

Competencias, mecanismos jurídicos y espacios de los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente

Competences, legal mechanisms and spaces of subnational governments to link up internationally

DÁVILA ELGUERA, Daél Carlos(*)

SUMARIO: I. Introducción: el Perú en actual la coyuntura internacional. II. Aparición de los gobiernos subnacionales en el escenario internacional. III. Competencias de los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. IV. Mecanismos jurídicos de los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. V. Los gobiernos subnacionales y los objetivos de política exterior. VI. Mecanismos de los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente. VII. Conclusiones. VIII. Lista de referencias.

Resumen: El Estado ha dejado de ser el único actor en las relaciones internacionales para dar paso, entre diversos actores, a que los gobiernos subnacionales tengan competencias y mecanismos jurídicos para vincularse internacionalmente. Dichas competencias iniciadas con Constitución de 1979, han continuado en la Constitución de 1993 y producto de la descentralización se han materializado en las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipa-

(*) Diplomático, abogado y sociólogo con maestrías en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Gerencia Social y Políticas Públicas. Email: ddavilae@ree.gob.pe

lidades. Actualmente, los gobiernos subnacionales cumplen un papel importante en los objetivos de política exterior peruana, pues a través de diversos mecanismos jurídicos fomentan la integración regional y posicionan al Perú como una potencia regional intermedia.

Abstract: The State has ceased to be the unique actor in international relations. Nowadays, subnational governments have legal competence to link internationally, whitening the framework of national foreign policy goals. Those competences, which were established in the 1979 Constitution have continued in the 1993 Constitution and, as a result of the process of decentralization, have enacted in the regional government and municipalities law. Currently subnational governments play an important role in Peruvian foreign policy objectives promoting regional integration.

Palabras claves: Relaciones internacionales, paradiplomacia, acuerdos de hermanamiento, acuerdos interinstitucionales y comité de frontera.

I. Introducción: el Perú en la actual coyuntura internacional

Durante mucho tiempo el Estado, constituido por sus elementos de población, territorio y gobierno fue considerado como el único y principal actor para relacionarse internacionalmente. Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, se considera al Estado como el único sujeto de derecho internacional con capacidad activa y pasiva, que manifiesta su voluntad y se obliga jurídicamente, a través del tratado, a su cumplimiento. Desde la óptica de la Ciencia Política – Relaciones Internacionales, el Estado es considerado el único actor con capacidad de influir en las relaciones de poder a nivel internacional para el logro de sus objetivos.

Tras el fin de la Guerra Fría, la hegemonía liberal se apoyó en el proceso de globalización de las comunicaciones, para que de manera bilateral o a través de nuevos organismos internacionales⁽¹⁾ se promoviera la apertura de mercados, la defensa por los derechos humanos y el sistema democrático⁽²⁾. Se esperaba que las

(1) En la doctrina del Derecho Internacional Público se considera que además de las organizaciones internacionales, son sujetos del derecho internacional los movimientos de liberación nacional, los cuales fueron nacieron a mediados del siglo XX y se otorgaba personería jurídica a los pueblos que luchan por su independencia. Del mismo modo, están los grupos beligerantes, que se sitúan en una lucha para sustituir al gobierno, para lo cual deben de dominar una porción del territorio, contar con un gobierno regular y una conducción organizada de la lucha, además de tener unas fuerzas armadas organizadas jerárquicamente, que usen distintivos y que porten armas en un lugar fijo y visible.

(2) En el caso peruano la Constitución de 1993, en el capítulo económico adoptó las recetas del Consenso de Washington, las cuales limitaban la intervención estatal en la economía y la apertura de mercados

organizaciones internacionales⁽³⁾ sean la plataforma para seguir expandiendo el orden liberal, en algunos casos con la participación del sector privado⁽⁴⁾.

Todo parecía indicar, siguiendo las ideas de Fukuyama, tras la globalización, expansión de la cultura de occidente y la apertura de mercados, se avecinaba el fin de la historia, como un escenario común a las naciones, sin mayores conflictos por diferencias ideológicas como las de bloques socialistas o capitalistas. Sin embargo, fue Huntington, cuyos análisis fueron los más indicados para afirmar que el presente sería un constante choque de civilizaciones, pues además de diferentes sistemas económicos se encuentran presentes en diferentes sociedades las diferencias culturales, sociales, étnicas y religiosas que buscan mantenerse a pesar de la globalización⁽⁵⁾.

En la actualidad, nos encontramos en un momento de bisagra pues la globalización ha traído consecuencias locales en diferentes Estados que están forzando a los sus políticos a tomar posiciones más nacionalistas. Los promotores del orden liberal han visto como las empresas han trasladado sus fábricas a países asiáticos donde los costos de producción son menores y con ello han dejado en el desempleo a poblaciones, quienes en algunos casos culpan a los migrantes como los causantes de las menores oportunidades laborales que existen en el mercado.

Del mismo modo, condenan la supremacía constitucional de algunos organismos internacionales, como la Unión Europea, que limita el libre ejercicio de políticas fiscales, laborales o migratorias. Por lo tanto muchos movimientos políticos nacionalistas y proteccionistas han florecido y han cuestionado el orden liberal que se vive en la actualidad.

(3) Desde la teoría de las relaciones internacionales, se busca explicar el comportamiento racional de los Estados y su participación en los organismos internacionales, asumiendo dicha participación será más activa en la medida que mayores beneficios lleve para el Estado participante y podrá obstruir su participación en la medida que sienta que pierda poder dentro de esos espacios. Bajo el análisis del Derecho Internacional Público, se concuerda en que la organización internacional es una asociación voluntaria de sujetos de Derecho Internacional con voluntad propia y destinada a alcanzar objetivos comunes (Brownlie, 1995). Las competencias de cada organización son derivadas y dependen de las competencias que hayan decidido brindar los Estados.

(4) Ejemplo de ello es la alianza del Pacífico, la cual promueve una integración profunda que impulse un mayor crecimiento económico y cuenta con un foro empresarial cuyas conclusiones son consideradas por los Estados.

(5) Los conflictos del 11 de setiembre y las posteriores guerras del presente siglo con grupos islamistas son el producto de los conflictos de grupos que se enfrentan a Estados, los que a su vez utilizan coaliciones y organizaciones internacionales defensivas para hacerles frente.

Del otro lado, aquellos países que se han visto beneficiados con el proceso de globalización, como China, se han convertido en los defensores del orden liberal y han establecido nuevos mecanismos para fomentar la integración económica como es la ruta de la seda, la cual busca promover el intercambio comercial mundial a través de la nueva ruta de la seda.

Mientras el escenario internacional se vuelve incierto a futuro, el Perú continúa con una política pragmática. Por un lado el multilateralismo es importante para países con un poder relativo, pues se convierte en la arena en la que se cuenta con un mayor margen de negociación y alianzas para los objetivos nacionales. Del mismo modo, los espacios económicos, son importantes de diversificar a fin de que las exportaciones peruanas no sean dependientes de un solo mercado a nivel internacional y la caída de ese mercado internacional no traiga demasiadas consecuencias negativas para Perú. Asimismo, el espacio multilateral es importante para la defensa de la democracia y los derechos humanos a nivel internacional.

El Perú, además de apostar por el multilateralismo, busca principalmente la integración regional con los países vecinos. Dicha integración tiene un marco supranacional en la Comunidad Andina de Naciones conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, el cual ha contribuido en generar un marco normativo en comercio, cadenas productivas, movilidad humana, seguridad social entre otros.

De manera bilateral Perú ha pasado de centrarse históricamente en el cierre de las fronteras terrestres marítimas para enfocarse en la integración a través de los mecanismos como son los Gabinetes Binacionales, los cuales decantan en una agenda binacional en el que los sectores nacionales acuerdan una serie de compromisos para el beneficio de las poblaciones.

II. Aparición de los gobiernos subnacionales peruanos en el escenario internacional

En el marco descrito líneas arriba, surge la pregunta si los actores subnacionales como son los gobiernos regionales y municipales cumplen algún rol en el escenario internacional. Para ello se hace importante analizar el proceso de descentralización que se inició en el año 2002, el que se inició con la Ley de Bases de Descentralización, en el año 2003, el que a su vez describió de manera general las competencias que debían de ser transferidas a los recién creados gobiernos regionales, para lo cual creó el Consejo Nacional de Descentralización.

El referido Consejo tuvo como objetivos diseñar un mapa de competencias que cada Ministerio podía transferir a las regiones cuando estas demuestren la capacidad técnica para recibir las (Consejo Nacional de Descentralización, 2016). Sin

embargo, en el 2004 no se logró contar con el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación, por lo que se tuvo que omitir el proceso gradual y ordenado de transferencias. (Contraloría General de la República, 2016).

En tal sentido, el proceso de transferencia de competencias inició en el año 2003 con el primer bloque de programas y proyectos sociales que estuvieron a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)⁽⁶⁾. El segundo bloque de transferencias fue en el 2004 en los sectores de Agricultura, Comercio Exterior, Turismo, Energía y Minas y Producción⁽⁷⁾. El tercer bloque de transferencia inició en el año 2005 e incluyó los sectores de salud, transporte y comunicaciones. En el año 2007 se llevó a cabo el Shock Descentralizador, a fin de acelerar el proceso, permitiendo a los gobiernos regionales no acreditar todas las condiciones para recibir las competencias, les bastaba con el solo compromiso de ir implementándolos paulatinamente⁽⁸⁾.

Para el desarrollo de las competencias subnacionales, es importante analizar las competencias fiscales. Los gobiernos subnacionales tienen facultades tributarias muy limitadas, solamente pueden recibir transferencias financiadas por los impuestos nacionales, siendo los más comunes los de canon y regalías mineras, lo cual significa un amplio margen de discrecionalidad por parte del gobierno central al momento de transferir montos presupuestales a los gobiernos regionales.

Del mismo modo, al carecer de competencias fiscales, los gobiernos regionales no encuentran mayor interés en promover nuevas empresas o la formalización

(6) La transferencia de programas fue en dos etapas en la primera se transfirió el Programa de Complementación Alimentaria, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria y proyectos de Infraestructura Social y Productiva del Fondo de Cooperación para el Desarrollo. En una segunda etapa se transfirió el Programa Nacional de Nutrición, los Servicios de Protección Social y las Sociedades de Beneficencia Pública (USAID Perú, ProDescentralización, 2012, p 134).

(7) El informe de Descentralización de la Defensoría del Pueblo indica que este bloque competencias antes de ser transferido en el año 2004 tuvo que haber sido acompañado de un plan de capacitación, pero no fue posible porque el Reglamento de la Ley del Sistema de Acreditación no fue aprobado hasta finales de ese año. Por tal motivo el consejo Nacional de Descentralización dispuso de manera excepcional que se transfieran las competencias sin que las regiones estén acreditadas ni tengan las capacitaciones establecidas.

(8) En la actualidad según el último reporte de descentralización de la Secretaría Nacional de Descentralización, se han transferido el 93% de todas las competencias (Secretaría de Descentralización, 2017). La piedra angular para lograr la articulación entre diferentes niveles de gobierno, según el estudio de la OCDE sobre la Gobernanza Pública del Perú (OCDE, 2016), es que la planificación vaya de la mano con lo presupuestal. Para ello, el fortalecimiento de capacidades es clave en los diferentes niveles de gobierno, ya que existen duplicidad de funciones con limitados recursos.

de las mismas⁽⁹⁾. La actual distribución del canon genera una heterogeneidad de los recursos con los que cuentan diferentes gobiernos regionales.

En cuanto a los gobiernos locales, si bien tienen capacidad para recaudar impuestos, estos están condicionados al desarrollo urbano y comercial de sus jurisdicciones, siendo los que tienen mayor concentración de estos elementos, los que más recaudan, mientras que para los municipios rurales es más difícil la recaudación.

El balance del proceso de transferencia se puede analizar en diferentes niveles. En lo político se ha logrado establecer las competencias y relaciones de gobierno, aunque sigue siendo un reto definir las funciones que desarrollan cada sector y nivel de gobierno. Del mismo modo, se ha fortalecido la participación política en los niveles subnacionales, aunque se ha atomizado la competencia política sin lograr que los partidos políticos tengan una visión nacional como parte de los procesos políticos. Así mismo, la apertura de la población en espacios participativos ha aumentado los niveles de responsabilidad y vigilancia del gasto, aunque este tipo de participación política es muy poco representativa.

A nivel económico, la descentralización ha generado que cada región aumente sus niveles de competitividad, pero la ausencia de competencias fiscales no permite una competencia entre regiones por mayores beneficios tributarios para el desarrollo de inversiones sus territorios. En lo administrativo, cada vez más las regiones van aumentando sus capacidades para el uso del gasto público; sin embargo, el reto es el fortalecimiento de capacidades a través de la carrera administrativa. Finalmente, la descentralización del gasto público ha ido aumentando en el tiempo, aunque aún se hace necesario trabajo articulado por sectores y niveles de gobierno para la reducción de brechas.

III. Competencias de los gobiernos subnacionales peruanos para vincularse internacionalmente

Analizada la transferencia de competencias se examinará el marco legal que permite a los gobiernos subnacionales vincularse internacionalmente. Para ello, es importante analizar a los sujetos del derecho internacional, los cuales pueden ser de-

(9) Al respecto, es importante destacar el estudio hecho por Bird y Vaillacurt sobre el concepto de «pereza fiscal», al cual describen como la capacidad de deterioro que tienen los gobiernos descentralizados para no generar sus recursos propios a razón de la dependencia financiera del gobierno central (Bird & Vaillacourt, 1998, p. 133). Sin embargo, el estudio realizado por Radics señala que no hay indicadores de la existencia de una pereza fiscal a nivel provincial ya que las municipalidades distritales estimulan la recaudación de impuestos ya que esta aumenta el gasto corriente (Radics, 2012, p 245)..

finidos como aquellos que son destinatarios directos de una norma del orden jurídico internacional que les otorga un derecho u obligación (Armas Pfrter, 1998, p. 43).

Marco legal desde el derecho internacional público

La Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados 1969, en su artículo 6º señala que «Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados». Por lo tanto, para este marco jurídico internacional los únicos con subjetividad jurídica internacional serían los Estados⁽¹⁰⁾. Como afirma Enrique Noria (2000) en su tesis de la Academia Diplomática del Perú, el Derecho Internacional Público, la Convención no admite expresa, ni tácitamente, la subjetividad internacional de las entidades territoriales descentralizadas o estados federados, pero tampoco prohíbe que estas la posean, haciendo un reenvío interno a cada país (p. 76).

Entonces, queda a facultad de cada Estado precisar los derechos u obligaciones de sus gobiernos subnacionales. En el caso de los estados federados, al ser estos los que voluntariamente delegan parte de sus competencias sobre el Estado nacional, se determina en su Constitución los derechos para vincularse internacionalmente.

Por otro lado, en los Estados unitarios, el poder es centralizado y las posibilidades para vincularse internacionalmente son transferidas a los gobiernos subnacionales, bajo las limitaciones y consideraciones que este considere pertinente.

Se hace importante destacar que, aunque el derecho interno permita a los gobiernos subnacionales la capacidad para vincularse internacionalmente, esto significa que la responsabilidad internacional es asumida por los Estados. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 limitó la posibilidad de entes subnacionales o federales de poder vincularse internacionalmente y además estableció que ninguna parte podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado. Por lo tanto, los Estados deben de delimitar claramente las facultades son transferidas a los gobiernos subnacionales a fin de cumplir cabalmente con sus obligaciones internacionales.

(10) La comisión de Derecho Internacional durante sus trabajos en 1962, consideró de que la capacidad de los estados miembros en una unión federal dependa de su Constitución federal. La misma postura fue reafirmada en 1966 al señalar que los «Los estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados, si esta posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por esta». Sin embargo en 1969, esta opción fue eliminada a pedido de Canadá debido a los asuntos de autodeterminación que tenía con Queber..

En el caso del Estado peruano fue en el marco de la Constitución de 1979 que se emitió la Ley de Bases de Regionalización en 1987, la cual señaló que los gobiernos regionales son competentes para proponer, apoyar y ejecutar las acciones de desarrollo, integración e intercambio fronterizo, de conformidad con los convenios y tratados internacionales vigentes según corresponda. El mismo cuerpo legal establece que son funciones del Presidente Regional, celebrar convenios con instituciones de la cooperación técnica internacional.

Marco legal desde el derecho nacional

El actual proceso de descentralización y regionalización ha permitido que las regiones tengan la competencia exclusiva para facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales. Del mismo modo el gobernador regional tiene atribuciones para suscribir acuerdos de cooperación técnica internacional y el consejo regional promueve acciones de integración fronteriza en acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como marco general que permite a los gobiernos subnacionales vincularse internacionalmente se inicia con la Ley de Bases de Descentralización, la cual en su artículo 50 indica que los gobiernos regionales y locales pueden promover y mantener relación de cooperación técnica y financiera, además de poder celebrar y suscribir convenios con arreglo a ley. Añade que el gobierno nacional facilita y apoya la celebración de convenios internacionales promovidos por y en favor de los gobiernos subnacionales. El mismo cuerpo legal en el artículo 35, inciso g, indica como una competencia exclusiva de los gobiernos regionales el facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales en sus actividades productivas.

Por su parte la ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867, va de la mano con lo señalado en la Ley de Bases de Descentralización, al indicar en su artículo 16, inciso r, que son competencias exclusivas de estos gobiernos, facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales en sus actividades productivas. Para ello, el mismo cuerpo legal en su artículo 54 inciso g, destaca que sus funciones en industria permite a los gobiernos regionales organizar ferias regionales para promover la participación de la región en eventos de similares a nivel internacional.

Del mismo modo, el artículo 21, inciso j, otorga a al gobernador regional la atribución de suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional, con el apoyo del Consejo Nacional de Descentralización, y de otras entidades públicas y privadas, en el marco de sus competencias. Para ello en sus funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, la cooperación técnica internacional busca contribuir en la lucha contra la pobreza y promover el desarrollo.

Finalmente, el artículo 16, inciso r, indica que el Consejo Regional tiene como atribución proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza de conformidad con los convenios y tratados Internacionales en acuerdo con el Ministerio Relaciones Exteriores. Para ello se coordina con la Dirección de Desarrollo Fronterizo de la Cancillería.

En lo que respecta a la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, estos niveles de gobierno, de acuerdo al artículo 9, numeral 26, pueden celebrar convenios de cooperación técnica internacional con aprobación del Consejo Municipal.

Asimismo, en lo que respecta a municipalidades de frontera, el artículo 17 inciso 3, señala que pueden suscribir convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia del Consejo Nacional de Fronteras, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La siguiente tabla resume la competencia y atribuciones que se han codificado en diversos cuerpos legales.

Cuadro 1
Resumen de competencias y atribuciones otorgadas
a los gobiernos subnacionales por su marco legal

Marco Legal	Desarrollo Fronterizo	Cooperación técnica internacional	Articulación a mercados internacionales
Ley de bases de Descentralización, Ley N.º 27783.	Los gobiernos regionales tienen competencia exclusiva para facilitar los procesos orientados a mercados internacionales y participar en eventos internacionales.	Permite a los gobiernos subnacionales promover y suscribir convenios en la materia con arreglo a la ley,	
Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley 27867.		El gobernador regional puede suscribir convenios o contratos con la cooperación técnica internacional.	El consejo regional puede proponer y desarrollar acciones de integración fronteriza en acuerdo con Cancillería
Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972.		El consejo municipal aprueba los convenios de cooperación técnica internacional	

Fuente: Ley de Bases de Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos regionales y Ley Orgánica de Municipalidad. Elaboración propia

IV. Mecanismos jurídicos para que los gobiernos se vinculen internacionalmente

Es importante destacar que los gobiernos subnacionales no tienen las competencias para firmar tratados. Lo que les corresponde, según el Decreto Supremo 031-2007, es la firma de acuerdos inter institucionales, las cuales vinculan hasta el límite de sus competencias a las instituciones públicas firmantes.

Mención importante merece los hermanamientos de ciudades que iniciaron en la década de 1980 con el objetivo de mantener la comunicación y promover la cooperación entre los niveles de gobierno subnacional entre dos países. Dichas experiencias de dialogo a nivel municipal se desarrolla como parte de las facultades de cooperación técnica internacional que tienen los niveles locales de gobierno y la cual ha sido conceptualizada como la paradiplomacia⁽¹¹⁾.

Una vez definidas las competencias que han sido transferidas a los gobiernos locales, es importante mencionar el rol que cumple el Ministerio de Relaciones Exteriores como el ente rector que se encarga de la política exterior peruana y como se vincula administrativamente con los gobiernos subnacionales.

Al respecto, en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, se destaca la coordinación que tiene el Ministerio con otros niveles de gobierno, para la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, en particular la política nacional de fronteras e integración fronteriza, la cual es una de sus funciones específicas.

Para ello, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza tiene a su cargo las Oficinas Desconcentradas las cuales además de la ejecución de la estrategia de desarrollo fronterizo del país, se encargan de fortalecer las capacidades locales en la economía regional y mundial, apoyando el proceso de descentralización.

⁽¹¹⁾ Al respecto Zeraoui, (2007) señala que este concepto rompe con el esquema tradicional de la escuela realista, caracterizado por el centralismo, y permite las relaciones de los actores subnacionales la cual fue creciendo tras el fin de la Guerra Fría, la descentralización política y la globalización. La relación entre los gobiernos subnacionales podría verse como una actitud separatista si esta busca la independencia territorial, lo cual a criterio de Paquin se denomina protodiplomacia o bien podría ser la acción de las entidades sub-estatales sin una connotación independentista, lo cual se denomina paradiplomacia (Paquín, 2003, p. 43). En el caso peruano, el otorgamiento de competencias en cooperación técnica internacional, que permite el hermanamiento de ciudades, no busca la independencia de los territorios, por el contrario, busca la reafirmación territorial y la necesidad del trabajo conjunto en aspectos en las necesidades locales. Como afirma Mc Connell la diplomacia estatal se encarga del diálogo político entendido como macromanagment, mientras que la paradiplomacia se encarga de aspectos ligados al desarrollo local o micromanagment (Mc Connell, 2006, p. 67).

V. Los gobiernos subnacionales y los objetivos de política exterior

Si bien cada Estado desarrolla su política exterior en base a sus intereses y los mismos confluyen con otras políticas exteriores de otros Estados, poca atención ha merecido los elementos internos en la construcción de la política exterior.

Desde el punto de vista de la teoría realista los conceptos claves desarrollados por Morgenthau son lucha por el poder, interés nacional y balance de poder, los cuales ayudan a comprender a los Estados viviendo en un mundo anárquico (Morgenthau, 1963, p. 114). Si bien los neorrealistas representados por Walts (1989) prestan especial atención a las influencias y condicionamiento que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política exterior (p. 129), el principal actor sigue siendo el Estado, el cual basado sobre sus intereses⁽¹²⁾ entrará en un eventual balance de poder.

Los constructores de la política internacional estarán atentos a detectar aquellos intereses y posición de actores locales que le son claves a nivel nacional. Para ello el proceso de descentralización permite conocer el territorio, tener información clave sobre las fronteras y saber las potencialidades que ayudan a identificar el interés nacional. En dicho paradigma realista el único actor internacional es el Estado y sus hacedores de política ven en los gobiernos subnacionales fuentes de información.

Algo similar ocurre en la teoría idealista en la que Estado a través de sus aspiraciones en el progreso, su esperanza en el racionalismo expresado a través del derecho internacional público y la afirmación de una armonía natural, busca la paz a través de los organismos internacionales (Thompson, 1952, p. 42).

En dicha teoría se considera, que los sistemas democráticos reducen las posibilidades de guerra entre las naciones, pues evita la llegada de regímenes autoritarios en la que la voluntad de un solo actor determina su política exterior.

En tal sentido, la expansión democrática dentro de los Estados y por ende los procesos de descentralización son tomados en cuenta para los intereses nacionales a través de espacios de concertación, que puedan permitir una visión racional del Estado en la búsqueda de la paz. Por lo tanto, en el ejercicio de construcción de política exterior, los gobiernos subnacionales sirven para ampliar el sistema democrático y tener en consideración sus intereses que serán expresados por los Estados.

(12) El concepto de interés nacional, a criterio de Schellhorn (2005), es la suma de los intereses comunes y puede distinguirse aquellos que corresponden a intereses nacionales absolutos, como aquellos que aspira el Estado sin considerar el interlocutor, y los variables, como aquellos que son producto de la influencia ejercida por actores nacionales (p. 148).

La teoría del estructuralismo reduce el rol de los Estados y toma su centro de análisis en las relaciones económicas. Bajo el paradigma de análisis de la dependencia, desarrollado por Raúl Prebisch, las relaciones no son de cooperación sino de dependencia, conflicto y asimétricas, siendo la unidad de análisis el sistema capitalista mundial. Por lo tanto, no existe una distinción entre la esfera interna y la esfera internacional ya que los medios de producción determinan la superestructura de las relaciones internacionales.

Por ende, los procesos de descentralización y regionalización no son relevantes por cuanto son un reflejo de las relaciones económicas que ocurren en el plano interno de las naciones, pero que con relaciones económicas capitalistas se articulan sus pares en otras latitudes. Sin embargo, las relaciones pre capitalistas, llegan a depender del primer tipo de relaciones internacionales.

En el enfoque transfronterizo, la descentralización puede verse desde dos perspectivas la primera, en la que los gobiernos subnacionales, miembros de la sociedad civil, comercio y academia intercambian relaciones entre los diferentes lados de la frontera sin que esto tenga que necesariamente coincidir con la política exterior nacional; la segunda, es que la construcción de la política exterior debe tomar en cuenta la basta cantidad de relaciones internacionales que se desarrollan no solo en el plano transfronterizo, sino también con aquellos Estados no limítrofes, pero que en el que las dinámicas de intercambio son fluidas.

Bajo este enfoque, las competencias que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente serán otorgadas por el gobierno central orientando de ese modo su participación en la agenda nacional de política exterior.

Se puede concluir que dependiendo de los lentes de interpretación para el análisis de las relaciones internacionales, el proceso de descentralización y regionalización tiene mayor o menor relevancia. En el caso de las teorías realistas, neorealistas e idealistas, los espacios interiores de los Estados sirven como fuente de información, principalmente para la construcción de la política internacional, con una clara definición de los intereses nacionales.

En el enfoque transnacionalista, a los actores subnacionales les han sido transferidas competencias para vincularse internacionalmente en el marco de los objetivos de política exterior. En ese sentido, se puede afirmar que la descentralización tiene importancia en aquellas competencias que son transferidas para un mejor flujo transnacional, pero la conducción de la política exterior sigue siendo potestad del gobierno central.

VI. Espacios de los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente

Una vez analizada la actual coyuntura internacional, los objetivos de política exterior peruana de integración regional, las competencias y mecanismos jurídicos que tienen los gobiernos subnacionales para vincularse internacionalmente y la construcción de la política exterior desde la teoría de las relaciones internacionales, se hace importante destacar aquellos espacios de integración en los que participan los gobiernos subnacionales.

Para ello, se debe tener en cuenta que el Perú fomenta como una de sus políticas de Estado, el desarrollo de las poblaciones de frontera y la integración fronteriza. En tal sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, promueve espacios de integración binacional que van de acorde a los objetivos de política exterior.

En el caso del Ecuador, se firmó en 1998 el Acuerdo Amplio Peruano – Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, el cual creó tres Comité de Frontera entre las regiones fronterizas, Tumbes – El Oro, Piura – Loja y Cajamarca – Zamora Chinchipe. En su momento se consideró que dichos Comités se enfocarían en el tránsito de personas y mercancías y serían liderados por los gobernadores regionales, quienes en su momento dirigían las instituciones desconcentradas de diversos ministerios. Sin embargo, con el proceso de descentralización, ahora los gobiernos subnacionales acuerdan año a año diversos mecanismos para fomentar la integración regional, logrando con ello establecer una agenda de políticas públicas binacionales fronterizas.

En el caso con Colombia, si bien el Gobierno Regional no participa de un Comité de Frontera, mantiene estrechas relaciones con su par de Leticia y desarrollan diversos mecanismos de integración y desarrollo para las poblaciones amazónicas. Con Brasil, a la fecha se están reestructurando los Comités de Frontera. Con Bolivia se cuenta con un Comité de Frontera en el nivel amazónico y altiplánico que se realiza alternadamente año a año y que involucra a los gobiernos subnacionales. Finalmente con Chile se cuenta con el Comité de Integración de Desarrollo Fronterizo de las regiones Tacna y Arica, el cual aglutina a diversos actores locales.

En todos los casos, la vinculación que tienen los gobiernos subnacionales es importante para el logro de los objetivos de política exterior peruana, es una responsabilidad de los gobiernos subnacionales y el gobierno coordinar las diferentes acciones que permitan que la política exterior peruana contribuya con el desarrollo nacional.

VII. Conclusiones

Uno de los principales objetivos de la política exterior peruana es la integración regional, especialmente con los países vecinos. En tal sentido los gobiernos subnacionales juegan un papel importante al poder vincularse internacionalmente sobre las competencias que les han sido transferidas. Dichas competencias versan sobre desarrollo e integración fronteriza, cooperación internacional y promoción económica.

Los gobiernos subnacionales pueden comprometerse jurídica y no jurídica-mente internacionalmente. Los acuerdos no vinculantes, que no demandan una vinculación jurídica, suelen hacerse a modo declarativo y tienen utilidad para resaltar el buen momento de la integración de los gobiernos subnacionales. Los acuerdos interinstitucionales, son el mecanismo jurídico para vincularse internacionalmente. Dichos acuerdos pueden ser celebrados por las entidades de la administración pública con los órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Se celebra y suscribe conforme a reglas del derecho nacional y compromete únicamente a las entidades intervinientes, no requiriendo seguir un proceso de aprobación y/o ratificación de los tratados y no forman parte del derecho nacional peruano.

Los gobiernos subnacionales participan de la política exterior peruana, principalmente, a través de la integración fronteriza. En los Gabinetes Binacionales se cuenta con un eje de integración fronteriza, en la que desde el gobierno nacional se adoptan compromisos para la integración en zona de frontera. Del mismo modo, los Comités de Integración Fronteriza, une a dos regiones de frontera y a la fecha la agenda ha superado el tránsito fronterizo hasta abarcar una serie de compromisos en materia de desarrollo social y económico transfronterizo.

VIII. Lista de referencias

- BIRD, R., & VAILLANCOURT, F. *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ALCALDE, J. Las relaciones económicas internacionales en la década del 80. *Estudios Internacionales*, 1981, 29105-135.
- ARCHER, C. *International organizations*. New York: Routledge, 2001.
- BOBBIO, N. *Estado, gobierno y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

- BROWNLIE, L. *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- BRUCE ST JOHN, R. Peruvian foreign policy in the new millennium: Continuity and change. *Revista del Instituto Riva Aguero*, 2017, pp. 65-119.
- COLGAN, J. Y ROBERT, K. The liberal order is rigged. *Foreign Affairs*, 2017, pp. 36-44.
- CUTI SÁNCHEZ, L. *La paradiplomacia en la integración fronteriza Perú-Brasil: el caso de la región de Madre de Dios y el Estado de Acre*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2010.
- DEL ARENAL, C. La teoría de las relaciones internacionales hoy: debates y paradigmas. *Estudios Internacionales*, 1998.
- FERNÁNDEZ VEGA, J. *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017.
- FORUM, W. E. *Europe What to watch out for in 2016-2017*. Council of Europe, 2016.
- FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Paidá, 2002.
- GONZÁLES, R. Algunas reflexiones sobre una diplomacia multilateral contemporánea. *Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile*, 1991, pp. 303-346.
- HATHAWAY, D. y SHAPIRO, S. *The internationalist*. New York: Simon & Schuster, 2017.
- HUNTINGTON, S. *El choque de civilizaciones*. Mexico D.F.: Debate, 2012.
- KEOHANE, R., & NYE, J. Transnational relations and world politics: an introduction. *Transnational relations and world politics*, 1971.
- KISSINGER, H. *El orden Mundial*. Mexico: Debate, 2017.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *How Democracies Die*. New York: Crown, 2018.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *ABC del VIII Gabinete Binacional de Ministros Perú Ecuador*. Lima, 2016.
- MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Sudamericana, 1963.
- NORIA, E. *Política Exterior del Perú y la Acción Exterior de sus gobiernos regionales y municipales, teoría, práctica y propuesta de reglamentación*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 2000.
- OCDE. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Paris: OCDE, 2016.

RUIZ-ROSAS, R. *El proceso de regionalización del Perú y el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1991.

SAMUEL, H. La política global de las civilizaciones. En S. Huntington, *El choque de civilizaciones*, 2016.

WALTS, N. *Man, The State and War. A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

ZERAOUI, Z. *Qué es la paradiplomacia*. *Safe Democracy Fundation*, 2007. Obtenido de <http://spanish.safc.democracy.org/2007/02/20/que-es-la-paradiplomacia/>.