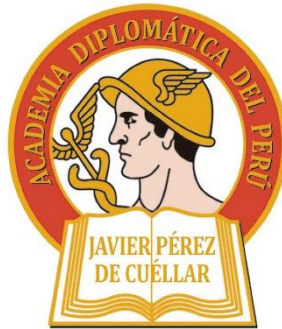


**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**



**MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

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

**TEMA DE TESIS**

“Los acuerdos interinstitucionales y su relación con la concreción de una diplomacia peruana descentralizada”

**PRESENTADO POR:**

Hans Esteban Ramos Duran

**ASESORES:**

**Asesor Temático:** Ministro Consejero Jorge Arturo Jallo Sandoval

**Asesora Metodológica:** Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 8 de noviembre de 2021

## **DEDICATORIA**

A mis padres Esteban y Verónica,  
por inculcarme valores con su ejemplo  
como la integridad y vocación de servicio.

A mi hermano Pavel,  
por su apoyo incondicional.

## RESUMEN

La acción internacional de los gobiernos subnacionales o paradiplomacia, tiene efectos que varían entre la contradicción y la complementariedad con la política exterior del gobierno central. Frente a ello, algunas cancillerías han adoptado estrategias para alcanzar la complementariedad, formándose una “diplomacia descentralizada”, en la cual, la gestión de los acuerdos interinstitucionales adquiere una importancia clave, al ser la herramienta principal de la actividad paradiplomática.

Teniendo en cuenta esta realidad, en el presente trabajo de investigación se plantea la importancia urgente de desarrollar la diplomacia descentralizada por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú mediante los acuerdos interinstitucionales. Para esto, se efectúa un análisis de casos de política exterior comparada y un examen de la situación actual en el Perú y, a partir de ello, se presentan propuestas de desarrollo normativo, procedimientos de asesoramiento y examen de los acuerdos, así como lineamientos generales para la construcción de un renovado relacionamiento con los gobiernos subnacionales.

**Palabras clave:** Diplomacia descentralizada; acuerdos interinstitucionales; paradiplomacia; gobiernos subnacionales.

## **ABSTRACT**

The international action of subnational governments or paradiplomacy, has effects that vary between contradiction and complementarity with the foreign policy of the central government. Faced with this, some Foreign Ministries have adopted strategies to achieve complementarity, forming a "decentralized diplomacy", in which the management of inter-institutional agreements acquires a key importance as it is the main tool of paradiplomatic activity.

Bearing this reality in mind, this research work raises the importance of developing decentralized diplomacy by the Ministry of Foreign Affairs of Peru through inter-institutional agreements. For which an analysis of comparative foreign policy cases and an examination of the current situation in Peru are carried out, based on this, proposals for regulatory development, advisory and examination procedures of agreements are presented, as well as general guidelines for the construction of a renewed relationship with subnational governments.

**Keywords:** Decentralized diplomacy; interinstitutional agreements; paradiplomacy; subnational governments.

### **Lista de Abreviaturas**

AHAA	Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance
AI	Acuerdo Interinstitucional
AII	Acuerdo Interinstitucional Internacional
AIA	Acuerdo Internacional Administrativo
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEMR	Consejo de las Municipalidades y Regiones de Europa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CJA	Consultoría Jurídica
CPP	Constitución Política del Perú
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DDF	Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza
DGCP	Dirección General de Coordinación Política
DGT	Dirección General de Tratados
DICORE	Dirección de Coordinación Regional
FLACMA	Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipalidades y Asociaciones de Gobiernos Locales
FEMICA	Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GNC	Gobiernos No Centrales
GORE	Gobierno Regional
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LSCT	Ley sobre Celebración de Tratados
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINREL	Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
MOU	Memorandum of Understanding
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ODES	Oficinas Desconcentradas
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE	Órgano del Servicio Exterior
PCCH	Partido Comunista Chino
PEI	Plan Estratégico Institucional
PERX	Plan Estratégico Regional Exportador
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
POI	Plan Operativo Institucional
PNCH	Programa Nacional de Ciudades Hermanas
PROMECHCID	Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no reembolsable
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
URAI	Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Chile)
ZICOSUR	Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur

## Índice

Dedicatoria	2
Resumen	3
Abstract	4
Lista de abreviaturas	5
Introducción	13
<b>CAPÍTULO I: La paradiplomacia, la Diplomacia Descentralizada y los Acuerdos interinstitucionales</b>	<b>16</b>
1. La paradiplomacia y la Diplomacia Descentralizada	16
1.1. Antecedentes	16
1.1.1. La acción internacional de actores subestatales en el contexto de globalización	18
1.1.2. El problema de la paradiplomacia	22
1.1.2.1. Definición de paradiplomacia	22
1.1.2.2. Elementos de la paradiplomacia	25
1.1.2.3. Efectos de la paradiplomacia en la política exterior	28
1.1.2.4. Ejemplos de la paradiplomacia	29
1.2. La Diplomacia Descentralizada como contraposición a la paradiplomacia	30
1.2.1. Concepto de Diplomacia Descentralizada	30
1.2.2. Elementos de la Diplomacia Descentralizada	33
1.2.3. Efectos de la Diplomacia Descentralizada para la política exterior	38
1.2.4. Ejemplos de Diplomacia Descentralizada	39
1.2.4.1. A nivel internacional	39
1.2.4.2. A nivel nacional	41
2. Los Acuerdos interinstitucionales	43
2.1. Concepto y naturaleza jurídica	43
2.2. Elementos de los AI conforme al marco jurídico peruano	47
2.3. Distinción con otros instrumentos jurídicos	51
2.3.1. Los Tratados	51
2.3.2. Los Acuerdos de Hermanamiento	53
2.3.3. Los Convenios de Colaboración	55
2.3.4. Los Memorándum de Entendimiento	55
2.4. Tipos de acuerdos interinstitucionales	56
2.5. Regulación de los acuerdos interinstitucionales	59
2.5.1. En la legislación peruana	59
2.5.2. En la legislación de otros países	61
2.5.2.1. México	61
2.5.2.2. Colombia	63
2.5.2.3. Bolivia	64
2.5.2.4. España	65

<b>CAPÍTULO II: Análisis de las estrategias de los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores que emplean los acuerdos interinstitucionales como herramientas para concretar la diplomacia descentralizada</b>	<b>69</b>
1. Descripción de las estrategias de los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores respecto de los acuerdos interinstitucionales	69
1.1. Las estrategias de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México	70
1.1.1. Procedimiento de dictamen de procedencia para la celebración de acuerdos interinstitucionales a cargo de la SRE	70
1.1.2. Unidad especializada: La Dirección General de Coordinación Política	73
1.1.3. Planes y lineamientos elaborados por la SRE para promover el uso de los acuerdos interinstitucionales como herramientas para el desarrollo subnacional	79
1.1.3.1. El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID)	79
1.1.3.2. El Programa de Internacionalización de los Gobiernos Locales	82
1.1.4. Mecanismos auxiliares para coadyuvar a la celebración de los acuerdos interinstitucionales	85
1.2. Las estrategias del MAEC de España y desde el marco comunitario	87
1.2.1. Mecanismos internos	87
1.2.1.1. La participación del MAEC en la celebración de los AII	87
1.2.1.2. Canales de contacto: La División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las Comunidades Autónomas y la Comisión Interministerial de Coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales	88
1.2.1.3. Coordinación con las asociaciones de gobiernos subnacionales	90
1.2.2. Mecanismos desde el marco comunitario	92
1.2.2.1. Reconocimiento de la participación de los gobiernos subnacionales en la integración europea	92
1.2.2.2. Promoción financiera de hermanamientos desde la Comisión Europea	93
1.2.2.3. Las orientaciones del Consejo de las Municipalidades y Regiones de Europa	96
1.3. Las estrategias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile	98
1.4. Las estrategias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	102
2. Análisis de las ventajas y los desafíos de las estrategias descritas y su relación con la concreción de la diplomacia descentralizada	103



2.1. Ventajas	104
2.1.1. Genera complementariedad y congruencia de la paradiplomacia con la política exterior	104
2.1.2. Coadyuva a la articulación eficiente del Ministerio Relaciones Exteriores con los gobiernos subnacionales	105
2.1.3. Transforma a los acuerdos interinstitucionales en instrumentos potenciales para el desarrollo sostenible de los gobiernos subnacionales	107
2.1.4. Fortalece la institucionalización de la acción internacional de los gobiernos subnacionales	109
2.2. Desafíos	110
2.2.1. La definición del canal de contacto idóneo entre el MRE y los gobiernos subnacionales	110
2.2.2. El incumplimiento de procedimientos requeridos para la validez de los AI por los gobiernos subnacionales	111
2.2.3. La información insuficiente sobre el total de los acuerdos interinstitucionales celebrados que permitan cuantificar el fenómeno paradiplomático.	112
2.2.4. Los escasos análisis sobre la importancia de la diplomacia descentralizada y el potencial de los acuerdos interinstitucionales para la política exterior	112
3. Balance y elementos comunes de las estrategias de política exterior comparadas	113
<b>CAPITULO III: Propuesta de mecanismos para potenciar los acuerdos interinstitucionales como herramientas que coadyuven a desarrollar la Diplomacia Descentralizada desde el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores</b>	116
1. El Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú respecto a los acuerdos interinstitucionales y el relacionamiento con los gobiernos subnacionales	116
1.1. Marco legal	117
1.1.1. Respecto de los acuerdos interinstitucionales y la relación con el MRE	117
1.1.2. Respecto de la relación del MRE con los gobiernos subnacionales	119
1.2. Marco institucional: documentos de planificación	122
2. Análisis de la situación de los acuerdos interinstitucionales en el Perú y la diplomacia descentralizada	124
2.1. El marco regulatorio sobre los acuerdos interinstitucionales requiere mayor desarrollo	124
2.1.1. La ubicación en la jerarquía normativa	125
2.1.2. La existencia de un procedimiento de dictamen u opinión previa	126
2.1.3. El registro y archivo de los acuerdos interinstitucionales	128

2.2. Se requiere contar con lineamientos para las estrategias de diplomacia descentralizada	129
2.3. La creciente institucionalización del relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales con énfasis en la cooperación internacional	132
2.4. La celebración de acuerdos interinstitucionales por parte de los gobiernos subnacionales peruanos se está efectuando en un esquema de paradiplomacia	138
2.5. Existen experiencias de acuerdos interinstitucionales que demuestran su potencial como herramientas para el desarrollo subnacional	140
3. Propuestas	142
3.1. Marco regulatorio sobre Acuerdo Interinstitucionales	142
3.1.1. Definir el mecanismo de regulación: Ley o Decreto Supremo	142
3.1.2. Contenido de la propuesta normativa	145
3.1.3. Guía sobre la gestión operativa de los acuerdos interinstitucionales	153
3.2. Estrategias de diplomacia descentralizada mediante los acuerdos interinstitucionales	155
3.2.1. Definir al responsable de las estrategias de diplomacia descentralizada en la estructura orgánica del MRE	155
3.2.2. Definir las áreas de incidencias de la diplomacia descentralizada para la política exterior peruana	159
3.2.3. Emplear la gestión de los acuerdos interinstitucionales como un indicador de desempeño de la diplomacia descentralizada en los instrumentos de planificación	160
3.2.4. Coadyuvar a la institucionalización de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales mediante la formulación de planes regionales	161
3.2.5. Fortalecer el relacionamiento interinstitucional del MRE con los gobiernos subnacionales	163
4. Balance de ventajas y desafíos de las estrategias propuestas	164
Conclusiones	167
Bibliografía	169
Anexo 1: Propuesta de regulación de los acuerdos interinstitucionales	179

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b>	Términos para explicar la acción internacional de las entidades subnacionales para distinguirse de paradiplomacia	24
<b>Tabla 2</b>	Resumen de diferencias entre paradiplomacia y Diplomacia Descentralizada	37
<b>Tabla 3</b>	Resumen de elementos de los AI conforme al ordenamiento jurídico	51
<b>Tabla 4</b>	Resumen comparativo de legislación peruana y de cuatro países seleccionados sobre los acuerdos interinstitucionales.	68
<b>Tabla 5</b>	Funciones de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE de México	75
<b>Tabla 6</b>	Características de los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHHA)	80
<b>Tabla 7</b>	Etapas del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada PROMECHCID.	81
<b>Tabla 8</b>	Etapas para la formalización de acuerdos interinstitucionales	85
<b>Tabla 9</b>	Características del financiamiento de hermanamientos para el año 2021	96
<b>Tabla 10</b>	Ejemplos de hermanamientos productivos celebrados por entidades subnacionales de Europa	108
<b>Tabla 11</b>	Balance de los elementos de las estrategias comparadas sobre la gestión de AI	115
<b>Tabla 12</b>	Unidad orgánica del MRE con funciones relativas a la diplomacia descentralizada	121
<b>Tabla 13</b>	Riesgos y oportunidades identificadas en el PESEM en cuanto a la relación con los gobiernos subnacionales.	123
<b>Tabla 14</b>	Características de los archivos de AI existentes en el marco legal peruano	128
<b>Tabla 15</b>	Funciones de la Oficina de Cooperación Internacional y del jefe responsable de dicha unidad del Gobierno Regional del Callao	133
<b>Tabla 16</b>	Oficinas de Cooperación Internacional y planes de CTI de los gobiernos regionales.	135
<b>Tabla 17</b>	Aspectos regulados de los AI en las leyes de México, Bolivia y España.	143
<b>Tabla 18</b>	Propuesta de artículos conceptuales sobre los acuerdos interinstitucionales	145
<b>Tabla 19</b>	Propuesta de artículos de opinión previa de los acuerdos interinstitucionales	147
<b>Tabla 20</b>	Propuesta de artículos sobre archivo y formalización de los acuerdos interinstitucionales	150
<b>Tabla 21</b>	Propuesta de contenido para la guía sobre la gestión operativa de los acuerdos interinstitucionales	154
<b>Tabla 22</b>	Propuestas de funciones a incluir en el actor interno responsable de la vinculación con los gobiernos subnacionales.	157
<b>Tabla 23</b>	Propuestas de estructura de los Planes Regionales de Internacionalización	162
<b>Tabla 24</b>	Convenios de Cooperación Institucional del MRE con gobiernos subnacionales	163
<b>Tabla 25</b>	Ventajas y desafíos de las estrategias propuestas	165

## Índice de ilustraciones

<b>Ilustración 1</b>	Acuerdos interinstitucionales e instrumentos no vinculantes jurídicamente	59
<b>Ilustración 2</b>	Flujograma del procedimiento de dictamen de procedencia	72
<b>Ilustración 3</b>	Los AI como centro de las estrategias de diplomacia descentralizada	111
<b>Ilustración 4</b>	Los actores de la SRE en las estrategias de diplomacia descentralizada	114
<b>Ilustración 5</b>	Unidad del MRE responsable de la vinculación con los gobiernos subnacionales	156
<b>Ilustración 6</b>	Esquema de relacionamiento del órgano de línea propuesto	159
<b>Ilustración 7</b>	Incidencia de los AI en las actividades de política exterior	159

## INTRODUCCIÓN

El actual sistema internacional está experimentando diversos cambios debido a la incidencia de tendencias mundiales como los efectos de la globalización y los eventos disruptivos como la pandemia de la Covid-19. En este contexto, se reconoce la creciente presencia de otros actores en un espacio que antes se consideraba exclusivo de los Estados, como es el caso de los gobiernos subnacionales, cuya presencia en las relaciones internacionales se ha analizado desde un enfoque adversarial.

Encontramos evidencia de ello en el término “paradiplomacia”, que surgió para describir relaciones contrapuestas entre la acción internacional de los gobiernos subnacionales y la política exterior del gobierno central del que forman parte. No obstante, en el transcurso del siglo XXI, el enfoque de análisis está atravesando una importante transición de la “contradicción” a la “complementariedad”. Algunos Estados han demostrado que es posible la convergencia entre la paradiplomacia y la política exterior si se disponen medidas de coordinación e impulso a esta acción internacional.

De esta manera, surge el concepto de “diplomacia descentralizada” por lo que, cada vez más Estados, han decidido potenciar la internacionalización de sus gobiernos subnacionales mediante sus Cancillerías, siendo los entes rectores de la política exterior. El objetivo es generar relaciones duraderas con mecanismos de cooperación específicos en beneficio de sus poblaciones, panorama en el cual adquieren relevancia los “acuerdos interinstitucionales” al ser los instrumentos con los cuales estas entidades formalizan sus compromisos, trascendiendo las declaraciones meramente políticas.

La presente investigación tiene por objetivo evidenciar cómo la gestión de los acuerdos interinstitucionales desde la Cancillería puede coadyuvar a desarrollar la diplomacia descentralizada en el Perú, a partir del análisis de experiencias comparadas.

Para ello, siguiendo el método deductivo, analítico, comparativo y cualitativo, en el primer capítulo, se presenta el marco teórico de la paradiplomacia, la diplomacia descentralizada y los acuerdos interinstitucionales. Se aborda la transición del enfoque adversarial al de la cooperación en la relación entre la Cancillería y los gobiernos subnacionales. Asimismo, se aborda la naturaleza jurídica de estos acuerdos que lo distinguen de otros instrumentos y se presentan diferentes regulaciones, a fin de evidenciar la variedad de enfoques y las oportunidades de mejora a nivel nacional.

En el segundo capítulo se lleva a cabo un análisis de política exterior comparada de los países de México, España, Chile y Colombia, a fin de determinar el impacto de la gestión de los acuerdos interinstitucionales como herramientas para concretar la diplomacia descentralizada. Estos países se han elegido porque pueden ofrecer respuestas más cercanas a nuestras particularidades ya que, en otros continentes, existe un mayor avance de la internacionalización de los gobiernos subnacionales debido a diversos factores, especialmente históricos, como se advierte en el caso de España.

Asimismo, se trata de países con diferentes estructuras administrativas (como federales y unitarios) con un complejo sistema de descentralización (caso de España), a fin de refutar el enfoque adversarial que aborda al fenómeno como exclusivo de sistemas federados. En este capítulo se efectúa una descripción de las estrategias para luego llevar a cabo un análisis de ventajas y desafíos. Adicionalmente, se realiza un examen de elementos comunes de las estrategias de política exterior comparadas.

En el tercer capítulo se plantea mecanismos para potenciar los acuerdos interinstitucionales como herramientas que coadyuven a desarrollar la Diplomacia Descentralizada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. Para ello, se inicia con una descripción del marco legal e institucional de los acuerdos interinstitucionales y la relación con los gobiernos subnacionales. Luego, se procede a efectuar un análisis de la situación de estos acuerdos y la diplomacia descentralizada en el Perú. El capítulo concluye con el balance de una serie de propuestas que recogen elementos del análisis de política exterior comparada, según las particularidades del Perú.

El análisis efectuado en la investigación no pretende ser exhaustivo. Representa una sistematización de enfoques, prácticas y propuestas relacionadas a dos fenómenos cuyo abordaje teórico es reciente y, por tanto, aún limitado en el área de las relaciones internacionales y en el derecho internacional. No obstante, su objetivo es reafirmar el potencial detrás del desarrollo de los acuerdos interinstitucionales y la diplomacia descentralizada, fortaleciendo la acción exterior de los gobiernos subnacionales que permitan la consecución de los objetivos de política exterior y el desarrollo integral.

# CAPÍTULO I

## LA PARADIPLOMACIA, LA DIPLOMACIA DESCENTRALIZADA Y LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

### 1. La paradiplomacia y la Diplomacia Descentralizada

#### 1.1. Antecedentes

El estudio formal del fenómeno de las relaciones internacionales producidas entre entidades subnacionales se produce en 1970, bajo el concepto de la “paradiplomacia”. Al respecto, Oddone (2015, p. 67) precisa que, el rol de estas entidades es una práctica que precede al surgimiento del Estado moderno como se evidencia en los Reinos de Taifas de al-Ándalus en la actual España o en la liga de ciudades como fue la Liga Hanseática. Asimismo, se evidencia que las relaciones diplomáticas entre ciudades anteceden a la de los Estados modernos, como fue el caso de los vínculos entre Venecia, Viena y Milán.

Siendo así, Ippolito considera que “más que un fenómeno novedoso, se trataría de una versión actualizada de la antigua diplomacia entre ciudades” (2017, p. 31). No obstante, menciona que estas ciudades no eran entidades subnacionales sino “ciudades-Estado” con cierto grado de soberanía. En ese sentido, la paradiplomacia es un fenómeno con antecedentes históricos pero que, en la actualidad, cuenta con sus propias características.

Por ello, es importante remitirse al siglo XVII, específicamente a la Paz de Westfalia (1648), momento en el cual se consolida el “*orden westfaliano*” o el sistema “estatocéntrico”, mediante el cual las relaciones internacionales entre Estados soberanos se vuelve el elemento característico del sistema internacional. En este sistema, Schiavon (2010, p. 1) refiere que la política exterior se transformó en una política pública exclusiva de los Estados, con el objetivo de cautelar su soberanía e independencia.



Es, a partir de este contexto, que se identifica el surgimiento de las relaciones internacionales de entidades subnacionales (Oddone, 2015, p. 68), especialmente desde que se consolida el “Estado-nación” a partir de la Revolución Francesa de 1789. Las primeras manifestaciones, indican Mesa y González (2016, p. 543), datan de 1836, cuando las ciudades de Le Mans (Francia) y Paderborn (Alemania) suscriben los primeros acuerdos de hermanamiento. Este relacionamiento entre gobiernos locales tuvo como propósito intercambiar experiencias y establecer proyectos conjuntos, promovido por el interés de establecer canales de contacto adicionales a los del nivel de gobierno central.

Asimismo, otra forma originaria de relacionamiento, fueron las actividades de representación con objetivos concretos. Por ejemplo, en 1882, las ciudades de Quebec y París nombraron encargados para impulsar proyectos comerciales (Ippolito, 2017, p. 32). En el contexto de la Guerra Fría en que estas acciones aisladas se extienden a diversas ciudades, por lo que los medios de cooperación internacional adquieren mayor relevancia.

En ese contexto, el presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, creó e impulsó la iniciativa “*Sister cities*” (ciudades hermanas) en el año 1956, con el objetivo de que las ciudades afianzaran relaciones con sus pares en el mundo, así como aliviar las tensiones entre los países gravemente afectados por la guerra. Esto se evidencia, explican Mesa y González (2016, p. 545), en los convenios suscritos por las ciudades de Seattle y Tokio, en los cuales se abordaron programas de intercambio estudiantil y difusión cultural. También se empleó este mecanismo para establecer relaciones con aquellos Estados en los que se carecía de representación diplomática oficial, como sucedió en los años 70, entre ciudades norteamericanas y ciudades chinas (Mesa y González, 2016, p. 545).

Asimismo, el incremento de las asociaciones interestatales a nivel regional e internacional se replicó entre las entidades subnacionales. En 1948, se crea la Unión Internacional de Alcaldes, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 1951 y,

en 1957, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (Oddone, 2015, p. 71). Este fenómeno se hizo cada vez más extensivo en otros continentes como Asia y África. Por ejemplo, en 1964 se emite una declaración en el marco de la I Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal, por la cual se promueve e impulsa las relaciones subnacionales al reconocer su valor para concretar vínculos de cooperación internacional.

El reconocimiento internacional de esta práctica se haría extensivo en el marco de la XX Asamblea General de la ONU llevada cabo el 16 de diciembre de 1965, en la que se aprobó la Resolución 2058. En este documento, además de destacar la importancia del hermanamiento de ciudades (una de las principales formas de relacionamiento entre entidades subnacionales) se promueve su utilización como un medio efectivo de cooperación internacional (Ruiz, 2009, p. 260).

A partir de lo expuesto, el orden “estatocéntrico” del sistema internacional no ha estado exento de la irrupción del fenómeno de las relaciones internacionales de entidades subnacionales. No obstante, es con el contexto de la globalización en el cual este fenómeno se afianza y representa un desafío tanto a la doctrina como al derecho internacional vigentes (Obando, 2021, p. 9).

Por ello, resulta necesario abordar cuáles han sido los factores que impulsan actualmente las relaciones internacionales de las entidades subnacionales y cómo el contexto posguerra fría ha influenciado en sus formas y objetivos.

### **1.1.1. La acción internacional de actores subestatales en el contexto de globalización**

Existe un consenso de que el sistema internacional actual es el resultado de importantes cambios originados desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la URSS (Orozco, 2016, p. 186). En este panorama convergen, además de la globalización, la difusión del neoliberalismo, la democratización y los procesos de descentralización y desconcentración. De esta manera, los factores que explican el aumento de las

relaciones internacionales de los actores subestatales son tanto globales como domésticos.

En primer lugar, la tendencia global a procesos de integración ha conllevado a la transformación del concepto de “soberanía”. Así, Oddone (2015, p. 102), explica que la soberanía puede entenderse en dos vertientes: la “soberanía formal”, la cual es la dimensión externa de los estados basada en su autonomía e igualdad con los demás y la “soberanía operativa”, la cual es la capacidad de los estados que le permite establecer múltiples intereses a partir de su estructura descentralizada. En ese sentido, coincide Ruiz (2009, p. 270), quien refiere que, a partir del interior de los países en desarrollo, se ha advertido la utilidad del relacionamiento internacional a nivel subestatal para acceder a diversos beneficios, como la asistencia financiera.

En segundo lugar, también influye el proceso de globalización que, si bien no se trata de un fenómeno novedoso, su impacto y extensión contrasta notablemente con sus antecedentes, impulsado por la revolución tecnológica y la creciente interdependencia económica (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 1). Al respecto, se recogen los siguientes efectos de la globalización como proceso económico, social, cultural y político en las relaciones internaciones subestatales:

- Ha impulsado a las entidades subnacionales a involucrarse en la disputa por los recursos de la asistencia internacional para dirigir estos beneficios directamente a su población (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 21).
- Debido a los mayores efectos negativos que se producen en algunas economías y la falta de respuesta eficiente del gobierno central, diversas entidades subnacionales han decidido desplegar relaciones internacionales para obtener respuestas técnicas a estas situaciones (Mutti, 2018, p. 30).
- El mayor nivel de interconexión, gracias al desarrollo de tecnologías de comunicación, ha permitido a las entidades subnacionales contar con una variedad de medios a su alcance para establecer contacto con sus contrapartes, superando las antiguas limitaciones geográficas (Orozco, 2016, p. 194). Esto se evidencia, por ejemplo, en los hermanamientos de

Dubái con Osaka, Estambul, Ginebra, Shanghái y Detroit (Mesa y González, 2016, p. 543).

- En el marco de la globalización cultural, las entidades subnacionales buscan difundir sus identidades al exterior, para lo cual recurren a los convenios de intercambio (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 16) o articulan proyectos con el objetivo de reafirmar el contenido local y regional en el exterior (Rodríguez, 2009, p. 2).

En tercer lugar, en cuanto al nivel interno, los procesos de descentralización han impulsado a las entidades subnacionales a aprovechar sus capacidades para alcanzar el desarrollo de sus territorios. Ello, sustentado en las competencias y recursos transferidos por el gobierno central (Schnake, 2011, p. 10).

Se trata de un proceso continuo el cual se produce en los distintos niveles de administración (municipal, provincial y regional), dando lugar a la “*glocalización*”. Este fenómeno fue descrito por Ronald Robertson en 1992 para explicar la presencia creciente de lo local en el contexto de la globalización y la interrelación entre ambas tendencias (Mutti, 2018, p. 26).

Además, con estas nuevas capacidades dotadas por el gobierno central, se ha producido una evolución del enfoque de relacionamiento de las entidades subnacionales, ya no solo como receptores u otorgantes de cooperación sino como actores con participación efectiva en la agenda internacional para el desarrollo (Oddone, 2015, p. 161).

Así, las formas del relacionamiento se han extendido e involucran, desde la participación en eventos, conferencias y ferias internacionales, la celebración de acuerdos interinstitucionales o la integración en foros y federaciones internacionales. Por ejemplo, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, realizada en 1983, en la cual se propuso impulsar el desarrollo de las relaciones internacionales entre las entidades subnacionales (Oddone, 2015, p. 73).

En este contexto, se han formado diversas organizaciones para reunir a las entidades subnacionales, especialmente a los gobiernos locales, con el propósito de analizar asuntos de desarrollo y compartir experiencias para mejorar la eficiencia gubernamental (Arenas, 2018, p. 3). Entre estas entidades destacan las siguientes:

Arab Towns Organization, Asian Network of Major Cities 21, Assembly of European Regions, Association of Local Democracy Agencies, Association of North East Asia Regional Governments, Baltic Sea States Subregional Cooperation, Eurocities, Euro-Latin American Alliance of Cooperation among Cities, Federation of Latin American Cities, Municipalities and Association of Local Governments (FLACMA), Global Cities Dialogue, International Union of Local Authorities (IULA), United Cities and Local Governments. (Tavares, 2016, p. 14)

Asimismo, la interrelación entre los procesos de democratización y la descentralización ha creado mayores espacios para la participación ciudadana. Ello ha promovido una mayor exigencia para que las autoridades locales o regionales logren concretar el desarrollo sostenible y acercar los beneficios de la globalización hacia sus espacios (Schiavon, 2010, p. 3). Esto se evidencia, por ejemplo, con la cooperación en materia medioambiental a partir del intercambio de experiencias de las llamadas “*green cities*”.

Teniendo en cuenta los factores señalados, las entidades subnacionales han consolidado su presencia en el escenario internacional junto a otros actores como los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y las ONG, entre otros.

Frente a ello, las políticas exteriores de algunos países han incluido formas para articular la acción internacional de sus entidades subnacionales de forma que coadyuve a la concreción de diversos temas de interés común y se mantenga la coherencia con la política exterior (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 17).

Siendo así, es necesario precisar los alcances conceptuales de la paradiplomacia, término que fue empleado para explicar el relacionamiento de ciudades de Estados Unidos y Europa en 1970 pues, su originaria connotación negativa limita la reflexión del desarrollo de mejores estrategias de relacionamiento entre el gobierno central y las

entidades subnacionales, especialmente en su interacción en el exterior y la formalización de sus relaciones mediante acuerdos interinstitucionales.

## **1.1.2. El problema de la paradiplomacia**

### **1.1.2.1. Definición de paradiplomacia**

En primer lugar, debe hacerse la precisión que el fenómeno se abordó en el derecho internacional en los años 60, aunque sin asignarle una categoría independiente de estudio (Zeraoui, 2016, p. 21). En ese sentido, Duchacek y Soldatos, considerados los “padres de la paradiplomacia”, fueron los que, en 1986, realizaron el primer estudio de este fenómeno en el área de las relaciones internacionales (Ippolito, 2017, p. 30). Estos autores lo describieron como la irrupción de los estados federados en el ámbito de la política exterior, materia que era considerada exclusiva del gobierno central (Zeraoui, 2016, p. 15).

Asimismo, sostuvieron que estas relaciones eran evidencia adicional del declive “estatocéntrico” del sistema internacional, para lo cual analizaron las relaciones emprendidas por estados federales de los Estados Unidos con Canadá y la Unión Europea. Los referidos autores consideraron tres factores que impulsaron este fenómeno: el federalismo, la globalización y la democratización (Arenas, 2018, p. 6).

El sustento teórico que se empleó fue la denominada “interdependencia compleja” de Nye y Keohane a fin de contradecir al realismo clásico que sostuvo como único actor de la política exterior a los Estados (Velásquez, y Schiavon, 2009, p. 6). Este término se emplearía en los siguientes estudios, aunque, progresivamente, se han promovido nuevos términos a fin de superar su connotación negativa.

La naturaleza denotativa del término es el principal cuestionamiento pues, originalmente, se abordó este fenómeno como una “diplomacia paralela” a la tradicional y que producía inestabilidad en las relaciones del gobierno central con los otros subniveles (Machado de Oliveira y Feitoza do Nascimento, 2018, p. 60). Esto

partía de la visión de que, la mayor presencia de las entidades subnacionales, tenía como punto de partida la incapacidad del gobierno central para alcanzar el desarrollo de forma inclusiva.

Coinciden con ello autores como Zidane (citado en Ruiz, 2009, p. 257), quien entiende que la paradiplomacia es el resultado de la incapacidad del gobierno central para atender las necesidades locales y regionales. En ese sentido, la define en términos de capacidad de los municipios, provincias y/o regiones para establecer relaciones con sus contrapartes y otros actores del sistema internacional.

De esta manera, se identifican dos posiciones marcadas en la academia. En un primer grupo, quienes sostienen que el término tiene una connotación neutral y por tanto debe mantenerse su uso para explicar este fenómeno. En un segundo grupo, autores que sostienen que debe adoptarse otro término asumiendo un sentido o perspectiva específica.

En cuanto al primer grupo, autores como Velásquez y Schiavon (2009, p. 3), sostienen que no debe entenderse el término paradiplomacia como una política exterior de las entidades subnacionales sino de acciones complementarias a la política exterior del gobierno central, lo cual guardaría concordancia con su base morfológica “para” (paralelo o junto a). En esta línea coincide Ippolito (2016, p. 6) al referirse a la paradiplomacia como la participación de las entidades subnacionales en las relaciones internacionales, sea mediante canales oficiales o informales para promover sus intereses.

En el segundo grupo, uno más extenso y en crecimiento, se sostiene que es un término anacrónico, pues corresponde a un periodo temporal específico (80-90). Además, es un término polisémico e inexacto, porque sus significados pueden ser tanto en términos de contradicción como cooperación.

Por ello diferentes autores han propuesto el uso de otros términos para explicar la participación de entidades subnacionales en el sistema internacional, entre ellos los siguientes:

**Tabla 1**

Términos para explicar la acción internacional de las entidades subnacionales para distinguirse de paradiplomacia

<b>Términos</b>	<b>Autor proponente y/o desarrolla el término</b>
Cooperación Internacional Descentralizada	Romero (2004)
Diplomacia centrífuga	Torrijos (2000)
Diplomacia constitutiva	Cohn y Smith (1996), Kincard (2002), Blindenbacher y Koller (2003), Jenkins (2003)
Diplomacia Descentralizada	Aguirre Zabala (2001), Rodríguez Cuadros (2003), Batista, Jacobsen y Evangelista (2008)
Diplomacia federativa	Schiavon (2006), Bueno (2010)
Diplomacia multinivel	Hocking (1993), Keating (2001)
Diplomacia subestatal	Criekemans (2010)
Gobernanza Multinivel	Hooghe y Marks (2001)
Nueva Diplomacia Regional	Keating (2001)
Paradiplomacia Identitaria	Paquin (2004)
Política Exterior Federativa	Bogea (2002)
Política Internacional Subnacional	Maria (2010)
Protodiplomacia	Duchacek (1986), Paquin (2004)

Elaboración propia, información de Oddone (2015), Mutti (2018), Ippolito (2016), Mesa y González, (2016).

Esta gran variedad de términos se ha elaborado al relacionar algunos elementos de la paradiplomacia y sus efectos en las políticas exteriores. De esta manera, algunos hacen un mayor énfasis a los actores (regiones, estados federados, gobiernos locales, etc.), mientras que otros ponen mayor atención a que si la acción internacional de las entidades subnacionales resulta contrapuesta o complementaria a la política exterior del gobierno central (Mutti, 2018, p. 21).

En esta línea, para la presente investigación, se entiende a la paradiplomacia como aquellas acciones de las entidades subnacionales en el exterior (Ruiz, 2009, p. 256), una forma de “democratización de la política exterior” (Oddone, 2015, p. 7). En base a este término, las acciones pueden ser un complemento de la política exterior de los



Estados para coadyuvar a la satisfacción de intereses nacionales específicos (Arenas, 2018, p. 2), pero, si no es adecuadamente orientada, puede tener efectos contrapuestos, no alcanzar los objetivos deseados o, incluso, no tener resultados. Es en este contexto en el cual se presenta la diplomacia descentralizada como la herramienta de gestión del fenómeno paradiplomático para aprovechar sus efectos positivos, como se detallará más adelante.

### **1.1.2.2. Elementos de la paradiplomacia**

Al respecto, destacan tres componentes: los actores, las actividades y las herramientas.

**a) Actores:** Para distinguir los actores de la paradiplomacia se elabora el siguiente listado (Zeraoui, 2008, p. 17; Arana, 2015; Schiavon, 2010, p. 2):

- Poderes Legislativos
- Poderes Judiciales
- Organismos públicos autónomos por mandato legal o constitucional
- Gobiernos locales (municipios)
- Gobiernos regionales o entidades federativas (regiones, provincias, cantones, länder, comunidades autónomas, entre otras divisiones)
- Universidades públicas
- Empresas públicas o mixtas
- Organizaciones no gubernamentales
- Entidades de la sociedad civil con reconocimiento legal interno

De esta manera, desde la perspectiva de los actores, se estará frente al fenómeno de la paradiplomacia si en esta relación internacional se encuentra alguno de los actores antes referidos. Estos pueden relacionarse con su contraparte internacional o con cualquier otro de los actores. Al respecto, Arenas (2018, p. 4) añade que también debe considerarse dentro del concepto las relaciones internacionales de estos actores con gobiernos centrales de otros países y empresas extranjeras.

Para agrupar a estos actores se han desarrollado diversos términos por la academia, algunos más restrictivos que otros según los propósitos del análisis. Por ejemplo, autores como Zeraoui (2016, p. 21) emplean el término “Gobiernos No Centrales” (GNC) para referirse exclusivamente a los gobiernos locales y regionales. En cambio, Velásquez, R. y Schiavon, J. (2009, p. 1) se refiere como “actores no centralizados” para referirse a todos los actores; lo cual también realiza Arenas (2018, p. 4) pero usando el término “entidades políticas subestatales”.

Para la presente investigación, se prefiere el término propuesto por Orozco (2016, p. 184) de “gobiernos subnacionales”, porque se refiere solo a las entidades que posean atribuciones gubernamentales (sean locales o regionales) sobre el cual se encuentra el énfasis de las estrategias de diplomacia descentralizada.

Cabe mencionar que, en el listado de actores no se ha incluido a las empresas privadas de ámbito local o regional pues, como refiere Mesa y González (2016, p. 541), esto comprende el área de estudio de las relaciones internacionales de las entidades privadas y no de la paradiplomacia.

**b) Actividades:** El contenido de la “paradiplomacia” es la proyección de los intereses de las entidades subnacionales. En ese sentido, su contenido es diverso y multitemático, sobre el cual se efectúa el siguiente listado:

- *Establecer mecanismos de cooperación internacional descentralizada:* con el objetivo de obtener asistencia financiera o técnica. Por ejemplo, recepción de donaciones de bienes inmuebles o muebles, créditos a tasa especial, asesoramiento de expertos en campos específicos, entre otros.
- *Establecer mecanismos de promoción comercial en el exterior:* sea como organizador o como participante de actividades de promoción de exportaciones, atracción de inversiones y turismo.
- *Establecer mecanismos de difusión e intercambio cultural en el exterior:* sea como organizador o como participante de actividades de difusión

cultural como ferias artísticas, literarias, cinematográficas, acuerdos de intercambio cultural, estudiantil (Zeraoui, 2016, p. 17).

- *Establecer mecanismos de proyección institucional en el exterior:* participación en eventos de distinta temática como medio ambiente, salud, infraestructura, anticorrupción, educación, mejora de la gestión pública, innovación e investigación científica.
- *Establecer líneas de contacto con sus contrapartes en el exterior:* el medio más frecuente para ello son las visitas de la autoridad política de mayor rango de la entidad subnacional a la contraparte (Ippolito, 2016, p. 6).

El ejercicio de las actividades mencionadas siempre se circunscribe a los límites de las competencias que tenga cada entidad subnacional, lo cual dependerá de la normatividad interna de cada Estado. En ese sentido, Schiavon (2010, p. 13) reafirma que se trata de acciones complementarias que apoyan a la política exterior de un Estado y no debe entenderse como una política propia.

Sin embargo, debe mencionarse que, en la evolución de la paradiplomacia, se ha presentado también actividades de entidades subnacionales que tienen como propósito obtener el reconocimiento internacional como entidades independientes y soberanas, es decir, persiguen fines separatistas. Al respecto, la mayoría de los autores coincide en distinguir a este fenómeno denominándolo como “*protodiplomacia*” (Ippolito, 2017, p. 31).

**c) Herramientas:** Las entidades subnacionales pueden emplear una variedad de herramientas para llevar a cabo las actividades antes descritas. La elección sobre los medios que empleará dependerá del nivel de los compromisos que deseen alcanzar.

Entre ellas se encuentra organización de ferias y eventos, visitas protocolares, diálogos “pueblo a pueblo”, programas de promoción comercial o de turismo para posicionar productos, marcas locales y/o regionales o promover la internacionalización de empresas de sus territorios (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 20). Asimismo, la

organización de talleres para el intercambio de experiencias sobre seguridad ciudadana, gestión de residuos o de mejoras de la gestión pública local.

Cabe precisar que estas herramientas, en su mayoría, se encuentran antecedidos por algún acuerdo interinstitucional, siendo el mecanismo principal de formalización de las relaciones entre las entidades subnacionales.

### **1.1.2.3. Efectos de la paradiplomacia en la política exterior**

La acción de las entidades subnacionales en el exterior tiene dos tipos de efectos en la política exterior del gobierno central. Por un lado, la paradiplomacia puede tener “efectos complementarios” cuando sirve de herramienta para impulsar los intereses regionales o locales. Esto converge con las políticas y la agenda de desarrollo nacional y, en consecuencia, fortalece la política exterior del Estado (Ippolito, 2016, p. 10; Mesa y González, 2016, p. 542). Cuando la paradiplomacia tiene estos efectos Zeraoui (2016, p. 19) lo denomina “paradiplomacia positiva”.

Por otro lado, cuando estos intereses se contraponen a los del Estado central, la paradiplomacia produce “efectos contrapuestos”. Esta colisión con la política nacional puede deberse a motivos culturales, políticos o económicos (Mutti, 2018, p. 21).

Al respecto, debe distinguirse dos grados de enfrentamiento. En un primer nivel puede ser una contradicción entre la acción internacional de las entidades subnacionales con determinados elementos de la política exterior central (Arenas, 2018, p. 8). Por ejemplo, que un gobierno local suscriba un acuerdo de hermanamiento con autoridad de un estado extranjero que el gobierno central no reconoce como tal. En un segundo nivel, la acción busca el reconocimiento como Estado independiente, es decir, persigue fines separatistas (Ippolito, 2016, p. 10). Cuando produce estos efectos Zeraoui (2016, p. 19) lo denomina “paradiplomacia negativa”.

Al respecto, Arenas (2018, p. 6) refiere que en la academia no se ha profundizado los estudios sobre las condiciones que promueven que la paradiplomacia tenga efectos positivos o negativos. Sin embargo, un creciente sector señala como determinante la existencia de un esquema estatal de coordinación efectiva de la acción externa entre el gobierno central y las entidades subnacionales. Caso contrario, las diferencias pueden surgir cuando no se incluyen o se desconocen los intereses locales por parte del gobierno central (Schnake, 2011, p. 7).

En ese sentido, autores como Mutti (2018, p. 23) señalan una diferencia notable entre la existencia “de facto” de relaciones internacionales de las entidades subnacionales y una acción exterior formada desde una base institucional coordinada con el gobierno central. Cuando esto se produce ya no se estaría tratando de la paradiplomacia sino de la “Diplomacia Descentralizada” concepto que se analizará más adelante.

#### **1.1.2.4. Ejemplos de la paradiplomacia**

En el mundo, en cuanto a la paradiplomacia con efectos complementarios, Arenas destaca el relacionamiento de “las provincias de Canadá, los estados federales de los Estados Unidos de América, las comunidades autónomas de España, los länder de Alemania, las óblasts de Rusia, entre otros” (2018, p. 10).

En cuanto a la paradiplomacia con efectos contrapuestos, un ejemplo es el reciente acuerdo de hermanamiento suscrito por las ciudades de Taipéi y Praga, en el que además de la promoción de la cooperación e intercambio de experiencias se removió el párrafo relacionado a “una sola China” (exigencia del PCCh), con el fin de reconocer la autonomía de Taipéi e, implícitamente, la de Taiwán.

En el caso del Perú, la paradiplomacia con efectos complementarios se evidencia, por ejemplo, con el viaje del teniente alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, Miguel Eugenio Romero Sotelo a la ciudad de Chengdu (China) para participar en el “Foro de Alcaldes de 2019”. En cuanto a la paradiplomacia con efectos contrapuestos,

puede mencionarse la solicitud efectuada en el 2020 por el gobierno regional de Arequipa a la Federación de Rusia con el fin de adquirir vacunas Sputnik V, en un contexto antecedido por declaraciones de insatisfacción con el gobierno central y la adquisición de vacunas contra la covid-19.

## **1.2. La Diplomacia Descentralizada como contraposición a la paradiplomacia**

### **1.2.1. Concepto de Diplomacia Descentralizada**

El término surge ante la necesidad de aprovechar las capacidades de acción internacional de las entidades subnacionales dada la diferencia en la velocidad de avance de la descentralización frente a la globalización (Schnake, 2011, p. 2). En ese sentido, diversos Estados decidieron establecer mecanismos para lograr este objetivo, lo que resultó en una política exterior que coordina tanto la acción del gobierno central con la de otros actores subnacionales (Ruiz, 2009, p. 258).

Así, la Diplomacia Descentralizada es la respuesta ante un sistema internacional multidimensional, adaptando la política exterior a la realidad actual (Schnake, 2011, p. 4). Entre los autores existen dos argumentos para sostener el empleo del término: i) la necesidad de referirse a la coordinación entre gobierno central y entidades subnacionales y, ii) la necesidad de una perspectiva integradora de las relaciones intersubestatales en la diplomacia.

En cuanto al primer argumento, Arana (2015, p. 39) refiere que, en lugar de tratar a los gobiernos locales como un elemento discrepante, debe incluirse a estos dentro de una estrategia de política exterior aprovechando sus capacidades de proyección internacional. Así, la descentralización no se entiende solo como un factor que ha promovido la acción internacional de las entidades subnacionales sino como la base para generar un grado de coordinación con el gobierno central (Ippolito, 2017, p. 42).

De esta manera, la coordinación permite la focalización de intereses de una parte del territorio nacional (Ruiz, 2009, p. 269) impulsando un manejo eficiente de las

relaciones internacionales de las entidades subnacionales (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 20). El objetivo es transformar a los gobiernos locales en herramientas de acción internacional que aprovechan el escenario para obtener mecanismos que permitan satisfacer las necesidades de sus territorios (Orozco, 2016, p. 194).

En esa línea, Orozco define a la Diplomacia Descentralizada como el “conjunto de acciones, prácticas y procesos internacionales distintos a los tradicionales entre estados o entre éstos y organismos internacionales intergubernamentales” (2016, p.192), cuya base se encuentra en la coordinación con las distintas entidades subnacionales.

En cuanto al segundo argumento, Flores (2011, p. 29) refiere que se debe abandonar la concepción de rivalidad entre la acción externa de las entidades subnacionales y la diplomacia del gobierno central, para lo cual se requerirá adaptar y ajustar las prácticas diplomáticas. El objetivo es articular una política exterior convergente en todo los niveles e intereses nacionales (Flores, 2011, p. 29).

En ese sentido, Rodríguez (2009, p. 7) señala que el término Diplomacia Descentralizada resulta más apropiado para superar la perspectiva que excluye a las relaciones ente entidades subnacionales de la práctica diplomática. El diplomático peruano define a la Diplomacia Descentralizada de la siguiente forma:

El conjunto de interacciones internacionales que se realizan entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales, entidades de la sociedad civil de otros estados, incluidas las empresas, u organizaciones no gubernamentales; entre gobiernos subnacionales con gobiernos subnacionales extranjeros o con entidades de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales extranjeras en función de intereses públicos; y, entre organizaciones no gubernamentales de estados diferentes siempre en función de intereses o bienes públicos (Rodríguez, 2009, p. 10).

Al respecto, Pagani (2019, p. 5) coincide con dicha definición y afirma que, para alcanzar la Diplomacia Descentralizada, se debe superar la perspectiva realista de contradicción entre estado y el subnivel local o regional. Asimismo, advierte que la Diplomacia Descentralizada ya es un elemento en las diversas políticas exteriores, bajo distintas denominaciones y estrategias.

En este contexto, la paradiplomacia como un fenómeno presente en el sistema internacional con multiplicidad de actores, ausente de direccionamiento y cuyos efectos son inciertos (entre complementarios o contrapuestos) se contrasta con la Diplomacia Descentralizada. En la primera, el gobierno central es indiferente a la acción internacional de las entidades subnacionales e, incluso, puede oponerse a ella (en los casos de separatismo). En el segundo, el gobierno central asume el rol de coordinador de esta acción determinando objetivos según las capacidades y perfiles de las entidades subnacionales para obtener resultados positivos.

Siendo así, un eje de Diplomacia Descentralizada que se ha desarrollado es el de la cooperación internacional descentralizada, por la cual se integra a múltiples agentes y actores subnacionales como beneficiarios de programas y/o mecanismos para el desarrollo (Oddone, 2015, p. 146).

Actualmente, las herramientas, métodos y estrategias son diversas en cada Estado y la profundización de estos dependerá del grado de articulación entre el gobierno central y las entidades subnacionales. Con ello, la Diplomacia Descentralizada permitirá superar las limitaciones técnicas de las entidades subnacionales encaminando la acción internacional con objetivos y términos concretos, que permitan forjar una relación eficiente a largo plazo y en congruencia con la política exterior (Ruiz, 2009, p. 270).

Teniendo en cuenta lo expresado, se colige que la finalidad de la Diplomacia Descentralizada es lograr una política exterior que integre la agenda interna y externa, otorgándole con ello una ventaja competitiva si se compara a la acción internacional de entidades subnacionales desorientada y desarticulada, con el objetivo de que la búsqueda de soluciones a sus problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad (Rodríguez, 2009, p. 10) sea eficiente y exitosa.



### 1.2.2. Elementos de la Diplomacia Descentralizada

**a) Actores:** el primer contraste con la paradiplomacia se encuentra en los actores. La Diplomacia Descentralizada requiere que la acción exterior provenga, por lo menos, de un gobierno subnacional (local o regional), una ONG o una entidad de la sociedad civil (Rodríguez, 2009, p. 8).

En esa línea, Suárez (2014, p. 119) considera que, para la aplicabilidad de la Diplomacia Descentralizada, se debe diferenciar entre los actores públicos y gubernamentales (los gobiernos subnacionales) y los actores privados o no gubernamentales (ONG, empresas multinacionales, sindicatos, think tanks, asociaciones de científicos, artistas, etc.).

Al respecto, Rodríguez (2009, p. 8) ofrece una sistematización para diferenciar la Diplomacia Descentralizada atendiendo a la naturaleza de sus actores, clasificándolo en dos:

- Diplomacia Descentralizada pública: en la cual, por lo menos, uno de ellos es una entidad gubernamental.
- Diplomacia Descentralizada privada: en la cual las partes son privadas pero los intereses involucrados son de naturaleza pública.

**b) Modalidades de acción y herramientas:** A fin de sistematizar las diferentes modalidades se seguirá el esquema presentado por Mutti (2018, p. 88) quien agrupa estas modalidades de la siguiente manera:

- Acciones de relacionamiento institucional internacional:
  - o Relaciones bilaterales
    - Apertura de oficinas de representación en otras ciudades destinadas a promover inversiones o comercio (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 15).
    - Viajes al exterior a la contraparte a fin de identificar intereses comunes y proyectarlos (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 20).

- La suscripción de acuerdos de diferente tipo, en especial acuerdos de hermanamiento siguiendo los programas “ciudades-hermanas” o “guías de internacionalización”.
    - Participación en programas de cooperación descentralizada (sea como otorgante o beneficiario); así como la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación.
  - Relaciones multilaterales (regional o internacional)
    - Formación de bloques, redes, esquemas de cooperación o alianzas internacionales. Al respecto Rodríguez (2009, p. 19) indica que en la región destacan la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipalidades y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), la Federación de Municipalidades del Istmo Centroamericano (FEMICA), las “Mercociudades” de MERCOSUR y la Red Andina de Ciudades de la CAN.
    - Participación en programas de cooperación descentralizada (sea como otorgante o beneficiario).
- Acciones de posicionamiento internacional
  - Apertura de oficinas de asuntos exteriores o internacionales en la estructura institucional de los gobiernos locales o regionales (Velásquez y Schiavon, 2009, p. 20).
  - Organización de eventos, conferencias, simposios, entre otros, para la promoción comercio exterior y/o turismo, invitando a ciudades vecinas o aliadas en una estrategia conjunta.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de la paradiplomacia, en todas estas modalidades existe un rol del gobierno central, sea de coordinador, asesor u orientador de la acción exterior de la entidad subnacional. En el contexto actual, la mayoría de los países ha incluido a la Diplomacia Descentralizada como un elemento de su política exterior, aunque bajo distintas denominaciones (diplomacia multinivel, diplomacia federativa, diplomacia local, diplomacia de ciudades, entre otros).

Asimismo, de la doctrina se colige que el sistema de la Diplomacia Descentralizada está conformado por tres ejes: la cooperación descentralizada, la integración transfronteriza y los acuerdos interinstitucionales. Siendo entendido este último como el núcleo de la Diplomacia Descentralizada (Salcedo, 2019, p. 35).

**c) Descentralización:** constituye un componente esencial para la generación de la Diplomacia Descentralizada. Al respecto, la descentralización puede entenderse como la transferencia de funciones y recursos de la administración central a subniveles gubernamentales acorde a criterios demográficos y territoriales (Tirado, 2003, p. 144). El objetivo es satisfacer las necesidades locales y generar foros de participación ciudadana.

No obstante, pese a los beneficios que puede producir la descentralización, es necesario mencionar que esta fragmentación del gobierno ha generado también un alto grado de dispersión que ha puesto a prueba las capacidades de gestión pública de los Estados. Ello enfrenta especialmente la región latinoamericana que posee una tradición centralista, y que hoy reúnen más de 16 000 gobiernos locales (Rodríguez, 2009, p. 17).

Ahora bien, es necesario establecer ciertas precisiones sobre el proceso de descentralización en el Perú e identificar si se reconoce la capacidad de las entidades subnacionales para relacionarse a nivel internacional. Ante todo, en la Constitución Política del Perú de 1993 se establece que el Estado Peruano es unitario, representativo y descentralizado (artículo 43). En el artículo 188 se define a la descentralización de la siguiente manera:

Artículo 188.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo con ley.

Asimismo, en los artículos siguientes se establece que el territorio peruano está conformado por regiones, departamentos, provincias y distritos, así como por tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. La competencia de los gobiernos regionales es sobre las regiones y departamentos, mientras que los gobiernos locales sobre las provincias, distritos y centros poblados (artículo 189). El proceso de regionalización se consolidaría mediante un referéndum en el año 2005, el cual fue rechazado por todos los departamentos, salvo Arequipa (Luyo, 2020, p. 1).

Actualmente existen 25 gobiernos regionales (de los 24 departamentos y uno de la provincia constitucional del Callao). En cuanto a los gobiernos locales, estos se distribuyen de la siguiente forma: 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2740 municipalidades de centros poblados, esto es, un total de 4614 gobiernos locales (INEI, 2020, p. 1).

El ordenamiento constitucional otorga autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos regionales y locales para la promoción del desarrollo y la economía de sus delimitaciones territoriales, siempre en concordancia con los planes nacionales de desarrollo (artículo 192). Sus competencias están establecidas en el texto constitucional, sin embargo, se permite el ejercicio de otras inherentes a su función, conforme a ley.

De esta manera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) establece competencias para fomentar la internacionalización de los mercados (artículo 10). Asimismo, la potestad del Consejo Regional para proponer al MRE y desarrollar mecanismos de integración fronteriza (artículo 15), la facultad del Presidente Regional (hoy gobernador regional) para suscribir convenios de cooperación técnica internacional (artículo 21), organizar y participar en ferias internacionales, así como gestionar mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo social (artículo 60). En cuanto a la capacidad para suscribir acuerdos, el artículo 39 de la ley referida faculta a los Consejos Regionales a expresar su voluntad de concretar un determinado acto y/o sujetarse a una determinada norma mediante Acuerdos de Consejo.

En cuanto a los gobiernos locales, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece las competencias de los gobiernos locales para promover convenios de cooperación internacional para la erradicación del consumo ilegal de drogas (artículo 73). Asimismo, las municipalidades fronterizas pueden celebrar convenios de integración con sus contrapartes internacionales a fin de promover el intercambio de experiencias, elaborar planes de desarrollo conjunto y brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica, previa coordinación con el MRE (artículo 137). Los gobiernos locales pueden aprobar la celebración de convenios de cooperación internacional y convenios interinstitucionales (artículo 9).

Frente a estas normas descritas, se advierte que no existe alguna norma que, de forma expresa, reconozca la capacidad de actuación internacional de estas entidades subnacionales. El legislador ha preferido reconocer esta capacidad de forma tácita abordando las diversas modalidades de acción.

A manera de síntesis comparativa, se presenta la siguiente tabla de resumen que distingue a la paradiplomacia de la Diplomacia Descentralizada.

**Tabla 2**

Resumen de diferencias entre la paradiplomacia y la Diplomacia Descentralizada.

	<b>Paradiplomacia</b>	<b>Diplomacia Descentralizada</b>
<b>Definición</b>	Término polisémico para referirse a toda acción internacional de entidades subnacionales que puede resultar contradictoria o complementaria a la política exterior del gobierno central.	Es la institucionalización de la paradiplomacia, el gobierno central articula la política exterior con los intereses locales, es decir, asesora o coordina con las entidades subnacionales para que la acción exterior tenga efectos complementarios.
<b>Actores</b>	<p>Multiplicidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poderes legislativos</li> <li>• Poderes judiciales</li> <li>• Organismos públicos autónomos por mandato legal o constitucional</li> <li>• Gobiernos locales y regionales</li> <li>• Universidades públicas</li> <li>• Empresas públicas o mixtas</li> <li>• Organizaciones no gubernamentales</li> <li>• Entidades de la sociedad civil con reconocimiento legal interno</li> </ul>	<p>Por lo menos una de las partes es un gobierno subnacional o una ONG o una entidad de la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Diplomacia Descentralizada pública:</b> al menos una parte es una entidad gubernamental</li> <li>• <b>Diplomacia Descentralizada privada:</b> las partes son privadas, pero involucra intereses de naturaleza pública.</li> </ul>

Actividades	<p>Acciones dispersas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación internacional descentralizada</li> <li>• Promoción comercial en el exterior</li> <li>• Mecanismos de difusión e intercambio cultural en el exterior</li> <li>• Actividades de proyección institucional</li> <li>• Establecer líneas de contacto con sus contrapartes</li> <li>• Protodiplomacia: busca el reconocimiento internacional como entidades independientes y soberanas.</li> </ul>	<p>Sistematiza las actividades en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de relacionamiento institucional internacional a nivel bilateral y a nivel multilateral.</li> <li>• Acciones de posicionamiento internacional</li> </ul> <p>Tres ejes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación internacional descentralizada</li> <li>• Desarrollo fronterizo subnacional</li> <li>• Acuerdos interinstitucionales</li> </ul>
Herramientas	<p>Organización de ferias y eventos, visitas protocolares, diálogos pueblo a pueblo, suscripción de acuerdos interinstitucionales, programas de promoción comercial o de turismo binacional, creación de marcas locales o regionales, promoción de internacionalización de empresas y firma de documentos no vinculantes.</p>	<p>Emplea las mismas herramientas.</p> <p>El apoyo del gobierno central garantiza la efectividad de su uso y aprovecha los beneficios de los procesos de descentralización (transfiere recursos y funciones a otros órganos) y desconcentración (acerca sus entidades centrales a los subniveles de gobierno).</p>
Efectos	<p>Puede tener:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos complementarios o paradiplomacia positiva: converge con la política y agenda de desarrollo nacional, fortalece la política exterior.</li> <li>• Efectos contrapuestos o paradiplomacia negativa: colisiona con la política exterior y en un segundo nivel fines separatistas.</li> <li>• No lograr ningún efecto.</li> </ul>	<p>Sus efectos siempre son complementarios, pues el gobierno central busca la congruencia de la paradiplomacia con la política exterior nacional lo cual reduce los niveles de conflicto con las entidades subnacionales.</p> <p>Las entidades subnacionales superan las limitaciones con el asesoramiento técnico del gobierno central para el aprovechamiento de sus capacidades de relacionamiento internacional.</p>

Elaboración propia.

### 1.2.3. Efectos de la Diplomacia Descentralizada para la política exterior

Al respecto, Arenas (2018, p. 15) recoge argumentos a favor y en contra de este accionar: Como argumentos a favor se sostiene que la Diplomacia Descentralizada reduce los niveles de conflicto entre entidades subnacionales y gobierno central. Además, mediante la supervisión técnica y asesoramiento de las instituciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, se mejora la eficiencia de la acción exterior y se asegura su ejecución congruente con la política exterior nacional. La coordinación

entre gobierno central y entidades subnacionales permite perfeccionar la proyección política y económica a fin de evitar que se traten de actos aislados y sin continuidad.

En cuanto a los argumentos en contra, se cuestiona que la mayoría de las entidades subnacionales no cuenten con un cuerpo técnico especializado que permita un manejo eficiente de los asuntos internacionales. Es necesario que estas entidades determinen previamente las oportunidades de aprovechamiento económico y comercial a fin de que se desarrollen estrategias efectivas (Arenas, 2018, p. 15). Al respecto, Salcedo (2019, p. 98) argumenta que una de las ventajas de la coordinación de la actividad internacional mediante la Diplomacia Descentralizada es precisamente enfrentar estas limitaciones.

En razón a las eficiencias y ventajas que ofrece contar con un marco regulatorio e institucional para la gestión de la actividad exterior de las entidades subnacionales, Arenas (2018, p. 15) ha identificado diferentes marcos legales y constitucionales sobre la materia en más de quince países de los diversos continentes, lo cual evidencia la expansión progresiva de la Diplomacia Descentralizada como una estrategia eficiente en la política exterior.

#### **1.2.4. Ejemplos de Diplomacia Descentralizada**

##### **1.2.4.1. A nivel internacional**

Uno de los principales ejemplos proviene de la República Popular China, cuya gestión de la acción exterior de las entidades subnacionales es considerada como una “verdadera estrategia de poder blando de política exterior” (Mesa y González, 2016, p. 539). Esta estrategia ha permitido, por ejemplo, que dos ciudades chinas se ubiquen en los primeros puestos del ranking de ciudades globales del 2020.

La estrategia china emplea las oficinas de asuntos internacionales ubicadas en sus principales ciudades. Estas oficinas se encuentran bajo la dirección de su Ministerio de Relaciones Exteriores. Sus funciones no solamente son consulares, también

gestionan la celebración de acuerdos interinstitucionales con otras ciudades, especialmente de hermanamientos y convenios de cooperación (Mesa y González, 2016, p. 550).

Las ciudades siguen, un criterio geográfico, según su ubicación, para identificar a sus posibles aliados. Su objetivo es afianzar relaciones de cooperación y amistad con los vecinos fronterizos y transfronterizos. Esta estrategia destaca porque no se trata de actos esporádicos de paradiplomacia sino que forman parte de una estrategia formulada desde el MRE chino, el cual busca articular los intereses subnacionales y plantear acciones específicas, esto es, Diplomacia Descentralizada.

Igualmente, puede mencionarse un caso concreto presentado por Batista, Jakobsen y Evangelista (2008) al analizar la estrategia de la ciudad de San Pablo de Brasil. Desde el año 2001, se implementó una oficina de relaciones internacionales con el objetivo de abarcar diferentes modalidades de acción y, en especial, la cooperación internacional descentralizada. Esta oficina estableció cinco modalidades: i) participación en redes, ii) establecimiento de contactos e identificar posibles fuentes de cooperación internacional, iii) intercambio de experiencias sobre gestión pública, iv) suscripción de convenios de cooperación y la internalización de empresas, v) promoción del comercio y la inversión.

Esta ciudad identificó como herramienta principal de su estrategia a los acuerdos interinstitucionales que establecieran compromisos en materias técnicas o financieras. Por ejemplo, con la ciudad de Milán (su primera ciudad hermana) suscribió un convenio para obras de restauración de la Plaza Milán localizada en la ciudad brasileña. Asimismo, con la ciudad de Osaka (Japón) suscribió convenios de cooperación en la gestión de residuos sólidos. Con diversas ciudades de Francia concluyó convenios para becas de maestría y doctorado, programas de enseñanza del idioma francés, entre otros. Para estas actividades fue esencial la intermediación de las misiones diplomáticas de ambos países.



Ruiz (2009, p. 272) destaca que el rol de las Secretarías o Ministerios de Relaciones Exteriores como asesor de las entidades subnacionales ha sido fundamental para que la acción internacional tenga objetivos definidos, estrategias concretas e intereses focalizados. Esto se constata, por ejemplo, en el ámbito de la integración fronteriza como la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) conformada por los gobiernos subnacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y el Perú con el objetivo de impulsar el desarrollo y la cooperación en distintos ámbitos.

#### **1.2.4.2. A nivel nacional**

La propuesta de incluir a la descentralización como un eje de la política exterior fue planteada en el periodo de reestructuración del MRE, como refiere el excanciller Rodríguez (2009, p. 22). Para ello, se propuso la creación de Direcciones Regionales que incorporarían a las autoridades gubernamentales y a las empresas regionales con el objetivo de impulsar las relaciones comerciales y la cooperación internacional. Sin embargo, este proyecto no se logró ejecutar (Rodríguez, 2009, p. 23).

Es en el periodo de retorno a la democracia cuando el enfoque de la Diplomacia Descentralizada se incorpora formalmente a la política exterior peruana (Rodríguez, 2009, p. 23). De esta manera, en el periodo 2001-2005 se implementaron las primeras siete “Oficinas Descentralizadas” del MRE en los departamentos de Arequipa, Cusco, Iquitos, Piura, Puno, Tacna y Tumbes.

Sin embargo, en este contexto resulta necesario distinguir la descentralización de la desconcentración. La primera, como ya se ha referido, es la cesión de funciones y recursos a otras entidades de parte de la autoridad central. En cambio, la desconcentración implica que una entidad determinada se acerque a la población mediante oficinas a lo largo del territorio nacional para prestar sus servicios (Tirado, 2003, p. 144). En ese sentido, el caso de las “Oficinas Descentralizadas” se refiere a formas de desconcentración administrativa.

Por ello, las Oficinas Descentralizadas, creadas mediante D.S. N° 020-2002-RE, cambiarían su nombre a “Oficinas Desconcentradas” (ODES) cuyo objetivo es impulsar la estrategia de desarrollo fronterizo sobre el cual el MRE tiene la dirección. Para ello, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MRE establece que estas oficinas tienen como sede la capital de cada departamento sobre la cual se fija su circunscripción, aunque puede ampliarse a otros de forma concurrente (artículo 135). De esta manera, las ODES constituyen en realidad herramientas para el cumplimiento de los objetivos de la Diplomacia Descentralizada.

En cuanto a la regulación jurídica sobre la Diplomacia Descentralizada, Rodríguez (2009, p. 29) menciona los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el MRE y diferentes gobiernos regionales (Arequipa, Puno, Tacna, Madre de Dios, Tumbes, Lambayeque, Piura, Cajamarca, San Martín, Amazonas). En estos acuerdos, el MRE ofrece sus capacidades de asesoramiento y sus canales de contacto (misiones diplomáticas y consulares) para fomentar el manejo eficiente de sus relaciones internacionales (Rodríguez, 2009, p. 29). No obstante, como precisa el excanciller, sigue siendo una tarea pendiente el consolidar un marco jurídico e institucional de Diplomacia Descentralizada.

En el ámbito de cooperación internacional descentralizada existe un importante desarrollo por parte de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), por el cual se ha institucionalizado un aspecto de la Diplomacia Descentralizada (Salcedo, 2019, p. 32). En cuanto al desarrollo fronterizo, a través de los Gabinetes y Planes Binacionales las entidades subnacionales fueron incluidas formalmente como actores fundamentales del proceso. Esto se evidencia en los diferentes convenios, programas y entes de cooperación técnica que se han conformado entre las ciudades fronterizas.

En ese sentido, puede colegirse que acciones de Diplomacia Descentralizada en el Perú se producen mediante la promoción de acciones de desarrollo fronterizo subnacional y cooperación internacional descentralizada. Sin embargo, destaca la ausencia de

desarrollo sobre los acuerdos interinstitucionales, pese a que conforman el núcleo de la acción exterior de las entidades subnacionales.

Esta ausencia puede deberse a los limitados estudios sobre la materia. Por ello, resulta necesario abordar sus características lo cual constituye el objetivo del siguiente apartado.

## **2. Los acuerdos interinstitucionales**

### **2.1. Concepto y naturaleza jurídica**

La primera aproximación al concepto puede advertirse en las dos palabras que lo componen. Por un lado, el término “acuerdo” tiene un alcance amplio y se usa para referirse a todo consentimiento mutuo entre contrapartes de asumir una obligación de comportamiento (OEA, 2020, p. 24). Por otro lado, el término “interinstitucionalidad” hace alusión a lo siguiente:

La coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos (Duque, 2011, p. 03).

A partir de ello, la interinstitucionalidad puede entenderse como la convergencia de esfuerzos para afrontar retos determinados, para lo cual se identifican sus capacidades y establecen medios de cooperación. Al respecto, Duque (2011, p. 10) identifica hasta seis componentes de la interinstitucionalidad: i) la comunidad de objetivos, ii) la confianza, iii) la cooperación, iv) la complementariedad, v) la coordinación e integración, vi) la coherencia y vii) la equidad.

Sin embargo, dado que los acuerdos interinstitucionales (en adelante AI) son mecanismos jurídicos, es necesario recurrir a fuentes de derecho como la ley y la doctrina. En esa línea, debe precisarse que, a diferencia de los tratados, los AI no cuentan con un marco normativo internacional similar al de la Convención de Viena

de 1969 ni tampoco se ha realizado un exhaustivo análisis doctrinario (Burgos, 2020, p. 1).

No obstante, dado su creciente uso en las relaciones internacionales de las entidades subnacionales, diversos estados han dispuesto marcos normativos para reconocer y regular esta práctica. Entre estos sistemas existen semejanzas y diferencias según la perspectiva sobre la naturaleza jurídica de los AI que se haya decidido adoptar.

Son estas perspectivas las que permiten determinar si, en un sistema determinado, los AI se diferencia de otros instrumentos vinculantes y no vinculantes (Bonifaz, 2016, p. 32). Estas diferencias han sido recogidas en un documento elaborado por el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA) denominado “*Directrices del Comité Jurídico Interamericano para los Acuerdos Vinculantes y no Vinculantes*” aprobado mediante Resolución CJI/RES. 259 (XCVII-O/20).

En el referido informe se detallan los diversos tipos de acuerdos que se practican por los estados miembros de la OEA. Entre estos acuerdos se reconoce la presencia de los acuerdos interinstitucionales en la práctica regional. Asimismo, ofrece la siguiente definición:

1.5 Acuerdo interinstitucional: Acuerdo celebrado entre dos o más instituciones del Estado, entre ellas ministerios nacionales o unidades territoriales subnacionales, de dos o más estados. Según sus condiciones, las circunstancias del caso y los actos subsiguientes, un acuerdo interinstitucional podría reunir los requisitos para ser considerado como un tratado, un compromiso político o un contrato (OEA, 2020, p. 27).

Como se advierte de esta definición, no es posible afirmar que en la región exista una sola posición sobre la naturaleza jurídica de los AI pues, incluso, algunos no las regulan directamente, pese a que, en la práctica, sus entidades subnacionales suscriban estos documentos. De esta manera, en un esfuerzo de agrupar las diferentes perspectivas sobre la naturaleza jurídica de los AI, se presentan las siguientes categorías:

**a) Los AI como instrumentos regidos por el derecho internacional:** bajo esta perspectiva los AI se abordan como una forma de tratado simplificado o ejecutivo que no requiere de la aprobación de un órgano adicional como el Legislativo. Otros prefieren adoptar esta perspectiva, pero abordan a los AI como un instrumento diferente del tratado, pues afirman que las entidades subnacionales que intervienen no son considerados sujetos de derecho internacional (Burgos, 2020, p. 2). En ese sentido, Burgos define al AI como “un instrumento internacional por el cual se faculta a las entidades de la Administración Pública a poder relacionarse con órganos gubernamentales extranjeros o incluso con organismos internacionales” (2020, p. 03).

**b) Los AI como instrumentos regidos por el derecho interno de los países:** bajo esta perspectiva los AI se entienden como acuerdos de voluntades entre instituciones subnacionales y sus pares extranjeros, sujeto exclusivamente a la regulación del derecho administrativo nacional. Los países que han adoptado esta posición no hacen referencia alguna que los AI se encuentren regidos por el derecho internacional, aunque esto no significa que nieguen su presencia en las relaciones internacionales (OEA, 2020, p. 58).

Sobre esta posición, Bonifaz (2016, p. 15) cuestiona que no se considere el hecho que todo Estado y, por ende, sus entidades subnacionales, están sometidos a determinadas normas del Derecho Internacional. Por ejemplo, señala el autor, las entidades que suscriben un AI están imposibilitadas de acordar compromisos que puedan contravenir las normas de *ius cogens*. Por ello, discrepa de esta posición y afirma que los AI no son instrumentos exclusivos del derecho interno.

**c) Los AI como un instrumento que puede estar regido tanto por el derecho interno como por el derecho internacional:** en esta postura mixta se sostiene que los AI son un instrumento novedoso el cual se desarrolla en un contexto jurídico dual (internacional e interno) y que, además, se encuentra vinculado con la política exterior de los Estados. Al respecto, Clemente (2020, p. 21) precisa que los AI son instrumentos

regidos por el derecho interno y se encontrará regido también por el derecho internacional en circunstancias específicas.

De esta manera, si el AI se sustenta tanto en las normas de derecho interno como en las obligaciones de un tratado previamente celebrado por los Estados, el AI se encontrará regido también por el derecho internacional (Bonifaz, 2016, p. 14). Cabe precisar que en esta postura los autores rechazan que se entienda a los AI como tratados simplificados tanto por diferencias en cuanto a su naturaleza como por los procedimientos de su celebración.

A partir de estas tres posturas se evidencia que, para analizar la naturaleza jurídica de los AI, debe recurrirse necesariamente al marco normativo interno de los países. De esta manera se podrá distinguir, además del régimen de derecho al que se encuentran sujetos, si el término “acuerdos interinstitucionales” se referirá a acuerdos vinculantes, a instrumentos de carácter declarativo o involucre ambos tipos (OEA, 2020, p. 57).

En este panorama, en el ordenamiento jurídico peruano se ha adoptado la postura mixta, lo cual se desprende de la definición de los acuerdos interinstitucionales establecida en el artículo 6 del Decreto Supremo N.º 031-2007-RE “Adecuan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo”, el cual refiere lo siguiente:

#### Artículo 6.- Acuerdos interinstitucionales

Para la suscripción de acuerdos interinstitucionales no se requerirá del otorgamiento de plenos poderes. Se entiende por acuerdo interinstitucional, el convenio **regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes**, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado. El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales y la capacidad de quienes los suscriban, deberán circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública que son partes de los acuerdos, y en ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho artículo.

Para efectos del presente artículo se entiende por entidades de la Administración Pública a aquellas señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (resaltado propio, p. 3).

En esta línea, analistas como Mezarina y Rosales (2019, p. 374) distinguen a los AI de los tratados, identificándolos como mecanismos por el cual las entidades subnacionales reafirman sus intereses de actuar en el escenario internacional. En esta línea coincide Mesa (2020, p. 254) que considera a estos acuerdos el medio por el cual se institucionalizan las actividades de la paradiplomacia, otorgando un grado de formalidad a las relaciones con sus pares en el exterior.

A fin de comprender la naturaleza jurídica de los AI en el ordenamiento jurídico peruano, es necesario analizar los elementos que se desprenden de la definición antes citada, los cuales han sido abordados con mayor profundidad por autores como Bonifaz (2016, p. 11) y Mezarina y Rosales (2019, p. 376), cuyas posiciones se recogen a continuación.

## **2.2. Elementos de los AI conforme al marco jurídico peruano**

**a) Los AI son un acuerdo de voluntades:** por ende, en estos acuerdos se debe producir una manifestación fehaciente de las partes involucradas por vincularse jurídicamente mediante el instrumento (Mezarina y Rosales, 2019, p. 376). En ese sentido, se excluye a los actos unilaterales dentro de este concepto como puede ser, por ejemplo, una carta de intención de establecer relaciones presentada por una entidad subnacional a otra.

**b) Los AI se encuentran regidos por el derecho internacional o por el ordenamiento interno de las partes:** ello permite afirmar que en el Perú se ha adoptado la postura mixta sobre el régimen aplicable a los AI. Esto se reafirma en el informe del Comité Jurídico Interamericano de la OEA (2020, p. 58) en el cual se refiere a la “*postura híbrida*” del Perú, por el cual en determinadas circunstancias el AI puede encontrarse regido por el derecho internacional o por el derecho interno.

Mezarina y Rosales (2019, p. 376) explican que en el primer caso el AI debe derivar de un tratado. En ese sentido, establece obligaciones jurídicas tanto por las competencias funcionales de las partes como por las disposiciones acordadas entre sus Estados en el acuerdo del que proviene. En cambio, en el segundo caso, el AI no proviene de un tratado sino únicamente de la voluntad de las entidades involucradas y, por lo tanto, se encontrará sujeto solo al derecho interno de las partes.

Con este análisis coincide Bonifaz pero, con la salvedad de que, en el segundo caso, las entidades subnacionales se encontrarán, de todas formas, sujetos a determinadas normas del derecho internacional, como las de *ius cogens* (2016, p.10).

**c) Los AI son instrumentos celebrados por escritos:** en ese sentido, Mezarina y Rosales (2019, p. 377) señalan que es imposible que un AI pueda constituirse de forma tácita u oral. Al respecto, Bonifaz (2016, p. 15) considera que el marco normativo nacional no ha establecido precisiones sobre el idioma que deba emplearse en los acuerdos, por lo cual estima que su redacción debe realizarse tanto en castellano como versiones en los idiomas que acuerden las partes. Asimismo, nada imposibilita a las partes incluir una cláusula que establezca la versión sobre la cual se tenga preferencia en caso de conflicto.

**d) Las partes en los AI son entidades de la administración pública peruana y su contraparte extranjera u organizaciones internacionales:** al respecto, Bonifaz (2016, p. 16) refiere que, para determinar si la parte peruana es una entidad de la administración pública, debe remitirse al artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 “Ley de Procedimiento Administrativo General”, el cual establece lo siguiente:

Artículo I. *Ámbito de aplicación de la ley*

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;



6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo con su naturaleza privada.

Respecto de la contraparte, Bonifaz (2016, p. 17) añade que deberá recurrirse a la normativa interna del Estado que proviene a fin de determinar si constituye una entidad de la administración pública y si está facultada para celebrar este tipo de acuerdos (e incluso si requiere previa autorización de alguna entidad). Al respecto, Mezarina y Rosales (2019, p. 378) precisan que deberá tenerse mayor atención a la complejidad de ciertos sistemas estatales como los federales, con mayores complejidades respecto de nuestro modelo unitario.

**e) La denominación que empleen las partes no determina la naturaleza del AI:** como refieren Mezarina y Rosales (2019, p. 379), el contenido prevalece sobre la denominación adoptada por las partes, la cual ofrece solo una idea respecto a los alcances de los compromisos deseados. En esta línea coincide Bonifaz (2016, p. 18) y añade que la denominación de acuerdos interinstitucionales no es un término consensuado entre los países, en ese sentido el análisis del contenido resulta fundamental. Al respecto, Clemente (2020, p. 19) refiere que el término acuerdo interinstitucional es una denominación genérica.

**f) El contenido de los AI está limitado a las competencias de las partes:** para lo cual deberá recurrirse a la normativa interna a fin de precisar estos límites. En el caso peruano la Ley de Organización y Funciones y su reglamento correspondiente (Mezarina y Rosales, 2019, p. 380). Bonifaz (2016, p. 20) coincide que este es un elemento sustancial para la validez de los compromisos asumidos y sobre el cual se hace patente la necesidad de asesoramiento técnico por parte del gobierno central.

**g) Los AI no podrán comprender las materias establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú de 1993:** por ello resulta necesario citar la norma referida, la cual establece lo siguiente:

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Al respecto, Mezarina y Rosales (2019, p. 380) afirman que esta disposición genera una coincidencia entre el contenido de un AI con el de un tratado ejecutivo, pero, en el primer caso, se incluyen los límites de las competencias de las entidades involucradas. Para Bonifaz (2016, p. 21) esta norma es una evidencia reiterativa de que los AI tienen un ámbito material diferente al de un tratado.

Aunado a los elementos antes expuestos y que derivan de la definición otorgada por el ordenamiento jurídico peruano, Mezarina y Rosales (2019, p. 381) añaden otros elementos que también caracterizan a los AI:

- El establecimiento de mutuas obligaciones jurídicas, lo cual distingue a este instrumento de aquellos puramente declarativos o de “*soft law*”.
- La entrada en vigor de los AI no requiere de procesos de ratificación o perfeccionamiento, siendo suficiente la suscripción por los representantes de las entidades involucradas.
- La preferencia por medios autocompositivos para la solución de controversias que puedan surgir. Al respecto Mezarina y Rosales (2019, p. 384) añaden que nada impide incluir una cláusula con otro tipo de mecanismos, pero la preferencia de la práctica actual responde al dinamismo propio de estos acuerdos.

A manera de síntesis, estas características se pueden agrupar en la siguiente tabla:

**Tabla 3**

Resumen de elementos de los AI conforme al ordenamiento jurídico

	<b>Elementos de los AI conforme al ordenamiento jurídico</b>
Régimen aplicable	El derecho interno de las partes y, si proviene de un tratado, regido también por el Derecho Internacional.
Partes del AI	Entidades de la administración pública peruana y su contraparte extranjera o una organización internacional.
Características de fondo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Constituye un acuerdo de voluntades</li><li>• Contenido está limitado a las competencias de las partes y no podrá comprender materias establecidas en el art. 56 de la CPP 1993.</li><li>• Establece mutuas obligaciones jurídicas</li><li>• Se prefieren establecer medios autocompositivos para la solución de controversias</li></ul>
Características de forma	<ul style="list-style-type: none"><li>• Celebrados por escrito</li><li>• Denominación no determina su naturaleza</li><li>• Entrada en vigor no requiere de procesos de perfeccionamiento de la voluntad</li></ul>

Elaboración propia. Información de Mezarina y Rosales (2019) y Bonifaz (2016).

### **2.3. Distinción con otros instrumentos jurídicos**

Es importante anotar que la distinción a efectuar tiene como base los elementos de los AI antes explicados. Esta salvedad se realiza porque, en otros ordenamientos jurídicos, los AI pueden ser considerados una forma de tratado o puede involucrar a los instrumentos no vinculantes jurídicamente.

#### **2.3.1. Los Tratados**

En el marco normativo internacional existen dos definiciones de tratado. En primer lugar, la que otorga la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, mediante la cual se refiere al tratado de la siguiente forma:

- 1.- Para los efectos de la presente Convención
  - a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por **escrito entre Estados** y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (resaltado nuestro, p. 1).

Asimismo, en el Convenio sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales entre sí de 1986, se amplió la definición al señalar lo siguiente:

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito:

- i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones inter-nacionales; o
- ii) entre organizaciones internacionales (p. 1).

En cuanto a la doctrina, Novak y Corrochano definen al tratado como “el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional con capacidad para concentrarlo, celebrado en forma verbal o escrita, regido por el Derecho Internacional y destinado a crear, modificar, regular o extinguir derechos y obligaciones de este ordenamiento” (2003, p. 34).

Los autores referidos señalan que no existen normas para definir quiénes son sujetos de derecho internacional, sin embargo, la doctrina coincide en señalar que “será toda aquella persona o entidad que es titular de un derecho o de una obligación internacional” (Novak y Corrochano, 2003, p. 20). Es respecto de la responsabilidad internacional que los autores no consideran a las entidades subnacionales como sujetos de derecho internacional, porque serán los Estados quienes responderán por ellos, al carecer del atributo de soberanía externa (entendida en algunos casos como independencia).

En ese sentido, la principal diferencia entre un AI y un tratado se encuentra en las partes que celebran estos instrumentos. En el caso del AI se puede afirmar que no lo realizan sujetos de Derecho Internacional como los Estados, sino entidades subnacionales. Estas entidades, si bien gracias a la descentralización tienen un cierto grado de autonomía, esto no le otorga la característica de soberanía, reservada para los Estados (Orozco, 2016, p. 50). Asimismo, es necesario reiterar que, en cuanto al ámbito material, los AI no pueden comprender las materias establecidas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú de 1993.

### 2.3.2. Los Acuerdos de Hermanamiento

Como se ha referido al analizar la evolución de las relaciones internacionales de las entidades subestatales, los hermanamientos constituyen una de las formas primigenias de relacionamiento formal con el objetivo de solucionar problemas comunes a través de mecanismos de cooperación (Cano, 2017, p. 53).

Las motivaciones de su celebración han sido agrupadas en cuatro por Luna y Ballesteros, citados por Cano (2017, p. 58), de la siguiente forma:

En primer lugar, por motivaciones históricas o culturales, lo que sucede cuando existen vínculos afectivos desarrollados en el pasado. En segundo lugar, por motivaciones sociales, cuando el objetivo es enfrentar algún fenómeno comunitario o facilitar algún tipo de beneficio. En tercer lugar, por motivaciones económicas, cuando el fin es crear o intensificar vínculos comerciales. En cuarto lugar, por motivaciones de conveniencia estratégica, es decir, se establecen esquemas de cooperación de diversa índole a partir de circunstancias específicas de cada comunidad (p. 58).

Su regulación en el ordenamiento jurídico peruano es previa al de los acuerdos interinstitucionales, como refiere Mezarina y Rosales (2019, p. 395), mediante el Decreto Supremo 052-2005-RE “*Aprueban creación de Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior*”, el cual refiere lo siguiente en su tercer y cuarto considerando:

Que, **siendo los Acuerdos de Hermanamiento** suscritos por ciudades peruanas con sus homólogos en el exterior, **acuerdos interinstitucionales** entre entidades descentralizadas de 2 Estados y que según los términos de la Resolución N.º 281 adoptada en el año de 1971 por la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas: “El hermanamiento de ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, toda vez que pone en contacto, de una nación a otra, tanto a los animadores como a poblaciones enteras”;

Que, los Acuerdos de Hermanamiento establecen mecanismos de cooperación que vinculan a los Gobiernos Locales peruanos con sus similares en el exterior, y, por ende, constituyen y forman parte de la política exterior (resaltado propio, p. 1).

Asimismo, aunque no con el carácter de norma legal, conforme al Memorandum N.º DGT01270/2018 “*Criterios a utilizar para el registro, clasificación y archivo de instrumentos, la elaboración de informes de naturaleza jurídica y para la emisión de copias de los instrumentos*” de la Dirección General de Tratados del MRE se establece lo siguiente:

Se entiende por “acuerdos de hermanamiento” los celebrados por Gobiernos Locales peruanos con sus similares en el exterior a todo aquel instrumento o intercambio de comunicaciones donde se deje constancia de un acuerdo, vinculante o no jurídicamente, entre un Gobierno Local peruano y una entidad o entidades equivalentes extranjeras, a la luz de lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 052-2005-RE (Clemente, 2020, p. 25).

A partir de ello, se advierte una distinción entre los acuerdos de hermanamiento vinculantes y los no vinculantes jurídicamente. Al respecto, Clemente (2020, p. 24) refiere que el hermanamiento es una forma de vinculación política, la cual se institucionaliza mediante acuerdos que pueden ser meramente declarativos (mediante acuerdos de amistad) o alcanzando compromisos concretos.

Sin embargo, Mezarina y Rosales (2019, p. 395) precisan que, conforme al ordenamiento jurídico peruano, los acuerdos de hermanamiento solo serán un tipo de AI cuando tienen efectos vinculantes jurídicamente. Esto contrasta, por ejemplo, con el ordenamiento jurídico mexicano que considera a todo acuerdo de hermanamiento un acuerdo interinstitucional sin distinción de sus efectos (Clemente, 2020, p. 25).

En esta discusión, Cano (2017, p. 57) considera que el tipo de hermanamiento al que arriben las partes dependerá de cómo se materializan las intenciones de las partes. Es decir, si desean limitarse a declaraciones puramente políticas o si prefieren concretar mecanismos de colaboración técnica específica en áreas como educación, medio ambiente, agricultura, entre otras.

A partir de lo expuesto, existe un consenso en señalar que los acuerdos de hermanamiento son, en realidad, un tipo de acuerdos interinstitucionales (denominación genérica) y que, en la práctica, es uno de los mecanismos mayormente usados. Aunque cabe precisar que los acuerdos de hermanamiento meramente políticos no constituyen acuerdos interinstitucionales.

### **2.3.3. Los Convenios de Colaboración**

En el ordenamiento jurídico peruano, específicamente en la Ley 27444 “Ley de Procedimiento Administrativo General”, se faculta a las entidades de la administración pública a celebrar convenios de colaboración interinstitucional sea con otras entidades de los distintos niveles o del mismo nivel de gobierno, así como con entidades privadas. En ese sentido, la diferencia sustancial se encuentra en que las contrapartes de este convenio son completamente diferentes de las de un AI (Mezarina y Rosales, 2019, p. 392).

Asimismo, otra diferencia se encuentra en que los convenios de colaboración deben contar con cláusulas expresas de libre adhesión y separación (artículo 77.3). Cabe mencionar que, respecto de estos convenios, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con la Directiva DEE 002-2015 OPP/RE “*Lineamientos para la elaboración y suscripción de convenios de colaboración y/o cooperación interinstitucional*” la cual establece el procedimiento para su celebración por parte del MRE, para lo cual se requerirá de informes aprobatorios sobre su viabilidad técnica y legal.

### **2.3.4. Los Memorándum de Entendimiento**

Los memorándums de entendimiento o MOU (en inglés “Memorandum of Understanding”) forman parte de los instrumentos no vinculantes o de “*soft law*” cuyo objetivo es hacer patente el interés o la intención de las partes en profundizar negociaciones a futuro (ONTIER, 2017, p. 1). Su utilidad radica en evidenciar un primer nivel de acercamiento entre las partes, especialmente de entidades cuyas relaciones son primigenias.

Al respecto, Mezarina y Rosales (2019, p. 394) refieren que este instrumento no establece ninguna obligación jurídica siendo su fin hacer manifiesta las voluntades en común sobre determinados temas, por lo cual el incumplimiento del MOU no genera ningún tipo de responsabilidad. No obstante, precisan que debe revisarse los términos empleados en el documento (y no solo el título), pues pueden tratarse en realidad de AI cuya denominación adoptada por las partes ha sido la de MOU.

Asimismo, el Memorandum N.º DGT01270/2018 “*Criterios a utilizar para el registro, clasificación y archivo de instrumentos, la elaboración de informes de naturaleza jurídica y para la emisión de copias de los instrumentos*” de la Dirección General de Tratados del MRE define a los instrumentos internacionales no vinculantes de la siguiente forma:

Todo documento o intercambio de notas u otras comunicaciones de carácter declarativo o que incorpore compromisos políticos, pero que no se encuentre regido por el Derecho internacional o por ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no establezca derechos u obligaciones en virtud de algún ordenamiento jurídico para el Perú (Clemente, 2020, p. 28).

De esta manera, se constata que, dada la naturaleza no vinculante de los MOU, estos no pueden constituir acuerdos interinstitucionales.

#### **2.4. Tipos de acuerdos interinstitucionales**

Ante todo, debe precisarse que en el ordenamiento jurídico peruano solo se establece de forma expresa a los acuerdos de hermanamiento como un tipo de acuerdo interinstitucional, conforme se ha analizado previamente en el Decreto Supremo 052-2005-RE.

Frente a la ausencia de una tipología establecida por ley, resulta factible recurrir a otras fuentes, especialmente de la práctica comparada de México cuya regulación sobre los AI presenta similitudes con el nuestro, como se verá más adelante.

Sin embargo, resulta necesario precisar que, para realizar una primera distinción de qué tipos de acuerdos constituyen AI, es necesario tener en cuenta el carácter vinculante jurídicamente que tengan estos documentos, más allá de su denominación. Como refiere Nuria (2018, p. 27-28), los acuerdos políticos sí tienen importancia en cuanto generan responsabilidad política que puede afectar la credibilidad y el prestigio de la entidad subnacional que incumpla el acuerdo, pero es necesario distinguirlo dado que en términos jurídicos no produce ningún efecto.



En ese sentido, los instrumentos de “soft power” sí tienen relevancia en cuanto a las relaciones internacionales de las entidades subnacionales. Por ejemplo, entre una ciudad peruana y una extranjera puede existir un acuerdo de hermanamiento donde existe un compromiso político para alcanzar un ecosistema óptimo para sus ciudadanos. Sin embargo, la ciudad peruana deviene en prácticas lesivas al medio ambiente que conlleva a su contraparte al “rompimiento” del hermanamiento entre ellas. Esto constituye una acción de carácter político con efectos en el prestigio y su reputación internacional.

No obstante, para categorizar los AI es necesario considerar solo aquellos que tienen efectos jurídicos, especialmente por su incidencia en la Diplomacia Descentralizada. Esto se produce en el caso de México, en el cual el ordenamiento jurídico no hace esta distinción (entre vinculantes o no jurídicamente), pero sí la realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores al establecer dos tipos centrales de acuerdos que conforman los AI, ambos jurídicamente vinculantes:

- a) Acuerdos de cooperación específica: son acuerdos enfocados a una temática concreta (educativa, económica, seguridad, medio ambiente, salud, cultura). En la práctica mexicana destacan los acuerdos de intercambio estudiantil y becas. Asimismo, una significativa proporción de ellos se celebra con organismos internacionales en temas concretos relacionados a la agenda de desarrollo sostenible como planeamiento urbano, gestión de residuos sólidos, etc.
- b) Acuerdos de hermanamiento: estos acuerdos son mayormente usados por los gobiernos locales y abordan cooperación cultural, asistencia técnica e impulso del comercio e inversión.

Sobre los hermanamientos es fundamental tener en cuenta que tanto en México como en Europa se ha trascendido la tradicional perspectiva de entenderlos

como simples acuerdos de amistad sino como efectivas herramientas para el desarrollo.

En esta línea Rodríguez (2014, p. 49) distingue los siguientes tipos de hermanamiento, en el cual los dos primeros generalmente son meramente políticos mientras que los restantes son documentos vinculantes jurídicamente:

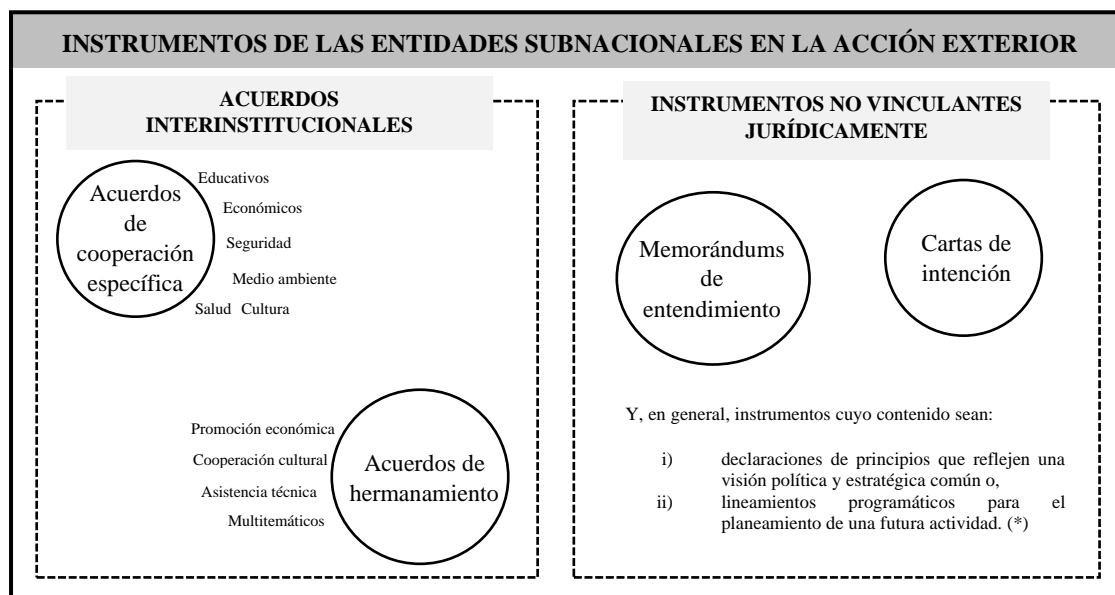
- Hermanamiento de reconciliación: creados para restablecer las relaciones entre las ciudades de países rivalizados tras la Segunda Guerra Mundial.
- Hermanamientos de comprensión: creados con el mismo objeto que el anterior, pero en el enfrentamiento Este-Oeste de la Guerra Fría.
- Hermanamientos de cooperación: cuyo objetivo es crear mecanismos de colaboración técnica o financiera entre las ciudades de países desarrollados y los de aquellos en desarrollo (Norte-Sur,). Actualmente se han visto influenciados por el auge de la cooperación Sur-Sur, lo que ha producido los hermanamientos de cooperación multitemáticos.
- Hermanamientos triangulares: de reciente uso entre tres entidades subnacionales, es de mayor complejidad y busca impulsar actividades interculturales y mecanismos para atender desafíos urbanos globales.

Al respecto, la SRE (s.f., p. 3) advierte que pueden existir distintas denominaciones para referirse a los AI como acuerdo/convenio/protocolo de cooperación, memorándum de entendimiento/cooperación/acuerdo o carta de acuerdo/entendimiento. En realidad, lo determinante es analizar el contenido del documento a fin de advertir si el acuerdo se encuentra en uno de estos dos tipos antes mencionados, pues de lo contrario no será considerado un AI.

A manera de síntesis, se presenta la siguiente gráfica que distingue a los tipos de AI de otros instrumentos:

## Ilustración 1

Acuerdos interinstitucionales e instrumentos no vinculantes jurídicamente



Elaboración propia. (\*): Información de CEPAL (2013, p. 6).

## 2.5. Regulación de los acuerdos interinstitucionales

### 2.5.1. En la legislación peruana

El Decreto Supremo 031-2007-RE "Adecuan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo", introduce el concepto de los acuerdos interinstitucionales en el ordenamiento jurídico peruano (Burgos, 2020, p. 3). No obstante, debe precisarse que esta aproximación se produce tan solo en uno de sus artículos (el art. 6) siendo el propósito principal de la norma abordar la definición y las pautas del otorgamiento de los plenos poderes.

Asimismo, se cuenta con la Directiva N.º 002-DGT/RE-2013 "Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados" aprobada mediante la Resolución Ministerial N.º 0231-2013-RE. Esta norma aborda los acuerdos interinstitucionales en dos aspectos: i) precisiones conceptuales, en la cual se reproduce la definición del Decreto Supremo 031-2007-RE y ii) disposiciones específicas, en el cual establece lo siguiente:

### 6.3.- Acuerdos Interinstitucionales:

6.3.1 Cuando se negocien acuerdos interinstitucionales, éstos deben referirse a actividades propias de la función que realiza la entidad, circunscritas a lo autorizado por su Ley de Organización y Funciones. Por tanto, no pueden comprometer obligaciones a nombre del Estado peruano ni celebrarse a nombre de este.

6.3.2 Los textos de los acuerdos interinstitucionales deberán incluir la referencia a la entidad peruana que lo suscribe, sin incluir menciones al "Gobierno peruano", al "Estado peruano" o a la "República del Perú", como Sujeto de Derecho Internacional involucrado en tal acuerdo.

6.3.3 El secretario general de la entidad, o el funcionario que haga sus veces, deberá remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores una copia autenticada de los acuerdos interinstitucionales que suscriba su sector, parafines de registro y archivo (p. 2).

Estas constituyen las normas vinculantes en el ordenamiento jurídico peruano que regulan los AI. Debe anotarse, como refiere Burgos (2020, p. 3), que la Constitución Política del Perú de 1993 no tiene referencia alguna sobre los AI, a diferencia de los tratados los cuales, si se encuentran en vigor, forman parte del derecho nacional (art. 55).

Al respecto, Mezarina y Rosales (2019, p. 387) consideran que en nuestro ordenamiento el AI no puede ser considerado una norma legal porque sus efectos son directamente para la entidad que ha suscrito y no se extiende a toda la administración pública ni sobre la población. No obstante, señalan que el AI, pese a no ser una norma legal, sí puede considerarse fuente del derecho nacional sustentado en su calidad de contrato, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Mezarina y Rosales, 2019, p. 389).

Respecto de la publicidad de los AI, se debe considerar el artículo 51 de la Constitución el cual refiere que "la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado". La publicación implica que deba hacerse manifiesta su expedición a través de medios de difusión oficiales. Sobre ello Mezarina y Rosales (2019, p. 391) constatan que el ordenamiento actual no ha establecido la obligación de publicidad de los AI.

## **2.5.2. En la legislación de otros países**

Se han seleccionado los siguientes países porque representan las diferentes perspectivas para abordar los AI en los ordenamientos jurídicos. Distinción que resulta necesaria tener en cuenta para la existencia o no de estrategias por parte de sus Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores.

### **2.5.2.1. México**

En el ordenamiento constitucional de México no existen referencias sobre los AI, aunque, cabe anotar, que establece como función exclusiva del gobierno federal la gestión de la política exterior (Fernández, 2021, p. 207). Es mediante la Ley sobre Celebración de Tratados de 1992 con la cual se regula la celebración de los acuerdos interinstitucionales, ello influenciado por el contexto de negociaciones del TLCAN (Villegas, 2011, p. 42).

Mediante la norma referida se distingue a los AI de los tratados, estableciendo lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales (p. 1).

Asimismo, en el artículo 2 adopta la postura que los AI se encuentran regidos por el derecho internacional, tal y como expresa en su definición:

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben, así como de la Fiscalía General de la República (p. 1).

Además, esta ley establece el deber de informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE) toda pretensión de celebrar un acuerdo interinstitucional por parte de los gobiernos subnacionales. Asimismo, establece la obligación de la SRE de evaluar la procedencia y posterior inscripción de estos acuerdos, conforme dispone su artículo 7:

Artículo 7. Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y la Fiscalía General de la República, deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores acerca de cualquier acuerdo interinstitucional que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. La Secretaría deberá formular el dictamen correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo y, en su caso, lo inscribirá en el Registro respectivo.

La Fiscalía General de la República se coordinará con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la celebración de los acuerdos interinstitucionales que se relacionen con sus atribuciones (p. 1).

También, en el artículo 8 establece pautas generales a considerar si en caso el AI contiene cláusulas sobre solución de controversias, como se aprecia en la siguiente cita:

Artículo 8. Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado, la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

- I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;
- II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y
- III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión asegure su imparcialidad (p. 1).

En ese sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha expedido una *“Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados”* (Fernández, 2021, p. 222). Dicho documento precisa que la figura de los AI fue creada recogiendo una práctica internacional a fin de distinguirlo de los tratados. Asimismo, establece las materias reservadas para los tratados y otras materias sobre las cuales los estados de la federación no pueden comprometerse sin autorización ejecutiva o congresal, conforme establece su Constitución.

Al respecto, Villegas (2011, p. 31) resume las materias prohibidas de abordar mediante acuerdos interinstitucionales en México de la siguiente forma:

1) El asunto sea de competencia del Poder Legislativo Federal; 11) Se involucre a la nación como un todo; III) Se afecte al territorio nacional; IV) Se afecte la esfera jurídica de los individuos; V) Se amplíe o modifique la legislación existente; VI) Se contraigan obligaciones financieras en las que se comprometa el crédito de la Nación; y VII) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial (p. 31).

#### **2.5.2.2. Colombia**

La Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia elaboró una “*Guía jurídica de Tratados y otros instrumentos*” con el objetivo de precisar el régimen de tratados y otros acuerdos en Colombia. En este documento se hace referencia a los “acuerdos interadministrativos” que son los equivalentes de los acuerdos interinstitucionales.

A diferencia del régimen mexicano, en Colombia se ha optado por la postura que considera a los AI dentro del régimen de las normas de derecho interno. De esta manera, la guía antes mencionada clasifica a los acuerdos interadministrativos como “*instrumentos no gobernados por el derecho internacional*” y ofrece la siguiente definición:

Los convenios interadministrativos son acuerdos de voluntades entre personas jurídicas de derecho u órganos públicos con capacidad de contratar, celebrados con personas jurídicas públicas o con personas naturales y jurídicas de carácter privado, ya sean nacionales o extranjeras (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s.f., p. 48)

Como se evidencia, las partes con las que pueden celebrarse estos acuerdos son entidades de carácter público o privado, sean nacionales o extranjeras. Esta amplitud subjetiva, para Mezarina y Rosales (2019, p. 389) sustenta la posición adoptada de que no se encuentren regulados por el derecho internacional público. En ese sentido, los acuerdos interadministrativos no son responsabilidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s.f., p.49), pues su marco regulatorio se encuentra conformado exclusivamente por normas de derecho administrativo colombiano, en especial la Ley 1150 de 2007.

### 2.5.2.3. Bolivia

En el caso de Bolivia, los AI son regulados en el Decreto Supremo N.º 2476 “*Reglamento a la Ley N.º 401 de celebración de tratados*” denominados como “*Acuerdo Interinstitucional Internacional*” para distinguirlos de los celebrados internamente.

La definición de estos instrumentos se encuentra en el artículo 3 de la norma referida, el cual establece lo siguiente:

**Acuerdo Interinstitucional Internacional.** Tratado Abreviado que, según su naturaleza y materia, previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores se suscribe en el ámbito de las competencias o atribuciones de la entidad pública que lo promueva; de este pueden derivar, instrumentos específicos, operativos o que lo implementen que a los efectos legales tendrán la misma naturaleza (Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021, p. 3).

Como se advierte, el sistema jurídico boliviano ha optado por la postura de considerar a los AI como instrumentos sujetos al régimen del derecho internacional entendiéndolos como una forma de tratado abreviado (artículo 6). Cabe mencionar que la suscripción de los AII no requiere de plenos poderes. Asimismo, si la parte boliviana es un Ministerio, deberá requerir previamente la autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual analizará la “pertinencia del instrumento con la política exterior” (artículo 7). Conforme a esta norma todos los AII suscritos deben remitirse al MRE para su registro.

El referido Decreto Supremo también establece pautas de contenido referencial (artículo 9), así como reglas de redacción como el uso del idioma castellano o la necesidad de acreditar la traducción si se realiza en algún idioma oficial de la ONU (artículo 10). Cabe mencionar que, mediante el artículo 11, se reserva la competencia exclusiva del MRE para determinar si un instrumento suscrito es un tratado formal o abreviado.

Finalmente, dicho decreto establece una disposición adicional para cubrir los instrumentos que no se encuadren bajo las categorías de la norma, señalando el



procedimiento de coordinación que deberán realizar con el MRE, de la siguiente forma:

**DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. -**

I. Otros Instrumentos Internacionales, cualquiera sea su denominación, y que no se adecuen a lo establecido en el presente Decreto Supremo, que suscriban las Instituciones Públicas de creación constitucional que no estén bajo tuición o dependencia de otra entidad, y Empresas Públicas al amparo de su Legislación Especial y en el ámbito de sus

competencias, se coordinarán con el Ministerio de Relaciones Exteriores, sólo en caso de que su contenido y materia involucren aspectos inherentes a la Política Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia.

II. Estos Instrumentos, una vez suscritos se remitirán al Ministerio de Relaciones Exteriores, para fines de archivo, custodia, registro y ulterior clasificación y seguimiento en el marco de la Política Exterior Boliviana (Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, 2021, p. 16).

#### **2.5.2.4. España**

Los AI en España se encuentran regulados en la Ley 25/2014 sobre Tratados y otros Acuerdos Internacionales distinguiéndolos en dos categorías: los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos (Nuria, 2018, p. 3).

Los “*acuerdos internacionales administrativos*” (AIA), se definen en el artículo 2 literal b) de la norma antes referida:

b) «acuerdo internacional administrativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional. No constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno (BOE, 2014, p. 4).

Estos acuerdos son de creciente uso por las comunidades autónomas españolas, bajo la denominación de “protocolo de aplicación” que tienen por objeto formular mecanismos de cooperación técnica en el marco de un tratado firmado por el Reino de España, especialmente con una organización internacional (Nuria, 2018, p. 10). De esta manera, se tratan de actos jurídicos no autónomos vinculados a un tratado previo.

Para su celebración las entidades deberán remitir sus proyectos de acuerdos al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación con el fin de obtener un informe de procedencia sobre su formalización por parte de la Asesoría Jurídica Internacional. Si en caso existiera compromisos financieros, el Ministerio referido remitirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la emisión de un informe sobre disponibilidad presupuestaria (artículo 39).

Cabe precisar que estos acuerdos tienen carácter de norma legal en el ordenamiento jurídico español, pues se publican en el Boletín Oficial de la entidad y en el Boletín Oficial del Estado (Nuria, 2018, p. 12). Asimismo, se establece expresamente el valor de norma legal de estos acuerdos en el artículo 41.4, de la siguiente forma: “Los acuerdos internacionales administrativos válidamente celebrados una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado» formarán parte del ordenamiento interno”.

Mientras que, los “*acuerdos internacionales no normativos*”, se definen en el literal c) del artículo antes citado:

c) «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional (BOE, 2014, p. 4).

A partir de estas dos categorías, se advierte que en esta regulación no se han abordado los acuerdos interinstitucionales que, siendo jurídicamente vinculantes, no derivan de un tratado previo. Así se reafirma en el artículo 38 de la ley referida al establecer que: “Los órganos, organismos y entes de las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando el propio tratado así lo prevea” (BOE, 2014, p. 14).

Al respecto, Nuria (2018, p. 3) refiere que los acuerdos que no encajan en las dos categorías antes descritas podrían encontrarse regulados por otras normativas de carácter de derecho interno español, como el de los convenios administrativos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el artículo 47.1 de esta ley se define a los convenios como “los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común” (BOE, 2015, p. 34).

Cuando estos convenios se celebran con sus contrapartes extranjeras se encuentran dentro del tipo de convenio consignado en el literal d) del artículo 47.2:

d) Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes (BOE, 2015, p. 34).

Siendo así, los requisitos de validez para estos convenios se consignan desde el artículo 48 al 50. Entre ellos, se solicita la existencia de un informe de procedencia de su propia oficina jurídica, así como otros procedimientos de naturaleza de derecho interno que no involucren al Ministerio de Asuntos Exteriores, pues no se consideran AIA.

En la siguiente tabla se resume las principales diferencias y similitudes entre la legislación peruana y extranjera sobre los AI.

**Tabla 4**

Resumen comparativo de legislación peruana y de cuatro países seleccionados sobre los acuerdos interinstitucionales.

	<b>Legislación peruana</b>	<b>Legislación mexicana</b>	<b>Legislación colombiana</b>	<b>Legislación boliviana</b>	<b>Legislación española</b>
Base legal	Decreto Supremo 031-2007-RE (art. 6) y Directiva N.º 002-DGT/RE-2013	Ley sobre Celebración de Tratados de 1992	Ley 1150 de 2007 y Guía jurídica de Tratados y otros instrumentos.	Ley N.º 401 y Decreto Supremo N.º 2476	Ley 25/2014
Denominación	Acuerdo interinstitucional	Acuerdo interinstitucional	Acuerdos interadministrativos	Acuerdo Interinstitucional Internacional	Acuerdo Internacional Administrativo
Perspectiva adoptada	Regido por el derecho internacional y/o interno de las partes	Regido por el derecho internacional público	Regido exclusivamente por el derecho interno	Regido por el derecho internacional como una forma de tratado abreviado.	Regido por el derecho internacional, solo para los que deriven de un tratado previo.
Procedimiento prescrito	No.	Sí, procedimiento de solicitud de dictamen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.	No, pues <b>no</b> son responsabilidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos del MRE de Colombia.	Sí, procedimiento de autorización ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia.	Sí, procedimiento de consulta ante el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación.

Elaboración propia

## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE LOS MINISTERIOS O SECRETARÍAS DE RELACIONES EXTERIORES QUE EMPLEAN LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES COMO HERRAMIENTAS PARA CONCRETAR LA DIPLOMACIA DESCENTRALIZADA

#### 1. Descripción de las estrategias de los Ministerios o Secretarías de Relaciones Exteriores respecto de los acuerdos interinstitucionales

Luego de haber abordado a nivel teórico los acuerdos interinstitucionales y la diplomacia descentralizada, es necesario llevar a cabo un análisis sobre las estrategias que los Ministerios o secretarías de Relaciones Exteriores llevan a cabo respecto de estos acuerdos como herramientas que permiten concretar la diplomacia descentralizada.

Al respecto, como refiere Duran (2016, p. 42), en el análisis teórico y práctico de las relaciones internacionales de los gobiernos locales ha existido una connotación negativa del fenómeno, pues se ha dado un mayor énfasis a los casos antagonistas del gobierno central (paradiplomacia negativa) y principalmente de estados federales. Ello ha contribuido a generar una percepción equivocada sobre la respuesta que deben ofrecer los tomadores de decisión de estados unitarios.

Frente a ello, Mesa (2020, p. 232) refiere que los estudios sobre el fenómeno, si bien se concentraron en los estados federados, han sufrido una variación importante a inicios del siglo XXI. Siendo así, el análisis involucra a los gobiernos subnacionales, comprendiéndose, en esta categoría, a los estados federados, regiones, ciudades, comunidades urbanas y otras unidades subnacionales.

En este panorama, si bien el fenómeno se produce en todos los estados con actores subnacionales, el grado de actuación y sus resultados estarán sujetos a los intereses y a las particularidades de cada sistema (Mesa, 2020, p. 233). Por ello, el análisis que se

realizará permitirá determinar cómo las cancillerías de determinados Estados han procedido frente al fenómeno paradiplomático, si han logrado desarrollar estrategias de diplomacia descentralizada y cuál ha sido la incidencia de los acuerdos interinstitucionales para lograr dicho objetivo.

En ese sentido, las cancillerías seleccionadas para este análisis son las de México, España, Chile y Colombia. Por las siguientes razones:

- Permite reafirmar que las estrategias no corresponden exclusivamente a estados federados sino también unitarios.
- Permite reconocer las diferentes respuestas al fenómeno y cuales han logrado la construcción de estrategias más integrales que otros.
- Tres de los países son países altamente relacionados a la política exterior del Perú y especialmente a través de los esquemas de integración, coincidentes en la Alianza del Pacífico.
- Dos de ellos son países fronterizos, espacios de participación constante de los gobiernos subnacionales de frontera.
- El caso de España ofrece elementos para diferenciar tanto las estrategias como la evolución del fenómeno en su espacio más remoto, el europeo. Asimismo, conocer las estrategias desplegadas desde la integración europea.

Esta primera parte descriptiva tiene como propósito obtener algunas respuestas que puedan orientar al modelo peruano, aunque con la salvedad ya antes mencionada, que cada estado ha desplegado estrategias atendiendo a sus características y particularidades en sus territorios.

## **1.1. Las estrategias de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México**

### **1.1.1. Procedimiento de dictamen de procedencia para la celebración de acuerdos interinstitucionales a cargo de la SRE**

La LOAPF (28-I), la Ley sobre celebración de Tratados (artículo 7) y el Reglamento Interno de la SRE (artículo 13-XVI) es el marco regulatorio que autoriza a la Secretaría

de Relaciones Exteriores de México (SRE, en adelante) la intervención en los procesos de celebración de los acuerdos interinstitucionales. Esto constituye el reconocimiento jurídico de la gestión de la paradiplomacia para la política exterior mexicana.

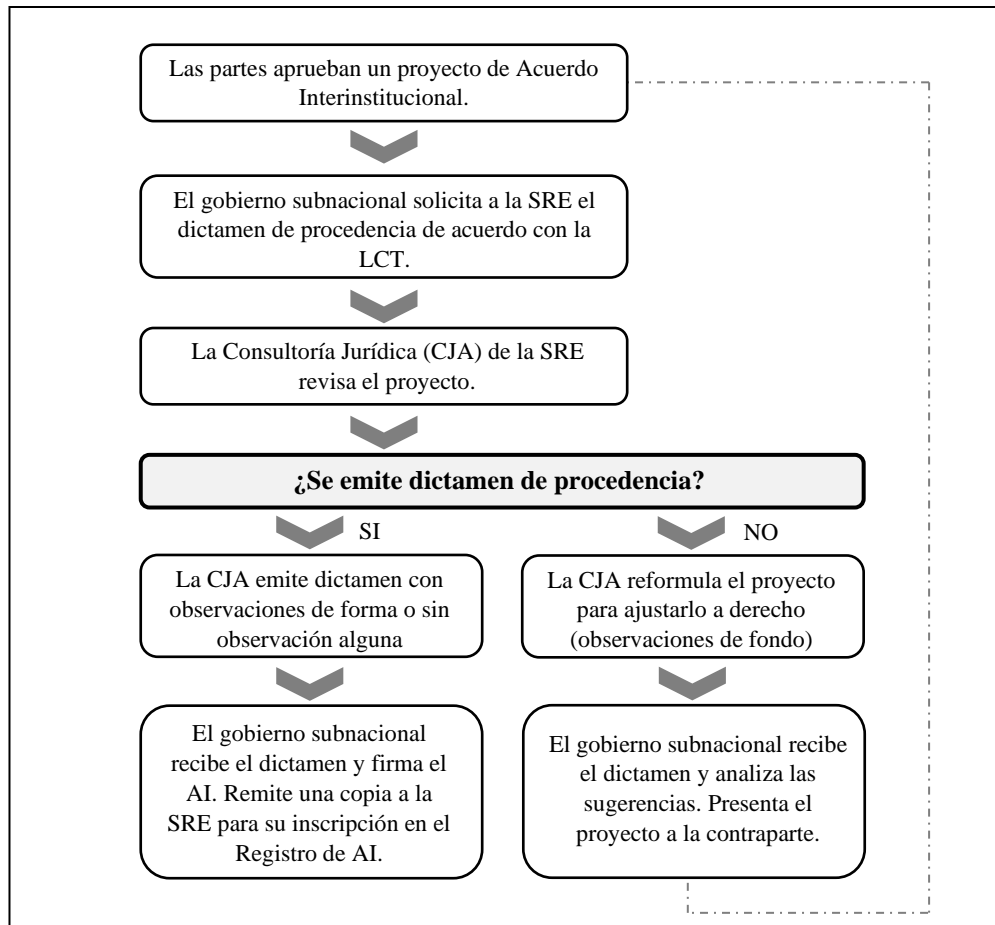
Conforme a dicho marco legal, la SRE tiene competencia para emitir un “dictamen de procedencia” sobre el proyecto de AI el cual se ha sometido a su consulta y que será objeto de celebración. La SRE también es responsable de su posterior inscripción en el “Registro de acuerdos interinstitucionales”, previa solicitud de la entidad correspondiente.

El procedimiento para el dictamen es el siguiente: Las partes aprueban un proyecto de AI con el cual la entidad subnacional solicita el dictamen de procedencia a la SRE a través de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP, en adelante). Esta solicitud debe efectuarse por lo menos dos semanas antes de la fecha prevista a la firma. La DGCP remitirá la solicitud a la Consultoría Jurídica (CJA, en adelante) de la SRE, la cual evaluará si emite el dictamen de procedencia solo con observaciones de forma o si en caso realiza observaciones que implique reformular el proyecto para ajustarlo a derecho.

En el primer caso, el gobierno subnacional solicitante puede suscribir el AI con su contraparte extranjera, luego de ello remitirá una copia del AI suscrito a la DGCP para su inscripción en el Registro de acuerdos interinstitucionales. En el segundo caso, el gobierno subnacional evaluará las sugerencias de la DGCP y presentará un nuevo proyecto a su contraparte, con el proyecto aprobado se reinicia la solicitud de dictamen (SRE, 2020, p. 87). Este procedimiento se resume en el siguiente esquema:

## Ilustración 2

### Flujograma del procedimiento de dictamen de procedencia



Elaboración propia. Adaptado de SRE (2020, p. 87).

El dictamen de procedencia de la CJA tiene por objeto lo siguiente (SRE, s.f., p. 6):

- Confirmar si el AI es consistente con las atribuciones de la dependencia u organismo descentralizado que lo suscribe.
- El AI es congruente con la política que el estado mexicano sigue con el estado de la contraparte o el Organismo Internacional.
- Contiene las disposiciones aplicables al tipo de cooperación a ser desarrollada (propiedad intelectual, relación laboral, etc.)
- Contiene un mecanismo de solución de controversias acorde con lo previsto en la LSCT.



- Revisa que el lenguaje y sintaxis en idioma español son acordes con los utilizados en el ámbito internacional
- Utiliza la estructura y formato adecuados.

Por mandato legal, es obligatorio que todo gobierno local o federal mexicano solicite este dictamen de forma previa a la firma de un AI, así como de mantener informada a la SRE sobre cualquier prórroga de la vigencia del acuerdo (si en caso estaba sujeto a plazo), o de enmiendas que se produzcan. Asimismo, debe informar de los proyectos que se concreten derivados del acuerdo (estos no están sujetos a dictamen de procedencia siempre que el AI del que provienen cuente con el dictamen) (SRE, s.f., p. 7).

Este procedimiento de la SRE constituye un punto de encuentro entre el gobierno subnacional y el gobierno central. Sin embargo, para un entendimiento integral, es necesario analizarla junto con otras estrategias que permiten concretar la diplomacia descentralizada en México, la cual es denominada por la doctrina mexicana mayormente con los términos de diplomacia federativa, local o multinivel.

### **1.1.2. Unidad especializada: La Dirección General de Coordinación Política**

Es evidente que la sola existencia del procedimiento, establecido por la Ley sobre Celebración de Tratados, resultaría insuficiente para promover que los gobiernos subnacionales solicitaran el dictamen respecto de sus proyectos de AI. En este contexto, la SRE requirió crear otros mecanismos para incentivar el cumplimiento de este deber, con énfasis en los gobiernos locales, por ser los mayores suscriptores de AI (Ruiz, 2009, p. 262).

Siendo así, desde el año 1991 al 2000 se trató de realizar las coordinaciones con los gobiernos subnacionales mediante las “Delegaciones” de la SRE, que constituyen sus oficinas desconcentradas, subordinadas a la Dirección General de Delegaciones (SRE, 2009, p. 26). Sin embargo, tuvo como principales dificultades la naturaleza principal

de sus funciones (proveer servicios desconcentrados como la emisión de pasaportes y otros servicios consulares), así como las limitaciones de recursos especializados en la materia.

De esta manera, en el año 2001, se creó la Dirección General de Enlace Federal y Estatal con la función de orientar a los gobiernos subnacionales en sus acciones internacionales y establecer mecanismos de coordinación que permitiera recoger las necesidades locales en materia de política exterior. La creación de dicha dirección constituye el primer esfuerzo de la SRE por adaptar su estructura interna a la realidad paradiplomática (SRE, 2009, p. 26).

Para el cumplimiento de sus funciones dicha dirección elaboró los primeros lineamientos para tramitar las solicitudes relacionadas a los AI, recopilando los registros de hermanamientos existentes en la Dirección General de Delegaciones (SRE, 2009, p. 28). Esta Dirección también elaboró el primer “Modelo de Acuerdo de Hermanamiento”, el cual se entregó a los gobiernos subnacionales que comunicaban a la SRE sus intenciones de formalizar este documento con una contraparte extranjera (SRE, 2009, p. 28).

Luego, en el año 2002, se decidió dividir temporalmente sus funciones de asesoría para los gobiernos federales a la Dirección General de Enlace Político y para los gobiernos locales a la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (Ruiz, 2009, p. 262). En el año 2004, se produce la transformación de la Dirección General de Enlace Político a la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), la cual permanece actualmente y cuyas funciones se han fortalecido progresivamente en el Reglamento Interior de la SRE.

Estas funciones de la DGCP se encuentran consignadas en el artículo 19 del referido Reglamento, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 5**

Funciones de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE de México.

	<b>Funciones (artículo 19 del RI de la SRE)</b>
Coordinación con el Poder Legislativo Federal	<p>I. Coadyuvar, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, en las acciones que correspondan al Ejecutivo Federal que sean competencia de la Secretaría, en sus relaciones con el Poder Legislativo Federal, en especial con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El proceso de aprobación de instrumentos jurídicos internacionales por parte del Senado de la República;</li> <li>b) El proceso de ratificación ya sea por el Senado de la República o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de los nombramientos de embajadores y cónsules generales;</li> <li>c) El proceso de ratificación ante el Senado de la República, de los empleados superiores de la Secretaría, e</li> <li>d) La elaboración de los informes o las solicitudes de permiso que se presenten ante la Cámara de Senadores o ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que el Presidente de la República pueda ausentarse del territorio nacional, en términos del artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</li> </ol> <p>II. Actuar como instancia de apoyo en las comparecencias y presentaciones del Secretario y de otros servidores públicos de la Secretaría ante el Poder Legislativo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación;</p> <p>III. Atender, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que formulen a la Secretaría, los miembros del Poder Legislativo, Poder Judicial, las legislaturas locales, gobiernos estatales y municipales, así como las organizaciones políticas;</p> <p>IV. Dar seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior y, con la colaboración de las áreas competentes de la Secretaría, responder los puntos de acuerdo presentados y aprobados por miembros del Poder Legislativo federal o locales, en coordinación con la Secretaría de Gobernación;</p> <p>V. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a las delegaciones de legisladores, tanto federales como locales, que realicen visitas o giras oficiales al extranjero, así como a las delegaciones de legisladores extranjeros que realicen visitas o giras oficiales a nuestro país, mediante el suministro de información y la integración de agendas de trabajo;</p>
Coordinación con los gobiernos federales y locales	<p>VI. Proponer, con el apoyo de las representaciones de México en el exterior y las áreas competentes de la Secretaría, las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero legisladores, mandatarios y funcionarios estatales y municipales del país, así como durante las visitas que estos reciban de autoridades extranjeras;</p> <p>VII. Promover mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las entidades federativas, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, las organizaciones políticas y las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país, y cualquier otra instancia, en asuntos internacionales de su competencia;</p> <p>VIII. Coordinar, con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;</p>

	<p>IX. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, así como la vinculación de los actores locales con el Cuerpo Diplomático;</p> <p>X. Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de acuerdos interinstitucionales entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, así como dar seguimiento y apoyar a la instrumentación de dichos acuerdos interinstitucionales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>XI. Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, así como difundir su contenido a estos;</p> <p>XII. Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, la realización de eventos encaminados a la capacitación, estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana; así como de la diplomacia parlamentaria y la internacionalización de gobiernos locales, principalmente entre grupos académicos, políticos, sociales y empresariales de los estados y municipios del país;</p> <p>XIII. Recabar la información estatal y municipal que involucre la imagen y operación de la Secretaría;</p> <p>XIV. Participar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría, en la internacionalización de gobiernos locales a través de la firma de acuerdos interinstitucionales, promoción económica internacional, cooperación descentralizada, territorialización de las agendas globales de desarrollo, participación en redes internacionales de gobiernos locales, capacitación en temas internacionales; vinculación con la diáspora, entre otros temas de la agenda internacional local;</p> <p>XV. Coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y con las representaciones de México en el exterior, a una mayor participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de política exterior del país;</p> <p>XVI. Apoyar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, a los gobiernos estatales y municipales para la articulación de estrategias de internacionalización que deriven en políticas públicas, en consonancia con la política exterior, y</p> <p>XVII. Ejercer las demás facultades que las disposiciones jurídicas confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores, así como realizar las funciones que le encomiende el Secretario.</p>
--	--

Elaboración propia, información del Reglamento Interior de la SRE (2021a, p. 1).

De esta manera, la gestión de los acuerdos interinstitucionales por parte de la SRE se ha incluido como una de las funciones de la DGCP. Esta dirección constituye la institucionalización de la diplomacia descentralizada en México y es el principal vínculo entre la Cancillería y los gobiernos federales, así como municipales (SRE, 2020, p. 17).

Cabe mencionar que la DGCP está compuesta por dos direcciones adjuntas (SRE, 2021b, p. 1):

- a) La Dirección General Adjunta de Coordinación Política: conformada jerárquicamente por un director general, un subdirector de relaciones y seguimiento con gobiernos locales, un subdirector de viajes y visitas con gobiernos locales, un jefe de departamento de seguimiento y acuerdos interinstitucionales y un jefe de departamento de asuntos institucionales.

Esta Dirección es entendida como el vínculo principal con el que cuenta la SRE para apoyar y orientar la acción internacional de los gobiernos subnacionales (Suárez y Zapata, 2015, p. 12).

- b) La Dirección General Adjunta de vinculación con el Congreso: conformada por un director general, un jefe de departamento de investigación y análisis comparativo, un jefe de departamento de enlace con el Senado de la República y un jefe de departamento de enlace con Cámara de Diputados.

Esta unidad especializada estableció, como primer objetivo, la difusión de la Ley sobre Celebración de Tratados y, especialmente, la obligación de que los gobiernos subnacionales contaran con un dictamen de procedencia previa a la firma de un AI (SRE, 2009, p. 29). Esta labor se acompañó con mejoras administrativas a fin de brindar un procedimiento ágil y adecuado para la emisión del dictamen, con el objetivo de no retrasar a la autoridad local en la celebración de estos acuerdos (SRE, 2009, p. 29).

Asimismo, con la creación de la DGCP, se plantea una nueva estrategia respecto de los AI. No solo se produjo un énfasis en superar el desconocimiento de las autoridades sobre la base legal, sino en generar estrategias para que la SRE realizara el seguimiento a los acuerdos celebrados (Ruiz, 2009, p. 262).

Para ello, se recogieron las experiencias de los gobiernos subnacionales de Puebla y Guadalajara mediante los AI, en los cuales la SRE reconoció el potencial detrás de los convenios específicos de colaboración como medios para impulsar el desarrollo subnacional. De esa manera, la SRE se planteó la tarea de generar una cultura de celebración de este tipo de acuerdos por los gobiernos subnacionales (Ruiz, 2009, p. 263).

En ese sentido, a través de la DGCP se formuló el “Programa Nacional de Ciudades Hermanas”, con el objetivo de promover la celebración de los “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance” por parte de los gobiernos subnacionales con sus contrapartes en el exterior (Ruiz, 2009, p. 263).

Entre estos medios de apoyo a la vinculación internacional destacan los siguientes (SRE, 2020, p. 18):

- Asesoría a los gobiernos subnacionales en temas de política exterior.
- Apoyo para la creación o fortalecimiento de unidades especializadas en asuntos internacionales en las estructuras organizacionales de los gobiernos subnacionales.
- Asesoría en mecanismos que coadyuven su promoción económica, cultural o científica en el exterior.
- Impulso a la participación de los gobiernos subnacionales en foros y redes internacionales.
- Coadyuva el establecimiento de contacto entre los gobiernos subnacionales con el cuerpo diplomático acreditado en el país.

### **1.1.3. Planes y lineamientos elaborados por la SRE para promover el uso de los acuerdos interinstitucionales como herramientas para el desarrollo subnacional**

#### **1.1.3.1. El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID)**

Antes de la creación del PROMECHCID cabe destacar la “Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales” la cual fue elaborada por la Consultoría Jurídica de la SRE. El objetivo de este documento era puntualizar los parámetros que distinguen la celebración de un tratado y de un AI. Sin embargo, la falta de rango legal del documento no permitió superar el problema de la firma de AI sin el dictamen previo (Schiavon, 2010, pp. 255-256).

Asimismo, es necesario mencionar el Programa Nacional Ciudades Hermanas (PNCH, en adelante) creado en el año 2005 y que es el antecedente directo del PROMECHCID (Ortega, 2016, p. 6-7). La creación del PNCH se sostuvo en reconocer a los hermanamientos de ciudades como la forma más usada en la vinculación de los gobiernos subnacionales en el exterior (Rodríguez, 2014, p. 76).

El PNCH planteó que la SRE mediante la DGCP ofreciera asesoría y orientación para fortalecer los procesos de celebración de AI y con ello una eficiente inserción internacional de los gobiernos subnacionales. Para ello elaboró un procedimiento que involucró tanto acciones previas como posteriores a la celebración (Ortega, 2016, p. 49).

Las directrices del PNCH fueron las siguientes:

1. El gobierno local como el centro de atención: el programa estuvo dirigido especialmente a los gobiernos locales, aunque los mecanismos también eran aplicables para los gobiernos federales. De esta forma se diferenció del programa de ciudades hermanas estadounidense enfocado en la sociedad civil (SRE, 2009, p. 35).
2. Los Acuerdos de Amplio Alcance (AHAA): el programa estableció la figura del AHAA, un tipo de acuerdo interinstitucional basado en el hermanamiento pero que no se limitara a declaraciones políticas de amistad, sino que involucrara aspectos

de cooperación y compromisos de elaborar proyectos, grupos de trabajo, intercambio de experiencias, entre otros aspectos. De esta manera el “hermanamiento” se ha adaptado a las necesidades de la cooperación internacional descentralizada (SRE, 2009, p. 35-36).

**Tabla 6**

*Características de los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHHA)*

	<b>Concepto</b>
Naturaleza jurídica	Es un acuerdo interinstitucional, conforme al ordenamiento jurídico mexicano, es un híbrido que reúne las características de un hermanamiento europeo y uno norteamericano, esto es, la cooperación descentralizada y la participación social (Ruiz, 2009, p. 264). Formato elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México para estandarizar estos procesos.
Contenido	Es un acuerdo multitemático, se le conoce como “un gran paraguas” pues aborda distintas áreas de competencia municipal: intercambio estudiantil, desarrollo rural, protección civil, promoción económica, intercambio cultural, promoción turística, entre otros.
Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Es un instrumento vinculante jurídicamente.</li> <li>○ Se suscribe entre la autoridad gubernamental mexicana y su contraparte extranjera, de países con el que México mantenga relaciones diplomáticas.</li> <li>○ Se produce entre entidades homólogas en cuanto a su jerarquía.</li> <li>○ Requiere que las partes designen una oficina de enlace para las coordinaciones sobre el acuerdo.</li> <li>○ Se firma tanto en español y en el idioma de la contraparte extranjera, se sugiere una tercera versión en inglés (en caso no se cuente con ella).</li> </ul>
Estructura	1) preámbulo, 2) objetivo, 3) áreas de cooperación, 4) modalidades de cooperación, 5) programas operativos anuales, 6) mecanismos de supervisión y coordinación, 7) financiamiento, 8) información material y equipo protegido, 9) propiedad intelectual, 10) personal designado, 11) vigencia, 12) modificación del contenido, 13) conclusión del acuerdo.

Elaboración propia. Información obtenida de SRE (2009).

3. La cooperación internacional descentralizada: el programa además planteó promover que los gobiernos locales conozcan los beneficios de adaptarse a este nuevo contexto de cooperación, es decir, superar el enfoque de asistencia internacional y constituirse como oferentes-receptores de cooperación. En ese sentido adquiere relevancia la promoción comercial, cultural y de inversiones (SRE, 2009, p. 36).



4. El hermanamiento como herramienta de desarrollo: el programa incentivó la celebración meditada de AI para generar proyectos de desarrollo concretos y reducir la suscripción masiva de hermanamientos declarativos. Como señala la SRE (2009, p. 36): “*se trataba ahora no sólo de tener localidades amigas, sino socias*”.

En el año 2008, el PNCH se transformaría en el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada cuyo objetivo fue impulsar el enfoque de los hermanamientos como instrumentos de cooperación internacional descentralizada (Ruiz, 2009, p. 264).

Asimismo, planteó cambiar la percepción de que los hermanamientos constituyen herramientas cuya única función es promover relaciones amistosas entre gobiernos subnacionales (SRE, 2009, p. 37). Para ello, ordenó en cuatro etapas los diversos mecanismos que la SRE estaba desarrollando de forma dispersa con los gobiernos locales, las cuales se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 7**

Etapas del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada PROMECHCID.

	<b>Mecanismos establecidos por la SRE</b>
Primera etapa: Iniciación	<p>En esta etapa la SRE orienta a los gobiernos cómo empezar el establecimiento de vínculos en el exterior. Para ello promueve que los gobiernos subnacionales identifique sus fortalezas y necesidades para esclarecer sus intereses en el ámbito internacional.</p> <p>Mecanismos sugeridos: la elaboración de un perfil municipal para lo cual la SRE ofrece lineamientos y ejemplos. Asimismo, para la selección de contrapartes extranjeras la SRE sirve de conducto de la entidad subnacional interesada.</p> <p>También pone a su disposición orientaciones para la elaboración de cartas de intención, y una vez identificadas las posibilidades de cooperación con la contraparte tiene a su disposición el modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) de naturaleza multitemática, o el Acuerdo de Cooperación en materia específica para ámbitos puntuales (económicos, culturales, educativos, etc.).</p> <p>Cabe mencionar que en esta etapa también se llevan a cabo talleres de capacitación a funcionarios municipales sobre la materia.</p>
Segunda etapa: Formalización	<p>En esta etapa se busca darle continuidad a los AI suscritos por anteriores administraciones, en especial de aquellos que no se han celebrado bajo los lineamientos de la Ley sobre celebración de Tratados.</p>

	Mecanismos: la incorporación de un “Coordinador Estatal” por los gobiernos federales que sirve de vínculo entre la SRE y la entidad subnacional. Este funcionario es el encargado de dar seguimiento a la actividad internacional de los gobiernos subnacionales en su circunscripción y del interés en iniciar proyectos con contrapartes extranjeras. De esta forma se produce un trabajo en tres niveles.
Tercera etapa: Operatividad	En esta etapa se llevan a cabo acciones posteriores a la firma del AI, sea de un AHAA o de un Acuerdo de Cooperación específica, en especial que a nivel interno se implementen mecanismos que permitan generar proyectos con su contraparte.  Mecanismos: la SRE orienta en la elaboración de un Plan de Trabajo Anual (PTA) o Programa Operativo Anual (POA)
Cuarta etapa: Fortalecimiento institucional	En esta última etapa se busca evitar la falta de continuidad en las acciones internacionales tras el cambio de una administración a otra. Para ello la SRE promueve mecanismos en dos ejes: fortalecimiento institucional y participación ciudadana.  Mecanismos: la SRE ofrece asesoramiento para la creación de oficinas municipales de relaciones internacionales o el fortalecimiento de las existentes. Asimismo, orienta la creación de Comités de Hermanamiento de la sociedad civil local para dar seguimiento a la actividad internacional (la cual puede estar conformada también por las microempresas).

Elaboración propia. Información obtenida de SRE (2009).

De esta manera, el PROMECHCID ofreció directrices tanto de carácter político y jurídico para que la acción internacional de la entidad internacional resultara eficiente, a la vez que mantiene la coherencia con la política exterior del gobierno central y magnifica su alcance (SRE, 2009, p. 25). Todas estas acciones se encontraban alrededor de los acuerdos interinstitucionales a fin de transformarlos como herramientas para el desarrollo local (Ortega, 2016, p. 50-51).

### **1.1.3.2. El Programa de Internacionalización de los Gobiernos Locales**

Desde el año 2019, con el cambio de administración en México, se plantea una nueva estrategia respecto del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada del año 2008. El enfoque actual es la “acción internacional de los gobiernos locales” y la SRE como un ente que coadyuvar a la internacionalización exitosa de estas entidades mediante la DGCP (Iglesias, 2020, p. 8).

El “Programa de Internacionalización de Ciudades para un desarrollo local sostenible” recoge las experiencias de sus antecesores y relaciona el potencial de las ciudades para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. Los ejes de este programa son los siguientes:

1. Generar una estrategia de promoción de cada ciudad en el exterior
2. Identificar la infraestructura necesaria para internacionalizar una ciudad
3. Definir un plan concreto de proyectos de cooperación por ciudad. Se trata de diseñar trajes a la medida en función de sus capacidades y vocaciones, las ciudades diseñan sus propias estrategias de internacionalización (Iglesias, 2020, p. 8).

Asimismo, para orientar la diplomacia local la SRE publicó la guía “*El ABC para la internacionalización de las ciudades mexicanas*”. Elaboración conjunta con el Instituto Matías Romero en alianza con la Fundación Konrad Adenauer y el CIDE. A partir de este documento se advierte el énfasis en concebir la acción internacional de las ciudades como una cuestión de política pública, la cual se complementa con una política exterior integral (Iglesias, 2020, p. 9).

En esta guía, el diplomático y actual canciller de México Marcelo Ebrard enfatiza que la SRE ofrece pautas y recomendaciones para la acción exterior de las ciudades. Su objetivo no es ofrecer fórmulas exactas, pues está en manos de cada entidad subnacional definir sus estrategias de acuerdo con sus intereses y capacidades (SRE, 2020, p. 8).

Asimismo, se destaca el énfasis de posicionar a la SRE como un acompañante del actor local en su inserción en el escenario internacional y velar por la congruencia de esta acción con la política exterior central (SRE, 2020, p. 9). Los componentes de la estrategia de internacionalización de los gobiernos locales son los siguientes: la planeación estratégica internacional y el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo, la promoción exterior, los acuerdos interinstitucionales, la participación en redes y foros internacionales.

El primer componente está vinculado al enfoque de la acción internacional local como política pública. Para ello se requiere una transformación en la visión del municipio como un actor exclusivamente interno para reconocer su potencial de ser un actor internacional. A partir de ello, se debe formular estrategias internacionales que involucren a diferentes actores como las empresas que puede impulsar proyectos como las “marcas ciudad” (SRE, 2020, p. 35).

En cuanto al componente de la cooperación internacional descentralizada, el programa orienta a que los actores locales se planteen en el escenario actual de cooperación dual a fin de superar el enfoque asistencialista. Para ello la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID, en adelante) trabaja en coordinación con la DGCP en las diversas estrategias que se llevan a cabo, a través de talleres de capacitación, los mecanismos de institucionalización y en las reuniones con los gobiernos locales (SRE, 2020, p. 49).

Asimismo, AMEXCID coadyuva a la internacionalización de las ciudades de la siguiente forma: i) ofreciendo asesorías en la formulación de sus proyectos, ii) identificando posibles contrapartes o proyectos, iii) difundiendo convocatorias para presentación de proyectos y iv) brindando capacitación en materia de cooperación internacional (SRE, 2020, p. 50).

En cuanto a los acuerdos interinstitucionales, el programa advierte que la mayor vinculación internacional proviene de las ciudades capitales, fronterizas o turísticas. Asimismo, reconoce que el enfoque asistencialista de los hermanamientos ha disminuido notablemente, lo que ofrece un importante espacio de acción para la diversificación de temas en la vinculación internacional (SRE, 2020, p. 81-82).

Para dicho efecto se reafirma la importancia del “Modelo de Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA)” e incluye nuevas áreas temáticas que pueden abordarse. Entre ellas destaca el desarrollo urbano, el intercambio de experiencia de buenas prácticas, el ordenamiento territorial y la transparencia (SRE,

2020, p. 85). Asimismo, se han replanteado las cuatro etapas para la formalización de acuerdos interinstitucionales, que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 8**

Etapas para la formalización de acuerdos interinstitucionales.

Etapa	Recomendaciones de acciones por etapa
1. Vinculación	Designar un área de enlace Elaborar un perfil municipal Identificar a la contraparte extranjera Intercambiar cartas de intención
2. Identificación	Identificación de posibles áreas de oportunidad Planeamiento de esquemas de colaboración
3. Formalización	Se tramita el dictamen ante la SRE Se envía el acuerdo firmado a la SRE para su inscripción
4. Instrumentación	Se elaboran Programas Operativos Anuales y proyectos de trabajo. Se realiza el seguimiento de parte de redes y comités.

Elaboración propia. Información de SRE (2020).

Cabe mencionar, que el plan involucra a las Delegaciones de la SRE como canales de contacto y a la AMEXCID en lo que se refiera a asesoría y capacitación sobre cooperación internacional descentralizada, siendo la DGCP el ente articulador. El documento reafirma la importancia de los acuerdos interinstitucionales como herramientas para el desarrollo local y para impulsar áreas temáticas como cadenas productivas, manejo de residuos, entre otras relacionados al desarrollo sostenible.

#### **1.1.4. Mecanismos auxiliares para coadyuvar a la celebración de los acuerdos interinstitucionales**

Además de las acciones descritas anteriormente, la SRE lleva a cabo mecanismos auxiliares que complementan la celebración de acuerdos interinstitucionales, como los siguientes:

- a) **Apoyo en los viajes y visitas de trabajo al exterior:** lo cual beneficia al gobierno subnacional para un acercamiento eficiente a su contraparte y definir de manera idónea el contenido del futuro acuerdo interinstitucional. Para ello debe realizarse una solicitud de los gobiernos subnacionales a la DGCP indicando la fecha aproximada, ciudades que planea visitar, el objetivo de la

visita, breve perfil biográfico de la delegación, los itinerarios de vuelo y alojamiento y el perfil de la ciudad (en español y en el idioma del destino).

La DGCP en coordinación con las misiones de México en el exterior ofrecerá apoyo logístico para la visita en el destino señalado y para el perfeccionamiento de la agenda. Esta labor es integral porque además las misiones en el país realizarán seguimiento sobre los resultados alcanzados (SRE, 2020, p. 58).

**b) Apoyo en las visitas que reciban los gobiernos subnacionales de integrantes del cuerpo diplomático acreditado en México:** en estos casos la SRE concentra su actividad a lograr una agenda sustantiva y que se produzca en el marco de eventos de promoción cultural, comercial o turística organizados por la autoridad local (SRE, 2020, p. 59). Asimismo, procura brindar recomendaciones de protocolo y ceremonial para llevar a cabo, de forma idónea, las actividades con su contraparte extranjera.

**c) Página web de la SRE dedicada para los Gobiernos Locales:** en la cual, entre otras funciones, se encuentra el Registro de acuerdos interinstitucionales. Este registro es de libre consulta y permite acceder a los diferentes AI suscritos según el gobierno subnacional consultado. Asimismo, incluye un listado de ciudades extranjeras interesadas en vincularse obtenido por las misiones de México en el Exterior, lo que coadyuva a la generación de futuros AI.

La primera versión de esta página fue lanzada en agosto de 2008 durante una serie de capacitaciones sobre política exterior a gobiernos locales efectuada por la DGCP. El URL de la página actual es: <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/>

**d) Seminarios de Política Exterior y fomento de su participación en redes:** La DGCP en el marco del Programa de Internacionalización de gobiernos locales lleva a cabo conferencias, talleres, seminarios, conversatorios, entre otros tipos

de eventos sobre diversas áreas de la diplomacia local. Asimismo, promueve la participación de los gobiernos locales en redes internacionales, en especial, en las vinculadas al desarrollo sostenible. Para ello la DGCP pone a disposición una lista de redes en las que pueden integrarse, entre las que destaca el C40 y el Urban 20.

## **1.2. Las estrategias del MAEC de España y desde el marco comunitario**

Para el caso de España se debe partir de dos diferencias importantes respecto del caso de México. La primera es que España es un país unitario con un complejo proceso de descentralización. Está compuesto por municipalidades, diputaciones, cabildos, consejos insulares, ciudades y comunidades autónomas. A nivel local tiene 8124 municipalidades y 52 diputaciones, cabildos y consejos insulares. A nivel regional tiene 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (CEMR, 2021a, p. 1).

La segunda diferencia radica en cuanto al efecto de la integración europea en el rol de los gobiernos subnacionales, lo que genera un doble orden legal a analizar: interno y desde la integración europea.

### **1.2.1. Mecanismos internos**

#### **1.2.1.1. La participación del MAEC en la celebración de los AII**

En el ordenamiento español, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (en adelante MAEC) ofrece, principalmente, asesoramiento jurídico en la celebración de los “acuerdos internacionales administrativos”, los cuales son aquellos acuerdos interinstitucionales que provienen de un tratado previo.

Al respecto, se pueden citar, como ejemplos de este tipo de acuerdo, los suscritos entre las entidades locales y organismos internacionales, como el celebrado entre el Ayuntamiento de Madrid y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la financiación relativa al proyecto "Gobernanza Migratoria Compartida (GMC):

España y Marruecos". El acuerdo tiene como fuente el Acuerdo Marco suscrito entre el Reino de España y la OIM del año 2009 para realizar programas y proyectos sobre gestión ordenada de las migraciones.

En este contexto, conforme a la Ley 25/194 de Tratados y otros Acuerdos internacionales (también conocida como LTOAI), el MAEC tiene como responsabilidad la emisión de un informe de procedencia para la celebración de estos acuerdos, la cual realiza a través de la Asesoría Jurídica Internacional y el Ministerio de Hacienda (en caso involucre compromisos de índole financiero). Al respecto, Nuria (2018, p. 18) precisa que el propósito del informe se encuentra en distinguir si el acuerdo conlleva compromisos concretos o si se trata en realidad de un documento meramente declarativo, que encajaría en la categoría de acuerdo internacional no normativo.

Asimismo, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, los acuerdos interinstitucionales que no derivan de un tratado se encuentran sujetos a la competencia administrativa interna de los gobiernos subnacionales españoles, por lo cual no cabría mayor intervención del MAEC en estos procedimientos.

#### **1.2.1.2. Canales de contacto: La División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las Comunidades Autónomas y la Comisión Interministerial de Coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales**

Del análisis efectuado se advierte la existencia de dos canales de contacto en la estructura orgánica del MAEC. En primer lugar, la División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las Comunidades Autónomas, el cual forma parte de la Secretaría General Técnica de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Conforme al numeral 3 del artículo 20 del Real Decreto 644/2020 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, esta división tiene las siguientes funciones:



- j) La tramitación de los convenios que celebre el Departamento.
- k) La coordinación y el seguimiento del desarrollo de la actividad exterior de los Departamentos ministeriales y organismos públicos de la Administración General del Estado, de las restantes Administraciones Públicas y de los órganos constitucionales.
- l) El informe y seguimiento de los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas que afecten a las competencias del Departamento.
- m) La tramitación del informe preceptivo y la gestión del registro de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones, así como de los convenios de cooperación transfronteriza.
- n) La tramitación ante los órganos competentes de las solicitudes de sobrevuelos y escalas de aeronaves y buques de Estado extranjeros en España y españoles en el extranjero, la comunicación de la decisión que aquellos adopten, así como de la tramitación de las autorizaciones diplomáticas permanentes en esta materia.
- ñ) La autorización para la participación española en eventos deportivos internacionales en los términos establecidos en el Real Decreto 2075/1982, de 9 de julio, sobre actividades y representaciones deportivas internacionales (p. 21).

En segundo lugar, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, en su artículo 6 establece la creación de la Comisión Interministerial de Coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales de la siguiente forma:

“Se crea la Comisión interministerial de coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales como órgano colegiado de intercambio de información y coordinación de los departamentos ministeriales, cuya composición y funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

Dicha Comisión establecerá la forma de hacer efectiva la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla con finalidad informativa, y hacer efectiva su participación en el cumplimiento de los compromisos internacionales formalizados por España”.

En consecuencia, en octubre de 2019 se aprueba el Reglamento de dicha Comisión mediante Real Decreto 598/2019. Esta Comisión está adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del MAEC, en la cual participan, entre otros, las jefaturas de la Asesoría Jurídica Internacional, así como de la División de Tratados y otros Acuerdos Internacionales del MAEC.

Además, la norma referida dispone que podrán convocarse a los representantes de las comunidades autónomas, así como de las ciudades de Ceuta y Melilla con finalidad informativa y para hacer efectiva su participación en el cumplimiento de los compromisos internacionales formalizados por España. Entre sus funciones se encuentra la siguiente, de incidencia para los gobiernos subnacionales (Real Decreto 598, 2019):

- e) Proporcionar directrices en cuanto a la forma que han de revestir los acuerdos internacionales y el contenido que puedan incluir, atendiendo a su diferente tipología.
- h) Establecer la forma de hacer efectiva la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla con finalidad informativa.
- i) Establecer la forma de hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla en el cumplimiento de los compromisos internacionales formalizados por España.
- j) Promover la coordinación entre el ordenamiento interno y aquellos proyectos de tratados y otros acuerdos internacionales en tramitación, por un lado, y promover la coherencia de los tratados y el ordenamiento interno por otro, permitiendo conocer de antemano las consecuencias que pueden derivarse del contenido de los tratados que se estén tramitando para el derecho interno.
- k) Coordinar cualesquiera otros aspectos relativos a tratados y otros acuerdos internacionales (p.1).

La Comisión tiene establecida sus reuniones ordinarias una vez cada seis meses y puede crear grupos de trabajo para llevar a cabo sus funciones. Como se advierte del Decreto Real, este organismo dentro de la estructura del MAEC, tiene por objetivo vigilar la observancia de la normativa y del procedimiento establecido para la celebración de estos acuerdos por los gobiernos subnacionales. La forma de los mecanismos que se adoptarán para tal fin todavía no se ha establecido.

### **1.2.1.3. Coordinación con las asociaciones de gobiernos subnacionales**

El MAEC lleva a cabo acciones articuladas con las asociaciones conformadas por los gobiernos subnacionales, las cuales tienen carácter público establecido por el marco legal español, entre las que se encuentran, principalmente, las siguientes:

En primer lugar, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la cual agrupa a más del 95% de los gobiernos locales españoles. Es una asociación de carácter público establecido por la Ley 7/1985 la cual regula el régimen local. Entre sus funciones se encuentra la promoción de las relaciones de amistad y cooperación con las entidades locales especialmente europeo, iberoamericano y árabe (FEMP, 2021a, p. 1). Para el cumplimiento de sus funciones tiene una estructura institucional especializada, entre ellas cinco Direcciones Generales que ofrecen servicios para sus agremiados, como la Dirección General de Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial.

Dentro de sus áreas temáticas se encuentra la de relaciones internacionales que promueve la participación de los gobiernos locales en el escenario internacional, el intercambio de experiencias y consolidar su participación continua mediante el impulso de la agenda de desarrollo sostenible. En esta área se encuentra el impulso a los hermanamientos para lo cual ofrece una lista actualizada de los hermanamientos que tienen los gobiernos locales de España con sus contrapartes en Latinoamérica y en Europa (FEMP, 2021b, p. 1).

Asimismo, ofrece cursos de capacitación para los funcionarios de los gobiernos locales en materia de acción exterior e internacionalización de ciudades, la gobernanza multinivel, instrumentos para su acción exterior como el uso eficiente de los hermanamientos. En algunos casos estas capacitaciones se realizan en coordinación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la cual es una fundación pública dentro del sistema de cooperación española encargada de orientar y gestionar la internacionalización de las administraciones públicas (FIAPP, 2021, p. 4).

En segundo lugar, se encuentran las federaciones de entidades locales de ámbito regional. Mediante estas asociaciones se ofrece también asesoría jurídica y logística entre los gobiernos locales de su circunscripción. Por ejemplo, la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias llevó a cabo, en el año 2019, una capacitación

sobre los hermanamientos como herramientas de desarrollo sostenible, en el cual también se abordó el programa comunitario vigente en ese entonces “Europa con los ciudadanos” 2014-2020 y cómo participar en las convocatorias para obtener apoyo financiero de la Comisión Europea (FAMCP, 2021, p. 1).

El MAEC ha suscrito una serie de convenios con el FEMP relacionados a fortalecer la coordinación en materia de cooperación internacional y estableciendo mecanismos de información mutua. En estos convenios se busca promover, en los gobiernos subnacionales, la celebración de acuerdos orientados a los objetivos de la Agenda 2030. De la misma forma colabora con la FAMCP para divulgar entre los ayuntamientos y comarcas de Aragón los ODS y su presencia en el relacionamiento internacional.

### **1.2.2. Mecanismos desde el marco comunitario**

En el entramado jurídico e institucional de la Unión Europea se reconoce un grado de participación de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración, especialmente en la celebración de los acuerdos de hermanamiento los cuales se busca orientar en consonancia con los objetivos comunitarios. Estas estrategias repercuten a España en su calidad de miembro de la UE, por lo cual resulta necesario también referirse a ellas.

#### **1.2.2.1. Reconocimiento de la participación de los gobiernos subnacionales en la integración europea**

Como se ha visto en el primer capítulo, la paradiplomacia es un fenómeno que se ha desarrollado de manera extensiva en Europa. Esta actividad se produjo a la par de la evolución de la integración europea. Sin embargo, es con la creación de la Unión Europea cuando se produce el reconocimiento expreso del rol de las regiones en el proceso político europeo. Desde este momento, el sistema político europeo va adoptando una característica multinivel que involucra la participación de la unión, los estados, las regiones, los gobiernos locales, entre otros actores (Aldecoa, 2006, p. 63).

De esta forma, con el Tratado de Maastricht se introduce el principio de subsidiariedad para distinguir las competencias de los estados y las entidades subestatales. Asimismo, se crea el “Comité de las Regiones” para agrupar tanto a gobiernos regionales como locales, el cual tiene carácter consultivo. Este comité es considerado como la forma más alta de reconocimiento para los gobiernos subestatales comparado con cualquier otro proceso de integración. Su función consultiva se extiende en el Tratado de Ámsterdam, estando obligada la Comisión Europea y el Consejo Europeo a consultar a dicho Comité cuando se traten temas de carácter regional y cooperación transfronteriza (Mesa y González, 2019, p. 152).

Estos procesos comunitarios que reconocen la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales en el proceso político europeo ha adquirido especial importancia para países como España donde se enfrentan casos de “protodiplomacia” por parte de algunas autonomías, es decir, que buscan su independencia y reconocimiento como estado soberano (Aldecoa, 2006, p. 68). Por ello, a la par del reconocimiento comunitario, mediante diversos programas la UE promueve la cooperación interregional. De esta manera, se busca que la acción internacional de las regiones no se contraponga a la política exterior del Estado, sino que sea una forma de proyección externa de la misma (Aldecoa, 2006, p. 72).

En este panorama, Mesa y González (2019, p. 3) afirman que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea no solo reconoce a la paradiplomacia sino que la impulsan como un elemento dentro del proceso de integración. No solo a través del Comité de las Regiones, sino también en la celebración de acuerdos interinstitucionales, especialmente de los hermanamientos, sobre los cuales Europa registra la experiencia más remota.

#### **1.2.2.2. Promoción financiera de hermanamientos desde la Comisión Europea**

Los hermanamientos tienen origen europeo y fueron creados para realizar declaraciones políticas de buena amistad y reconciliación entre ciudades distanciadas por la Segunda Guerra Mundial, en especial entre ciudades francesas y alemanas.

Progresivamente, esta práctica se haría extensiva en todos los países europeos (CEMR, 2008, p. 7).

Este objetivo inicial de los hermanamientos se vería superado por algunos casos exitosos que no se limitaron a dicho propósito, sino que implementaron mecanismos de cooperación específica con beneficios que atrajeron el interés de diversas entidades subnacionales, la de sus gobiernos centrales y con ello de la UE. De esta manera, desde el año 1989 desde la Comisión Europea se creó un programa comunitario de promoción de los hermanamientos el cual ofreció apoyo financiero a proyectos que promuevan una ciudadanía europea activa (Mesa y González, 2019, p. 3).

En este marco, en el año 2007, se aprobó el programa “Europa para los ciudadanos” que tuvo por objetivo financiar hermanamientos que apoyaran la construcción de una ciudadanía europea. El presupuesto total fue de 187 718 000 euros para el periodo 2014-2020 (EC, 2021a, p. 1).

Las prioridades del programa variaban de un año hacia el otro, lo que dinamizaba la creación de hermanamientos, así como impulsaba que se concreten hermanamientos multitemáticos de vigencia prolongada. Las prioridades para el 2019 y 2020 fueron debatir el futuro de Europa y los desafíos del euroescepticismo, promover la solidaridad en tiempos de crisis y fomentar el diálogo intercultural para combatir la estigmatización de migrantes y grupos minoritarios (EC, 2021a, p. 1).

La Comisión Europea establece los lineamientos para la postulación al programa, señalando las prioridades, los resultados esperados, los criterios de selección, la cobertura del financiamiento, entre otros. Asimismo, en la página web de la Comisión Europea es posible visualizar en un mapa interactivo el número de proyectos aprobados en el marco del programa, identificando tanto el país como a la entidad subnacional beneficiada. Por ejemplo, en el periodo 2014 a 2018 se financiaron 1797 proyectos, lo que demuestra una creciente demanda de apoyo financiero a los hermanamientos.

Como ejemplo de los proyectos financiados se puede citar uno presentado en el año 2019. Este proyecto denominado “25 aniversario del hermanamiento entre Nava-Clohars Carnoet” tuvo como fecha de inicio el 15 de febrero de 2020 y finalización el 20 de noviembre de 2020, una duración de 10 meses con un presupuesto aprobado de 12 mil euros (EC, 2021b, p.1).

En el marco de este aniversario del hermanamiento se suscribió un proyecto conjunto entre las ciudades de España y Francia mencionadas para la promoción conjunta de la bebida sidra natural, la realización de festivales culturales de danza y música, así como la organización de mesas redondas sobre sus vínculos culturales en el marco de la lucha contra el euroescepticismo (EC, 2021b, p.1).

En el 2021, la Comisión Europea ha aprobado el programa “Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores” (CERV, siglas en inglés) con el fondo más grande aprobado en la historia de la entidad para los próximos 7 años. Constituye 1.55 billones de euros con el objetivo de promover y proteger los derechos fundamentales, el estado de derecho y la democracia al interior de la Unión Europea (EC, 2021c, p.1). Este programa reúne el de “Europa para los Ciudadanos”, descrito en los párrafos precedentes.

El programa tiene cuatro pilares: proteger y promover los valores de la UE, igualdad de género y no discriminación, afianzar la participación ciudadana y Daphne (prevenir y combatir la violencia contra los menores). La promoción de hermanamientos y redes de ciudades se encuentra en el pilar de afianzar la participación ciudadana. La convocatoria a postulaciones tiene las características que se presentan en la tabla:

**Tabla 9**

Características del financiamiento de hermanamientos para el año 2021.

Características	Detalle
1. Prioridades que deben tener los hermanamientos de ciudades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el intercambio de conocimientos sobre la riqueza cultural y lingüística de Europa.</li> <li>• La importancia de la solidaridad para reforzar la integración europea</li> <li>• Reflexiones sobre el impacto de la crisis sanitaria en las ciudades</li> </ul>
2. Actividades que pueden financiarse	Talleres, seminarios, conferencias, actividades de formación, reuniones de expertos, seminarios web, actividades de sensibilización, recopilación y consulta de datos, desarrollo, intercambio y difusión de buenas prácticas entre las autoridades y la sociedad civil.

Elaboración propia. Información de EC (2021c, pp. 6-7).

El programa también financiará proyectos provenientes de redes de ciudades que tengan como ámbitos la lucha contra la discriminación, la inclusión de minorías, la reflexión sobre los derechos fundamentales y el impacto de la crisis sanitaria en las ciudades. El presupuesto para hermanamientos es de 2 745 235 euros y para redes de ciudades alcanza los 4 200 000 euros (EC, 2021c, p.1).

### **1.2.2.3. Las orientaciones del Consejo de las Municipalidades y Regiones de Europa**

Dada la creciente actividad paradiplomática, los gobiernos subnacionales no solo se han agrupado al interior de sus países sino también al exterior. Así, en el año 1951, se creó el Consejo de las Municipalidades y Regiones de Europa (CEMR) que, a la fecha, reúne a más de 60 asociaciones de ciudades, municipalidades y regiones de más de 41 países. Tiene un alto grado de representatividad conformada por casi 130 000 gobiernos subnacionales (CEMR, 2021b, p. 1).

La asociación tiene dos líneas de acción: influenciar la política y legislación europea relacionada a municipalidades y regiones, así como promover un foro de discusión entre los gobiernos locales y regionales a través de sus asociaciones nacionales. Asimismo, forma parte de la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales, donde tiene la representación de la sección europea (CEMR, 2021b, p. 1).



En el año 2007, en colaboración con la Unión de Ciudades y Comunidades de Grecia, llevó a cabo la Conferencia sobre hermanamiento de ciudades en Rodas. La fecha de este evento coincidió con el lanzamiento del programa “Europa para los ciudadanos” en Bruselas, para lo cual se logró vincular ambos eventos mediante videollamada.

Dicho momento es considerado como el punto de partida de una nueva etapa de los hermanamientos en Europa, donde se reconoce su potencial para responder a los desafíos del mundo actual y alcanzar el desarrollo entre ciudades. Hasta el año 2006 se registraron más de 17 mil hermanamientos en Europa, promovidos por la apertura de las antiguas repúblicas soviéticas (CEMR, 2008, p. 7).

En este panorama, la CEMR publicó una guía práctica denominada “Los hermanamientos para el mundo del mañana” con una serie de recomendaciones y casos demostrativos del potencial de estos instrumentos. En primer lugar, señala cuatro elementos que debe reunir un hermanamiento para el contexto actual (CEMR, 2008, pp. 9-10):

- Promover la participación ciudadana activa
- Reforzar la integración europea especialmente desde la cultura
- Fomentar una relación a largo plazo.
- Establecer mecanismos para impulsar el desarrollo entre las partes.

En segundo lugar, comparte las siguientes recomendaciones para concretar un hermanamiento (CEMR, 2008, pp. 33-34):

- Definir a una contraparte apropiada con la que existan puntos de coincidencia y complementariedad para lo cual es fundamental definir intereses comunes.
- Definir los objetivos del hermanamiento, esto es, áreas temáticas concretas de cooperación de los cuales se desprendan una serie de proyectos.
- Establecer mecanismos de impulso de los proyectos, para lo cual recomienda que los gobiernos subnacionales trabajen con asociaciones locales.
- Involucrar a la población en el hermanamiento, difundirlo públicamente y en especial mediante los mecanismos digitales.

- Involucrar en los mecanismos de trabajo a las escuelas locales, que implica además a los padres, trabajadores y agrupaciones de exalumnos.

En tercer lugar, fomenta la realización de hermanamientos con ciudades no europeas, especialmente para compartir su experiencia y capacidades sobre diferentes temas que aquejan a localidades extranjeras, como educación, gestión de recursos hídricos o el tratamiento de residuos, entre otros temas relacionados a los objetivos de desarrollo (CEMR, 2008, p. 27).

Finalmente, la CEMR ofrece información sobre los programas de apoyo financiero de la Comisión Europea para los hermanamientos, así como un mecanismo interactivo para encontrar una contraparte en el sitio web: [www.twinning.org](http://www.twinning.org). En este mecanismo, primero se señala el país de interés, el número de habitantes aproximado que deba tener la ciudad y el área temática en el que se desea desarrollar un hermanamiento. Luego, el sistema ofrece los datos de contacto de las ciudades que encajen en esos indicadores, como número de teléfono, correo, página web, entre otros detalles.

### **1.3. Las estrategias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile**

El caso chileno se caracteriza por un marco jurídico y político limitado a permitir ciertas prerrogativas de los gobiernos subnacionales para su actuación internacional, debido a la “presencia de un gobierno central fuerte y un proceso oscilante de descentralización política” (Ovando y Riquelme, 2019, p. 1).

Sin embargo, pese a las limitaciones, su política exterior ha implementado algunas reformas en favor de las actividades paradiplomáticas y para coadyuvar la celebración de acuerdos interinstitucionales.

En el año 2000 se creó la Dirección de Coordinación Regional (DICORE) como unidad de la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL, en adelante) a fin de apoyar y colaborar con las regiones en su actuación

internacional. Para ello, articula con las Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (URAI) que forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales.

Entre las funciones de la DICORE, se encuentran las siguientes:

- Difundir la Política Exterior de Chile en las regiones.
- Promover en las regiones la capacitación y actualización de información en materias internacionales que permitan mejorar la gestión territorial en el ámbito de cooperación, vínculos e integración con regiones o provincias fronterizas; propiciando la generación de proyectos y acciones vecinales de interés específico. Para ello, DICORE realiza escuelas, seminarios, conferencias y reuniones de trabajo dirigidos a autoridades, funcionarios, académicos y representantes del quehacer regional público y privado desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Magallanes y Antártica Chilena; con especial atención a los territorios nacionales insulares del Pacífico.
- Servir de nexo entre los Gobiernos Regionales y autoridades o representantes de territorios extranjeros para viabilizar iniciativas en el exterior.
- Apoyar y orientar a las regiones respecto de convenios y acuerdos que celebren con otros gobiernos regionales, provinciales o federales, universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.
- Colaborar con delegaciones o representantes del sector público y privado de regiones que programan iniciativas comerciales en el exterior, con la intención de suscribir acuerdos, convenios, actas, memorándum o protocolos de entendimiento (MINREL, 2021, p.1)

Asimismo, entre sus actuaciones lleva a cabo por lo menos dos reuniones anuales con las regiones del centro-sur y del centro-norte, con participación de su Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI).

De esta manera la DICORE es el vínculo de contacto entre gobiernos regionales y locales con las direcciones del MINREL de Chile y sus consulados (Ovando y González, 2018, p. 84). Asimismo, la DICORE coordina junto con la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior para las acciones de apoyo y coordinación con los gobiernos subnacionales. Las acciones se han dirigido a la fortalecer la gestión internacional de las regiones, coadyuvar su proyección regional

mediante las misiones en el exterior y velar que su accionar se ejecute conforme a ley interna (Ovando y Riquelme, 2019, p.1).

Sin embargo, luego de varios años de creación de la DICORE, Álvarez (2016, p. 213) considera que esta unidad aún se mantiene en su propósito fundamental de trasladar el MINREL a las regiones dado que no contaba con presencia física en ellas (debido a que la ley de gobiernos regionales establece que el MRE no puede desconcentrarse territorialmente). De esta manera, no ha llegado a construir estrategias concretas de internacionalización de los gobiernos subnacionales.

Asimismo, existen dificultades para lograr la estabilidad, institucionalización y planificación de los gobiernos regionales en cuanto a su acción exterior, especialmente por el hecho de que se mantiene aún una óptica centralizada que no busca un involucramiento directo de las regiones en asuntos exteriores (Álvarez, 2016, p. 203). Ello también se ve limitado por las restringidas potestades reconocidas en favor de las regiones y el énfasis en el control de la actuación de sus funcionarios. Por ejemplo, en siete oportunidades se les prohibió a los intendentes realizar misiones al extranjero (Álvarez, 2016, p. 204).

Esto se evidencia también en las facultades conferidas a los gobiernos regionales mediante la Ley N.º 19.175 las cuales están referidas estrictamente a cooperación internacional fronteriza:

- k) Participar en acciones de cooperación internacional en la región, dentro de los marcos establecidos por los tratados y convenios que el Gobierno de Chile celebre al efecto y en conformidad a los procedimientos regulados en la legislación respectiva.

De esta manera, si bien el establecimiento de la DICORE reconoce la existencia de la paradiplomacia de las regiones en Chile y rescata su aporte positivo porque facilita el desarrollo territorial equilibrado y enriquece la oferta del país al exterior, aun no se involucra a las regiones mediante pasos más profundos.

En este contexto, surge la interrogante respecto a que si el MINREL cuenta con estrategias relacionadas a los acuerdos interinstitucionales. Al respecto, en cuanto al marco normativo, Bonifaz (2016, p. 33) refiere que en el ordenamiento chileno no se cuenta con una normativa específica referida a los acuerdos interinstitucionales. No obstante, en la práctica sí se contempla su control al ámbito material y de las capacidades de quienes suscriben.

A manera de ejemplo, una de las funciones de la DICORE antes mencionadas es la de “apoyar y orientar a las regiones respecto de convenios y acuerdos que celebren con otros gobiernos regionales, provinciales o federales, universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales” (MINREL, 2021, p. 1).

Si bien no se emplea el término de acuerdos interinstitucionales, en la Resolución 7 “Fija normas sobre exención del trámite de toma de razón” de la Contraloría General de la República se efectúa un reconocimiento explícito de este instrumento en su artículo 17.2, el cual señala entre las materias afectos a toma de razón:

17.2. Acuerdos internacionales interinstitucionales, cuando impliquen pagos o aportes de fondos desde el órgano público chileno, de acuerdo con los montos fijados en las resoluciones a que se refiere el artículo 4°.

Asimismo, la DICORE publica, dos veces al año, un boletín electrónico en los cuales resume sus labores de coordinación llevados a cabo con los gobiernos subnacionales, entre los que se encuentran talleres de capacitación y toma conocimiento del impulso de determinados acuerdos que se hayan suscrito por las regiones. En las actividades se advierte la participación del personal diplomático del MINREL y de diversas direcciones a fin de capacitar a los gobiernos subnacionales sobre materias de su acción internacional.

Cabe mencionar, como refiere Ovando y Riquelme (2019, p.1) que, si bien la normativa chilena solo reconoce su práctica transfronteriza, los gobiernos subnacionales tienen una práctica mucho más amplia siguiendo la tendencia mundial. En ese sentido, recurren a la suscripción de acuerdos marco o genéricos para luego

proponerlos al MINREL para su seguimiento y profundización mediante los canales antes referidos.

#### **1.4. Las estrategias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia**

En el caso de Colombia se identifica el desarrollo de una modalidad particular de diplomacia, la cual Moya (2018) denomina “diplomacia interna” y la define como:

El conjunto de políticas públicas y actividades de los miembros del servicio exterior, orientado a reforzar a las comunidades fronterizas colombianas y a municipios del país en donde los efectos del conflicto interno han tenido consecuencias para sectores vulnerables de la población, especialmente niños y jóvenes.

De esta manera, se produce una articulación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con los gobiernos locales, especialmente con las comunidades afectadas por el conflicto interno e impulsar su proyección externa. Estas actividades se enmarcan en el “Plan Fronteras para la Prosperidad”, a cargo de la Dirección para el Desarrollo y la Integración Fronteriza del MRE de Colombia.

Mediante las acciones de esta dirección se ha asignado un presupuesto y nómina de funcionarios para desplazarse por los municipios fronterizos de los trece departamentos de frontera, impulsando la diplomacia deportiva y cultural relacionado a la lucha contra el reclutamiento de menores por grupos armados (Moya, 2018, p.1).

Entre los beneficios de la llamada diplomacia interna, Moya (2018) refiere que:

(...) los funcionarios de los programas descritos puedan adquirir conocimiento de la geografía y de la realidad nacional. Una de las indudables ventajas de trabajar en el servicio exterior es conocer sitios exóticos, culturas y personas interesantes de otros países, pero en ocasiones desconocemos muchos puntos de nuestra geografía nacional. Trabajar en el Plan Fronteras o en los programas de diplomacia deportiva y cultural, le permite al funcionario diplomático conocer de primera mano la realidad de la Colombia que no sale en los titulares de prensa, a no ser que sea por tragedias naturales o humanas.

Siendo así, la articulación con los gobiernos locales y regionales por el MRE de Colombia se produce principalmente por la dirección a cargo del desarrollo e integración fronteriza, así como el Grupo Interno de Trabajo de Gabinetes Binacionales para la coordinación con estas entidades locales y las misiones de

Colombia en Ecuador y Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2021, p.1).

No obstante, Ardila (2021, p. 1) precisa que, pese a estos avances en materia fronteriza, aún no se constituye una comprensión real del fenómeno paradiplomático, especialmente debido a la tensión entre el estado y los gobiernos subnacionales, por el marcado centralismo del país y la connotación negativa presente en la palabra “paradiplomacia”. Asimismo, agrega que la agenda de política exterior aún no se ha dirigido a los actores subnacionales en creciente actividad internacional como Bogotá, Medellín y Cali (Ardila, 2021, p.1).

Cabe mencionar que, en cuanto a los acuerdos interinstitucionales, como se ha explicado en el capítulo precedente, no constituye materia de competencia del MRE. Ello no significa que estos acuerdos no se presenten en la práctica de estas entidades. Por ejemplo, en 2019 las ciudades de Medellín (Colombia) y Puerto Morelos (México) suscribieron un hermanamiento, el primero para la ciudad mexicana, de cooperación educativa, cultural y turística. Al momento de la firma, Medellín ya contaba con 23 ciudades hermanas de diferentes continentes, lo que evidencia una actividad internacional creciente (ACI Medellín, 2021, p.1).

## **2. Análisis de las ventajas y los desafíos de las estrategias descritas y su relación con la concreción de la diplomacia descentralizada**

Luego de haber descrito las estrategias de los países respectivos, cabe analizar qué ventajas han ofrecido para la política exterior de ambos países y algunos desafíos que enfrentaron para su implementación.

## **2.1. Ventajas**

### **2.1.1. Genera complementariedad y congruencia de la paradiplomacia con la política exterior**

Las estrategias permiten mantener una posición unificada en el ámbito internacional en el cual la acción internacional de los gobiernos subnacionales es una forma de proyección complementaria a la política exterior. Para ello, fue necesario reconocer el potencial de las ciudades para alcanzar objetivos en común, como el hecho de que 600 ciudades representan aproximadamente el 60% del PBI mundial y que el cumplimiento del 65% de la Agenda 2030 requiere de su activo involucramiento (Iglesias, 2020, p. 8).

Asimismo, para generar esta complementariedad se ha entendido al procedimiento de dictamen previo sobre la validez de AI a celebrar como uno de “asesoría y coordinación”. Por ello, desde la SRE y la Comisión Europea se promueven orientaciones para la celebración de estos acuerdos a fin de que los intereses locales y regionales confluyen con los objetivos de política exterior. Esto adquiere mayor importancia en el caso de España por la sensibilidad ante manifestaciones de protodiplomacia.

La complementariedad transforma la paradiplomacia en diplomacia descentralizada por la cual se aprovecha las capacidades de interacción internacional de los gobiernos subnacionales. Especialmente, porque sus relaciones se basan más en los intereses en común que en las diferencias sobre el nivel de desarrollo de su contraparte, cuestiones de ideología política o el tipo de administración territorial que tenga. Ello se evidencia aún más en el caso europeo donde estas relaciones son más remotas (Aldecoa, 2006, p. 81).

Así, la Comisión Europea establece como temáticas priorizadas de los hermanamientos aquellas cuestiones que refuerzan el proceso de integración europea como la lucha contra el euroescepticismo exasperado por el Brexit. Además, se impulsa el involucramiento directo de la sociedad civil, lo que acerca las cuestiones exteriores a



la ciudadanía y su interés por un adecuado manejo de la política exterior desde el gobierno central.

Cabe añadir que la complementariedad genera un espacio de diálogo y una mayor inclusión de los gobiernos subnacionales en las políticas públicas. Reduce la exclusión y el centralismo, fomenta la participación civil, la descentralización y la transparencia, características de los modernos sistemas de administración pública que hacen más viable alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

### **2.1.2. Coadyuva a la articulación eficiente del Ministerio Relaciones Exteriores con los gobiernos subnacionales**

Si bien la política exterior constituye un área reservada para el gobierno central, esto no ha significado un argumento para negar la actividad paradiplomática. En vez de ello sirve de cauce para que se oriente una acción eficiente y congruente entre los distintos niveles de gobierno.

Como refiere Ruiz (2009, p. 265) la intervención de la SRE en la actividad internacional de los gobiernos subnacionales busca lograr su inserción exitosa para que alcance sus objetivos a través de proyectos adecuadamente formulados, como los tipos de AI que prioriza. De esta manera la SRE se muestra como un aliado que ofrece asistencia jurídica y apoyo logístico para su acción internacional, aprovechando sus capacidades instaladas (como las misiones diplomáticas y consulares) que pueden coadyuvar al posicionamiento local.

Asimismo, ofrece apoyo a través del intercambio de conocimientos sobre las normas de protocolo y ceremonial, los cuales resultan de gran utilidad para una mejor comunicación entre la entidad subnacional y su contraparte extranjera.

Este rol de promotor de la acción internacional también se manifiesta con el apoyo financiero de la Comisión Europea a los proyectos de hermanamiento, siempre que cumplan con los requisitos y prioridades establecidas en sus convocatorias. Ello, a su

vez, beneficia el proceso de integración europea pues acerca sus instituciones a los ciudadanos mediante recursos a favor de proyectos de desarrollo local.

Siendo así, este rol de la Comisión Europea produce una relación de cooperación con los gobiernos subnacionales, dentro de los tres niveles que define Ortega (2016, pp. 30-31):

- a) Cooperación: cuando los objetivos de la acción exterior de ambas entidades confluyen entre sí.
- b) Contradicción o conflicto: cuando los gobiernos subnacionales realizan acciones manifiestamente contrarias a la política exterior del gobierno central.
- c) Acción paralela: cuando no existe ni cooperación ni contradicción.

No es una relación de absorción, pues como refiere Aldecoa (2006, p. 73), los mecanismos de diplomacia común no pretenden absorber la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales sino distinguir los ámbitos de acción a fin de evitar los intentos de protodiplomacia.

También, cabe señalar que al definirse se mejora las capacidades de los funcionarios diplomáticos y consulares, pues los acuerdos interinstitucionales abren una puerta de oportunidades de aprovechamiento que los funcionarios pueden profundizar, en contacto con la entidad subnacional y su contraparte. Asimismo, permite elaborar ferias de promoción cultural, comercial, turística y de inversiones que se traduzcan en beneficios directos para las pequeñas y medianas empresas.

Esta ventaja se evidencia también en el caso de Chile y Colombia, con preocupaciones focalizadas en este último en cuanto a los gobiernos subnacionales ubicados en zonas de fronteras e impulsar su desarrollo mediante las actividades del sector.

### **2.1.3. Transforma a los acuerdos interinstitucionales en instrumentos potenciales para el desarrollo sostenible de los gobiernos subnacionales**

Mediante estas estrategias, los AI dejan de ser tratados como objetos meramente declarativos y pasan a ser entendidos como herramientas para alcanzar el desarrollo. Así, el proceso de su celebración se ve impulsado y reforzado por los diversos mecanismos antes descritos. Por ejemplo, en México, desde la creación del procedimiento de dictamen, en 1992 al 2020 se han registrado más de 1000 AI celebrados (SRE, 2020, p. 15).

En esta transformación tienen gran importancia las orientaciones sobre el contenido de los AI, las cuales buscan incluir cuestiones de “cooperación urbana global” (SRE, 2020, p. 11) como el cambio climático, migraciones, la lucha contra la discriminación, entre otros objetivos relacionados a la agenda 2030. En el caso de México esto se evidencia con la creación del modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance, una propuesta para hacer de los hermanamientos una efectiva herramienta de cooperación internacional descentralizada.

Asimismo, se impulsa que la firma de los AI conlleve proyectos posteriores entre las partes que tengan un efecto directo en el desarrollo local, lo que hace de la ciudad hermana una ciudad “socia del desarrollo”. Esto también permite superar el enfoque asistencialista de la cooperación en las entidades subnacionales, así como fomenta la eficiencia del gasto en el viaje hacia el exterior. El objetivo es generar esquemas de cooperación y no documentos puramente declarativos o protocolarios como cartas de intención, protocolos de amistad, proclamas, u otras formas de declaraciones meramente políticas sin compromisos ni áreas de cooperación concretas (Añorve, 2017, p. 139).

Para evidenciar esta ventaja resulta útil citar algunos AI que se han traducido en efectivos mecanismos de cooperación. Por ejemplo, el Acuerdo de Hermanamiento entre Jalisco (México) y Alberta (Canadá), por el cual se definió como un área de cooperación el combate contra los incendios. En ese sentido, Alberta se comprometió

a ofrecer cursos de capacitación para 20 bomberos de Jalisco por una duración de 8 meses, a cambio de que, durante la temporada de incendios en verano, 20 bomberos de Jalisco viajaran a la ciudad de Alberta para coadyuvar en la mitigación de estos desastres naturales.

Asimismo, se dispuso el establecimiento de un centro de capacitación para realizar futuras capacitaciones a bomberos de otras ciudades de México, así como se acordó la instalación de una planta de productos agropecuarios e incubadora para futuros emprendimientos de ambas ciudades (Rodríguez, 2014, p. 109).

Para Rodríguez (2014, p. 113) esto es un cambio notable respecto de los otros acuerdos interinstitucionales suscritos por Jalisco, lo cual se había debido especialmente a la falta de conocimiento de las anteriores administraciones sobre cómo transformar a los hermanamientos como herramientas para fomentar una relación de cooperación que coadyuve al desarrollo local.

Por otro lado, en el caso de Europa se pueden citar los siguientes ejemplos:

**Tabla 10**

Ejemplos de hermanamientos productivos celebrados por gobiernos subnacionales de Europa.

Área temática	Ciudades	Detalle del proyecto
1. Educación, cultura	Cardiff (Reino Unido) y Heilbronn (Alemania)	Enseñanza del inglés con intercambio cultural europeo, se elaboran narraciones sobre costumbres en inglés y se presentan en el Festival de Cardiff.
2. Cultura, derechos humanos	Nancy (Francia), Karlsruhe (Alemania) y Lublin (Polonia)	Talleres de teatro entre comunas universitarias de las partes para abordar la discriminación y el prejuicio entre los europeos y personas con discapacidad.
3. Desarrollo sostenible	Ptuj (Eslovenia), Burghausen (Alemania), Banska Stiavnica (Eslovaquia) y Saint-Cyrsur-Loire (Francia)	Intercambio de conocimientos y experiencias sobre gestión hídrica para las compañías de suministro de agua en la ciudad de Ptuj y un plan de trabajo para atender su problema de contaminación.

Elaboración propia. Información de CEMR (2008, pp. 10-22).

Mientras que, en los casos de Chile y Colombia, pueden existir casos exitosos pero la toma de conocimiento de estos se encuentra limitada debido al tratamiento legal sobre los acuerdos interinstitucionales y la ausencia de un registro para acceder a ellos, como sí se produce en el caso de México y España.

#### **2.1.4. Fortalece la institucionalización de la acción internacional de los gobiernos subnacionales**

Mediante estas estrategias se genera en los gobiernos subnacionales la construcción de una estructura organizacional que contemple la acción internacional como un eje de su programa de acción. De esta manera, la paradiplomacia deja de ser un hecho espontáneo y poco planificado para ser uno previamente planeado y con objetivos definidos.

En el caso de Europa, la urgencia de restablecer las relaciones de amistad entre ciudades devastadas por la guerra motivó una institucionalización más acelerada que en el caso de México. La asociación y corporativismo de los gobiernos subnacionales es un fenómeno destacable en Europa, lo que ha generado una mayor atención de estas en adecuar sus estructuras para que generen una acción internacional más eficiente.

En este contexto, la estrategia de la SRE incluye orientaciones para que los estados federales y los municipios logren también la institucionalización mediante la creación de oficinas de asuntos internacionales, lo cual a su vez ofrece las siguientes ventajas:

- Facilita el contacto entre la SRE y la entidad subnacional
- Otorga continuidad a la acción internacional, de forma que no se vea afectado por el cambio de administración
- Influye en la agenda local promoviendo que se incluya un plan de acción internacional.
- Promueve el interés de las universidades locales en los asuntos internacionales y la formación de profesionales locales en la materia
- Define un actor de enlace entre la entidad subnacional y su contraparte en un futuro acuerdo interinstitucional o en el marco de una relación de cooperación internacional descentralizada.

En cuanto a los acuerdos interinstitucionales, la institucionalización ofrece una doble ventaja. Por un lado, para el planeamiento de la celebración pues permite identificar eficazmente a la contraparte y definir el contexto de la firma según los objetivos planteados, para lo cual puede realizarse eventos de proyección comercial y cultural entre ambas localidades (Ortega, 2016, p. 36).

Por otro lado, permite la continuidad del AI suscrito mediante el seguimiento de funcionarios dedicados a la materia, a fin de aprovechar eficazmente los beneficios de la relación establecida. Asimismo, tanto la SRE como la Comisión Europea, impulsan la participación de la sociedad civil en la materialización de estos acuerdos en distintos ámbitos lo cual también permite la participación del empresariado local y de los sindicatos. De esta manera, se impulsa la conciencia de la acción internacional desde lo local y no como un mandato desde el gobierno central.

## **2.2. Desafíos**

Las estrategias descritas siguieron un largo proceso de implementación para lo cual tuvieron que lidiar con una serie de desafíos que conllevó su implementación. Las principales experiencias se presentan a continuación:

### **2.2.1. La definición del canal de contacto idóneo entre el MRE y los gobiernos subnacionales**

Ello se encuentra intensificado por la multiplicidad de estas entidades, especialmente en cuanto a los gobiernos locales. Para enfrentar estos desafíos, en el caso de España se aprecia un contacto multinivel desde dependencias en su cancillería, la coordinación con asociaciones de gobiernos subnacionales, el Comité de Regiones de la UE y la asociación de gobiernos subnacionales a escala regional.

En el caso de México, tras un primer intento de emplear a las oficinas desconcentradas y a la Dirección General de Delegaciones como el canal de contacto, se llegó a la

conclusión que era necesario una reforma interna a la estructura de la SRE que le permitiera una respuesta integral al fenómeno paradiplomático.

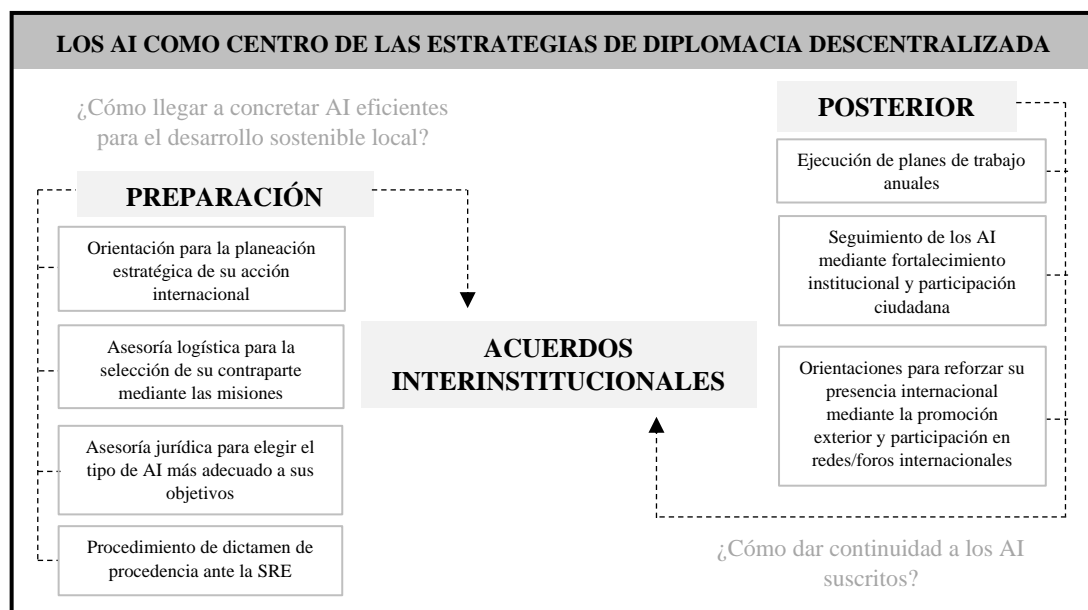
En ese sentido, actualmente cuenta con la Dirección General de Coordinación Política el cual es el resultado de esfuerzos previos, como la Dirección de Enlace Federal y Estatal, la Dirección de Comunidades Mexicanas en el Exterior y la Dirección de Enlace Político (SRE, 2009, p. 27). En el caso de Chile, también se cuenta con un canal de contacto dedicado exclusivamente para tal fin, la DICORE, aunque cuyo origen se encuentra en una alternativa a la desconcentración del MINREL.

### 2.2.2. El incumplimiento de procedimientos requeridos para la validez de los AI por los gobiernos subnacionales

En todos los casos existen formas de apoyo a la celebración de AI, las cuales pueden ser jurídicas, logísticas o financieras. En el caso de México, esto se produce de una forma integral pues involucra tanto la preparación previa como el seguimiento posterior de la celebración de los AI. Esto se estructura en el siguiente gráfico:

#### Ilustración 3

Los AI como centro de las estrategias de diplomacia descentralizada



Elaboración propia. Información de la SRE (2009) y SRE (2020).

Esta participación de la SER, que gira en torno a la celebración de los AI, ha permitido construir estrategias de diplomacia descentralizada, donde se reduce la posibilidad de conflicto y se transforma la relación a una de cooperación.

En el caso europeo, se ofrece financiamiento si la celebración de estos AI se enmarca en las prioridades establecidas, generalmente vinculadas a reforzar la integración europea y promover el desarrollo local. En el caso de Chile, el seguimiento posterior de determinados acuerdos está a cargo de la DICORE, el cual toma conocimiento en sus reuniones con los gobiernos subnacionales.

### **2.2.3. La información insuficiente sobre el total de los acuerdos interinstitucionales celebrados que permitan cuantificar el fenómeno paradiplomático.**

En ninguno de los casos se advierte sanciones por la omisión a disposiciones en materia de AI. Ello tiene sustento en que la relación que se pretende construir es de coordinación (basada en el beneficio mutuo) y no de subordinación (basada en la punición).

Frente a ello, destaca la acción de la SRE por “formalizar” aquellos acuerdos que no fueron inscritos en su momento, para lo cual ofrece seguimiento por parte de la DGCP y sus misiones para todos aquellos que se registren, así como puedan participar en los otros mecanismos de apoyo logístico y jurídico. En el marco de este procedimiento se logró advertir en el año 2008 que aproximadamente 1200 iniciativas de AI únicamente 200 eran jurídicamente válidos conforme al ordenamiento legal mexicano (Ruiz, 2009, p. 267).

### **2.2.4. Los escasos análisis sobre la importancia de la diplomacia descentralizada y el potencial de los acuerdos interinstitucionales para la política exterior**

En este contexto, destaca el rol de la academia por generar un mayor análisis del fenómeno paradiplomático mediante el estudio de casos específicos donde los acuerdos interinstitucionales generaron mecanismos de cooperación que redundaron



en beneficios concretos para la población focalizada. Sin embargo, sigue constituyendo un desafío presente en la región debido a la subsistencia de un enfoque antagonista sobre este fenómeno.

Los desafíos antes presentados buscan enfatizar que la construcción de las estrategias sobre los AI para desarrollar una diplomacia descentralizada ha requerido, en primer lugar, reconocer el impacto del fenómeno para la política exterior para luego definir cuál es el rol que debe asumir la Cancillería.

### **3. Balance y elementos comunes de las estrategias de política exterior comparadas**

En los cuatro casos analizados pueden identificarse elementos comunes relacionados a los acuerdos interinstitucionales y efectivos para concretar la diplomacia descentralizada.

En primer lugar, la existencia de un marco legal definido sobre los AI que, por un lado, reconoce jurídicamente la capacidad de acción internacional de los gobiernos subnacionales y, por otro lado, establece pautas para que el ejercicio de esta capacidad guarde congruencia con la política exterior. Al respecto, cabe precisar que, en el caso de Colombia, no existe un marco legal definido sobre los AI, pero sí una guía del MRE que distingue su naturaleza jurídica de los instrumentos internacionales.

En segundo lugar, en México y España se ha regulado un procedimiento de dictamen previo que debe anteceder a la firma del AI. En estos procedimientos la entidad a cargo de evaluar la solicitud y emitir el informe es la oficina de asesoramiento jurídico de su Cancillería (Consultoría Jurídica de la SRE y Asesoría Jurídica Internacional del MAEC, respectivamente). En el caso de España, si el acuerdo involucra compromisos financieros será remitido, además, al Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, las Cancillerías de México, España y Chile han adaptado sus estructuras orgánicas al fenómeno paradiplomático estableciendo instancias de enlace

con los gobiernos subnacionales. Cabe mencionar que, en el caso de México, esta dependencia se ha construido a partir de diversas experiencias adquiridas en la búsqueda de evitar la duplicidad de funciones y lograr la complementariedad entre las unidades hacia la diplomacia descentralizada.

De esta manera, la DGCP de la SRE de México tiene una estructura coordinante al interior de dicha Cancillería que es menester tomar en cuenta, la cual se presenta en la siguiente ilustración:

#### Ilustración 4

Los actores de la SRE en las estrategias de diplomacia descentralizada



Elaboración propia. Información de la SRE (2021a) y Ruiz (2009).

En cuarto lugar, en los cuatro casos existen mecanismos para impulsar la celebración de AI. Aunque cada uno con sus particularidades, en los casos de México y España responden a estrategias construidas para la internacionalización de ciudades empleando estos acuerdos para lograr mecanismos efectivos de cooperación. En los casos de Chile y Colombia se produce principalmente en los ámbitos de desarrollo e integración fronteriza, aunque en el primero con una creciente tendencia hacia la internacionalización de ciudades según se advierte de los boletines de la DICORE.

En la siguiente tabla se presentan, de manera abreviada, las estrategias coincidentes y particulares de cada uno de los casos descritos y analizados:

**Tabla 11**

Balance de los elementos de las estrategias comparadas sobre la gestión de AI.

Elementos de las estrategias	México	España	Chile	Colombia
Marco legal definido sobre los AI	✓	✓	X	X
Existencia de un requisito de procedimiento ante la Cancillería para la celebración de AI	✓	✓	X	X
Dependencia especializada de enlace Cancillería – gobiernos subnacionales	✓	✓	✓	X
Mecanismos de apoyo institucional a la celebración de los AI	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

A partir de ello puede advertirse que los casos de México y España coinciden en un mayor grado en sus estrategias establecidas. No obstante, debe anotarse que cada uno posee particularidades en atención a sus circunstancias geográficas y sociopolíticas. En el caso de México se evidencia cómo se ha replanteado el rol de la cancillería y el reto de ser un coordinador y asesor de los gobiernos subnacionales en el marco de su acción internacional cada vez más creciente. Siendo así, se busca promover a los acuerdos interinstitucionales como las herramientas para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

El caso de España ofrece experiencias sobre cómo, a través del marco comunitario, puede articularse el accionar de gobiernos subnacionales que ya han desarrollado sus capacidades con mayor profundidad que en la región latinoamericana. De esta manera, las estrategias en torno a los acuerdos interinstitucionales además del desarrollo sostenible local buscan reforzar la identidad europea mediante la participación ciudadana.

### **CAPITULO III:**

#### **PROPUESTA DE MECANISMOS PARA POTENCIAR LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES COMO HERRAMIENTAS QUE COADYUVEN A DESARROLLAR LA DIPLOMACIA DESCENTRALIZADA DESDE EL ROL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

##### **1. El Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú respecto a los acuerdos interinstitucionales y el relacionamiento con los gobiernos subnacionales**

A fin de describir el rol del MRE respecto de los AI como instrumentos que coadyuvan al desarrollo de una diplomacia descentralizada, es necesario analizar previamente el marco legal e institucional nacional. Ello se debe principalmente a dos razones:

Primero, debido a que la actuación de todas las entidades de la administración pública se encuentra sujetas al principio de legalidad, en consecuencia, deben llevar a cabo sus funciones en correspondencia con los límites establecidos por la Constitución y las leyes. Por tanto, el ejercicio de la función pública se debe efectuar dentro de las facultades otorgadas legalmente, así como de acuerdo con los fines por los cuales fueron conferidos (artículo IV, numeral 1.1. de la Ley 27444 de Procedimiento Administrativo General).

Segundo, en el caso de los lineamientos internos, todas las entidades de la administración pública se encuentran sujetos a los principios, normas, procedimientos e instrumentos del proceso de planeamiento que defina el CEPLAN, órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Decreto Legislativo N. 1088).

Al respecto, conforme a la Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN (2019, p. 24), las entidades que ejecutan políticas sectoriales como el Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde aprobar un plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM). Asimismo, en correspondencia a su política institucional son responsables de aprobar un Plan Estratégico Institucional (PEI) y un Plan Operativo Institucional (POI).

A partir de lo expuesto, se advierte que el análisis abordará tanto el marco legal e institucional de planificación lo cual permitirá colegir el rol del MRE en materia de acuerdos interinstitucionales, así como corroborar la presencia de la diplomacia descentralizada como uno de los lineamientos de la política exterior nacional.

## **1.1. Marco legal**

### **1.1.1. Respeto de los acuerdos interinstitucionales y la relación con el MRE**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ejerce sus funciones dentro de tres ámbitos de competencias: política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional (artículo 4 de la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE). Siendo así, tiene las siguientes funciones específicas que se relacionan a los AI:

Artículo 6.- Funciones específicas

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

2. Dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento. (...)

24. Mantener el registro y archivo únicos de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú (p. 1, Ley 29357).

De esta manera, con la expresión “demás instrumentos internacionales”, el MRE es el responsable de fijar los lineamientos técnicos para la celebración de los AI, así como encargarse de su registro y archivo. Para ello, como se ha descrito en el primer capítulo, ha expedido las dos normas legales que regulan los acuerdos interinstitucionales en el Perú: el Decreto Supremo 031-2007-RE y la Directiva N.º 002-DGT/RE-2013.

Asimismo, mediante el Decreto Supremo N.º 052-2005-RE se creó el “Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior” a cargo de la Dirección General de Tratados del MRE (en adelante DGT). De esta manera, los gobiernos locales se encuentran obligados a remitir en 30 días, luego de la suscripción de estos instrumentos, el original del acuerdo para su registro y archivo, así como se le faculta a la DGT para remitir copias autenticadas de estos instrumentos (artículo 2).

Cabe añadir que en el artículo 3 de la norma referida se dispuso la obligación de los gobiernos locales de remitir al MRE los acuerdos originales suscritos previa a la fecha del Decreto Supremo (5 de julio de 2005) para su registro y archivo correspondiente. Aunque, estas disposiciones relativas a la obligación de presentar los hermanamientos celebrados no han logrado su objetivo, lo cual se constata públicamente al contrastar dicho registro con las actividades de publicidad de los gobiernos subnacionales en redes.

En cuanto a la dependencia encargada de la evaluación de los AI, en la estructura orgánica del MRE, específicamente el Decreto Supremo N.º 135-2010-RE, Reglamento y Organización de Funciones del MRE, se advierte que no existe una entidad explícitamente responsable de un procedimiento de opinión previa sobre los AI.

Sin embargo, existen dos unidades del MRE encargadas de emitir opinión de carácter técnico sobre “otros instrumentos jurídicos internacionales”, las cuales son las siguientes:

- a) La Oficina de Derecho Internacional Público, la cual es la unidad orgánica dependiente de la Oficina General de Asuntos Legales, es responsable de emitir opinión y asesorar a la Alta Dirección y demás órganos del MRE sobre materias de derecho internacional público (artículo 29, D.S. 135-2010-RE). Dentro de sus funciones se encuentra la de “*emitir opinión sobre los tratados y otros instrumentos internacionales que suscriba el Perú*” (artículo 29 literal c), D.S. 135-2010-RE).
- b) La Dirección General de Tratados, la cual es un órgano de línea dependiente del Despacho Viceministerial, responsable de dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Estado

peruano y de su registro y archivo (artículo 128, D.S. 135-2010-RE). Dentro de sus funciones, se encuentran las siguientes vinculadas a los AI:

Artículo 129.- De las Funciones de la Dirección General de Tratados

Son funciones específicas de la Dirección General de Tratados:

a) Formular, proponer y evaluar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales que suscriba el Perú.

b) Emitir opinión de carácter técnico sobre los proyectos de Tratados y otros instrumentos jurídicos internacionales que se sometan a su consideración, así como sobre aquellos de los que el Perú sea parte. (...)

j) Registrar, clasificar y archivar, los Tratados y demás instrumentos jurídicos internacionales celebrados por el Perú, salvo aquéllos referidos a los contratos financieros internacionales a cargo del Sistema Administrativo de Endeudamiento.

k) Custodiar y conservar los Tratados y demás instrumentos jurídicos internacionales celebrados por el Perú, con el apoyo técnico de la dependencia encargada del archivo para efectos de conservación.

l) Elaborar y actualizar una base de datos electrónica de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú y administrar el acceso a los citados documentos (artículo 128, D.S. 135-2010-RE).

### **1.1.2. Respeto de la relación del MRE con los gobiernos subnacionales**

El MRE ejerce la función rectora de formular y ejecutar la política exterior, en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional (artículo 5, Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE). Ello se evidencia, por ejemplo, en su función de formular, promover, supervisar y evaluar el cumplimiento de la política de desarrollo e integración fronteriza tanto con los otros sectores competentes como con los gobiernos subnacionales (artículo 6, núm. 15, Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del MRE).

Para el cumplimiento de sus funciones de rectoría, la normativa reconoce su capacidad de coordinación con otros niveles de gobierno, lo cual se encuentra establecido en el artículo 16 de la LOF del MRE, el cual refiere lo siguiente:

*Artículo 16.- Coordinación con otros niveles de gobierno*

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

Al respecto, si bien la norma hace referencia a la coordinación en materia de integración fronteriza, ello no debe entenderse que sea la única materia de relacionamiento como se evidencia en el uso de la expresión “*en particular de*”. Siendo así, la coordinación del MRE con los gobiernos subnacionales es extensiva a todas aquellas materias que, en la implementación de políticas, deban guardar concordancia con la política exterior.

La afirmación antes realizada encuentra sustento en el artículo 142 de dicha norma, la cual consigna expresamente la gestión de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, a la cual se ha aludido en la presente investigación como “diplomacia descentralizada”:

*Artículo 142.- De las relaciones del Ministerio con los sectores público y privado*  
El Ministerio de Relaciones Exteriores mantiene relaciones de coordinación permanentes con los diferentes sectores nacionales públicos y privados, con la finalidad de asegurar la compatibilidad entre los intereses y acciones de dichos sectores con los objetivos de la política exterior del Estado peruano. Asimismo, **coordinará con los gobiernos regionales y locales todos los asuntos relativos a sus vinculaciones externas** (resaltado propio).

En este panorama, para hacer efectiva dicha coordinación es necesario determinar el o los órganos que tengan dentro de sus funciones el relacionamiento con los gobiernos subnacionales. Siendo, en primer lugar, una función del Ministro de Relaciones Exteriores la de “*conducir las relaciones con los niveles de gobierno nacional, regional y local*” (artículo 7, literal s, D.S. N.º 135-2010-RE, Reglamento y Organización de Funciones del MRE).

Asimismo, en la presente tabla se recogen las unidades orgánicas del MRE que, de acuerdo con el ROF, tienen dentro de sus funciones alguna relacionada a la diplomacia descentralizada con los gobiernos subnacionales:



**Tabla 12**

Unidad orgánica del MRE con funciones relativas a la diplomacia descentralizada

Unidad orgánica	Funciones según el ROF del MRE
Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordina en el ámbito de su competencia las acciones en favor del desarrollo de las regiones fronterizas (artículo 69, literal c).</li> <li>• Coordina el diseño, estrategias, planes y programas en materia de desarrollo fronterizo con los gobiernos subnacionales competentes y brinda el apoyo técnico correspondiente (artículo 69, literal h).</li> <li>• Coordina con las ODES los lineamientos de política referentes a la participación de la sociedad civil y la cooperación técnica internacional relativa al desarrollo de las regiones de frontera (artículo 69, literal i).</li> <li>• Coordinar y ejecutar las acciones de apoyo a los Gobiernos Regionales y Locales en los asuntos relacionados con sus vinculaciones con el exterior (artículo 69, literal j).</li> <li>• Velar para que las iniciativas y acciones de los gobiernos regionales y locales en materia de cooperación internacional sean acordes con las competencias exclusivas del ministerio y a sus responsabilidades (artículo 69, literal l).</li> <li>• Dirige y supervisa a las ODES en los ámbitos de su competencia y promueve las relaciones de dichas oficinas con los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil (artículo 69, literal n).</li> <li>• Coordina las visitas oficiales al exterior de las autoridades regionales y locales del Perú y en las que realicen sus contrapartes extranjeras al Perú (artículo 69, literal p).</li> </ul>
Dirección de Política Cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover a través de los Órganos del Servicio Exterior las vinculaciones en materia cultural entre gobiernos locales y regionales del Perú y del exterior, así como las relaciones de cooperación interinstitucionales (artículo 123, literal h).</li> </ul>
Dirección de Relaciones Educativas y del Deporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover las vinculaciones entre gobiernos locales y regionales del Perú y del exterior en el ámbito de su competencia (artículo 126, literal c).</li> </ul>

Elaboración propia. Información del ROF del MRE.

Además de las unidades orgánicas señaladas, las Oficinas Desconcentradas del MRE (ODES) ubicadas en diferentes departamentos del país tienen, entre sus responsabilidades, además de la provisión de servicios consulares desconcentrados, las siguientes (artículo 135, D.S. N.º 135-2010-RE, Reglamento y Organización de Funciones del MRE):

- Impulsar la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial
- Impulsar el aprovechamiento eficiente en sus circunscripciones de los acuerdos binacionales y regionales de integración y cooperación en los que participa el Perú, apoyando el proceso de descentralización del país.

Cabe añadir la gestión de la cooperación internacional descentralizada, un punto de encuentro adicional con los gobiernos subnacionales. Al respecto, la responsabilidad se encuentra en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), organismo público ejecutor adscrito al MRE con autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa (Artículo 1, Ley 27692). Asimismo, tiene entre sus funciones la siguiente relacionada a la diplomacia descentralizada:

Artículo 4.- Funciones

La APCI tiene las siguientes funciones:

(...) g) Apoyar a su solicitud, a las entidades del Gobierno Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en la preparación de los planes, programas y proyectos de Cooperación Técnica Internacional y en la ejecución de los mismos (Ley 27692).

Asimismo, la APCI articula con las dependencias de cooperación internacional de los gobiernos subnacionales en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no reembolsable – SINDCINR, creado mediante Ley 28875. El SINDCINR está dirigido por el MRE, ente rector de la cooperación técnica internacional (artículo 26, Decreto Legislativo 1451) y la APCI apoya al MRE en el ejercicio de dichas funciones rectoras.

La finalidad del referido sistema es organizar la demanda de cooperación según distintos ámbitos, entre ellos los gobiernos subnacionales (regionales y locales), también fomenta la acción ordenada en diferentes niveles y promueve los esfuerzos por construir un desarrollo a nivel regional y local. Para ello, APCI desarrolla e implementa programas de capacitación sobre acuerdos interinstitucionales a gobiernos subnacionales como herramientas para la cooperación y el desarrollo de planes regionales y locales de cooperación internacional para constituirse como oferentes de cooperación.

## **1.2. Marco institucional: documentos de planificación**

En primer lugar, cabe referirse al Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores 2015-2021 (PESEM). En el modelo conceptual que contempla los componentes de la política sectorial se encuentra la “gestión estratégica sectorial”

con el subcomponente 2.2. “articulación sectorial con actores claves (estatales y no estatales)”.

Este subcomponente está referido a “la necesidad que el MRE fomente la vinculación funcional con los actores estatales y no estatales nacionales y extranjeros” (PESEM, p. 46). Al respecto se entiende a los gobiernos regionales de Tacna, Puno, Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Cajamarca, Piura y Tumbes y a todos los gobiernos locales dentro de la categoría de “actores estatales” (PESEM, p. 57).

De esta manera el PESEM 2015-2021 contempla como un componente de la política exterior la articulación con los gobiernos subnacionales, aunque limitado solo a algunos de los gobiernos regionales. Asimismo, identifica como una variable estratégica la “coordinación estratégica con los actores estatales” entendida como “el nivel de articulación con los actores estatales para el logro de los objetivos estratégicos del sector Relaciones Exteriores” (PESEM, p. 13). Cabe mencionar que, para el diagnóstico de esta variable, se emplea la “encuesta para los actores estatales” (PESEM, p. 14).

En cuanto a la identificación de riesgos y oportunidades, el PESEM identifica los siguientes, relacionados a la articulación con los gobiernos subnacionales:

**Tabla 13**

Riesgos y oportunidades identificadas en el PESEM en cuanto a la relación con los gobiernos subnacionales.

Riesgos	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>La débil coordinación estratégica del sector con los principales actores estatales y no estatales es un riesgo para el logro de los objetivos del sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La consolidación de la coordinación estratégica eficiente del sector con los principales actores estatales y no estatales a través de mecanismos institucionalizados e integrados constituye una oportunidad para el país.</li> </ul>

Elaboración propia. Información del PESEM 2015-2021.

En segundo lugar, se encuentra el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022 el cual es un documento de gestión que brinda orientaciones para las acciones a mediano plazo a los órganos del MRE. Está conformado por ocho objetivos y 40 acciones estratégicas, las cuales no realizan alguna referencia directa a la articulación con los gobiernos subnacionales, aunque sí contemplan dos espacios de posible acción de la diplomacia descentralizada como el desarrollo e integración fronteriza y la cooperación internacional.

## **2. Análisis de la situación de los acuerdos interinstitucionales en el Perú y la diplomacia descentralizada**

Luego de haberse presentado el marco legal e institucional peruano existente sobre las dos variables que orientan la investigación, es necesario efectuar un análisis de la situación actual de ambos, a fin de advertir las oportunidades de mejora.

### **2.1. El marco regulatorio sobre los acuerdos interinstitucionales requiere mayor desarrollo**

La normatividad actual de los AI tiene una doble importancia pues, por un lado, reconoce la actividad internacional de diversas entidades subnacionales (entre ellas los gobiernos subnacionales) y, por otro lado, distingue su naturaleza jurídica de los tratados, así como de los acuerdos no vinculantes (o instrumentos de *soft power*).

De esta manera, en el artículo 6 del Decreto Supremo N.º 031-2007-RE se establece una definición de los AI, la delimitación de su ámbito subjetivo y material, las entidades que pueden celebrar estos acuerdos y consigna la no necesidad de plenos poderes para su suscripción. Asimismo, esta regulación se complementa mediante la Directiva N.º 002-DGT/RE-2013 aprobada mediante Resolución ministerial N.º 0231/RE-2013 la cual reafirma el ámbito subjetivo y material de los AI, evitando cualquier alusión al gobierno, estado o república del Perú.

Sin embargo, a partir del análisis comparado, se advierte que existen algunos aspectos que la normativa nacional debería desarrollar, los cuales se mencionan a continuación:

### **2.1.1. La ubicación en la jerarquía normativa**

En primer lugar, en casos como el mexicano, boliviano y español, la regulación de los AI se produce mediante una ley, en lo relativo a los tratados con el objetivo de reafirmar la distinción entre ambos instrumentos. Sin embargo, en el marco jurídico nacional, esto se produce mediante un decreto supremo emitido con ocasión del adecuamiento de las normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes, es decir, su objetivo principal no es regular los acuerdos interinstitucionales. Asimismo, las precisiones en cuanto a su redacción se realizan mediante una directiva aprobada por resolución ministerial.

Aunado a ello, que el marco regulatorio de los AI provenga de un decreto supremo, una norma emitida por el Poder Ejecutivo a fin de reglamentar las leyes y dentro de los límites de estas (Artículo 118, núm. 8 de la Constitución Política del Perú 1993), significa que la principal fuente regulatoria sobre estos instrumentos no proviene del debate parlamentario, a diferencia de los casos comparados.

Esta distinción tiene efectos significativos para afianzar la diplomacia descentralizada. Puesto que, los acuerdos interinstitucionales, su naturaleza jurídica e importancia de su celebración eficaz para alcanzar el desarrollo al interior del país, podrían constituir una materia ajena para múltiples legisladores, lo cual también repercute en sus posibilidades de perfeccionamiento.

Asimismo, es posible que la mayoría de los gobiernos subnacionales desconozca el marco regulatorio de los AI existente, especialmente por su ubicación jerárquica, así como por la reducida individualización para su tratamiento. De esta manera, al efectuar una búsqueda generalizada en los registros de gobiernos regionales, se evidencia que la denominación “acuerdos interinstitucionales” se emplea, en realidad, para definir a convenios de colaboración con entidades de la administración pública nacionales.

Cabe añadir que, la ubicación en la jerarquía normativa también incide en su tratamiento a nivel académico, especialmente en las cátedras de las universidades al interior del país. Esto se evidencia en los escasos estudios nacionales orientados a los AI y que los existentes provienen de profesionales relacionados al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta situación contrasta claramente con los casos de política exterior comparada analizados, en los cuales la jerarquía normativa promueve el debate y su interiorización por los gobiernos subnacionales y la academia sobre el valor de los AI como herramientas para alcanzar el desarrollo. En ese sentido, la difusión del marco normativo resulta un imperativo para afianzar su cumplimiento y para la diplomacia descentralizada.

### **2.1.2. La existencia de un procedimiento de dictamen u opinión previa**

En segundo lugar, en algunos casos comparados, el marco legal dispone un procedimiento al interior de sus cancillerías a fin de determinar la procedencia o no de la celebración de un AI por parte de la entidad solicitante del dictamen. Dicho procedimiento tiene múltiples objetivos, el cual en el caso de México fue el punto de partida del cual se ha construido su diplomacia descentralizada (denominada diplomacia multinivel).

Sin embargo, en el marco normativo nacional no se ha establecido un procedimiento que permita al MRE requerir a las entidades subnacionales someter a consulta todos los proyectos de acuerdos interinstitucionales que se encuentren en proceso de celebración. De esta manera, algunas entidades (ministerios y organismos públicos especializados, principalmente) han sometido a consulta sus AI de forma voluntaria, en algunos casos cuando éste ya se encuentra suscrito por las partes.

Al respecto, tanto la Oficina de Derecho Internacional Público como la Dirección General de Tratados se encuentran facultados para emitir la opinión técnica de estas solicitudes, conforme a los artículos del ROF descritos. El objetivo, en ambos casos,

es asegurar que los AI guarden coherencia con los objetivos de la política exterior peruana, velar porque su contenido corresponda a su naturaleza jurídica y no se traten de compromisos propios de tratados o de materias reservadas en el artículo 56 de la Constitución. Aunque, cabe precisar que este procedimiento no se encuentra regulado de forma explícita.

De esta manera, la presentación voluntaria y la experiencia comparada demuestran la necesidad de que el marco legal nacional desarrolle un procedimiento de opinión previa, que aborde tanto su finalidad, los requisitos, el plazo, la unidad responsable, como otros aspectos.

Entre los beneficios de contar con este procedimiento se encuentra, en primer lugar, que permite definir el rol del MRE en torno a la celebración de los AI, especialmente para evitar los efectos negativos de la paradiplomacia no gestionada. Ello se evidencia, por ejemplo, en la tesis de Clemente (2020) sobre la importancia de la rectoría del MRE en la celebración de instrumentos internacionales (entre ellos los AI) en el marco de las relaciones del Perú con China y Taiwán, a fin de cautelar la congruencia de la paradiplomacia con la política exterior.

La necesidad de la regulación de este procedimiento también permitirá esclarecer los actores intervinientes en la solicitud por parte del MRE, pues del análisis efectuado se evidencia un posible esquema de duplicidad de funciones respecto de los AI, por lo cual es necesario definir si el responsable de dicho procedimiento es un órgano de administración interna o un órgano de línea.

Asimismo, permitirá esclarecer que el MRE no pretende transformarse en un órgano de “control” de los AI, que obstaculice la actividad internacional de las entidades subnacionales sino de presentarse como una entidad de asesoramiento a fin de que el acuerdo no resulte inaplicable y vele por la congruencia de estos con los objetivos política exterior. Además, que puede devenir en otros beneficios en favor de la internacionalización de los gobiernos subnacionales y aprovechar el potencial detrás de estos compromisos.

### 2.1.3. El registro y archivo de los acuerdos interinstitucionales

En tercer lugar, cabe referirse al registro y archivo de los acuerdos interinstitucionales en el ordenamiento jurídico nacional. Al respecto, puede identificarse la existencia del Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior (Decreto Supremo N.º 052-2005-RE), así como el archivo de acuerdos interinstitucionales que indica el artículo 6.3.3. de la Directiva N.º 002-DGT/RE-2013. Las características de ambos se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 14**

Características de los archivos de AI existentes en el marco legal peruano

Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración	Archivo de acuerdos interinstitucionales
<ul style="list-style-type: none"><li>• Los gobiernos subnacionales deben remitir dentro de los 30 días posteriores a la suscripción de estos <b>el original del acuerdo</b> suscrito a la DGT.</li><li>• La DGT emitirá copias autenticadas de los instrumentos a las autoridades locales y público en general.</li><li>• Se realizó un plazo de “formalización” para que los gobiernos subnacionales remitieran <b>los originales de los acuerdos</b> suscritos previo al D.S., en un plazo no mayor de 60 días.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Secretario General de la entidad celebrante o el funcionario que haga sus veces deberá remitir al MRE <b>una copia autenticada</b> de los AI que suscriba su sector.</li><li>• No indica plazo ni periodo de formalización.</li><li>• No indica a la entidad que deba remitirse, pero siendo la Directiva emitida por la DGT podría inferirse que dicha oficina es la competente.</li></ul>

Elaboración propia.

Al respecto, debe reafirmarse que los acuerdos de hermanamiento (vinculantes jurídicamente) son un tipo de acuerdo interinstitucional, lo cual también precisa el preámbulo de la normativa que crea el archivo de acuerdos de hermanamiento. En ese sentido, la existencia de dos archivos podría generar confusión en las entidades subnacionales sobre la distinción entre ambas categorías.

Asimismo, la normativa que crea el archivo de hermanamientos se refiere a ellos como instrumentos que vinculan a los gobiernos locales con sus similares extranjeros que forman parte de la política exterior. Dicha regulación fue previa a la de los acuerdos interinstitucionales, la cual se realiza posteriormente en el año 2007.



Siendo así, resulta necesario ordenar, integrar y sistematizar ambos registros en uno solo, que establezca un nuevo periodo de formalización y apueste por la tipología de los AI en acuerdos de cooperación específica y acuerdos de hermanamiento. Asimismo, que establezca precisiones uniformes sobre los documentos a remitir (si original o copia autenticada), defina al responsable de la sistematización de estos documentos y que consigne la responsabilidad de la Cancillería en darle seguimiento a través de sus unidades y oficinas competentes.

En este contexto, resulta necesario el desarrollo del ordenamiento legal nacional sobre los AI para lograr el desarrollo de la diplomacia descentralizada, pues ello permitirá definir estrategias para su celebración eficaz, velar por su congruencia con la política exterior y aprovechar su potencial para alcanzar el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

## **2.2. Se requiere contar con lineamientos para las estrategias de diplomacia descentralizada**

Es posible advertir, del marco legal e institucional del MRE, que existen unidades destinadas al relacionamiento con las entidades subnacionales en el marco de su actividad internacional, principalmente a través de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza (DDF). Asimismo, se ha desarrollado un eficiente proceso de desconcentración del MRE que, en la actualidad, se cuenta con 12 ODES en distintos departamentos, especialmente los fronterizos, cuya actividad se encuentra impulsada por los gabinetes binacionales.

No obstante, deben anotarse algunas precisiones que surgen del análisis con las políticas exteriores comparadas. La DDF cuenta con una multiplicidad de funciones entre las que se encuentran las relacionadas a los gobiernos subnacionales, una situación similar en el caso mexicano en el periodo previo a la reforma estructural que conllevó la creación de una Dirección especial para el enlace con estas entidades.

Las estrategias de diplomacia descentralizada se han desarrollado en dos ejes: el desarrollo e integración fronteriza y la cooperación internacional descentralizada. Esto se evidencia, además, en las políticas y planes destinados para dicho fin, así como el activo relacionamiento entre la DDF y APCI con los gobiernos subnacionales.

No obstante, en cuanto a la internacionalización de las ciudades, se identifica un espacio de aprovechamiento por el MRE, especialmente para establecer lineamientos de políticas y planes que impulsen la celebración eficiente de acuerdos interinstitucionales. De esta forma, se pueda consolidar a la Cancillería como un gestor de la paradiplomacia de los gobiernos subnacionales, incrementando su oferta externa, sus capacidades de relacionamiento y la consecución de objetivos adyacentes como culturales, comerciales, científicos, entre otros.

En cuanto a los análisis prospectivos de política exterior en los documentos de planificación, pueden mencionarse tres elementos relacionados a la diplomacia descentralizada y el rol de los acuerdos interinstitucionales.

- Primero, el PESEM identifica claramente el riesgo de un aumento de la conflictividad social al interior del país, así como una débil coordinación estratégica del sector con los principales actores estatales, entre ellos los gobiernos subnacionales. Asimismo, identifica como una oportunidad la consolidación de una coordinación estratégica mediante mecanismos institucionalizados e integrados. Precisamente, es en el panorama descrito por el PESEM donde las estrategias de emplear los AI para el desarrollo de la diplomacia descentralizada se presentan el medio para aprovechar dicha oportunidad.

A manera de ejemplo de la transversalidad de la diplomacia descentralizada para alcanzar los objetivos de política exterior puede mencionarse la oportunidad identificada en el PESEM 2015-2021 sobre el fortalecimiento de la promoción económica comercial en el exterior para su inserción en la región

Asia Pacífico. Por ejemplo, mediante el impulso de AI de ciudades como el Callao, Chancay y/o Moquegua con sus pares de los países que han ratificado el CPTPP.

Pues, como se ha visto en los casos demostrativos de ciudades europeas y mexicanas, la promoción económica comercial y la inserción en cadenas globales de producción es uno de los objetivos actuales de la agenda de las ciudades y de su actividad internacional. Metas que se formalizan mediante acuerdos interinstitucionales, que adecuadamente orientadas pueden complementar la política exterior.

- En segundo lugar, cabe anotar que la medición de la variable estratégica “coordinación estratégica con los actores estatales” se consigna mediante una encuesta para los actores estatales. Para mejorar esta medición podría emplearse al número de AI orientados por el MRE, de manera que la cuantificación ofrezca una mayor fiabilidad del desempeño en la diplomacia descentralizada.
- En tercer lugar, si bien los objetivos estratégicos del PESEM no se refieren de forma específica a los gobiernos subnacionales, los objetivos 1, 2 y 4 se encuentran relacionados a la diplomacia descentralizada. Puesto que las estrategias de impulso de AI analizados en la investigación promueven la celebración de instrumentos para la consecución de objetivos de la Agenda 2030, el fortalecimiento de la promoción económica y cultural, así como la cooperación internacional para el desarrollo.

Así, se colige que los acuerdos interinstitucionales celebrados por los gobiernos subnacionales son medios que pueden coadyuvar los objetivos de política exterior establecidos en los documentos de planificación.

### **2.3. La creciente institucionalización del relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales con énfasis en la cooperación internacional**

Al analizar la situación de la paradiplomacia en el Perú se presentan también las limitaciones que se enfrentaron en el caso de las políticas exteriores comparadas, lo cual tiene efectos en la reflexión sobre el análisis de este fenómeno y su importancia para el planeamiento de la política exterior.

Sin embargo, con la información disponible actualmente, se evidencia una mayor concientización de la actividad internacional por parte de los gobiernos subnacionales; por ejemplo, el creciente número de gobiernos regionales que han constituido unidades dentro de sus estructuras orgánicas para dedicarse a la materia de cooperación internacional, así como de la formulación de planes regionales de cooperación internacional.

La referida actividad se ha visto influenciada positivamente con la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no Reembolsable – SINDCINR, sobre el cual se busca que los gobiernos subnacionales conduzcan su actividad internacional relacionada a la cooperación mediante canales institucionales específicos. Para ello, ha sido fundamental el rol de la APCI mediante talleres de capacitación en materia de cooperación técnica internacional.

La referida institucionalización genera importantes espacios para mejorar la celebración de los AI, al establecer unidades orgánicas y funcionarios especializados en la materia, los que, además, orientan la actividad internacional del gobierno subnacional y dan seguimiento a los acuerdos suscritos. En el marco de la diplomacia descentralizada, se constituyen como los canales de contacto entre el MRE y el gobierno regional y/o local.

A manera de ejemplo sobre las funciones que pueden tener las Oficinas de Cooperación Técnica Internacional y de su responsable, se presenta la siguiente tabla que contiene los datos según la normativa interna del Gobierno Regional del Callao,

gobierno subnacional que se utiliza como ejemplo al contar con el plan de CTI más actualizado (2021):

**Tabla 15**

Funciones de la Oficina de Cooperación Internacional y del jefe responsable de dicha unidad del Gobierno Regional del Callao

Oficina de Cooperación Internacional	Jefe de Cooperación Técnica Internacional
<p>a. Diseñar los lineamientos de política para la cooperación internacional de la región y conducir la elaboración del Programa de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional priorizados en el Presupuesto Participativo para la región, así como canalizar y efectuar el seguimiento de los proyectos contenidos en el mismo.</p> <p>b. Asesorar y apoyar a las unidades formuladoras de proyectos en el cumplimiento de los requisitos de las solicitudes de financiamiento a las fuentes cooperantes</p> <p>c. Conducir y mantener el registro de instituciones y organismos no gubernamentales cuyo ámbito de intervención es el correspondiente al del Gobierno Regional del Callao</p> <p>d. Participar en el control, supervisión, seguimiento, administración y evaluación de la utilización de los fondos generados por la Cooperación Técnica Internacional.</p> <p>e. Participar en las Comisiones Técnicas que se conformen en el Gobierno Regional relacionadas a la Cooperación Técnica Internacional.</p> <p><b>f. Emitir opinión técnica en aspectos que sean de su competencia tales como Acuerdos, Protocolos de Intenciones, Memorandas de Entendimiento y Convenios de Cooperación Técnica Internacional.</b></p> <p>g. Supervisar y evaluar los proyectos, programas y actividades de cooperación Técnica según la política aprobada, en coordinación con la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</p> <p>h. Proponer al Consejo Regional los proyectos de iniciativa legislativa referente a la obtención de fondos generados por la Cooperación Técnica Internacional.</p> <p>i. Establecer los mecanismos de coordinación con las diversas organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales que constituyan la</p>	<p>a. Dirigir técnica y administrativamente la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.</p> <p>b. Propone a la Presidencia Regional los lineamientos estratégicos y las políticas de desarrollo de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional de la Región Callao.</p> <p>c. Proponer a la Presidencia Regional el Programa Anual y Multianual de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional de la Región Callao para su aprobación.</p> <p>d. Canalizar los requerimientos de Cooperación Técnica Internacional presentados por las Gerencias Regionales que estén enmarcadas en la política de Cooperación Técnica Internacional para su priorización en el marco de los planes de desarrollo de la Región.</p> <p>e. Coordinar las acciones para la adecuación y canalización de proyectos factibles de ser financiados por las agencias cooperantes.</p> <p><b>f. Realizar todas las gestiones y coordinaciones con entidades públicas, organismos y/o organizaciones privadas, nacionales e internacionales, a fin de canalizar la cooperación técnica internacional.</b></p> <p><b>g. Representar al Gobierno Regional del Callao en los actos públicos y privados relativos a la Cooperación Técnica Internacional.</b></p> <p>h. Coordinar las acciones de difusión en los medios y foros especializados, sobre temas cooperación Técnica Internacional ejecutados en la Región Callao.</p> <p>i. Participar en procesos de negociación y resolución de conflictos dentro de las alianzas estratégicas promovidas para acceder a la cooperación para el desarrollo.</p> <p><b>j. Negociar y formular los términos de los Acuerdos, Protocolos de Intenciones y Convenios de Hermanamiento y/o colaboración entre ciudades y regiones con sus homologas en el exterior y con organismos cooperantes.</b></p>

<p>asociación multisectorial para captar fondos internacionales.</p> <p>j. Emitir opinión técnica de prioridad multisectorial sobre proyectos de financiamiento externo que cuenten con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional.</p> <p>k. Realizar las coordinaciones con los Ministerios, Organismos Descentralizados, Instituciones y Empresas Públicas, el Programa de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Regional y negociarlos con las diferentes fuentes cooperantes.</p> <p>l. Realizar anualmente el calendario de comisiones mixtas, convocatorias de fondos contravalor u otras posibles fuentes de financiamiento.</p> <p>m. Presentar anualmente la memoria de su gestión ante el Consejo Regional.</p> <p>n. Emitir opinión técnica respecto a las donaciones provenientes del exterior, así como llevar su registro de aceptación/ aprobación.</p> <p>o. Desarrollar las demás funciones de su competencia que le asigne el Presidente Regional.</p>	<p>k. Presentar anualmente la memoria de la gestión de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional.</p> <p>l. Participar en las sesiones convocadas por la Alta Dirección, sometiendo a su consideración los asuntos de su competencia.</p> <p>m. Informar periódicamente a la Presidencia Regional sobre la marcha de la Oficina y el cumplimiento de objetivos y metas alcanzadas.</p> <p>n. Asesorar y absolver las consultas técnicas relacionadas al ámbito de su competencia</p> <p>o. Proponer a la Alta Dirección las normas y directivas para los procedimientos de trabajo de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional</p> <p>p. Desempeñar las demás funciones inherentes a su cargo que le sean asignadas por la Presidencia Regional acorde a su naturaleza y funciones.</p>
--	--

Elaboración y resaltado propio, información del MOF del GORE Callao (pp. 82-85).

Como se puede advertir de las funciones resaltadas, estas Oficinas y sus responsables directos constituyen la unidad de asesoramiento técnico en materia de celebración de acuerdos interinstitucionales con las contrapartes extranjeras del gobierno subnacional. Asimismo, se constituyen como los asesores directos del gobierno subnacional para identificar posibilidades de relacionamiento y que trabaja en articulación con otras áreas relacionadas.

Su participación en el ámbito internacional se evidencia, por ejemplo, en el Acuerdo de Consejo Regional N.º 1137-2015/GRP-CR del Consejo Regional del GORE Piura que autorizó el viaje al Ecuador del subgerente regional de Cooperación Técnica Internacional, para una ceremonia de conmemoración de la Batalla de Pichincha y de la suscripción de un hermanamiento con la provincia de Pichincha.

Puede mencionarse también la Resolución Ejecutiva Regional N.º 146-2019-GOREMAD/GR del Gobernador Regional de Madre de Dios por el cual se autoriza el viaje del director de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional a la ciudad de

Florencia (Colombia) para una reunión sobre gobernanza forestal, promoción de inversiones y protección de la biodiversidad.

En la siguiente tabla se ha recogido la información disponible en las plataformas web de los 25 gobiernos regionales, a fin de constatar la existencia de unidades en sus estructuras orgánicas y la existencia de planes de cooperación internacional vigentes:

**Tabla 16**

Oficinas de Cooperación Internacional y planes de CTI de los gobiernos regionales.

<b>Gobierno regional</b>	<b>Oficina*</b>	<b>Relación de dependencia de la Oficina*</b>	<b>Plan de CTI* vigente</b>
Amazonas	Oficina de Cooperación Técnica Internacional	Gerencia General Regional	Plan Regional de CTI 2017-2021
Ancash	-	-	-
Apurímac	Subgerencia de Cooperación técnica Internacional	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	-
Arequipa	-	-	-
Ayacucho	Oficina de Cooperación Internacional	Gerencia General Regional	-
Cajamarca	Secretaría General de Planeamiento y Cooperación Técnica Internacional	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.	-
Callao	Oficina de Cooperación Técnica Internacional	Gobernación Regional	Plan Regional de CTI del Callao 2020-2022
Cusco	Oficina de Cooperación técnica Internacional	Gobernación Regional	-
Huancavelica	Oficina de Cooperación técnica Internacional	Gerencia General Regional	-
Huánuco	Subgerencia de Cooperación Internacional	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	-
Ica	-	-	-

Junín	Subgerencia de Cooperación técnica y Planeamiento	Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	-
La libertad	Gerencia Regional de Cooperación técnica y promoción de la inversión privada	Gerente General Regional	-
Lambayeque	-	-	-
Lima Provincias	-	-	-
Loreto	Oficina Ejecutiva de Cooperación Internacional e Interregional	Gerencia General	-
Madre de Dios	Oficina de Cooperación técnica Internacional	Presidencia Regional	-
Moquegua	-	-	-
Pasco	Oficina Regional de Cooperación Internacional	Gobernación Regional	-
Piura	Subgerencia Regional de cooperación técnica Internacional	Gerencia Regional de Desarrollo Económico	-
Puno	Subgerencia de Programación de Inversiones y CTI	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	-
San Martín	-	-	-
Tumbes	Agencia Regional de Cooperación técnica Internacional y Fomento de las Inversiones de Tumbes	Presidente Regional	-
Tacna	Subgerencia de Cooperación técnica Internacional	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	-
Ucayali	Oficina de Cooperación técnica y Relaciones Internacionales	Gerencia General Regional	-

Elaboración propia. (\*): En base a la información disponible en sus páginas web al 05/09/2021.

A partir de los datos obtenidos es posible afirmar una creciente institucionalización en la actividad paradiplomática relacionada a la cooperación internacional de los gobiernos regionales, destacando el caso de Ucayali en el cual la denominación de la



unidad “Oficina de Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales” ha apostado por incluir el componente de RRII, reconociendo su potencial de internacionalización.

Asimismo, se destaca que, mediante Acuerdo de Consejo Regional 297-2020-CR/GRM del Gobierno Regional de Moquegua, se declaró de interés regional la creación de la Oficina Regional de Cooperación Técnica Internacional y encargó a la Gerencia General Regional y la Oficina Regional de Planeamiento, Presupuesto y Ordenamiento Territorial del GORE Moquegua efectuar las acciones necesarias para la creación de dicha unidad orgánica, lo cual reafirma esta creciente tendencia.

Sin embargo, se advierte que la creación de estas oficinas no sigue patrones uniformes sea en su denominación, en las funciones otorgadas a la oficina y su responsable, así como su ubicación en la estructura orgánica lo cual repercute en su capacidad de actuación.

Además, los planes regionales sobre Cooperación Internacional no han sido continuados debido al cambio de gobierno, existiendo tan solo 2 planes vigentes a la fecha.

Por ejemplo, entre los planes que perdieron continuidad se encuentra el caso del Plan Regional de Cooperación Internacional 2014-2018 del Gobierno Regional de Puno, o el Plan Regional de Cooperación Internacional No Reembolsable 2012-2015 del Gobierno Regional de Tumbes. Aunado a ello, en el portal web de la APCI se cuenta con tres planes regionales de los GORE Piura, Loreto y Huánuco de los periodos 2009-2013.

Esta situación genera el debilitamiento de la institucionalización internacional tanto para el gobierno regional como para los gobiernos locales que forman parte de su circunscripción, dado que el gobierno regional, mediante la planificación, puede articular con los actores locales, enfocándose en determinados socios internacionales e identificando el potencial de oferta existente en su región.

Entre las principales razones que pueden explicar la falta de continuidad, puede señalarse el hecho de que la planificación de la actividad internacional es aún una materia que no trasciende el cambio de administración. Es por ello, como se ha visto en la presente investigación, que la diplomacia descentralizada tiene una gran importancia para promover, desde la Cancillería, la continuidad de la planificación internacional de los gobiernos subnacionales.

#### **2.4. La celebración de acuerdos interinstitucionales por parte de los gobiernos subnacionales peruanos se está efectuando en un esquema de paradiplomacia**

Aunque el análisis cuantitativo sobre los AI enfrenta severas limitaciones puesto que, como se ha advertido en el primer capítulo, el marco legal peruano no obliga la publicación de los AI, puede obtenerse alguna aproximación de la información de las plataformas web de los gobiernos subnacionales.

Siendo así, al realizarse la búsqueda en las plataformas de los gobiernos regionales (cuyo límite en número permite efectuar una búsqueda idónea) se advierte que las plataformas de búsqueda de normas legales difieren entre sí, principalmente en la forma. Asimismo, en sus plataformas, gran parte de la normativa se encuentra escaneada del texto impreso, lo que dificulta la búsqueda en los motores de búsqueda (Google, Yahoo y Bing).

Pese a dicho panorama, se han logrado recoger experiencias que permiten evidenciar el creciente interés en los acuerdos interinstitucionales, especialmente mediante actividades que giran en torno a ellos (pues como se ha explicado son el eje de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales). Entre ellas, se han escogido las siguientes porque demuestran una variedad de formas de acción de la paradiplomacia:

- a) Acuerdo Regional N.º 046-2017-GRA/CR-AREQUIPA, el cual declara de interés regional el hermanamiento del departamento de Arequipa con los

- estados del Norte de Brasil, especialmente Acre y Rondonia, para un intercambio político y comercial en beneficio de los agricultores de la región.
- b) Resolución Ejecutiva Regional N.º 438-2019/GOB.REG-HVCA/GR, mediante el cual se autorizó el viaje en comisión de servicio al país de México de determinados funcionarios del GORE Huancavelica para participar en la Feria Agroalimentaria Zacatecas 2019. Entre los objetivos a lograr se encontraba una posible suscripción de Memorándum de entendimiento u hermanamiento con el Estado de Zacatecas de México.
  - c) Acuerdo de Consejo Regional N.º 1137-2015/GRP-CR del Consejo Regional del GORE Piura, el cual autoriza el viaje en comisión de servicios al Ecuador del gobernador regional para participar como invitado de honor de la conmemoración de los 193 años de la Batalla de Pichincha, así como para la firma del Convenio de Hermanamiento con la provincia de Pichincha.
  - d) Resolución Ejecutiva Regional N.º 604-2015/Gobierno Regional Piura-GR, mediante el cual se aprueba el Acuerdo Marco de Hermanamiento y cooperación celebrado entre el Gobierno Regional de Piura de la República del Perú y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha de la República del Ecuador.
  - e) Nota de prensa 30 de mayo de 2018 del GORE La Libertad, mediante la cual se hizo público el interés de la región de Banat por suscribir un hermanamiento con la región de La Libertad, destinado a la cooperación comercial, educativa y cultural. Este hecho fue expresado por el Embajador de Rumanía en una reunión con el gobernador regional.

Cabe precisar que, ninguno de los 25 gobiernos regionales, cuenta con una sección destinada a los AI en su plataforma web. Sin embargo, el gobierno regional del Callao, en su recientemente aprobado Plan de Cooperación Internacional, incluye un listado de sus “convenios interinstitucionales”, entre los que se encuentran los AI celebrados con entidades subnacionales extranjeras.

Entre ellas, se ha logrado recoger una experiencia de celebración de AI que puede evidenciar el contexto de paradiplomacia existente en esta materia. El 27 de septiembre de 2019 se suscribió en la sede del Gobierno Regional del Callao el “Memorándum de Intención de Cooperación en la Educación continua entre la Comisión Educativa del Gobierno Municipal de Shanghái de la República Popular China y el Gobierno Regional del Callao de la República del Perú”.

De la revisión efectuada al contenido del documento se advierte que constituye un Acuerdo Interinstitucional, pues reúne los elementos explicados en el Capítulo I de la investigación. No obstante, la Resolución Gerencial General Regional 289-2019-Gobierno Regional del Callao-GRC de 21 de octubre de 2019 que aprueba el Registro de este instrumento invoca en sus considerandos la normativa relativa a los convenios de colaboración que, como se ha visto, no corresponde a la naturaleza de un AI.

De esta manera, se presenta el caso de un AI cuya celebración no tuvo en consideración la normativa correspondiente, no se contó con la actuación del MRE en el procedimiento de su celebración y cuyos efectos pueden resultar perjudiciales para el gobierno regional. Aunque tenga importantes expectativas de formar parte de la red mundial de ciudades del aprendizaje de la UNESCO y que cuenta con el apoyo e invitación de la Municipalidad de Shanghái para mayores proyectos de colaboración, un contexto de aprovechamiento para la diplomacia descentralizada.

## **2.5. Existen experiencias de acuerdos interinstitucionales que demuestran su potencial como herramientas para el desarrollo subnacional**

Ello se evidencia especialmente en los gobiernos locales, cuya actividad ha sido mucho más remota y dispersa que los gobiernos regionales. Al respecto, puede citarse el hermanamiento entre la Municipalidad de Treptow-Kopenick (Alemania) con la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el año 1998, por el cual se han articulado proyectos de desarrollo social, cultural, educación y salud.

La vigencia del hermanamiento es definida y se ha renovado continuamente. La última renovación se ha llevado a cabo en marzo de 2021 con lo cual cumple ya 23 años de existencia. La celebración se efectuó de manera virtual con la firma, en vivo y en directo, de ambos alcaldes, acompañado de experiencias de intercambio cultural.

Los objetivos, programas y proyectos del hermanamiento se han orientado progresivamente a la agenda 2030 y los ODS, con especial atención de poblaciones vulnerables. Asimismo, destaca la continuidad del proyecto pese a los cambios de gobierno en la entidad subnacional peruana, siendo invitados del evento los alcaldes que participaron en la primera celebración del acuerdo.

Cabe mencionar que el hermanamiento cuenta con la participación de la sociedad civil de ambas ciudades, la cual realiza el seguimiento de sus resultados e impulsa su desarrollo, compartiendo las características de las experiencias de política exterior comparada analizadas. Por el lado peruano, el seguimiento se realiza mediante la “Sociedad Civil del Hermanamiento de Cajamarca-Treptow-Kopenick”, una asociación civil.

Asimismo, en la renovación del acuerdo se contó con la participación del embajador de Perú en Alemania, en el cual destaca su ofrecimiento para constituir a la misión como el vínculo para la efectivización del acuerdo entre ambas ciudades, con lo cual se evidencia el potencial de la diplomacia descentralizada desde los acuerdos interinstitucionales. El éxito de este hermanamiento inspiró la celebración de otros, como el hermanamiento de la ciudad de Villa el Salvador con la ciudad de Tubingen (Alemania), especialmente destinado a cooperación educativa e intercambio académico.

Los beneficios del relacionamiento entre las ciudades a través de los AI también se han presentado en el contexto de la emergencia sanitaria. Por ejemplo, en febrero de 2020, la Municipalidad de Lima y la Municipalidad de Taipéi suscribieron un “Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación” por el cual la Oficina Económica y

Cultural de Taipéi hizo entrega de una ambulancia y equipos médicos al gobierno subnacional. Posteriormente ha efectuado donaciones de mascarillas y otros insumos médicos.

Asimismo, la Municipalidad de Arequipa recibió la donación de mascarillas quirúrgicas y termómetros de parte de la Municipalidad de Guangzhou (China), ciudad con la que tienen un hermanamiento desde hace 15 años. En esta línea, la Municipalidad de Arequipa también recibió la donación de mascarillas de parte de la Municipalidad de Chengdú (China), con quien tiene un acuerdo de entendimiento y hermanamiento desde el 2018.

De esta manera, la práctica internacional de algunos gobiernos subnacionales peruanos demuestra que los AI, especialmente los hermanamientos, ya no se entienden solo como instrumentos de amistad, sino también de herramientas efectivas para el desarrollo de su población.

### **3. Propuestas**

#### **3.1. Marco regulatorio sobre Acuerdo Interinstitucionales**

##### **3.1.1. Definir el mecanismo de regulación: Ley o Decreto Supremo**

Como se ha descrito y analizado, la regulación sobre los AI se encuentra dispersa en el DS 031-2007-RE y la Directiva 002-DGT/RE-2013 la cual requiere un mayor desarrollo. Asimismo, cabe mencionar, como refiere Obando (2021, p. 42), que la Constitución Política del Perú y las leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y de Municipalidades no abordan estos instrumentos, salvo de una manera muy limitada (sin emplear la denominación de AI).

En ese sentido, se advierte que una regulación suficiente y ordenada de los AI podría efectuarse a través de dos mecanismos. Primero, mediante una Ley que integre la normativa sobre perfeccionamiento de los tratados, para ello existen antecedentes

como el Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional sobre el Perfeccionamiento Interno de los Tratados (PL 2571/2017-CR). Es decir, podría incluirse en este tipo de normativas los artículos relacionados a regular los AI y reafirmar su distinción con los tratados.

De esta manera, se podría seguir la práctica comparada de los ordenamientos jurídicos de México, Bolivia y España que han abordado la regulación de los AI desde la normativa referida a tratados, con el objetivo de distinguir su concepto del primero, pero sin negar su presencia en las relaciones internacionales.

Siendo así, entre los aspectos de los AI regulados por estos países en sus leyes, se pueden sintetizar en la siguiente tabla:

**Tabla 17**

Aspectos regulados de los AI en las leyes de México, Bolivia y España.

País	Normativa	Detalle
México	Ley sobre celebración de tratados de 1992	Definición (artículo 2) Procedimiento (artículo 7) Reglas especiales sobre solución de controversias (artículos 8)
Bolivia	Ley 401, de celebración de tratados de 2013	Elementos distintivos del AI y prescribe información al MRE con la indicación de que deba efectuarse una mayor regulación posteriormente (Disposición Adicional Segunda)
	Decreto Supremo 2476, Reglamento de la Ley 401	Definición (artículo 3) Procedimiento (artículo 7) Contenido referencial (artículo 9) La no exigencia de plenos poderes (artículo 21)
España	Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales	Definición (artículo 2) Competencia del MRE como asesor técnico y coordinador (artículo 4) Creación comisión interministerial de coordinación (artículo 6) Procedimiento: requisitos, informe, tramitación interna, publicación y entrada en vigor, recopilaciones (artículo 38, 39, 40, 41, 42) Procedimiento especial (artículo 52)

Elaboración propia.

El emplear una ley resulta más idóneo, porque permite esclarecer la naturaleza jurídica de los acuerdos interinstitucionales (distinguiéndola de los tratados y otros instrumentos jurídicos), fomenta su discusión por los parlamentarios (que representan intereses nacionales y subnacionales) e introduce el debate de la academia. Además, cabe mencionar que su regulación dentro de una ley facilita su difusión con los gobiernos subnacionales (así como las otras entidades subnacionales que celebran AI).

No obstante, es una opción que requiere llegar a un grado de consenso tanto técnico como político y que puede verse desplazado por la contraposición de agendas y una inesperada convulsión política que posponga u obstaculice la materia, en detrimento de las ventajas que ofrece el desarrollo de la diplomacia descentralizada desde los AI.

De esta manera, se presenta una segunda vía, caracterizada por una mayor inmediatez frente a la ley, esto es, mediante un Decreto Supremo refrendado por el Presidente de la República en el marco de sus atribuciones constitucionales establecidas en los numerales 8 y 11 del artículo 118 (Constitución Política de 1993). Siendo el MRE el ente rector en el ámbito de relaciones exteriores conforme al artículo 4 de la Ley de Organización y Funciones del MRE (Ley 29357) cuya competencia es exclusiva e indelegable, conforme prescribe el artículo 26, de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783).

Asimismo, la regulación de los AI desde un DS encuentra sustento en las funciones específicas del MRE: “*dictar las normas y lineamientos técnicos para la adecuada suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los tratados y demás instrumentos internacionales, así como supervisar su cumplimiento*” (numeral 2, artículo 6, Ley 29357); así como “*mantener el registro y archivo único de los tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Perú*” (numeral 24, artículo 6, Ley 29357).

Siendo así, un eventual Decreto Supremo sobre AI deberá considerar como antecedentes al Decreto Supremo N.º 031-2007-RE y la Directiva N.º 002-DGT/RE-



2013 aprobada mediante Resolución Ministerial 0231/RE los cuales han regulado algunos aspectos de la figura de los acuerdos interinstitucionales. Asimismo, el Decreto Supremo N.º 052-2005-RE por el cual se aprobó la creación de archivo de acuerdos de hermanamiento y/o colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior, el cual reconoce a los hermanamientos como tipos de acuerdos interinstitucionales.

En este panorama, la propuesta de la regulación de los AI que se presentará en los siguientes apartados podría efectuarse a través de una ley o un decreto supremo, prefiriéndose el segundo mecanismo, por las razones de derecho antes expuestas.

### **3.1.2. Contenido de la propuesta normativa**

#### **a) Elementos conceptuales de los acuerdos interinstitucionales**

La normativa propuesta tiene por objetivo integrar, sistematizar y desarrollar las normas existentes a fin de garantizar la congruencia de estos instrumentos con la política exterior, así como su debido ordenamiento y seguimiento que permita el desenvolvimiento de las estrategias diplomacia descentralizada.

Para ello, se propone añadir algunas precisiones a la definición del D.S. 031-2007-RE, siguiendo el análisis efectuado en la investigación. De esta manera, los artículos señalarían lo siguiente:

**Tabla 18**

Propuesta de artículos conceptuales sobre los acuerdos interinstitucionales

<b>Artículo</b>	<b>Contenido</b>
Artículo 1.- Definición	<p>Se entiende por Acuerdo Interinstitucional, el convenio regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado y en vigor.</p> <p>Para la suscripción de acuerdos interinstitucionales no se requerirá del otorgamiento de plenos poderes.</p>

<p>Artículo 2.- Ámbito de aplicación</p>	<p>Se entenderá por entidad o entidades de la Administración Pública a las referidas en el artículo I del Título de Preliminar de la Ley 27444 y el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales, así como, la capacidad de quienes lo suscriban deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública que son partes de los acuerdos.</p> <p>En ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el Artículo 56° de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho Artículo.</p> <p>No constituyen acuerdos interinstitucionales los acuerdos que, pese a ser celebrados por las entidades descritas, constituyan en su totalidad instrumentos no vinculantes jurídicamente.</p>
<p>Artículo 3.- Acuerdo Interinstitucional regido por el derecho internacional público</p>	<p>El Acuerdo Interinstitucional celebrado por la entidad o entidades de la Administración Pública, en ejecución de un tratado internacional previamente adoptado que así lo prevea, deberá respetar el contenido de dicho tratado que le dé cobertura, así como los límites que haya podido establecer para su celebración.</p>
<p>Artículo 4.- Requisitos de forma</p>	<p>Los acuerdos interinstitucionales no pueden comprometer obligaciones a nombre del Estado peruano ni celebrarse a nombre de este, por ello en su redacción la entidad de la administración pública que lo suscribe no deberá hacer menciones al “Gobierno peruano”, “Estado peruano” o a la “República del Perú” como Sujeto de Derecho Internacional involucrado en tal acuerdo. Los acuerdos deberán celebrarse, como mínimo, en dos versiones, uno en idioma castellano y uno en el idioma de la contraparte, en caso sea diferente.</p>

Elaboración propia.

En el artículo 2 propuesto se precisa la referencia a “entidades de la administración pública” y esclarece la distinción con los instrumentos no vinculantes jurídicamente, con ello se busca reafirmar la naturaleza jurídica vinculante de los AI, en un contexto donde aún se confunde con los acuerdos de hermanamiento no vinculantes y los memorándums de entendimiento propiamente dichos.

Por otro lado, en el artículo 3, se busca complementar la regulación sobre los límites en el ámbito material que tienen las entidades subnacionales al celebrar los AI, pues, en el caso de los AI que provienen de un tratado previamente adoptado, se encuentran

limitados no solo a sus propias capacidades y atribuciones, sino también al contenido del tratado, así como a los límites que haya establecido para su celebración.

Además, con la inclusión de este artículo, se consolida en el ordenamiento jurídico nacional una práctica en crecimiento que se produce, especialmente, en el contexto de los gabinetes binacionales. En ellos, en el marco de tratados previamente adoptados, se aprueban diversos acuerdos interinstitucionales por las entidades subnacionales que participan (mayormente Ministerios, organismos autónomos y gobiernos subnacionales), por lo cual se vela por una profundización congruente con los compromisos adoptados por el gobierno central.

Cabe precisar que la finalidad del artículo 4 es una previsión frente a posibles casos de acuerdos interinstitucionales cuya redacción equívoca pueda llevar a una interpretación errada de los alcances del instrumento celebrado.

#### **b) Procedimiento de opinión previa de los acuerdos interinstitucionales**

A partir del análisis efectuado, se proponen los siguientes artículos destinados a establecer un procedimiento de opinión previa del MRE sobre acuerdos interinstitucionales en proceso de celebración sometido a consulta:

**Tabla 19**

Propuesta de artículos de opinión previa de los acuerdos interinstitucionales

Artículo	Contenido
Artículo 5.- Opinión previa	<p>Las entidades de la Administración Pública deberán solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores la opinión correspondiente acerca de cualquier proyecto de Acuerdo Interinstitucional que se pretenda celebrar con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.</p> <p>La solicitud de opinión deberá acompañarse de los antecedentes de la negociación del proyecto, el ámbito de la entidad y los documentos que acrediten la capacidad para la suscripción de su representante.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los órganos de línea y de sus dependencias jurídicas analizará la solicitud y la documentación adjunta para luego formular la opinión</p>

	<p>correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo. El referido análisis se realizará en un plazo razonable. Si el dictamen es procedente, la entidad solicitante podrá proceder a su suscripción y deberá remitir una copia certificada por su fedatario institucional al Ministerio de Relaciones Exteriores para fines de registro y archivo.</p>
<p>Artículo 6.- Finalidad de la opinión previa</p>	<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus dependencias jurídicas, verificará que el contenido del proyecto de Acuerdo Interinstitucional sometido a consulta no verse sobre las materias reservadas a los tratados, conforme lo establecido en el artículo 2. El órgano de línea que corresponda según la materia verificará la coherencia con la política exterior para lo cual podrá efectuar consultas a otras oficinas del MRE. Adicionalmente, el informe podrá plantear sugerencias de redacción.</p> <p>Es responsabilidad de las entidades de la Administración Pública que el contenido de los acuerdos interinstitucionales se circunscriba exclusivamente a sus atribuciones propias y que sean consistentes con la legislación.</p>
<p>Artículo 7.- Del seguimiento del Acuerdo Interinstitucional</p>	<p>El seguimiento al cumplimiento del Acuerdo Interinstitucional, así como su implementación y ejecución es competencia exclusiva de la entidad o entidades de la Administración Pública que suscribe.</p> <p>En los casos de los acuerdos interinstitucionales suscritos por los gobiernos subnacionales, siempre que cuenten con opinión previa procedente y se hayan remitido para su archivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizará un seguimiento complementario y ofrecerá apoyo técnico para su profundización, en el marco de sus mecanismos establecidos para tal fin.</p>

Elaboración propia.

Al respecto, cabe precisar que la justificación de la propuesta se puede realizar en tres partes. Primero, el procedimiento de opinión previa que se propone es uno “ex ante”, es decir, antes de la firma del Acuerdo Interinstitucional por lo cual se refiere al proyecto. Siendo así, se prescribe que deba acompañarse de otros documentos que permitan un análisis eficiente e integral. Asimismo, se establece un plazo para la emisión del informe a fin de no retrasar u obstaculizar el proceso de negociación del acuerdo.

Segundo, el artículo 6 plantea delimitar el propósito de este procedimiento relacionado al rol de rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores de la política exterior por lo

cual el análisis de sus dependencias jurídicas (ODI y DGT) se encuentra circunscrito a verificar que la materia no sea la reservada a los tratados y corresponda a la naturaleza jurídica de los AI. Mientras que, el análisis de sus órganos de línea es verificar que su contenido sea coherente con la política exterior. De forma complementaria, puede sugerir ciertas modificaciones de redacción del acuerdo que coadyuve a su eficiencia, por lo que resulta útil contar con los antecedentes del proyecto.

Cabe señalar que el último párrafo del artículo 6 reafirma la responsabilidad exclusiva de las entidades subnacionales sobre los acuerdos interinstitucionales que suscriben, a la vez que beneficia el dinamismo del procedimiento de opinión previa.

Tercero, mediante la propuesta del artículo 7, se propone el seguimiento del cumplimiento y profundización de los acuerdos interinstitucionales celebrados por gobiernos subnacionales peruanos y sus pares en el exterior, siempre que se hayan sometido al procedimiento de opinión previa.

Este artículo es una demostración mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores no solo está integrando la paradiplomacia mediante acuerdos interinstitucionales para hacerla convergente a la política exterior, sino que coadyuva al potencial de aprovechamiento de estos instrumentos celebrados por los gobiernos subnacionales. De esta manera se inicia el eje articulador de la diplomacia descentralizada.

Es menester mencionar que se plantea dos vías de evaluación complementarias:

- Por un lado, el órgano de línea del MRE relacionado a la materia del acuerdo que se suscribe.
- Por otro lado, el análisis jurídico por parte de las dependencias jurídicas del MRE, estas son la Oficina de Derecho Internacional de la Oficina General de Asuntos Legales y la Dirección General de Tratados.

En ambos casos, en la práctica, ya evalúa solicitudes de opinión legal sobre acuerdos interinstitucionales (aunque con ausencia de una norma relativa al procedimiento). Con la existencia formal del procedimiento, deberá evaluarse la modificación respectiva del ROF y que otorgue un reconocimiento independiente a los acuerdos interinstitucionales, de forma tal que se incluya dentro de las funciones de ODI (LEG) y de la DGT:

b) *Emitir opinión de carácter técnico sobre los proyectos de Tratados, acuerdos interinstitucionales y otros instrumentos jurídicos internacionales que se sometan a su consideración, (...).* (subrayado propio)

La propuesta debe acompañarse además de medidas para reforzar las capacidades de ambas dependencias jurídicas, la actualización del Manual de Procedimientos y reuniones internas para definir parámetros comunes en la evaluación de los AI.

**c) Disposiciones sobre el archivo y formalización de los acuerdos interinstitucionales**

Asimismo, se proponen los siguientes artículos en cuanto al Archivo de acuerdos interinstitucionales y la formalización de los existentes:

**Tabla 20**

Propuesta de artículos sobre archivo y formalización de los acuerdos interinstitucionales

Artículo	Contenido
Artículo 8.- Archivo y solicitud de copias certificadas	<p>Créase el Archivo de acuerdos interinstitucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores el cual deberá contar necesariamente con un registro particular de los acuerdos interinstitucionales celebrados por un gobierno subnacional peruano bajo la denominación de “Registro de Acuerdos de Hermanamiento y/o Convenios de colaboración”, a fin de facilitar lo establecido en el artículo 7.</p> <p>Toda solicitud de copias certificadas de acuerdos interinstitucionales que consten en el Archivo será formulada al Ministerio de Relaciones Exteriores. La dependencia competente será la encargada de elaborar y actualizar una base de datos electrónica del Archivo de acuerdos interinstitucionales, con fines informativos.</p>

<p>Artículo 9.- Formalización de acuerdos interinstitucionales en vigor</p>	<p>Las entidades de la Administración Pública que hayan suscrito acuerdos interinstitucionales con sus similares en el exterior, antes de la entrada en vigor del presente Decreto Supremo, deberán remitir a al Ministerio de Relaciones Exteriores las copias certificadas por su fedatario institucional de los acuerdos suscritos, para su registro y archivo correspondiente.</p> <p>Para que proceda el registro solicitado se deberá efectuar una evaluación previa cuyos fines serán los establecidos en el artículo 6 y será llevada a cabo por el órgano de línea que corresponda y las dependencias jurídicas del Ministerio de Relaciones Exteriores. La referida evaluación se efectuará en un plazo razonable.</p> <p>En caso se traten de acuerdos interinstitucionales suscritos por los gobiernos subnacionales, la dependencia competente notificará del registro y archivo a las unidades y Órganos del Servicio Exterior para el seguimiento establecido en el artículo 7.</p>
---	--

Elaboración propia.

Mediante el artículo 8 se plantea la creación de un Archivo de acuerdos interinstitucionales el cual llevará un registro particular de los AI suscritos por gobiernos subnacionales bajo la denominación de los dos tipos de AI abordados en la investigación. El objetivo es facilitar el seguimiento de las unidades correspondientes del MRE y su cuantificación como indicador de progreso.

De esta manera, se integra un archivo cuya existencia se encontraba aislada de los acuerdos interinstitucionales, aunque se trate de una de sus formas de mayor expansión actual (los hermanamientos y convenios de colaboración). Asimismo, el propósito de la plataforma electrónica busca otorgar publicidad del archivo, como se lleva a cabo por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Cabe mencionar que, en caso se llevara la regulación mediante una ley, la regulación sobre su publicidad podría extenderse a la obligación de las entidades de la Administración Pública para publicarlas en sus portales institucionales, como sucede en el caso de los convenios de colaboración que celebran con entidades públicas a nivel interno. Es decir, dedicar un espacio propio a los acuerdos interinstitucionales.

No obstante, es menester precisar si los acuerdos interinstitucionales pueden ser considerados normas legales, para ello cabe citar el siguiente considerando de la Sentencia del Tribunal Constitucional 00047-2004-AI/TC:

21. A diferencia de las demás formas normativas que se producen en el ámbito del derecho interno peruano, los tratados son fuente normativa, no porque se produzcan internamente, sino porque la Constitución así lo dispone. Para ello, la Constitución, a diferencia de las otras formas normativas, prevé la técnica de la recepción o integración de los tratados en el derecho interno peruano. Así, el artículo 55.º de la Constitución dispone: Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Es la propia Constitución, entonces, la que establece que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano. Por mandato de la disposición constitucional citada se produce una integración o recepción normativa del tratado.

Se desprende del considerando que la formación de normas legales en el Perú puede ser de dos vías: producción interna o por disposición de la Constitución. Siendo así, en el caso de los acuerdos interinstitucionales, estos no pueden considerarse normas cuya formación se produce en el ámbito del derecho interno peruano, sino en observancia de éste y que confluye con el de su contraparte extranjera, incluso en algunos casos son consecuencia de un tratado. Asimismo, a diferencia del caso de los tratados, la Constitución no ha dispuesto su integración normativa en el derecho peruano. En consecuencia, no pueden considerarse como normas legales.

Además, a partir de las experiencias comparadas, las obligaciones generadas por los acuerdos interinstitucionales reciben el tratamiento de un contrato. De esta manera, podría entenderse a este instrumento como refiere el aforismo jurídico “ley entre las partes”, recogido en el artículo 1361 del Código Civil que estipula: “*los contratos son obligatorios en cuanto se haya expresado en ellos*”, aunque la autonomía de la voluntad se encuentre restringida a las atribuciones y competencias de las entidades que lo celebran.



Cabe precisar que esta es solo una posición que plantea explicar la situación de estos acuerdos en el ordenamiento legal peruano, sin menoscabo de las que puedan desarrollarse posteriormente, aspecto que la propuesta normativa no pretende someter a discusión.

En cuanto a la propuesta de artículo 9, su propósito es generar una base de datos sobre los AI existentes para dirigir las estrategias de diplomacia descentralizada destinadas a su seguimiento y profundización. Para ello se establece un procedimiento de evaluación, puesto que es posible que no correspondan a la naturaleza jurídica de un AI o adolezcan de vicios al abordar materias reservadas a los tratados.

Cabría añadir que, sea formulado por la vía de la ley o del decreto supremo, deberá acompañarse de disposiciones derogatorias, del artículo 6 Decreto Supremo N.º 031-2007-RE (definición de acuerdos interinstitucionales), el Decreto Supremo N.º 031-2007-RE y las demás disposiciones que se opongan.

### **3.1.3. Guía sobre la gestión operativa de los acuerdos interinstitucionales**

La discusión de una eventual normativa destinada a regular los acuerdos interinstitucionales requerirá de tiempo para llegar a consensos sobre la materia. En ese contexto, resultará necesario implementar una difusión temprana de la regulación actual con los gobiernos subnacionales, que permita implementar estrategias a corto y mediano plazo para evaluar las potencialidades de la diplomacia descentralizada.

En ello se encuentra la utilidad de la elaboración de una guía con recomendaciones para su celebración y que describa los mecanismos de apoyo que pueda disponer el MRE. En cuanto a su contenido, Obando (2021, p.49) propone el siguiente contenido de una “Guía sobre la gestión operativa de los acuerdos interinstitucionales”:

- Plantillas de acuerdos
- Maneras de identificar gobiernos regionales y municipales de otros países

- Recomendaciones para la negociación y firma de los AI, así como su implementación y apoyo por el MRE mediante las Embajadas, Consulados y Oficinas Desconcentradas.

Siendo así, recogiendo esta propuesta y el análisis efectuado en la presente investigación, se plantea el siguiente contenido, estructurado en tres partes:

**Tabla 21**

Propuesta de contenido para la guía sobre la gestión operativa de los acuerdos interinstitucionales

Artículo	Contenido
Primera parte: precisiones conceptuales	<p>En esta parte de la guía se realiza una distinción clara entre los AI y otros instrumentos con los cuales se le confunde. Plantea responder las preguntas: ¿Qué son los acuerdos interinstitucionales? ¿Cuál es la utilidad de los acuerdos interinstitucionales? ¿Cómo están regulados los acuerdos interinstitucionales en el marco jurídico peruano?</p> <p>Contenido: I. Definición y tipología. II. Marco jurídico. III. Distinción de otros instrumentos como los tratados y los documentos no vinculantes jurídicamente. IV. Casos de éxito</p>
Segunda parte: desarrollo de fortalezas para la celebración de AI	<p>En la segunda parte se brindan recomendaciones para formalizar AI de una forma eficiente y en concordancia con sus intereses. El objetivo es reforzar la institucionalización de la paradiplomacia mediante el fortalecimiento institucional y la planeación estratégica internacional.</p> <p>Plantea responder las preguntas: ¿Cómo preparar a la entidad para la celebración de acuerdos interinstitucionales? ¿Qué cambios a nivel estructural deben efectuarse? ¿A quiénes debo incluir?</p> <p>Contenido: I. La creación de “Oficinas de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales”. II. La elaboración de Planes de Cooperación Internacional y Relaciones Internacionales. III. Las ventajas de incluir a la sociedad civil, el empresariado local, las ONG y otros actores locales en el esquema de internacionalización.</p>
Tercera parte: celebración eficiente de AI para el desarrollo sostenible	<p>En esta última sección de la guía se abordan recomendaciones concretas para la celebración de acuerdos interinstitucionales y los mecanismos que ofrece el MRE para coadyuvar al procedimiento.</p>

	<p>Plantea responder las preguntas: ¿Cómo negociar acuerdos interinstitucionales? ¿Cómo dar continuidad a los acuerdos suscritos? ¿Cómo beneficiar a mi población mediante los AI?</p> <p>Contenido: I. Negociación: identificar socios potenciales y contacto. II. Pautas para la elaboración: modelo de AI de colaboración específica y modelo de AI de hermanamiento integral. III. Solicitud de opinión técnica al MRE del proyecto de AI. IV. Firma del AI, registro en el MRE y seguimiento.</p>
--	--

Elaboración propia.

Al respecto, la construcción de esta guía no puede sustentarse solamente en elementos teóricos, pues requiere de recomendaciones de la práctica existente para identificar necesidades específicas de los gobiernos subnacionales. Por ello, sería más adecuado plantear la implementación de esta guía en escenarios concretos, es decir, en un departamento o ciudades identificadas por el MRE.

### **3.2. Estrategias de diplomacia descentralizada mediante los acuerdos interinstitucionales**

Las siguientes propuestas plantean evidenciar cómo la diplomacia descentralizada implica la renovación de ciertos esquemas de articulación del MRE y los gobiernos subnacionales, así como el potencial de aprovechamiento mediante los acuerdos interinstitucionales, en beneficio de los objetivos de política exterior y el desarrollo nacional con enfoque descentralizado.

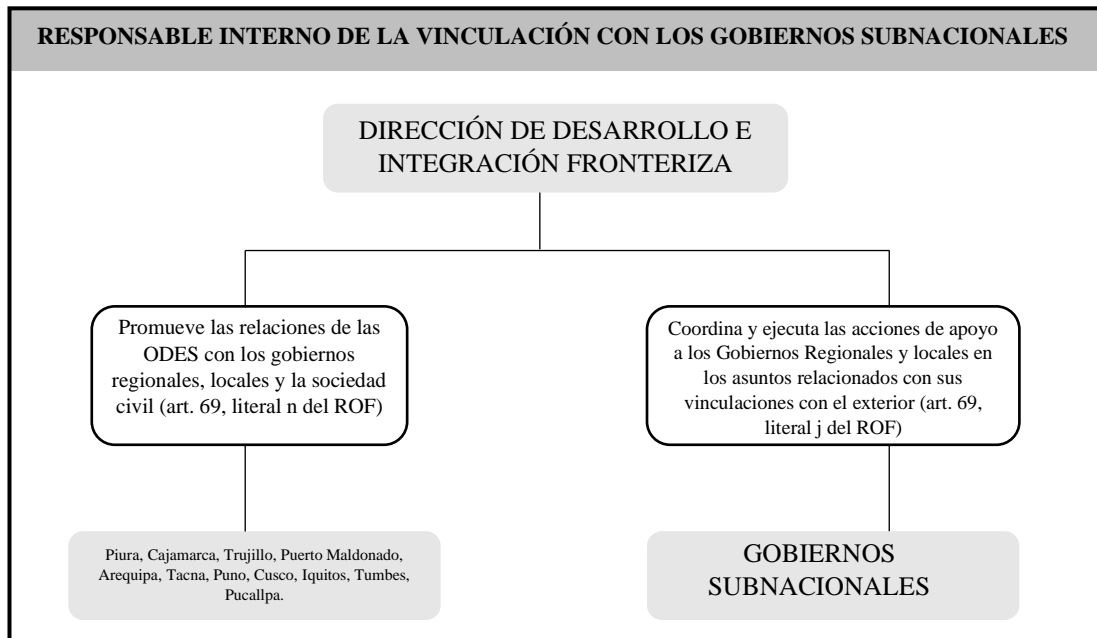
#### **3.2.1. Definir al responsable de las estrategias de diplomacia descentralizada en la estructura orgánica del MRE**

Conforme al artículo 69 del ROF del MRE, la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza es el responsable de llevar a cabo la articulación con los gobiernos subnacionales en el marco de su acción internacional, sea directamente o por medio de las ODES.

La situación actual se presenta en el siguiente esquema:

### Ilustración 5

Unidad del MRE responsable de la vinculación con los gobiernos subnacionales



Elaboración propia.

En este panorama, es necesario precisar que los acuerdos interinstitucionales no se encuentran en las funciones de la DDF, no entendida en su ámbito procedimental (es decir, su análisis de procedencia jurídica) sino entendida como una variable en la política exterior peruana. Aunque podría entenderse implícita en la fórmula “amplia” que se ha optado en el artículo 69, literal j del ROF.

No obstante, la amplitud de la fórmula “coordinar en sus asuntos relacionados a las vinculaciones con el exterior” no permite advertir la multiplicidad de responsabilidades que circunscribe la celebración de acuerdos interinstitucionales, que como se ha visto en la práctica comparada, son herramientas con un potencial de aprovechamiento destacable.

Siendo así, en la siguiente lista se mencionan las funciones que tiene un órgano del MRE destinado al relacionamiento con los gobiernos subnacionales, como las que se proponen a continuación:

**Tabla 22**

Funciones que podría tener la unidad responsable de la vinculación con los gobiernos subnacionales.

<b>Materia</b>	<b>Funciones</b>
Gestión de los acuerdos interinstitucionales	<p>1. Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de acuerdos interinstitucionales entre cualquier gobierno regional o local y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, así como dar seguimiento y apoyar a la implementación de dichos acuerdos, de conformidad con el marco legal aplicable.</p> <p>2. Participar, en coordinación, con las unidades y Organismos Desconcentrados del MRE, en la internacionalización de los gobiernos locales mediante la firma de acuerdos interinstitucionales, acciones de promoción económica internacional, cooperación internacional descentralizada para el desarrollo, participación en redes internacionales de gobiernos locales, capacitación en temas internacionales, entre otros temas de la agenda internacional local.</p>
Coordinación en asuntos internacionales	<p>3. Promover mecanismos de coordinación entre el MRE y los gobiernos regionales y locales, así como con las asociaciones de gobiernos regionales y locales en el país en asuntos internacionales de su competencia.</p>
Propiciar la vinculación de la actividad internacional de los gobiernos locales con la política exterior:	<p>4. Atender, en coordinación con las áreas competentes del MRE, las solicitudes de información sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada que formulen los gobiernos regionales y locales, así como difundir su contenido a estos.</p> <p>5. Promover, en coordinación con las áreas competentes del MRE, la realización de eventos encaminados a la capacitación, estudio, difusión y comprensión de la política exterior peruana y la internacionalización de gobiernos locales, principalmente entre grupos académicos, sociales y empresariales de las regiones y ciudades del país.</p> <p>6. Coadyuvar, en coordinación con las unidades del MRE y con los órganos del servicio en el exterior, a una mayor participación de los gobiernos regionales y locales en las acciones de política exterior del país.</p>
Coadyuvar a las visitas en el exterior	<p>7. Proponer, con el apoyo de las representaciones del Perú en el exterior y las unidades competentes del MRE, las agendas de trabajo para las visitas oficiales que realicen en el extranjero los gobernadores, alcaldes y otros funcionarios regionales y locales del país, así como durante las visitas que estos reciban de autoridades extranjeras.</p>
Coadyuvar el relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales	<p>8. Coordinar, con las áreas competentes del MRE, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos regionales y locales.</p> <p>9. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo y Ceremonial, las actividades del Cuerpo Diplomático en los gobiernos regionales y locales, así como la vinculación de estos gobiernos con el Cuerpo Diplomático.</p> <p>10. Recabar la información sobre el relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales y que involucre la operación del MRE.</p>

Elaboración propia.

Con esta lista se pretende evidenciar que no se trata solo de contar con un canal entre el MRE y los gobiernos subnacionales sino de un coordinador, asesor y promotor de la acción internacional de estas entidades, de forma que pueda lograr su congruencia con la política exterior a la vez que orienta su ejecución de forma eficaz. Por ello, las diversas oportunidades requieren la dedicación permanente de un órgano de línea del MRE.

En este contexto, la inclusión de las funciones antes mencionadas a la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza no se considera una alternativa eficiente debido a dos razones:

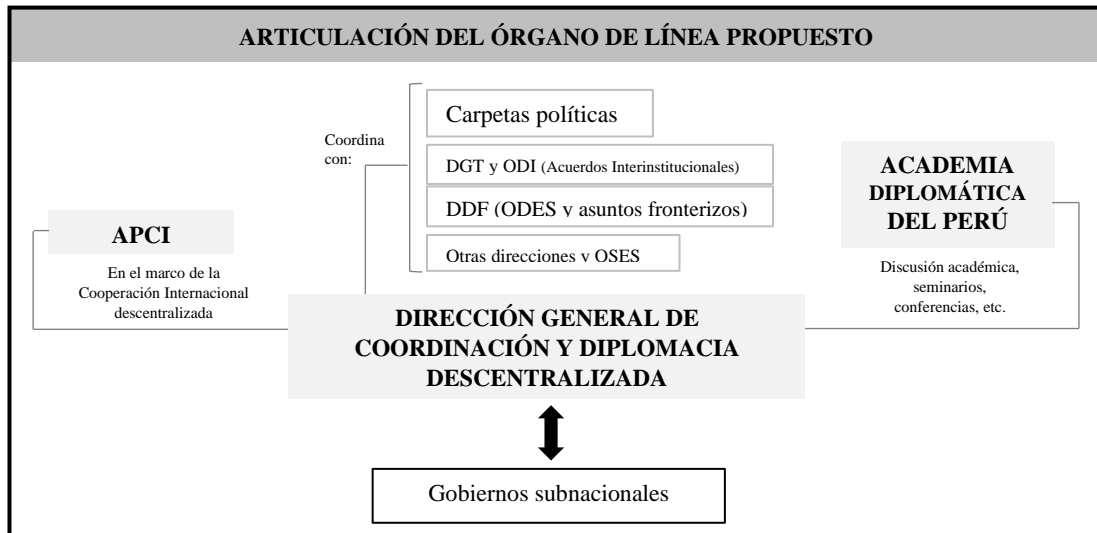
- En primer lugar, la DDF en realidad tiene como principal énfasis la actividad paradiplomática de los gobiernos subnacionales fronterizos, un campo de acción limitado al ámbito geográfico de la Dirección General de América.
- En segundo lugar, si bien las ODES se encuentran bajo la administración de la DDF, ello no debe suponer que esta Dirección sea el órgano encargado de la vinculación con los gobiernos subnacionales del país. Las ODES son un enlace físico del MRE con el cual pueden articularse acciones de diplomacia descentralizada.

Por estas razones, se plantea como una alternativa óptima la creación de un nuevo órgano de línea: la Dirección de Coordinación Política. La denominación involucra el término esencial en la diplomacia descentralizada de “*coordinación*”, pues lo que se impulsa es un trabajo conjunto para la internacionalización y que la acción internacional subnacional se ejerza en congruencia con la política exterior.

En el siguiente esquema se plantea el relacionamiento del órgano de línea propuesto:

### Ilustración 6

Esquema de relacionamiento del órgano de línea propuesto



Elaboración propia

### 3.2.2. Definir las áreas de incidencias de la diplomacia descentralizada para la política exterior peruana

En primer lugar, para consolidar una eficiente articulación entre el MRE y los gobiernos subnacionales, es necesario que, primero, se consoliden criterios uniformes a nivel institucional sobre los acuerdos interinstitucionales y su importancia para la diplomacia descentralizada. Para ello, es necesario distinguir las áreas de incidencia de los AI en las actividades de política exterior. Lo cual se presenta en la siguiente gráfica:

### Ilustración 7

Incidencia de los AI en las actividades de política exterior



Elaboración propia.

Al respecto, en cuanto a los ámbitos de desarrollo e integración fronteriza y cooperación internacional descentralizada, son más sencillos de asociar a las actividades del MRE debido a que son términos normalmente empleados. Sin embargo, el rubro de “internacionalización de gobiernos subnacionales” es un término relativamente novedoso, el cual consiste en una categoría de acciones del MRE que tienen por objetivo coadyuvar a la inserción exitosa de los gobiernos subnacionales en el escenario internacional.

No constituye un espacio de acción nuevo para la política exterior peruana sino, en realidad, una forma de agrupar las actividades de promoción económico-comercial, turístico, de inversiones, cultural, científica, educativa, deportiva y entre otras que se llevan a cabo en coordinación MRE- gobiernos subnacionales.

Con las áreas identificadas, se procedería a identificar los actores relacionados, para llevar a cabo una sensibilización interna mediante capacitaciones para difundir criterios uniformes relativos a los acuerdos interinstitucionales y su importancia para la política exterior. Asimismo, efectuar una recopilación de información entre dichos actores mediante instrumentos como encuestas o balotajes que permitan identificar la presencia de los AI en sus actividades. De esta manera, se habrá consolidado a nivel interno las particularidades de la naturaleza jurídica de los AI y destacar su creciente presencia en las actividades de política exterior.

### **3.2.3. Emplear la gestión de los acuerdos interinstitucionales como un indicador de desempeño de la diplomacia descentralizada en los instrumentos de planificación**

El número de acuerdos interinstitucionales, celebrados en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, pueden coadyuvar a medir objetivos como la “articulación con los gobiernos subnacionales”, así como cualquier otra que pueda plantearse relacionada a estrategias de diplomacia descentralizada. De esta manera, la gestión de los AI puede servir como elemento cuantificador, ya que permite establecer metas a futuro e integrarlas a las prospectivas del PESEM.



Asimismo, contar con una base de datos existente sobre los AI celebrados por gobiernos subnacionales permite coadyuvar el cumplimiento de las funciones de los OSE en el exterior. Por ejemplo, una misión diplomática puede contar con el listado de los AI celebrados por los gobiernos subnacionales del receptor y del Perú a fin de identificar oportunidades de desarrollo y aprovechamiento. Siendo así, la base de datos sobre los AI permite incrementar la oferta de posicionamiento del Perú en el exterior y dirigir acciones en beneficio de los intereses nacionales y subnacionales.

#### **3.2.4. Coadyuvar a la institucionalización de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales mediante la formulación de planes regionales**

Para ello, la existencia de Planes Regionales de Cooperación Internacional y las Oficinas de Cooperación Internacional y/o Relaciones Internacionales en los gobiernos regionales adquieren relevancia a fin de que el MRE cuente con un canal de contacto al cual dirigirse y con quien puedan construir estrategias conjuntas. Además, ello genera continuidad y experiencia técnica en los gobiernos subnacionales pese a los cambios de gobierno que pueden propiciar un retroceso en las acciones y acuerdos suscritos con sus pares en el exterior.

En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsaría la elaboración de “Planes Regionales de Internacionalización” a fin de que los gobiernos regionales identifiquen sus potencialidades y las de sus gobiernos locales, el cual además deba involucrar a la sociedad civil y el empresariado regional/local. Ello se viene operando a través de la APCI, pero limitado al ámbito de la Cooperación Internacional, con diversas limitaciones como la ausencia de lineamientos o un plan general que oriente a los regionales, así como la ausencia de un canal que efectúe el seguimiento desde el MRE.

Siendo así, se puede recoger la experiencia entre el Mincetur y los gobiernos subnacionales con los Planes Regionales Exportadores (PERX), el cual ha sido un método eficiente de articulación en materia de comercio exterior y turismo, coadyuvando a la oferta regional en estos aspectos. Aunque, con la salvedad que el

MRE tiene un ámbito de actuación mucho más amplio con los gobiernos subnacionales, dado que involucra, no solo la cooperación internacional, sino también las relaciones internacionales (comercio, turismo, educación, ciencia, educación, cultura, deporte, entre otros).

En cuanto a la estructura de los planes, se puede sugerir la siguiente, a partir de la revisión de los planes desarrollados a nivel regional:

**Tabla 23**

Propuestas de estructura de los Planes Regionales de Internacionalización.

<b>Finalidad</b>	<b>Estructura</b>
Análisis del contexto, establecer los objetivos que orienten sus acciones y elaborar un perfil de la región, la cual pueda presentarse a sus contrapartes por los OSE en el exterior, eventualmente.	1. Marco Conceptual y legal 2. Objetivo general y objetivos específicos del plan 3. Contexto mundial y nacional 4. Características de la Región (aspectos generales, aspectos demográficos, aspectos socioeconómicos, aspectos económicos)
Advertir su capacidad de oferta como entidad subnacional y los desafíos que presenta, la identificación de AI servirá para articular con el MRE y los OSE.	5. Análisis FODA de la región (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) 6. Relaciones Internacionales con entidades extranjeras (identificar los acuerdos interinstitucionales e instrumentos jurídicamente no vinculantes)
Datos sobre la institucionalización de la CTI en el gobierno subnacional.	7. Oficina de Cooperación Técnica Internacional (función, visión, misión, objetivos). 8. Cooperación Técnica Internacional en la región (visión y misión, prioridades de la CTI a nivel internacional, nacional, regional)
Estrategias del plan a corto, mediano y largo plazo, responsables de cada acción e indicadores de desempeño que servirán para su implementación, seguimiento y evaluación.	9. Marco estratégico a. Periodo b. Ejes y objetivos estratégicos c. Acciones estratégicas d. Matriz de la estrategia 10. Implementación, seguimiento y evaluación del PRCTI

Elaboración propia.

La implementación de estos planes se llevaría a cabo de manera progresiva, para lo cual el MRE puede identificar regiones específicas según criterios establecidos en

lineamientos o un plan de internacionalización de gobiernos subnacionales. Estos instrumentos permitirían desplegar estrategias con una oferta del Perú en el exterior mucho más enriquecida y con amplias posibilidades de posicionamiento mediante actividades diversas, como la organización de ferias anuales de internacionalización de una determinada región, en la cual se invite a contrapartes del exterior en coordinación con los OSE, una práctica empleada en México y en Colombia (solo en el primer caso con articulación de la Cancillería).

### 3.2.5. Fortalecer el relacionamiento interinstitucional del MRE con los gobiernos subnacionales

Para ello es necesario tener en cuenta las regiones con las cuales el MRE tiene convenios de cooperación interinstitucional, los cuales se presentan en la siguiente tabla, en base a la información de la Dirección General de Tratados:

**Tabla 24**

Convenios de Cooperación Institucional del MRE con gobiernos subnacionales

<b>Partes</b>	<b>Denominación del convenio</b>	<b>Fecha del Convenio</b>
La Junta de Coordinación Interregional de la Macro Norte y Oriente – Ministerio de Relaciones Exteriores	Convenio de colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y los gobiernos regionales integrantes de la Junta de Coordinación Interregional de la Macro Norte y Oriente	4/02/2005
Gobierno Regional de Tacna – Ministerio de Relaciones Exteriores	Convenio de colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gobierno Regional de Tacna	23/05/2006 y adendas 2008
La Junta de Coordinación Interregional de las regiones del Norte y Oriente (INTERNOR) – Ministerio de Relaciones Exteriores	Convenio de colaboración interinstitucional que suscriben el Ministerio de Relaciones Exteriores y los señores presidentes de los gobiernos regionales integrantes de la Junta de Coordinación Interregional de las regiones del Norte y Oriente (INTERNOR)	11/05/2007
Gobierno Regional de Madre de Dios – Ministerio de Relaciones Exteriores	Convenio de colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Gobierno Regional de Madre de Dios	20/02/2009

Elaboración propia.

Es menester precisar que estas juntas de coordinación que agrupan a determinados gobiernos regionales fueron creadas como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones que anteceden a las macrorregiones existentes. Se crearon un total de 10 juntas de Coordinación Interregional (CND, 2006, p. 43).

Para un acercamiento institucional entre el MRE y los gobiernos regionales puede iniciarse la celebración de nuevos convenios de colaboración interinstitucional con las macrorregiones (Norte, Sur, Centro, Selva). No obstante, dado que ello implicaría una movilización importante de esfuerzos, se debería considerar un acercamiento individual, tal como se ha hecho con los casos de Tacna y Madre de Dios.

Asimismo, se puede recurrir a la experiencia de la Cancillería de España analizada previamente y a las recomendaciones elaboradas por Obando (2021) que demuestran los beneficios de establecer coordinaciones con las asociaciones de gobiernos regionales y municipales. Actualmente, las de mayor actividad y representatividad son la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la REMURPE (Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú). El relacionamiento puede aprovechar los espacios generados por el mecanismo del Gore-Ejecutivo, a fin de presentar las propuestas y estrategias, una vez definidas a nivel interno.

#### **4. Balance de ventajas y desafíos de las estrategias propuestas**

A partir del análisis de las estrategias propuestas anteriormente, se presenta la siguiente tabla que resume las ventajas y desventajas de cada una.

**Tabla 25****Ventajas y desafíos de las estrategias propuestas**

<b>Estrategia propuesta</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desafíos</b>
Desarrollo del marco regulatorio de los acuerdos interinstitucionales	Constituye la base para lograr la transformación del fenómeno paradiplomático a la diplomacia descentralizada. Asimismo, fortalece la internacionalización de los gobiernos subnacionales.	Esfuerzos anteriores se han estancado debido a que requiere el consenso de criterios jurídicos para su aprobación, sea de carácter sectorial (vía decreto supremo) o congresal (vía ley).
Definir al responsable de las estrategias de diplomacia descentralizada en la estructura orgánica del MRE	Permite articular de manera eficiente e integrada las acciones entre MRE y gobiernos subnacionales con un canal exclusivo para la diplomacia descentralizada (experiencias comparadas: México, Chile, España).	Para la creación de un órgano de Línea de segundo nivel se requiere la emisión de un Decreto Supremo, motivado por informe técnico de OPP y LEG y la aprobación de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
Definir las áreas de incidencias de la diplomacia descentralizada para la política exterior peruana	Coadyuva al cumplimiento de los objetivos de la política exterior y determinar los actores internos del MRE que requieren fortalecer sus capacidades en diplomacia descentralizada.	Requiere la construcción e implementación de lineamientos que orienten las acciones de diplomacia descentralizada (experiencias existentes: política exterior cultural y científica).
Emplear la gestión de los acuerdos interinstitucionales como un indicador de desempeño de la diplomacia descentralizada en los instrumentos de planificación	Facilita la medición de los objetivos establecidos en los instrumentos de planificación, en especial los referidos a la articulación con gobiernos subnacionales. Los AI son indicadores cuantificables por naturaleza.	Puede interpretarse de manera limitada como un procedimiento de “control” de los AI, cuando se trata de coadyuvar a su celebración, y brindar seguimiento para su profundización.
Coadyuvar a la institucionalización de la actividad internacional de los gobiernos subnacionales mediante la formulación de planes regionales	Transforma el enfoque de la diplomacia descentralizada a una política del sector MRE, posicionando su liderazgo como ente promotor del desarrollo integral.  Incrementa la oferta externa del Perú con los países y sus gobiernos subnacionales, con un catálogo descentralizado en múltiples materias.	Requiere una importante coincidencia de capacidades económicas y humanas a fin de construir una arquitectura de Planes Regionales de Internacionalización en las 25 regiones.
Fortalecer el relacionamiento interinstitucional del MRE con los gobiernos subnacionales	Refuerza el acercamiento del MRE y sus canales desconcentrados (ODE) para promover la relación de cooperación.	La firma de estos convenios requiere de conversaciones previas entre el MRE y el gobierno subnacional a fin de atender sus prioridades en la acción internacional.

Elaboración propia.

La lista no pretende ser limitativa de las múltiples ventajas y desventajas que existan sobre cada propuesta. Su objetivo es evidenciar que la construcción de la diplomacia descentralizada implica una necesaria reorganización de esfuerzos al interior de la Cancillería. Al respecto, resulta prudente concluir con la reflexión del embajador Hubert Wieland Alzamora (2002):

En la práctica aflora siempre la tentación de estimar que el objetivo más fácil de lograr es el que el Estado debería buscar. Metas inmediatas, es decir, aquellas que de alcanzarse servirían solo como medios para llegar a otras más importantes, tienden a adquirir mayor trascendencia de la que en realidad tienen, y así dejan de ser medios para convertirse en objetivos finales.

La eficacia de una política exterior sufrirá inevitablemente si se yerra en el cálculo del plazo que es menester para cristalizar un propósito o si falta la apreciación debida de los valores que justifican una política específica. En verdad, no hay sustituto alguno en política exterior para un fin claramente racionalizado y cabalmente entendido, sobre todo hoy, cuando se verifican grandes cambios en el entorno internacional (p. 51).

En ese sentido, los desafíos para desarrollar una diplomacia descentralizada a partir de la gestión de los acuerdos interinstitucionales no tienen respuestas a corto plazo. En realidad, demandan mucha paciencia y esfuerzo, especialmente la tarea de articular con los diferentes gobiernos subnacionales en un entorno interno complejo. Sin embargo, estas acciones consolidarán una respuesta eficiente y congruente al fenómeno paradiplomático, las cuales nos acercarán al objetivo común de lograr el desarrollo inclusivo y sostenible.

## CONCLUSIONES

1. La paradiplomacia describe la actividad internacional de las entidades subnacionales desde un enfoque de contradicción, cuyos efectos pueden resultar inciertos para la política exterior del gobierno central. Frente a ello, algunos Estados han implementado mecanismos para promover los efectos complementarios de la paradiplomacia, incluyendo en las Cancillerías la función de impulsar y fortalecer la internacionalización de sus gobiernos subnacionales, a lo que se ha denominado diplomacia descentralizada. En este contexto, se ha puesto especial atención sobre los acuerdos interinstitucionales al ser los instrumentos cuyo aprovechamiento resulta clave para los gobiernos subnacionales pues establecen una relación de largo plazo y cooperación mutua, por lo que se requiere un mayor desarrollo de su naturaleza jurídica y de mecanismos para el asesoramiento de su celebración.

2. El análisis de las estrategias de las Cancillerías de México y España evidencian mecanismos de apoyo técnico, jurídico y financiero para la celebración de acuerdos interinstitucionales. El objetivo es promover la celebración de acuerdos de cooperación amplia y/o específica en la cual se genere una relación de mutuo aprovechamiento y atienda las necesidades identificadas por los gobiernos subnacionales, a la vez que se mantiene la congruencia con la política exterior. Por otro lado, los casos de Chile y Colombia evidencian una reducida atención a los acuerdos interinstitucionales, así como una vinculación con los gobiernos subnacionales concentrada en el desarrollo e integración fronteriza. En la mayoría de los casos analizados se ha desarrollado un acercamiento más profundo mediante unidades dentro de las estructuras orgánicas de sus Cancillerías que superan el enfoque de la desconcentración de servicios.

3. A nivel nacional, los acuerdos interinstitucionales cuentan con un marco legal que requiere mayor desarrollo, especialmente para definir el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a su celebración y disponga mecanismos dirigidos a la diplomacia descentralizada, ello se podría alcanzar con la normativa propuesta.

Asimismo, se propone la creación de una Dirección de Coordinación Política dedicado a promover la internacionalización de los gobiernos subnacionales y su ejecución de manera planificada mediante Planes Regionales de Internacionalización. De esta manera, se busca integrar a los acuerdos interinstitucionales como una de las variables de la política exterior peruana.

4. La diplomacia descentralizada no debería entenderse como una de las nuevas áreas de desarrollo de diplomacia, como la diplomacia científica o la diplomacia digital, sino que constituye una nueva forma de entender el fenómeno de la paradiplomacia. De esta manera, el enfoque que plantea la diplomacia descentralizada plantea aprovechar el potencial de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, hacer más eficientes las acciones de promoción de los Órganos del Servicio Exterior e impulsar la consecución de los objetivos de política exterior de cualquier índole.

5. El desarrollo tanto teórico como práctico de los acuerdos interinstitucionales en el Perú es aún una materia que requiere mayor profundización, especialmente en el desarrollo de sus aspectos jurídicos y en las particularidades que presenta su celebración por los gobiernos subnacionales. Si bien las prácticas comparadas pueden ofrecer las necesidades generales para la internacionalización de regiones y ciudades, ello debe profundizarse mediante un análisis de campo a través de equipos conjuntos dedicados a estudiar sus experiencias de relacionamiento para perfeccionar las estrategias establecidas.



## BIBLIOGRAFÍA

### I. LIBROS Y ARTÍCULOS

Abugattas, G. (2015). Acuerdos Internacionales Administrativos y Acuerdos Interinstitucionales: comentario a las regulaciones española, mexicana y peruana. *Ars Iuris Slamanticensis: AIS*, 3(1), pp. 257-261.

Aldecoa, F. (2006). La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones. En: Rodríguez, S. (2006). La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales, pp. 51-82. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/par\\_rel\\_inter\\_gob.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/par_rel_inter_gob.pdf)

Álvarez, M. (2016). Paradiplomacia en las relaciones Chileno-Argentinas: la integración desde Coquimbo y San Juan. Universiteit Leiden.

Añorve, D. y Díaz, F. (2017). Los acuerdos de hermanamiento del municipio de Guanajuato con ciudades estadounidenses: evaluación y propuesta para su institucionalización. *Revista Internacionales*, 3 (6), pp. 136-164.

Arana, C. (2015). Paradiplomacia mexicana: Aproximación histórica al desarrollo de las relaciones internacionales de las entidades federativas en México. *InterNaciones*, 5, pp. 25-41. <https://doi.org/10.32870/in.v0i5.2737>

Arenas, G. (2018). Paradiplomacia: definiciones y trayectorias. *Papel Político*, 23, pp. 1-19. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>

Batista, S., Jakobsen, K., Evangelista, A. (2008). La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. [https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/385\\_193.pdf](https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/385_193.pdf)

BOE – Boletín Oficial del Estado (2014). Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12326.pdf>

BOE – Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>

BOE – Boletín Oficial del Estado (2020). Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-7437>

Bonifaz, G. (2016). Los acuerdos interinstitucionales. *Política Internacional*, 122, pp. 9 – 42.

CEMR (2008). Los hermanamientos para el mundo de mañana: guía práctica. Council of European Municipalities and Regions. [http://femp.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia\\_hermanamientos.pdf](http://femp.femp.es/files/120-45-CampoFichero/Guia_hermanamientos.pdf)

CEPAL (2013). Tipología de instrumentos internacionales. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia\\_instrumentos\\_internacionales\\_10.2013.esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia_instrumentos_internacionales_10.2013.esp.pdf)

CEPLAN (2019). Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN. <https://www.ceplan.gob.pe/documentos/guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/>

Clemente, I. (2018). Paradiplomacia y relaciones transfronterizas. *Civitas, Revista de Ciencias Sociales*, 18(2), pp. 319-331. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29640>

CND (2006). El modelo peruano de descentralización. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/F0F7A45E99A6FE5805257E42005D3688/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Modelo\\_Peruano\\_de\\_Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0F7A45E99A6FE5805257E42005D3688/$FILE/1_pdfsam_Modelo_Peruano_de_Descentralizacion.pdf)

Duque, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. *Revista Uni-pluriversidad*, 11(3), pp. 53-74. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/12432>

Duran, M. (2016). Paradiplomacy as a Diplomatic Broker. Between Separating Differences and Engaging Commonalities. Editorial Brill.

Fernández, J. (2021). El gobierno electrónico como espacio de paradiplomacia en Oaxaca y Puebla. *oasis*, 33, pp. 193-222. <https://doi.org/10.18601/16577558.n33.11>

Flores, R. (2011). La diplomacia multinivel en la relación México-República Popular China: perfil de desempeño y desafíos ante el siglo XXI. *Portes, Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 5(10), pp. 7-34.

Iglesias, M. (2020). Herramientas institucionales para promover la internacionalización de las ciudades mexicanas. *Revista TIP*, pp. 8-9. [https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/revista\\_tip\\_mexico\\_nov\\_2020](https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/revista_tip_mexico_nov_2020)

Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 22, pp. 5-21. <https://core.ac.uk/download/pdf/61707265.pdf>

Ippolito, D. (2017). Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la paradiplomacia y de sus variables explicativas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, pp. 29-47.

Machado de Oliveira, T. y Feitoza do Nascimento, R. (2018). La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay. *Frontera Norte*, 30 (60), pp. 57-84. <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v30n60/0187-7372-fn-30-60-00057.pdf>

Mazuelos, A. (2004). Soft Law ¿Mucho ruido y pocas nueces? *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 8, pp. 1-40. [http://www.reei.org/index.php/revista/num8/archivos/MazuelosBellido\\_reei8.pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num8/archivos/MazuelosBellido_reei8.pdf)

Mesa, J. (2020). Paradiplomacia y desarrollo endógeno. Estudio de caso de la Ciudad de Medellín. 2000-2015. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 115. <https://doi.org/10.24215/23142766e115>

Mesa, J. y González, C. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. *Paper Político*, 21, pp. 537-563. <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v21n2/0122-4409-papel-21-02-00537.pdf>

Mesa, J. y González, C. (2019). Estudio de la paradiplomacia en el marco regulatorio de la Unión Europea. *Revista de Relaciones Internacionales y Seguridad*, 15(1), pp. 145-158. <https://www.redalyc.org/journal/927/92764558010/html/#fn3>

Mezarina, S. y Rosales, P. (2019). Los acuerdos interinstitucionales en la práctica peruana de derecho internacional. *Derecho PUCP*, (82), 371-406. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201901.013>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s.f.). Guía jurídica de tratados y otros instrumentos. <https://www.cancilleria.gov.co/guia-juridica-tratados-otros-instrumentos>

Moya, D. (2018). La diplomacia interna de Colombia. *Foreign Affairs Latinoamérica*. <https://revistafal.com/la-diplomacia-interna-de-colombia/>

Novak, F. y Corrochano, L. (2003). *Derecho Internacional Público. Tomo I: Introducción y fuentes*. Editorial PUCP.

Nuria (2018). Régimen jurídico de la actividad internacional de las universidades públicas. *Actas del XIII Congreso de la AEPDA, Instituto Nacional de Administración Pública*, pp. 613-661. <https://bit.ly/3z2dWik>

ONTIER (2017). Memorandum de entendimiento ¿legalmente vinculante? <https://mex.ontier.net/ia/mou.pdf>

Organización de Estados Americanos OEA (2020). Guidelines of the Inter-American Juridical Committee on Binding and Non-Binding Agreements. Comité Jurídico Interamericano, OEA. [http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/Guidelines\\_on\\_Binding\\_and\\_Non-Binding\\_Agreements\\_publication.pdf](http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/Guidelines_on_Binding_and_Non-Binding_Agreements_publication.pdf)

Orozco, L. (2016). Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales en el sistema jurídico mexicano. *Cuestiones Constitucionales*, 34, pp. 27-63. <https://dx.doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.07.002>

Orozco, L. (2016). Los actores subnacionales en la nueva fase del proceso de globalización. *Revista de Comunicación*, 15, pp. 183-197. [https://revistadecomunicacion.com/pdf/2016/9\\_Art183-197.pdf](https://revistadecomunicacion.com/pdf/2016/9_Art183-197.pdf)

Ovando, C. y Riquelme D. (2019). Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte. *Aldea Mundo*, 24(47), pp. 59-70. <https://www.redalyc.org/journal/543/54364072010/html/>

Ovando, C. y González, S. (2018). El papel de la paradiplomacia entre el norte de Chile y el sur del Perú: antecedentes históricos, limitaciones institucionales y nuevos desafíos “Posfallo de la Haya”. *Diálogo Andino*, 55, pp. 79-91.

Pagani, A. (2019). La paradiplomacia como respuesta institucional a cuestiones medioambientales. Una breve mención a casos paradigmáticos. *Anuario en Relaciones Internacionales*, pp. 1-6. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/a2019medambArticulosPagani.pdf>

PROMEHCID (2009). Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa en Acción: Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano.

Rodríguez, M. (2009) Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. *Gobernanza Global*, 2, pp. 1-31. [https://issuu.com/iladir-instlatino/docs/revista\\_gobernanza\\_02\\_indice](https://issuu.com/iladir-instlatino/docs/revista_gobernanza_02_indice)

Ruiz, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 49, pp. 253-275.

Schiavon, J. (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). *CIDE*, 201, pp. 1-37.

Schiavon, J. (2010) Las relaciones Internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009. En: Torres, B. y Vega, G. (2010) Los grandes problemas de México: XII Relaciones Internacionales, pp. 241-283. <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Las-relaciones-internacionales-de-los-gobiernos-estatales-en-M%C3%A9xico-en-la-d%C3%A9cada-de-2000-2009.pdf>

Schnake, L. (2011). Paradiplomacia en Chile: el caso de la Región Metropolitana. *Análisis y Propuestas*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08521.pdf>

SRE (2009). Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano. PROMEHCID. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. [https://static.s123-cdn-static-d.com/uploads/2414151/normal\\_5f4c046ee9d68.pdf](https://static.s123-cdn-static-d.com/uploads/2414151/normal_5f4c046ee9d68.pdf)

SRE (2020) el ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas. Secretaría de Relaciones Exteriores de México e Instituto Matías Romero. <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/documentos/ABC.pdf>

Suárez, E. y Zapata, E. (2015). Gobiernos locales: actores internacionales. En *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, pp. 11-18. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/introd104.pdf>

Tirado, M (2003). Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria. *Derecho & Sociedad*, 20, pp. 143-159.

Velásquez, R. y Schiavon, J. (2009). Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México. CIDE, 187, pp. 1-22.

Villegas, L. (2011). Diplomacia Local Mexicana. Tesina Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Monterrey. <http://hdl.handle.net/11285/629479>

Wieland, H. (2002). Manual del Diplomático. Fondo de Cultura Económica.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. Desafíos, 28(I), pp. 15-34. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352016000100002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002)

## II. TESIS

Cano, A. (2017). Los acuerdos de hermanamiento como instrumento para el fortalecimiento de la asociación estratégica integral entre el Perú y China. [Tesis de Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, ADP]. Repositorio Institucional – ADP.

Clemente, J. (2020). La importancia de la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en la celebración de instrumentos internacionales: análisis de la celebración de instrumentos con entidades no estatales en el marco de las relaciones del Perú con China y Taiwán. [Tesis de Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, ADP]. Repositorio Institucional – ADP.

Mutti, A. (2018). La política internacional de los actores subnacionales. El Municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015). [Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires]. Repositorio Institucional - UNICEN.

Obando, C. (2021). Mejora de la gestión de los acuerdos interinstitucionales entre los gobiernos regionales y municipales nacionales con sus pares del exterior, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. [Tesis para obtener el título profesional de abogado, Universidad Privada Antenor Orrego]. Repositorio Institucional - UPAO.

Oddone, C. (2015). La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el Mercosur (2003-2013): una aproximación teórica y práctica. [Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales e Historia del Derecho, Universidad del País Vasco]. Repositorio Institucional - Universidad del País Vasco.

Ortega, M. (2016). Factores que afectan la continuidad de la actividad internacional de los gobiernos locales: el caso de la paradiplomacia en Zapopan, Jalisco. [Tesina de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. Repositorio Institucional – CIDE.

Rodríguez, S. (2014). La cooperación internacional para el fortalecimiento del desarrollo de los gobiernos locales: una aproximación a la experiencia y situación actual de Guadalajara, Jalisco, México, 2000-2012. [Tesis de Maestría en

Administración Pública, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio Institucional – UBA.

Salcedo, B. (2019). ““Institucionalización de la Diplomacia Descentralizada y la Gestión de los Convenios de Cooperación Descentralizado en la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el 2011–2018” [Tesis de Bachiller en Relaciones Internacionales, UTP]. Repositorio Institucional – UTP.

Sedano, A. (2019). La celebración de tratados entre el Perú y gobiernos subestatales: análisis a partir del caso de la provincia canadiense de Quebec. [Tesis de Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales, ADP]. Repositorio Institucional – ADP.

Suárez, D. (2014). Los efectos transnacionales del autonomismo departamental boliviano. [Tesina de grado en Relaciones Internacionales, Universidad de Palermo]. Repositorio Institucional – Universidad de Palermo.

Tafur, J. y Valencia, K. (2019). “La Cooperación Descentralizada como herramienta para Eel desarrollo social de las regiones del Perú” [Tesis de Bachiller en Relaciones Internacionales, USIL]. Repositorio Institucional – USIL.

### III. PÁGINAS WEB

ACI Medellín (25 de setiembre de 2021). Medellín es la primera ciudad hermana de Puerto Morelos. Disponible en: <https://www.acimedellin.org/medellin-es-la-primera-ciudad-hermana-de-puerto-morelos/>

Ardila, M. (25 de setiembre de 2021). ¿Transición hacia una diplomacia local? Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <https://coordenadas-mundiales.uexternado.edu.co/transicion-hacia-una-diplomacia-local/>

APCI (16 de setiembre de 2021). Planes Regionales de CTI. Disponible en: <http://portal.apci.gob.pe/index.php/planes>

Burgos, K. (20 de junio de 2021). Acuerdos interinstitucionales en el Derecho Internacional peruano. Suntur Legal. <https://sunturlegal.wordpress.com/2020/11/04/acuerdos-interinstitucionales-en-el-derecho-internacional-peruano/>

CEMR (18 de junio de 2021a) Spain. Council of European Municipalities and Regions. <https://www.ccre.org/pays/view/4>

CEMR (18 de junio de 2021b). Introducing CEMR. Council of European Municipalities and Regions. [https://ccre.org/en/article/introducing\\_cemr](https://ccre.org/en/article/introducing_cemr)

Congreso de la República (16 de setiembre de 2021). PL 2571/2017-CR, Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional sobre el Perfeccionamiento Interno de los Tratados.

EC (18 de junio de 2021a). Programa Europa para los ciudadanos. European Comission. [https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/previous-programmes-2014-2020/europe-citizens-efc\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/previous-programmes-2014-2020/europe-citizens-efc_en)

EC (18 de junio de 2021b). Proyecto 25 aniversario hermanamiento NAVA-CLOHARS CARNOËT. European Comission. <https://ec.europa.eu/programmes/europe-for-citizens/projects/efc-project-details-page/?nodeRef=workspace://SpacesStore/17b3a6e2-4d21-44d2-bf5e-caa231b36e96>

EC (18 de junio de 2021c). Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV). European Comission. <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/cerv>

FAMCP (18 de junio de 2021). Jornada formativa para tratar sobre los hermanamientos de municipios. Federación Aragonesa de Municipios y Provincias. <https://www.famcp.es/jornada-formativa-tratar-los-hermanamientos-municipios/>

FEMP (18 de junio de 2021a). Quiénes somos. Federación Española de Municipios y Provincias. <http://www.femp.es/quienes-somos>

FEMP (18 de junio de 2021b). Listado de hermanamientos con Latinoamérica y con Europa. Federación Española de Municipios y Provincias. <https://bit.ly/2VVnFsB>

Fernández Rozas (26 de setiembre de 2021). Composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Coordinación en materia de tratados y otros acuerdos internacionales. Disponible en: <https://fernandezrozas.com/2019/10/22/composicion-y-funcionamiento-de-la-comision-interministerial-de-coordinacion-en-materia-de-tratados-y-otros-acuerdos-internacionales/>

FIAPP (18 de junio de 2021). Acerca de FIIAP. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. <https://www.fiiapp.org/acerca-de-fiiapp-main/>

INEI (16 de junio de 2021). Municipalidades del país brindarán información autodiligenciada para actualizar el Registro Nacional de Municipalidades 2020: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/municipalidades-del-pais-brindaran-informacion-autodiligenciada-para-actualizar-el-registro-nacional-de-municipalidades-2020-12179/>

Luyo (16 de junio de 2021). ¿Fracasó la descentralización peruana? Análisis a propósito de la crisis sanitaria. Ius 360. <https://ius360.com/fracaso-la-descentralizacion-peruana-analisis-a-proposito-de-la-crisis-sanitaria/>

MINREL (25 de setiembre de 2021). Dirección de Coordinación Regional. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. <https://minrel.gob.cl/politica-exterior/secretaria-general-de-politica-exterior/dicore>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (25 de setiembre de 2021). Resolución 9709 de 2017. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_9709\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_9709_2017.htm)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú (16 de setiembre de 2021). Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Relaciones Exteriores (PESEM) 2015-2021.

Municipalidad de Treptow-Kopenick (Alemania) con la Municipalidad Provincial de Cajamarca del año 1998 Evento disponible en: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=852128012034157&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=852128012034157&ref=watch_permalink)

Nota de prensa 30 de mayo de 2018 del GORE La Libertad. Nota disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/regionalalibertad/noticias/103682-embajador-de-rumania-propone-hermanar-a-nuestra-region-con-banat>

SRE (s.f.) Marco Jurídico Cooperación Internacional Gobiernos Locales. Secretaria de Relaciones Exteriores de México. [https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/imagenes\\_gobiernos/eventos/Seminario/2.%20md.pdf](https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/imagenes_gobiernos/eventos/Seminario/2.%20md.pdf)

SRE (4 de julio de 2021). Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/risre150212.pdf>

SRE (18 de junio 2021a). Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. SEGOB. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021)

SRE (18 de junio 2021b). Directorio de la Dirección General de Coordinación Política. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. <https://directorio.sre.gob.mx/index.php/oficinas-centrales/direccion-general-de-coordinacion-politica>

#### **IV. NORMAS LEGALES**

Código Civil de 1984.

Constitución Política del Perú de 1993

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969

Convenio sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales entre sí de 1986

Decreto Legislativo N. 1088, Ley que crea y regula la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (SINAPLAN).



Decreto Legislativo 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones

Decreto Supremo N.º 020-2002-RE dispone la creación de las Oficinas Descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores

Decreto Supremo 052-2005-RE “Aprueban creación de Archivo de Acuerdos de Hermanamiento y/o Colaboración entre ciudades peruanas y sus similares en el exterior”,

Decreto Supremo N.º 031-2007-RE “Adecuan normas nacionales sobre el otorgamiento de Plenos Poderes al derecho internacional contemporáneo”

Decreto Supremo N.º 135-2010-RE. Reglamento de Organización y Funciones del MRE

Directiva 002-DGT/RE-2013 "Lineamientos Generales sobre la suscripción, perfeccionamiento interno y registro de los Tratados"

Directiva DEE 002-2015 OPP/RE “Lineamientos para la elaboración y suscripción de convenios de colaboración y/o cooperación interinstitucional”

Ley 27444 “Ley de Procedimiento Administrativo General”.

Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley 28875, Ley de Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no reembolsable – SINDCINR.

Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Memorándum N.º DGT01270/2018 “Criterios a utilizar para el registro, clasificación y archivo de instrumentos, la elaboración de informes de naturaleza jurídica y para la emisión de copias de los instrumentos”

Sentencia del Tribunal Constitucional 00047-2004-AI. Sentencia disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

## **V. NORMAS DE INTERÉS DE PARTE**

Acuerdo de Consejo Regional N.º 297-2020-CR/GRM del Gobierno Regional de Moquegua. <https://www.regionmoquegua.gob.pe/wp-content/uploads/archivos/ACUERDO%20CONSEJO%20REG/ACR%20297-2020.pdf>

Acuerdo de Consejo Regional N.º 1137-2015/GRP-CR del Consejo Regional  
del GORE Piura.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/650898/202054540631818082720200426-50482-okl875.pdf>

Acuerdo Regional N.º 046-2017-GRA/CR-AREQUIPA.  
[https://www.regionarequipa.gob.pe/Cms\\_Data/Contents/GobRegionalArequipaInv/Media/DatosGenerales.AcuerdosRegionales/2017/46-20170001.pdf](https://www.regionarequipa.gob.pe/Cms_Data/Contents/GobRegionalArequipaInv/Media/DatosGenerales.AcuerdosRegionales/2017/46-20170001.pdf)

Resolución Ejecutiva Regional N.º 604-2015/Gobierno Regional Piura-GR.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/798563/47228619398939985120200606-29891-16qiypl.pdf>

Resolución Ejecutiva Regional N.º 146-2019-GOREMAD/GR del Gobernador  
Regional de Madre de Dios.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1328857/RESOLUCI%C3%93N%20EJECUTIVA%20REGIONAL%20N%C2%B0%20146-2019-GOREMAD/GR.pdf>

Resolución Ejecutiva Regional N.º 438-2019/GOB.REG-HVCA/GR.  
[http://www.regionhuancavelica.gob.pe/descargas/upload/Resoluciones%20Ejecutivas%20Regionales/Resoluciones%20Ejecutivas%20Regionales%20ano%202019/321815\\_RER-438-2019.pdf](http://www.regionhuancavelica.gob.pe/descargas/upload/Resoluciones%20Ejecutivas%20Regionales/Resoluciones%20Ejecutivas%20Regionales%20ano%202019/321815_RER-438-2019.pdf)

## **ANEXO 1: ESQUEMA DE LA PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LOS ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES**

*Nota: El sustento de cada artículo propuesto se encuentra desarrollado en el Capítulo III de la presente investigación.*

### **Artículo 1.- Definición**

Se entiende por Acuerdo Interinstitucional, el convenio regido por el derecho internacional público y/o por el ordenamiento interno de las partes, celebrado por escrito, entre cualquier entidad o entidades de la Administración Pública y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente adoptado y en vigor.

Para la suscripción de Acuerdos Interinstitucionales no se requerirá del otorgamiento de plenos poderes.

### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

Se entenderá por entidad o entidades de la Administración Pública a las referidas en el artículo I del Título de Preliminar de la Ley 27444 y el ámbito material de los Acuerdos Interinstitucionales, así como, la capacidad de quienes lo suscriban deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las entidades de la Administración Pública que son partes de los acuerdos.

En ninguna circunstancia podrán versar sobre las materias a que se refiere el Artículo 56° de la Constitución Política ni estar inmersos dentro de las causales señaladas en el segundo párrafo de dicho Artículo.

No constituyen Acuerdos Interinstitucionales los acuerdos que, pese a ser celebrados por las entidades descritas, constituyan en su totalidad instrumentos no vinculantes jurídicamente.

### **Artículo 3.- Acuerdo Interinstitucional regido por el derecho internacional público**

El Acuerdo Interinstitucional celebrado por la entidad o entidades de la Administración Pública, en ejecución de un tratado internacional previamente adoptado que así lo prevea, deberá respetar el contenido de dicho tratado que le dé cobertura, así como los límites que haya podido establecer para su celebración.

#### **Artículo 4.- Requisitos de forma**

Los Acuerdos Interinstitucionales no pueden comprometer obligaciones a nombre del Estado peruano ni celebrarse a nombre de este, por ello en su redacción la entidad de la administración pública que lo suscribe no deberá hacer menciones al “Gobierno peruano”, “Estado peruano” o a la “República del Perú” como Sujeto de Derecho Internacional involucrado en tal acuerdo. Los acuerdos deberán celebrarse, como mínimo, en dos versiones, uno en idioma castellano y uno en el idioma de la contraparte, en caso sea diferente.

#### **Artículo 5.- Opinión previa**

Las entidades de la Administración Pública deberán solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores la opinión correspondiente acerca de cualquier proyecto de Acuerdo Interinstitucional que se pretenda celebrar con uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

La solicitud de opinión deberá acompañarse de los antecedentes de la negociación del proyecto, el ámbito de la entidad y los documentos que acrediten la capacidad para la suscripción de su representante.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los órganos de línea y de sus dependencias jurídicas analizará la solicitud y la documentación adjunta para luego formular la opinión correspondiente acerca de la procedencia de suscribirlo. El referido análisis se realizará en un plazo razonable. Si el dictamen es procedente, la entidad solicitante podrá proceder a su suscripción y deberá remitir una copia certificada por su fedatario institucional al Ministerio de Relaciones Exteriores para fines de registro y archivo.

#### **Artículo 6.- Finalidad de la opinión previa**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de sus dependencias jurídicas, verificará que el contenido del proyecto de Acuerdo Interinstitucional sometido a consulta no verse sobre las materias reservadas a los tratados, conforme lo establecido en el artículo 2. El órgano de línea que corresponda según la materia verificará la coherencia con la política exterior para lo cual podrá efectuar consultas a otras oficinas del MRE. Adicionalmente, el informe podrá plantear sugerencias de redacción.

Es responsabilidad de las entidades de la Administración Pública que el contenido de los Acuerdos Interinstitucionales se circunscriba exclusivamente a sus atribuciones propias y que sean consistentes con la legislación.

### **Artículo 7.- Del seguimiento del Acuerdo Interinstitucional**

El seguimiento al cumplimiento del Acuerdo Interinstitucional, así como su implementación y ejecución es competencia exclusiva de la entidad o entidades de la Administración Pública que suscribe.

En los casos de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por los gobiernos subnacionales, siempre que cuenten con opinión previa procedente y se hayan remitido para su archivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizará un seguimiento complementario y ofrecerá apoyo técnico para su profundización, en el marco de sus mecanismos establecidos para tal fin.

### **Artículo 8.- Archivo y solicitud de copias certificadas**

Créase el Archivo de acuerdos interinstitucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. El cual deberá contar necesariamente con un registro particular de los acuerdos interinstitucionales celebrados por un gobierno subnacional peruano bajo la denominación de “Registro de Acuerdos de Hermanamiento y/o Convenios de colaboración”, a fin de facilitar lo establecido en el artículo 7.

Toda solicitud de copias certificadas de acuerdos interinstitucionales que consten en el Archivo será formulada al Ministerio de Relaciones Exteriores. La dependencia competente será la encargada de elaborar y actualizar una base de datos electrónica del Archivo de acuerdos interinstitucionales, con fines informativos.

### **Artículo 9.- Formalización de Acuerdos Interinstitucionales en vigor**

Las entidades de la Administración Pública que hayan suscrito acuerdos interinstitucionales con sus similares en el exterior, antes de la entrada en vigor del presente Decreto Supremo, deberán remitir a al Ministerio de Relaciones Exteriores las copias certificadas por su fedatario institucional de los acuerdos suscritos, para su registro y archivo correspondiente.

Para que proceda el registro solicitado se deberá efectuar una evaluación previa cuyos fines serán los establecidos en el artículo 6 y será llevada a cabo por el órgano de línea que corresponda y las dependencias jurídicas del Ministerio de Relaciones Exteriores. La referida evaluación se efectuará en un plazo razonable.

En caso se traten de acuerdos interinstitucionales suscritos por los gobiernos subnacionales, la dependencia competente notificará del registro y archivo a las unidades y Órganos del Servicio Exterior para el seguimiento establecido en el artículo 7.