

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



La autonomía política del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y su rol en el cumplimiento de la sexta política del Acuerdo Nacional del 2002 al 2021

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Castellares Sánchez, Rodrigo Gerardo

Asesora:

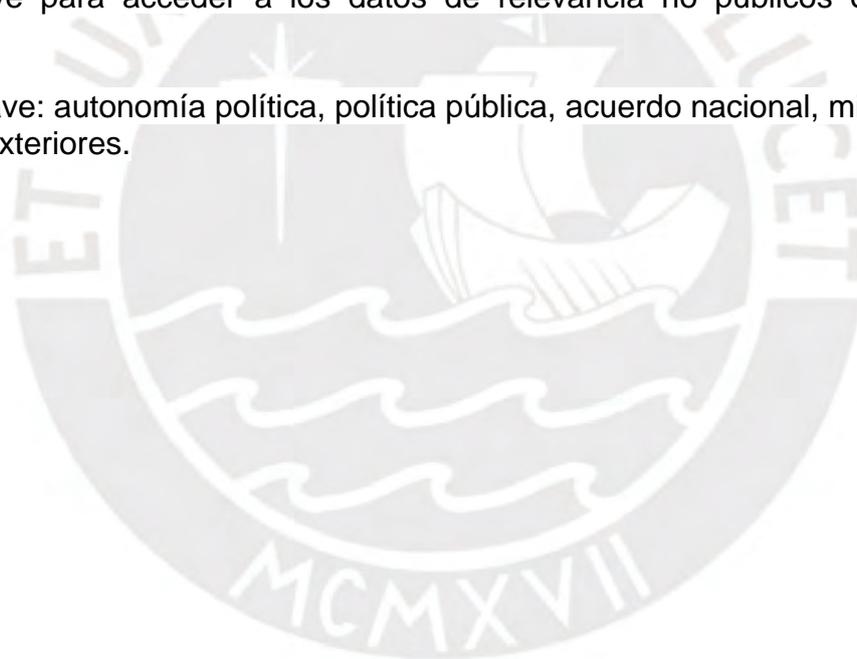
Dongo Sueiro, Mayte Anais

Lima, 2022

## Resumen

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo principal determinar el grado de autonomía política del Ministerio de Relaciones Exteriores del 2002 al 2021, y cómo ha influenciado en el cumplimiento de la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional. La relevancia de este estudio radica en la inexistencia de investigaciones previas que hayan evaluado el cumplimiento del Acuerdo Nacional en materia de política exterior, a pesar de ser una política pública de un altísimo valor democrático al reflejar los ideales y anhelos de la sociedad peruana. Para dar inicio a la investigación se proponen los conceptos de 'autonomía política' y 'política pública'. A partir de ellas, se proponen tres variables explicativas para determinar el grado de autonomía política del Ministerio de Relaciones Exteriores, y ocho variables explicativas para determinar el cumplimiento de la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional, en atención a sus siete políticas de Estado específicas. Se espera, principalmente, que el grado de autonomía política del que gozó el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el periodo 2002-2021 sí le haya permitido cumplir con la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional hacia la actualidad. Para el inicio de la investigación se propone un método de análisis cualitativo y observacional, a través de la recolección de datos de fuentes primarias, académicas, y de entrevistas a actores clave para acceder a los datos de relevancia no públicos o de acceso restringido.

Palabras clave: autonomía política, política pública, acuerdo nacional, ministerio de relaciones exteriores.



## Índice

1. Introducción.....	01
2. Estado del arte.....	05
3. Marco conceptual.....	08
3.1. Autonomía política.....	08
3.2. Política pública.....	09
4. Hipótesis.....	11
5. Metodología.....	12
6. Conclusiones.....	15
7. Bibliografía.....	16
8. Anexos.....	20



## Índice de tablas

Tabla 1 [Variables e indicadores para medir la autonomía política en el Ministerio de Relaciones Exteriores del 2002 al 2021].....	13
Tabla 2 [Delimitación temporal de los periodos específicos de análisis].....	13
Tabla 3 [Variables e indicadores según cada política de Estado específica de la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional].....	14



## 1. Introducción

¿Qué grado de autonomía política ha presentado el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) del Perú en los últimos años? ¿Su grado de autonomía política ha afectado el cumplimiento de sus principales objetivos? ¿Se ha estado cumpliendo con el Acuerdo Nacional en materia de política exterior? Estas son las preguntas que guiarán el presente proyecto de investigación, cuyo objetivo principal es determinar el grado de autonomía política del MRE en el periodo 2002 y 2021, y cómo ha influenciado en el cumplimiento de la “sexta política de Estado” del Acuerdo Nacional (AN). De esta manera, se tienen dos objetos de estudio: el MRE, y la “sexta política de Estado” del AN.

Por un lado, el (MRE) se encarga de representar al Estado peruano en el ámbito internacional, a través del Servicio Diplomático de la República, y está liderado por el Canciller, bajo la dirección del Presidente de la República (Ministerio de Relaciones Exteriores [RR.EE.], s.f.). Además, dentro de sus ámbitos de competencia se encuentra el cumplimiento de los objetivos y metas del Estado en tres esferas: política exterior, relaciones internacionales, y cooperación internacional (Ley 29357, 2009). Por lo tanto, la operatividad del MRE se ve regida directamente por la dirección del Poder Ejecutivo, por lo que es posible que a través de los años haya habido intereses políticos provenientes del gobierno central que hayan vulnerado los objetivos y metas a largo plazo del ministerio, afectando la continuidad de la ejecución de las políticas públicas que le corresponden.

Por otro lado, el AN, firmado en el 2002, es un documento que surgió como propuesta durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua para expresar un deseo colectivo por iniciar una transición pacífica hacia la democracia, tras la culminación del régimen autoritario de Fujimori y la quebrantación del Estado de Derecho durante la década de 1990 (Acuerdo Nacional [AN], 2014a). Así, se decidió iniciar un nuevo capítulo en la historia del Perú a través de acuerdos políticos de consenso en donde tanto las fuerzas políticas vigentes, como los partidos políticos con representación en el Congreso de la República, y las organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional pudieran estar ligadas a las demandas sociales y civiles, para así garantizar la reconstrucción democrática (Arriaga y Valdez, 2014). De esta manera, el Estado peruano adoptó el AN como política pública para fijar los lineamientos a los que se comprometía a cumplir hacia el futuro, entendiendo que era

lo mejor para la democracia al agrupar los intereses colectivos en un solo acuerdo de consenso.

El AN se divide en cuatro grandes objetivos: “1.- Fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho, 2.- Desarrollo con Equidad y Justicia Social, 3.- Promoción de la Competitividad del País, y 4.- Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado” (AN, 2014b). Además, dentro de cada uno de ellos se encuentran distribuidas las 35 políticas de Estado, siendo que la sexta, en materia de política exterior, es la que se busca estudiar en esta investigación: política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración. Asimismo, dentro de esta “política de Estado” se encuentran otras siete políticas de Estado específicas (VER ANEXO A). De acuerdo al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el conjunto de estas siete políticas de Estado específicas busca:

Llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. (AN, s.f., p. 2).

Entonces, el vínculo existente entre el MRE y el AN es que “los lineamientos de la política exterior peruana tienen como referente central las 31 [sic] Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con especial énfasis en los objetivos establecidos en la Sexta Política” (RR.EE., 2011). En ese sentido, el cumplimiento de la “sexta política de Estado” es competencia exclusiva del MRE desde el 2002, año que establece el inicio de este estudio, y culmina en el 2021 por ser un año anterior al planteamiento del mismo.

La mayor relevancia de esta propuesta de investigación radica en la inexistencia de investigaciones previas que hayan evaluado el cumplimiento del AN en materia de política exterior. De hecho, de las 35 “políticas de Estado” que componen el AN, solo dos de ellas han sido estudiadas en profundidad: Zavaleta Ramos (2020) analizó el cumplimiento de la “novena política de Estado”, en materia de seguridad nacional, para concluir que del 2001 al 2018 existió una “seria debilidad

institucionalidad en el nivel superior de la Seguridad y Defensa Nacional de nuestro país, situación que no permitió diseñar, articular e implementar una adecuada Política de Seguridad y Defensa Nacional” (p. 114). Aspíllaga Muñoz (2019), por su parte, analizó el cumplimiento de la “decimosexta política de Estado”, en materia de fortalecimiento de la familia, para defender su postura respecto a que los estados deben limitarse a reconocer el carácter esencial de la familia, en lugar de regularla (p. 108). De esta manera, este trabajo busca contrarrestar el vacío de conocimientos existente respecto al estudio del cumplimiento de alguna de las 33 “políticas de Estado” restantes del AN.

Por otro lado, si bien es cierto que existen trabajos de tesis de posgrado que sí analizan la “sexta política de Estado” planteada, no lo hacen de manera sustantiva, sino tan solo auxiliar: Aguilar Pinto (2020) la utilizó para tener una idea general sobre los objetivos del Estado peruano en materia de política cultural exterior, para luego compararlos con los resultados del Plan de Política Cultural Exterior del 2003. Además, Paredes Moreno (2018) la menciona para reforzar los objetivos propuestos en el Plan Bicentenario, y así estudiar el cumplimiento de dicho plan por parte del sector exterior peruano a través de la actuación en la diplomacia pública y de los principales actores que influyeron en su diseño. Finalmente, Melgar Pazos (2018) la analiza para entender el desempeño del MRE a través de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En ese sentido, se tiene que las investigaciones previas de relevancia utilizaron a la “sexta política de Estado” como herramienta para medir el cumplimiento de otros objetivos, y no como sujeto de estudio propio.

En cuanto a la propuesta de medir la autonomía política del MRE, se sugirió en tanto que a la fecha de realizado el presente este proyecto de investigación no se tiene una gran variedad de estudios nacionales que analicen la autonomía política en instituciones estatales peruanas. Autores como Dargent (2008) y Julio Velarde y Martha Rodríguez (1998), por ejemplo, analizaron la autonomía política de 5 instituciones de alcance nacional en el rango de años de 1980 al 2008. Además, son pocos los estudios que han hecho lo mismo con instituciones de alcance subnacional, o municipalidades (Defensoría del Pueblo [DP], 2008; Palomino, 2014; Jala, 2018), logrando abarcar los años de estudio del 1993 al 2018. Sin embargo, dichos estudios no se enfocaron estrictamente en la autonomía política, sino en estudiar a la autonomía municipal a partir de marcos legales que confieren a las municipalidades

de autonomías en distintos ejes. En ese sentido, el estudio de la autonomía política en las instituciones aún no se encuentra plenamente desarrollado en el Perú, por lo que también se espera contribuir con la generación de conocimientos en esta área.

En atención a lo ya mencionado, el presente proyecto de investigación presenta la siguiente estructura: primero, se hará una presentación de las fuentes académicas pertinentes que hayan estudiado con anterioridad la autonomía política de alguna institución pública de alcance nacional. Segundo, se establecerán las definiciones de los dos conceptos clave que engloba esta propuesta: la autonomía política y la política pública. Tercero, se formularán las hipótesis formuladas en cuanto a los resultados esperados tras la investigación. Por último, se propondrá una metodología de la investigación planteada a partir de lo hallado en los dos primeros apartados.



## 2. Estado del Arte

Eduardo Dargent (2008) analizó dos instituciones del Poder Ejecutivo entre los años 1990 y 2008: la Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) del Ministerio de Salud (MINSa). El autor realizó 77 entrevistas a diferentes funcionarios clave para poder medir tres variables explicativas: el recambio significativo del número de directores o de personal ante el nombramiento de un nuevo ministro, el cambio de preferencias de los directivos cuando los políticos cambian sus preferencias, y el uso de estrategias de los directivos técnicos para incrementar más aún su autonomía y reducir los riesgos de intervención política. De esta manera, logró determinar que el área de alta dirección del MEF logró tener una autonomía política de corto y mediano plazo de manera continua durante el periodo analizado, mientras que la OCI del MINSa perdió rápidamente su influencia y autonomía inicial, provocando que el sector mantuviera hacia el 2008 varios problemas que tenía antes de 1994 (Dargent, 2008, p. 71-73). Así, el autor evidenció que “es más probable que se logre la autonomía política en instituciones estatales que tienen un mayor impacto en el bienestar de toda la población” (p. 72), y que es más difícil que se logre en aquellas instituciones que “son relevantes para sectores sociales sin recursos y en los que los políticos tienen intereses de diverso tipo” (p. 72).

Por otro lado, Julio Velarde y Martha Rodríguez (1998) analizaron la autonomía político-legal de tres instituciones clave para la ejecución de la política monetaria del Estado peruano hacia finales de la década de 1990: el Banco Central de Reserva (BCR), la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, perteneciente a Indecopi, y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

En el primer caso, los autores propusieron medir tanto la “autonomía legal” como la “autonomía efectiva”, para finalmente determinar el grado de “autonomía legal” del BCR, que puede entenderse también como autonomía política por la naturaleza de los indicadores. Con respecto a la medición de la autonomía legal, se encuentran las variables adaptadas de la teoría de Cukierman (2012) sobre cómo se es que la autonomía de un banco central se encuentra en su capacidad para lograr la estabilidad de precios. Por otro lado, para medir la autonomía efectiva se utilizaron dos conjuntos de criterios para estimar dos indicadores de “autonomía efectiva”: frecuencia de rotación de los directivos del Banco, y aspectos respecto al comportamiento efectivo del BCR. Asimismo, para medir la autonomía efectiva se

segregaron tres periodos con diferentes contextos económicos entre sí: de 1985 a 1990, de 1990 a 1992, y de 1993 a 1997. De esta manera, los autores concluyeron que en el primer periodo no hubo autonomía real, aunque sí legal, mientras que en los otros dos periodos sí se logró tanto la autonomía real como la legal. Adicionalmente, determinaron que la mayoría de directivos del BCR eran técnicos y políticamente independientes (Velarde y Rodríguez, 1998, p. 23).

En el segundo caso, Velarde y Rodríguez (1998) plantean medir la autonomía legal de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, perteneciente a Indecopi, a través de las siguientes variables: “relaciones entre el sector privado y el gobierno, grado de concentración industrial, frecuencia de las relaciones con los sectores afectados, visibilidad de las decisiones de la comisión, discrecionalidad de las normas, y características de los miembros de la comisión” (p. 32-34). Nuevamente, debido a la naturaleza de las variables escogidas, se puede entender lo que denominaron ‘autonomía legal’ como autonomía política. Así, los autores concluyeron a través del análisis de dos casos empíricos, uno presentado en 1992 y otro en 1994, que la Comisión Antidumping tiene autonomía legal y técnica, pero que se vio limitada por el Ejecutivo al haber gozado de injerencia directa durante el nombramiento y removimiento de miembros en la Comisión a través de Indecopi.

Finalmente, para el análisis de la autonomía legal de la SBS, también entendida como autonomía política en este apartado, Velarde y Rodríguez (1998) plantearon la medición de factores institucionales y factores de entorno en diferentes casos particulares. Dentro del primer tipo de factores se encuentran los indicadores de requerimiento de un capital mínimo: “límites estrictos a la concentración de créditos, y normas de apalancamiento de activos ponderados por riesgo” (p. 45). Por otro lado, en el segundo tipo de factores se encuentran las variables que miden el acceso limitado a la información financiera de los bancos: el “grado de concentración del sector financiero, el carácter público ó privado de la institución, la visibilidad de decisiones del organismo, la existencia y número de agencias evaluadoras de riesgo, los antecedentes de la regulación del sector”, y más (p. 46). Entonces, los autores lograron concluir que, debido a los cambios de legislación a inicios de la década de 1990, para finales de 1996 se logró reducir la discrecionalidad del superintendente, en tanto que se encontraría obligado a actuar en situaciones explícitamente contempladas en la ley. Además, la introducción de normas más estrictas en cuanto a la prudencia bancaria favoreció la autorregulación de los bancos, y por ello también

a la labor supervisora que estuvo acorde con los estándares internacionales.

Por otro lado, en las fuentes académicas consultadas que hayan realizado estudios sobre la autonomía política en escenarios extranjeros se tienen diferentes enfoques sobre el concepto de autonomía política. Así, mientras algunos autores la determinan sobre la relación de las comunidades indígenas con su Estado central (Soriano, 2013; Anaya, 2001; Zalles, 2002), otros se han enfocado en la relación entre las universidades y los ministerios de educación (Acosta, 2020; Guevara, 2009; Sacristán, 2006), y en la relación entre las regiones que componen un mismo Estado (Nondedeo et al., 2010; Calvopiña, 2021; Cravacuore, 2019). Sin embargo, no se encontraron diversos casos de estudio en la región en donde los análisis de la autonomía política se hayan concentrado en instituciones públicas de alcance nacional, puesto que muchas de ellas se limitaron a una medición de autonomía general.

No obstante, se halló un caso de estudio en el extranjero que presenta una estrecha relación con los propósitos del presente proyecto de investigación. Así, Magallón (2003) llevó a cabo la medición del grado de autonomía política, además del financiero, con el que contó el Instituto Federal Electoral mexicano para la realización del proceso electoral federal del 2000, en concordancia con el cumplimiento de la reforma política del Estado en procesos electorales. La autora se enfocó en cuatro diferentes indicadores para ello: “normativos, estructurales y operativos, mecanismos de control político, [y] mecanismos de control financiero” (p. 221). Por ello, logró formular variables que pudieran medir el grado de autonomía política tomando en cuenta las competencias de la institución pública estudiada. Así, la autora logró concluir que durante las elecciones federales del año 2000 “se logró contar con una institución capaz de organizar elecciones confiables y transparentes; y de contrarrestar la ofensiva oficial por mantener al régimen priísta, seis años más; ofreciendo confianza y certidumbre en los resultados a todos los actores políticos involucrados” (Magallón, 2003, p. 233). De esta manera, la autora no se limita a brindar un resultado del grado de autonomía, sino que resalta el valor social que puede generar el cumplimiento de las políticas públicas por parte de las instituciones públicas en la ciudadanía.

### 3. Marco conceptual

Debido a la naturaleza del presente proyecto de investigación, es necesario realizar el acercamiento hacia dos conceptos clave. Primero, se tendrá en cuenta el concepto de autonomía política porque uno de los objetivos de esta propuesta es determinar el grado de autonomía política del que ha gozado el MRE del año 2002 al 2021. Segundo, se conceptualizará el término 'política pública' en atención a lo señalado anteriormente: el Estado peruano adoptó el AN como política pública para fijar los lineamientos a los que se comprometía a cumplir hacia el futuro.

#### 3.1. Autonomía política

La definición de la autonomía presenta un amplio debate en la comunidad académica. En las Relaciones Internacionales suelen proponerse definiciones desde una perspectiva interestatal, como para explicar la relación de Venezuela con Estados Unidos, China, y Rusia (Mijares, 2017), el rol de los gobiernos populistas en el escenario internacional (Wehner y Thies, 2020), o cómo los estados latinoamericanos desean defender su propia soberanía frente a los intereses de otros estados más poderosos (Russell y Tokatlian, 2002). Sin embargo, dados los objetivos principales del presente proyecto de investigación, es necesario realizar una aproximación teórica hacia la autonomía desde una perspectiva intraestatal, y no una interestatal, en atención a las instituciones que conforman un estado.

Skocpol (2007) entiende por autonomía a la capacidad para "formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad" (p. 174). Sin embargo, tal y como señalan Evans y Wolfson (1996), la autonomía de una institución no debe entenderse en la medida en que deba encontrarse aislada de las demás instituciones del Estado, sino que debe existir 'coordinación interinstitucional', en la que se den relaciones horizontales, con órganos de mismo rango, y verticales con instituciones de mayor jerarquía. En ese sentido, se rescata que la autonomía de una institución radica en la formulación y persecución de objetivos propios que no sean simples reflejos de intereses ajenos, pero que ello no impida su comunicación con otras instituciones del Estado.

Direccionando el concepto de autonomía hacia la autonomía política, se tiene

que Bersch, Praca y Taylor la identifican cuando una determinada institución estatal “se siente libre de presiones concretas que puedan poner en peligro la formulación e implementación de políticas públicas, o que influyan en ellas” (2017). Por otro lado, el propio Estado peruano, a través del artículo 9 de la ley de bases de la descentralización, entiende “autonomía política” como la “facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes” (Ley N° 27783). Así, se tiene que la autonomía política presenta elementos esenciales como la no intromisión externa en el cumplimiento de una política pública en proceso, y la facultad de dicha institución para adoptar y concordar estrategias que conlleven al cumplimiento de los objetivos de su competencia.

En ese sentido, se convergen los conceptos generales de la autonomía con los conceptos específicos de autonomía política para obtener el siguiente entendimiento que guiará el presente proyecto de investigación: la autonomía política es la facultad que tiene una institución pública para formular estrategias propias que propicien el cumplimiento de sus objetivos en colaboración con otras instituciones, sin que la existencia de intereses ajenos o políticos pueda significar una amenaza para el incumplimiento de estas.

### 3.2. Política pública

La definición clásica de una política pública la entiende como el resultado de diversas acciones emprendidas por múltiples actores que idealmente actúan en un mismo ámbito de políticas, y que coordinan para producir políticas coherentes, aunque no siempre ocurre así (Stein y Tommasi, 2006, p. 145). En ese sentido, Zittoun (2016) señala que suelen existir asimetrías de poder y redes de influencia que corresponden a los intereses políticos particulares de diversos actores, lo cual, generalmente, afecta los resultados de una política pública en proceso (p. 28).

Calderón (2017), por su parte, propone seis brechas principales en el proceso de implementación de una política pública. Sin embargo, dos de ellas no guardan relación con esta propuesta de análisis debido a que contemplan instituciones públicas de alcance subnacional, y no nacional. Entonces, se obtienen cuatro brechas pertinentes propuestas por el autor: elevado nivel burocrático, limitada

contextualización, desequilibrado nivel de conocimiento técnico, y alta complejidad del factor político (p. 48).

Por último, teniendo en cuenta que el AN como política pública surgió tras el fin de la década de 1990 para expresar un deseo colectivo por iniciar una transición pacífica hacia la democracia, Torres-Melo y Santander (2013), señalan que este tipo de política pública resalta un valor democrático en tanto que funciona como “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad [...] y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo” (p. 15). Por lo tanto, el AN no debe ser entendido como un simple documento firmado con metas a cumplir y presupuestos: “su papel va más allá [es] la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía” (p. 15).



#### 4. Hipótesis

Los estudios consultados con respecto al grado de autonomía política de las instituciones públicas y su rol en el cumplimiento de las políticas públicas de su competencia evidencian que el resultado puede depender de diversos factores e indicadores. Sin embargo, no se presentan resultados generalizados, como que es más probable que sí se lleguen a cumplir las políticas públicas a que no: de todos los escenarios propuestos, entre distinciones temporales y sujetos de estudio, se tiene que en 5 de ellos sí se logró cumplir con la política pública de interés, mientras que en 4 de ellos no se logró. Así, el resultado del presente análisis propuesto está caracterizado por la incertidumbre.

En atención a ello, esta propuesta de investigación propone la siguiente hipótesis principal: el grado de autonomía política del que gozó el MRE durante el periodo 2002-2021 le permitió cumplir con la “sexta política de Estado” del AN hacia la actualidad. Esta hipótesis, sin embargo, no presupone un cumplimiento completo o ininterrumpido, en tanto que es evidente que en el Perú coexisten diferentes intereses políticos desde hace varias décadas que amenazan continuamente el cumplimiento de diversas políticas públicas.

Por otro lado, se presentan dos hipótesis secundarias. Primero, debido al periodo de estudio, que abarca 19 años, se plantea que el grado de autonomía política por parte del MRE ha variado significativamente entre diferentes periodos de tiempo. Segundo, se plantea que entre los años 2016 y 2021, cuando se presentó una profunda crisis política en el Perú, hubo un declive drástico en el grado de la autonomía política del MRE, por lo que también se afectó de manera considerable la ejecución de la “sexta política de Estado” del AN.

## 5. Metodología

¿Cómo determinar el grado de autonomía política de una institución pública? Por la naturaleza de la investigación, que es cualitativa, se requiere del análisis observacional de datos preexistentes en las páginas web de las instituciones públicas pertinentes y en los documentos legales y políticos más relevantes.

Dado que se desea estudiar al MRE, es seguro que existen datos no públicos o de acceso restringido. Una evidencia de ello se produjo en el año 2010 cuando el ministerio decidió hacer públicas sus estrategias y resultados en cuanto a la demanda de Perú hacia Chile ante la CIJ de La Haya, con el objetivo de manejar el nivel de expectativas de la población ante una posible derrota y construir una narrativa positiva y reducir la xenofobia (Espinoza y Ramírez, 2019). Por ello, será necesaria la solicitud de datos de relevancia para el estudio a actores clave, a través de entrevistas y pedidos formales de información.

Por otro lado, tal como apuntó Dargent (2008), es imposible que pueda obtenerse toda la información relevante para la realización de un estudio de este tipo, en tanto que en el aparato público peruano suelen existir influencias indebidas de actores privados que no se llegan a conocer, así como presiones políticas mantenidas en secreto. Dicha problemática se intensifica si se tiene en cuenta que el periodo de análisis propuesto es de 19 años. Sin embargo, ello no implica que la investigación se vea completamente eclipsada y no tenga validez.

La estrategia adoptada diferirá de lo que Centeno (1993) denomina “static approach” en tanto que no se desea analizar la autonomía política de un momento determinado, sino a lo largo de un periodo: ello es clave para comprender que este estudio no se limita a un espacio temporal muy específico. Del 2002 al 2021, por ejemplo, ha habido 8 presidentes y 20 cancilleres, generando una media de duración de dos años y once meses en los respectivos cargos.

En atención a la literatura consultada, se determinó el uso de las variables propuestas por Dargent (2008) para determinar el grado de autonomía política por parte del MRE del 2002 al 2021, debido a la afinidad en la propuesta investigativa, a comparación de otros autores, como Velarde y Rodríguez (1998), que se centran en el análisis de la autonomía legal para luego explicar la autonomía política. Por lo tanto, se obtiene la siguiente tabla:

Tabla 1  
Variables e indicadores para medir la autonomía política en el MRE del 2002 al 2021

Variable	Indicadores
Rotación de funcionarios en puestos de ejecución de objetivos ministeriales ante el nombramiento de un nuevo ministro	Frecuencia de cambio de directores/personal de puestos de ejecución de objetivos ministeriales
	Criterios de contratación de nuevos funcionarios
Cambios en las configuraciones políticas en puestos clave cuando los políticos cambian sus preferencias	Variación en la configuración política en puestos clave ante la variación política del Poder Ejecutivo
Estrategias adoptadas para preservar e incrementar la autonomía política	Formulación de estrategias para preservar e incrementar la autonomía política en momentos de tensión política

Fuente: Elaboración propia. En base a postulados de Dargent (2008).

Adicionalmente, para dar solución a la interrogante sobre la posible variación drástica en el grado de autonomía política del MRE, y dado que el periodo de estudio comprende 19 años, se propone la siguiente delimitación temporal:

Tabla 2  
Delimitación temporal de los periodos específicos de análisis

Etapas	Proceso	Periodo
Etapa 1	Implementación	Mayo de 2002 - julio de 2002
Etapa 2	Desarrollo temprano	Julio de 2003 - julio de 2011
Etapa 3	Gobierno de Ollanta Humala	Julio de 2011 - julio de 2016
Etapa 4	Crisis política	Julio de 2016 - julio de 2021

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, dado que el presente proyecto de investigación también propuso estudiar el cumplimiento de la “sexta política de Estado” del AN por parte del MRE. Se tendrán en cuenta los indicadores que propuso el Foro del Acuerdo Nacional (FAN), institución encargada de hacerle seguimiento a las políticas de Estado del AN, a través de tres informes de seguimiento (2003; 2004; 2006). Entonces, a partir de los

indicadores propuestos, se sugirieron variables de medición que respondan correctamente a cada uno de ellos, siendo que pertenecen a alguna de las políticas de Estado específicas (VER ANEXO A). Así, se obtuvo la siguiente tabla:

Tabla 3  
Variables e indicadores según cada política de Estado específica de la “sexta política de Estado” del AN

Política específica	Variable	Indicadores
Primera	Promoción del desarme internacional	- Políticas y posturas adoptadas respecto al desarme en América Latina - Políticas y posturas adoptadas respecto al desarme de países ricos
Segunda	Participación en mecanismos regionales y mundiales en materia de democracia, Estado de Derecho, y DD.HH	- Participación en la CIDH.
Tercera	Participación subregional y regional en favor del desarrollo e integración del país	- Incremento de políticas de integración social, política, física, y económica en la región - Avances de las negociaciones en el ALCA
Cuarta	Promoción del desarrollo sostenible en regiones fronterizas	- Establecimiento de zonas de integración fronteriza establecidas en las fronteras con países de la CAN
	Promoción de la integración de regiones peruanas con regiones de países fronterizos	- Establecimiento de convenios de cooperación económica con países fronterizos
Quinta	Fortalecimiento de la diplomacia nacional para la defensa de los intereses del Estado, así como de las empresas y comunidades peruanas en el extranjero	- Participación en la Comunidad de Democracias - Participación en la Carta Democrática Interamericana
Sexta	Impulso de políticas migratorias globales en favor de los peruanos en el extranjero	- Acuerdos firmados de cooperación sobre regularización migratoria
Séptima	Respeto por la soberanía de otros Estados y defensa de la no-intervención en asuntos internos	- Participación en el Derecho Internacional Público y organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia. En base a informes del AN (2003; 2004; 2006).

En suma, la estrategia metodológica implica la realización de un análisis observacional a través de métodos cualitativos de recolección de datos para medir los indicadores propuestos según los objetos de estudio: grado de autonomía política del MRE, y cumplimiento de la “sexta política de Estado” del AN.

## 6. Conclusiones

La preparación de la presente propuesta de investigación, así como del diseño metodológico, permitió determinar tres conclusiones previas al inicio del análisis. Primero, ha pasado desapercibida la relevancia del estudio del AN a pesar de ser una política pública de un altísimo valor democrático al reflejar los ideales y anhelos de la sociedad peruana a través de los acuerdos políticos de consenso que tuvieron lugar en el 2002. Se ignora tanto en el debate público como académico a pesar de que participaron las fuerzas políticas vigentes en el inicio de un nuevo capítulo en la historia del Perú, para dar inicio hacia la transición democrática tras la culminación del régimen autoritario de Fujimori y la quebrantación del Estado de Derecho durante la década de 1990.

Segundo, con respecto a las fuentes académicas consultadas en relación al objeto de estudio de esta propuesta, se determinó que no existen estudios de investigaciones previas que hayan evaluado el cumplimiento del AN en materia de política exterior, sino que tan solo se ha mencionado a la “sexta política de Estado” del AN como herramienta para medir el cumplimiento de otros objetivos, y no como sujeto de estudio propio. Adicionalmente, se determinó que sí existen fuentes afines que analizaron la autonomía política de instituciones públicas de alcance nacional en el Perú; sin embargo, se reducen a solo 5, y abarcan un periodo de estudio en conjunto de 1980 al 2008, por lo que no se tienen investigaciones recientes en la literatura académica nacional.

Tercero, durante la realización del diseño metodológico se encontró que existen informes de seguimiento elaborados por el FAN para determinar el cumplimiento de las políticas de Estado a lo largo de los años, pero la mayoría de ellos se concentran en los primeros años tras la firma del AN. Además, los últimos realizados no incluyeron el análisis de las 35 políticas de Estado, puesto que en algunos de ellos se analizaron menos de 10. Por lo tanto, se concluye que existe un desinterés institucional por parte del FAN en hacerle seguimiento a las políticas de Estado a través de su cumplimiento en todas las instituciones públicas del Perú.

## 7. Bibliografía

Acosta, A. (2020). *Autonomía universitaria y estatalidad*. Revista de la educación superior, 49(193), 1-23.

Acuerdo Nacional. (2003). Al 30 de abril del 2003 [Diapositiva de PowerPoint]. Acuerdo Nacional.  
[http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/seguimiento2003\\_0.pdf](http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/seguimiento2003_0.pdf)

Acuerdo Nacional. (22 de julio del 2002). 6. *Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/6-politica-exterior-para-la-paz-la-democracia-el-desarrollo-y-la-integracion/>

Acuerdo Nacional. (2004). *Informe de seguimiento a la sexta política de Estado*. <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2004/01/06-Inf-Matriz-2004-plus.pdf>

Acuerdo Nacional. (2006). *Informe de seguimiento a la sexta política de Estado*. <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/i2006-MinisteriodeRelacionesExteriores.pdf>

Acuerdo Nacional. (19 de abril del 2014a). *Definición*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Acuerdo Nacional. (25 de abril del 2014b). *Objetivos del Acuerdo Nacional*. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/objetivos-del-acuerdo-nacional/>

Acuerdo Nacional. (25 de mayo del 2014c). *Políticas de Estado – Castellano*. <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>

Acuerdo Nacional. (s.f.). *Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf>

Aguilar, J. (2020). *Análisis de la política cultural exterior peruana entre los años 2003-2020* [Tesis de Bachiller, Universidad de Piura]. [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/4716/T\\_HUM-GC\\_2001.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/4716/T_HUM-GC_2001.PDF?sequence=1&isAllowed=y)

Anaya, A. (2001). *El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política: fundamentos teóricos*. Revista Chiapas.

Arriaga, P., & Valdez, M. (Eds.). (2014). *Acuerdo nacional: Consensos para enrumbar al Perú*. Lima, Perú: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional.

Aspillaga, F. (2019). *El Acuerdo Nacional y el enfoque de familia en las políticas públicas*. IUS: Revista de investigación de la Facultad de Derecho, 1(1), 97-113.

Bersch, K., Praca, S., & Taylor, M. (2017). "Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". En Centeno, Miguel, Atul Kohli y Deborah Yashar, *States in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 157- 183.

Calderón, L. (2017). *Del planeamiento a la implementación: principales brechas del contexto peruano bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública*. InnovaG, (3), 45-54.

Calvopiña Robalino, E. R. (2021). *Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados* [Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8168/1/T3554-MDACP-Calvopi%c3%b1a-Contenidos.pdf>

Centeno, M. (1993). *The new Leviathan: The dynamics and limits of technocracy*. *Theory and society*, 307-335.

Cravacuore, D. (2019). *Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas*. *Revista Argentina de Derecho Municipal-Número*.

Cukierman, A. (1992). *Central bank strategy, credibility, and independence: theory and evidence*. The MIT Press, Cambridge.

Dargent, E. (2008). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Reporte final. Lima: CIES/SASE.

Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local*. Informe defensorial N° 133. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_informe\\_133.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4A8106894089547505257DD3005FA5D3/$FILE/1_pdfsam_informe_133.pdf)

Espinoza, L., & Ramírez, J. (2019). *La prensa escrita y la política exterior peruana durante el diferendo marítimo con Chile*. (Vol. 3). Fondo Editorial de la PUCP.

Evans, P., & Wolfson, L. (1996). *El Estado como problema y como solución*. *Desarrollo económico*, 529-562.

Guevara, R. (2009). *Universidades públicas, autonomía política universitaria y elección de rectores: prefiguración del Campo Político Universitario*. *Pedagogía y Saberes*, (31), 69-77. *International Relations*, 35(2), 320-340.

Jala, R. (2018). *El grado de autonomía del que gozan las municipalidades en el Perú* [Universidad Nacional del Altiplano]. [http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/8165/Jala\\_Quispe\\_Rony.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/8165/Jala_Quispe_Rony.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ley 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 17 de julio de 2002.

Ley 29357 de 2009. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. 12 de mayo de 2009.

Magallón, S. (2003). *El Instituto Federal Electoral: autonomía política y financiera de una institución en transición, 1991-2000*. Estudios Políticos, (34).

Melgar, C. (2018). *La implementación de la política de modernización de la gestión pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Una mirada desde la perspectiva de la ingeniería empresarial* [Tesis de Maestría]. <http://200.60.147.49/bitstream/handle/ADP/107/TESIS%20FINAL%20-%20MELGAR%20PAZOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Mijares, V. (2017). *Soft-balancing the titans: Venezuelan foreign policy strategy toward the United States, Russia and China*. Latin American Policy, 8(2), 201-231.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Memorias Institucionales 2006-2011*. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/2-5-memoria-institucional/8021-1-memoria-institucional-de-jose-antonio-garcia-belaunde-2006-2011/file>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f). *La Cancillería*. <http://portal.rree.gob.pe/SitePages/antiguosdasd54as63d541as5d41as5d4a5s4d6a5s4da5sdasd3asd3as5d3a4sd3/ministerio.aspx>

Nondédéo, P., Patrois, J., Lacadena, A., Arnauld, M., Taladoire, E., & Michelet, D. (2010). *De la autonomía política y cultural de la provincia de Río Bec*. Estudios de cultura maya, 36, 37-66. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-25742010000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-25742010000200002&lng=es&tlng=es)

Palomino, J. (2014). *La autonomía municipal en la constitución peruana de 1993*. AIDA-Opera prima de derecho administrativo.

Paredes, A. (2018). *La diplomacia pública peruana – análisis de sus actores y propuesta de mensajes estratégicos que contribuyan a la consecución de algunos objetivos de política exterior* [Tesis de Maestría]. <http://200.60.147.49/bitstream/handle/ADP/66/2018%20Tesis%20Paredes%20Moreno%20Alejandro%20Horacio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Russell, R. & Tokatlian, J. (2002). *De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur*. Perfiles Latinoamericanos, 21, 159-194.

Sacristán, I. (2006). *La disputa por el campus: poder, política y autonomía en la UNAM*. Plaza y Valdés.

Skocpol, T. (2007). "El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual". En: Carlos Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Soriano, M. (2013). *El derecho a la autonomía política en los pueblos indígenas de*

*América Latina. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences.*

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Política y gobierno, 13(2), 393-416.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP ediciones.

Velarde, J., & Rodríguez, M. (1998). *Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú: La autonomía del Banco Central de Reserva, de la Comisión de Fiscalización de Dumping y subsidios de Indecopi en Perú y de la Superintendencia de Banca y Seguros*. Red de Centros de Investigación de la Oficina del Economista Jefe Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de Trabajo R-342.

Wehner, L. & Thies, C. (2020). *The nexus of populism and foreign policy: The case of Latin America*.

Zalles, A. (2002). *De la revuelta campesina a la autonomía política: la crisis boliviana y la cuestión aymara*. Nueva sociedad, 182, 106.

Zavaleta, H. (2020). *Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional: 2001-2018* [Tesis de Doctorado, Centro de Altos Estudios Nacionales]. <https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/1309686/1/TESIS%20CRL%20ZAVALETA.pdf>

Zittoun, P. (2016). *Hacia un enfoque pragmático de la acción pública*. Mundos Plurales-Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública, 3(1), 9-32.

## 8. Anexos

## Anexo A: Las siete políticas de Estado específicas de la “sexta política de Estado” del AN

Políticas de estado específicas de la sexta política de estado del acuerdo nacional
(A) Promoción del desarme internacional a nivel mundial, con énfasis en la región
(B) Promoción del respeto a los DD.HH, la democracia, el Estado de Derecho en mecanismos mundiales y regionales de cooperación
(C) Participación activa en integración social, política, física, y económica en todos los niveles (hemisférico, regional, y subregional)
(D) Impulso de actividades de desarrollo de las comunidades fronterizas y su integración con comunidades de países fronterizos
(E) Fortalecimiento de la diplomacia nacional para la defensa de los intereses del Estado, así como de las empresas y comunidades peruanas en el extranjero
(F) Impulso de una migración global con igualdad de oportunidades laborales
(G) Respeto por la soberanía de otros Estados y defensa de la no-intervención en asuntos internos

Fuente: Elaboración propia. En base a los datos de la página web del Acuerdo Nacional (2002).