

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUELLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**GESTIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR: ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS PARA
FIJAR LAS ASIGNACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SERVICIO EXTERIOR**

PRESENTADO POR:

Adán Silva Blanco

ASESORES:

Asesora temática: Consejera SDR, Jessica Patricia Pásara Caycho.

Asesora metodológica: Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo.

Lima, 5 de noviembre de 2018

A todos los funcionarios administrativos y diplomáticos que trabajan día a día en la gestión del servicio exterior peruano y, de esta manera, ayudan a mejorar la representación y la imagen del Perú ante la comunidad internacional.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora temática, la Consejera Jérica Pásara, por su apoyo y confianza durante el proceso de elaboración de esta tesis.

Al personal diplomático y administrativo que labora en la Oficina General de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores por su disponibilidad y valioso apoyo.

A los directivos y funcionarios de la Academia Diplomática del Perú por su guía, confianza y amabilidad durante estos dos años.

A los docentes de la Academia Diplomática del Perú por haber impartido en mi sus amplios conocimientos y motivación constante.

A la asesora metodológica, la doctora Milagros Revilla, por su paciencia y compromiso en esta investigación.

RESUMEN

La política exterior de los Estados se materializa a través del accionar de un conjunto de personas y entidades de naturaleza pública que intervienen tanto en su preparación como en su aplicación y monitoreo. Estas personas y entidades son conocidos como órganos de las relaciones internacionales, los cuales pueden ser internos o externos.

Los órganos externos (Misiones Diplomáticas, Misiones Consulares, Representaciones permanentes, entre otros) ejecutan la política exterior y, por tanto, su desempeño, gestión y manejo presupuestal son fundamentales para la consecución de los objetivos y fines en el contexto internacional.

En este sentido, la presente investigación describe el marco legal y el proceso de asignación de recursos para el funcionamiento de estos órganos externos, así como los órganos responsables al interior de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Finalmente, se plantea un modelo del proceso de asignación de recursos de acuerdo a un conjunto de criterios (técnicos, estratégicos y políticos) que usan los tomadores de decisiones al momento de definir el presupuesto de los órganos externos.

Palabras clave: política exterior, política pública, órganos de las relaciones internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, gestión del servicio exterior, gestión pública, presupuesto, toma de decisiones, relaciones internacionales.

ABSTRACT

The State foreign policy is materialized through the actions of a group of people and entities of public nature that intervene both, in their design and in their application and monitoring. These people and entities are known as international relations bodies, which can be internal or external.

External bodies (Diplomatic Missions, Consular Missions, Permanent Representations, among others) execute the foreign policy and, therefore, their performance, management and budget management are fundamental for the achievement of the objectives and purposes in the international context.

In that sense, this investigation describes the legal framework and the process of resource allocation for the functioning of these external bodies, as well as the responsible bodies within the organic structure of the Ministry of Foreign Affairs.

Finally, it is proposed a model of the process of resource allocation according to a set of criteria (technical, strategic and political) that decision makers use when defining the budget of external bodies.

Keywords: foreign policy, public policy, international relations bodies, Ministry of Foreign Affairs of Peru, foreign service management, public management, budget, decision making, international relations.

ÍNDICE

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	VIII
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	3
1.1 Recorrido histórico de la modernización del Estado peruano.....	3
1.1.1 Primer Ciclo de Políticas (1990-1995)	5
1.1.2 Segundo Ciclo de Políticas (1995-1997).....	8
1.1.3 Intentos de reformas administrativas en la primera década del siglo XXI	10
1.1.4 El nuevo proceso de reforma de la administración pública (2012-2016).....	15
1.1.5 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP)	18
1.2 Política exterior y política pública	21
1.2.1 La actual sociedad Internacional.....	23
1.2.2 Características de la Nueva Sociedad Internacional	28
1.2.3 Vínculos entre la Política Exterior y la Política Publica	34
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR.....	54
2.1 Los Órganos de las Relaciones Internacionales	55
2.2 Órganos Internos	56
2.2.1 Jefe de Estado	56
2.2.2 Jefe de Gobierno.....	58
2.2.3 El Ministro de Relaciones Exteriores.....	61
2.2.4 El Ministerio de Relaciones Exteriores.....	66
2.2.5 El Parlamento	69
2.3 Órganos Externos	73
2.3.1 Misiones Diplomáticas	74
2.3.2 Misiones Consulares	79
2.3.3 Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales	85
2.3.4 Misiones “ <i>ad hoc</i> ”	89
2.4 El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú	91

2.4.1 Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores	96
2.4.2 Oficina General de Administración	99
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES A LOS ORGANISMOS DEL SERVICIO EXTERIOR	101
3.1 Oficina de Gestión del Servicio Exterior.....	101
3.2 Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior.....	106
3.2.1 Asignaciones Ordinarias.....	108
3.2.2 Asignaciones Extraordinarias	112
3.3 Criterios para fijar las asignaciones ordinarias y extraordinarias	113
3.3.1 Criterios técnicos.....	114
3.3.2 Criterios estratégicos	119
3.3.3 Criterios políticos	125
CONCLUSIONES	128
RECOMENDACIONES.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	133
ANEXOS	139
Anexo 1: P-GSE-02 Fijación y/o modificación de asignación ordinaria.....	139
Anexo 2: P-GSE-03 Aprobación de asignación extraordinaria	147
Anexo 3: Evolución del límite presupuestal de GSE para las asignaciones ordinarias en el 2018	153
Anexo 4: Evaluación de las asignaciones ordinarias de una Embajada a nivel de importes mensuales de gasto del año 2017 y primera mitad de 2018.....	154
Anexo 5: Evaluación de las asignaciones ordinarias de Consulado a nivel de estructura de gasto para el año 2017.....	155

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

1. Figuras

Figura 1: Marco conceptual del Estado moderno.....	16
Figura 2: Política de Modernización.....	19
Figura 3: Fases de las políticas públicas (modelo lineal)	41
Figura 4: Marco para el análisis de la política exterior.....	45
Figura 5: Órganos de las Relaciones Internacionales.....	91
Figura 6: Sector Relaciones Exteriores.....	94
Figura 7: Organigrama de la Oficina General de Administración (OGA).....	99
Figura 8: Organigrama de la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE).....	103
Figura 9: Organigrama de la Unidad de Asignaciones y Contratos en el Exterior (ASE).....	104
Figura 10: Organigrama de la Unidad de Revisión de Cuentas (UCE).....	106
Figura 11: Función de la fijación de las asignaciones ordinarias y extraordinarias.....	127

2. Tablas

Tabla 1: Estrategias de Reforma del Estado peruano.....	21
Tabla 2: Características de la “antigua sociedad internacional” y la “nueva sociedad internacional”	33
Tabla 3: Áreas de actuación del Estado.....	93
Tabla 4: Criterios para clasificar un bien de capital.....	120

LISTA DE ACRÓNIMOS

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ASE	Unidad Asignaciones y Contratos en el Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CONADIF	Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MAC	Módulos de Atención al Ciudadano
MAPRO	Manual de Procedimientos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTIGM	Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria
NGP	Nueva Gestión Pública
OCI	Órganos de Control Interno
ODE	Órganos Desconcentrados
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas

OPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Órgano del Servicio Exterior
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PMDE	Programa de Modernización y Descentralización del Estado
PNA	Política Nacional Antártica
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PNMGP	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
POD	Organismos Públicos Descentralizados
POI	Plan Operativo Institucional
PPR	Presupuesto por Resultados
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RSG	Resolución de Secretaría General
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UCE	Unidad de Revisión de Cuentas

INTRODUCCIÓN

La política exterior es un proceso de toma de decisiones y acciones formulado por los Estados. En este proceso se definen lineamientos y acciones estratégicas para lograr determinados objetivos y fines específicos en el contexto internacional. Estos objetivos y fines responden, a su vez, al interés nacional del Estado que suele perseguir el bienestar de los ciudadanos y un ideal de nación.

De esta manera, la política exterior de los Estados se materializa a través del accionar de un conjunto de personas (funcionarios públicos) y entidades (de naturaleza pública) que intervienen tanto en su preparación como en su aplicación y monitoreo. Estas personas o entidades se les llama órganos de las relaciones internacionales.

Los órganos de las relaciones internacionales pueden ser internos, si se desenvuelven dentro del Estado, como el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Parlamento; y órganos externos, si ejecutan la política exterior fuera del territorio nacional, como las Misiones Diplomáticas, las Misiones Consulares, las Representaciones Permanentes, entre otros.

De este modo, en la política exterior, como accionar de los Estados, las capacidades organizativas de las instituciones públicas juegan un rol primordial en el logro de objetivos en el contexto internacional. Asimismo, un buen manejo de la gestión pública en los Estados ayuda a afrontar los nuevos retos y responsabilidades que demanda la actual sociedad internacional.

Teniendo en cuenta que los órganos externos de las relaciones internacionales son los que ejecutan la política exterior, su desempeño, gestión y manejo presupuestal son fundamentales para la consecución de los objetivos y fines planteados. En este sentido, la presente investigación busca identificar y

desarrollar determinados criterios que usan los tomadores de decisiones al momento de definir el presupuesto de los órganos externos o también llamados Órganos del Servicio Exterior (OSE).

El trabajo consta de tres secciones. La primera comienza haciendo un breve recuento histórico de cómo ha ido cambiando la gestión pública del Estado peruano a través de las distintas políticas de modernización en las últimas décadas. Luego se plantea el contexto internacional actual donde se desarrollan las políticas exteriores de los Estados, para finalmente, establecer las relaciones que existen entre la política exterior y la política pública.

La segunda sección presenta una revisión de la literatura a cerca de los órganos de las relaciones internacionales, donde se definen sus características y roles en la elaboración y ejecución de la política exterior. De manera complementaria, se detallan las competencias y particularidades de estos órganos en el ámbito nacional de acuerdo a la legislación interna. Por último, se describe brevemente el rol y la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) del Perú haciendo un especial énfasis en la Oficina General de Administración (OGA), órgano de apoyo encargado de la administración interna del ministerio.

La tercera y última sección analiza la labor que desempeña la Oficina de Gestión del Servicio Exterior, unidad orgánica dependiente de la OGA y responsable de la provisión de recursos para el funcionamiento de los OSE. Posteriormente, se establecen un conjunto de criterios que influyen en la toma de decisiones dentro del MRE al momento de asignar dichos recursos.

Finalmente, respecto al diseño metodológico, el presente trabajo de investigación se ha desarrollado utilizando los métodos deductivo, descriptivo y analítico con respecto a la teoría existente y al estudio de los organismos públicos involucrados.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Recorrido histórico de la modernización del Estado peruano

En la década de 1970, países desarrollados como Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido promovieron la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado conocida como la Nueva Gestión Pública (NGP). Este nuevo enfoque promovía reemplazar los modelos tradicionales de organización y oferta de servicios públicos (jerarquía burocrática, planificación, centralización y control directo) a un modelo de gerencia pública basado en la racionalidad económica que busca la eficiencia y la eficacia (Kaufmann, Sanguinés, & García, 2015, pág. 1).

Esta nueva perspectiva de gestionar el Estado se formó en un contexto mundial de crisis del Estado de Bienestar y la consecuente relevancia del pensamiento neoliberal. De hecho “los planteamientos neoliberales, con su énfasis en la no intervención estatal y la libertad absoluta del mercado, fueron atractivos para aquellos gobiernos que buscaban reactivar sus decadentes economías” (Pease & Romero, 2015, pág. 329).

En las décadas siguientes los Estados de la región latinoamericana comenzaron procesos de reforma y modernización del aparato estatal. Se puso énfasis en la dimensión económica y en la racionalización de la estructura del Estado, “se procuró determinar el área que correspondería a los sectores público y privado, se estudiaron sus interrelaciones, y se concluyó en la necesidad de aumentar la eficiencia y la eficacia del sector público” (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1995, pág. 23).

Estos movimientos de reforma y modernización provenían de iniciativas de los propios gobiernos que se inspiraban en experiencias de los países del mundo desarrollado. Sin embargo, en las últimas décadas estas políticas se han visto

reforzadas por “la demanda de una ciudadanía cada vez más informada y dotada de instrumentos sofisticados de participación, para la cual la obtención de servicios de calidad es un derecho” (Kaufmann, Sanguinés, & García, 2015, pág. XXXIII).

En el Perú el proceso de modernización comenzó a inicios de la década de los noventa¹ dentro de un contexto de aplicación del modelo neoliberal (Pease & Romero, 2015). Este período significó una profunda transformación del Estado peruano. Se cierra el ciclo de los golpes militares de los años sesenta que dieron paso al Estado desarrollista, y el Perú se inserta “en lo que se ha llamado “la revolución conservadora” en el mundo, puesta en marcha por líderes de las potencias mundiales, como Margaret Thatcher y Ronald Reagan en los años ochenta. Esta significó el fin del paradigma del Estado redistributivo y el arribo del imperio de la economía de mercado como organizador de las relaciones sociales” (Contreras & Cueto, 2009, pág. 367).

Los ajustes estructurales, tanto económicos como del aparato estatal se basaron en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para liberalizar la economía y darle una mayor atención al tema del pago de la deuda (Pease & Romero, 2015, pág. 330). Por su parte el Banco Mundial asesoró las nuevas prácticas estatales implementadas en campos sociales como la salud y la educación. Bajo esta supervisión el Estado tomó un rol de subsidio a la demanda, focalización de los gastos a grupos más necesitados, el cofinanciamiento o auto financiamiento de los servicios públicos, la privatización parcial y el financiamiento externo de proyectos (Contreras & Cueto, 2009, pág. 368).

¹ Cabe señalar que hubo intentos de aplicar un modelo neoliberal de gestión del Estado en el Perú previo a la década de los noventa durante el segundo belaudismo. Como lo señala Pease y Romero: “Bajo la dirección de Manuel Ulloa, premier y ministro de Economía de Belaunde, se aplicaron una serie de decretos para liberalizar la economía (...) En resumen, lo que pretendió el segundo belaudismo fue menguar la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) aplicada en el docenio militar” (2015).

La reforma del Estado en este decenio se desarrolló alrededor de tres ejes principales: “a) la reducción del Estado (la retirada del Estado en la producción de bienes y servicios, así como la reducción del gasto público no financiero), b) la centralización del poder por parte de algunos ministerios del Poder Ejecutivo para concentrar el gasto público, y c) la creación de agencias reguladoras para regular áreas privatizadas” (Ledgard, 2012, pág. 1).

Los planes de gobierno tenían dos objetivos: liberalizar la economía reduciendo la presencia e intervención del Estado, y reformar la estructura del Estado. En cuanto al primero, se propuso iniciar un agresivo programa de privatizaciones de las empresas públicas. Mientras que en el segundo, “se pidieron facultades legislativas para reformar el Estado y así quebrar el andamiaje burocrático, exuberante y pesado que lo caracterizaba” (Cortázar, 2008, pág. 7).

Posteriormente, con la Constitución de 1993 se alteró la presencia del Estado en la economía peruana y su rol de agente de equilibrio social. Una porción importante de los cambios de la nueva constitución tenía como objetivo ampliar la participación del sector privado en espacios reservados al Estado (Ledgard, 2012, pág. 1).

A lo largo de la década de los noventa se llevaron a cabo dos ciclos de políticas de modernización. El primer ciclo (1990-1995) consistió en principalmente en la reducción del tamaño del Estado y reformas de organismos específicos conocidas como “reformas de enclave”. En el segundo ciclo de políticas (1995-1997), en cambio, buscó una reorganización integral de la administración pública.

1.1.1 Primer Ciclo de Políticas (1990-1995)

Para lograr la estabilización y financiar la reactivación económica era necesario contar con el apoyo financiero de los organismos multilaterales de cooperación. En esta línea, a inicios de los noventa el gobierno elaboró y aplicó “un Programa

de Estabilización destinado a frenar la hiperinflación y posibilitar una recuperación de las cuentas públicas aminorando el déficit público. Dicho programa se convirtió en la prioridad central del gobierno (...)” (Cortázar, 2008, pág. 6). El factor más importante “consistió en la centralidad que el problema del déficit público tuvo en relación a uno de los objetivos centrales del gobierno: la estabilización de la economía. Al amparo de este objetivo, la idea de reducir la planilla prosperó en la agenda y llegó a plasmarse en un programa” (Cortázar, 2008, pág. 10).

Es así que, “mediante una Resolución Suprema se declaró en “reorganización” las entidades del gobierno central, gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales” (Ledgard, 2012, pág. 2). Sin embargo, dicha “reorganización” era la puesta en marcha de un mecanismo de promoción de renuncias según el cual los empleados públicos renunciaban voluntariamente a cambio de una compensación extraordinaria (Cortázar, 2008, pág. 8).

Mediante este mecanismo entre los años 1990 y 1993 el número de empleados públicos se redujo en 14%, significando un costo de US\$ 520 millones según estimados del Banco Mundial. De estos se pagó US\$ 110 millones en incentivos para los renunciantes y el resto correspondió a pagos adicionales por concepto de pensiones (Ledgard, 2012, pág. 2).

Lo que más contribuyó a esta iniciativa tomada por el gobierno fue la vinculación del problema del tamaño del Estado con una burocratización ineficiente de la actividad estatal. Por ello, “el Presidente y sus ministros apelaron a la imagen de sentido común respecto a la burocracia, identificando a los empleados públicos como ociosos, lentos, despilfarradores e ineficientes. Al exacerbar dicha imagen a través de los medios de comunicación, el gobierno logró que la opinión pública aceptara la idea de despedir empleados públicos” (Cortázar, 2008, pág. 10).

No obstante, esta política de reducción del personal “no respondió cabalmente a las necesidades de administrar mejor el sector público o brindar mejores servicios a la ciudadanía, sino a la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales” (Guerra García, 1999, en Ledgard, 2012, pág. 2).

Por otro lado, la segunda arista de este primer ciclo de reformas fue las llamadas “reformas de enclave”, es decir, “reformas institucionales realizadas de manera aislada, sin mayor relación con la reforma de otras entidades o con el conjunto de la administración pública” (Shepherd 1999, en Cortázar, 2008, pág. 20).

Dentro del contexto de un programa de estabilización y reformas estructurales de la economía que buscaba la liberalización de la actividad económica, el gobierno emprendió esta política de creación de entidades cuyas funciones estaban vinculadas al logro del programa económico (Cortázar, 2008, pág. 11). Este fue el caso, por ejemplo, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Asimismo, se “crearon oficinas no orgánicas en los ministerios, financiadas por la cooperación internacional o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión, administrado por un órgano ad-hoc” (Ledgard, 2012, pág. 2).

En sí, el proceso de reforma, consistía en destacar casos ejemplares aislados ente sí que servirían de modelo para otras entidades públicas. El presidente de ese entonces sugería que “replicando el modelo ejemplar surgiría en el futuro un Estado eficiente. La estrategia de la reforma a través de enclaves aparecía así como la estrategia adecuada para transformar progresivamente el conjunto del aparato público peruano” (Cortázar, 2008, pág. 28)

Este tipo de reformas de enclave progresaron en la agenda política porque eran objetivos ligados a la sobrevivencia del régimen o a la viabilidad futura de sus proyectos políticos, y los tomadores de decisiones (presidente, ministros,

congresistas) desarrollaron un sentido de urgencia en torno a estos temas. En resumen, “el enganche con un problema urgente y un contexto político adecuado proporcionó a las reformas enclavadas un enorme impulso” (Cortázar, 2008, pág. 20).

La fórmula común era dotar a ciertos organismos de una mayor flexibilidad y autonomía administrativa. Por ejemplo, “se hizo uso de aquello que existía fuera de los sistemas de la administración pública y del sistema de carrera: a) las normas administrativas aplicables a las empresas públicas (que en general eran más flexibles en cuanto a la gestión financiera y a las adquisiciones) y b) el régimen laboral del sector privado” (Cortázar, 2008, pág. 22). Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que dichas reformas no fueron el resultado de un proceso ordenado y pautado de reorganización estatal. Fue más un conjunto de intentos aislados para solucionar de manera inmediata las falencias de gestión en sectores del Estado claves para los intereses políticos de ese entonces.

1.1.2 Segundo Ciclo de Políticas (1995-1997)

Entre los años 1992 y 1995 los nuevos organismos autónomos creados o reformados desde 1991 mejoraron su desempeño ganando cierta popularidad en la opinión pública. Esta situación contrastaba con el “deficitario desempeño, burocratización y mala imagen pública del resto del aparato público. Los organismos reformados eran así verdaderas islas de modernidad en un mar de precariedad (Sagasti y Guerra García 1997, en Cortázar, 2008, pág. 29).

Para 1995, el Poder Ejecutivo todavía no poseía una estructura moderna de organización. No se habían establecido las funciones ni las competencias de sus dependencias. Se veía como problema principal la organización del Estado en su conjunto. Por lo que se intentó “plantear un programa integral y consistente de reforma del Estado, que vaya más allá de evadir las limitantes impuestas por los

sistemas administrativos hacia una flexibilización de los mismos” (Ledgard, 2012, pág. 2).

Esta idea de reforma global reaparece en el debate de la Ley de Presupuesto para el año 1996. Durante dicho debate “algunos ministros pidieron al Congreso facultades excepcionales para reorganizar sus ministerios, aduciendo “que instituciones autónomas recientemente reorganizadas, como la Sunat, Conasev, Sunad, ahora funcionan mejor que los propios ministerios a los que pertenecen” (Caretas, n° 1391, pág. 20, en Cortázar, 2008, pág. 29).

A diferencia de las “reformas de enclave” la nueva política de modernización implicaba el rediseño de procesos y procedimientos dentro de las entidades públicas, no solo la modificación de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo. De esta manera, el nuevo proceso “implicaba así un grado importante de centralización del proceso de cambio a manos de Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quitándole algo de protagonismo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hasta entonces, principal motor de reforma” (Ledgard, 2012, pág. 2).

Sin embargo, este proceso, más ambicioso que sus predecesores, quedó trunco. Esto se debió a su falta de reconocimiento como un problema importante en la agenda gubernamental, “el desorden organizativo en que se había convertido la administración pública distaba de ser un problema urgente para el Presidente o los ministros. (...) El problema del tamaño del Estado ofrecía un elemento que siempre dinamizaba la agenda del gobierno, pero entrañaba el riesgo de exponer el proceso a una opinión pública que ya no parecía dispuesta a asumir el costo social de las reformas radicales” (Cortázar, 2008, pág. 45).

Asimismo, la opinión pública comenzó a asociar la modernización con la posibilidad de despidos masivos, “este factor fue consecuencia de un cambio político mayor en el patrón de relación entre la opinión pública y el régimen, según

el cual el apoyo masivo a las reformas neoliberales comenzó a decaer” (Stokes 1999, Carrión 1999, en Cortázar, 2008, pág. 45).

Un tercer factor fue la oposición al proceso por parte de los ministros y altos funcionarios de las entidades reformadas desde 1991. Ellos veían la nueva política de modernización como una “posibilidad de perder los espacios de autonomía y flexibilidad logrados mediante las reformas de enclave a cambio de una futura (pero incierta) expansión de sistemas administrativos flexibles” (Cortázar, 2008, pág. 46).

Finalmente, el conflicto entre el MEF y la PCM por el control del proceso terminó por frenar la modernización de la administración pública no llegando a la fase de implementación.

1.1.3 Intentos de reformas administrativas en la primera década del siglo

XXI

Luego de los fallidos intentos de reforma y modernización del aparato público en la década de los noventa, el gobierno del presidente Alejandro Toledo nuevamente coloca en la agenda la mejora de la gestión pública (Ledgard, 2012, pág. 3). En la primera década del siglo XXI se identificaron dos estrategias de reforma administrativa: primera estrategia (2001-2006) que consistió en promulgación de leyes que buscaban una mayor institucionalidad y legitimidad del accionar del gobierno; y, por otro lado, la segunda estrategia (2006-2011) que usó un símil con el cuerpo humano para retratar los pasos a seguir en dicha reforma.

La primera estrategia, llevada a cabo por el gobierno de Alejandro Toledo, inició el 2002 a partir de una serie de promulgaciones de normas enfocadas en modernizar y transparentar el funcionamiento del Estado. Este enfoque se debió

a la herencia del gobierno anterior caracterizado por su falta de institucionalidad y alto grado de corrupción (Ledgard, 2012, pág. 3).

De esta manera, se promulgó la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, estableciendo los principios y la base legal para iniciar un proceso de modernización de la gestión pública² (Casas, 2012, pág. 1).

En el artículo 1 se declara al Estado peruano en proceso de modernización con el objetivo de “mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”.

Asimismo, se añade que el proceso de modernización de la gestión del Estado “tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”.

Adicionalmente, en esta primera estrategia se promulgaron la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público. Todas estas contribuyeron a “un avance normativo en torno a la reforma del Estado y a la modernización del sistema administrativo de gestión pública” (Ledgard, 2012, pág. 3).

Sin embargo, los planteamientos contemplados en la Ley Marco de Modernización no se llegaron a aplicar debido a la creciente impopularidad del mandatario. El gobierno que comenzó con una aceptación de 60%, cayó a menos del 10% en dos años y medio. El gobierno “debió ceder en cada ocasión, haciendo del país un conjunto de pactos precarios entre el Estado y los líderes

² Esta iniciativa contó con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual le otorgó un préstamo al Estado peruano para crear un programa de ejecución denominado Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE) dentro de la PCM (Alza & Prieto, 2014, pág. 226).

locales (...) profundizando el divorcio entre el Estado y la sociedad civil” (Contreras & Cueto, 2009, págs. 404-405).

Adicionalmente, “un mal llevado proceso de descentralización fue transfiriendo competencias a unos gobiernos sin la capacidad de gestionar” (Ledgard, 2012, pág. 3).

En este primer período de reformas del siglo XXI los ejes fueron la transparencia y el control, “dado el legado fujimorista, perdiendo el protagonismo el problema de la gestión misma, es decir, los procesos internos y la incapacidad del Estado de brindar bienes y servicios de manera eficiente, sobre todo en el caso de aquellos de carácter social” (Ledgard, 2012, pág. 4).

La segunda estrategia de reforma se llevó a cabo en el gobierno de Alan García. El Presidente en su discurso del año 2007 usó un símil con el cuerpo humano para referirse a su plan de reforma del sector público. De este modo, se propuso comenzar por la epidermis, entendida como lo que el ciudadano ve primero, la primera experiencia con el aparato estatal: la simplificación de trámites (Ledgard, 2012, pág. 4).

Para ello se identificó los veinte trámites más frecuentes a los cuales se les aplicó el Silencio Administrativo Positivo (Ley N° 29060, Ley de Silencio Administrativo), se crearon las ventanillas únicas, se promulgó la nueva ley de licencias municipales, y los Módulos de Atención al Ciudadano (MAC) (Ledgard, 2012, pág. 4).

Luego se procedió a reformar el funcionamiento del Estado mediante ajustes al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), impulso a la iniciativa privada, implementación del *e-government* y el impulso del presupuesto por resultados (PPR). Estas iniciativas fueron identificadas como la fisiología, es decir, siguiendo con la metáfora, la reforma de los sistemas respiratorios, digestivos, etc. (Ledgard, 2012, pág. 4).

Por último, se planteó la reforma de la estructura ósea del Estado. Se promulgó la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el 2007; la fusión de los organismos públicos descentralizados (POD) y la reestructuración de los programas sociales.

Según la LOPE, la PCM tiene la responsabilidad de “formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración Pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado”.

El objetivo de esta estrategia de modernización y reforma del Estado fue la búsqueda de una mayor eficiencia en la administración pública. Esto se reflejaría “una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando los recursos públicos; de forma descentralizada y desconcentrada; transparente en su gestión; con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados y; fiscalmente equilibrado” (Elice, 2012, en Ledgard, 2012, pág. 4).

Lamentablemente, el sistema administrativo de modernización de la gestión pública, definido en la LOPE, no definió de manera concreta su alcance, ámbitos y objetivos. Además, “carecía de institucionalidad, ya que no contaba con un marco orientador enmarcado en una estrategia integral y articulada, dentro de un modelo de gestión pública, que le de sostenibilidad al proceso de modernización” (Ledgard, 2012, pág. 4). Por último, el ente rector, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, no se le dotó de recursos para ejercer sus funciones.

En el marco normativo, las reformas administrativas de la primera década del siglo XXI avanzaron con dos leyes fundamentales: la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Administración Pública (2002) y la LOPE (2007).

En el campo de políticas públicas:

se pueden identificar tres hechos importantes en torno a la Reforma y modernización del Estado.

El proceso de descentralización iniciado con la reforma constitucional del año 2001 y que se consolidó con la Ley de Bases de la descentralización y las respectivas leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Locales y la creación del Consejo Nacional de Descentralización

La introducción de Presupuesto por Resultados al inicio del gobierno anterior en el año 2006.

La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como parte de la implementación del Acuerdo de Complementación Económica entre Estados Unidos de Norteamérica y Perú en el año 2008 (Casas, 2012, pág. 27)

A diferencia de las acciones de reforma y modernización de la década de los noventa, en este último período se avanzó en cuestiones transversales como la simplificación administrativa; la creación de nuevos sistemas administrativos (como el SNIP); la introducción del Presupuesto Participativo; y la transparencia y acceso a la información; y la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). No obstante, “seguimos enfrentando el problema central (...): el desorden organizacional. No se ha logrado una reforma integral de gestión a nivel operacional, que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal y la falta de organización sistémica”³ (Ledgard, 2012, pág. 5).

Asimismo, se debe tener en cuenta que cada iniciativa mencionada en este período (primera década del siglo XIX) ha acarreado la aparición de nuevas entidades como los gobiernos regionales, Servir, Ceplan, entre otras. Esto “implica que deben redoblarse los esfuerzos por una mayor coordinación para poder sincronizar el proceso de modernización de la gestión pública con los otros

³ Esta situación se agudiza si se tiene en cuenta que ahora se tiene un Estado organizado en cuatro niveles de gobierno: gobierno central con jurisdicción nacional; 26 gobiernos regionales; 196 municipalidades provinciales; y 1,676 municipalidades distritales (INEI, 2018, pág. 3). Se sostiene que los “cuatro niveles de gobierno mantienen muy poca articulación entre ellos, lo cual hace inviable cualquier proyecto de desarrollo nacional. (...) la fragmentación del aparato institucional del Estado, en el que coexisten diversos regímenes de organización y funcionamiento, presenta obstáculos gigantescos de coordinación que no permiten una reforma integral de gestión pública” (Ledgard, 2012, pág. 5).

instrumentos de la reforma del Estado que han sido creados” (Casas, 2012, pág. 29).

Por último, tomando en cuenta las experiencias descritas, Denise Ledgard destaca los siguientes elementos a tomar en cuenta en toda iniciativa de reforma:

a) la necesidad de contar con respaldo político y de un liderazgo político claro; b) que el tema de la modernización de la gestión pública se inserte en la agenda política por medio de consenso; c) la importancia de sistematizar en una sola iniciativa y un solo marco orientador, los diversos esfuerzos en la materia y dotar al ente rector en gestión pública de recursos técnicos y financieros que permitan llevar a cabo esta difícil tarea; y d) el establecer como fin del proceso al ciudadano, para lo cual se debe obtener mejores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos de calidad, e) la articulación a nivel de sectores e intergubernamental (Ledgard, 2012, pág. 6).

1.1.4 El nuevo proceso de reforma de la administración pública (2012-2016)

Con la llegada de un nuevo gobierno en el año 2011 se planteó un nuevo proceso de reforma y modernización del Estado. Se comenzó con definir la visión del Estado peruano. La SGP de la PCM elaboró un marco conceptual donde se definió la nueva visión basada en un Estado eficiente, inclusivo, moderno, transparente, y unitario y descentralizado (Ledgard, 2012, pág. 7).

Figura 1: Marco conceptual del Estado moderno

Moderno	Eficiente	Descentralizado y unitario	Inclusivo	Abierto
• Es flexible para adecuarse a las necesidades de los ciudadanos y a los cambios sociales, políticos y económicos del entorno sin perder sus objetivos esenciales.	• Genera el mayor valor público a través de un uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer lo que el ciudadano necesita, al menor costo posible con un estándar de calidad adecuado y a las cantidades óptimas que maximicen el bienestar social.	• Busca satisfacer la necesidad de la ciudadanía adaptando sus políticas a las diferencias según el territorio a través de gobiernos descentralizados autónomos en su ámbito de competencias y sujetos a políticas y normas nacionales que garanticen los derechos que corresponden a todos por igual.	• Orienta sus acciones a que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades, buscando cerrar las brechas existentes. Procura brindar a todos los ciudadanos por igual, servicios con la calidad y la cantidad necesaria para satisfacer sus necesidades, garantizando el desempeño y participación activa de los ciudadanos en la sociedad.	• Es transparente y accesible a los ciudadanos, fomenta la participación ciudadana y posee capacidad de respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas y rinde cuentas.

Fuente: Adaptado de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2013).

Luego se creó la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo en el año 2012, el cual prioriza la aplicación de dos enfoques de gestión pública: “gestión orientada a resultados” y “gestión por procesos”. En cuanto al primero, se busca generar impacto en el bienestar del ciudadano, “procurando generar igualdad de oportunidades y asegurando sobre todo, el acceso a servicios públicos de calidad, a través de la articulación de políticas e iniciativas, acompañado del uso de instrumentos y herramientas de

gestión, con el fin último de generar cambios en beneficio del ciudadano” (Secretaría de Gestión Pública, 2012, pág. 4). En cuanto al enfoque de “gestión por procesos”, este le da un mayor énfasis al ciudadano como destinatario de los bienes y servicios aportando “una visión horizontal de la entidad, donde los límites entre los diferentes órganos, unidades orgánicas, áreas, jefaturas o gerencias dejan de existir. Esto ayuda a entender el real funcionamiento de las entidades” (Secretaría de Gestión Pública, 2015, pág. 4) Con ello se busca “dar un cambio en la gestión operativa y pasar de ser una gestión supeditada al proceso presupuestario a estar guiada por la obtención de resultados para el ciudadano” (Secretaría de Gestión Pública, 2012, págs. 4-5).

De esta manera, la nueva estrategia prioriza acciones transversales que dependen directamente de la competencia de la SGP como ente rector del sistema de modernización. Además, busca construir una “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública consensuada, validada políticamente, transversal y comprehensiva; con la aplicación de modelos incrementales en ámbitos descentralizados” (Ledgard, 2012, pág. 10).

En resumen se plantea una “estrategia que contiene acciones e instrumentos de mediano y corto plazo que tiene por objetivo mejorar y reformar el Sistema de Modernización del Estado previsto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” (Secretaría de Gestión Pública, 2012, pág. 5).

En este período se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) por la promesa política del gobierno de generar una sociedad más inclusiva. La “vinculación de los programas es importante para darle una mayor coherencia al manejo de los programas sociales y articularlos mejor con las políticas de salud y educación” (Casas, 2012, pág. 8).

De la misma manera, en este período se avanza en la reorganización de los sistemas funcionales con las publicaciones de Leyes de Organización y

Funciones (LOF) para los Ministerios y los distintos niveles de gobierno. También se amplió el número de programas presupuestales con enfoque de resultados que “implica identificar las actividades que generan productos que a la larga impactan en resultados específicos que, a su vez, impactan en el resultado final” (Casas, 2012, pág. 64).

1.1.5 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP)

En la actualidad, y según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM se establece que la Secretaría de Gestión Pública es “el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2007, pág. 21).

La SGP define a la Modernización de la Gestión Pública como “un proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado respondan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Implica mejorar la forma en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes y eficientes, enfocarse en mejorar los procesos de provisión de bienes y servicios, entre otros aspectos. Asimismo, llevar a cabo acciones de monitoreo y evaluación para introducir los cambios y ajustes necesarios y con ello mejorar las intervenciones públicas”⁴ (Secretaría de Gestión Pública, 2018).

El principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú en la “La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al

⁴ Asimismo, la Modernización de la Gestión Pública abarca a todas las entidades públicas del Estado, sin menoscabar su autonomía, rectoría y competencias que les confiere la ley. Comprende al “Poder Ejecutivo, organismos autónomos, gobiernos descentralizados, instituciones políticas y a la sociedad civil (...) a realizar acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública” (Secretaría de Gestión Pública, 2018).

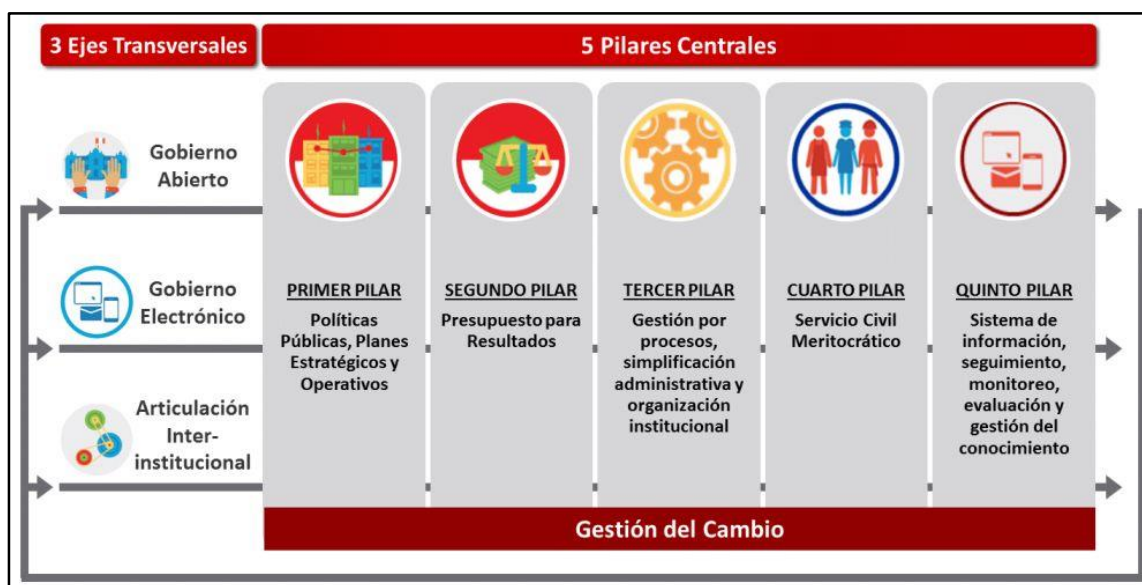
2021” (PNMGP). En ella se establece la visión, principios y lineamientos para un actuar coherente y eficaz del sector público.

La PNMGP “tiene por objetivo general orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país” (Secretaría de Gestión Pública, 2018).

El proceso de modernización descrito en la PNMGP se basa en el modelo de gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Sus componentes son: planeamiento del Estado; planeamiento estratégico; presupuesto para resultados; gestión por procesos; servicio civil meritocrático; y seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento (Secretaría de Gestión Pública, 2018, págs. 29-45).

La PNMGP desarrolla tres ejes transversales, cinco pilares y un proceso de gestión del cambio, como se detalla en el siguiente esquema:

Figura 2: Política de Modernización



Fuente: Secretaría de Gestión Pública (SGP-PCM) (2018).

Cabe resaltar que, en este punto, el Sistema de Modernización de la Gestión Pública, a diferencia de los demás sistemas administrativos, impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública. Por ello, la SGP, como ente rector “debe ser una institución promotora de la cultura de servicio al ciudadano y de procesos de innovación de gestión en las entidades; líder en la generación de conocimiento y normatividad en la materia; articuladora de capacidades e información para la modernización de la gestión; así como gestora y facilitadora de las reformas legislativas e institucionales necesarias para implementar la Gestión por Resultados en todos los niveles de gobierno” (Secretaría de Gestión Pública, 2018, pág. 67).

A manera de resumen, a continuación se muestra un cuadro donde se detallan las estrategias de modernización y reforma del Estado peruano durante las últimas tres décadas, así como sus principales características.

Tabla 1: Estrategias de Reforma del Estado peruano

Período	Estrategia	Características
1990 - 1995	Reforma de Enclave	• Reformas aisladas (islas de eficiencia) • transformación progresiva del aparato público peruano • política de reducción del personal
1995 - 1997	Reforma Integral	• Programa de reforma global • Proceso centralizado • Falta de reconocimiento en la agenda gubernamental
2001 - 2006	Reforma Institucional	• Búsqueda de un establecimiento institucional para el proceso de reforma. • Avance normativo a través de leyes y reglamentos. • Prioriza la transparencia y la rendición de cuentas.
2006 - 2011	Reforma gradual ("cuerpo humano")	• Proceso gradual de reforma: simplificación de trámites, ajustes en los sistemas administrativos y reforma de la estructura del Estado. • Prioriza la eficiencia de los procesos. • Carencia de una estrategia integral y articulada.
2012 - 2016	Reforma de gestión	• Nuevos enfoques de gestión: "gestión orientada a resultados" y "gestión por procesos". • Priorización de acciones transversales. • Mayor protagonismo de la SGP, ente rector del proceso de modernización.

Fuente: Elaboración propia.

1.2 Política exterior y política pública

En la década de los setenta la literatura sobre política exterior latinoamericana partía del supuesto de que el comportamiento externo de los Estados en la región era consecuencia de hechos que ocurrían en el sistema internacional (Van

Klaveren, 1992, pág. 176). Se solía ver a la política exterior de los Estados desde un enfoque netamente internacional.

Es en los años ochenta donde se evidenció un cambio notable entre los académicos, se empezó a tomar en cuenta factores tanto externos provenientes de la sociedad internacional, como internos, provenientes del ámbito interno o doméstico de los Estados (Van Klaveren, 1992). Esto constituyó un giro en los estudios de política exterior, ya que entraron nuevas variables en el análisis como el sistema político de los Estados, factores culturales e históricos, y la institucionalidad del sistema interno.

De igual modo, se empezó a reconocer la importancia de actores internos, como organizaciones estatales, partidos políticos, grupos de interés, la opinión pública, entre otros. Todos estos desempeñan distintos roles a la hora de elaborar la política pública a nivel interno (Calduch, 1993, pág. 22).

No obstante, quién guía todo el proceso de elaboración, ejecución y control de la política exterior es el mismo Estado, y con mayor preponderancia el poder ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el servicio exterior (Jara, 1989, págs. 21-22).

Por esta razón, la gestión del aparato estatal, sus ministerios, agencias y otras entidades terminan siendo fundamentales para el desarrollo de la política exterior.

A continuación, se analizará primero el escenario internacional donde se desarrolla la política exterior de los Estados. Se hará un breve recuento histórico y se identificarán sus principales características. Luego se revisarán la literatura a cerca de la política exterior y la política pública para, finalmente, encontrar ciertas similitudes y diferencias. De esta manera, se desarrollará un enfoque de política exterior como una política pública del Estado, pero con ciertas particularidades propias de su naturaleza.

Para entender por qué sucede esto, es importante conocer la sociedad internacional actual y su sistema sobre la cual los Estados, a través de sus ministerios de relaciones exteriores formulan, implementan y evalúan su política exterior.

1.2.1 La actual sociedad Internacional

En la segunda mitad del siglo XX se conformó una nueva sociedad internacional⁵ que sustituyó a la sociedad internacional de Estados europeos que marcó las relaciones internacionales a partir de la Paz de Westfalia de 1648. En esta “antigua” sociedad internacional, como lo llama Celestino del Arenal, el Estado “en cuanto forma de organización política, económica y social suprema, de base territorial, será el actor casi exclusivo de la misma” (Arenal, 2002, pág. 23).

La antigua sociedad internacional se caracterizaba por ser estatocéntrica, el Estado cumplía un papel central y exclusivo como único actor soberano; anárquico, atenuado por el equilibrio de poder y ciertas normas o instituciones comunes; funcionamiento no democrático, dado el rol directivo que han ejercido las grandes potencias a nivel internacional como por la ausencia de la democracia como valor internacional; y, por último, la ausencia de una conciencia de intereses y problemas comunes y globales en el sistema internacional y en los Estados (Arenal, 2002, págs. 22-23).

Como menciona Held, la comunidad mundial estaba

constituida por Estados soberanos que resuelven sus diferencias de forma privada y por la fuerza (o la amenaza de la fuerza) en la mayoría de las ocasiones; que entablan relaciones diplomáticas pero que, siempre que pueden, reducen al mínimo las acciones cooperativas; que buscan promover el interés nacional por encima de todo; y que aceptan la lógica del principio de la efectividad, esto

⁵ Entendemos por sociedad internacional como “el complejo de relaciones sociales que distribuyen el poder a nivel mundial” (Barbé, 2007, pág. 107).

es el principio de que el poder crea derecho en el mundo internacional – la apropiación se convierte en legitimación (Held, 1995, pág. 103).

Por ende, este sistema se estructuraba principalmente en torno a la “distribución del poder, interpretado en términos puramente relacionales y entendido sobre todo en términos político-militares, y funcionaba en base al papel que desempeñaban las Grandes Potencias, que actuaban como un directorio en relación al mismo” (Arenal, 2002, pág. 23).

Luego de la Segunda Guerra Mundial aparecieron dos superpotencias que fracturaron el sistema de Estados en dos bloques antagónicos. Las transformaciones científicas, tecnológicas, económicas, sociales y culturales eran absorbidas por el sistema político-diplomático de aquel entonces, sin un aparente cambio en la estructura y dinámicas básicas del sistema de Estados, basado en la bipolaridad y en la hegemonía de las superpotencias (Arenal, 2002, pág. 25).

Al mismo tiempo, la experiencia de las dos guerras mundiales fue un hito en la organización de la sociedad internacional, marcando los límites del modelo de Westfalia. Con la firma de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, tratado fundador de las Organización del mismo nombre, se crea un nuevo sistema internacional donde “el consentimiento de los Estados como fuente exclusiva del derecho internacional, se ve de hecho cuestionada por nuevas fuentes (convenciones, tratados, costumbres y principios) (...) representa una ruptura con la exigencia del consentimiento de cada Estado individual para la definición de las reglas y las responsabilidades internacionales” (Acosta, 2007, pág. 61).

Con el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética y el bloque comunista termina el sistema bipolar. Esto favoreció “por un lado, la obtención de un mayor grado de autonomía por las regiones, debido al relativo repliegue de

las superpotencias, así como por la presencia de potencias extrarregionales que buscaban incrementar su presencia en ellas y de potencias regionales que habían obtenido una mayor cuota de influencia en su entorno” (Alcalde, 2014, pág. 73).

De esta manera pasamos de un sistema internacional⁶ bipolar donde las relaciones político-diplomáticas y estratégico-militares se estructuraban en términos de enfrentamiento ideológico comunismo-capitalismo, a un sistema unipolar desde lo militar y multipolar desde lo político, económico y cultural (Arenal, 2002, pág. 27).

Adicionalmente, en la década de los noventa aparecieron dos nuevos fenómenos “uno relacionado con un supuesto incipiente proceso de gobernanza global y otro con los llamados “estados fallidos”, la intervención humanitaria y la transformación de las misiones multilaterales de mantenimiento de la paz” (Alcalde, 2009, pág. 41).

Dada la complejidad y heterogeneidad de la sociedad mundial y el carácter multidimensional de sus problemas, fracasó el intento por instaurar un nuevo orden mundial bajo una única potencia hegemónica⁷. A partir de 1991 “se empezó a hacer cada vez más evidente que el «Nuevo Orden Mundial» no existía o que, como mucho, tenía muy poco de paz, seguridad y justicia, que se multiplicaban los focos de nuevos conflictos, derivados de la desmembración de la Unión Soviética y del derrumbamiento del bloque comunista” (Arenal, 2002, pág. 26).

⁶ El sistema internacional es “un escenario en el cual se construyen y se ejecutan las interacciones entre los diferentes actores internacionales” (Restrepo, 2013, pág. 631).

⁷ Estados Unidos planteó un nuevo orden internacional unipolar basado en cuatro pilares: “un decidido apoyo de Washington a las Naciones Unidas en la búsqueda de la paz; una asociación central de EE.UU. con la Unión Soviética para la democratización de esta última y el saneamiento y la inserción internacional de su economía; la preservación de la OTAN; y la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva” **Fuente especificada no válida..**

Todo ello evidenciaba la dificultad de establecer un sistema internacional de orden jerárquico, peor aún unipolar. Con el triunfo de la democracia y la economía de mercado el sistema internacional bipolar fue sustituido por un sistema con múltiples fracturas hasta ese entonces consideradas menores o secundarias (Arenal, 2002, pág. 26).

Por otro lado, los acuerdos económicos entre Estados y el desarrollo internacional del comercio, la industria y la tecnología propiciaron la expansión de una red de regímenes internacionales que fueron regulando y creando nuevas áreas de intercambio y cooperación, incrementando la interdependencia entre los Estados (Alcalde, 2014, pág. 35).

Estos cambios económicos a nivel mundial cambiaron la naturaleza de las relaciones interestatales, así como la participación activa de nuevos actores⁸ distintos a ellos en el sistema internacional. Asociaciones empresariales internacionales, grandes empresas multinacionales, actores financieros, grandes ONG y grupos religiosos han ganado relevancia e influencia en la configuración del nuevo sistema internacional (Alcalde, 2014, pág. 68).

Junto a los Estados siempre han existido otros actores cuya autonomía y poder les ha permitido ser parte de la sociedad internacional. Si bien, en la esfera jurídica los Estados han jugado un papel predominante para su configuración, esta dinámica interestatal no ha sido suficiente para explicar y comprender la realidad internacional en su conjunto (Calduch, Relaciones Internacionales, 1991, pág. 2).

⁸ La definición como la clasificación de actores no estatales es basta y compleja. Para XX, deben contar con cierto grado de institucionalización, es decir, contar con una representación oficial, sede social, registro civil, estructura, voluntad de estabilidad y duración en el tiempo, estatutos que recojan su misión, naturaleza y fines. Como bien menciona, “es importante establecer un mínimo de condiciones que permitan diferenciar a los actores no-estatales de los meros movimientos sociales o iniciativas de activistas aunque sea significativo el impacto social que temporalmente causen” (La Porte, 2016, pág. 32).

El Estado “se convierte en uno más de los actores políticos planetarios y pierde protagonismo, ahora compite o colabora con una nueva constelación de actores políticos a escala global, que invaden a menudo el ámbito de decisiones que el Estado había considerado como propio y exclusivo” (Beck, 2004, p. 33, en Restrepo, 2013, págs. 636-637).

Bajo la teoría globalista o transnacionalita⁹ de las relaciones internacionales, la actual sociedad internacional es “una red de interacciones en la que participan gran cantidad de actores, tales como los Estados, las organizaciones internacionales, las ONG’s, los medios de comunicación, los grupos económicos y financieros, los sindicatos, y en algunas ocasiones los grupos terroristas y los individuos” (Restrepo, 2013, pág. 636).

De hecho, para Manuel Castells, “la capacidad del Estado Nación resulta decididamente debilitada por la globalización de las principales actividades económicas, por la globalización de los medios y la comunicación electrónica, y por la globalización de la delincuencia” (Castells, 1998, p. 272; en Restrepo, 2013, pág. 637).

Esta multiplicidad de actores y sus constantes y simultáneas relaciones han propiciado la “amplitud de las interdependencias globales, la existencia de una economía global fuera del control de los Estados, el funcionamiento de los mercados financieros y comerciales a escala planetaria, la operación de compañías multinacionales que atraviesan fronteras y las transacciones económicas permanentes que invaden territorios” (Estrada, 2011, págs. 679-680).

⁹ Esta se “enfoca su análisis en un sistema internacional de interdependencias, pues las relaciones internacionales se mueven a partir de las interacciones de gran cantidad de actores además de los estatales” (Restrepo, 2013, pág. 635).

Las externalidades de las acciones de los Estados o de cualquier otro actor internacional, ya no se circunscriben a un patrón espacial determinado territorialmente. Las acciones de estos actores internacionales crean comunidades de intereses y de defensa que van más allá de un ámbito territorial y reducen las políticas públicas locales de regulación o distribución de los Estados (Agnew, 2016, pág. 11).

Todos estos cambios “han generado transformaciones en todos los ámbitos de las relaciones humanas y en la dinámica de la sociedad internacional, que a su vez provocan la emergencia de nuevos acercamientos teóricos con el fin de explicar y dar un orden razonable a estas nuevas configuraciones sociales internacionales” (Valdés-Ugalde, 2015, pág. 15).

1.2.2 Características de la Nueva Sociedad Internacional

Con el fin de tener un marco conceptual que identifique a la nueva sociedad internacional, a continuación, se hará una breve descripción de sus características de acuerdo a las consideraciones anteriores y siguiendo la teoría de Arenal (2002).

Este autor menciona cinco características: (i) sociedad universal y planetaria, (ii) heterogénea y compleja, (iii) crecientemente interdependiente y global, (iv) políticamente no integrada y sin regulación adecuada, y (v) crecientemente desequilibrada y desigual.

- i) Cuando hablamos de una sociedad internacional “universal y global” nos referimos a la unificación de los sistemas político-diplomático, estratégico-militar, comunicativo y económico, propiciando un sistema de Estados de dimensiones mundiales. A nivel transnacional, se manifiesta a través de una sociedad de dimensiones mundiales, tanto en lo económico, social, científico-técnico y cultural, donde actúan diferentes tipos de actores

internacionales, cuyo poder puede ser mayor al de los Estados, influenciando es sus políticas. Por último, a nivel humano han desaparecido las barreras que separaban las distintas sociedades internacionales y comunidades humanas a nivel mundial, además que progresivamente los seres humanos están siendo más conscientes de este fenómeno. Como consecuencia, “por primera vez en la historia todos los actores internacionales se encuentran inmersos en un mismo mundo, sin posibilidades de expansión fuera del mismo, enfrentados conjuntamente al mismo tipo de problemas, sometidos al mismo tipo de condicionantes y coacciones e influyéndose mutuamente en sus respectivos comportamientos” (Arenal, 2002, pág. 49).

- ii) El carácter “heterogéneo” de la sociedad internacional es consecuencia de lo universal y global mencionada previamente. La convivencia de distintas sociedades internacionales, sus culturas, características sociales, religiosas, lingüísticas, étnicas, etc. genera movimientos de autoafirmación de sus singularidades frente al proceso homogenizador y unificador de la globalización. Por lo tanto, la nueva sociedad internacional no posee un sistema común de valores plenamente aceptado por todos, por el contrario, es multicultural y heterogénea. Además, su heterogeneidad “deriva también de la gran variedad de actores de las relaciones internacionales [ya antes mencionados] (...) y de las profundas diferencias a todos los niveles que existen entre los actores de una misma naturaleza en los planos geográfico y de recursos naturales, demográfico, ideológico, político, jurídico, militar, económico, cultural, científico-técnico (...)” (Arenal, 2002, pág. 51).
- iii) La “creciente interdependencia y globalidad” de la sociedad internacional actual se manifiesta en las revoluciones científico-técnicas, de las comunicaciones en cuanto a su inmediatez, de la información y de la globalización económica. Vivimos en una era de interdependencia, donde

la política mundial ha cambiado, y el poder de los Estados se ha vuelto más elusivo y difuso (Keohane & Nye, 1988). Hoy en día “las interacciones entre los actores internacionales han tenido unos efectos de costo recíproco tan altos, es decir, se ha reducido la autonomía de los mismos, objetivo característico y razón de ser de todo Estado, lo que ha difuminado la soberanía y erosionado las fronteras del Estado como elemento delimitador de lo interno y lo internacional”¹⁰ (Arenal, 2002, pág. 52).

- iv) Decimos que la nueva sociedad internacional está “políticamente no integrada y sin regulación adecuada” porque existe una descentralización del poder, característica esencial de toda sociedad internacional (por ende, esta característica no es una novedad con respecto a las anteriores sociedades internacionales). Esta descentralización del poder o la ausencia de un poder político integrado a nivel mundial se traduce en la falta de órganos o instancias centrales que puedan manejar los fenómenos o cambios de la sociedad internacional. La interdependencia, la globalización, imposición de sanciones colectivas a nivel global o la defensa de valores democráticos o de justicia quedan sujetas a decisiones unilaterales de los Estados o de ciertos organismos internacionales. Si bien el derecho internacional regula las relaciones entre los sujetos de derecho internacional y el fenómeno de las organizaciones internacionales (expresión de la búsqueda de un orden a nivel global), es la voluntad de los Estados lo que las constituye. De hecho, la incapacidad del derecho internacional y de sus instituciones por regular la sociedad internacional se debe,

por un lado, a que los Estados siguen conservando celosamente sus competencias soberanas, sin transferirlas, más allá de algún caso aislado a nivel regional, como la Unión Europea, a instancias centrales de la sociedad

¹⁰ No obstante, la mayor interacción también ha traído beneficios como la mayor cooperación entre Estados y organismos internacionales.

mundial, y siguen haciendo valer en última instancia sus intereses individuales sobre los colectivos y comunes, y, por otro, a que la sociedad transnacional con los actores de todo tipo que la caracterizan, que existe en el seno de la sociedad mundial y tiene una importancia creciente, no sólo escapa a cualquier tipo de regulación y control internacional, sino que además los Estados no han querido o no han podido someterla al Derecho internacional y a las instituciones internacionales, con las consecuencias negativas que ello tiene en orden al funcionamiento de la sociedad mundial (Arenal, 2002, pág. 55).

- v) En la nueva sociedad internacional los actores internacionales y los seres humanos se encuentran en un creciente desequilibrio y desigualdad. Sin bien, esto ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad y una característica común en las sociedades internacionales anteriores, es que este carácter se plantea de manera creciente y extrema en la nueva sociedad internacional. Los desequilibrios y desigualdades se manifiestan en todos los aspectos de la realidad social, tanto a nivel de humano como de los Estados. Por ejemplo, la fractura de ricos y pobres conlleva un sinnúmero de aspectos como la educación, salud, industrialización, etc. Otra fractura importante son las zonas de paz y de caos, donde “las diferencias y las dependencias existentes, tanto a nivel de realidades como de intereses, serían complejas, estando lógicamente marcadas tanto por la cooperación como por la tensión y el conflicto, sin que se pueda descartar la guerra” (Arenal, 2002, pág. 58).

Hemos pasado de una sociedad internacional donde las políticas internacionales de los Estados estaban condicionadas a cierto espacio y tiempo con ciertas limitaciones y capacidades reconocibles; a una sociedad global, transnacional y de resultados inmediatos, donde los procesos de decisión de múltiples actores sobrepasan las estructuras de los gobiernos tradicionales de los Estados,

provocando una mayor incertidumbre y crisis de legitimidad, identidad y eficacia (Castells, 2008, en La Porte, 2016).

Del mismo modo, la política mundial se encuentra fragmentada, “la diversificación de la agenda internacional y la incorporación a ella de numerosos temas dotados de una gravitación propia, (...) implican el fin del mundo jerarquizado de Estados monolíticos exclusivamente ocupados de garantizar su seguridad mediante la acumulación y el uso de recursos de poder que defendió la teoría clásica (Tomassini, 1991, pág. 81)

Como el propio Arenal menciona:

la sociedad mundial no es ya un sistema exclusivamente interestatal y estatocéntrico, sino una sociedad cada vez más multicéntrica, a nivel de actores y, consecuentemente, más imprevisible y más inestable a nivel de estructuras y dinámicas, en el que el problema de la seguridad y la distribución del poder no se circunscribe sólo a los Estados, ni se realiza exclusivamente en términos político-militares. La actual sociedad mundial se caracteriza, así, principalmente por ser un sistema internacional en profunda mutación, o en crisis, cargado de incertidumbres en cuanto a lo que sea el orden mundial futuro, que avanza, en medio de contradicciones, singularidades y limitaciones, hacia un sistema cuyas características se mueven entre la unipolaridad militar y la multipolaridad política, económica y cultural, entendidas en sentido clásico, pero también entre el estatocentrismo y el multicentrismo, desde una perspectiva nueva (Arenal, 2002, pág. 27).

El siguiente cuadro muestra las principales características de la “antigua sociedad internacional” y la “nueva sociedad internacional” siguiendo lo expuesto anteriormente.

Tabla 2: Características de la “antigua sociedad internacional” y la “nueva sociedad internacional”

Antigua Sociedad Internacional	Nueva Sociedad Internacional
• Estatocéntrico. • Anárquico. • No democrático. • Ausencia de una conciencia de intereses y problemas comunes y globales.	• Multicéntrica. • Sociedad universal y planetaria. • Heterogénea y compleja. • Crecientemente interdependiente y global. • Políticamente no integrada y sin regulación adecuada. • Crecientemente desequilibrada y desigual.

Fuente: Elaboración propia.

Esta nueva sociedad internacional “nos lleva a la urgente necesidad de efectuar un replanteamiento conceptual de la soberanía nacional, con el fin de restablecer un proyecto nacional incluyente y democrático que se encamine al ordenamiento (...) del progreso económico y la modernidad política, en el marco de su inserción nacional en un orden internacional con cambios y reajustes tan veloces como profundos” (Valdés-Ugalde, 2015).

Como consecuencia de todas estas transformaciones, la diplomacia, aunque siga “siendo una competencia exclusiva del Estado, ya no puede desarrollarla de forma tan independiente o autónoma como venía haciendo y su ejercicio requiere una mayor capacidad de persuasión para convencer a sus interlocutores en lugar de la simple imposición de normas y criterios (La Porte, 2016, pág. 37).

Por ello, en el siguiente apartado analizaremos la política exterior de los Estados como política pública, y cómo éstas se elaboran y se ejecutan en la política internacional global.

1.2.3 Vínculos entre la Política Exterior y la Política Pública

En el presente apartado se desarrollarán dos conceptos: la política exterior, proveniente de las relaciones internacionales y la política pública, proveniente de la administración pública.

Luego se relacionará ambos conceptos en la medida que la política exterior puede ser vista como una política pública en determinados aspectos, además de ver la relación que existe entre el aspecto interno de los Estados para definir su política exterior.

1.2.3.1 La Política Exterior

La política exterior precede a los Estados modernos. Esta se desarrolla a partir de las interacciones entre sociedades y grupos humanos que buscaban minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de sus relaciones. Por ello, la política exterior es tan antigua como la organización de la vida humana en grupos (Yunus, 2003).

Los intereses colectivos de las sociedades humanas, incluyendo las sociedades primitivas sin Estados, buscaban sus intereses vitales, los cuales chocaban muchas veces con los de otras sociedades. Por lo tanto, la política exterior puede ser vista como una consecuencia de las tensiones surgidas de intereses de distintos grupos humanos (Yunus, 2003).

En la actual sociedad internacional, los grupos humanos se han organizados en Estados, y son estos, a través de sus burocracias, elaboran la política exterior “para aplicarla (...) frente a otros Estados, a fin de lograr los objetivos que persigue de acuerdo a sus intereses nacionales” (Fernández, 2008, pág. 40).

Como se mencionó previamente la política exterior es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales

se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch Cervera, 1993, pág. 3)

A partir de esta definición, y siguiendo la teoría de Calduch (1993), se evidencian elementos de la política exterior como: (i) el carácter estatal; (ii) la relación de la política exterior con la política interna de los Estados; y el establecimiento de objetivos y (iii) fines a los que aspiran alcanzar los Estados.

En primer lugar, el carácter estatal se refiere a que solo los Estados son los que elaboran y ejecutan la política exterior. Si bien muchas veces se habla de la política exterior de otros actores internacionales, como organismos internacionales, movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, entre otros, son los Estados los únicos que reúnen los requisitos para desarrollar plenamente la política exterior, esto es, capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz (Calduch, 1993, pág. 3).

En segundo lugar, la política exterior no puede disociarse de la política interior de los Estados. Ambas políticas se influyen mutuamente siendo dos facetas de la misma realidad. Además, como toda política pública,

la [política] exterior se articula por una combinación de decisiones y actuaciones de los órganos estatales, de modo principal por parte del Gobierno (...). Cuando se quiebra esta ordenada secuencia entre decisiones y actuaciones, podemos afirmar que el Estado carece de una auténtica política exterior. Entonces podemos hablar de que política exterior y acción exterior se confunden al faltar una capacidad decisional autónoma y verdaderamente política (Calduch, 1993, pág. 3).

Lo que diferencia a estas dos esferas políticas es “la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de

una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la vinculación entre Estados” (Calduch, 1993, pág. 3).

Por último, toda política exterior busca alcanzar objetivos y fines, los cuales se identifican con el interés nacional (Calduch, 1993, pág. 4). De este enunciado se desprenden dos elementos: los objetivos y fines; y el interés nacional.

Los fines son “una serie de resultados generales que se aspiran a lograr y/o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía”, mientras que los objetivos son “aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar y/o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores” (Calduch, 1993, pág. 23).

En cuanto al interés nacional se refiere a “lo que un país quiere de sí mismo (en favor de sus ciudadanos) dentro de la comunidad internacional y en relación con las expectativas de otras naciones” (Valdés & Salazar, 1979, pág. 10).

El interés nacional de los Estados determinará los objetivos y fines que perseguirá la política exterior. Los fines son fundamentalmente tres: (i) la prevención de su integridad territorial (elemento de la soberanía); (ii) el mantenimiento de su independencia política (elemento de la seguridad nacional); y (iii) la consecución de sus intereses nacionales¹¹ (Valdés & Salazar, 1979, pág. 10).

Revisando diversos autores, el tercer fin (consecución de sus intereses nacionales) suele ser bastante amplio, pero siempre está asociado a idea de

¹¹ Usual e históricamente “los intereses nacionales se expresan en cuestiones como: el bienestar de un pueblo, el prestigio externo de una nación, la obtención de ciertas posiciones en el exterior para un mejor resguardo de la seguridad nacional, la expansión territorial o ideológica, la cooperación con determinados Estados, etc.” (Valdés & Salazar, 1979, pág. 10)

bienestar económico y social de la población y la búsqueda de mejores niveles de vida para la población (Yunus, 2003, pág. 72).

Por ello se puede decir que, “la política exterior se planifica en base a directrices que conduzcan al logro de los objetivos que persigue el interés nacional en el campo externo” (Fernández, 2008, pág. 41).

Sin objetivos y fines, no se podrá hablar de una política exterior, y como consecuencia, el Estado actuará de manera reactiva a los acontecimientos coyunturales del contexto internacional. De igual manera, es importante contar con los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior, sino se perderá la credibilidad frente a los demás Estados y actores internacionales (Calduch, 1993, pág. 4).

Siguiendo la teoría de Calduch, la política exterior puede ser entendida como un proceso con tres etapas: la elaboración, la ejecución y el control.

La etapa de elaboración consiste en el proceso decisorio, donde interactúan diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado, los cuales establecen los objetivos y medios necesarios para llevar a cabo la política exterior (Calduch, 1993, pág. 4).

Este proceso decisorio puede ser dividido en cuatro fases: (i) la fase de información, donde se recopila informes y data de diversos órganos de la administración estatal, así como de la prensa, medios de comunicación y otras organizaciones no estatales; (ii) la fase de evaluación, donde los órganos políticos superiores (el ejecutivo, el legislativo, asesores presidenciales, etc.) definen los objetivos y medios de acuerdo a la cantidad y calidad de la información que disponen; (iii) la fase de identificación, corresponde a la búsqueda de alternativas de actuación para alcanzar los resultados deseados, en ella intervienen valores ideológicos y expectativas de los decisores; y, finalmente,

(iv) la fase de selección, en la cual, el órgano estatal encargado elige unas de las opciones posibles (Calduch, 1993, pág. 6).

En segundo lugar, tenemos la etapa de ejecución de la política exterior. En ella se desarrollan “un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada” (Calduch, 1993, pág. 11).

Esta fase le corresponde principalmente al poder ejecutivo, es decir, el gobierno y sus órganos dependientes (ministerio de relaciones exteriores, comercio, militar, etc.). La creciente tendencia a la diversidad y complejidad de las acciones exteriores ha llevado a que se incorporen nuevos órganos estatales y organizaciones de la sociedad civil a la política exterior de los Estados. No obstante, estos nuevos actores no han alcanzado el peso dominante de los ministerios de relaciones exteriores o de defensa¹² (Calduch, 1993, pág. 11).

Finalmente, la tercera fase corresponde al control de la política exterior. En ella se evalúan los resultados alcanzados y su concordancia con los fines y objetivos establecidos previamente. En esta etapa final se identifica las responsabilidades de todos los órganos estatales y organizaciones no estatales involucradas en el éxito o el fracaso de la política exterior. Este proceso es imprescindible ya que permite reforzar las decisiones o actividades que han demostrado ser eficaces y corrige las que son perjudiciales (Calduch, 1993, pág. 14).

¹² Sin embargo, hay que tener en cuenta “el protagonismo que están adquiriendo los expertos y funcionarios de otros ministerios en las Embajadas y delegaciones diplomáticas (expertos comerciales y financieros; periodistas; ingenieros; etc.) [lo que] demuestra que la política exterior ya no es un bastión exclusivo de los diplomáticos y los militares” (Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, 1993, pág. 12).

1.2.3.2 La Política Pública

Existen numerosas definiciones acerca de qué es una política pública. Para Subirats, es “una particular y concreta aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto, (...) [y] comporta la formulación de diversos programas de actuación específica de los poderes públicos” (Subirats, 1992, pág. 165).

Por lo tanto, la política pública posee “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, (...) los que son desarrollados por el sector público y, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, Política y Políticas Públicas, 2004, pág. 16).

Asimismo, se puede decir que “son las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales, u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad” (IDEA Internacional, 2008, pág. 33).

A diferencia de la política que es concepto amplio relativo al poder en general, “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, Política y Políticas Públicas, 2004, pág. 7). Por lo tanto “las políticas públicas son entonces respuestas a necesidades sociales” (IDEA Internacional, 2008, pág. 33).

De esta manera las políticas públicas se pueden entender como “decisiones de gobierno sobre temas de interés público que constituyen la respuesta del Estado frente a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que afectan a la sociedad. Sustentan el accionar del Estado y brindan direccionalidad estratégica a las entidades públicas”. (CEPLAN 2016; en Reggiardo, 2017, pág. 15).

Se pueden expresar a través de tres formas:

normas específicas que definen la acción del estado para servicios específicos (...); bloques normativos (conjunto de normas) que

regulan los límites de la actividad de los individuos o grupos de individuos (regulación de servicios de telefonía, código penal). Dentro de esos límites, ellos pueden tomar las decisiones y ejecutar las acciones que mejor respondan a sus necesidades e intereses; y acciones que adopta o que deja de ejecutar un estado (desregulación de los mercados competitivos) (IDEA Internacional, 2008, pág. 33).

Por otro lado “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, Introducción a las Políticas Públicas, 2003, págs. 15-16).

Por ello se dice que las políticas públicas “se van formando a través del tiempo, por lo que reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines. En esa medida responden a valores predominantes o consensos sociales de una etapa definida de evolución de una sociedad y reflejan las realidades de cada una de ellas en un determinado momento” (IDEA Internacional, 2008, pág. 33).

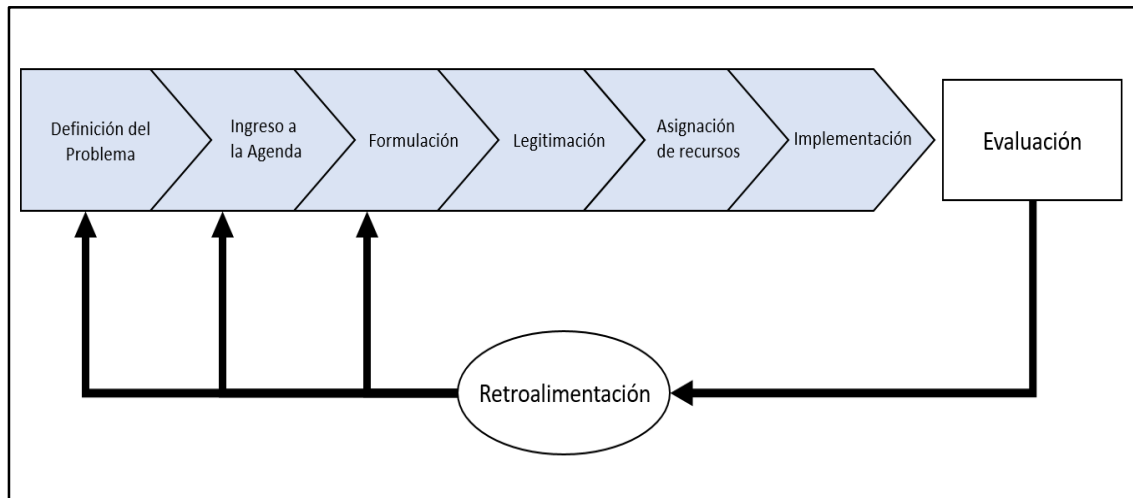
De manera análoga a la política exterior, la política pública también posee un proceso de formación e implementación. El más conocido es el proceso lineal de Guy Petters el cual ayuda a explicar las etapas de una política pública.

Es común entender el proceso de una política pública de modo lineal, “empezando con la identificación del problema y el establecimiento de la agenda pública hasta llegar a la evaluación y el *feedback*. Ese *feedback* puede ser conceptualizado iniciando luego otro ciclo de la política pública, en circunstancias distintas debido al primer ciclo” (Peters, 1996, pág. 28).

Por ello, cabe resaltar que si bien estamos frente a un esquema lineal el *feedback* es un elemento que funciona como un insumo para las tres primeras fases (definición del problema, establecimiento de la agenda y la formulación) generando un ajuste o actualización.

A continuación, se muestra las fases de las políticas públicas siguiendo este esquema de modelo lineal.

Figura 3: Fases de las políticas públicas (modelo lineal)



Fuente: Peters, Guy (1996) *The policy capacity of Government*.

La primera fase es la definición del problema. Este consiste en identificar el problema público a atender. Para ello se analizan situaciones específicas de la sociedad, las cuales reflejan necesidades que requieren ser abordadas. De esta manera se da forma al problema, se identifican los actores involucrados, sus roles e incentivos (Peters, 1996).

Luego está el establecimiento de la agenda. En esta fase los problemas identificados previamente pasan de la agenda de gobierno (problemas que requieren atención) a la agenda política (problemas que logran la atención de los políticos). Los problemas que logran situarse en la agenda política serán los que sean abordados como política pública (IDEA Internacional, 2008, pág. 35).

La tercera fase es la formulación, donde se plantean alternativas de solución en función del problema identificado. Luego se analizan todas las alternativas de solución planteadas (políticas públicas posibles). Es la fase de mayor incidencia

de elementos técnicos y dependiendo de su complejidad se desarrollará con mayor o menor impulso por parte de los órganos ejecutivos. Cuanto más compleja sea la política pública, se necesitará mayor información y apoyo técnico especializados, lo que le dará mayor protagonismo a los órganos ejecutivos frente a los legislativos (Peters, 1996, pág. 30).

En la legitimación se busca el consenso de los otros actores políticos que representan a diversos grupos de interés en la sociedad. En esta fase se dan múltiples negociaciones a través de los gabinetes políticos y órganos de control político como el parlamento, los consejos regionales y los concejos municipales. De esta manera, los potenciales ganadores y perdedores de la política pública hacen sentir su posición. Si “la política pública supera esta fase, es decir que a pesar de los ajustes políticos que se le hagan, continúa siendo una alternativa valiosa para la sociedad porque ayudará a atender una de sus necesidades, estaremos ante una política pública que además de técnicamente correcta será políticamente viable” (IDEA Internacional, 2008, pág. 36).

La fase de aprobación y asignación de recursos consiste en formular el presupuesto y los recursos humanos necesarios para su implementación. Si no existe coherencia entre las políticas y los recursos asignados, la realización de las fases anteriores será inútil (IDEA Internacional, 2008, pág. 36).

La implementación es una de las fases más delicadas y donde muchas de las políticas públicas fracasan. En esta fase se ve la capacidad de los gobiernos por ejecutar las políticas públicas. Surgen problemas operativos, de falta de información, contingencias, etc., los que pueden terminar desvirtuando el objetivo de la política pública (Peters, 1996, págs. 30-31).

Finalmente está la evaluación, donde se analiza si la política pública cumplió sus objetivos para los que fue formulada. La evaluación debe ser diseñada desde la fase de formulación para que todos los involucrados sepan los resultados que

deben lograr. De igual modo, se asegura la recolección de información necesaria para la evaluación como líneas de base, registros de ejecución y avance, documentación de ajustes y sus motivos, etc. Sin evaluación no se puede tomar decisiones informadas “respecto de la continuación o cambio en una política pública, y por ende se incrementa el riesgo de invertir recursos en actividades que no generan valor para la sociedad, o no mejoran el bienestar de las personas (con bajo o nulo impacto) o simplemente no se puede aprender de los logros para replicarlos” (IDEA Internacional, 2008, pág. 37).

Siguiendo las fases del modelo lineal de Guy Petters, la política pública establece un proceso de implementación, asigna recursos necesarios para ello y define un resultado esperado, sin embargo, si no se toman en cuenta todas las fases previamente descritas, “se corre el riesgo de caer en la mera retórica o en un dogmatismo tecnocrático” (Carreño, 2016, pág. 113).

1.2.3.3 Política Exterior como Política Pública

Como hemos podido ver, la política exterior es un proceso de decisiones y acciones formulado por los Estados donde se define un conjunto de lineamientos y acciones que buscan objetivos y fines específicos en el contexto internacional. Estos objetivos y fines responden al interés nacional de los Estados. El interés nacional, a su vez, obedece tanto al bienestar de los ciudadanos, como a un ideal de nación.

Visto de esta manera, y tomando como referencia el concepto más general de política pública previamente expuesto (acciones que toma un Estado para solucionar determinados problemas o necesidades sociales), la política exterior constituiría un tipo de política pública.

Se especifica que es un tipo de política pública ya que, si bien posee determinados elementos comunes (conjunto de acciones estatales, posee

objetivo y fines, es un proceso, busca solucionar un problema público), también tienen ciertas particularidades (variables sistémicas y variables externas específicas), las cuales se explicaran a continuación.

En décadas pasadas, al hablar de la política exterior “los autores contemplan únicamente su acción exterior. Naturalmente que la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte nuclear de la política exterior, pero junto a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella” (Calduch, 1993, pág. 1).

Es así que, cada vez cobra mayor relevancia “la forma en que funcionan los gobiernos y las sociedades nacionales para explicar comportamientos de política exterior” (Van Klaveren, 1992, pág. 176).

Es más, a pesar de que siempre ha existido una retroalimentación e influencia recíproca entre política exterior y política interna, la articulación se ha vuelto más compleja, “tanto por una tendencia a la democratización de los Estados, lo que genera una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil en los temas y problemas diplomáticos, como por una conciencia generalizada en muchos países en cuanto a que sus procesos de desarrollo se encuentran estrechamente vinculados a las modalidades en que ellos se insertan en el contexto internacional” (Mena, 1990, en Carreño, 2016, pág. 114).

Por ello, algunos temas fundamentales para el desarrollo de todo Estado poseen “una combinación tan compleja de elementos internos y externos que han sido denominados “intermésticos” (por el inglés *intermestic*)¹³ (...) [asimismo], temas

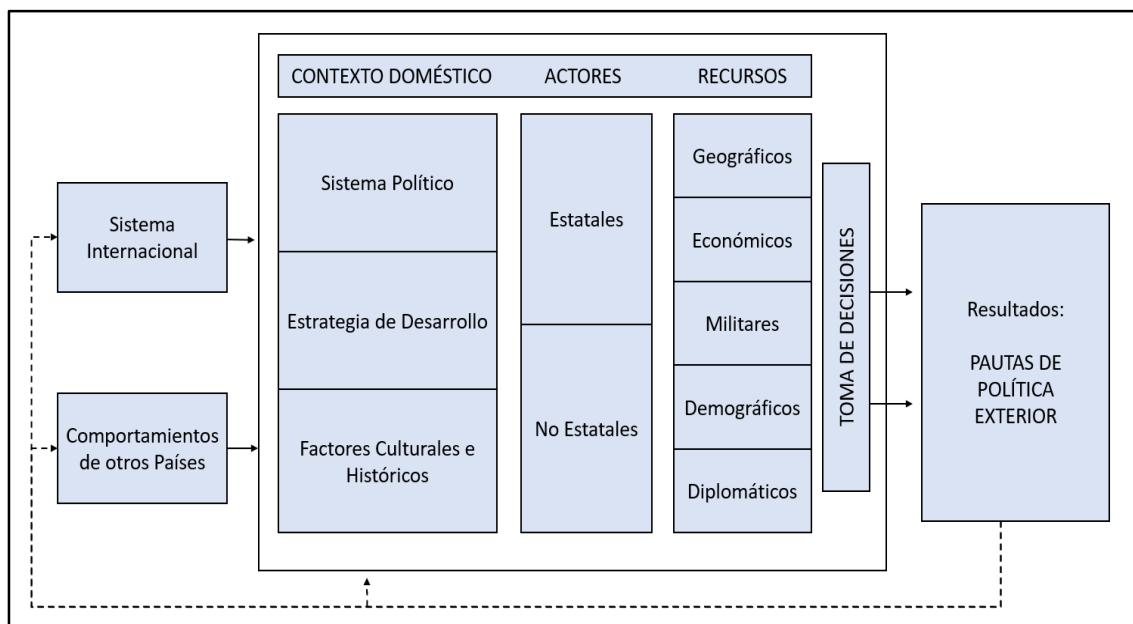
¹³ Es un neologismo para referirse a cuestiones que, simultáneamente son propias del ámbito internacional e doméstico de los Estados.

internos se están internacionalizando y los factores externos están asumiendo una creciente influencia en la política interna” (Van Klaveren, 1992, pág. 178).

Como sostiene Parsons (2013), “los temas y problemas internacionales interactúan con los temas y problemas nacionales, así como estos interactúan con lo que sucede a nivel local” (Parson, 2013, en Carreño, 2016, pág. 115).

En este punto cabe preguntarse si es la política exterior realmente una política exterior. (Krippendorff, 1973, en Van Klaveren, 1992, pág. 176). De hecho, el esquema conceptual elaborado por Van Klaveren sobre el análisis de la política exterior (figura #) ayuda a clasificar los factores tanto internos como externos.

Figura 4: Marco para el análisis de la política exterior



Fuente: Van Klaveren, Alberto (1992) Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: Modelo para Armar.

Como se puede apreciar en el esquema, el medio externo presenta dos componentes: el “sistema internacional” y “comportamientos de otros países”. De esta manera se desprenden la variable sistémica, correspondiente al sistema

internacional como conjunto de interacciones y de compleja interdependencia; y la variable externa específica, relacionada con el comportamiento y atributos concretos de otros países individuales (Van Klaveren, 1992, pág. 178).

Estas dos variables son las que terminan dándole esa particularidad a la política exterior del resto de políticas públicas que realiza el Estado. Como nos aclara el mismo autor, “mientras que en el sistema internacional no hay una fuerte normativa única y el poder tiende a ser más difuso y anárquico, en el medio interno la autoridad y los canales para ejecutar las políticas son singulares y relativamente claros” (Van Klaveren, 1992, pág. 179).

En el ámbito interno o doméstico tenemos tres categorías: el contexto doméstico, los actores y los recursos. Cada una de estas tres categorías tiene sus propios elementos. La primera categoría, contexto doméstico, está más relacionada con la institucionalidad del Estado, esto es su sistema político, su visión de desarrollo económico y social y factores culturales e históricos. La segunda categoría, actores, hace referencias a las organizaciones de diversa índole, ya sean estatales o no estatales, así como grupos sociales y la opinión pública. Todos estos son relevantes para el análisis en la medida que ejercer presión e influencia en la toma de decisiones. Finalmente, la categoría de los recursos se relaciona con las capacidades que posee el Estado para llevar a cabo su política exterior.

La primera categoría, contexto doméstico, involucra tres elementos: “sistema político”, “estrategia de desarrollo” y “factores culturales e históricos”.

En cuanto al primer elemento, no se puede desconocer “el peso que el sistema político estatal ejercerá sobre la política exterior” (Calduch, 1993, pág. 18). El sistema político de los Estados tiene cada vez mayor relevancia al momento de estudiar un político exterior.

La primera distinción que se puede mencionar en este aspecto es la diferencia entre Estados centralistas y Estados descentralizados. En los sistemas centralistas

todas las decisiones de política interior y exterior, son adoptadas por unos órganos políticos y/o administrativos únicos para todo el país. Las autoridades e instituciones regionales y locales, carecen de competencias políticas propias y, en todo caso, pueden desempeñar aquellas que les son conferidas por delegación de los poderes estatales. El ejercicio de la soberanía del Estado en el contexto internacional sólo puede realizarse por un número limitado de órganos, principalmente el Jefe del Estado y el Gobierno (Calduch, 1993, pág. 19).

Por su parte el modelo de sistema descentralizado se caracteriza por la

cesión de ciertos poderes y competencias estatales desde las autoridades políticas y órganos administrativos centrales a las instituciones de las entidades federadas, autonómicas o locales. Generalmente las competencias de política exterior y defensa constituyen áreas reservadas a los poderes centrales del Estado, tanto por la legislación constitucional como por el Derecho Internacional que se resiste a admitir la emergencia de una soberanía diferenciada o fragmentaria, frente a la concepción clásica de la soberanía estatal única (Calduch, pág. 19).

Otra distinción que se puede formular en este primer factor es la de los regímenes políticos de los Estados donde entran aspectos como la distribución real de poderes, el papel de los partidos políticos o la fuerza política de la opinión pública.

Los regímenes pueden dividirse en regímenes autoritarios y regímenes democráticos. Al respecto Van Klaveren menciona que

los regímenes autoritarios pueden verse tentados a extrapolar sus prácticas y estilos internos al área externa, pero también pueden mostrar moderación y apertura hacia el exterior e impulsar políticas cooperativas. Los regímenes democráticos pueden ser conciliadores, pero también pueden verse tentados a exacerbar conflictos externos para obtener beneficios de política interna. El cambio de régimen puede explicar algunas modificaciones de

política exterior, pero también puede tener poco impacto en esa área (Van Klaveren, 1992, pág. 195).

En cuanto al segundo elemento del contexto doméstico, “estrategia de desarrollo”, este se relaciona más al desarrollo económico de los Estados. Estos pueden ser útiles para explicar, por ejemplo, “las actitudes de los países latinoamericanos hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales” (Van Klaveren, 1992, pág. 180).

En lo que respecta al tercer elemento, si bien, “la historia y la cultura representan categorías extremadamente amplias que no se prestan con facilidad a cualquier forma de “operacionalización”, es obvio que tienen una fuerte influencia en la política exterior. (...) las interpretaciones y mitos históricos permean las percepciones de los actores de la política exterior y gozan de enorme popularidad en la opinión pública general” (Van Klaveren, 1992, pág. 198).

La segunda categoría se divide en actores estatales y no estatales. Los primeros son los organismos del aparato estatal, esto es, los pertenecientes al poder ejecutivo, legislativo y judicial. Dentro del poder ejecutivo y tomando en cuenta lo especializado y variado que se han vuelto las relaciones internacionales, un número creciente de ministerios, agencias y otras entidades se involucran en distintas áreas de la política exterior (Van Klaveren, 1992, pág. 180).

Por su parte, los parlamentos

han defendido celosamente sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Sin embargo, su papel se ha visto reducido, no tanto por una delegación formal de atribuciones en favor de los Ejecutivos, que obviamente no están dispuestos a facilitar, sino que más por el predominio de asuntos de “baja política” (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la “alta política” (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.) (Van Klaveren, 1992, págs. 203-204).

Junto a los actores estatales, los actores no estatales se han involucrado más en la toma de decisiones en materia de política exterior. De hecho, “en los países con regímenes democráticos, los partidos políticos, los grupos de presión y la opinión pública, desempeñan un papel decisivo en la articulación entre la dinámica interna y la actividad exterior” (Calduch, 1993, pág. 22).

En cuanto a los partidos políticos, estos “tienen tendencia a privilegiar la política interior y a tratar la política exterior como la pariente pobre. Podemos verificarlo tanto en lo que concierne al nivel de interés concedido a la política exterior como en lo que se refiere al lugar ocupado por la política exterior en la estrategia de los partidos” (Merle, en Claduch, 1993, pág. 23).

Cuando los partidos políticos no logran agregar a la política exterior demandas de sectores de la sociedad, estos sectores se organizan para influir en el curso de decisiones de la política exterior. Dichos grupos “buscan influir o presionar sobre las autoridades estatales para lograr que sus intereses grupales sean reconocidos y, en la medida de sus posibilidades, sean también incorporados como parte de los intereses generales” (Calduch, 1993, pág. 25).

Finalmente, la opinión pública,

aunque habitualmente permanece ajena a la mayor parte de los acontecimientos de la política exterior, bajo determinadas circunstancias de crisis, por ejemplo ante graves conflictos políticos o económicos, y ante ciertos temas en los que demuestra una especial sensibilidad puede llegar a movilizarse, bien de modo espontáneo o inducida por algunos partidos políticos o grupos de presión, constituyendo entonces una poderosa fuerza cuya influencia en el desarrollo de la política exterior se revela decisiva (Calduch, 1993, pág. 25).

La tercera categoría se basa en “alguna estimación gruesa de factores tangibles e intangibles, que son conocidos como *capabilities* en la literatura sobre relaciones internacionales” (Van Klaveren, 1992, pág. 181).

Siguiendo los listados clásicos sobre recursos de la política exterior se tienen los “factores geográficos como la ubicación, tamaño del territorio y características físicas específicas. Los factores demográficos también son tomados en consideración, incluyendo la población total, densidad, estructura demográfica e indicadores relacionados. Los factores militares (...), factores económicos tales como la posesión o falta de determinados recursos” (Van Klaveren, 1992, págs. 181-182).

Como se puede apreciar, el modelo elaborado por Van Klaveren diferencia entre factores externos y factores internos que influyen a la política exterior, evidenciando la relevancia que tiene los factores domésticos.

Asimismo, el modelo presenta una lógica de proceso, similar al enfoque de la política exterior como un proceso de Calduch (elaboración, ejecución y control), y al modelo lineal de política pública elaborado por Guy Petters.

Cabe mencionar que el modelo lineal de política pública de Guy Petters se enfoca en políticas públicas a nivel local, por lo que no considera variables que el modelo de Van Klaveren sí rescata (variables sistémicas y variables externas específicas).

De hecho, el modelo de Van Klaveren incluiría al modelo lineal de Guy Petters, sin entrar en tanto detalle dada su naturaleza de análisis de la política exterior. Por ello, ambos modelos pueden complementarse mutuamente propiciando una herramienta más completa para el análisis de políticas públicas locales o de política exterior.

Siguiendo, esta lógica, la diferencia básica entre la política pública doméstica y la internacional es que, a la primera le concierne a las complejidades intranacionales, mientras que la política exterior afronta problemáticas internacionales. Mientras tanto, los intereses nacionales que persiguen los Estados siguen siendo los mismos (Yunus, 2003, pág. 72).

Otra manera de ver este diagrama elaborado por Van Klaveren es desde la perspectiva burocrática. Según esta, la política exterior es el resultado de “una serie de transacciones entre los diversos órganos de la Administración estatal que participan en su elaboración y ejecución” (Calduch, 1993, pág. 2).

Siguiendo esta perspectiva,

Procedemos sobre el supuesto de que el entorno internacional permite a un Estado perseguir una extensa variedad de metas y sobre la presunción de que las fuentes predominantes del comportamiento nacional en la arena internacional son las organizaciones e individuos de la rama ejecutiva quienes están respondiendo a las oportunidades para, y a las amenazas a, la maximización de sus diversos intereses y objetivos. (...) la pertenencia a la burocracia determina substancialmente las percepciones de los participantes y las metas y dirige su atención desde la arena internacional a las preocupaciones intra-nacionales, y especialmente a las intraburocráticas (Halperin y Kantera, 1985, en Calduch, 1993, pág. 2).

Esto confirmaría el hecho de que los

desafíos globales necesitan de respuestas nacionales por parte del Estado y sus agentes, ya que uno de los efectos de la globalización ha sido precisamente el carácter interméstico y transnacional que ha adoptado la agenda política, evidenciándose una menor diferenciación entre el quehacer local e internacional. (...) la presencia de un sistema internacional basado en la estrecha interdependencia de las unidades que lo componen, así como la red de conexiones transnacionales y la sociedad de la información han cambiado el concepto de frontera hasta el punto de concebirla como algo absolutamente permeable a la acción de los individuos, empresas y organizaciones no gubernamentales (Carreño, 2016, pág. 114).

En este punto cabe identificar ciertas características de la política exterior respecto a la política interior o doméstica. En primer lugar, a nivel doméstico existen instituciones con poder coactivo para hacer cumplir las normas jurídicas a toda la sociedad. Esto no sucede a nivel internacional, al menos no de manera universal y con igual grado de coactividad (Calduch, 1993, págs. 15-16).

En segundo lugar, a diferencia del ámbito estatal, en el ámbito internacional los Estados poseen funciones legislativas, ejecutivas y son destinatarios de normas jurídicas, todo de manera simultánea. Como consecuencia, “los imperativos de la eficacia política terminan erosionando las posibilidades de un control jurídico internacional dejando sólo las vías del control jurídico nacional como el único recurso eficaz” (Calduch, 1993, pág. 16).

Todas estas características mencionadas previamente evidencian las particularidades de la política exterior y dan muestra de su complejidad tanto en su elaboración como análisis.

Para que una política exterior sea exitosa, Reinicke (1998) recomienda

primero, adaptarse continuamente a la cambiante geografía económica de la globalización, como también a las exigencias funcionales; segundo, responder a un proceso de aprendizaje mutuo entre los Estados; tercero, tolerar cierta diversidad en la formulación de políticas públicas en el ámbito nacional; y cuarto, garantizar una cierta cohesión entre las partes a fin de asumir responsabilidades compartidas en un contexto global (Reinicke, 1998, en Carreño, 2016, pág. 115).

Siguiendo estas recomendaciones podemos destacar la relevancia que cobra la administración pública de los Estados en la política internacional. De hecho, “las administraciones públicas deben orientarse hacia el desarrollo global por cuanto en la actualidad un creciente número de decisiones políticas son adoptadas por instituciones internacionales y no por los Estados” (Welch y Wong, 1998, en Carreño, 2016, pág. 117).

Además,

los servidores públicos requieren nuevas competencias para enfrentar los retos que supone la gobernanza global, es decir, deben mostrar, primero, un pensamiento crítico en lugar de una fijación rígida a parámetros de actuación; segundo, una visión amplia que permita integrar más que compartimentar el conocimiento e información; y tercero, capacidad de negociación,

ya que invariablemente las decisiones que adopta un país repercuten más allá de sus fronteras, por lo tanto, es necesario fortalecer la interacción entre naciones que buscan promover sus intereses en los ámbitos local e internacional (Jreisat, 2011, en Carreño, 2016, pág. 117).

Como conclusión, y teniendo en cuenta que la política internacional, elaborada por los Estados dentro de las complejidades del ámbito interno, se desarrolla en un contexto externo altamente cambiante, complejo e interdependiente, la capacidad de las instituciones públicas juega un rol primordial para el logro de los objetivos y para afrontar los nuevos retos y responsabilidades que demanda la nueva estructura externa global (Jreisat, 2005, pág. 235).

En el siguiente capítulo se analizará el papel que juegan los diferentes órganos estatales en la planificación, dirección y ejecución de la política exterior de los Estados, así como sus competencias, responsabilidades y particularidades.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR

Los Estados, como sujetos soberanos, tienen la capacidad de interactuar en el ámbito internacional, es decir establecer relaciones diplomáticas y consulares con los demás sujetos de derecho internacional (Novak & García-Corrochano, 2016, pág. 37).

Desde este punto de vista,

la acción exterior del Estado debe ordenarse a salvaguardar la coexistencia entre los Estados y a cooperar en la satisfacción de sus intereses comunes, dentro del respeto a las normas del Derecho Internacional. Desde una perspectiva interna, la acción exterior se materializa a través de los órganos del Estado, lo que impone la consideración de su organización “*ad intra*” para saber cuáles de ellos son los encargados de la dirección y de la gestión de dicha acción” (Yturriaga, 2015, pág. 77).

Si bien, como ya hemos visto, en el fuero interno de los Estados los actores involucrados en la política exterior son múltiples y de distinta naturaleza, la puesta en práctica de la política exterior “sigue constituyendo una de las parcelas más elitistas de la actividad estatal, (...) y al mismo tiempo una de las que más estrictamente se ha normativizado e institucionalizado, tanto nacional como internacionalmente. En efecto, las constituciones y leyes estatales intentan precisar en qué órganos recae la ejecución de la política exterior y qué funciones pueden realizar cada uno de ellos” (Calduch, 1993, pág. 12).

De la misma manera, desde el análisis de la política exterior, es importante considerar al Estado como “un actor no unitario, sino fragmentado, integrado a su vez por un amplio abanico de actores de diferente naturaleza y situados en distintos niveles” (González & Fernández, 2012, págs. 8-9).

A continuación, se revisará la literatura a cerca de los órganos de las relaciones internacionales. Asimismo, se verán las competencias y particularidades de estos

de acuerdo a la legislación peruana. Finalmente, se describirá brevemente el rol y la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

2.1 Los Órganos de las Relaciones Internacionales

Las relaciones internacionales de los Estados “se conducen mediante personas o entidades que intervienen tanto en la preparación de la política externa como en su aplicación. Esas personas o entidades reciben la denominación de órganos de las relaciones internacionales”¹⁴ (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 20).

Estos órganos básicos ejecutores de la política exterior están divididos en dos grupos: los “órganos internos” y los “órganos externos”¹⁵. El primer grupo lo integra el Jefe de Estado, el Presidente de Gobierno, el Canciller, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, los cuales ejercen sus funciones dentro de la nación. El segundo grupo está formado por los órganos que ejercen sus funciones fuera del territorio nacional, esto es Misiones Diplomáticas, Oficinas Consulares, Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales y Misiones “*ad hoc*” (Morales, 2015, págs. 45-46).

Ambos grupos de órganos actúan de manera coordinada “de acuerdo con los lineamientos de la legislación interna de cada Estado, teniendo presente, ante todo, los intereses de su país en todos los esfuerzos que a nivel internacional se lleven a cabo, no sólo para la mejora de las relaciones entre los Estados, sino también para la estructuración y preservación de un orden internacional justo y equitativo” (Yturriaga, 2015, pág. 78).

¹⁴ En la literatura también son conocidos como órganos de las relaciones diplomáticas, sin embargo, para efectos del presente documento se utilizará el otro término ya que, no solo abarcan relaciones diplomáticas sino también las consulares.

¹⁵ En la literatura también se les conoce a los órganos internos como “ejecutores centrales”, mientras que a los órganos externos se les puede llamar “ejecutores externos” u “órganos periféricos” dependiendo del autor.

A continuación, se describirá cada uno de estos órganos y cuáles son sus funciones y competencias respecto a la política exterior de los Estados.

2.2 Órganos Internos

Los órganos internos, como se ha mencionado, son las personas o entidades que desarrollan las relaciones internacionales de los Estados dentro de la nación, esto es desde el ámbito doméstico.

2.2.1 Jefe de Estado

El jefe de Estado “es la persona que lleva consigo la representación total, absoluta del Estado” (Fernández, 2008, pág. 42).

Como menciona Pérez de Cuellar, es “el primer y más alto órgano de las relaciones internacionales (...) en quien encarna el *jus representationis omnino*. Esa expresión comprende a todas las denominaciones de la primera magistratura de un país, sea Rey o Emperador, Presidente de la República o de Junta de Gobierno (...). Puede definírsele como el supremo representante del Estado en las relaciones exteriores” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 21).

Con el desarrollo de las monarquías parlamentarias en Europa y el surgimiento de nuevas repúblicas en la América post colonial del siglo XIX, comenzó una transferencia del poder real a nuevos gobernantes. En los “regímenes parlamentarios, los Presidentes de Gobierno asumieron las antiguas competencias reales, bajo el control más o menos efectivo de los Parlamentos y, en los presidencialistas, se fundieron los puestos de Jefe de Estado y de Gobierno en la persona del Presidente de la República. En los regímenes duales, el Jefe del Estado pasó a tener únicamente funciones representativas y honoríficas” (Yturriaga, 2015, pág. 80).

Recogiendo la literatura escrita al respecto, en los Estados con regímenes presidencialistas o republicanos, el Jefe de Estado o Presidente de la República posee todas las competencias en materia internacional, por lo que el Jefe de Estado y de Gobierno es la misma persona.

Por su parte, en los Estados con regímenes parlamentarios o monárquicos (ya sea monarquía democrática o parlamentaria), los Jefes de Estado han adquirido un papel meramente honorífico, dándole mayores responsabilidades y competencias en materia de política exterior al Primer Ministro, también llamado Jefe de Gobierno o Presidente de Gobierno.

En todo caso, en cualquiera de los dos regímenes políticos descritos, el Jefe de Estado encarna al Estado y siempre mantiene su máxima representación externa (*jus representationis omnidae*).

Cuando el Jefe de Estado, ejerce su representación “fuera de las fronteras de su país, para negociar con otro u otros jefes de Estado, se conoce hoy como diplomacia en la cumbre, diplomacia en la cima” (Fernández, 2008, pág. 42).

Del mismo modo, el *jus representationis omnidae* se expresa en la “competencia para manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados internacionales” (Yturriaga, 2015, pág. 84).

Como afirma Jara Roncati, en regímenes presidencialistas, “corresponde al Jefe del Estado conducir las relaciones de su país con otras potencias y con las organizaciones internacionales; negociar, firmar y ratificar los tratados internacionales, designar sus Embajadores o representantes permanentes ante las organizaciones y, en caso sea necesario, declarar el estado de guerra” (Jara, 1989, pág. 21).

En el caso del Perú, este posee un régimen presidencialista¹⁶, por lo que el Jefe de Estado (el Presidente) dirige la política exterior y las relaciones internacionales. Además, de acuerdo a la Constitución y a la LOPE, en temas de relaciones internacionales le corresponde:

- a) Cumplir y hacer cumplir los tratados.
- b) Representar al Estado, dentro y fuera de la República.
- c) Celebrar y ratificar tratados.
- d) Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios¹⁷, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.
- e) Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas.
- f) Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.
- g) Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.

Como vemos, la participación del Jefe de Estado peruano en las relaciones internacionales es sustantiva, y dan un claro ejemplo del rol de un Jefe de Estado en un sistema republicano presidencialista.

2.2.2 Jefe de Gobierno

La distinción entre jefe del Estado y jefe del gobierno “es propia de la tradición europea –con regímenes parlamentarios y semipresidenciales que tuvieron como

¹⁶ Si bien existe un largo debate sobre la naturaleza de nuestro régimen político, ya que poseemos características tanto del régimen presidencial como del parlamentario, poseemos determinados elementos (separación de poderes, el Presidente de la República es elegido por sufragio directo, presidente es el jefe de Estado y Jefe de Gobierno, entre otros) que hace que nos definamos, o estemos más cerca, al presidencialismo, o “presidencialismo atenuado” **Fuente especificada no válida..**

¹⁷ De acuerdo con la Ley N° 28091 – Ley del Servicio Diplomático de la República, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales a personal no perteneciente al Servicio Diplomático hasta un veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior.

antecesores a Monarcas que fueron perdiendo el poder político, pero mantuvieron la capacidad de reinar sin gobernar” (Pease, 2010, pág. 9).

De este tipo de régimen político es que surge la idea del Jefe de Gobierno como una figura distinta al Jefe de Estado. A partir del siglo XX, “los Presidentes de Gobierno fueron adquiriendo el poder efectivo arrebatado a los Jefes de Estado, primeramente en el ámbito de la política interna y más tarde —y de forma gradual— el de la política exterior, participando de forma creciente en la actividad internacional y codeándose con aquellos en las reuniones internacionales hasta llegar a desplazarlos” (Yturriaga, 2015, pág. 81).

En el caso de las monarquías, el Jefe de Gobierno asume la administración del Estado. Este posee “las mayores responsabilidades respecto de las relaciones de su país con el exterior, así como de orientar al Monarca en las actuaciones que en tal materia le corresponden” (Jara, 1989, pág. 21).

No obstante,

el Derecho Internacional pone en pie de igualdad a los Jefes de Estado y a los Presidentes de Gobierno, que gozan de un estatuto especial cuando se encuentren en el territorio de otros Estados, (...). Semejante estatuto incluye una serie de inmunidades y privilegios regulados por la costumbre internacional, que tienen por finalidad permitirles ejercer sus funciones y asumir sus responsabilidades por cuenta del Estado que representan de manera independiente y eficaz (Yturriaga, 2015, pág. 84).

Al igual que las del Jefe de Estado, las competencias y funciones del Jefe de Gobierno dependerá del ordenamiento jurídico de los Estados. El Jefe de Gobierno o Presidente de Gobierno suele presidir el Consejo de Ministros, fija las líneas directrices de la política exterior, y vela por su cumplimiento y coordinar las actividades de los distintos Ministerios dentro y fuera del país (Yturriaga, 2015, pág. 88).

En el ámbito internacional, según el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, Jefe de gobierno, al igual que el Jefe de Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores, puede celebrar tratados internacionales sin tener que presentar plenos poderes, ya que en virtud de sus funciones representa al Estado.

El sistema de gobierno peruano, a pesar que posee fuertes incrustaciones provenientes del sistema parlamentario, el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que evidencia un sistema de gobierno eminentemente presidencial (Guzmán, 2016, pág. 122).

Como menciona Fernández Puyó en el Perú “al Presidente del Consejo suele denominársele impropriamente Primer Ministro. (...) [debido a que] Sus facultades facultades hoy son simplemente limitadas” (Fernández, 2008, pág. 42).

Ni en la Constitución, ni en la LOPE se precisa alguna competencia del Presidente del Consejo de Ministros en materia de política exterior. Sin embargo, cabe destacar que el artículo 123 de la Constitución menciona que, además de coordinar las funciones con los demás ministros, el Presidente del Consejo de Ministros es el portavoz autorizado del gobierno después del Presidente de la República.

Por su parte, la LOPE le confiere al Presidente del Consejo de Ministros apoyar al Presidente de la República en la gestión de la política general de gobierno, así como coordinar la planificación estratégica concertada en el Marco del Sistema Nacional de Planeamiento, entre otras funciones.

Por lo tanto, de manera indirecta y eventualmente, el Presidente del Consejo de Ministros, podría el asumir competencias en materia de política exterior.

2.2.3 El Ministro de Relaciones Exteriores

El Ministro de Relaciones Exteriores es el titular de los asuntos exteriores y cabeza de dicho ministerio, por lo que es el agente inmediato y principal colaborador del Jefe de Estado en dicha materia (Jara, 1989, págs. 21-22).

Para Fernández Puyó, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano “ejecutor de las política internacional que dirige el jefe de Estado, no dejando de ser su asesor inmediato en la elaboración de la política externa que se materializa en su propio portafolio” (Fernández, 2008, pág. 45).

De acuerdo a la práctica constante y general que los Estados le atribuyen al Ministro de Relaciones Exteriores, manifiesta comunicaciones a los representantes diplomáticos en el extranjero, tanto de asuntos corrientes, como la postura que deberán tomar en cierta cuestión a nombre del Gobierno (Yturriaga, 2015, págs. 93-94).

De acuerdo con Pérez de Cuellar y Fernández Puyó, las funciones más características del Ministro de Relaciones Exteriores son:

- a) Cooperar con el Jefe de Estado o de Gobierno en la elaboración de la política exterior.
- b) Expresar esa política ante los gobiernos extranjeros.
- c) Dirigir el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) Propone el nombramiento de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios *ad-hoc*; dispone de traslados rutinarios y nombramientos del personal subalterno, no obstante que algunos de ellos dependen del secretario general.
- e) Habla en nombre del país, en cuanto a política exterior se refiere.
- f) Negociar y velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales.
- g) Recibir a los Jefes de Misión extranjeros y negociar con ellos.

- h) Proteger los derechos e intereses del país en el exterior, así como a sus conciudadanos en el exterior, a través de las misiones diplomáticas y consulares.
- i) Mantiene comunicaciones con sus misiones en el exterior.
- j) Refrenda los actos internacionales que suscribe el Presidente de la República.
- k) Refrenda los plenos poderes y las cartas de retiro.
- l) Refrenda las credenciales y las letras patentes y firma cartas de gabinete que acreditan a los encargados de negocios *ad-hoc*.

De estas funciones descritas se deduce una doble naturaleza de este órgano interno del servicio exterior ya que, por un lado, “es un órgano interno del Estado, forma parte del Gobierno y su designación, estatuto y funciones están regulados por el Derecho estatal; de otro, constituye el órgano de las relaciones externas del Estado, es un intermediario entre su propio Estado y los Estados extranjeros, y sus actividades entran en el derecho internacional” (Yturriaga, 2015, pág. 90).

Además, en temas como las inmunidades y privilegios regulados por la costumbre internacional, “la situación del Ministro de Asuntos Exteriores no presenta diferencias con respecto a la del Jefe del Estado o la del Presidente de Gobierno desde el punto de vista del “*ius representationis*”, aunque esté subordinado jerárquicamente a uno u otro, o a ambos a la vez” (Casado, 2014, en Yturriaga, 2015, pág. 84).

A pesar de ello, en determinadas circunstancias, “para la suscripción de tratados, convenios, concordatos, etcétera, se requiere de plenos poderes, para el propio Ministro de Relaciones Exteriores, en cuyo caso debe firmar el Presidente y refrendar el jefe del Gabinete” (Fernández, 2008, pág. 47).

Finalmente, la figura y funciones del Ministro de Relaciones Exteriores afronta dos amenazas: el principio de competencia reservada y la especialización de la acción exterior.

En el primer caso, si bien el Ministro de Relaciones Exteriores es el jefe jerárquico del personal diplomático y de los funcionarios adscritos a su cartera, esto solo le da un poder burocrático similar al de otros responsables de las diferentes áreas ministeriales. La figura del Jefe de Estado o del Jefe de Gobierno (dependiendo del régimen político), bajo el principio de competencia reservada, puede apropiarse de todo aquello que él mismo estime de valor excepcional para el Estado, como la toma de decisiones en materia de política exterior (Mesa, 1985, pág. 150).

Este riesgo representa una amenaza a la función tradicional del Ministro de Relaciones Exteriores, la misma que puede quedar relegada a un mero ejecutor de la política exterior¹⁸. Como lo explica el propio Mesa:

Hoy día, puede asegurarse que aquel privilegio histórico que privilegiaba al ministro de Asuntos Exteriores y a los agentes diplomáticos ha quedado muy disminuido. No se trata ya de que el Gobierno dirija colegiadamente a través de su órgano natural, el Consejo de Ministros, la acción exterior; sino que, en la práctica, el Jefe del Ejecutivo la asuma personalmente en su totalidad o, al menos, en aquellos sectores o asuntos que lo estima oportuno, en aplicación del muy discutido principio de la competencia reservada (Mesa, 1985, pág. 155).

La segunda amenaza proviene de la dispersión y tecnificación de las relaciones internacionales. Temas como el manejo de la política comercial, la protección de la industria local, la firma de acuerdos comerciales, la cooperación para el

¹⁸ Este riesgo puede verse incrementado en sistemas presidencialistas donde el ejecutivo es monocrático, es decir, "las decisiones son tomadas de manera discrecional por el presidente, siendo los ministros, en la práctica, meros colaboradores del jefe de Estado" (Guzmán, 2016, págs. 122-123).

desarrollo, entre muchos otros, han llevado a conflictos de competencia y rivalidades entre los distintos ministerios (Van Klaveren, 1992, pág. 203).

A pesar de ello, el Ministro de Relaciones Exteriores “sigue teniendo peso en el seno del Gabinete de suministrar información o de realizar una opción determinada. Continúa siendo una herramienta muy valiosa para la adopción de decisiones en materia de política exterior y para su ejecución” (Yturriaga, 2015, pág. 92).

En el caso del Perú, los ministros son los titulares y responsables políticos del ministerio y del sector a su cargo. Son nombrados por el presidente de la República a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, como lo establece el artículo 122 de la Constitución.

Conforme al artículo 25 de la LOPE, los ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno.

La responsabilidad política del ministro surge del hecho que “autoriza a los actos presidenciales a través del refrendo ministerial, sin cuya autorización el acto es nulo. La responsabilidad política del ministro es de particular importancia para hacer efectivos los mecanismos de control político directo por parte del Congreso. Esto configura un muy importante mecanismo de control externo de la Administración Pública” (Guzmán, 2016, pág. 124).

Por otra parte, el ministro es el titular del pliego presupuestal, siendo el responsable de que se ejecute de manera adecuada de acuerdo al principio de legalidad¹⁹. Esto recobra importancia para efectos del control externo que realiza

¹⁹ El artículo 4 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, menciona que las autoridades deben de actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

la Contraloría General de la República (CGR) y los órganos de control institucional (OCI) de los ministerios que forman parte del Sistema Nacional de Control (Guzmán, 2016, pág. 124).

Aparte de ser un funcionario administrativo, el ministro también es un funcionario político, ya que toma decisiones de manejo estatal de manera colegiada con el Consejo de Ministros y con el presidente de la República cuando refrenda sus actos (Guzmán, 2016, pág. 124).

Cabe mencionar que “las facultades políticas de los ministros se encuentran seriamente limitadas por la norma constitucional. (...) [En el Perú], en la práctica y en la norma constitucional, la dirección de la política general de gobierno corresponde al presidente de la República y no a los ministros o al Gabinete Ministerial, dada la absoluta libertad del mismo para nombrar y remover a los ministros” (Guzmán, 2016, pág. 125).

Según la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de acuerdo a lo mencionado anteriormente, el Ministro de Relaciones Exteriores es la más alta autoridad política del Sector Relaciones Exteriores y es el titular del pliego presupuestal del Ministerio.

Le compete orientar, formular, dirigir, coordinar, determinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; así como ejercer las funciones que le asigna la Constitución Política del Perú y las demás leyes, pudiendo desconcentrar en los empleados públicos de su Ministerio, las facultades y atribuciones que no sean privativas a su función.

Finalmente, y de acuerdo a la LOPE, el Ministro junto con el Viceministro y el Secretario General, constituye la alta dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.2.4 El Ministerio de Relaciones Exteriores

Los Ministros de Relaciones Exteriores cuentan con “un Departamento altamente profesionalizado, cuya organización y estructuración dependen del Derecho interno de cada Estado” (Yturriaga, 2015, pág. 97).

Este departamento es el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se define como un “órgano de las relaciones internacionales, tanto en la formulación cuanto en la ejecución de la política exterior del Estado” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 29).

Dentro de este, “se planifica, se organiza, se elabora y se efectúa, a través de sus correspondientes canales, la política exterior, tomando en cuenta los intereses del Estado” (Fernández, 2008, pág. 48).

Los Ministerios de Relaciones Exteriores por lo general “son burocracias sumamente institucionalizadas que suelen asumir la representación de las culturas de política exterior, presentándose a su vez como garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los países. Del mismo modo, mientras más profesionalizadas estén, mayor es el grado de legitimidad con que cuentan (por ejemplo, Itamaraty en Brasil, Torre Tagle en Perú)” (Van Klaveren, 2013, en Carreño, 2016, pág. 107).

Con respecto a su terminología, las dos convenciones de Viena, sobre Relaciones Diplomáticas y sobre Relaciones Consulares, reconocen a este órgano con el nombre de Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo, el nombre puede variar dependiendo de cada Estado²⁰. En España, Francia e Italia se le conoce como Ministerio de Asuntos Exteriores; en Portugal es la Secretaría de Estado;

²⁰ Adicionalmente, “los Ministerios suelen ser conocidos por el nombre del lugar donde tienen sus sedes: Palacio de Santa Cruz —en España— “Paço das Necesidades” —en Portugal—, “Quai d’Orsay” —en Francia— la Farnesina —en Italia—, Itamaraty —en Brasil— o Tlatelolco —en México—” (Yturriaga, 2015, pág. 98).

en Estados Unidos es la Secretaría de Estado; en el Reino Unido es la Secretaría de la Oficina del Extranjero (*Foreign and Commonwealth Office*); y en Iberoamérica se le conoce como Cancillería (Yturriaga, 2015, pág. 97).

En cuanto a la organización interna del ministerio, todos los Estados poseen una estructura similar. Por lo general, “hay dos tipos de estructura que prevalecen, por temas o por áreas geográficas. La primera alternativa tiende a una mayor especialización, mientras que la segunda entrega a los encargados del área o del país respectivo el conocimiento de la totalidad de las materias de carácter diplomático con esa área o país. Respecto de la política multilateral, la división se hace atendiendo a cada organización en particular” (Jara, 1989, pág. 22).

Es así que, el diseño organizacional del ministerio

refleja la orientación del Gobierno hacia las regiones del mundo con las cuales se mantienen mayores vínculos diplomáticos, comerciales, culturales o estratégicos; como también devela la necesidad de hacer frente a problemas que trascienden las fronteras geográficas, tales como la seguridad internacional, la no proliferación, los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la cooperación para el desarrollo (Greenstock, 2013, en Carreño, 2016, pág. 107)

Para Pérez de Cuellar las reparticiones que debe de tener todo Ministerio de Relaciones Exteriores es:

un Departamento o Sub-Secretaría de Asuntos Políticos, que puede presentarse por separado, en uno que atienda al estudio y elaboración de los temas políticos y en otro que trate, en forma objetiva, del trámite de los asuntos diplomáticos procedentes de o destinados a las Misiones nacionales y extranjeras y a las otras reparticiones de Estado; un Departamento Consular, que controla el funcionamiento de las oficinas consulares en el exterior; un Departamento de Organismos y Conferencias Internacionales, que ha cobrado considerable importancia (...) por el desarrollo de la colaboración entre los países en el seno de organizaciones internacionales permanentes y de conferencias o congresos especiales (...); un Departamento Económico y Comercial, que

trata de las relaciones económicas internacionales en coordinación con los ministros respectivos; un Departamento de Protocolo, que constituye el enlace entre las Misiones diplomáticas extranjeras, el Jefe de Estado y el Ministro de Relaciones Exteriores; un Departamento de Administración, que trata del régimen interno del Ministerio en cuanto a personal y materiales; un Departamento de Relaciones Culturales e Información (Pérez de Cuéllar, 2013, págs. 30-31).

Por otra parte, al igual que con las competencias del Ministro de Relaciones Exteriores, el ministerio de este sector también se ve afectado por la especialización de las relaciones internacionales ya mencionadas.

De esta manera, “aunque los Ministerios de Relaciones Exteriores suelen reclamar un virtual monopolio de la conducción externa del país, crecientemente tienen que compartir sus responsabilidades con otros Ministerios” (Van Klaveren, 1992, págs. 201-202).

En este sentido, “la complejidad de las relaciones internacionales ha llevado a los Ministerios de Relaciones Exteriores a establecer una vinculación estrecha y permanente con los Ministerios de Defensa Nacional y particularmente con los de Asuntos Económicos y Comerciales en los que concierne al manejo de la política económica externa del gobierno” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 31).

Más aún, en

la realidad presente es que un número considerable de Ministerios invaden las competencias exteriores por la vía de los hechos. No son pocos los departamentos ministeriales que asumen funciones de representación; que toman parte en negociaciones internacionales, invocando su cualificación; que se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros; que cuentan con sus propios servicios exteriores, y que, de manera más formalizada, cuentan con sus propios agregados en las Embajadas; agregados de los que, administrativamente, su superior jerárquico es el propio embajador, aunque la práctica cotidiana descubre tensiones y conflictos entre los diversos superiores jerárquicos (Mesa, 1985, pág. 155).

En el caso peruano, el Ministerio de Relaciones Exteriores, al igual que el resto de los ministerios, es una de las reparticiones de la administración pública a nivel de gobierno central, que se encuentra encargado del manejo y administración del sector Relaciones Exteriores, uno de los actuales dieciocho sectores de la actividad pública.

De acuerdo al artículo 22 de la LOPE, los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

Asimismo, los ministerios son organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo, cuyos principios y normas básicas de organización, competencias y funciones se determinan en la LOPE y en sus respectivas leyes de organización y funciones.

Cabe mencionar que, “los ministerios configuran la entidad administrativa por excelencia, puesto que en los mismos se realizan los más diversos procedimientos administrativos y se emiten actos administrativos de los más variados” (Guzmán, 2016, pág. 124).

Se ahondará con mayor detalle respecto a las funciones y estructura del Ministerio de Relaciones Peruano más adelante.

2.2.5 El Parlamento

El Parlamento, de acuerdo a la constitución de los Estados, puede establecer ciertas limitaciones a los altos dignatarios (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores) en materia de política internacional (Fernández, 2008, pág. 49).

Para el Derecho Diplomático, los órganos de las relaciones internacionales son las personas o entidades que elaboran y ponen en ejecución la política exterior (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 20). En este sentido, los Parlamentos no son

estrictamente considerados por algunos autores como un órgano de las relaciones internacionales, ya que poseen una naturaleza más de restricción y control hacia el Poder Ejecutivo.

A esta naturaleza propia del Parlamento se le conoce como función parlamentaria. Esto es “la acción propia del Congreso, que se traduce en facultades para realizar actos de distinta naturaleza (...) que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley; (...) declaran la existencia de un deber o derecho, (...) actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad del gobierno; entre otros” (Pedroza, 1997, pág. 215).

Dentro de las funciones del Parlamento, la que mayor repercusión tiene sobre el Poder Ejecutivo, y por ende sobre la política exterior, es el control parlamentario. Este control²¹ busca “asegurar que el poder ejecutivo se comporte convenientemente. Pues de los tres brazos del Estado es éste el que representa mayor amenaza para los principios de dicho Estado, en la medida que es el que acumula más poder y, en concreto, el que resulta depositario del aparato coactivo del Estado” (Santaolalla, 2007, pág. 1).

Desde una perspectiva histórica, “los parlamentos han tenido poca participación en asuntos internacionales, lo que no resulta sorprendente en épocas en que las cuestiones internacionales se limitaban esencialmente a las relaciones del país con los demás, manejadas por el ejecutivo por canales a menudo secretos. Desde luego, muchos parlamentos han ratificado tratados derivados de dichas labores diplomáticas, pero a ello se limitaba más o menos su papel (...)” (Unión Interparlamentaria, 2006, pág. 157).

²¹ El control del Parlamento sobre el ejecutivo es fundamentalmente político, por lo que “no se apoya en consideraciones de legalidad, sino de mera oportunidad. Se juzga la actuación del otro poder con la mente puesta en su adecuación a unos parámetros o referencias puramente políticas. En consecuencia la aprobación o la sanción de lo enjuiciado depende de estimaciones subjetivas” (Santaolalla, 2007, pág. 1).

En general, los Parlamentos han defendido sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Empero, su papel se ha visto relegado, no por la delegación de funciones en favor del Ejecutivo, sino, como lo habíamos mencionado antes, por el predominio de la “baja política” sobre la “alta política”²² (Van Klaveren, 1992, pág. 203).

De esta manera,

Mientras que las provisiones legales para (...) [la “alta política”] suelen requerir de alguna forma de aprobación o de fiscalización parlamentaria, los temas de “baja política” son menos reglamentados y normalmente pueden ser manejados de manera más discrecional por el Ejecutivo. En todo caso, las atribuciones tradicionales de los Legislativos para ratificar los tratados internacionales y, en algunos casos, interpelar a altos cargos del Ejecutivo, les siguen otorgando competencias nada despreciables en esta área (Van Klaveren, 1992, págs. 203-204).

Asimismo, el ordenamiento jurídico de los Estados, va a repercutir en una mayor o menor incidencia del Parlamento sobre la política exterior. Por ejemplo, en Estados Unidos el Congreso aprueba los tratados, mientras que en la Constitución mejicana el Senado aprueba determinados nombramientos propuestos por el Presidente en el campo de las relaciones internacionales (García, 2007, pág. 378).

Cabe destacar que el principal reto que afronta este órgano de la política exterior, si es que lo consideramos, es su protagonismo con respecto a dos corrientes actuales de la actual sociedad internacional: los tratados internacionales negociados en foros u organismos internacionales y los procesos de integración regional.

²² Para Van Klaveren, por “baja política” se entiende cuestiones como el comercio, tecnología, comunicaciones, etc.; mientras que por “alta política” se refiere a cuestiones más tradicionales de las relaciones internacionales como territoriales o conflictos bélicos, donde el Parlamento solía tener un rol más notorio.

En el primer caso, la gran mayoría de Parlamentos no son consultados durante las negociaciones de dichos tratados, simplemente se le invita a ratificarlo y a adoptar y enmendar la legislación para su aplicación. En el segundo caso, los procesos de integración, ya sea económico, de administración estatal o de otra índole, están acompañados de transferencia de poderes que afectan a la legislación interna de los Estados son el control ejercido por el parlamento nacional (Unión Interparlamentaria, 2006, págs. 157-158).

En el Perú, y de acuerdo a la Constitución, el Congreso (Parlamento) posee las siguientes competencias en materia de política exterior:

1. En lo concerniente a tratados internacionales (Capítulo II De los Tratados):
 - a. Aprueba o desaprueba los tratados antes de ser ratificados por el Presidente de la República, siempre y cuando versen sobre: derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional u obligaciones financieras del Estado.
 - b. Los tratados que crean, modifican o suprimen tributos que exige la modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución también deben ser aprobados por el Congreso.
 - c. Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución (donde el Congreso desarrolla un rol preponderante), antes de ser ratificado por el Presidente de la República.
 - d. La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.
2. Pedir informes a los Ministros de Estado (Artículo 96).

3. Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público donde es obligatorio comparecer ante las comisiones encargadas de tales investigaciones (Artículo 97).
4. La Comisión Permanente puede acusar ante el Congreso al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, entre otros, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones (Artículo 99).
5. Autorizar al Presidente de la República para salir del país (Artículo 102).
6. Autorizar al Presidente de la República la declaración de guerra y firma de la paz (Artículo 118).

Como vemos, las funciones del Congreso peruano en política exterior son principalmente de control político y demuestran que, la “baja política” de la que hace referencia Van Klaveren, se encuentra bajo el control del Poder Ejecutivo, Jefe de Estado y Ministro de Relaciones exteriores.

2.3 Órganos Externos

Los órganos externos son los órganos de las relaciones internacionales que elaboran y ejecutan la política exterior “fuera del territorio del Estado, sea con carácter permanente –Misiones Diplomáticas y Consulares y Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales-, sea de forma temporal – Misiones Especiales y Delegaciones en Conferencias Internacionales- (Yturriaga, 2015, pág. 78).

Si bien en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) no se presenta una definición de lo que es un Órgano del Servicio Exterior (OSE), sí mencionan cuales son y se define cada uno.

De igual manera, la Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE, que aprueba el Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los OSE de la República, en su artículo 4, no se define el concepto de OSE y se limita a mencionar cuales son: “Embajadas, Representaciones Permanentes ante los Organismos Internacionales y Oficinas Consulares”.

2.3.1 Misiones Diplomáticas

Se entiende por Misión Diplomática²³ a la “agencia o establecimiento que un Estado instala en otro Estado, con su consentimiento, para mantener con él relaciones diplomáticas” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 55).

A este derecho del que gozan los Estados se le conoce como el *ius legationis*. Este consiste en el derecho de enviar misiones diplomáticas a otros Estados (forma activa) y de recibir a los agentes diplomáticos de dichos Estados (forma pasiva). Como vemos es “un derecho y no de un deber, por lo que no están obligados a enviar o a recibir misiones diplomáticas. No obstante, una negativa sistemática de un Estado a intercambiar misiones con otros Estados lo situarían al margen de la comunidad internacional” (Yturriaga, 2015, pág. 130).

Asimismo, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 2 menciona que “el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados y el envío de misiones diplomáticas permanentes se efectúa por consentimiento mutuo”.

Por ello, la Misión Diplomática “constituye una decisión soberana que emerge de la personalidad jurídica del Estado y que luego es contemplada en tratados y, en

²³ Algunos autores se refieren a la Misión diplomática como sinónimo de Embajada, mientras que otros la consideran un término genérico que abarca no solo las Embajadas, sino también nunciaturas, representaciones permanentes, entre otras. En este caso la definiremos como Embajada ya que se hablará de estos otros tipos de misión por separado.

la Convención de Viena de 1961, relativa precisamente a las Relaciones Diplomáticas” (Fernández, 2008, pág. 79).

Sin embargo, dicha la Convención de Viena no define lo que es una Misión Diplomática, solo hace referencia a su personal y sus locales. De acuerdo al artículo 1 los locales de la misión son “los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos”. Adicionalmente, el artículo 22 menciona que el Estado receptor “tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad”.

Por otra parte, el personal de una Misión Diplomática está compuesto por: los agentes diplomáticos, el jefe de la misión o un miembro del personal diplomático de la misión; miembros del personal administrativo y técnico, personal de la misión empleados en el servicio administrativo y técnico; y miembros del personal de servicio, miembros del personal de la misión empleados en el servicio doméstico de la misión.

De acuerdo al artículo 7 de la Convención, “el Estado acreditante podrá nombrar libremente al personal de su misión. En el caso de los agregados militares, navales o aéreos, el Estado receptor podrá exigir que se le sometan de antemano sus nombres, para su aprobación”. El Estado receptor podrá también “dentro de esos límites y sin discriminación alguna, negarse a aceptar funcionarios de una determinada categoría” (artículo 11, párrafo 2).

La Convención, de acuerdo a su perspectiva funcional, establece un régimen especial de inmunidades y privilegios al personal diplomático y a los locales de la misión. Esto se evidencia en el cuarto párrafo del preámbulo, donde se

menciona que “tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados”. Por ello, el Estado receptor se compromete a “dar toda clase de facilidades para el desempeño de las funciones de la misión” (artículo 25).

Conforme a su evolución histórica, la Misión Diplomática,

tal como se entiende hoy no surge hasta el siglo XV. Aunque haya constancia de actividades diplomáticas con anterioridad, tenían éstas carácter esporádico y carecían de continuidad, entrando más bien dentro de la categoría de “Misiones Especiales”. Las primeras Misiones Diplomáticas fueron establecidas por Venecia, de donde se expandió a los Estados Pontificios y a las Ciudades Estado de Italia, y .de allí—, al resto de Europa (Yturriaga, 2015, pág. 116).

Por su parte, “el nacimiento de los Estados llevó al convencimiento de que no solo la relación permanente entre los pueblos era necesaria para una buena convivencia, sino que esa misma interrelación dio lugar al tratamiento de problemas comunes entre ellos e inclusive a un intercambio de experiencias que resulta no únicamente útiles sino necesarias para el desarrollo de los respectivos pueblos”²⁴ (Fernández, 2008, pág. 79).

A pesar que “la diplomacia se ha transformado considerablemente con el transcurso del tiempo, pero las funciones diplomáticas —a diferencia de las consulares— han permanecido casi inalterables, porque el Estado sigue siendo el mismo e iguales sus funciones: representar, negociar, proteger, informar y cooperar” (Martínez, 2014, en Yturriaga, 2015, pág. 147).

La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas en su artículo 3 define las siguientes funciones de una misión diplomática:

²⁴ Las Misiones Diplomáticas han evolucionado a lo largo de la historia. Los autores suelen dividir este proceso histórico en cuatro etapas fundamentales: Antigua, Clásica, Moderna y Contemporánea. Sin embargo, no es objetivo de este trabajo ahondar en el detalle de cada una de estas etapas.

- a. Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;
- b. Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales²⁵, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- c. Negociar con el gobierno del Estado receptor;
- d. Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;
- e. Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

Cabe resaltar que la Convención “no define las funciones diplomáticas, sino que se limita a enumerarlas sin carácter exhaustivo, (...) [tampoco] establece un orden de prioridad o prelación entre ellas” (Yturriaga, 2015, pág. 147).

De esta manera, “el objetivo final de la Misión Diplomática es el mejor desarrollo de una sólida vinculación entre los Estados, de donde surgen acuerdos basados en coincidencias de intereses que favorecen a los respectivos pueblos” (Fernández, 2008, pág. 80).

Finalmente, se tiene que tener en consideración que, “la Misión es una unidad indivisible y la actividad que desempeñan los diferentes servicios debe reflejar esa unidad. Esto quiere decir que éstos deben actuar siempre con conocimiento y autorización del Jefe de Misión” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 64).

Acorde al ROF del MRE, las Embajadas son:

órganos del servicio en el exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de los órganos de línea en función a las materias que sean de su competencia. Son responsables de ejecutar la política exterior y de promover y defender los intereses del Estado y de las personas naturales y jurídicas nacionales en el extranjero, mediante su gestión en los

²⁵ A este derecho y obligación de la Misión se le conoce como “amparo diplomático”. Esto es “la actuación que ejerce un Estado, dentro de determinadas condiciones y requisitos, para proteger, a través de su Misión Diplomática, los intereses de sus nacionales en un país extranjero” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 57).

ámbitos político, diplomático, económico, financiero, comercial, cultural, social y humanitario (Artículo 136).

Las funciones son:

- a. Representar al Estado peruano ante el Estado receptor.
- b. Proteger en el Estado receptor los intereses del Perú y los de sus nacionales conforme al derecho internacional.
- c. Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Perú y el Estado receptor.
- d. Negociar con el gobierno del Estado ante el cual están acreditadas, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Alta Dirección o los órganos de Línea según corresponda.
- 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.
- g. Ejercer funciones consulares cuando no se cuente con oficina consular en la ciudad donde se encuentra ubicada.
- h. Cumplir las funciones establecidas en su propio Reglamento y las demás que les sean encomendadas.

Como se aprecia, las funciones asignadas a las Embajadas no distan de las mencionadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, a las que se le agregan actividades de promoción, consulares y las que le sean encomendadas desde la central (Ministerio de Relaciones Exteriores) para materializar la política exterior.

Con respecto a las actividades administrativas y contables de la misión, esta se regirá por la Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE, Reglamento para la Administración de las Asignaciones, y las opiniones técnicas que pueda emitir la Oficina de Gestión del Servicio Exterior²⁶ (GSE).

²⁶ Más adelante se profundizará su labor y funciones con respecto a los Órganos del Servicio Exterior (OSE).

2.3.2 Misiones Consulares

La Misión Consular o Consulado es el órgano de las relaciones exteriores con representación permanente que “mantiene un Estado en otro con el fin primordial de proteger y auxiliar a sus nacionales y fomentar las relaciones comerciales” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018, pág. 1).

Como menciona Casado, la primera función del Derecho Internacional fue la de regular las relaciones entre los sujetos del mismo. Dicha función ha contado tradicionalmente con dos herramientas fundamentales: las relaciones diplomáticas y las relaciones consulares. Estos han sido los instrumentos básicos para la coexistencia y la cooperación en una sociedad internacional cada vez más interdependiente y compleja (Casado, 2014, pág. 251).

En un principio la actividad consular estuvo vinculada a “las necesidades del comercio internacional y a la protección de los comerciantes en el extranjero, las funciones que hoy día llevan a cabo las Misiones Consulares son producto de un desarrollo histórico largo y complejo, que explica el carácter un tanto heterogéneo e intrincado de las mismas” (González, 2008, en Yturriaga, 2015, pág. 214).

De hecho, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares menciona en su prólogo que estas han existido entre los pueblos desde hace siglos. Por ello, la misma institución “ha sufrido profundas transformaciones en la historia en un largo proceso evolutivo con altos y bajos, en función del desarrollo económico y social de los entes políticos pre-estatales, de los Estados y de la Comunidad Internacional”²⁷ (Yturriaga, 2015, pág. 214).

Al igual que las Misiones Diplomáticas, y de acuerdo al Reglamento sobre las Relaciones Consulares, los Consulados necesitan del consentimiento mutuo, es

²⁷ Si bien algunos autores mencionan que distintas etapas de la evolución histórica de esta institución, no es el propósito de este documento abordar dichos temas.

decir “un Estado no puede disponer que una oficina consular se establezca en el exterior, en la ciudad o mejor dicho en la circunscripción en donde tiene intereses que cubrir o que cautelar, sin la anuencia del país receptor” (Fernández, 2008, pág. 204).

Siguiendo la misma idea, en el artículo 2 de dicha Convención, concede a las relaciones diplomáticas un nivel superior a las relaciones consulares ya que, como se señala, “el consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos Estados implicará, salvo indicación en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares”.

Asimismo, el artículo 3 de la Convención establece que “una Misión Diplomática pueda desde su propio ámbito asumir las funciones consulares dentro de un Departamento o Sección de la propia representación, que se ocupe de esas responsabilidades” (Fernández, 2008, pág. 204).

Si bien la Convención no define qué se entiende por Cónsul, propone un término más administrativo y burocrático como es el de “funcionario consular”. Este se entiende como “toda persona, incluido el jefe de la oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares” (Artículo 1).

En la búsqueda de encontrar una definición podemos tomar la que utiliza el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España: “denominación genérica del titular de una Oficina Consular. Incluye al Cónsul propiamente dicho, al Cónsul General, al Cónsul Adjunto y al Agente Consular” (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2018, pág. 1).

Con respecto al derecho internacional, los Cónsules “son designados solamente con unas atribuciones limitadas y para una circunscripción territorial determinada, fuera de la cual no pueden ejercer actividad oficial alguna sin la autorización del Gobierno del Estado de su residencia. Son agentes del Estado, pero con una

competencia limitada *ratione materiae* y muy a menudo también *ratione loci*” (Zourek, 1957, pág. 86).

En cuanto a las funciones consulares, estas han ido cambiando a lo largo de la historia. Mientras que la función diplomática ha permanecido prácticamente inmóvil, la función consular ha destacado por su variabilidad. De esta manera, “los diplomáticos representan al Estado y los Cónsules a la Administración, y —mientras aquél es siempre el mismo—, ésta puede variar en su estructuración y en las necesidades a cubrir que cada momento impone” (Martínez, 2015, en Yturriaga, 2015, pág. 238).

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en su artículo 5, establece las siguientes funciones consulares:

- a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;
- b) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;
- c) informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;
- d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;
- e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
- f) actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor;
- g) velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por

causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;

h) velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela;

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

j) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;

k) ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del Estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones;

l) prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

De estas funciones se pueden sacar dos conclusiones. Primero, la Convención no presenta una sistematización, ni jerarquía, presentando una relación no exhaustiva de funciones consulares. El apartado m) es una “cláusula escoba” que

“hace referencia a las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la Oficina Consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, y las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor” (Yturriaga, 2015, pág. 239).

Segundo, la existencia de dos tipos de funciones consulares: “las fundamentales —que, al haberse convertido en normas consuetudinarias, deben ser cumplidas por todos los Estados— y las no esenciales —que son fruto de las exigencias específicas de los Estados y cuyo reconocimiento depende de la voluntad conjunta de los Estados acreditante y receptor” (Martínez, 2015, en Yturriaga, 2015, pág. 239).

Por último, cabe mencionar que existe una corriente relativamente nueva sobre el Derecho Consular, llamada “Derecho Consular Internacional”. Este, “al igual que su predecesor se nutre tanto del Derecho interno del Estado que envía como del Derecho Internacional, pero ha desarrollado un Corpus jurídico nuevo, especialmente en el ámbito del Derecho internacional de los Refugiados; y el Derecho internacional de la Migración, que son las disciplinas que sustentan más directamente el desarrollo de la institución de la protección consular” (Morillo, 2006, pág. 55).

En el Perú, a la Misión Consular, acorde al ROF del Ministerio de Relaciones Exteriores, se le llama Oficinas Consulares. Estas son “órganos del servicio exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y coordinan con los órganos de línea aquellas materias que sean de su competencia” (Artículo 138).

Son responsables de “proteger los intereses del Estado y sus nacionales en sus respectivas jurisdicciones, así como de realizar las actuaciones consulares de conformidad con lo establecido en el Reglamento Consular”.

De acuerdo al artículo 138 del ROF del Ministerio, sus funciones son:

- a) Promover la vinculación de la comunidad peruana en el exterior con el Estado y la sociedad peruanos, fomentando la identidad nacional.
- b) Brindar protección legal velando para que los peruanos, sean personas naturales o jurídicas, gocen de los derechos, libertades y garantías permitidos en el Derecho Internacional y las leyes del Estado receptor.
- c) Informar y orientar a los connacionales, independientemente de su situación migratoria, de conformidad con las disposiciones vigentes.
- d) Brindar asistencia humanitaria a los peruanos que están en situación de indigencia o necesidad extrema, de conformidad con las disposiciones vigentes.
- e) Llevar en el exterior el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Registro de Inscripción Militar en el exterior y el Registro de Nacionales.
- f) Realizar todos los actos notariales y registrales que la ley garantiza a los peruanos en el exterior, de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento Consular.
- g) Prestar a los nacionales en el exterior los servicios relacionados con la expedición de documentos de identidad, de viaje y los vinculados al servicio militar; así como certificaciones administrativas y todo acto administrativo propio de la relación entre el Estado y los nacionales.
- h) Otorgar visas a extranjeros para el ingreso al territorio nacional cuando se trate de las calidades migratorias de turista, de negocios, de estudiante y de transeúnte, de acuerdo al Reglamento Consular.
- i) Diligenciar los exhortos que les libren los Jueces de la República con el objeto de efectuar notificaciones y recibir declaraciones o absolución de posiciones.
- 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.

- k) Informar y coordinar con la Embajada peruana en el país receptor los asuntos migratorios que tengan implicancias en la relación bilateral con dicho Estado.
- l) Cumplir las demás funciones previstas en el Reglamento Consular y las demás que les sean encomendadas.

Como se puede apreciar, las funciones mencionadas recogen las facultades señaladas en la Convención, y también en su último apartado, deja abierta la posibilidad de mayores funciones, las cuales se detallan en el Anexo del Decreto Supremo N° 076-2005-RE, Reglamento Consular del Perú.

Por último, en lo que respecta a la administración de las Oficinas Consulares, estas se rigen por la Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE, Reglamento para la Administración de las Asignaciones; las opiniones técnicas que pueda emitir la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE); y el propio Reglamento Consular del Perú.

2.3.3 Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales

Estas son los órganos de las relaciones internacionales que “un Estado acredita de una manera permanente ante una Organización Internacional de la que es miembro” (Jara, 1989, pág. 35).

En la práctica, estas han sido asimiladas a las Misiones Diplomáticas, y como consecuencia “se les ha reconocido un estatuto jurídico semejante, aunque unas y otras no se deben confundir, ya que —aunque tengan muchas cosas en común— ofrecen características diferentes y diferenciadas” (Yturriaga, 2015, pág. 300).

Una de las principales características propia de la Representación Permanente es la “triangularidad”. Esta consiste en la relación que existe entre el Estado miembro de la Organización Internacional, la propia Organización Internacional y

el Estado huésped. El convenio a través del cual se materializa esta decisión se llama convenio Organización-Estado Huésped, “por el cual éste se compromete a otorgar a la Organización misma y a sus miembros un determinado *status*” (Pérez de Cuéllar, 2013, págs. 167-168).

Es importante mencionar que, al igual que la actividad diplomática y consular poseen sus propias Convenciones, la Comisión de Derecho Internacional elaboró un proyecto de Convención al respecto, el cual fue aprobado en la Conferencia de Viena de 1975. Este se llamó la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal (Yturriaga, 2015, pág. 303).

Sin embargo, y como bien los explica Yturriaga:

La Conferencia resultó un parcial fracaso por ignorar las genuinas inquietudes de los Estados que albergaban sedes de Organizaciones Internacionales —Estados Unidos, Suiza, Austria, Francia, Italia, Países Bajos o España¹⁵— y no reconocerles la posibilidad de hacer frente a las conductas inapropiadas de los representantes de los Estados miembros de las Organizaciones Internacionales ubicadas en su territorio, al no poderlos declarar personas no gratas o no aceptables, en los casos de infracción grave y manifiesta de la legislación penal del Estado huésped. Los autores de la Convención tuvieron la rara habilidad de descontentar, no sólo a los principales Estados interesados, sino también a las propias Organizaciones Internacionales, que han expresado sus reservas sobre el texto del Tratado. Esta situación hace altamente inviable la entrada en vigor de la Convención con su texto actual, pues, aunque requiera para ello la aceptación mínima de 35 Estados, subordina su aplicación a que “la Convención haya sido aceptada por el Estado huésped” y a que, tras su eventual entrada en vigor, los órganos competentes de las Organizaciones Internacionales decidan aplicar sus disposiciones, lo que deberá notificar al Estado huésped y al depositario del instrumento. . En la actualidad hay 34 Estados Contratantes —entre los que no figura España, ni ninguno de los anfitriones de las Organización Internacionales más importantes— y, aunque se recibiera el 35º instrumento de ratificación, adhesión o aceptación

requerido para su entrada en vigor, no se produciría ésta si el Estado huésped de la Organización en cuestión no fuera Parte en la Convención o si dicha Organización no diera su anuencia para la aplicación (Yturriaga, 2015, pág. 304).

Sus funciones consisten principalmente en

contactos y negociaciones, sea con los representantes de los demás miembros con el fin, *inter alia*, de lograr apoyo a sus posiciones y proyectos; sea con el Secretario General y sus colaboradores para exponer sus posiciones en una gran variedad de asuntos políticos, económicos o sociales, obtener su colaboración para determinados fines y lograr un consejo y eventualmente sus buenos-oficios informales en cuestiones políticas o relativas a sus relaciones inmunidades o privilegios con el Secretariado o con el país-sede (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 167).

En la misma línea, sus funciones pueden agruparse en dos: funciones comunes a la Misión Diplomática y funciones propias de la Representación Permanente. En el primer caso, la Convención de Viena establece similares a las de la Misión Diplomática:

- a) Asegurar la representación del Estado que envía ante la Organización
- b) Mantener el enlace entre el Estado que envía y la Organización
- c) Celebrar negociaciones con la Organización y dentro del marco de ella.
- d) Enterarse de las actividades realizadas en la Organización e informar sobre ello al gobierno del Estado que envía.
- e) Asegurar la participación del Estado que envía en las actividades de la Organización.
- f) Proteger los intereses del Estado que envía ante la Organización.
- g) Fomentar la realización de los propósitos y principios de la Organización cooperando con ella y dentro del marco de ella.

En el segundo grupo, funciones propias de la Representación Permanente, “debe procurar que los intereses particulares de su Estado coincidan —o sean al menos compatibles— con los ideales de justicia y progreso internacional que suelen

perseguir la mayoría de las Organizaciones Internacionales” (Yturriaga, 2015, pág. 333).

De acuerdo al ROF del MRE, las Representaciones Permanentes ante Organismos Internacionales son “órganos del servicio exterior que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y de los órganos de línea respecto de las materias que sean de su competencia” (Artículo 137).

Estas “son responsables de ejecutar la política exterior en el marco de las organizaciones y organismos internacionales, así como de promover y defender los intereses del Estado en ese ámbito” (Artículo 137).

Sus funciones son:

- a) Representar al Estado peruano ante la organización internacional en la cual se encuentra acreditada.
- b) Promover y proteger los intereses del Perú ante la organización internacional en la cual se encuentra acreditada, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.
- c) Negociar con los Estados miembros en el marco de la organización internacional ante la cual está acreditada, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Cancillería.
- d) Evaluar e informar sobre la evolución de la política multilateral a nivel regional, hemisférico y mundial, así como sobre los temas especializados de los diversos foros y organismos con el fin de contribuir a la definición de una posición nacional que resguarde los intereses del Perú en el ámbito multilateral.
- e) Identificar y promover las oportunidades de cooperación política, económica, técnica, financiera y cultural en el ámbito de los organismos internacionales y foros especializados internacionales que traten materias de su competencia.
- f) Cumplir las demás funciones que les sean encomendadas.

2.3.4 Misiones “*ad hoc*”

La Misión “*ad hoc*”, o también llamada Misión especial es “la delegación de agentes diplomáticos enviados por un Estado a otro Estado con el acuerdo de éste último, para el trato de asuntos específicos o para asistir a ceremonias de carácter oficial” (Pérez de Cuéllar, 2013, pág. 130).

Este tipo de órganos de las relaciones internacionales “es muy frecuente en la práctica contemporánea, debido a la interdependencia entre los Estados y a la necesidad de cooperar, de un lado, y al desarrollo de los medios de transporte y de comunicación, de otro” (Casado, 2014, pág. 266)

En cuanto a su regulación internacional se puede decir que

La CDI identificó al inicio de sus labores la existencia de cuatro principios de Derecho consuetudinario en relación con las Misiones Especiales: Que, a reserva del consentimiento de los Estados involucrados, podían éstos enviar Misiones Especiales, que dichas Misiones —al estar compuestas por representantes de los Estados— tenían derecho a inmunidades y a privilegios diplomáticos, que no tenían “per se” precedencia sobre las Misiones Diplomáticas, y que las Misiones Especiales llegarían a su término cuando hubieran concluido el objeto para el que habían sido enviadas (Memorando de la CDI, 1960, en Yturriaga 2015, pág. 359).

Asimismo, la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales define a esta como “una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado, con el consentimiento de éste, para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado” (Artículo 1).

A diferencia de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales, ofrece una definición precisa sobre lo que es una Misión Especial.

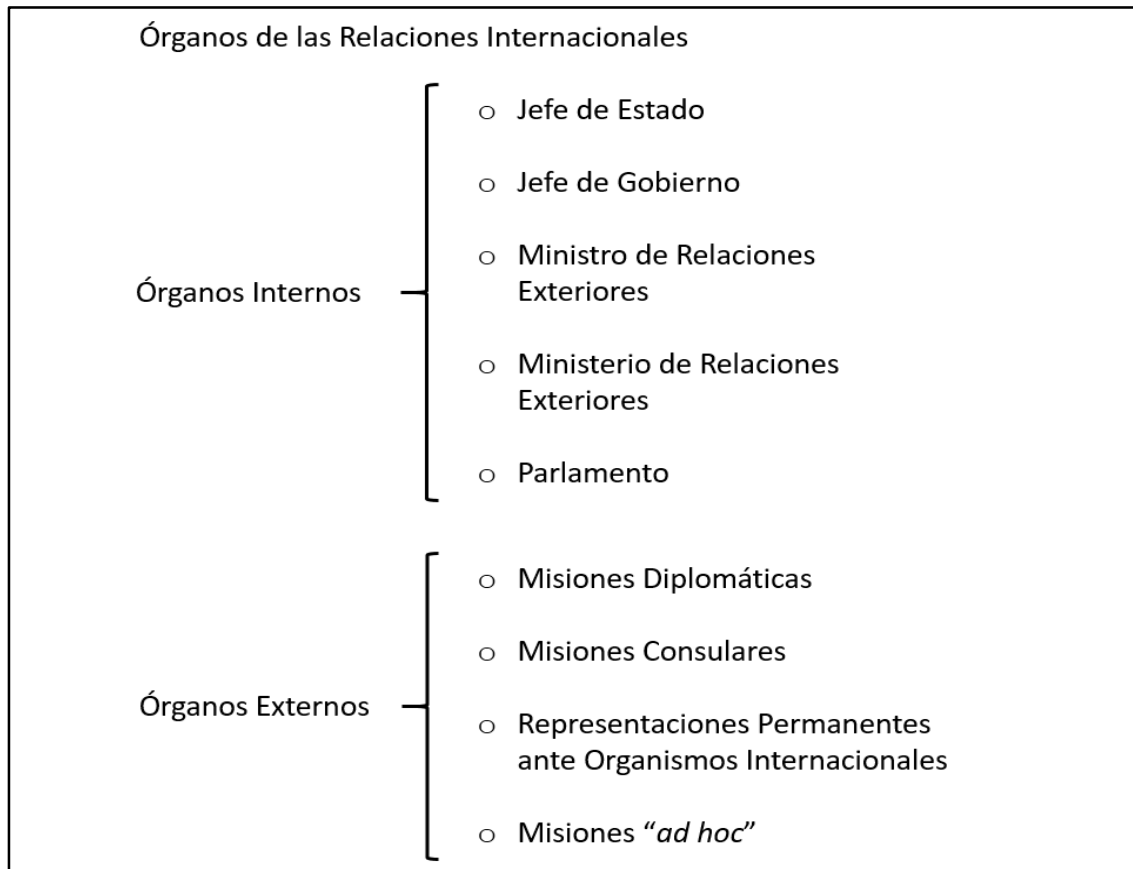
Esta definición “contiene los rasgos esenciales de la institución: temporalidad, representatividad, consentimiento y determinación. La actuación de Misión se confina al transcurso de un plazo fijado o al cumplimiento del objetivo para el que fue creada” (Yturriaga, 2015, pág. 360).

Al igual que una Misión Diplomática o Consular, en el artículo 2 de la Convención de Nueva York menciona que, para el envío de una misión especial de un Estado ante otro, este último deberá expresar su consentimiento. De igual forma, el artículo 3 de dicha Convención sostiene que “las funciones de una misión especial serán determinadas por consentimiento mutuo del Estado que envía y el Estado receptor”.

Este cuerdo puede concluirse sin la existencia de relaciones diplomáticas y consulares entre los dos Estados. Finalmente, “tiene como objetivo tratar de asuntos determinados, como la negociación de un tratado, o realizar un cometido determinado, como la asistencia a la ceremonia de toma de posesión de un Jefe de Estado o a la canonización de un santo por el Papa” (Yturriaga, 2015, pág. 361), entre otros.

En la siguiente figura se muestra un esquema que compila todos los Órganos de las Relaciones Internacionales.

Figura 5: Órganos de las Relaciones Internacionales



Fuente: Elaboración propia.

2.4 El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Según la LOPE, el Poder Ejecutivo está integrado por la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y las Entidades Públicas del Poder Ejecutivo. En el caso de los Ministerios, estos ejercen sus funciones en respuesta a áreas programáticas de acción, sobre las que desarrollan sus funciones para el logro de objetivos y metas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), de acuerdo a su Ley de organización y funciones, “es un organismo del Poder Ejecutivo cuyo ámbito de acción es el sector relaciones exteriores, tiene personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal” (Artículo 2).

Como todo organismo administrativo, es el resultado de la división del trabajo al interior de la administración pública, creando un régimen especializado que goza de autonomía, posee una o varias actividades conexas, su regulación proviene del derecho público y su existencia se debe a la Constitución y a la Ley (Guzmán, 2007).

De acuerdo a la LOPE, el MRE diseña, establece, ejecuta y supervisa políticas nacionales y sectoriales de su sector, asumiendo su rectoría, al igual que los demás ministerios.

Asimismo, entre las competencias del Poder Ejecutivo que pueden ser desconcentradas pero no delegadas, están las funciones inherentes a relaciones exteriores²⁸. Esto va acorde a la teoría de delimitación del área de actuación del Estado. En ella se menciona que para delimitar con claridad las funciones del Estado se tienen que distinguir tres áreas de competencia: las “actividades exclusivas del Estado”²⁹, donde estaría la diplomacia y la política exterior; los “servicios sociales y científicos del Estado”; y la “producción de bienes y servicios para el mercado”. A su vez cada una de estas tres áreas presenta actividades principales (*core activities*) y actividades auxiliares o de apoyo (Bresser, 1998, págs. 527-532).

²⁸ En la LOPE se detallan otras competencias como la defensa y seguridad nacional, justicia (exceptuando la administración de justicia), orden interno, administración tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional, régimen de comercio y aranceles, entre otras.

²⁹ Las actividades exclusivas del Estado son las “actividades monopólicas en que el poder del Estado es ejercido: poder de definir leyes del país, poder de imponer justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de vigilancia, de recaudar impuestos, de regular actividades económicas, de fiscalizar el cumplimiento de las leyes” (Bresser, 1998, pág. 528).

Tabla 3: Áreas de actuación del Estado

	Actividades Exclusivas del Estado	Servicios sociales y científicos	Producción de bienes y servicios para el mercado
Actividades Principales (Core)	Legislar, regular, juzgar, vigilar, fiscalizar, definir políticas, fomentar, etc.	Educación, salud, ciencia y tecnología, programas sociales, promoción cultural, etc.	Infraestructura, industrias extractivas, metalmecánica, etc.
Actividades Auxiliares	Tesorería, logística, almacenaje, limpieza, vigilancia, transporte, servicios técnicos, etc.	Tesorería, logística, almacenaje, limpieza, vigilancia, transporte, servicios técnicos, etc.	Tesorería, logística, almacenaje, limpieza, vigilancia, transporte, servicios técnicos, etc.

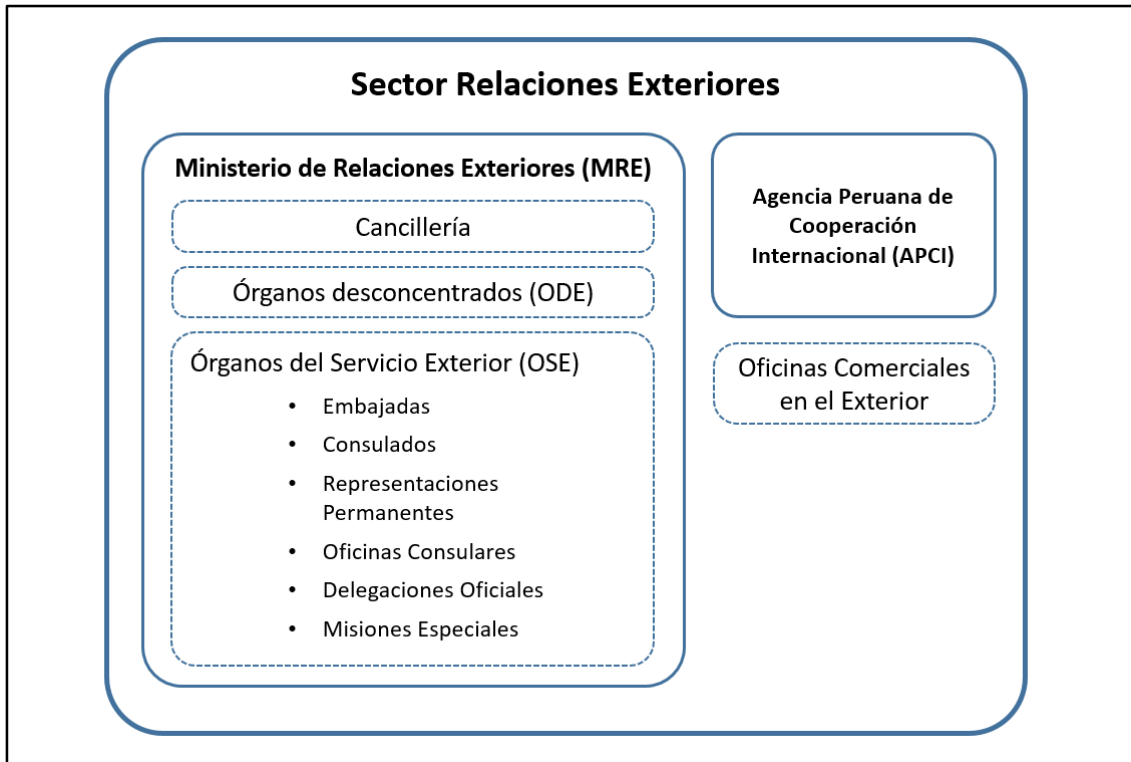
Fuente: Elaboración propia basado en Bresser, 1998.

El ámbito de competencia, la estructura orgánica y las funciones del MRE está definida en la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ella se define al MRE como un organismo del Poder Ejecutivo cuyo ámbito de acción es el sector relaciones exteriores. Es poseedor de personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal.

En cuanto al sector relaciones exteriores, este se integra por el MRE conformado por la Cancillería; sus órganos desconcentrados en el Perú (ODE); los órganos del servicio exterior (OSE), los cuales son embajadas, representaciones permanentes ante organismos internacionales, oficinas consulares, delegaciones oficiales, misiones especiales y las oficinas comerciales en el exterior (OCEX)³⁰; y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

³⁰ A partir del año 2014 las OCEX dependen funcional, administrativa y orgánicamente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) (Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Servicio Exterior para el Año 2014), y mediante el Decreto Supremo N° 002-2015-MINCETUR el cual modifica el ROF del MINCETUR, este último dicta y administra las políticas de las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior. **Fuente especificada no válida..**

Figura 6: Sector Relaciones Exteriores



Fuente: Elaboración propia.

Según el LOF, el ámbito de competencia donde el MRE ejerce sus funciones son: (i) la Política Exterior, (ii) las Relaciones Internacionales, y (iii) la Cooperación Internacional.

La Política Exterior es definida como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”³¹ (Calduch, 1993, pág. 3).

³¹ Ahondaremos más sobre este concepto más adelante en el apartado 1.2.3 Política Exterior como Política Pública.

Por su parte, las Relaciones Internacionales son “el conjunto de relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto de carácter político como la de carácter económico y cultural (...) tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional (empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, individuos, etc.), y entre estos y los Estados” (Arenal, 2007, pág. 23); o de manera más sencilla “son relaciones sociales que inciden a la distribución del poder a nivel mundial” (Barbé, 2007, pág. 107).

La Cooperación Internacional es entendida como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, Relaciones Internacionales, 1991, pág. 88).

Respeto a sus funciones, la LOF del Ministerio las agrupa en rectoras y específicas. Las primeras se ejercen “respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, conforme a la Constitución Política del Perú”. En ellas está la formulación, ejecución y evaluación de la Política exterior; representar permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior y del Servicio Diplomático de la República; negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales; entre otros.

En las funciones específica se encuentran funciones normativas, operativas, de fomento, de servicios consulares, promoción y desarrollo de políticas específicas como el desarrollo fronterizo o la Política Nacional Antártica (PNA), entre otras.

Al igual que en el Perú, en todo el mundo los ministerios de relaciones exteriores han sido considerados, tradicionalmente, como el agente del Poder Ejecutivo responsable de la gestión de los asuntos internacionales: política exterior,

relaciones internacionales y cooperación internacional. De hecho, “su responsabilidad de coordinar la actividad del país en el extranjero parecería otorgarle el papel de liderazgo en la política exterior; sin embargo, su capacidad de influencia en la formulación, implementación y evaluación de esta se ve condicionada por el rol que asumen en esta materia otras organizaciones” (Carreño, 2016, pág. 107).

Como ya se mencionó anteriormente cuando se trató el rol del Ministro de Relaciones Exteriores y del propio Ministerio, ambos afrontan dos amenazas: el principio de competencia reservada y la especialización de la acción exterior.

2.4.1 Estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores

De acuerdo a la LOPE, todos los ministerios poseen una Alta Dirección, conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General. Esta también cuenta con un gabinete de asesoramiento especializado al cargo de un Jefe de Gabinete que conduce la estrategia de las políticas a su cargo, facilita la toma de decisiones y coordina con el Poder Legislativo (Artículo 24).

Luego está el órgano de control institucional (OCI), el cual se encarga del control gubernamental. Cabe resaltar que, si bien los OCI se encuentran al interior de cada entidad, “no forman parte, desde el punto de vista administrativo y funcional, de la estructura de la entidad, sino más bien mantienen una relación de dependencia con la CGR sin que se encuentre sometido a subordinación alguna respecto a la alta dirección de la entidad respectiva; lo cual es garantía de desempeño transparente y autónomo de sus competencias” (Guzmán, 2016, pág. 108).

Todo Ministerio posee órganos de administración interna y órganos de línea. Los primeros, también llamados como órganos de apoyo o de *staff*, son órganos encargados de la planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas de

la entidad. Estos prestan servicios al interior de la entidad, haciendo posible la labor de los órganos de línea, orientando o administrando (Guzmán, 2007).

En cuanto a los órganos de línea o también llamados órganos técnico normativos, según la LOPE, son responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en Direcciones Generales (Artículo 24).

Cada Ministerio, de acuerdo con su LOF, establece su estructura básica y sus funciones. Por su parte el ROF, aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, define su estructura orgánica y las funciones y atribuciones de sus órganos.

En este sentido, de acuerdo a la Ley Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, este se compone de:

- a) Alta Dirección: conformada por los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro y Secretario General. Asimismo, cuenta con un gabinete de asesores.
- b) Órganos de Administración Interna: son las oficinas generales destinadas al cumplimiento de sus funciones sustantivas que se crean mediante decreto supremo y están conducidas por un jefe designado mediante resolución ministerial.
- c) Órganos de Línea: son las direcciones generales que proponen y ejecutan las políticas públicas del Sector Relaciones Exteriores, se crean mediante decreto supremo y están conducidas por un director general designado mediante resolución ministerial.

Dentro de la Alta Dirección, el Ministro de Relaciones Exteriores es la más alta autoridad política del Sector Relaciones Exteriores y es el titular del pliego presupuestal.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 130-2003-RE, Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República, el Viceministro es un embajador del servicio diplomático de la República en situación de actividad. Este, aparte de coordinar, orientar y supervisar las actividades de la política exterior que cumplen los órganos del MRE, cumple con las obligaciones propias del cargo de Jefe del Servicio Diplomático de la República (Artículo 53).

El Viceministro es entonces “la más alta autoridad ejecutiva del ministerio, se encuentra encargado de las labores operativas del mismo en mérito de ello expide resoluciones viceministeriales en materias de su competencia” (Guzmán, 2016, pág. 126).

Por su parte el Secretario General es la “más alta autoridad administrativa del Ministerio, asiste y asesora al Ministro en los sistemas de administración del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asume, por desconcentración expresa del Ministro, las materias que no sean privativas del cargo de Ministro de Estado” (Artículo 11 del LOF-MRE). Por tanto, este colabora con el ministro en labores de naturaleza operativa.

En lo que respecta a la disposición de sus órganos, tanto de administración interna como de línea, estas se detallan en el artículo 5 del ROF. Asimismo, en el mismo documento se grafica el organigrama del Ministerio.

Finalmente, el artículo 14 del LOF menciona a los organismos públicos adscritos al Ministerio de Relaciones Exteriores, los mismos que se regulan conforme a su norma de creación y su ROF. Este es el caso de la APCI, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

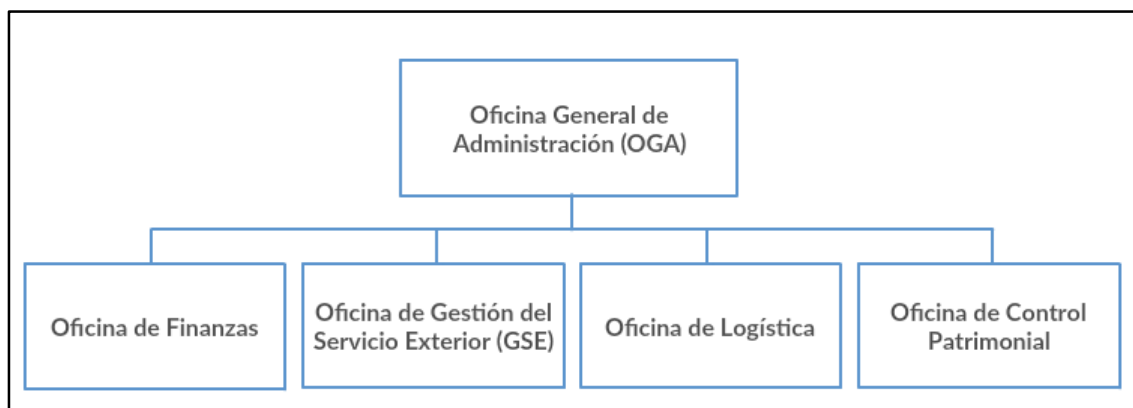
2.4.2 Oficina General de Administración

Para efectos del presente documento nos centraremos en los órganos de administración interna, particularmente la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE), dependiente de la Oficina General de Administración (OGA).

Acorde al artículo 31 del ROF, la OGA es el órgano de apoyo dependiente de la Secretaría General, “responsable de la gestión administrativa y financiera del Ministerio, y del cumplimiento de las funciones establecidas en las normas de los Sistemas Administrativos de Contabilidad, Tesorería y Abastecimiento”.

Su estructura se muestra en el siguiente organigrama, donde se aprecian cuatro oficinas dependientes: Oficina de Finanzas, Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE), Oficina de Logística y la Oficina de Control Patrimonial (Artículo 33).

Figura 7: Organigrama de la Oficina General de Administración (OGA)



Fuente: Decreto Supremo N° 135-2010, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta tiene como funciones (Artículo 32):

- a) Coordinar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y de los procedimientos previstos en los sistemas administrativos a su cargo.

- b) Supervisar y evaluar el proceso de ejecución presupuestaria, contabilidad, tesorería, logística y de gestión de los recursos del servicio exterior del Ministerio.
- c) Supervisar y evaluar la elaboración y ejecución del Plan Anual de Contrataciones.
- d) Evaluar los proyectos de asignaciones ordinarias y extraordinarias a favor de los Órganos del Servicio Exterior y elevar su recomendación al Secretario General.
- e) Aprobar las contrataciones de personal local, de alquiler de inmuebles y adquisición de bienes de capital de los Órganos del Servicio Exterior y otros actos, de acuerdo a la normativa sobre la materia.
- f) Ejercer la representación del Ministerio ante las autoridades y organizaciones nacionales, en los ámbitos que le corresponda.
- g) Celebrar contratos en los asuntos que sean de su competencia.
- h) Emitir las resoluciones directorales en los asuntos de su competencia y visar las resoluciones que corresponda.
- i) Coordinar con la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, en lo que corresponda, los asuntos relativos al presupuesto.
- j) Proponer y/o aprobar normas internas vinculadas con los sistemas administrativos a su cargo, así como directivas para optimizar la gestión administrativa del Ministerio.
- k) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas.

A diferencia de los demás Oficinas Generales de Administración (OGA) presentes en otros ministerios, esta tiene la particularidad exclusiva de ser la encargada de “la administración de los recursos para el funcionamiento de los Órganos del Servicio Exterior y de los Órganos Desconcentrados del Ministerio (Artículo 31 del ROF-MRE).

Ello se evidencia en el inciso d) y e) de artículo 32 del ROF mencionado previamente. Estas últimas dos funciones se materializan a través de la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE), la misma que se analizará en el siguiente apartado.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES A LOS ORGANISMOS DEL SERVICIO EXTERIOR

3.1 Oficina de Gestión del Servicio Exterior

Según el artículo 35 del ROF del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE) “es el órgano de apoyo que depende de la Oficina General de Administración. Es responsable de gestionar la provisión de los recursos para el funcionamiento de los Órganos del Servicio Exterior (OSE), así como de las demás acciones administrativas que éstos requieran para su funcionamiento, de acuerdo a las normas específicas sobre la materia”.

Sus funciones específicas son (Artículo 35):

- a) Elaborar la propuesta técnica de asignaciones ordinarias para su aprobación al inicio del ejercicio presupuestal.
- b) Evaluar periódicamente la ejecución de las asignaciones ordinarias y elaborar las propuestas técnicas de modificación.
- c) Tramitar y emitir opinión sobre las asignaciones extraordinarias, requiriendo a su vez, la opinión técnica y legal de las dependencias correspondientes.
- d) Tramitar y emitir opinión técnica sobre las solicitudes de adquisición de bienes y de contrataciones de servicios y personal requeridas por los Órganos del Servicio Exterior.
- e) Tramitar las asignaciones extraordinarias para el mantenimiento y conservación de los bienes de propiedad o bajo la administración del Ministerio en el exterior, requiriendo la opinión técnica de la dependencia correspondiente.
- f) Tramitar y emitir opinión técnica sobre los actos de administración que no implican la transferencia de dominio, así como sobre los actos de disposición de los bienes de los Órganos del Servicio Exterior para la aprobación de la instancia competente.
- g) Elaborar el registro de los contratos del personal contratado en los Órganos del Servicio Exterior.

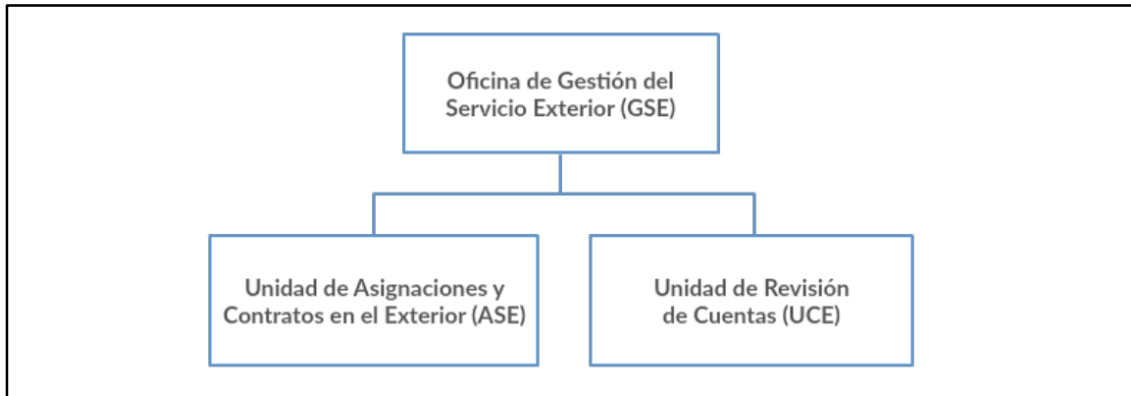
- h) Efectuar la revisión y control de los gastos efectuados por los Órganos del Servicio Exterior a través de los mecanismos de rendición de cuentas correspondientes.
- i) Programar, ejecutar y evaluar el proceso de revisión de la rendición de cuentas de los Órganos del Servicio Exterior, informando de los resultados y recomendando las acciones correctivas que fueran necesarias a la Oficina General de Administración.
- j) Proyectar las resoluciones correspondientes a la aprobación de rendiciones de cuentas.
- k) Cumplir con las demás funciones que le sean encomendadas.

Conforme a estas funciones se puede afirmar que la GSE es un “órganos consultivos³² [ya que], emiten juicios, dictámenes o informes, los mismos que generan efectos jurídicos, sean directos o indirectos” (Guzmán, 2007).

Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 1071-2015-RE, se conforman las áreas funcionales del Ministerio de Relaciones Exteriores (subdirecciones, departamentos y unidades), donde se establece que la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE), está conformada por dos unidades: la Unidad Asignaciones y Contratos en el Exterior (ASE), y la Unidad de Revisión de Cuentas (UCE).

³² Ejemplo de estos son las oficinas de asesoría legal o la oficina de planificación de alguna entidad pública. Pueden ser permanentes o transitorios, e incluso estar conformados por particulares o entes representativos de intereses diversos (Guzmán, 2007).

Figura 8: Organigrama de la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE)



Fuente: Gestión del Servicio Exterior (2018).

De acuerdo al ROF del Ministerio y al Memorándum (GSE) N° GSE0133/2011, le corresponde a la Unidad Asignaciones y Contratos en el Exterior (ASE) desarrollar las siguientes funciones:

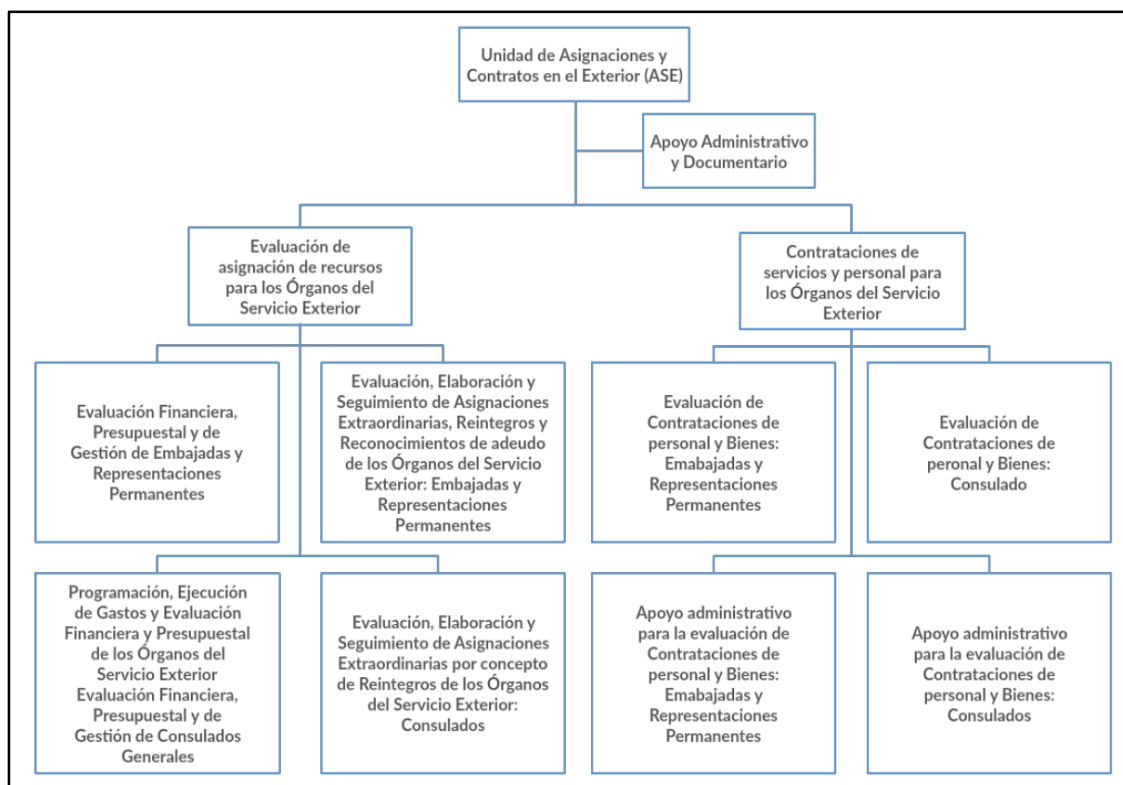
- a) Elaborar la propuesta técnica de asignaciones ordinarias para su aprobación al inicio del ejercicio presupuestal.
- b) Evaluar periódicamente la ejecución de las asignaciones ordinarias y elaborar las propuestas técnicas de modificación.
- c) Tramitar y emitir opinión sobre las asignaciones extraordinarias, requiriendo a su vez, la opinión técnica y legal de las dependencias correspondientes.
- d) Tramitar y emitir opinión técnica sobre las solicitudes de adquisición de bienes y de contrataciones de servicios y personal requeridas por los Órganos del Servicio Exterior.
- e) Tramitar las asignaciones extraordinarias para el mantenimiento y conservación de los bienes de propiedad o bajo la administración del Ministerio en el exterior, requiriendo la opinión técnica de la dependencia correspondiente.
- f) Tramitar y emitir opinión técnica sobre los actos de administración que no implican la transferencia de dominio, así como sobre los actos de disposición de los bienes de los Órganos del Servicio Exterior para la aprobación de la instancia competente.
- g) Elaborar el registro de los contratos del personal contratado en los Órganos del Servicio Exterior.

h) Cumplir con las demás funciones que le sean encomendadas.

De acuerdo a las funciones anteriormente descritas, la Unidad ASE es una oficina de apoyo administrativo y, en ese sentido, se basan en la Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE, Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República.

A continuación, se muestra el organigrama de la Unidad de Asignaciones y Contratos en el Exterior.

Figura 9: Organigrama de la Unidad de Asignaciones y Contratos en el Exterior (ASE)



Fuente: Gestión del Servicio Exterior (GSE).

De la misma manera, la UCE es la contraparte de la Unidad ASE. Esta se encarga de evaluar la ejecución del gasto de las asignaciones ordinarias y extraordinarias otorgados a las misiones en el exterior, así como de revisar la rendición de sus

cuentas documentadas y verificar que se cumpla lo establecido en el Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República.

Cabe mencionar que el proceso de revisión y aprobación de las cuentas remitidas por los OSE, requiere de procedimientos que garanticen una minuciosa y uniforme evaluación de la documentación, tomando en cuenta las disposiciones que estable el Reglamento de Administración de las Asignaciones.

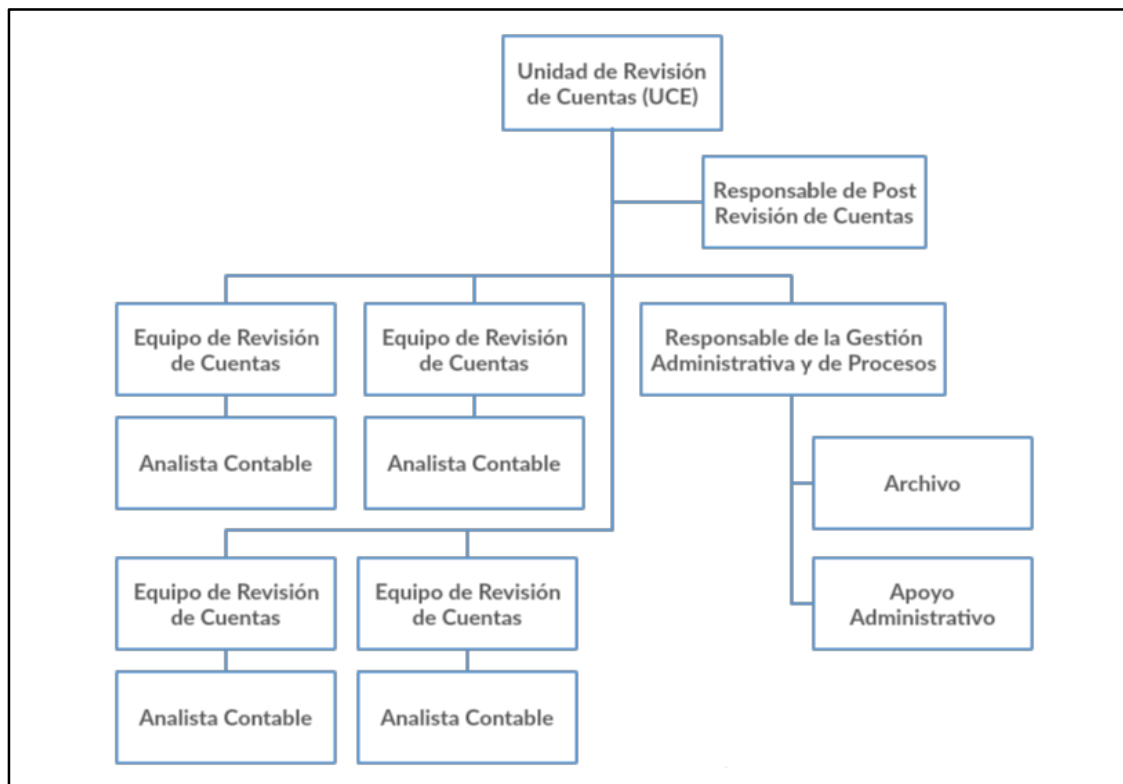
De acuerdo al ROF del Ministerio y al Memorándum (GSE) N° GSE0133/2011 las funciones de la Unidad UCE son:

- a) Efectuar la revisión y control de los gastos efectuados por los órganos del Servicio Exterior a través de los mecanismos de rendición de cuentas correspondientes.
- b) Programar, ejecutar y evaluar el proceso de revisión de la rendición de cuentas de los Órganos del Servicio Exterior, informando de los resultados y recomendando las acciones correctivas que fueran necesarias a la Oficina de Gestión del Servicio Exterior.
- c) Proyectar las resoluciones correspondientes a la aprobación de rendiciones de cuentas.
- d) Cumplir con las demás funciones que le sean encomendadas.

Asimismo, es importante considerar que la labor que realiza el personal de esta área requiere de mucha precisión, objetividad y profesionalismo ya que se trata de la revisión de gastos efectuados con fondos del Estado y que, cualquier omisión efectuada durante el proceso de revisión, podría acarrear responsabilidades en el ámbito administrativo y o penal, dependiendo del caso.

A continuación, se muestra el organigrama de la Unidad de Revisión de Cuentas (UCE).

Figura 10: Organigrama de la Unidad de Revisión de Cuentas (UCE)



Fuente: Gestión del Servicio Exterior (GSE).

3.2 Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior

Como se ha mencionado antes, la Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE aprobó el Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República.

En el marco de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; del Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública; y de la quincuagésima quinta disposición complementaria final de la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del

Sector Público para el Año Fiscal 2015, donde se estableció la obligación de aprobar el proceso de modernización de la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores; se actualizó el antiguo Reglamento para la Administración de las Asignaciones del año 2010³³.

Con ello se buscó que los recursos públicos (asignaciones ordinarias y extraordinarias), sean ejecutados de manera transparente, rindiendo cuentas y con criterios de economía, efectividad y eficiencia, obedeciendo a una actuación coherente y eficaz de la administración pública.

El actual reglamento busca “establecer criterios para el uso y disposición de los recursos del Estado, así como procedimientos para la administración de las asignaciones que reciben los Órganos del Servicio Exterior para sus gastos de funcionamiento y gestión” (Artículo 1).

De acuerdo al artículo 2 del reglamento, su ámbito de aplicación es exclusiva y excluyente para el uso y disposición de los recursos otorgados a los OSE.

Asimismo, el Reglamento en su artículo 4 detalla ciertas definiciones relevantes para comprender por un lado, los actores involucrados en la gestión de los OSE (Jefe de Misión Diplomática, Jefe de Misión Consular, Administrador de Fondos y rindentes), por otro, la terminología básica de la administración de las asignaciones (asignación ordinaria, asignación extraordinaria, atenciones oficiales, ejercicio presupuestal, informe técnico, entre otros), y finalmente, conceptos administrativos y contables (beneficios sociales, bienes de capital, comprobantes de pago, conciliación bancaria, gastos de funcionamiento, entre otros).

El Reglamento se puede dividir en cuatro puntos:

³³ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1080-2010-RE.

1. En el primer punto, título II, se detalla todo lo concerniente a las asignaciones (ordinarias y extraordinarias) y su administración. Se especifica la aprobación, modificación, uso, saldos, rendición, prioridades de pago, entre otros.
2. En el título III y IV, se detalla todo lo relacionado a los gastos, ya sea en bienes, servicios u otros. En esta parte se mencionan temas como los contratos laborales, contratos de arrendamientos de bienes, adquisición de bienes de capital, atenciones oficiales, seguros, gastos por alimentación, telefonía, caja chica, entre otros.
3. El tercer punto, título V y VI, están los temas relacionados a la rendición y revisión de las cuentas. Se mencionan temas como los componentes de la rendición (ya sea ordinaria o extraordinaria), formalidades de los comprobantes de pago, plazos para la rendición, acta de entrega de los Jefes de Misión, observaciones y reparos de las rendiciones, etc.
4. Finalmente, el cuarto punto, título VII y VIII, se establecen las funciones del Jefe de Misión y del Administrador de Fondos, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

A continuación, se procederá a definir las asignaciones ordinarias y extraordinarias, así como su naturaleza y ciertas particularidades de cada una.

3.2.1 Asignaciones Ordinarias

De acuerdo al artículo 4 del Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República, la asignación ordinaria son los “recursos que recibe mensualmente el Órgano del Servicio Exterior destinado a cubrir sus gastos de funcionamiento y programas de política exterior”.

De acuerdo al mismo artículo, los gastos de funcionamiento son los “recursos destinados a asegurar que el Órgano del Servicio Exterior cuente con el personal, la infraestructura, así como otros medios necesarios para su funcionamiento, gestión y representación”.

Por su parte, los programas de política exterior son los “rubros en los que se divide la Asignación Ordinaria, destinados a financiar las actividades de carácter político – diplomáticas; de negociación y promoción comercial, inversiones y turismo; de negociación y promoción cultural, y, de asistencia legal-humanitaria y servicios consulares”.

Si bien estos rubros de los programas de política exterior no están definidos en el Reglamento, el Decreto Supremo N° 070-2003-RE entra a mayor detalle respecto a cada uno de ellos:

- a) Gastos de Funcionamiento: Recursos destinados a asegurar que la Misión cuente con la infraestructura y los recursos mínimos para su normal funcionamiento y adecuada capacidad de representación.
- b) Presupuesto para el Programa de Relaciones Político-diplomáticas: Recursos destinados a financiar las actividades de la Misión de naturaleza político-diplomática que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de política exterior establecidos por la Alta Dirección.
- c) Presupuesto para el Programa de Asistencia Legal-Humanitaria y Servicios Consulares: Recursos destinados a financiar las actividades dirigidas a mejorar la atención al público y contribuir a la celeridad, eficacia, y mejora de la calidad de los servicios presentados por las Oficinas Consulares a los connacionales. También financia el desplazamiento físico de los Cónsules en servicios itinerantes dentro de su circunscripción consular, así como la asistencia legal-humanitaria a los connacionales cuando las circunstancias lo ameriten y según exista disponibilidad presupuestal.
- d) Presupuesto para el Programa de Negociación y Promoción Comercial, Inversiones y Turismo: Recursos destinados a financiar actividades de inteligencia comercial, difusión de oportunidades de negocios e inversión; así como la promoción

de la oferta exportable de bienes y servicios del Perú a fin de incrementar el porcentaje de participación de productos peruanos en el mercado de destino correspondiente. Este programa también comprende las actividades de promoción del Perú como lugar de destino para el turismo.

- e) Presupuesto para el Programa de Negociación y Promoción Cultural: Recursos destinados a financiar las actividades de carácter cultural de la Misión en función de la política cultural del Estado, con el propósito de vincularlas estrechamente con la proyección de una positiva imagen internacional del Perú. Estas actividades también se orientan al mantenimiento y desarrollo de los vínculos culturales entre los ciudadanos peruanos que radican en el exterior y sus comunidades de origen.

En el artículo 5 del Reglamento se menciona que las asignaciones ordinarias se fijarán “mediante Resolución Ministerial, al inicio del ejercicio presupuestal o a partir de la fecha de su apertura”.

Asimismo, la asignación ordinaria podrá ser modificada durante el ejercicio presupuestal teniendo en cuenta diferentes variables como los objetivos de política exterior, el comportamiento del gasto de los OSE, la evolución de los indicadores económicos relevantes del Estado sede y la disponibilidad presupuestal del Ministerio. Esta modificación se hará mediante Resolución Ministerial (Artículo 6).

Las asignaciones ordinarias destinadas a cubrir los gastos de política exterior financiarán los respectivos programas anuales de actividades de los OSE. Estos programas anuales deben ser concertados con los órganos de línea competentes, dependiendo del rubro (Artículo 7).

Adicionalmente, el Jefe de Misión, ya se Diplomática o Consular, podrá solicitar a la OGA la autorización para transferir montos del componente de Programas de Relaciones Político Diplomáticas o del Programa de Asistencia Legal Humanitaria y Servicios Consulares (según corresponda), a Gastos de

Funcionamiento y viceversa. Este tipo de transferencias deberá contar con la opinión favorable del órgano de línea competente. (Artículo 8).

Finalmente, la rendición de cuentas de las asignaciones ordinarias “será trimestral, las mismas que deberán ser remitidas en un plazo no mayor a 45 días calendario contados a partir del primer día del mes siguiente y 60 días calendario para el mes de diciembre”³⁴ (Artículo 69).

En lo que respecta al proceso de fijación y o modificación de la Asignación Ordinaria, este se ha establecido en el “Volumen II: Oficina de Gestión del Servicio Exterior”, del Manual de Procedimientos (MAPRO) de la Oficina General de Administración (OGA), aprobado por Resolución de Secretaría General 0182-2018/RE.

En dicho Manual se establece el procedimiento de “Fijación y/o modificación de Asignación Ordinaria” (P-GSE-02). En este se detalla que el órgano responsable del procedimiento es la OGA, la unidad orgánica responsable es la Oficina GSE, y la unidad funcional responsables es la Unidad ASE.

También se menciona el alcance (todos los OSE donde se requieran recursos); el marco legal del procedimiento; un indicador de *performance*; y los *input* y *output* de dicho procedimiento.

Por último, se establecen las etapas del procedimiento (13 etapas), así como su duración y flujograma; y los anexos relacionados.

Para poder apreciar el detalle de este procedimiento se puede revisar el Anexo 1: P-GSE-02 Fijación y/o modificación de asignación ordinaria.

³⁴ El Reglamento agrega que, de manera excepcional, “y por casos debidamente justificados el OSE podrá solicitar a la OGA un plazo adicional para la remisión de las rendiciones de cuentas siempre que se formule antes del vencimiento del plazo inicial” (Artículo 69).

3.2.2 Asignaciones Extraordinarias

De acuerdo al artículo 4 del Reglamento, la asignación extraordinaria son los “recursos destinados a cubrir gastos que no pudieron ser previstos con la asignación ordinaria”.

Para acceder al otorgamiento de una Asignación Extraordinaria se tiene que fundamentar las razones por las que se requiere dicha asignación y el presupuesto que determine el monto solicitado (Artículo 9).

Dependiendo del monto de la asignación extraordinaria esta podrá ser aprobada mediante Resolución Ministerial (si es igual o mayor a US\$ 10,000.00 o su equivalente en otra moneda) o por Resolución de Secretaría General (si es menor al monto mencionado) (Artículo 10).

Las asignaciones extraordinarias solo podrán ser utilizadas para atender el objeto o los fines por los cuales se sustentó su otorgamiento (Artículo 11). Asimismo, “no se otorgarán asignaciones extraordinarias para cubrir déficits de la asignación ordinaria” (Artículo 9).

Por último, “la rendición de cuentas documentadas de la asignación extraordinaria es independiente de la rendición de cuentas de las asignaciones ordinarias y deberá remitirse, (...) en un plazo máximo de treinta (30) días calendario posterior al cumplimiento de su objeto” (Artículo 70).

Cabe mencionar que, en la actualidad, a partir del año presupuestal 2018, los Programas de Política Exterior se han venido financiando mediante asignaciones extraordinarias, salvo el rubro de asistencia legal-humanitaria y servicios consulares, tal como se muestra en la Resolución Ministerial 0023-2018-RE.

En esta RM se fijan, para el primer semestre del ejercicio presupuestal 2018 las asignaciones ordinarias de los OSE, donde se muestra en el detalle los rubros

de gastos de funcionamiento y el programa de asistencia legal humanitaria y servicios consulares.

Lo que se busca con esta modificación es poder determinar de manera certera cuanto es el monto gastados por los OSE para cada programa en específico, ya se de Relaciones Político-diplomáticas; Negociación y Promoción Comercial, Inversiones y Turismo; o Negociación y Promoción Cultural.

Al igual que el procedimiento de fijación y o modificación de la Asignación Ordinaria, el procedimiento de aprobación de Asignación Extraordinaria también está detallado en el “Volumen II: Oficina de Gestión del Servicio Exterior”, del MAPRO de la Oficina General de Administración.

Para poder apreciar el detalle de este procedimiento, “Aprobación de Asignación Extraordinaria” (P-GSE-03) se puede revisar el Anexo 2: P-GSE-03 Aprobación de asignación extraordinaria.

3.3 Criterios para fijar las asignaciones ordinarias y extraordinarias

La decisión de aprobar una asignación ordinaria o extraordinaria para un OSE es un proceso amplio donde se involucran, no solo órganos, oficinas y unidades dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), sino también diferentes criterios y prioridades.

Partiendo de que los recursos presupuestales son escasos y limitados, muchas veces los tomadores de decisiones, la Alta Dirección del MRE, se encuentran en un juego de suma cero, donde tiene que optar por aprobar, rechazar o modificar las solicitudes de los OSE con respecto a su presupuesto.

Por ello, y para efectos de este documento, se ha elaborado un modelo que recoge tres tipos de criterios al momento de la toma de decisiones. Estos son: (i) los criterios técnicos, (ii) los criterios estratégicos, y (iii) los criterios políticos.

A continuación, se procederá a describir en qué consisten cada uno de estos y cómo es que afectan a la toma de decisiones relacionada a las asignaciones ordinarias y extraordinarias de los OSE.

3.3.1 Criterios técnicos

Los criterios técnicos son los que toma en consideración la Unidad de ASE y la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE) al momento de elaborar el informe técnico. El informe técnico es el documento administrativo que explica y sustenta la fijación y o modificación de las asignaciones ordinarias.

Por lo tanto, los criterios técnicos son los que evalúan y toman en consideración ASE y GSE para explicar y sustentar la fijación y o modificación de las asignaciones ordinarias. Dada la naturaleza del procedimiento, y de la unidad orgánica (GSE) y funcional (ASE) responsables, los criterios técnicos son de carácter presupuestal, contable, administrativo y económico.

A continuación, se detalla cada uno de ellos.

a. Límite presupuestal

El límite presupuestal es el primer criterio técnico que se toma en consideración ya que este va a determinar el total del crédito presupuestal anual que va a manejar GSE para las asignaciones ordinarias.

La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OPP) otorga, mediante un memorándum dirigido a GSE, la Certificación de Crédito Presupuestario para atender los requerimientos de asignaciones ordinarias de un determinado ejercicio presupuestal.

Este procedimiento se realiza a comienzo de año y especifica el monto total anual y los montos específicos de acuerdo a metas, esto es, de acuerdo a Consulados

(Meta 0107175), Embajadas (Meta 0137175) y Representaciones Permanentes (Meta 0137176).

Adicionalmente, puede haber casos de adelanto de crédito presupuestario por parte de la OPP, a solicitud de GSE para transferencias adelantadas de asignaciones ordinarias a los OSE. Estos casos, si bien son comunes, no es una práctica generalizada en los OSE. Suele suceder cuando se tienen contratos de alquiler o arrendamiento donde las cuotas se pagan por adelantado.

Por último, puede haber una modificación del límite presupuestal, ya sea el caso de un incremento o disminución. En el primer caso, se realiza mediante una solicitud sustentada de GSE a OPP, el cual lo aprueba a través de un memorándum similar al de la aprobación del crédito presupuestario anual. El segundo caso suele ser poco frecuente, sin embargo, en esos casos se dan ciertos recortes a nivel de programas de política exterior de los OSE, y se priorizan los gastos administrativos, tal como lo menciona el Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República en su artículo 19.

En el Anexo 3, se muestran unas tablas donde se puede apreciar la evolución del límite presupuestal de GSE en el año 2018. En ellas se aprecia el presupuesto aprobado a GSE para el año presupuestal 2018, una ampliación de presupuesto aprobada por parte de OPP, total de recursos transferido de GSE a las OSE hasta octubre del 2018, y las proyecciones de incremento de asignaciones ordinarias hasta fin de año para embajadas y consulados.

b. Saldos de períodos anteriores

Los saldos de ejercicios anteriores es lo que queda luego de haber transcurrido un período de tiempo determinado para el cual se le fijó una asignación ordinaria. Los saldos pueden ser positivos, por lo que habría una disponibilidad de recursos

en las cuentas del OSE, o negativo, por lo que se habría gastado más de lo previsto en la asignación ordinaria.

Los saldos no son necesariamente de un ejercicio presupuestal (un año). Estos pueden ser mensuales o trimestrales dependiendo del análisis que se quiera realizar y de los montos de las asignaciones ordinarias a fijar.

Los saldos proveen de una información histórica del gasto del OSE, el cual puede ayudar a pronosticar de manera más precisa la fijación de las asignaciones ordinarias para los próximos períodos (ya sea mensual, trimestral, semestral o hasta anual).

Cabe destacar que, estos saldos pueden ser engañosos, dado que en un período de tiempo determinado pueden aumentar de manera drástica (saldos positivos) o quedar en déficit (saldos negativos). En estos casos, cabe entrar al detalle, esto es a la estructura de gastos (que se verá a continuación) del OSE para observar cuales cuentas se han movido y el porqué de ello.

A manera de ejemplo, en el Anexo 4 se muestra una evaluación de las asignaciones ordinarias de una Embajada, donde se aprecian los importes mensuales de gasto del año 2017 y la primera mitad del 2018 y el monto de la asignación ordinaria mensual para esos mismos períodos.

c. Estructura de gastos

La estructura de gastos hace referencia a los rubros de gastos de funcionamiento que puede tener el OSE. Esto es, principalmente alquileres, servicios, y remuneraciones y beneficios sociales.

Los alquileres pueden ser inmuebles (oficinas, residencia del Jefe de Misión y locales de uso específico como depósitos, cocheras, etc.) o muebles (equipos, vehículos, o bienes de capital).

Por su parte los servicios, pueden ser servicios públicos (luz eléctrica, teléfono, internet, agua y desagüe, correspondencia, valija, Courier, etc.), servicios no personales (servicios eventuales de personas naturales sin vínculo laboral o prestación de servicios de personas jurídicas).

Y, finalmente, las remuneraciones y beneficios sociales compuesto por los sueldos del personal administrativo localmente contratado, los sueldos del personal de servicio, sus beneficios sociales y otras obligaciones según la ley local del Estado receptor.

Adicionalmente, existen gastos como los seguros, bienes de consumo, instalación, remodelación, mantenimiento, atenciones oficiales, y sobregiros y comisiones bancarias, entre otros.

Dependiendo de cada misión, estos conceptos de gasto van a ser mayores o menores dada la particularidad de misma y de la magnitud de sus actividades, ya sea una Embajada, Consulado o Representación Permanente.

Para poder ejemplificarlo, en el Anexo 5 se muestra la evaluación de las asignaciones ordinarias de un Consulado a nivel de estructura de gasto para el año 2017.

d. Adquisición o reemplazo de bienes de capital

Este criterio hace referencia a los gastos por adquisición de bienes inmuebles o muebles por parte de los OSE. Dada su naturaleza, estos incrementan el patrimonio del Estado y son analizados porque suelen ser montos significativos y poco recurrentes.

Por ello, requiere de cierta anticipación para fijar su asignación y suele estar acompañado de un sustento que consta de la finalidad de la adquisición, proformas, cotizaciones y, en caso lo requiera, una cotización técnica.

Estos pueden ser inmuebles, como terrenos, edificaciones, predios rústicos y o urbanos para uso de los OSE; o muebles, como mobiliario, equipos de oficina, equipos informáticos, *software*, vehículos de transporte, equipo de comunicación, artefactos electrodomésticos, entre otros.

Para poder definirlos se utilizan los siguientes criterios:

Tabla 4: Criterios para clasificar un bien de capital

Nº	Criterio	Detalle
1	Naturaleza	Incrementa patrimonio del Estado
2	Clasificación	Registrado en el Catálogo de Bienes Patrimoniales
3	Valor	Mayor a 1/8 de la UIT vigente
4	Depreciación	Depreciable en el tiempo
5	Vida Útil	Mayor a un año

Fuente: Manual de Procedimientos de la Oficina General de Administración – MAPRO OGA (2018).

e. Variables macroeconómicas

Las variables macroeconómicas que se toman en cuenta al momento de definir las asignaciones ordinarias son: la inflación y el tipo de cambio.

Con respecto a la inflación, esta puede afectar el poder adquisitivo de las asignaciones ordinarias fijadas para un determinado OSE ocasionando una falta de recursos para afrontar los gastos de los programas de política exterior o los mismos gastos administrativos.

Por otro lado, el tipo de cambio puede afectar el monto nominal del presupuesto aprobado por la asignación ordinaria. En este caso existen dos escenarios, uno positivo, donde el tipo de cambio favorece al OSE dándole un mayor presupuesto para sus actividades, y uno negativo donde el tipo de cambio reduce el monto nominal del presupuesto del OSE impidiendo su gestión.

Ambos riesgos, de inflación y tipo de cambio, pueden afectar, por un lado, la representación y las funciones que cumple el OSE como actor relevante en la ejecución de la política exterior peruana, y por otro, llevar a un posible

incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el OSE en el exterior (contratos de personal, alquileres, etc.).

Por ello, es importante monitorear de manera frecuente ambos indicadores e informarse de sus tendencias para poder anticiparse a los cambios o tener cierto margen de maniobra a nivel presupuestal en la GSE.

f. Costo de vida

Finalmente, el criterio técnico de costo de vida afecta a los sueldos y al posterior cálculo de los beneficios sociales, del personal administrativo y de servicios que trabajan en la misión.

Si bien este factor suele ser mucho más estable, también se toma en consideración al momento de fijar las asignaciones ordinarias de los OSE.

3.3.2 Criterios estratégicos

En cuanto a los criterios estratégicos, estos serán las metas, acciones y objetivos estratégicos priorizados en el “ecosistema” de planes y políticas que conforman la estrategia de la política exterior peruana.

Para ello es importante conocer cuáles son estos planes y programas que posee el MRE. Estos, en conjunto, son un instrumento orientador de la gestión sectorial y sirve para priorizar determinados OSE de acuerdo a su posición geográfica, vinculación con Estados u Organismos Internacionales, así como las actividades que realiza la propia OSE. En seguida se procederá a explicar este ecosistema de planes y programas donde se desenvuelve el MRE.

El MRE ejerce sus funciones, para el logro de los objetivos y metas del Estado, teniendo como marco internacional la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el modelo de bienestar, el marco de políticas de inversión y el Programa País

OCDE-Perú de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

A nivel nacional, el MRE articula sus objetivos con las Políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional, en especial la Sexta Política: “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”; el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional; la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030 y la Política General del Gobierno. Los objetivos estratégicos del sector se implementan a través de los planes estratégicos y operativos vigentes: Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM 2015-2021), Plan Estratégico Institucional (PEI 2017-2019) y Plan Operativo Institucional (POI 2018).

En el PESEM se han definido cuatro objetivos estratégicos a tener en cuenta: (i) Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral, (ii) contribuir al fortalecimiento de la competitividad e imagen del país en el exterior a través de la promoción económica y cultural, y de la protección del patrimonio cultural, (iii) proteger los derechos, fomentar la vinculación con el Perú y promover la inserción en el país de destino de los peruanos en el exterior, y (iv) crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

Por su parte, las entidades estatales deben coordinar con el MRE toda acción en materia de Política Exterior, sujetándose a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y demás normas internacionales aplicables; así como, a lo establecido en sus normas de creación, de acuerdo a sus competencias y funciones.

El MRE tiene a su cargo cuatro políticas nacionales: la Política Nacional Migratoria 2017-2025, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional

(PNCTI), la Política Nacional Antártica (PNA), y la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

Cada una de ellas posee sus objetivos y lineamientos, los cuales se revisarán brevemente.

a) Política Nacional Migratoria 2017-2025

A propuesta del sector Relaciones Exteriores y dentro de los parámetros de la modernización de la gestión pública y su orientación hacia la satisfacción del ciudadano, el 27 de abril de 2017 fue aprobada la Política Nacional Migratoria, mediante D.S. 015-2017-RE.

El MRE, a través de la Comisión Multisectorial Permanente denominada Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), tiene a su cargo la articulación de la implementación, monitoreo y evaluación de la Política Nacional Migratoria, en el ámbito nacional y en el marco de sus respectivas competencias.

Su aprobación ha marcado un hito para el Perú porque considera los principios, objetivos y lineamientos del Marco de Gobernanza sobre Migración aprobado por los Estados Miembros de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) el 2015, reconociendo la normativa internacional de los derechos humanos y priorizando el bienestar y la inclusión social de los migrantes y sus familias.

Esta política nacional se formuló para ordenar la intervención del Estado, evitando la superposición de funciones y la existencia de vacíos en la gestión, institucionalizando objetivos y lineamientos a mediano y largo plazo, y abordando estratégicamente la problemática en su real dimensión, a través de soluciones integrales que se implementan de forma articulada intersectorial e intergubernamentalmente para atender a los siguientes cuatro grupos humanos: peruanas y peruanos con voluntad de migrar; connacionales que residen de

manera temporal o permanente en el exterior; peruanos y peruanas que retornan al Perú; y, población extranjera en el Perú.

b) Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI)

El MRE es el ente rector de la PNCTI, tal como establece la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE, así como la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que incluye, entre las funciones rectoras del MRE, la de “formular, planear, dictar, dirigir, coordinar y supervisar las políticas nacionales en materia de cooperación internacional”.

Corresponde actualizar el marco legal de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú, considerando que las normas de creación, organización y funciones de APCI establecen que dicha entidad es el ente rector de la cooperación técnica internacional. Asimismo, existe la necesidad de evaluar la pertinencia de modificar o derogar la Ley del Sistema Nacional de Cooperación Internacional No Reembolsable (Ley N° 28875), por estar desfasada con las normas de organización y funciones del MRE y, por ende, no ser posible su reglamentación ni implementación.

La actualización de estas normas permitirá fortalecer la institucionalidad y el marco legal de la Cooperación Técnica Internacional, potenciar su rol como herramienta de Política Exterior y mejorar la calidad regulatoria en el Perú, en consonancia con los estándares del Programa País de la OCDE.

En consecuencia, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (aprobada por D.S. N° 050-2012-RE del 8 de noviembre de 2012) debe ser actualizada, de acuerdo al Reglamento que regula las Políticas Nacionales (D.S. 029-PCM-2018), como parte del saneamiento normativo en esta materia.

c) Política Nacional Antártica (PNA)

La Política Nacional Antártica fue aprobada por D.S. N° 014-2014-RE de 29 de marzo de 2014.

La Política reafirma que la Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos y que el Perú busca consolidar su presencia activa y permanente en el continente blanco, fortaleciendo la investigación científica, en el marco de la cooperación antártica y la legislación peruana en ciencia, tecnología e innovación tecnológica.

Sus principales objetivos son cautelar los intereses y derechos del Perú en la Antártida, en el marco del Tratado Antártico; y asegurar la presencia activa y permanente de nuestro país en el continente antártico.

La formulación, coordinación, conducción y supervisión de esta Política está a cargo del MRE, en su calidad de órgano rector; mientras que el Ministerio de Defensa está a cargo de la administración logística y mantenimiento de toda estación científica o instalación que el Perú tenga o pueda llegar a tener en la Antártida.

Es necesaria la actualización de la presente Política, a fin de adecuarse a la estructura actual del Estado, así como a las directrices y metodología del Ceplan, en el marco de un escenario internacional en el que debe profundizarse la investigación científica y la protección del ambiente frente a los desafíos que representan para el futuro de la Antártida y la humanidad.

d) Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos

En el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado, el MRE identificó la necesidad de elaborar la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (Política de Fronteras), a fin de determinar los objetivos prioritarios y los lineamientos que permitan llevar de manera eficaz y eficiente los servicios del Estado a las poblaciones de frontera. Ello, en el marco de la ley N° 29778 - Ley

Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, denominada “Ley de Fronteras”, que creó el Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos (SINADIF).

En julio de 2017 se inició formalmente el proceso de formulación de la Política de Fronteras, estableciéndose a nivel del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF) el compromiso de participación activa de todos los sectores del Gobierno Nacional, así como de los gobiernos regionales y locales de frontera, para brindar los aportes correspondientes.

En el marco de las acciones orientadas a la formulación de dicha política, el equipo técnico del MRE coordinó con todos los sectores del Gobierno Nacional, a fin de articular las políticas sectoriales existentes y construir de manera integral la Política de Fronteras.

Asimismo, se llevaron a cabo talleres descentralizados durante el proceso de formulación orientados a la identificación y socialización de la problemática en zonas de frontera; y a la identificación y validación de alternativas de solución.

Ceplan dio su conformidad, mediante Oficio N° 057-2018/CEPLAN de fecha 9 de marzo de 2018, el cual contiene un Informe Técnico señalando que no presenta objeciones al proyecto de Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos.

De esta manera, estos planes y políticas, junto con sus objetivos, acciones y metas estratégicos son una guía para priorizar determinadas OSE y las actividades que realizan.

De hecho, y para terminar estos criterios, en el artículo 5 del Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los OSE se menciona que la “asignación se fijará de acuerdo a los objetivos de política exterior y la evaluación técnica correspondiente”.

3.3.3 Criterios políticos

Los criterios políticos están relacionados al criterio que manejan los tomadores de decisiones, esto es la Alta Dirección del MRE, o hasta, potencialmente, el Presidente de la República.

Como se ha podido apreciar al momento de definir el rol de los órganos internos de las relaciones diplomáticas, el Jefe de Estado o de Gobierno (dependiendo del régimen político del Estado) y el Ministro de Relaciones Exteriores, son las más altas instancias de toma de decisiones en materia de política exterior de los Estados.

Por esa razón, no es de extrañar que, el Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República y el MAPRO de la Oficina General de Administración, establezcan mecanismos legales para que la Alta Dirección (Secretario General, Viceministro y Ministro de Relaciones Exteriores) sea el último órgano decisorio en aprobar o desestimar las asignaciones ordinarias y extraordinarias.

Prueba de ello es que, las asignaciones ordinarias se aprueban mediante Resolución Ministerial (RM), mientras que las extraordinarias, dependiendo del monto por RM o por Resolución de Secretaría General (RSG). Además, en el caso de las extraordinarias, en el artículo 9 del Reglamento menciona que el otorgamiento de estas “también será procedente cuando se trate de una decisión de la Alta Dirección del Ministerio”.

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del MRE, establece la jerarquía a la que pertenece la ASE como unidad funcional, GSE como unidad orgánica, y OGA como órgano de apoyo dependiente de la Secretaría General (SG).

Efectivamente, estas decisiones presupuestarias que afectan de manera directa la gestión de los OSE están sujetas a la Alta Dirección, donde se encuentra la más alta autoridad política del sector (Ministro de Relaciones Exteriores), autoridad inmediata al Ministro y Jefe del Servicio Diplomático de la República (Viceministro), y la más alta autoridad administrativa del Ministerio (Secretario General).

Los miembros que conforman la Alta Dirección suelen ser miembros del Servicio Diplomático de la República³⁵ con mucha experiencia. El pertenecer a una burocracia sumamente institucionalizada y profesionalizada les proporciona de conocimientos necesarios para afrontar los problemas de la gestión interna y externa del MRE, además, son poseedores de un expertise ganado fruto de su carrera profesional como diplomáticos.

De la misma manera, en el caso peruano, el Jefe de Estado, sin estar en la alta dirección, podría dar ciertas indicaciones al Ministro de Relaciones Exteriores respecto a la fijación de las asignaciones ordinarias o extraordinarias.

Esto no es necesariamente perjudicial para la gestión de la política exterior peruana, ya que el Jefe de Estado puede tener sus propios criterios de priorización en cuanto a ella. Sin embargo, como ya se había mencionado en el capítulo anterior, se puede caer en el riesgo de “principio de competencia reservada”, donde el Ministro de Relaciones Exteriores es un mero ejecutor de la política exterior dictada por el Presidente.

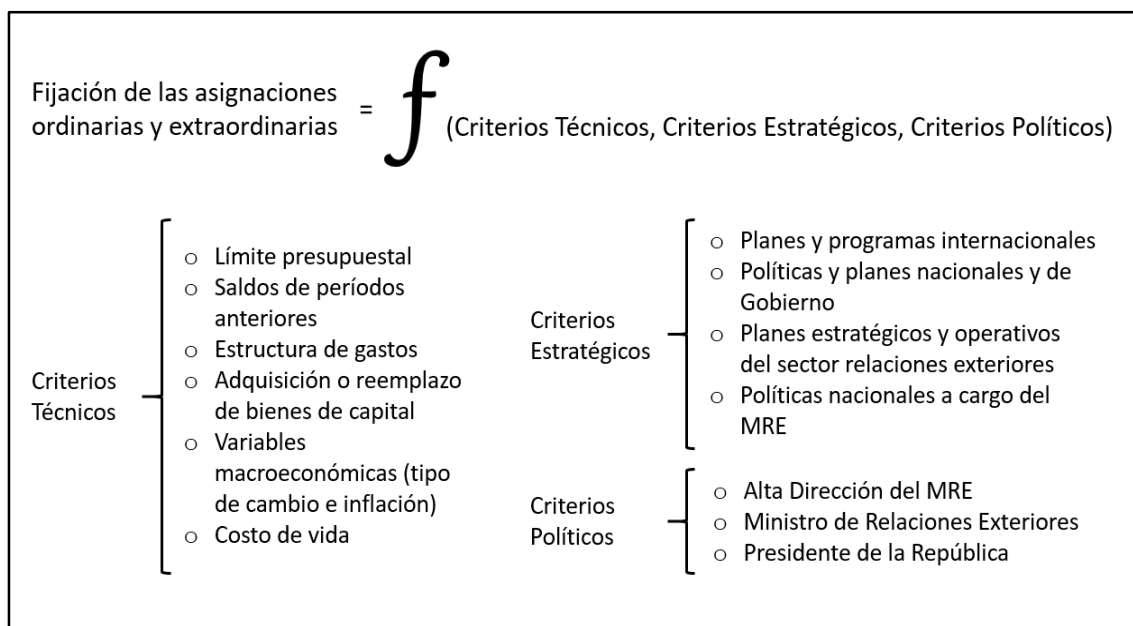
Para minimizar este riesgo, y sabiendo que la decisión final de aprobar las asignaciones recae sobre los criterios políticos (ya sea del Ministro, de la Alta Dirección o del Presidente de la República), se tienen que tener en cuenta, a

³⁵ En efecto, el artículo 8 del ROF MRE, sostiene que el Viceministro de Relaciones Exteriores es siempre un embajador en el Servicio Diplomático de la República en actividad.

parte de los políticos, los criterios técnicos y estratégicos para institucionalizar el proceso de toma de decisiones.

En consecuencia, el proceso de toma de decisión sobre la fijación de las asignaciones ordinarias y extraordinarias está en función de los criterios técnicos, estratégicos y políticos, como se muestra en el siguiente gráfico.

Figura 11: Función de la fijación de las asignaciones ordinarias y extraordinarias



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

- Teniendo en consideración que las políticas públicas son las acciones que toma un Estado para solucionar determinados problemas o necesidades sociales, a política exterior de los Estados constituiría un tipo de política pública con determinadas particularidades.
- Si bien la política exterior posee elementos comunes con la política pública (conjunto de acciones estatales, posee objetivo y fines, es un proceso, busca solucionar un problema público), también tienen ciertas particularidades propias de su naturaleza (variables sistémicas y variables externas específicas).
- De este modo, cada vez es más recurrente en la literatura de relaciones internacionales tomar en cuenta factores domésticos como la toma de decisiones dentro del Estado para analizar su política exterior. Y, de manera inversa, cada vez se presta mayor atención al contexto internacional y a los factores externos coyunturales para gestionar e implementar la política exterior desde la administración pública del Estado.
- El modelo de Van Klaveren sobre política exterior y el modelo lineal de política pública de Guy Petters pueden ser complementados mutuamente, propiciando una herramienta más completa para el análisis de ambas políticas.
- Se tiene que destacar el rol que tiene una buena gestión pública al momento de planificar, ejecutar y controlar el desarrollo de la política exterior de los Estados en un mundo cada vez más interdependiente y complejo.
- La política exterior de un Estado se materializa a través del accionar de los órganos de las relaciones internacionales, los cuales pueden ser: internos (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Ministro de Relaciones

Exteriores, Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento, etc.) o externos (Misiones Diplomáticas, Misión Consular, Representaciones Permanentes, etc.).

- Los Ministerios de Relaciones Exteriores afronta dos amenazas: el “principio de competencia reservada” y la “especialización de la acción exterior”. El primero consiste en que las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores quedan relegadas a un segundo plano ya que, el Jefe de Estado o de Gobierno se apropian de la conducción absoluta de la política exterior y de la gestión del sector. La segunda amenaza, producto de la tecnificación de las relaciones internacionales, lleva a constantes conflictos de competencias entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y otros agentes estatales.
- De acuerdo a la teoría de delimitación del área de actuación del Estado formulada por Bresser, la diplomacia y la política exterior está dentro de las “actividades exclusivas” donde el poder del Estado es ejercido.
- Dentro de la estructura del MRE, la OGA presenta una particularidad propia del sector relaciones exteriores: “la administración de los recursos para el funcionamiento de los Órganos del Servicio Exterior y de los Órganos Desconcentrados del Ministerio (Artículo 31 del ROF-MRE).
- De acuerdo a las funciones que desempeña la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE), este es un órgano consultivo de la Alta Dirección, ya que, emite opiniones e informes técnicos sobre las asignaciones ordinarias, extraordinarias, y todo tipo de actividades administrativas que realicen los OSE conforme al Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República.
- La decisión de aprobar una asignación ordinaria o extraordinaria para un OSE es un proceso amplio donde se involucran, no solo órganos, oficinas y unidades dentro del MRE, sino también diferentes criterios y prioridades.

- El proceso de decisión de aprobar una asignación ordinaria o extraordinaria para un OSE es amplio y complejo. En este se involucran órganos, oficinas y unidades dentro del MRE, así como diferentes criterios y prioridades de los tomadores de decisión.
- La Alta Dirección del MRE, al momento de aprobar, rechazar o modificar una asignación ordinaria o extraordinaria se encuentra ante un juego de suma cero, ya que los recursos presupuestales son escasos y limitados.
- La toma de decisiones está influenciada por tres tipos de criterios: técnicos, estratégicos y políticos.
- Los criterios técnicos los elabora, evalúa y sustenta la Unidad de ASE y la Oficina de Gestión del Servicio Exterior (GSE) en un informe técnico. Estos son de carácter presupuestal, contable, administrativo y económico.
- Los criterios técnicos son: el límite presupuestal, los saldos de períodos anteriores, la estructura de gastos, la adquisición o reemplazo de bienes de capital, las variables macroeconómicas (tipo de cambio e inflación), y el costo de vida del lugar donde se encuentra el OSE.
- Los criterios estratégicos son las metas, acciones y objetivos estratégicos priorizados en el “ecosistema” de planes y políticas que conforman la estrategia de la política exterior peruana. Estos son un guía para la gestión del sector y, por lo tanto, un método de priorización entre determinados OSE, o entre las actividades que realizan en base a los Programas de Política Exterior.
- El “ecosistema” de planes y políticas está compuesto, a nivel internacional, por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el modelo de bienestar y el marco de políticas de inversión de la OCDE; a nivel nacional, por el Acuerdo Nacional (Sexta Política: “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración”), el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Propuesta de imagen de futuro del Perú al 2030 y

la Política General del Gobierno (DS 056-PCM); y a nivel sectorial por el PESEM 2015-2021, el PEI 2017-2019, el POI 2018 y las cuatro políticas nacionales a cargo del MRE (la Política Nacional Migratoria 2017-2025, la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, la Política Nacional Antártica, y la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos).

- Los criterios políticos son los que manejan los tomadores de decisiones, es decir, la Alta Dirección del MRE, y potencialmente, el Presidente de la República.
- El ordenamiento legal interno del MRE (LOF, ROF, Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los OSE y el MAPRO de la OGA) establece a la Alta Dirección (Ministro, Viceministro y Secretario General) como órgano de mayor jerarquía y última instancia decisoria en cuanto a las asignaciones a los OSE.
- La Alta Dirección suele estar compuesta por miembros del Servicio Diplomático de la República con bastante experiencia y profesionalismo. Esto dota a la Alta Dirección (la tomadora de decisiones) de un criterio bastante profesional, experimentado y portadora de una cultura institucional propia del MRE y de la carrera diplomática.
- El Jefe de Estado, sin estar en la Alta Dirección, amparado en el marco legal (Constitución Política del Perú, LOPE, LOF del MRE y ROF del MRE) puede dar indicaciones al Ministro de Relaciones Exteriores respecto a su sector y, en específico, a la fijación de asignaciones para las OSE, estando latente el riesgo de “principio de competencia reservada”.

RECOMENDACIONES

- En el proceso de toma de decisiones sobre la fijación de las asignaciones ordinarias y extraordinarias, la Alta Dirección debe considerar no solo los criterios técnicos ofrecidos por ASE y GSE, sino también guiarse por los criterios estratégicos que son un insumo adicional que ayuda en la priorización de dicho proceso.
- Se tiene que tener en cuenta que los criterios técnicos ofrecen un presupuesto mínimo indispensable para el funcionamiento de un OSE (gastos administrativos o de funcionamiento), por lo que no se pueden reducir las asignaciones más allá de ese límite.
- Los criterios estratégicos, por su parte, se tienen que tener en cuenta al momento de priorizar las asignaciones entre distintos OSE o entre distintas actividades de los Programas de Política Exterior.
- Para no caer en el riesgo de “principio de competencia reservada”, y sabiendo que la decisión final de aprobar las asignaciones recae en los criterios políticos (ya sea del Ministro, de la Alta Dirección o del Presidente de la República), se tienen que tener en cuenta y darle protagonismo a los criterios técnicos y estratégicos para institucionalizar el proceso de toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Y. (2007). El sistema internacional del siglo XXI: Entre el terrorismo de Estado y la Democracia. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 57-76.
- Agnew, J. (2016). *Understandings of the Changing Nature of Space and the Future of Global Governance*. Los Ángeles: University of California.
- Alza, C., & Prieto, T. (2014). *Aprender de la Experiencia*. Lima: PUCP - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Arenal, C. (2002). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política*. Madrid: Tecnos.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Relaciones Internacionales: TECNOS.
- Bresser, L. C. (1998). La Reforma del Estado de los años noventa . Lógica y Mecanismos del Control. *Desarrollo Económico*, 517 - 550.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: Ceura. Obtenido de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>
- Carreño, E. (2016). Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 65, 103-128.
- Casado, R. (2014). *Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Congreso de la República. (2007). Ley N° °29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Lima, Perú.
- Constitución Política del Perú. (1993). Lima.
- Contreras, C., & Cueto, M. (2009). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. (1969). Viena.
- Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales. (1975). Viena.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. (1963). Viena.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. (1961). Viena.

- Cortázar, J. C. (2008). *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990–97): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas de gestión pública*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estrada, A. (2011). *El Estado, ¿existe todavía?* Medellín: UNAULA.
- Exteriores, M. d. (2005). Decreto Supremo N° 076-2005-RE. Reglamento Consular del Perú. Lima, Perú.
- Exteriores, M. d. (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual Sector Relaciones Exteriores (PESEM 2015-2021). Lima, Perú.
- Exteriores, M. d. (2015). Resolución Ministerial N° 1071-2015-RE. Conformar las áreas funcionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- Exteriores, M. d. (2016). Resolución Ministerial N° 0422-2016-RE, Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República. Lima, Perú.
- Exteriores, M. d. (2018). Resolución Secretaria General N° 0182. Aprobar el Manual de Procedimientos de la Oficina General de Administración (MAPRO-OGA). Lima, Perú.
- Fernández, G. (2008). *Compendio y práctica de Derecho Consular y Diplomático*. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- García, J. (2007). *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- González, I., & Fernández, I. (2012). *Nuevas herramientas para el análisis de la política exterior española: la Base de Datos sobre Política Exterior (BDPEX)*. Madrid: Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos (REIM) .
- Guzmán, C. (2016). *Manual de procedimiento administrativo general*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Held, D. (1995). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Buenos Aires: Paidós.
- IDEA Internacional. (2008). *ESTADO: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas*. Lima: IDEA Internacional Oficina Región Andina. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/\\$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/A435FCFDD1E11B34052579490056BF87/$FILE/Estado_Funcionamiento_Organizaci%C3%B3n.pdf)
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (1995). *Reforma y Modernización del Estado*. Santiago de Chile.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2018*. Lima: INEI.
- Jara, E. (1989). *La Función Diplomática*. Santiago de Chile: PNUD - CEPAL.
- Jreisat, J. (2005). Comparative Public Administration Is Back In, Prudently. *Public Administration Review* Vol. 65, 231-242.
- Kaufmann, J., Sanguinés, M., & García, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. (S. Schineller, Ed.) Nueva York, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- La Porte, T. (2016). Influencia de los Actores Internacionales No-Estatales en las Estrategias Diplomáticas: Consideraciones desde la Comunidad Pública. *Comillas Journal of International Relations*, 28-39.
- Lahera, E. (2003). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Desarrollo Social.
- Ledgard, D. (21 de Agosto de 2012).
La nueva estrategia de modernización de la gestión pública en el Perú:
en búsqueda de resultados para el ciudadano. Lima: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Mesa, R. (1985). El proceso de toma de decisiones en la Política Exterior. *Documentación Administrativa*, 143-164.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2018). *Términos diplomáticos*. Obtenido de <http://www.exteriores.gob.es>:
<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Documents/T%C3%89RMINOS%20DIPLOM%C3%81TICOS.pdf>
- Morales, M. (2015). *Diplomacia contemporánea : teoría y práctica : para el ejercicio profesional*. Santo Domingo: Editora Búho.
- Morillo, Z. (2006). El Surgimiento de un nuevo derecho consular internacional (política exterior, migraciones, derechos humanos y relaciones consulares en el contexto de la globalización). *Revista Peruana de Derecho Internacional*, 51-70.
- Novak, F., & García-Corrochano, L. (2016). *Derecho internacional público*. Lima: Tinto S.A.

- Pease, H., & Romero, G. (2015). *La política del Perú del siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pedroza, S. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. Ciudad de México: UNAM.
- Pérez de Cuéllar, J. (2013). *Manual de Derecho Diplomático*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development .
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2007). Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, Perú.
- Presidente de la República . (2010). Decreto Supremo N° 135-2010-MRE. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- Presidente de la República. (2003). Decreto Supremo N° 130-2003-RE. Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático. Lima, Perú.
- Presidente del Congreso de la República. (2003). Ley N° 23091. Ley del Servicio Diplomático de la República. Lima, Perú.
- República, C. d. (2002). Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Lima, Perú.
- República, C. d. (2014). Ley N° 30281. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015. Lima, Perú.
- República, P. d. (2003). Decreto Supremo N° 070-2003-RE. Modifican estructura de asignaciones mensuales para las Embajadas y Representaciones Permanentes y para los Consulados del Perú en el exterior. Lima, Perú.
- República, P. d. (2009). Ley N° 29357. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Lima, Perú.
- República, P. d. (2013). Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, Perú.
- Restrepo, J. (2013). La Globalización en las Relaciones: Actores Internacionales y Sistema Internacional Contemporáneo. *Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 43*, 625-654.
- Santaolalla, F. (2007). *Estudios sobre el gobierno*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Obtenido de

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/417DA58E195181ED05257C0700629532/\\$FILE/Lectura_Santaolalla.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/417DA58E195181ED05257C0700629532/$FILE/Lectura_Santaolalla.pdf)

- Secretaría de Gestión Pública. (2012). Decreto Supremo N° 109-2012-PCM. Aprueba la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (2012-2016). Lima, Perú.
- Secretaría de Gestión Pública. (2015). Documento Orientador: Metodología para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de la Administración Pública en el Marco del D.S. N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Lima, Lima, Perú.
- Secretaría de Gestión Pública. (2018). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Obtenido de Secretaría de Gestión Pública - Presidencia del Consejo de Ministros: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Secretaría de Gestión Pública. (3 de Agosto de 2018). *Secretaría de Gestión Pública - Presidencia del Consejo de Ministros*. Obtenido de <http://sgp.pcm.gob.pe>
- Subirats, I. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tomassini, L. (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Unión Interparlamentaria. (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Suiza: Unión Interparlamentaria.
- Valdés, P., & Salazar, J. (1979). *Política Mundial Contemporánea*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Valdés-Ugalde, J. (2015). Globalización vs soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial. *Norteamérica: Revista Académica del CISAN-UNAM*, 7-46.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas : modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 169-216.
- Yturriaga, J. (2015). *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid: Imprenta de la Oficina de Información Diplomática.
- Yunus, M. (2003). *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Karachi: Oxford University Press.
- Zourek, J. (1957). Relaciones e inmunidades consulares. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional. Vol. II*, 77 - 112.

ANEXOS

Anexo 1: P-GSE-02 Fijación y/o modificación de asignación ordinaria

Código del procedimiento		P-GSE-02			
NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO					
FIJACIÓN Y/O MODIFICACIÓN DE ASIGNACIÓN ORDINARIA					
PROCESO	Asignación y Contratos				
SUBPROCESO	---				
ORGANO RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO	Oficina General de Administración				
UNIDAD ORGÁNICA RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO	Oficina de Gestión del Servicio Exterior				
UNIDAD FUNCIONAL RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO	Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior				
PROPÓSITO					
Fijar y/o modificar las asignaciones ordinarias a los órganos del servicio exterior.					
ALCANCE					
Todos los Órganos del Servicio al Exterior, donde requieran recursos.					
MARCO LEGAL					
Constitución Política del Perú.					
Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.					
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.					
Acuerdos Sede de los Organismos Internacionales.					
Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.					
Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.					
Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF.					
Ley de Presupuesto vigente, y normas conexas.					
Ley N° 29357 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.					
Ley 28091 - Ley de Servicio Diplomático de la República y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 130-2003-RE.					
Decreto Supremo N° 135-2010-RE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.					
Decreto Supremo N° 046-2012-RE, Reglamento Consular del Perú y sus modificaciones.					
Resolución Ministerial 1080-2010-RE, Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior y sus modificaciones.					
La opinión vertida por la Dirección Nacional del Presupuesto Público a través del oficio N° 193-2009-EF/76.10 de 06 de octubre de 2009.					
Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, del 03 de noviembre de 2006, que aprueba las Normas de Control Interno.					
REQUISITOS					
-					
PERFORMANCE					
Indicador	Formula	Unidad de medida	Fuente	Responsable del Indicador	Medición
Tasa de Asignación Ordinaria	$\frac{[N^{\circ} \text{ Asignaciones Ordinarias Ejecutadas}]}{[N^{\circ} \text{ Asignaciones Extraordinaria Solicitadas}]}$	%	OGA-GSE	Jefe	Asistente Técnico en Finanzas_ASE / Asistente Administrativo_ASE
ENTRADA					
N°	Insumo	Proveedor	Usuario a quien atiende	Frecuencia	Tipo*
1	Actuaciones consulares y recaudación consular	DGC	OGA-GSE	Trimestral	M
2	Nombramiento de Jefe de Misión	ORH	OGA-GSE	Variable	M
3	Tipo de Cambio, para aquellas misiones cuya asignación no ha sido fijada en dólares americanos ni en otra moneda fuerte.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual / Trimestral	M
4	Estructura financiera de la ejecución de gastos realizados y proyectados al cierre del ejercicio presupuestal según Declaración Jurada de Gastos.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Trimestral	M
5	Información sobre la disponibilidad de recursos presupuestales.	DPP	OGA-GSE	Variable	M
6	Comparación entre las asignaciones ordinarias aprobadas en los dos últimos periodos presupuestales.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
7	Modificaciones de la asignación ordinaria durante el mismo ejercicio fiscal.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
8	Gastos de alquiler aprobados en las sedes de la Cancillería y/o Residencia.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Trimestral	M
9	Gastos destinados al personal localmente contratado.	Órganos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Variable	M
 					
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos					
					Página 184

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ENTRADA

N°	Insumo	Proveedor	Usuario a quien atiende	Frecuencia	Tipo*
10	Relación de locales propios	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
11	Relación de vehículos oficiales: propiedad, leasing	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
12	Devolución y/o exoneración de impuestos	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
13	Adquisiciones de bienes de capital efectuadas durante el último ejercicio presupuestal	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
14	Adquisiciones de bienes de capital efectuadas durante el presente ejercicio presupuestal	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Mensual	M
15	Asignaciones Extraordinarias otorgadas durante el ejercicio presupuestal de análisis	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Variable	M
16	Salidos al cierre de los dos últimos ejercicios presupuestales	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Anual	M
17	Salidos registrados en los formatos de las rendiciones de cuentas documentadas de los últimos trimestres	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Trimestral / Anual	M
18	Otras variables que se consideren importantes	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Variable	M
19	Declaración Jurada de Gastos de los Organos del Servicio Exterior	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Trimestral	M
20	Cables informativos remitidos por los Organos del Servicio Exterior	Organos del Servicio Exterior	OGA-GSE	Variable	M

SALIDA

N°	Producto o resultado	Usuario a quien atiende	Frecuencia	Tipo *
1	Resolución Ministerial que aprueba la fijación y/o modificaciones de las asignaciones ordinarias, cuando corresponda	Organos del Servicio Exterior	Trimestral	M

(*) Con software "S", de manera manual "M".

N°	PROCEDIMIENTOS Y NORMAS CON LOS QUE SE RELACIONA	Organo Propietario
1	Procedimiento de Certificación de Crédito Presupuestal	OPP - Oficina de Programación y Presupuesto
2	Procedimiento de Elaboración y Aprobación de Resoluciones Administrativas	Secretaría General

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO		UNIDAD OPERATIVA	DURACION		RESPONSABLE
			HORAS	DIAS(*)	
1	Coordina un plan de trabajo.	OGA-GSE	-	3	Jefe de Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior
2	Distribuye documentos de trabajo y coordina el desarrollo del trabajo.	OGA-GSE	-	2	Jefe de Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior
3	Elabora Propuesta Técnica.	OGA-GSE	-	7	Asistente Técnico en Finanzas_ASE / Asistente Administrativo_ASE
4	Revisa la Propuesta Técnica.	OGA-GSE	-	3	Jefe de Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior
5	Revisa y visa la Propuesta Técnica.	OGA-GSE	-	2	Jefe de Oficina de Gestión de Servicio al Exterior
6	Revisa-Aprueba-Tramita la Propuesta Técnica.	OGA	-	2	Jefe de Oficina General de Administración
7	Revisa y aprueba la Propuesta Técnica. Elabora el Informe Técnico.	SGG	-	3	Secretario General
8	Continúa con el Procedimiento de Certificación de Crédito Presupuestal. Autoriza trámite	OGA-GSE	-	2	Asistente Técnico en Finanzas_ASE / Asistente Administrativo_ASE
9	Continúa Procedimiento de Elaboración y Aprobación de Resoluciones Administrativas. Emite mensajes informativos de la aprobación de las asignaciones.	OGA-GSE	-	1	Jefe de Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior
		OGA-GSE	-	1	Asistente Técnico en Finanzas_ASE / Asistente Administrativo_ASE



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 185

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO		UNIDAD OPERATIVA	DURACIÓN		RESPONSABLE
			HORAS	DIAS(*)	
11	Revisa y visa mensajes informativos.	OGA-GSE	-	1	Jefe de Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior
12	Revisa y visa mensajes informativos.	OGA-GSE	3	-	Jefe de Oficina de Gestión de Servicio al Exterior
13	Firma y envía mensajes informativos.	OGA	5	-	Jefe de Oficina General de Administración
Fin de procedimiento					
TOTAL TIEMPO EMPLEADO EN EL PROCEDIMIENTO			26 días, 8 horas		

N°	ANEXOS DEL PROCEDIMIENTO
1	Plan de Trabajo
2	Propuesta Técnica
3	Informe Técnico
4	Certificación de Crédito Presupuestario
5	Resolución Ministerial de fijación y/o modificación
6	Mensajes Informativos

CONTROL DE CAMBIOS		
Fecha	Ubicación del cambio	Descripción del cambio
11		

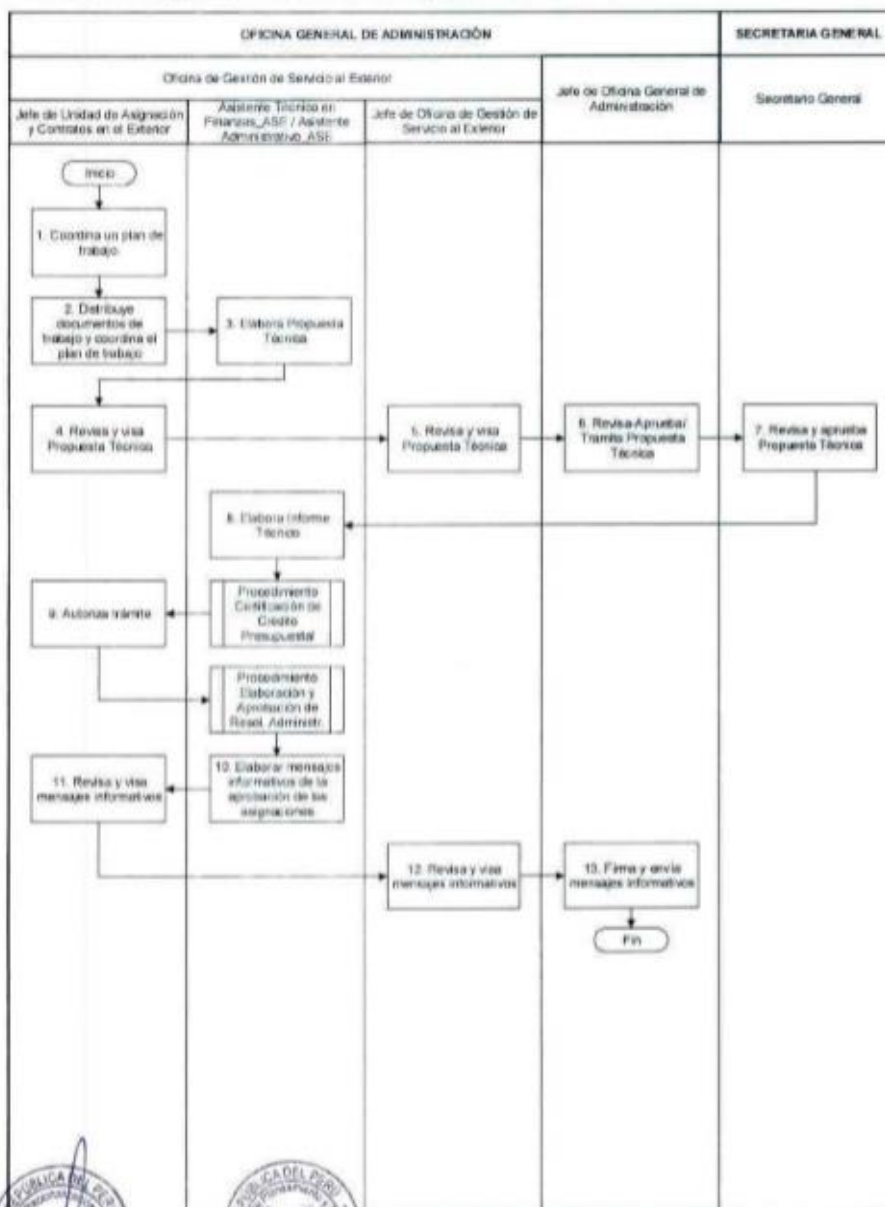




PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

FLUJOGRAMA: Fijación y/o Modificación de Asignación Ordinaria



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 187

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ANEXO 1

PLAN DE TRABAJO

El Plan de Trabajo consiste en la coordinación de las actividades que se llevarán a cabo para iniciar la evaluación de las asignaciones ordinarias, y su posterior propuesta de fijación y/o modificación. En ese sentido, se precisan las siguientes actividades de carácter general:

- Organización del acopio de información de las diferentes oficinas.
- Establecer los tiempos de avance del trabajo.
- Establecer los criterios generales para la evaluación.
- Elaboración de cuadros estadísticos generales.
- Elaboración de Fichas Descriptivas de Misiones, cuando sea necesario.

ANEXO 2

PROPUESTA TÉCNICA

La propuesta técnica consiste en la elaboración de cuadros resúmenes que recogen las propuestas de modificación de las asignaciones ordinarias. Dicho cuadro contiene los siguientes principales ítems:

- Zona Geográfica.
- Meta Presupuestal.
- Nombre de la Misión.
- Tipo de moneda de asignación.
- Asignación ordinaria del ejercicio presupuestal anterior o el del período de análisis.
- Importe de propuesta de modificación de la asignación ordinaria.
- Nueva asignación ordinaria.
- Resumen de la justificación de la modificación.
- Saldo de cierre del último ejercicio presupuestal.
- Saldo proyectado según Declaración Jurada de Gastos.
- Saldo del último trimestre del período de análisis.
- Cantidad de personal localmente contratado.

ANEXO 3

INFORME TÉCNICO

El Informe Técnico es elaborado por la Unidad de Asignaciones y Contratos en el Exterior y la Oficina de Gestión del Servicio Exterior. Dicho informe se denomina *Informe (GSE-ASE) N°* y corresponde a un documento administrativo que explica y sustenta la fijación y/o modificación de las asignaciones ordinarias. Contiene la siguiente información:

- Resumen Ejecutivo.
- Base Legal.
- Sustento de la modificación para cada Órgano del Servicio Exterior o para todo el ejercicio presupuestal en evaluación:
 - Descripción de la situación financiera y administrativa.
 - Sustento del reajuste.
 - Recomendación.



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 188



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

CERTIFICACIÓN DE CRÉDITO PRESUPUESTARIO

ANEXO 4

La Certificación de Crédito Presupuestario es emitida por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto y se realiza a través del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF-SP. Dicho documento es remitido mediante un memorándum el cual contiene los importes anualizados –o para el periodo que corresponda, según sea el caso– distribuidos por metas presupuestales, indicando las cifras en Dólares Americanos y en Nuevos Soles.

MEMORÁNDUM (OPP) N° OPP0090/2013

A : OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
De : OFICINA GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO
Asunto : Certificación de Crédito Presupuestario para los órganos del servicio exterior para el año fiscal 2013
Referencia : OGA01312013

Con relación al Memorándum de la referencia, mediante el cual esa Oficina General informa el requerimiento de recursos presupuestales para la atención de las asignaciones ordinarias de los Órganos del Servicio Exterior Ejercicio 2013, por el importe total de **US\$ 43,450,071.00**, esta Oficina General tiene a bien informar que existen recursos presupuestales que permitirán atender dicho gasto, por los importes, metas, específicas de gasto y fuente de financiamiento, que a continuación se indican. Dichos montos se encuentran registrados en el Sistema SIAF con **nota N° 204**.

ÓRGANOS DEL SERVICIO EXTERIOR	META	ESPECÍFICA DE GASTO	FTE. FTO.	ASIGNACIÓN 2013 (US\$)	ASIGNACIÓN 2013 (En US\$)
Consulados	0070119 (01)	2.3.2.7.1.1.99	R.O.	18,009,339	18,009,339.00
Representaciones	0094888 (35)			2,560,224	2,560,224.00
Africa y M.O.	0093878 (37)	2.3.2.7.2.1.99	R.O.	2,581,140.00	
América	0093879 (39)			6,798,720.00	
Asia y Oceanía	0093880 (41)			3,937,848.00	
Europa	0093881 (43)			9,562,800.00	22,880,508.00
TOTAL				43,450,071	43,450,071

La presente Certificación de Crédito Presupuestario se otorga de acuerdo a la descripción indicada en el documento de la referencia y no convalida actos o acciones que no se cifan a la normatividad vigente (**Ley 29951** de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado y demás normas complementarias vigentes).





PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

RESOLUCIÓN MINISTERIAL

ANEXO 5

La Resolución Ministerial de Fijación y/o Modificación consta generalmente de dos partes:

1. Parte Considerativa:
 - o Resolución Ministerial N° 1080-2010-RE; Reglamento para la Administración de las Asignaciones Ordinarias de los Órganos del Servicio Exterior.
 - o Artículo 5 del Reglamento para la Administración de las Asignaciones Ordinarias de los Órganos del Servicio Exterior.
 - o Resolución de aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura – PIA, para el año fiscal que corresponda.
 - o Informe Técnico (OSE-ASE), elaborado por la Oficina de Gestión del Servicio Exterior.
 - o Memorandum de la Certificación Presupuestal, emitido por la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.
2. Parte Resolutiva:
 - o Fijación de las Asignaciones ordinarias para el ejercicio presupuestal.
 - o Afectación de la(s) meta(s) presupuestal(es).

Resolución Ministerial

Lima, 21 ENE. 2013

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución Ministerial N° 1080/RE, de 26 de diciembre de 2010, se aprobó el Reglamento para la Administración de Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República;

Que, el artículo 5° del Reglamento antes mencionado, señala que se fijará al inicio del ejercicio presupuestal una asignación mensual en dólares americanos u otra divisa, como importe que el Estado destina para cubrir los gastos necesarios para su funcionamiento y gestión de los programas de política exterior;

Que, mediante Resolución Ministerial N° 1349/RE, de 26 de diciembre de 2012, se aprobó el Presupuesto Institucional de Apertura de Gastos correspondiente al Año Fiscal 2013, del Pílego 008 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES;

Que, mediante el Memorandum (OPP) N° OPP0090/2013, de 18 de enero del 2013, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto informó que se cuenta con los recursos presupuestales para financiar las asignaciones ordinarias de los Órganos del Servicio Exterior de la República durante el año 2013, con cargo a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios;

Que, mediante el Informe (OSE-ASE) N° 001-2013, de 18 de enero de 2013, la Oficina de Gestión del Servicio Exterior de la Oficina General de Administración, remite el sustento técnico para la propuesta de las asignaciones ordinarias de los Órganos del Servicio Exterior de la República para el ejercicio presupuestal 2013;

Con la opinión favorable del Secretario General;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Fijar para el ejercicio presupuestal 2013, las asignaciones ordinarias mensuales, para los Órganos del Servicio Exterior, conforme al siguiente detalle, por períodos:



0052

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS – OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 190

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

MENSAJES INFORMATIVOS

ANEXO 6

Identificador Anterior	Identificador	06A/0136-034	
Prioridad	May Urgente	Tipo Documento	M
		Clase	Abierto
Oficina Origen	OGA		
Destino	PERUDESCO		
Con copia Interna	OSI, UCE		
Con copia Externa			
Referencia	C. S. R. No.	Resto de Referencia	
Referencia	RE MP 005240 DE 24/01/2013	Fecha	24/01/2013
Numero de Control	PERUDESCO/00020		
No. de documento origen			

Suma: **DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN ORDINARIA PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL 2013**

Mediante Resolución Ministerial N° 0052/00, de fecha 21 de enero de 2013, se ha aprobado la asignación ordinaria mensual de esa Misión Diplomática para el periodo enero-diciembre del 2013 por un monto de KUS 25,000.00, cuya distribución es la siguiente:

Unidad de Funcionamiento	KUS 24,800.00
Programa de Relaciones Político-Diplomáticas	KUS 800.00
Programa de Negociación y Promoción Comercial, Inversiones y Turismo	KUS 0.00
Programa de Negociación y Promoción Cultural	KUS 0.00
Total	KUS 25,000.00

Segundo.- Asimismo, se informa que se ha iniciado el trámite para la transferencia de los recursos.

COPIA

Genial	OGA / Marta Eugenia Franco Chávez Documento enviado a PERUDESCO el día 24/01/2013 a las 08:30:15 p.m.
--------	---



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 191

Anexo 2: P-GSE-03 Aprobación de asignación extraordinaria

Código del procedimiento		P-GSE-03			
NOMBRE DEL PROCEDIMIENTO					
APROBACIÓN DE ASIGNACIÓN EXTRAORDINARIA					
PROCESO					
SUBPROCESO					
ORGANO RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO		Oficina General de Administración			
UNIDAD ORGANICA RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO		Oficina de Gestión del Servicio Exterior			
UNIDAD FUNCIONAL RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO		Unidad de Asignación y Contratos en el Exterior			
PROPÓSITO					
Establecer los pasos en la gestión para la aprobación de los recursos extraordinarios para los Órganos del Servicio Exterior.					
ALCANCE					
Es de alcance a las dependencias y al personal que se encarga de la evaluación y gestión de los recursos extraordinarios para los Órganos del Servicio Exterior.					
MARCO LEGAL					
Ley N° 29357.- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.					
Ley N° 28091.- Ley del Servicio Diplomático de la República.					
Decreto Supremo N° 304-2012-EF, Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley 28411-Ley General de Sistema –nacional de Presupuesto.					
Resolución Suprema N° 078-2005-RE Reglamento Consular del Perú.					
Resolución Ministerial 0422-2016-RE.- Reglamento para la Administración de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior de la República y sus modificaciones.					
Decreto Supremo N° 135-2010-RE.- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.					
Resolución Ministerial N° 0779-2006-RE.- Que aprueba el Reglamento para el Mantenimiento de los bienes inmuebles de propiedad o bajo administración del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Exterior y sus modificaciones.					
REQUISITO					
PERFORMANCE					
Indicador	Formula	Unidad de medida	Fuente	Responsable del indicador	Medición
Tasa de Asignación Extraordinaria	$\frac{[N^{\circ} \text{ Asignac Extraordinarias Ejecutadas}]}{[N^{\circ} \text{ Asignac Extraordinaria Solicitadas}]}$	%	OGA-GSE	Jefe	Especialista ASE
ENTRADA					
N°	Insumo	Proveedor	Usuario a quien atiende	Frecuencia	Tipo*
1	Cable	Órganos del Servicio Exterior	GSE	Diario y/o Variable	Manual
2	Memorandum / Hoja de Trámite	Órgano de Línea o Alta Dirección	GSE	Variable	Manual
SALIDA					
N°	Producto o resultado	Usuario a quien atiende	Frecuencia	Tipo *	
1	Resolución Ministerial (para montos iguales o mayores a US\$ 10,000.00 o su equivalente en otra moneda)	Misiones Diplomáticas, Consulares y/o Representaciones Permanentes	Variado	Manual	
2	Resolución Secretaría General (Para montos menores a US\$ 10,000.00 o su equivalente en otra moneda)	Misiones Diplomáticas y Consulares y/o Representaciones Permanentes	Variado	Manual	
(*) Con software "S", de manera manual "M".					
N°	PROCEDIMIENTOS Y NORMAS CON LOS QUE SE RELACIONA			Órgano Propietario	
1					
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO		UNIDAD OPERATIVA	DURACION		RESPONSABLE
 Crear solicitud al Jefe de la Unidad de Asignaciones y Contratos (ASE) quien deriva a Especialista Administrativo		OGA-GSE	10 min		Jefe de GSE
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS – OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto – Oficina de Racionalización y Métodos					
018.2					



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	UNIDAD OPERATIVA	DURACIÓN		RESPONSABLE
		HORAS	DIAS(*)	
2 Verificar el cumplimiento de los requisitos y evaluar convalida en el cuadro de solicitudes de asignaciones extraordinarias. ¿Solicitud cumple con requisitos?? ¿Solicitud no cumple con requisitos??	OGA-GSE	2		Especialista Administrativo_ASE
3 Elaborar proyecto de mensaje a la Misión comunicando la no admisión de la solicitud.	OGA-GSE	10 min		Especialista Administrativo_ASE
4 Revisar y visar proyecto de mensaje.	OGA-GSE	5 min		Jefe de ASE
5 Revisar y visar proyecto de mensaje.	OGA-GSE	5 min		Jefe de GSE
6 Revisar y firmar mensaje.	OGA-GSE	5 min		Jefe de OGA
Fin de procedimiento				
7 Coordinar con el Jefe de OGA la prioridad de la solicitud.	OGA-GSE	1		Jefe de GSE
8 Elaborar Informe Técnico sustentando la Asignación Extraordinaria y el proyecto de memorándum solicitando la certificación presupuestal.	OGA-GSE	1		Especialista Administrativo_ASE
9 Revisar Informe Técnico y anexos, firmando el informe y visando el proyecto de memorándum solicitando la certificación presupuestal.	OGA-GSE	1		Jefe de ASE
10 Revisar y evaluar Informe Técnico, visando en señal de conformidad.	OGA-GSE	1		Abogado Especialista
11 Revisar Informe Técnico y firmar memorándum solicitando la certificación presupuestal.	OGA	1		Jefe de GSE
Continua en el Procedimiento Autorización o Certificación del Gasto.				
12 Retorna del Procedimiento Autorización o Certificación del Gasto.	OGA-GSE	1		Especialista Administrativo_ASE
13 Elaborar proyecto de resolución de aprobación de la solicitud.				Jefe de GSE
14 Derivar proyecto de resolución.	OGA-GSE	15 min		Abogado Especialista
15 Revisar el proyecto de Resolución, de estar conforme visa.	OGA-GSE			Jefe de GSE
16 Revisar y visar proyecto de resolución.	OGA-GSE			Especialista Administrativo_ASE
17 Elaborar memorándum adjuntando proyecto de Resolución y el expediente con todo lo actuado.	OGA-GSE	2		Jefe de ASE
18 Revisar y visar proyecto de resolución.	OGA-GSE	2		Jefe de ASE
19 Revisar y visar proyecto de Resolución, firmando memorándum para SOG.	OGA	1		Jefe de OGA
Continua con el Procedimiento de Aprobación de Resoluciones.				
20 Retorna del Procedimiento de Aprobación de Resoluciones.	OGA-GSE	5 min		Especialista Administrativo_ASE
21 Elaborar proyecto de mensaje informativo de la aprobación de la asignación extraordinaria dirigido al Órgano del Servicio Exterior y remitir para los vistos y aprobación correspondiente.	OGA-GSE	5 min		Jefe de GSE
22 Revisar y visar proyecto de mensaje.	OGA-GSE	5 min		Jefe de OGA
23 Revisar y firmar proyecto de mensaje.	OGA-GSE	5 min		Jefe de OGA
Fin de procedimiento				
TOTAL TIEMPO EMPLEADO EN EL PROCEDIMIENTO		1 día, 4 horas y 5 minutos		

Nota: (*) tiempos estimados

N°	ANEXOS DEL PROCEDIMIENTO
1	Solicitud de Asignación Extraordinaria
2	Criterios de Evaluación
3	Prioridades de Asignación Extraordinaria

CONTROL DE CAMBIOS		
Fecha	Ubicación del cambio	Descripción del cambio



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 194

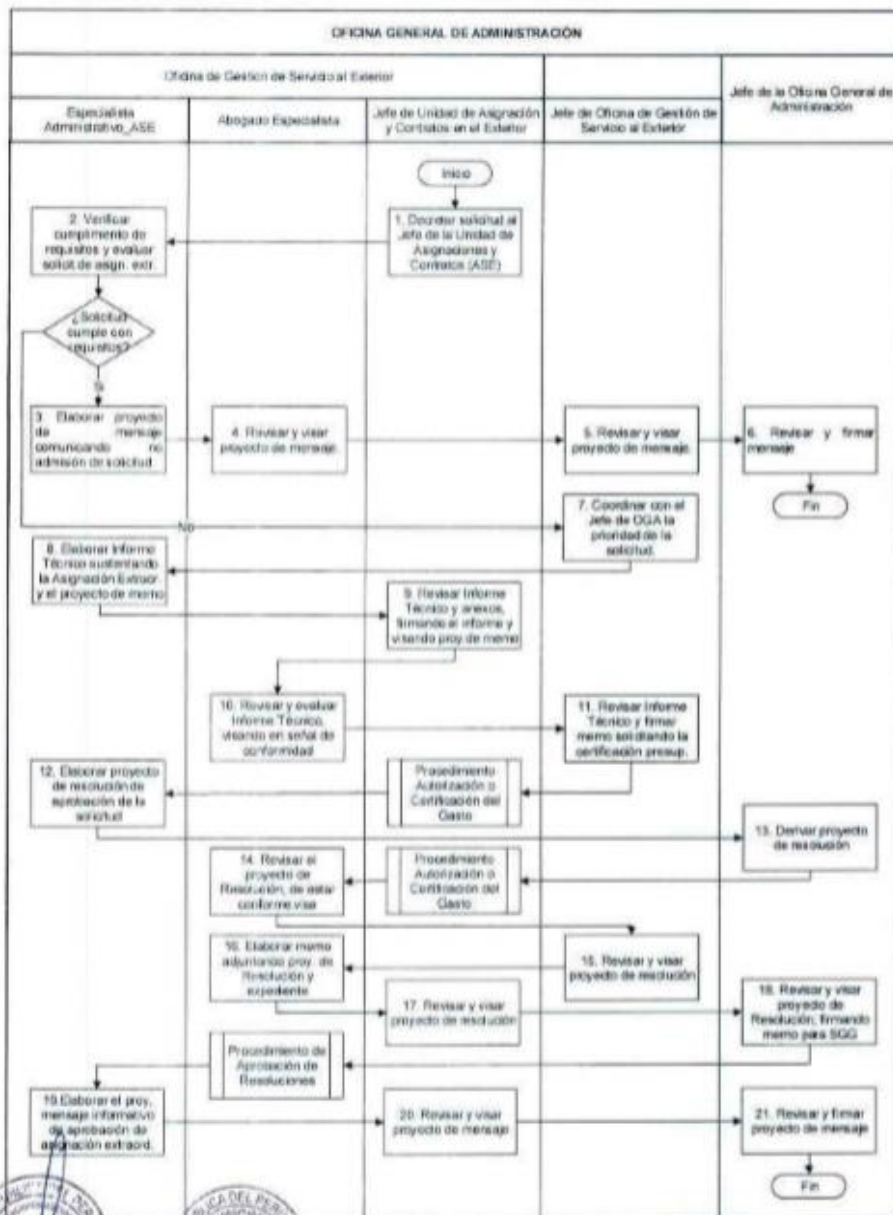
0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

FLUJOGRAMA: Aprobación De Asignación Extraordinaria



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS - OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - Oficina de Racionalización y Métodos

Página 195

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ANEXO 1

SOLICITUD DE ASIGNACIÓN EXTRAORDINARIA

Ministerio de Relaciones Exteriores OFICINA DE GESTIÓN DE SERVICIO DEL EXTERIOR UNIDAD DE ASIGNACIONES Y CONTRATOS EN EL EXTERIOR		SOLICITUD DE ASIGNACIÓN EXTRAORDINARIA FORMA (01) - Anexo	
ORGANO DEL EXTERIOR TIPO DE RESOLUCIÓN NOTA		(01) Embajada del Perú en el Reino de España (02) Embajada de España (03) Actividades Culturales	
FECHA REFERENCIAS COPIA DE SERVICIO ADMINISTRADOR DE FONDOS FECHA DE SOLICITUD		(04) Consulado Internacional Mario Vargas Llosa: Cultura libre y libertad, destinado a cubrir los gastos de apoyo logístico con motivo de la recepción que se tendrá en el Consulado Internacional Mario Vargas Llosa: Cultura, libre y libertad, realizada el 09 de mayo del presente año. (05) JAC (06) JAC (07) 00160916	
ASIGNACIÓN (01) La importancia que el gobierno peruano tenga en cuenta en las actividades que son propias del R2, especialmente de carácter cultural, requiere una gran oportunidad para fortalecer las relaciones con la cultura, la literatura y el arte, promoviendo la cooperación y el intercambio que genera riqueza cultural y no los medios de prensa, lo que permitirá sin duda potenciar al Perú como un referente de primer orden, siendo necesario y necesario contactar con importantes representantes del mundo cultural, académico y empresarial de tal manera que se pueda realizar una recepción que celebre la primera jornada del Consulado Internacional Mario Vargas Llosa: Cultura y libertad que será inaugurada por el Presidente de la República de España. En consecuencia a la importancia del evento se solicita asignar los recursos necesarios para la realización de una asignación extraordinaria para cubrir los gastos que son propios de esta actividad y en particular, se solicita la asignación de una asignación extraordinaria para cubrir los gastos que son propios de esta actividad.		TIPO DE CAMBIO (08) 1.00 Euro por Euro IMPORTE DE ASIGNACIÓN (09) 7.000.00 Euro	
(01) JAC (02) JAC (03) JAC (04) JAC (05) JAC (06) JAC (07) JAC (08) JAC (09) JAC (10) JAC (11) JAC (12) JAC (13) JAC (14) JAC (15) JAC (16) JAC (17) JAC (18) JAC (19) JAC (20) JAC		(01) JAC (02) JAC (03) JAC (04) JAC (05) JAC (06) JAC (07) JAC (08) JAC (09) JAC (10) JAC (11) JAC (12) JAC (13) JAC (14) JAC (15) JAC (16) JAC (17) JAC (18) JAC (19) JAC (20) JAC	
Nº CATEGORÍA CONCEPTO DE GASTO		DETALLE	
1. Gastos y Servicios 1.1 Gastos y Servicios 1.2 Gastos y Servicios 1.3 Gastos y Servicios 1.4 Gastos y Servicios 1.5 Gastos y Servicios 1.6 Gastos y Servicios 1.7 Gastos y Servicios 1.8 Gastos y Servicios 1.9 Gastos y Servicios 1.10 Gastos y Servicios 1.11 Gastos y Servicios 1.12 Gastos y Servicios 1.13 Gastos y Servicios 1.14 Gastos y Servicios 1.15 Gastos y Servicios 1.16 Gastos y Servicios 1.17 Gastos y Servicios 1.18 Gastos y Servicios 1.19 Gastos y Servicios 1.20 Gastos y Servicios		(01) Gastos y Servicios (02) Gastos y Servicios (03) Gastos y Servicios (04) Gastos y Servicios (05) Gastos y Servicios (06) Gastos y Servicios (07) Gastos y Servicios (08) Gastos y Servicios (09) Gastos y Servicios (10) Gastos y Servicios (11) Gastos y Servicios (12) Gastos y Servicios (13) Gastos y Servicios (14) Gastos y Servicios (15) Gastos y Servicios (16) Gastos y Servicios (17) Gastos y Servicios (18) Gastos y Servicios (19) Gastos y Servicios (20) Gastos y Servicios	
IMPORTE LOCAL IMPORTE ASIGNADO		IMPORTE LOCAL IMPORTE ASIGNADO	
TOTAL		TOTAL	



ADMINISTRADOR DE FONDOS



Jefe de Oficina del Servicio Exterior



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

ANEXO 2

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Requisitos para de Asignación Extraordinaria:

- 1 Solicitud (Anexo 1) u Hoja de Trámite con la disposición de la Alta Dirección
- En caso de reconocimiento de adeudo además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 2 Resolución Jefatural de reconocimiento de adeudo
- En el caso de adquisición de bienes de capital además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 3 Formulario para la adquisición de bienes de capital
- En el caso de reintegros por comisión de servicio y gastos de viaje por conferencistas, artistas y otros profesionales además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 4 Documento conteniendo la autorización previa del gasto
 - 5 Copias de los gastos realizados con la asignación ordinaria
- En caso de actividades de política exterior además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 6 Documento del órgano de línea, conteniendo la validación previa de la actividad
- En caso de recuperación y/o repatriación de bienes culturales o situaciones similares además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 7 Documento del órgano de línea, conteniendo la autorización previa
- En caso de mantenimiento mayor además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 8 Informe Técnico de OSE
 - 9 Ficha de Peritaje Técnico
 - 10 Informe Técnico de PAT
- En caso de adquisición de inmuebles además del numeral 1 precedente lo siguiente:
- 11 Decreto Supremo autorizando adquisición del inmueble



MANUAL DE PROCEDIMIENTOS – OFICINA GENERAL ADMINISTRACIÓN

Elaborado por: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto – Oficina de Racionalización y Métodos

Página 197

0182



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

PRIORIZACIÓN DE ASIGNACIÓN EXTRAORDINARIA

ANEXO 3

NIVEL DE PRIORIDAD (1)	OPINIÓN DEL ÓRGANO FUNCIONAL	COMENTARIO
1 Ayuda Humanitaria	DGC	No es requisito la autorización previa de la Secretaría General para el inicio de trámite de la asignación extraordinaria.
2 Visitas Presidenciales	-	
3 Visitas Ministros de Estado / Congressistas	-	
4 Controversias CIADI	DAE	
4 Defensa de marcas de origen peruano	DAE	
5 Repatriación de Bienes Culturales	DAC	
6 Reconocimiento de Adeudo de Ejercicios Anteriores	-	Autorización de Secretaría General
7 Reintegros Pasajes y Viáticos y Comisión de Servicios	-	
7 Reintegro por gastos de viaje de conferencistas, artistas y otros profesionales	-	No es requisito la autorización previa de la Secretaría General para el inicio de trámite de la asignación extraordinaria.
8 Actividades Culturales	DAC	
8 Actividades económicas, comerciales y turismo	DPE	Autorización de Secretaría General
9 Adquisiciones de Bienes de Capital	-	
9 Adquisición de Equipos informáticos y/o Telecomunicaciones	OTI	
9 Adquisiciones de Bienes de Capital (Vehículos)	-	
10 Adquisición de Bienes Inmuebles	-	
11 Otros	-	

(1) El nivel de prioridad puede ser modificado siempre que exista la justificación.



Anexo 3: Evolución del límite presupuestal de GSE para las asignaciones ordinarias en el 2018

PROYECCIÓN DE PLANILLA DE ASIGNACIÓN ORDINARIA			
PERIODO NOV-DIC 2018			
RESUMEN	USD	SOLES	
Presupuesto aprobado de AO para 2018		143,524,644.45	
Ampliación de presupuesto (OPP01272/2018)		10,027,050.47	
Total transferido Ene-Oct 2018 (SIAF)		130,083,453.50	
SALDO		23,468,241.42	
Planilla Nov-Dic 2018 (incluye descuentos, RM 533, Hungría y Kuwait)		22,664,210.16	
		804,031.26	
EMBAJADAS			
		DÓLAR AMERICANO	USD
AZERBAIYAN		1,500.00	2 3,000.00
ESPAÑA		10,000.00	1 11,494.00
GHANA		3,000.00	2 6,000.00
ISRAEL			0 -
KUWAIT			0 -
PAISES BAJOS		2,000.00	2 4,597.60
RUMANIA		1,300.00	1 1,300.00
SANTA SEDE		2,000.00	2 4,597.60
			30,989.20
CONSULADOS			
		DÓLAR AMERICANO	USD
CARACAS		2,200.00	2 4,400.00
CORDOBA		-2,500.00	2 -5,000.00
GENOVA			0 -
HAMBURGO		2,880.00	2 6,620.54
LIQUIQUE		1,500.00	2 3,000.00
LOS ANGELES		17,500.00	1 17,500.00
MIAMI		12,000.00	2 24,000.00
NUEVA YORK		970.00	1 970.00
PATERSON		2,800.00	1 2,800.00
TURIN		-	0 -
VANCOUVER		1,310.00	1 1,139.64
			55,430.18
Estado Situacional de la Planilla de las Asignaciones Ordinarias			
Al 24 de octubre de 2018			
(Expresado en Soles)			
MISIONES	Meta Presupuestal	PRESUPUESTO	Total ejecutado Ene-Oct 2018
Embajadas	7 0137175	82,489,103.59	69,742,357.19
Consulados	2 0107175	61,619,901.17	52,156,521.78
Representaciones	8 0137176	9,442,690.16	8,184,576.39
		153,551,694.92	130,083,455.36
			12,363,253.10
			604,086.48
			199,942.92
			186,475.75
			13,467.17
			0.00

(*)La proyección incluye los descuentos respectivos por los adelantos otorgados a comienzo del periodo 2018 y la RM N° 533 del 18.09.2018

(**) El incremento de C-MIAMÍ se financiará con los recursos de alquiler de espacio para antenas en la Misión, los mismos que están en trámite de incorporación al presupuesto del Ministerio

Anexo 4: Evaluación de las asignaciones ordinarias de una Embajada a nivel de importes mensuales de gasto del año 2017 y primera mitad de 2018

</

Anexo 5: Evaluación de las asignaciones ordinarias de Consulado a nivel de estructura de gasto para el año 2017

I.- Información General									
Misión:	Consulado General del Perú								
Denominación:	C-								
Jefe de Misión:									
Administrador de Fondos:									
Moneda:	DÓLAR AMERICANO (USD)								
Información histórica				GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2017					
Asignación Ordinaria	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Rubro	Importe				
Enero	8,150	7,000	7,000	Alquiler de oficina	PROPIO	300 m2			
Febrero	8,150	7,000	7,000	Otros alquileres	-				
Marzo	8,150	7,000	7,000	Personal Cancillería	2,830.00				
Abril	7,500	7,000	7,000	Servicios no personales	50.00				
Mayo	7,500	7,000	7,000	Servicios públicos	800.00				
Junio	7,500	7,000	7,000	Material escritorio, informát	220.00				
Julio	7,500	6,000		Material eléctrico, aseo y limp	135.00				
Agosto	7,500	6,000		Impresos y suscripciones	65.44				
Septiembre	7,500	6,000		Viajes oficiales	188.24				
Octubre	7,500	6,000		Alqu. Muebles, equipo y locales	102.00				
Noviembre	0.00	6,000		Mantenimiento y reparación	100.00				
Diciembre	7,500	8,500		Atenciones oficiales	150.00				
SALDO FINAL (UCE)	5,093.37	-7.60		Gastos menores en efectivo	74.00				
Dentro de la estructura de gastos, se considera el gasto de mantenimiento menor del 5% que realizó el año pasado.				Sobregiro y comisiones bancarias	150.00				
				Otros servicios	190.00				
				Mantenimiento menor (5%)	335.00				
				TOTAL	5,389.68				
				SALDOS NETOS al			USD		
				I TRIMESTRE			8,284		
				II TRIMESTRE			15,796		
				III TRIMESTRE			195		
				IV TRIMESTRE			-7.60		
				La Misión compró durante el 2017 bienes de capital por USD 2,934				N° Personal diplomático	2
N° Personal administrativo	3								
N° Personal Local (limpieza)	3								
				Recaudación	21,103				
				Actuaciones	1,011				