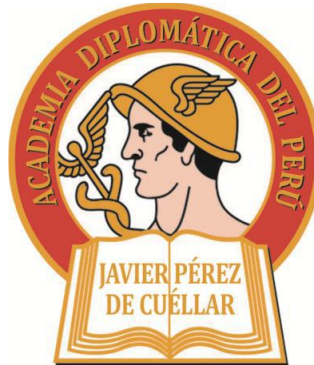


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

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

**TEMA DE INVESTIGACIÓN:
TEORIA Y PRÁCTICA EN MECANISMOS DE COORDINACIÓN BILATERALES.
Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador**

PRESENTADO POR:

Gian Carlos Caballero Chávez

Metodológico: Profesora Catalina Salazar Herrera

Tema de Fondo: Primer Secretario Miguel Zegarra

Lima, 08 de noviembre del 2016

A mi familia, por el amor y apoyo en las buenas y en las malas

AGRADECIMIENTOS

Asesores:

Primer Secretario Miguel Zegarra

Dra. Catalina Salazar

Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú:

Ministro-Consejero Mijail Quispe

Ministra-Consejera Catherine Lovón

Ministra-Consejera Patricia Navas

Primer Secretario Frankie Berninzon

Tercer Secretario Luis Andrés García

Tercer Secretario Ignacio Vargas

Tercer Secretario Esteban Bertarelli

Tercera Secretaria María del Carmen Fuentes

Tercera Secretaria Yolanda Sánchez

Tercer Secretario Franco Velit

Tercer Secretario Germán Prado

Académicos:

Mg. Oscar Vidarte

Mg. Alejandro Deustua

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación tiene como objetivo presentar los distintos factores que permitieron que los Gabinetes Binacionales puedan consolidarse en el tiempo y replicarse a otros países, partiendo de la experiencia con el Ecuador (2007-2016) y su reproducción en los casos de Colombia (2014-2016) y Bolivia (2015-2016). En tanto este mecanismo de coordinación bilateral es novedoso, no existe registro de producción académica al respecto por lo que esta investigación será el primer intento en esta línea. Por ello, el objetivo se logrará mediante la sistematización de la información recolectada del archivo de Cancillería y de la experiencia de los funcionarios diplomáticos participantes en los Gabinetes Binacionales, y sobre la base de esto se reconstruirá el proceso de funcionamiento de este mecanismo.

Las relaciones bilaterales contemporáneas con los diversos países (Bolivia, Colombia y Ecuador), el propio proceso de funcionamiento de los Gabinetes Binacionales, el papel de los actores involucrados en este mecanismo, la salvaguarda de los intereses nacionales peruanos y el voluntarismo político presidencial son factores que permiten explicar la sostenibilidad en el tiempo de los Gabinetes Binacionales. Sin embargo, se debe entender los procesos políticos internos del mecanismo para poder entender a profundidad el funcionamiento del mismo. Asimismo, se busca entender estos procesos a fin de ofrecer recomendaciones de mejora de la gestión institucional del Gabinete Binacional.

ABSTRACT

This research aims to present the different factors that allowed the consolidation and replication of Binational Cabinets in time, based on the experience with Ecuador (2007-2016), Colombia (2014- 2016) and Bolivia (2015-2016). While this mechanism of bilateral coordination is new, there is no record of academic production about it, so this research will be the first attempt in this line. Therefore, the objective will be achieved through the systematization of the information collected in the files of the Chancellery and the experience of the participant diplomats in the Binational Cabinet, and, based on this, the operational process of this mechanism will be rebuilt.

Contemporary bilateral relations with the neighbor countries (Bolivia, Colombia and Ecuador), the process of operation of the Binational Cabinet itself, the role of the actors involved in this mechanism, the safeguarding of the Peruvian national interests, and the presidential voluntarism are factors that explain the sustainability in time of the Binational Cabinets. However, one must understand the internal political processes of the mechanism to understand in depth the operation. This research also seeks to understand these processes in order to provide recommendations for improving the governance of the Binational Cabinet.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL.....	V
LISTA DE CUADROS	X
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	XI
ACRONIMOS.....	XII
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGIA.....	5
1. Formulación de la investigación.....	5
1.1 Descripción de la Situación	5
1.2 Definición del Problema	6
1.2.1. Pregunta central.....	6
1.2.2. Preguntas secundarias.....	6
1.3 Objetivos de la investigación	7
1.3.1. Objetivo General	7
1.3.2. Objetivos Específicos.....	7
1.4 Justificación de la investigación.....	8
1.4.1 Viabilidad.....	8
1.4.2 Limitaciones.....	9
2. Método y técnica de investigación	9
2.1. Método y tipo de investigación	9
2.2. Hipótesis de Trabajo	12
2.3 Variables.....	12
2.3.1 Variables de Estudio	12
2.3.2 Variables Caracterización	13
2.3.4 Operacionalización de Variables	14
2.4. Técnicas	16
2.5. Confiabilidad	17
2.6. Procedimiento.....	17

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	20
1. Antecedentes	20
2. Enfoques Teóricos para el entendimiento del Gabinete Binacional como política pública	21
2.1. Política Pública y Política Exterior	22
2.1.1. Política pública.....	23
2.1.2. Problema público	25
2.1.3. Importancia del Análisis de Política Pública.....	28
2.2. Ciclo de Políticas Públicas	31
2.2.1. Proceso de Agendación en las Políticas Públicas.....	33
2.2.2. Diseño y Elaboración de las Políticas Públicas.....	34
2.2.3. Implementación de las Políticas Públicas	36
2.2.4. Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas.....	38
2.3. Política Exterior como Política Pública en el Perú.....	39
2.3.1. Acuerdo Nacional.....	42
2.3.2. Objetivos estratégicos del MRE.....	43
2.4. Procesos de Cooperación e Integración desde el regionalismo	45
2.4.1. Coordinación, Cooperación e integración en el ámbito internacional.....	47
2.5. Modelos de toma de decisiones	50
2.5.1. Modelo racional unificado.....	50
2.5.2. Modelo organizacional	51
2.5.3. Modelo burocrático	51
2.5.4. Modelo incremental.....	52
3. Aproximaciones conceptuales	53
3.1. Interés Nacional	53
3.2. Política exterior	53
3.2.1 Política Bilateral	54
3.2.2. Países fronterizos	54

3.2.3. Diferencia entre límite y frontera.....	56
3.3. Herramientas de política exterior	57
3.3.1. Mecanismo de coordinación.....	58
3.3.2. Mecanismo de cooperación.....	58
3.3.3. Mecanismo de integración.....	58
3.3.4. Balance.....	58
3.4. Organización y funcionamiento de los GB	59
3.4.1. Estructura	59
3.4.1. Proceso	59
3.4.2 Proceso del Gabinete de Binacional.....	60
3.4.3 Agenda	60
3.4.4. Actores	60
CAPÍTULO III. COMPOSICIÓN ESTRUCTURAL DE LOS GABINETES BINACIONALES COMO NOVEDOSA EXPERIENCIA DE POLÍTICA EXTERIOR BILATERAL	61
1. Descripción de Gabinete Binacional	62
1.1. Concepción de Gabinete Binacional	64
1.2. Importancia del GB	64
1.3 Estructura de los Gabinetes Binacionales.....	65
1.4. Cronograma de los GBs.....	67
1.4.1. Logística organizativa del GB.....	68
1.4.2. Número de Gabinetes Binacionales por país.....	70
1.4.2.1. Gabinetes Binacionales con Ecuador	70
1.4.2.2. Gabinetes Binacionales con Colombia	71
1.4.2.3. Gabinetes Binacionales con Bolivia.....	71
2. Papel de Actores del Gabinete Binacional	72
2.1. Actores primarios y Secundarios en el Gabinete Ministerial	72
2.2. El rol de los actores hacedores de la política pública.	77
2.2.1 Funcionarios Diplomáticos	77
2.2.2 Técnicos Sectoriales	79

2.2.3. Autoridades Políticas	79
2.2.4. Actores indirectos	79
2.3. El rol de Cancillería dentro del Gabinete Binacional.....	80
3. Agendas temáticas del Gabinete Binacional.....	81
3.1 Agendas Temáticas	82
3.1.1. Temas de Agenda con Ecuador	82
3.1.2. Temas de Agenda con Colombia	83
3.1.3. Temas de Agenda con Bolivia.....	84
3.2. Ejes Temáticos de las agendas de cada Gabinete Binacional.....	84
4.2.1. Agenda con Ecuador.....	86
4.2.2. Agenda con Colombia.....	87
4.2.3. Agenda con Bolivia	89
4. Financiamiento.....	91
4.1. Costos logísticos del país anfitrión	91
4.2. Costo logístico de la delegación	92
4.3. Costo de ejecución de compromisos	92
CAPITULO IV PROCESOS POLÍTICOS DE LOS GABINETES BINACIONALES COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	94
1. Reconstrucción de Proceso de Creación y Funcionamiento de los GB.....	94
2. Análisis del Proceso Político de la Política Pública	96
3. Agendación del Gabinete Binacional	98
1.1. Contexto donde surge el GB Perú- Ecuador	102
1.2. Contexto donde surge el GB Perú- Colombia	103
1.3. Contexto donde surge el GB Perú – Bolivia	104
4. Elaboración y Planificación del Gabinete Binacional	106
4.1. Elaboración del Primer Gabinete Binacional con Ecuador.....	107
4.2. Proceso contemporáneo de Elaboración del Gabinete Binacional.....	114
4.2.1. Procesos de coordinación temática interna de los Gabinetes Binacionales.....	115
4.2.1.1. Comunicación.....	115
4.2.1.2. Coordinación.....	116
4.2.1.3. Negociación	120
4.2.1.4. Elaboración Carpeta Ejecutiva	120
4.2.2. Procesos de coordinación temática binacional de los Gabinetes	123

4.3. Planificación logística del Gabinete a través del Manual Operativo	127
5. Implementación del Gabinete Binacional	128
5.1. Ejecución logística de los Gabinetes Binacionales.....	128
5.2. Ejecución política-diplomática del Gabinete Binacional.....	130
5.2.1. Reunión Técnica Sectorial.....	130
5.2.2. Reunión de Vicecancilleres	131
5.2.3. Reunión de Presidentes.	133
6. Evaluación y Seguimiento del Gabinete Binacional.....	135
6.1. Seguimiento.....	136
6.1.1. Seguimiento interno	137
6.1.2. Seguimiento nacional.....	138
6.1.3. Seguimiento Binacional.....	140
6.2. Evaluación	141
6.3. Rendición de Cuentas.....	143
7. Aprendizajes y Lecciones.....	145
CAPITULO V CONCLUSIONES.....	149
1. Conclusiones	149
2. Recomendaciones	153
BIBLIOGRAFÍA	158
Referencias de textos académicos.....	158
Documentos.....	162
Página Web	163

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Proceso de surgimiento de un problema público	Pag. 28
Cuadro 2: Enfoque para conectar con propuestas de mejora a futuro	Pag. 30
Cuadro 3: Cuadro de Bardach	Pag. 35
Cuadro 4: Lineamientos de Política Exterior del Perú	Pag. 43
Cuadro 5: Alineamiento de los objetivos estratégicos del MRE con el Acuerdo Nacional y las políticas de Estado	Pags. 44-45
Cuadro 6: Lugar y Fecha de los GBs con Ecuador	Pags. 70-71
Cuadro 7: Lugar y Fecha de los GBs con Colombia	Pag. 71
Cuadro 8: Lugar y Fecha de los GBs con Bolivia	Pag. 72
Cuadro 9: Formas o caminos de un tema o problemas para ingresar a la agenda política	Pag. 100
Cuadro 10: Intereses peruanos con Ecuador	Pags. 103-104
Cuadro 11: Intereses peruanos con Colombia	Pag. 105
Cuadro 12: Intereses peruanos con Bolivia	Pag. 106
Cuadro 13: Cronograma de trabajo para la elaboración del 1er Gabinete Binacional con Ecuador	Pags. 111-113
Cuadro 14: Programa del Primer Encuentro Presidencial en el Gabinete Binacional Perú - Ecuador 2007	Pag. 114
Cuadro 15: Acta de la Reunión nacional sobre el Eje III de Desarrollo Económico del GB con Bolivia	Pags. 118-119
Cuadro 16: Índice de Carpeta Ejecutiva para el GB Perú-Ecuador 2015 en Jaén	Pags. 122-123
Cuadro 17: Acta de la videoconferencia sobre el Eje III de Desarrollo Económico del Gabinete Binacional con Bolivia	Pags. 125-126

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Diferenciación entre actores primarios y secundarios a nivel presidencial y ministerial	Pag. 73
Tabla 2: Dependencias ministeriales participantes en el Gabinete Binacional	Pags. 75-76
Tabla 3: Diferencia entre Agenda y Agendación	Pags. 81-82
Tabla 4: Agenda Temática del Gabinete Perú-Ecuador 2007- 2016	Pags. 82-83
Tabla 5: Agenda Temática del Gabinete Perú-Colombia 2014- 2016	Pag. 84
Tabla 6: Agenda Temática del Gabinete Perú-Bolivia 2015- 2016	Pag. 84

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Investigación Exploratoria sobre el significado de Gabinetes Binacionales	Pag. 18
Ilustración 2: Sistematización del proceso y consolidación de los Gabinetes Binacionales	Pag. 18
Ilustración 3: Investigación Comparativa Gabinetes Binacionales Perú – Bolivia, Perú-Colombia y Perú-Ecuador	Pag. 19
Ilustración 4: Ciclo de las Fases de la Política Pública	Pag. 32
Ilustración 5: Estructura de un gabinete Binacional	Pag. 66
Ilustración 6: Cronograma de las reuniones del Gabinete Binacional	Pag. 68
Ilustración 7: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Ecuador	Pag. 87
Ilustración 8: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Colombia	Pag. 89
Ilustración 9: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Bolivia	Pag. 91
Ilustración 10: Reconstrucción de proceso de los tres GBs	Pag. 96
Ilustración 11: Procesos de <i>agenda setting</i>	Pag. 101

ACRONIMOS

GB	Gabinete Binacional
GBs	Gabinetes Binacionales
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
ADP	Academia Diplomática del Perú
RAE	Real Academia Española
POA	Plan Operativo Anual
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021
RE	Relaciones Exteriores
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCs	Tratados de Libre Comercio
ODE	Oficina Desconcentrada
ODEs	Oficinas Desconcentradas
MINDEF	Ministro de Defensa
MININTER	Ministro del Interior
MEF	Ministro de Economía y Finanzas
MINJUS	Ministro de Justicia y Derechos Humanos
MINAGRI	Ministro de Agricultura y Riego
MINEDU	Ministro de Educación
MINSA	Ministro de Salud
MINTRA	Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo
MINCETUR	Ministro de Comercio Exterior y Turismo
MINEM	Ministro de Energía y Minas
MTC	Ministro de Transportes y Comunicaciones
MIVCS	Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MINCUL	Ministro de Cultura
MIMP	Ministro de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MIDIS	Ministro de Desarrollo e Inclusión Social
MINAM	Ministro del Ambiente
PRODUCE	Ministro de la Producción

INTRODUCCION

El fallo de La Haya de enero del 2014 cerró el último capítulo de delimitación fronteriza que el Perú mantenía pendiente. Desde ese momento en adelante, la Cancillería peruana se propuso dejar a un lado las 'hipotecas' relatadas por García-Bedoya, las cuales ocupaban gran parte de los recursos y esfuerzos de la institución. Por el contrario, la agenda mantenida con los países fronterizos debía evolucionar de un concepto negativo hacia uno positivo en donde lo que prime sean las fuerzas de cooperación e integración antes que el conflicto. El estar libre de las 'hipotecas' dio la oportunidad para reenfocar todos esos recursos y esfuerzos institucionales en la búsqueda de estas 'agendas positivas' a fin de profundizar y estrechar las relaciones bilaterales que el Perú mantiene con los países vecinos.

En esta línea, las diversas gestiones contemporáneas al mando del Ministerio de Relaciones Exteriores mencionan a los Gabinetes Binacionales como un gran logro institucionalizado de la política exterior. Hasta el momento, este mecanismo se ha extendido a tres de los países fronterizos del Perú: Bolivia, Colombia y Ecuador, siendo este último el cual sentó las bases en el 2007 tras darse el primer Encuentro Presidencial y Reunión de Gabinetes Ministeriales en Tumbes. La idea es poder reunir en una ciudad de la zona de frontera a los técnicos de cada ministerio, los diplomáticos, los ministros de Estado y los Presidentes de ambos países para que puedan llegar a acuerdos políticos y a compromisos técnicos que se tendrán que cumplir en un plazo determinado y que serán revisados en el siguiente Gabinete Binacional. En ese sentido, estamos hablando de reuniones de la más alta importancia política ya que una vez al año se juntan las máximas autoridades de dos países vecinos para entablar negociaciones que buscan avanzar en una agenda común a fin de estrechar los lazos bilaterales entre ambos.

Como bien se puede desprender, esta reunión del más alto nivel político sentó un sólido precedente que llevaría a que este mecanismo se institucionalice

con tres de los cinco países fronterizos del Perú. Más aún, los Gabinetes Binacionales desarrollados no solo dieron una guía de acción a las relaciones bilaterales de los países involucrados sino que dinamizaron esta misma relación al punto que se puede hablar de un antes y un después a la realización del Gabinete Binacional con los tres países.

Sin embargo, a pesar de ser una política de gran relevancia para la política exterior, resulta paradójico el hecho de que aún no se haya estudiado a fondo la forma en que funcionan internamente los Gabinetes Binacionales. Estos se muestran como una 'caja de Pandora' en donde se pueden ver claramente cuáles son los resultados pero sin saber precisamente qué es lo que ocurre al interior de estos.

Ante esta carencia académica de falta de documentación acerca de uno de los logros de política exterior más resaltantes de los últimos años, se debe suplir los vacíos de información que existen al respecto. Por ello, esta investigación busca dar un primer paso en el proceso de sistematización de parte de la información generada a lo largo de 10 años replicando el Gabinete Binacional con distintos países.

Para llevar esta tarea a cabo, haremos uso de novedosos enfoques teóricos provenientes de la Ciencia Política aplicados a la política exterior. El Análisis de Políticas Públicas ofrece herramientas interesantes para aproximarnos al Gabinete Binacional y concebirlo como una política pública que presenta distintas fases en donde cada una presenta procesos de distinta naturaleza. Esto permite detectar el componente eminentemente político en este novedoso mecanismo de coordinación bilateral. Pero antes de reconstruir los procesos políticos al interior del Gabinete Binacional, se tiene que sistematizar la información acerca de los componentes principales de este mecanismo.

En ese sentido, esta investigación explica la permanencia y replicabilidad de los Gabinetes Binacionales de Perú-Ecuador (2008- 2016), Perú – Bolivia

(2015- 2016) y Perú Colombia (2014 - 2016). Estas estarían relacionadas con la novedosa dinámica de organización y funcionamiento del mecanismo, el papel de los actores principales y secundarios en la gestión del mismo, el voluntarismo político presidencial, y una estrategia peruana por responder a los intereses nacionales conectados con los países vecinos, así como la generación y consolidación de procesos políticos claves en cada caso y en el conjunto de las tres experiencias.

Para llevar a cabo esta tarea, esta investigación se ha dividido en cinco capítulos. En el primero de ellos se abordan las cuestiones metodológicas referidas a los factores claves para la formulación de la investigación, el método y la técnica de investigación. Básicamente, el trabajo de documentación fue realizado en el archivo central de la Dirección General de América sumado y complementado por las experiencias fácticas de los funcionarios diplomáticos que participaron en los distintos Gabinetes Binacionales. Por esto, aquí se narran las distintas herramientas que se utilizaron para desarrollar los capítulos posteriores.

En el segundo capítulo, presentamos un marco teórico bastante amplio que nos permita aproximarnos a los Gabinetes Binacionales mediante una perspectiva que coloque los procesos políticos internos como foco de atención. Como bien se mencionó, se hace uso del Análisis de Política Pública como principal marco de análisis. Asimismo, planteamos que la política exterior presenta patrones de política pública similares a la de otros sectores pero a la vez tiene sus propias particularidades, lo cual permite aprehenderla de manera más exhaustiva. Y para ligar este mecanismo a un contexto regional, diferenciamos las tendencias de coordinación, cooperación e integración en la región para poder entender de mejor manera cómo encasillar las acciones realizadas por el Gabinete Binacional y ser precisos en cuanto al uso de dichos conceptos.

En el tercer capítulo, sistematizamos la información recolectada a partir del relato de los actores participantes en los Gabinetes así como en los diversos documentos presentes en el archivo general del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta sistematización detectó los principales componentes estructurales y constitutivos en los cuales se apoya el Gabinete Binacional: la estructura y concepción del Gabinete, el papel de los actores, las agendas desarrolladas y el financiamiento. Cada uno de estos componentes es profundizado a lo largo del capítulo.

En el cuarto capítulo, se reconstruyeron los procesos políticos inmersos en el Gabinete Binacional pero teniendo como guía analítica las distintas fases de Política Pública (Agendación, Planificación, Implementación y Evaluación) que presentaba la dinámica misma del mecanismo. En esta reconstrucción se pudo detectar dos ámbitos claves para entender la formulación de esta política pública: por un lado, la parte organizativa o logística con poco componente político, mientras que por el otro lado se detectó la parte temática, la cual es eminentemente política y la que se debía tratar mediante métodos político-diplomáticos para llevar adecuadamente todo el proceso que significa realizar un Gabinete Binacional. La multiplicidad de estos procesos llevó a que con el tiempo la propia dinámica del Gabinete pueda aprender de sí misma a través de las lecciones que año tras año se iban sucediendo, generando aprendizajes y lecciones.

Finalmente, presentamos un capítulo en donde articulamos las conclusiones que se desprendan de la suma de los distintos factores desarrollados a lo largo de la investigación, así como se proponen recomendaciones de mejora no solo de la gestión institucional de los Gabinetes Binacionales sino cómo el Perú podría aprovechar estos para mejorar su posicionamiento e imagen internacional.

CAPITULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGIA

1. Formulación de la investigación

1.1 Descripción de la Situación

Ante la falta de una explicación articulada del porqué los Gabinetes Binacionales (GBs) se muestran como novedosos y exitosos mecanismos de integración, urge articular una respuesta sistemática, analítica y explicativa a nivel científico en el terreno de las relaciones internacionales y la diplomacia.

En el ámbito bilateral, existe una multiplicidad de acuerdos y mecanismos de cooperación e integración firmados por el Perú con los países fronterizos, pero varios de ellos perdieron vigencia por su inaplicabilidad o inoperancia pese a lo previsto en sus inicios. En contraste, los Gabinetes Binacionales se muestran como una excepción a esta corriente porque se han constituido a lo largo de diez años como instancias que realmente funcionan, cumpliendo con aquellos compromisos que se firman año tras año. Es decir, los procesos de cooperación e integración que el Perú tiene con Bolivia, Colombia y Ecuador se han profundizado coincidentemente con la creación, funcionamiento y permanencia de los GBs.

Ante este escenario, la investigación identifica como problema a investigar el desconocimiento de los principales factores que han contribuido a la sostenibilidad y reproducción de los Gabinetes Binacionales desde el 2007 al 2016, alcanzado el desarrollo y consolidación de relaciones bilaterales a través del cumplimiento de sus objetivos y metas trazadas en periodos previos a su existencia.

Intentar explicar el porqué del éxito de los GBs requiere desentrañar cómo funcionan sus mecanismos internos, qué dinámicas han desarrollado y los incentivos institucionales que los revisten. Asimismo, exige comprender sus

procesos políticos internos como una situación bilateral específica, según el contexto en que se aplicaron y desarrollaron. E identificar y relacionar los elementos principales que se relacionan con la permanencia y reproducción de la experiencia en tres casos: Perú-Ecuador (2007- 2016), Perú – Bolivia (2015-2016) y Perú Colombia (2014-2016).

En tal sentido, la presente investigación se adentra a la exploración y explicitación de los GBs. La comprensión, análisis y explicación de su proceso y dinámica en diálogo con el contexto y los actores de cada caso. El relacionamiento de los éxitos alcanzados con los factores principales que se han reproducido en las tres experiencias y/o en algunas de ellas permitirán desentrañar, comprender y explicar el éxito de esta novedosa experiencia de relación bilateral en el terreno de las relaciones internacionales y la diplomacia, así como establecer las condiciones que se requieren para su replicabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

1.2 Definición del Problema

1.2.1. Pregunta central

¿Cuáles han sido los factores asociados a los Gabinetes Binacionales que han permitido una aproximación favorable y novedosa relación bilateral con los países fronterizos de Ecuador, Bolivia y Colombia desde el primer Gabinete con Ecuador en el 2008 hasta la actualidad?

1.2.2. Preguntas secundarias

a. ¿Cómo están organizados y funcionan las diversas partes estructurales de los Gabinetes Binacionales en el conjunto de las tres experiencias y en cada uno?

- b. ¿Qué procesos políticos internos ha seguido cada una de las tres experiencias de Gabinete Binacionales de tal forma que permita comprender la naturaleza distinta de las acciones que se llevan a cabo en su marco?
- c. ¿Cómo se relacionan los principales factores de los Gabinetes Binacionales de Perú-Ecuador (2008 - 2016), Perú – Bolivia (2015-2016) y Perú - Colombia (2014 - 2016) con permanencia y reproducción?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo General

Explicar el funcionamiento de los Gabinetes Binacionales de Perú-Ecuador (2008 - 2016), Perú – Bolivia (2015 - 2016) y Perú Colombia (2014 - 2016), como novedosa experiencia de relación fronteriza bilateral para entender las condiciones que permitieron su replicabilidad y sostenibilidad en el tiempo,

1.3.2. Objetivos Específicos

- a. Describir el conjunto y cada uno de los Gabinetes Binacionales en curso, explicitando de su nivel de organización, mecanismos internos y dinámica de funcionamiento.
- b. Explicar el proceso de desarrollo conjunto e individual de los Gabinete Binacionales en diálogo con las distintas fases de la política pública de cada caso, identificando los principales factores políticos involucrados.
- c. Relacionar los principales factores reproducidos en las tres experiencias con la permanencia y reproducción de los Gabinetes Binacionales.

1.4 Justificación de la investigación

1.4.1 Viabilidad

Dado el problema planteado, la investigación ha sistematizado sobre la problemática circundante a los Gabinetes Binacionales y que explica las razones por las que estos mecanismos de coordinación son efectivos en contraste con mecanismos similares previos como sucede con la relación Perú- Ecuador cuyos mecanismos de confianza, se crearon desde los Acuerdos de Brasilia de 1998, pero sus relaciones bilaterales mejoraron notoriamente casi una década después, coincidente con la implementación del primer Gabinete Binacional (GB), en el 2007 que dinamizó y expandió la relación entre ambos países; con agendas cada vez más numerosa y compromisos ambiciosos a nivel de las más altas autoridades de cada Estado, plasmados en Declaraciones Presidenciales firmados al final de cada reunión. Si bien el caso ecuatoriano es el más resaltante, una lógica similar han adquirido los casos de Bolivia y Colombia.

La importancia de la presente investigación radica en tres elementos. El primero, proporciona información sistemática y ordenada permitiendo seguir y comprender la evolución de un GB. El segundo, ha generado insumos para analizar la funcionalidad demostrado por los 10 Gabinetes con Ecuador, 2 con Colombia y 2 con Bolivia en cuanto al proceso de relacionamiento bilateral del Perú con dichos vecinos. El tercero, ha identificado lecciones y aprendizajes que muestran las posibilidades, exigencias y retos de su replicabilidad en los países con los cuales aún no se ha iniciado dicho proceso.

A lo largo de la investigación el estudio de esta problemática ha respondido a marcos institucionales del MRE. Por cuanto sus resultados aportan a la gesta de la política exterior peruana, al mostrar sistemática y analíticamente el desarrollo de cada uno y el conjunto de Gabinetes Binacionales Identificando los principales factores, exigencias y retos en su funcionamiento y

sostenibilidad. Permitiendo contar con una explicación que permita establecer las condiciones básicas para entender el cómo es que los GBs han tenido permanencia en el tiempo y reproducción en otros casos.

1.4.2 Limitaciones

La principal dificultad con la cual se contó fue el acceso a la información interna acerca de la forma en que coordinan los distintos sectores del Estado peruano con Cancillería ya que esta información debe ser recogida de cada uno de los sectores que participa en el Gabinete. El esparcimiento y la localización de los actores se muestra como un obstáculo dado el poco tiempo con el cual se cuenta y la dependencia de la disponibilidad de dichos funcionarios para que se pueda acceder a la información.

Por otro lado, dado que se han programado la ejecución de los tres Gabinetes Binacionales con Bolivia, Colombia y Ecuador para el segundo semestre de este 2016, entonces los funcionarios diplomáticos involucrados en este proceso no contaron con tanto tiempo para poder apoyar en el proceso de acompañamiento de esta tesis, por lo que se aceleró la redacción para un tiempo anterior a que se cruce con la implementación de los Gabinetes.

2. Método y técnica de investigación

2.1. Método y tipo de investigación

La presente es una investigación no experimental, inductiva, exploratoria, descriptiva y explicativa. De tipo documental, sistemático, comparativo y propositivo, de modo que la suma de sus partes lo coloca en la línea de la investigación aplicada, cuyo corte transversal se inicia en el 2007 y culmina a julio del 2016.

Se asume por investigación *exploratoria*, a la aproximación que se tiene al conocimiento del fenómeno inédito a investigar para formularse pregunta(s) e

hipótesis. En tanto que descripción es el proceso que crea las condiciones para mostrar, *cómo es y se manifiesta* un fenómeno y sus componentes al momento de desarrollarse la investigación (Behar, 2008), algunos autores enfatizan en la importancia del detalle y precisión, debido a que se trata del primer nivel de investigación (Calduch 2012). Es el caso de los Gabinetes Binacionales, el detalle en sus principales atributos es clave tanto para su definición como comprensión de cómo se organiza, funciona, los recursos humanos, materiales e institucionales con los que cuenta, sus principales componentes y cómo se alinean con sus objetivos.

En tanto que la investigación analítica, si bien convencionalmente suele asociarse con la investigación cuantitativa, a medida que los estudios internacionales se diversifican temáticamente, se enlaza perfectamente con la investigación cualitativa porque la misma “Va más allá de la descripción de conceptos o fenómenos, o del establecimiento de relaciones entre conceptos; está dirigido a encontrar a las causas de los eventos, sucesos y fenómenos físicos o sociales” (Morán y Alvarado, 2010, 8-9)¹.

A ello se suma la sistematización, que como tipo de investigación que parte de la evidencia, antes que de la teoría, para hallar elementos que permita no sólo comprender determinado comportamiento atípico de relaciones binacionales como los GBs sino, aprender de ellos para proponer un procedimiento futuro con iguales o mayores resultados.

Según Frankie y Morgan (1995), Jara (1998, 2001), FAO (2004) y Acosta (2005), la sistematización es un método de investigación que trasciende a la descripción en tanto permite entender lo sucedido durante la implementación

¹ Morán Delgado, Gabriela y Alvarado Cervantes, Darío Gerardo. (2010) Métodos de Investigación. México, PEARSON EDUCACIÓN, ISBN: 978-607-442-219-1, Pág. 80. Recuperado de <https://mitrabajodegrado.files.wordpress.com/2014/11/moran-y-alvarado-metodos-de-investigacion-1ra.pdf> [Cómo ve la primera vez que hace una referencia textual cita al pie de página la siguiente ya no]

de una o más experiencias de intervención. Haciendo posible la visibilización de la dinámica y riqueza de una o más experiencias de intervención concreta en la realidad y generación de nuevo conocimiento proveniente de lecciones y aprendizajes que se derivan de la práctica, que puede dialogar con la teoría existente o identificar su ausencia, transformándose en el primer paso para su construcción.

Por estas razones se emparenta y alimenta con la investigación comparativa, aun cuando este tipo de investigación al igual que la analítica, se asocia más al método cuantitativo, cada vez tiene más sustento y validez en la investigación cualitativa puesto que permite:

“... descubrir de un modo sencillo qué elementos de la realidad cumplen las condiciones de necesidad y suficiencia, (...) Además, la búsqueda antagónica nos facilita la comprensión de la dimensión antitética que existe en toda realidad social y, (...) en la medida que el método comparativo lo apliquemos a una misma realidad internacional en momentos temporales diferentes, nos permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan sólo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales.” (Calduch, 2012, 25-26)²

Imprescindible para el estudio de los GBs que ambiciosamente se ha propuesto exponerla en sus principales características, aprender de su experiencia y sacar lecciones que permitan proyectarla desde la iniciativa peruana hacia nuevas experiencias.

A través de cada etapa y tipo de investigación, el presente trabajo muestra cómo funciona y que elementos los hacen atípicos de otros mecanismos de integración y cooperación binacional, el modo cómo los GBs han logrado un efectivo cumplimiento de compromisos pactados en reuniones que le ha dado vida y contenido. Los resultados de la investigación permiten mostrar desde la práctica la forma en que un mecanismo de integración funciona y se

² Calduch Cervera, Rafael. (2012) Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales - Curso de Doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf>, [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)

sostiene, aproximándose o distanciándose de los planteamientos teóricos de diseño de Políticas Públicas en el plano de las Relaciones Internacionales y la Diplomacia. .

2.2. Hipótesis de Trabajo

Los Gabinetes Binacionales Perú- Bolivia, Perú-Colombia y Perú- Ecuador se han mostrado como mecanismos de coordinación del más alto nivel político que han acelerado el dinamismo con el cual los procesos de integración y cooperación bilateral se desarrollaban con anterioridad a la aparición de los Gabinetes con los países involucrados. Esto se explica por la mejora contemporánea de las relaciones bilaterales entre los países fronterizos, por una gestión institucional profesional del funcionamiento del propio mecanismo, por la correcta disposición de incentivos positivos para el funcionamiento efectivo de los Gabinetes, y por la aplicación de una estrategia peruana por salvaguardar los intereses nacionales del país relacionados a la soberanía de la integridad territorial y marítima.

La permanencia y replicabilidad de los Gabinetes Binacionales de Perú-Ecuador (2008- 2016), Perú – Bolivia (2015- 2016) y Perú Colombia (2014 - 2016) estaría relacionado con la novedosa dinámica de organización y funcionamiento del mecanismo, el papel de los actores principales y secundarios en la gestión del mismo, el voluntarismo político presidencial, y una estrategia peruana por responder a los intereses nacionales conectados con los países vecinos, así como la generación y consolidación de procesos políticos claves en cada caso y en el conjunto de las tres experiencias.

2.3 Variables

2.3.1 Variables de Estudio

- Gabinetes Binacionales.
 - Perú Bolivia.

- Perú Colombia.
- Perú Ecuador.

2.3.2 Variables Caracterización

- Organización y funcionamiento de los GB.
- Acciones de integración bilateral.
- Acciones de cooperación bilateral.
- Proceso de desarrollo de los GB.
- Rol de los actores en el proceso de los GB.
- Principales Intereses del Perú en la relación bilateral.
- Estrategia peruana.

2.3.4 Operacionalización de Variables

Variable Caracterización	Concepto	Dimensiones	Índice	Indicador/Categoría
1. Organización y funcionamiento de los GB	Mecanismo de coordinación político-diplomáticos entre dos países que responde a una organización bilateral, estructura funcionamiento, dinámica de trabajo, espacio tiempo	Concepción de GB		Ausentes Eventuales Regulares Permanentes Eficientes
		Importancia del GB		
		Estructura del GB		
		Financiamiento		
		Mecanismos internos		
		Espacio Tiempo		
		Roles	Visitantes Anfitriones	No / si
2. Reconstrucción de Proceso	Desarrollo de los GB expresado en tiempo, etapas, contexto agenda y actores.	Antecedentes		Imprecisos Amenazantes Favorables Precisos Acertado
		Objetivos		
		Etapas		
		Contexto		
		Hitos		
		Lecciones		
3. Papel de Actores		Hacedores de políticas	Técnicos	Ausentes Eventuales Regulares Permanentes Claves
			Cancilleres	
			Vice-cancilleres	
			Presidentes	
		Instituciones	Sectorial	
			Dependencia	
		Tomadores de decisiones	Presidente anfitrión	
			Presidente visitante	
		Rendimiento de cuentas		
		Evaluación		
Variable Independiente				

Variable Caracterización	Concepto	Dimensiones	Índice	Indicador/Categoría
4. Principales Intereses nacionales	Intereses asociados a soberanía, territorialidad, desarrollo social fronterizo en cooperación bilateral	Territorialidad		Amenazante Exigente Oportuno Favorable
		Soberanía		
		Cooperación		
		Paz		
5. Estrategia peruana		Participar		
		Agendación		
		Decisiones		
		Liderazgo		
		Ejecución		
6. Principales factores típicos y atípicos de los GB		Evaluación		
		Mecanismos de Integración	Organización	No funcionan Funcionan medianamente funcional
			Funcionamiento	
			Cumplimiento compromisos	
			Incentivos	No / Si
		Mecanismos de Cooperación	Iniciativa	
			Propuesta	
			Compromisos	
			Ejecución	
			Rendimiento de Cuentas	
		Voluntad Política		
Sostenibilidad				

2.4. Técnicas

Se utilizaron dos técnicas para el recojo y procesamiento de información, de acuerdo a la finalidad y tipos de investigación.

La primera aproximación que permita explicitar y describir a los Gabinetes Binacionales fue través de información pública e institucional en versión impresa y virtual, el cual fue alimentándose de información inédita proveniente de la etapa de sistematización.

Para la sistematización de la información respecto al desarrollo de los Gabinetes Binacionales se reconstruyó el proceso, analizando las etapas y su nivel de relación, recurriéndose a fuentes secundarias y primarias escritas por tratarse de una investigación documental y de carácter reservado, como son los generados con posterioridad a los Encuentros Presidenciales que forman parte del archivo interno del MRE y aquellos de circulación especializada como los acuerdos firmados.

Para la explicación de la permanencia y replicabilidad de los Gabinetes Binacionales se realizó entrevistas semi-estructuradas a los actores que participaron y organizaron en los diversos Gabinetes Binacionales basado en guías que forman parte del anexo 1.

Durante el procesamiento de la información se recurrió a tablas, matrices, mapas, ilustraciones en relación a la información documental que forman parte del informe tanto en el cuerpo como en sus respectivos anexos. Respecto a las entrevistas se empleó una guía de entrevista que puede apreciarse en el anexo 1 y para el procesamiento fueron grabadas cada entrevista que forma parte del archivo de la ADP.

2.5. Confiabilidad

El alcance de esta investigación es al 100% de casos involucrados, porque está referido a los tres casos, los Gabinetes de Perú: con Bolivia, Colombia y Ecuador. Por cuanto es inferible para los cuatro países involucrados desde la perspectiva peruana, porque se ha analizado individual y comparativamente las tres experiencias de Gabinetes gracias a que se contó con información suficiente y accesible.

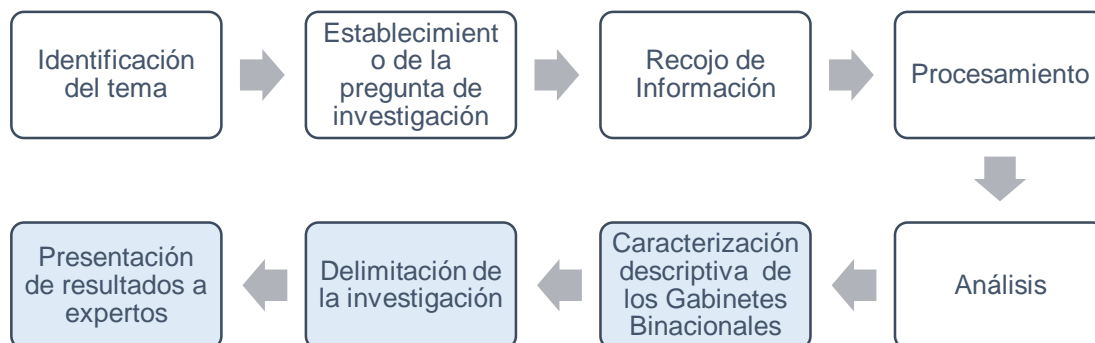
La recolección de la información se realizó de las fuentes primarias y secundarias documentales, que fueron trianguladas con Literatura sobre las teorías integración y testimonio de los principales actores del lado peruano en la organización de los Gabinetes Binacionales. Fruto de la conjunción de estos elementos el presente documento final cuenta con la validez proveniente de la confiabilidad de sus fuentes, el contraste de información entre la información primaria, secundaria y testimonial. Así como, la rigurosidad en el proceso de aplicación del método de investigación correspondiente a cada etapa de la investigación.

2.6. Procedimiento

La presente investigación al ser de carácter inédito debido a la inexistencia de trabajos previos sobre el tema debió combinar más de un tipo de investigación que ha definido tanto su proceso como procedimiento. Si bien ha mantenido los pasos centrales de la investigación científica: a) Identificación del tema de investigación, b) diseño de la investigación, c) recojo y procesamiento de información, d) elaboración de información. La misma se ha repetido más de una vez, acorde al tipo de investigación y producto del mismo en el proceso.

La primera etapa permitió establecer que se trataba de una investigación inédita por cuanto el diseño y procedimiento se ajustó al tipo de investigación exploratoria y descriptiva, cuyas etapas pueden apreciarse en la primera ilustración:

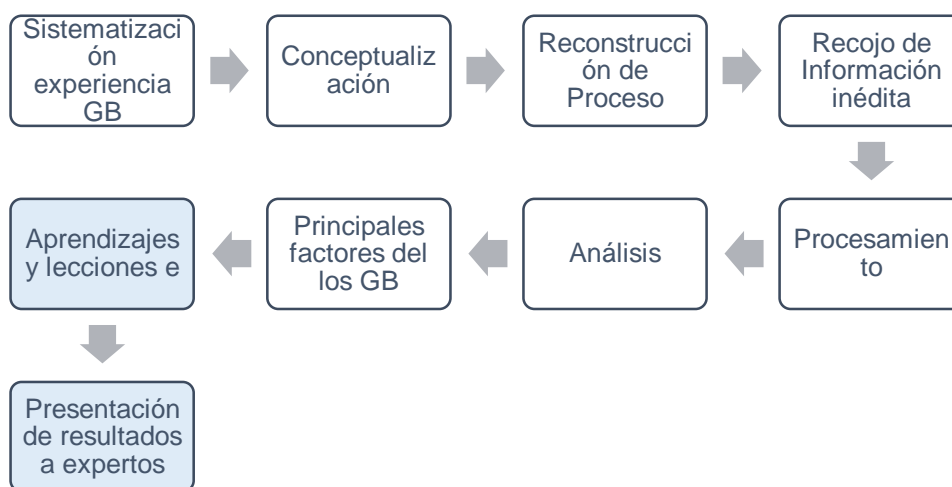
Ilustración 12: Investigación Exploratoria sobre el significado de Gabinetes Binacionales



Fuente: elaboración propia.

Para la investigación acerca del proceso y la consolidación de las experiencias de Gabinetes Binacionales se realizó una sistematización que implicó la reconstrucción y conceptualización del proceso, su evolución, dinamismo y desarrollo de las principales actividades impulsadas por los cuatro países de la región, según los tiempos, contextos y agendas y actores correspondientes, acentuándose en el papel del Perú, ver ilustración 2.

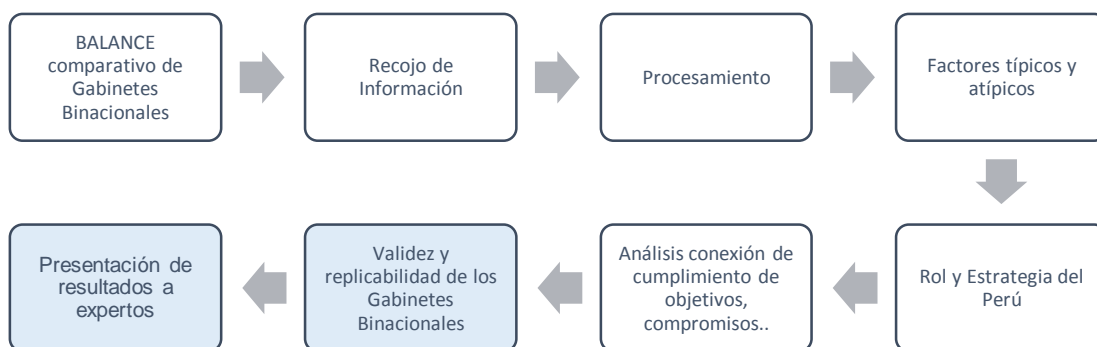
Ilustración 13: Sistematización del proceso y consolidación de los Gabinetes Binacionales



Fuente: elaboración propia.

Un siguiente paso fue el desarrollo de una investigación comparativa y analítica a cerca del nivel de precisión de logros, avances y/o cumplimiento de metas, elaborado un primer balance, que permitió ponderar su validez como espacios de integración y cooperación territorial, destacando el nivel de participación y aporte del Perú en concordancia con los objetivos relativos a soberanía, territorialidad, cooperación y desarrollo, ver ilustración 3.

Ilustración 14: Investigación Comparativa Gabinetes Binacionales Perú –Bolivia, Perú-Colombia y Perú-Ecuador



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes

Los mecanismos bilaterales de los cuales el Perú participa junto a nuestros países vecinos presentan múltiples ejemplos a lo largo de nuestra historia contemporánea. Uno de los casos más resaltantes son los *Mecanismos de Confianza* que se suscribieron en los Acuerdos de Brasilia de 1994 entre Perú y Ecuador con la finalidad de construir confianza entre los países tras los conflictos armados que sostuvieron ambos.

Este proceso era un paso previo para la coordinación y armonización de políticas entre Perú y Ecuador con la finalidad de favorecer el desarrollo fronterizo. Sin embargo, estos mecanismos de integración adoptaron una dinámica intensa una vez que se inauguró el primer *Gabinete Binacional* entre Perú y Ecuador en el año 2007, una especie de ambicioso proyecto de integración sin precedentes que acordaron ambas naciones del cual no se tenía registro alguno, por cuanto, se inauguró un proceso innovador para la región. A partir de este momento, la agenda de cooperación e integración entre ambos países creció de manera gradual y extensiva. Hoy en día el dinamismo de este nuevo mecanismo de coordinación se ha mostrado exitoso si lo comparamos con los resultados anteriormente obtenidos por los *Mecanismos de Confianza*. El éxito de dicho mecanismo ha llevado a que la política exterior peruana replique esta iniciativa con países como Colombia y Bolivia y un objetivo estratégico de Cancillería sería extenderlo a todos los países fronterizos.

Debido a la novedad de los Gabinetes Binacionales en la región, aún no se ha producido literatura académica que toque algún tema referidos a ellos. Sólo existen artículos y columnas de periódicos, escritos por actores que participaron en los Gabinetes, pero estos insumos son insuficientes y dispersos para proporcionar una visión panorámica y extensiva del nuevo

proceso de cooperación. En ese sentido, el principal apoyo referencial será la literatura sobre teorías de la integración y la situación de este proceso a nivel regional en América Latina. Por ello, esta investigación destaca por su condición inédita e innovadora. Urge por tanto, realizar estudios serios sobre el mismo, debido a que actualmente resulta ser un tema medular para la política exterior peruana frente a los países vecinos de frontera.

La presente investigación sobre los Gabinetes Binacionales sistematiza la información existente, con la finalidad de explicar el cómo han venido funcionando hasta lograr la profundización en las diversas agendas bilaterales que se tiene con Bolivia, Colombia y Ecuador desde la creación del primer Gabinete hasta la actualidad.

El marco teórico delimita tanto los conceptos claves a usar a lo largo de toda la investigación así como aproximaciones conceptuales acordes con las variables explicativas que permita alcanzar cada objetivo específico y general. Para los Gabinetes Binacionales se recurre a un marco teórico que conciba a los Gabinetes Binacionales como política pública, teniendo como marco referencial la política exterior de un país. Para el análisis de porqué se sostuvieron en el tiempo, se utiliza un marco teórico asociado con la toma de decisiones de política exterior y la forma en que se gestiona esta toma de decisiones, siendo importante entender los procesos para después observar los resultados que obtienen.

2. Enfoques Teóricos para el entendimiento del Gabinete Binacional como política pública

Para los fines de la investigación, es importante contar con un marco teórico que permita comprender la composición y funcionamiento del Gabinete Binacional. Por esta razón, se ha seleccionado la literatura sobre análisis de políticas públicas para enlazarlo con el objeto de estudio de investigación. No solo se enmarcará al Gabinete Binacional como una política pública, también

se acudirá a un marco general desde el cual enfoque a la política exterior como política pública. Este enfoque resulta novedoso porque permite emplear una literatura correspondiente con el contexto de las experiencias y a los tiempos de cambio que se vienen produciendo, tanto desde dentro del Estado peruano así como desde la producción académica de la región latinoamericana acorde al proceso de modernización y globalización de los últimos años.

La idea es presentar los diversos conceptos asociados al análisis de la política pública para luego aterrizarlos en la realidad del Gabinete Binacional. Cuya literatura es desarrollada por la Ciencia Política, que privilegia a actores eminentemente políticos dentro del análisis de las relaciones de poder que llevan a que una política pública pueda ser no solo discutida sino también llevada a cabo, al respecto Subirats opina que "...los procesos decisionales son (...) el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todo nivel, pero también partidos políticos, grupos de interés, etc.) de manera simultánea. Se «burocratizan» los procesos políticos, se «politizan» los procesos burocráticos, se «socializan» unos y otros" (1994: 23). Lo importante en este punto es que la decisión de llevar a cabo una política pública significa todo un proceso, y detectarlo, significa poner esta decisión al centro de esta investigación. Pero sin perder de vista que cada arena de políticas públicas tiene sus especificidades y por tanto sus propias complejidades como sucede con la política exterior.

2.1. Política Pública y Política Exterior

Si bien la política exterior presenta dinámicas similares al resto de políticas sectoriales de un Estado, también ha de tomarse en cuenta sus especificidades. El primer dato que destaca al hablar de política exterior es que efectivamente, su carácter externo lo hace ajeno a cualquier política interna aplicada por un Estado. Atada a esta percepción está que se trata de

políticas públicas como respuestas estatales a situaciones socialmente problemáticas (Cardosi, Evorah et. al. 2006), que trasciende a los límites territoriales, normativos y condiciones que trascienden al país.

Por cuanto el estudio de los procesos políticos permite el análisis de las cosas «como son» y no «como debieran ser», ante lo cual la Ciencia Política ha previsto herramientas analíticas enfocadas en dicha dirección. En esta oportunidad, se recurrirá a la literatura relacionada con el Análisis de las Políticas Públicas para entender de mejor manera dos cosas: (1) la forma en que se toman decisiones para definir la política exterior peruana y (2) entender cómo funciona un Gabinete Binacional. Pero, antes es preciso aludir a conceptos básicos como política pública, problema público, análisis de política pública y el ciclo de la política que debe ser manejado para entender este tipo de literatura.

2.1.1. Política pública

En la década de 1920 y 1930 en Estados Unidos se tenía una percepción bastante formalista y legalista de cómo funcionaba el Estado y las políticas públicas, es decir, las leyes y las normas escritas mezclaban el «deber ser» con el «ser», evitando un análisis preciso sobre cómo funcionaba el Estado (Olavarría, 2007: 11). Posteriormente, a mediados de siglo en Europa y Estados Unidos se desarrollarían dos escuelas que enfatizarían en el «ser» de la política.

Por un lado, la escuela racionalista propugnaba que las personas tomaban decisiones individuales de manera racional, siempre tratando de maximizar el beneficio neto, mientras que por el otro lado, la escuela pluralista contemplaba que los valores de los diversos actores juegan un rol central en el proceso de la política pública porque estas intervenciones no son neutras debido a que surgen de un proceso político y se deciden políticamente (Olavarría, 2007: 7).

Dado este panorama, a partir de la década de 1980 habría un boom de programas que buscaban formar a los funcionarios públicos dentro de ambas lógicas con la finalidad de mejorar la eficiencia del Estado mediante una comprensión más precisa de cómo funcionaban los procesos de políticas públicas. Desde entonces, se generalizó los enfoques de Análisis de Políticas Públicas, pero con diversas aproximaciones. Por ello, resulta importante detectar el componente político inmerso en estos procesos estatales que permiten comprender, la forma en que se toman las decisiones y por qué las decisiones funcionan o no al implementarlas.

Según Olavarría, estos procesos políticos presentan tres etapas:

“...la primera corresponde a la lucha política por alcanzar los cargos formales de poder (...). La segunda etapa corresponde al proceso de la política pública, en el que quienes han triunfado en la lucha por el poder identifican los problemas que reconocerán, debaten sobre los modos de enfrentarlos y deciden las políticas públicas con las que esperan resolver –o al menos aminorar– esos problemas. La tercera etapa es la de la implementación y ella se identifica con la gestión pública.” (2007: 8-9).

La visión que se desprende de esta perspectiva sobre los procesos políticos es que, efectivamente, aquellas autoridades que ocupan cargos públicos deben intentar resolver los problemas públicos que aquejen a la ciudadanía mediante políticas públicas efectivas en su implementación a través del aparato administrativo del Estado y respondan al fin de generar valor público.

Si bien hasta el momento se ha mencionado reiteradas veces el concepto de Políticas Públicas, se ha optado por definirla de manera general, a diferencia de Mancebo (2002) quien entiende la política pública como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia con la finalidad de resolver un problema público. Esta definición incluye los elementos discutidos previamente, siendo la definición elegida para efectos del análisis de GB. Dos investigadores avanza en el desarrollo de este concepto, de donde se desprenden tres aspectos que componen a la política pública: el contenido, el proceso y el resultado. Teóricamente, el contenido haría referencia al “...

conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos” en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política” (Garcé y López, 2014: 2). Estas líneas de acción debiera pasar por un proceso que se constituye en un ciclo de política, en donde existe un flujo de interacción y decisiones entre los sujetos involucrados en la agendación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (Lindblom y Woodhouse, 2005). Finalmente, este proceso deriva en un producto o resultado que puede tener la forma de ley, acuerdo, tratado, etc., pero en cualquier caso, se trata de un proceso no se queda en el ámbito discursivo sino se traduce en la acción o ejecución de una decisión.

La síntesis del pensamiento de los autores revisados, dan cuenta de una política pública es tanto un conjunto de líneas de acción con contenido, cuya elaboración exige un proceso, donde se decanta si se traducirá sólo en un marco normativo o por lo contrario adquirirá condiciones para su aplicación que se traduce en resultado. El camino de su elaboración también puede adoptar un ciclo muy semejante a los proyectos, diferenciándose en la agendación y coincidiendo en las etapas de diseño, implementación y evaluación.

Sin embargo, toda esta nueva literatura sobre las políticas públicas tiene un antecedente metodológico que la sustenta, es decir, existe un problema que debe ser solucionado por estas. Retomándose la definición de Mancebo, se observa que la finalidad de una política pública es solucionar un problema público, pero queda irresuelto, qué se entiende por problema público.

2.1.2. Problema público

Subirats menciona que “...se habla de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político” (1994: 131). Esta definición muestra que básicamente se trata de un

tema político, aunque este no sea necesariamente público ni de conocimiento de sectores mayoritarios de la población. Un problema público podría tomar la forma de un mediocre sistema educativo así como la contratación de un funcionario por nepotismo, el tema pasa por que sea detectado y pueda ser sujeta a una decisión por parte de las autoridades.

El concepto de Subirats sobre problema público es una concepción subjetiva, es decir, puede existir una situación problemática que resida en la subjetividad de los sujetos y no en acciones objetivas de la realidad. Ante ello, se argumenta que el problema público regularmente se funda en un problema social antes que fáctico, pero no necesariamente pasa esto.

Siguiendo a Becker (1995), determinado problema es reconocido como problema social cuando muestra carencias objetivas en la sociedad y cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público. Existen carencias sociales que pueden ser claramente medibles como la falta de acceso al agua o a la educación por parte de la ciudadanía. Esto otorga un grado de objetividad a un problema para que no se pueda argüir cualquier situación inventada como problema. No obstante, cabe mencionar que pueden generarse problemas públicos sin la existencia de estas carencias objetivas.

Por el momento, se considera como válido lo que Olavarría menciona sobre esta situación:

“Estas carencias de la población se elevarán a la categoría de problema público cuando actores de poder- dentro y fuera del Estado- identifiquen como tal a esa situación de carencias. Es decir, una situación recibiría la denominación de problema público cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla” (2007: 10).

Entonces, una vez que las autoridades públicas que tienen poder político toman acción sobre el problema, este se hace visible y pasa a ser considerado como problema público y se instala en la agenda pública. El tema pasa por

identificar los problemas públicos por parte de estos actores políticos, ya que cualquier situación sobre la cual estos busquen actuar no puede caber dentro de esta categoría.

En ese sentido se pueden rescatar tres cuestiones distintivas que deben considerarse al analizar cualquier problema público tal como lo recomienda Olavarría (2007):

“1. Interdependencia de los problemas: los problemas tienden a manifestarse como un derivado de otras situaciones problemáticas y no como realidades aisladas, por lo que habría que comprender el contexto que enmarca a dicha situación.

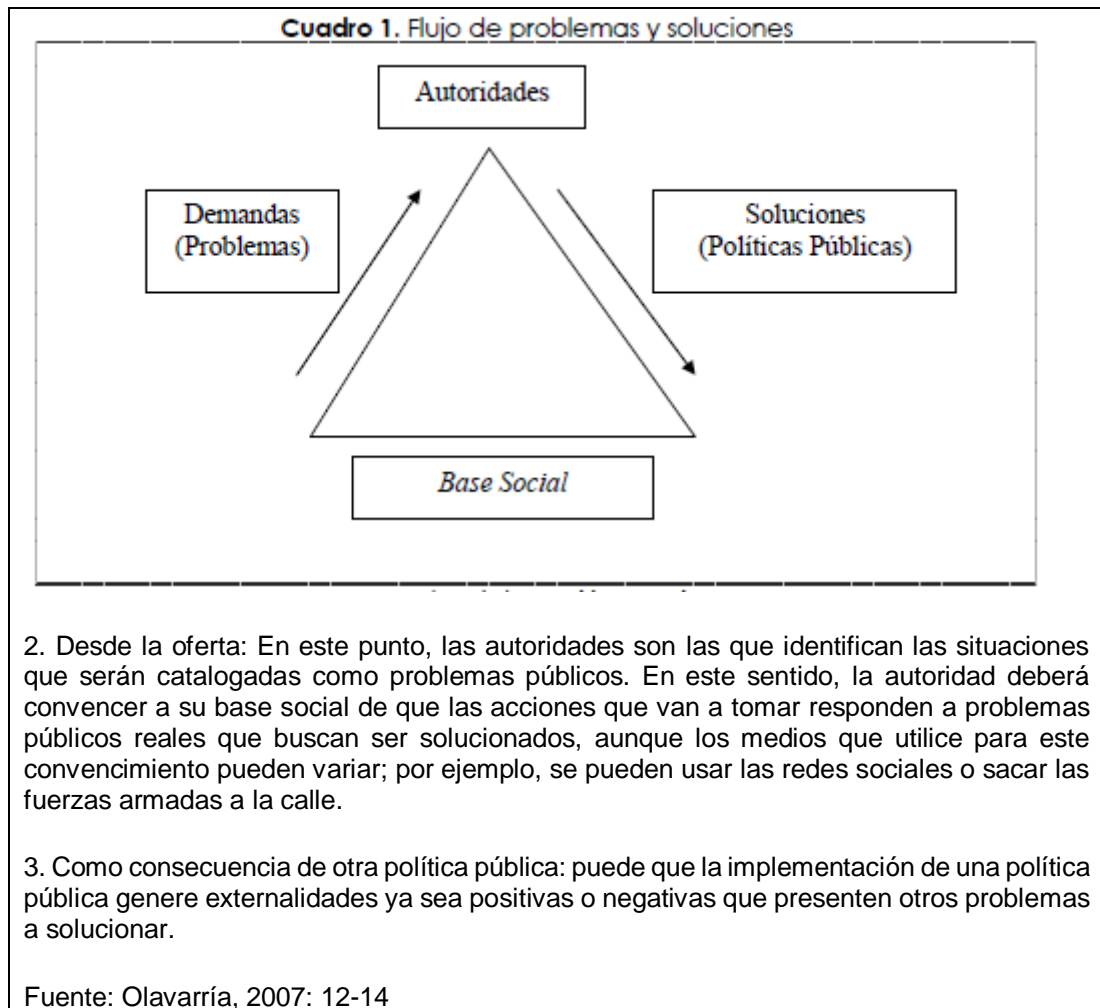
2. Subjetividad en la identificación de los problemas públicos: no necesariamente y estrictamente los problemas tienen sustentos objetivos en la realidad pero esto sucede en la mayoría de casos. No obstante, sí debe existir cierta conexión subjetiva entre la sociedad y los actores de poder.

3. Los problemas públicos son dinámicos: el conocimiento, la tecnología, la cultura y los fenómenos sociales varían y esto puede modificar la forma en que se conciben los problemas públicos, por lo que siempre hay que estar al tanto de estas varianzas.”

Asimismo, otro punto importante a considerar es la forma en que se origina o surge un problema público. Como se ha mencionado, si bien estos responden a situaciones problemáticas objetivas de la realidad, no siempre su colocación en agenda depende de los actores directamente involucrados sino que puede darse por otros medios, ver cuadro 1.

Cuadro 18: Proceso de surgimiento de un problema público

<p>1. Surgimiento de una demanda: tal como podemos observar en el Cuadro X, las demandas, fruto de necesidades o carencias sentidas por la ciudadanía, vendrían desde la base social con dirección hacia las autoridades mediante diversos medios. Y desde la cúpula bajarían las soluciones como políticas públicas. Si bien este enfoque resulta útil y permite entender de manera general la dinámica de origen de los problemas públicos, no complejiza en mayor medida el proceso político de generación de una política pública.</p>
--



Al tratar en extenso lo que representa un problema público, se busca tener claro qué es lo que sustenta todo el accionar posterior (política pública) que implica intentar resolver este problema. Para finalizar, siguiendo a Becker (1995), un problema público se define cuando grupos con poder, ya sea de dentro o fuera del Estado, lo categoriza como tal y busca modificar la situación problemática para generar valor público, es decir, resolver las necesidades ciudadanas.

2.1.3. Importancia del Análisis de Política Pública

Precisados los conceptos de política pública y problema público, se debe resaltar la importancia de utilizar este enfoque de Análisis de Política Pública para entender desde un distinto enfoque no solo a la política exterior sino

también a los Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador.

Según Dunn (2004) el Análisis de Política Pública es una disciplina profesional orientada a la solución de problemas que se nutre de teorías, métodos, del avance del conocimiento producido tanto por las llamadas disciplinas científicas, como por las comúnmente denominadas ciencias sociales, del desarrollo de las diversas profesiones y de los aportes de la filosofía política y social.

Este enfoque permite acceder a una mayor gama de herramientas teóricas y prácticas desde diversas disciplinas para un trabajo profesional orientado a la mejora de las políticas públicas. En ese sentido, Olavarría detecta dos características que surgen como propias del Análisis de Política Pública:

“1. La primera hace referencia a que es un trabajo profesional orientado a la solución de problemas. Ellos indica que en el trabajo de Análisis de Política Pública se acude a un conjunto de métodos, técnicas y herramientas profesionales útiles para comprender, caracterizar y expresar cómo se configura una situación que ha sido identificada- o es susceptible de ser identificada- como problema público, cuáles podrían ser las causas que lo originan y/o la interdependencia que presenta con otros problemas.

2. La segunda característica apunta a la multidisciplinariedad. Dado que los problemas son multidimensionales e interdependientes, el Análisis de Política Pública requiere el aporte de una amplia variedad de disciplinas científicas (ciencias básicas y ciencias sociales), profesionales, éticas y filosóficas para generar una adecuada comprensión de los problemas y de las intervenciones que probablemente los resolverían, o al menos, los aminorarían.”(2007: 24).

Estas características muestran el valor agregado que ofrece el enfoque de Análisis de Políticas Públicas. Redundando en la posibilidad de detectar los puntos necesarios a la hora de aplicarlo al objeto de estudio planteado en la investigación. No obstante, más allá de la búsqueda de la comprensión del funcionamiento de los Gabinetes Binacionales, se muestra como el punto de apoyo de políticas públicas a diseñarse en el futuro, es decir, se trata de un enfoque que puede conectarse con propuestas de mejora a largo plazo. El sustento se encuentra en la posibilidad de comprender y caracterizar una situación, la posibilidad de proporcionar una asesoría calificada a los

hacedores de políticas, la facilidad para apoyar y promover la participación ciudadana e influir en decisiones de políticas públicas, como se detalla en el cuadro 2.

Cuadro 19: Enfoque para conectar con propuestas de mejora a futuro

a. Para comprender y caracterizar una situación que ha sido identificada- o es susceptible a ser catalogada- como problema público, el tipo de intervenciones de política pública que podrían resolverla, aminorarla o contenerla, y los resultados, efectos o impactos de esas intervenciones (...).

También permite identificar las condiciones sociales, económicas y políticas o de la naturaleza, que se relacionan con aquellos los problemas que están siendo o serán abordados por las políticas públicas específicas, y establecer cómo esas condiciones provocan, determinan o influyen en el problema analizado

b. Para otorgar asesoría profesional a las autoridades u otros actores que participan en el proceso de la política pública. La comprensión del problema y la identificación de alternativas de solución permitirían sugerir cómo podría abordarse un cierto problema y qué tipo de intervención de política pública podría- más probablemente- lograr los resultados e impactos deseados acerca de ellos (...).

c. Para apoyar y promover la participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso de la política pública. La provisión de mayor información disponible para las comunidades y las autoridades hará que haya un mayor involucramiento de las partes en el proceso para que puedan aportar sus puntos de vista (...).

d. Para influir sobre las decisiones de política pública. Luego de avanzar en la comprensión de un problema los analistas identifican alternativas de solución que difunden en ambientes especializados y entre quienes participan en el proceso de la política pública.

Fuente: Olavarría 2007: 26-28

Las razones esgrimidas muestran no solo la importancia general de aplicar dicho análisis, sino que, de manera particular, es clave utilizar el enfoque para mejorar los procesos de política pública en la política exterior peruana, ya sea detectando mejoras a realizar en los Gabinetes Binacionales o en cualquier otro mecanismo susceptible a este tipo de análisis.

Este Análisis de Política Pública permite describir la situación que está siendo abordada por la política exterior, establecer si hay correspondencia entre el problema identificado y la política que busca resolverlo o aminorarlo, e identificar las consecuencias de la implementación de la política pública en la

forma de resultados, impactos y si fue efectiva, eficaz y/o eficiente. Esto es, en última instancia, lo que se buscará realizar tras el análisis de los Gabinetes Binacionales.

2.2. Ciclo de Políticas Públicas

Planteada la problemática sobre lo que se considera un problema público y lo que permite el análisis de la política pública, resulta importante desagregar la forma en que funciona una política pública. Al respecto, Lindblom se hace la pregunta a cerca de la mejor forma de comprender el complejo proceso de elaboración de una política pública, afirmando a continuación que el procedimiento popularizado es la deconstrucción del proceso en sus partes:

“¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de política públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego se implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas” (1991:11)

Ilustración 15: Ciclo de las Fases de la Política Pública



Fuente: Lindblom (1991)

El analizar una política exterior bajo este ciclo de políticas públicas permite establecer un orden. No obstante, se debe tener en cuenta que es un atajo teórico para entender la política pública ya que en la realidad puede existir una extrapolación o superposición entre una y otra fase, debiendo tener bien claro la naturaleza de las diversas acciones que ocurren en cada una de ellas. En otras palabras, este es un proceso que no puede ser racionalizado en su totalidad, pero el marco analítico propuesto por este ciclo de la política pública otorga cierta noción de orden y claridad.

No obstante, antes de pasar a conceptualizar cada una de estas fases, es necesario considerar algunas ideas que impidan caer en el riesgo de creer que la formulación de una política pública es un proceso racional y ordenado, cuando por el contrario, frecuentemente se entremezclan las fases y se desordena el proceso, al respecto Lindblom afirma que un problema no es tal para todos, que no siempre el último paso teórico no garantiza la formulación de políticas públicas y que muchas veces las mismas responden a otros intereses, condiciones y decisiones:

“Por ejemplo, la solución para un grupo puede suponer un problema para otros (...). Consecuentemente, la fase de implementación y la fase de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente (...). Además, durante la implementación se generan problema y se transmiten a la agenda política.

Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos. Si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas.

Además, las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas públicas sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. A veces las políticas surgen de oportunidades más que como respuesta a problemas (...). La política emerge de alguna forma del sistema de elaboración de las políticas públicas pero o de una manera ordenada” (1991: 12-13)

La última oración de esta cita es importante, puesto que considera todas las posibles situaciones que se generan en la elaboración de una política pública. No obstante, esta literatura otorga la posibilidad de generar cierto orden dentro

de una realidad compleja donde se producen y que es importante tener presente.

2.2.1. Proceso de Agendación en las Políticas Públicas

La pregunta inicial con la cual inicia toda política pública es por qué se decide tomar una decisión sobre un problema y por qué no sobre los otros. Esta pregunta hace caer en cuenta que no todos los problemas se encuentran al mismo nivel de prioridad sino que existe una gradación entre ellos. Esto significa ingresar en la Agenda Pública, implica moverse en un terreno con más de un problema "... hace referencia al listado de problemas a los que los actores relevantes de poder –autoridades y agentes políticos- prestarán atención en un cierto momento" (Olavarría 2007: 61). Por su lado, Birkland define a la construcción de la agenda pública como "...el proceso por el cual problemas y alternativas de solución ganan o pierden atención pública y de la élite, lo que se traduce en un conjunto de actividades de variados actores y grupos para hacer que un determinado tema gane atención pública y de la élite" (2005: 18).

El simple hecho de que un tema ingrese en la Agenda Pública es necesario pero no suficiente para que se decida tomar una decisión al respecto. Luego de este proceso de *agendación* hay todo un proceso de toma de decisiones en donde se discute si se debiera intervenir o no con una política pública. Así, la *Agenda de Decisiones* se convierte en un subconjunto de la Agenda Pública, que permite el establecimiento de límites y prioridades sobre los temas que los grupos de poder tendrían que decidir (Kingdon 1995).

Después, el hecho de decidir directamente sobre la toma de acción por parte de las autoridades ya reside en el contexto y en las circunstancias. Puede haber temas en agenda estancados desde tiempo atrás, mientras existen otros temas sobre los que se decide ni bien accede a la Agenda de Decisiones. Por ello, es importante mirar el contexto para reconocer si hay un

clima favorable para tomar la decisión o no. “Aunque los proceso que dan como resultado el surgimiento de la política pública se dan en un contexto institucional específico al interior del Estado, es necesario reconocer que los promotores juegan un rol central en identificar la ventana de oportunidades para el surgimiento de una política pública” (Olavarría 2007: 69).

Identificar las ventanas de oportunidad (institucional que los propulsores aprovechan para transformar una iniciativa en política pública) es clave dentro de este proceso, debido a la temporalidad de las mismas. Por ello, si convergen en un mismo momento la entrada de un problema a la Agenda, con condiciones políticas favorables y la disponibilidad de una solución posible y aceptable, entonces se puede argüir que hay altas probabilidades que se opte por elaborar una política pública que busque lidiar con el asunto.

No obstante, cabe mencionar que “... sabemos que la fase de definición del problema enmarca y genera casi todo lo que luego ocurre en el proceso de las políticas, los errores que cometemos en ese cometido nos siguen condenando a operar a través de cristales oscuros” (De León 1994: 89). En otras palabras, el proceso siempre será incierto pero la idea es esclarecerlo cuanto sea posible para ganar certidumbre al momento de tomar decisiones.

2.2.2. Diseño y Elaboración de las Políticas Públicas

El siguiente paso luego de tomada la decisión sobre si se va a actuar o no es otra decisión. Se tiene que definir qué se va a hacer y cómo, involucrando todo un nuevo proceso que se desprende de la agendación.

Según Kraft y Furlong (2004), el diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración (a través de análisis técnico de un proceso político), durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán –durante la implementación- tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política.

Esta definición solo recalca las dos características fundamentales del diseño de las políticas públicas. Primero, el lado técnico, en el que luego de identificado el problema, se debe pensar una intervención en el problema sobre la base de un diseño que se derive de la utilización de herramientas y conocimientos científicos. Buscando la racionalización del problema al intentar descomponerlo en sus características, causas, interconexiones y consecuencias. Segundo, reconocer la dimensión política presente en esta fase de la política pública, que se expresa en la confrontación de intereses que se manifiesta alrededor del reconocimiento de una carencia social que se busca solucionar (Olavarría 2007: 32)

Bardach (2000) ofrece un esquema de trabajo del proceso de construcción de política pública que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 20: Cuadro de Bardach

Modelo de Bardach	
1.	Definir el problema
2.	Recolectar evidencia
3.	Construir alternativas
4.	Seleccionar criterios
5.	Analizar pros y contras
6.	Decidir
7.	Presentar el caso

Fuente: Bardach 2000

Sin embargo, el mismo autor reconoce que estos pasos no necesariamente se dan en ese orden ni que todos estarán presentes, aunque el primero y el último sí se dan en todos los casos. Y termina aludiendo que estos procesos políticos no pueden terminar de encuadrarse al cien por ciento y siempre dependen de las particularidades de cada caso.

Lo importante, para el caso de la presente investigación es que al reconstruir el proceso de elaboración del diseño del Gabinete Binacional ha de

recolectarse la mayor información posible que permita comprender el problema con el que se quiso lidiar, así como indagar si es que los objetivos que se trazaron fueron cumplidos a lo largo de la realización de los sucesivos Gabinetes año tras año. También se debe observar cuáles fueron los cursos de acción planteados inicialmente y si estos se fueron modificando a lo largo de la implementación.

2.2.3. Implementación de las Políticas Públicas

La decisión sobre qué y cómo llevar a cabo la política pública ha sido anotada, en este punto se desarrolla lo que muchos analistas consideran la parte más complicada: llevar la teoría y conceptualización a la práctica. Este es el momento donde se busca modificar la realidad problemática por la cual tanto se ha discutido y elaborado propuestas. Entre la decisión y los resultados que alcance dicha política existe todo un proceso que se conoce como implementación o ejecución de las políticas públicas.

Pressman-Wildasky (1977, citado por Subirats 1994) definen a la implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y recursos, y las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Asimismo, Meny y Thoening (1992) señala que la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. La idea que destaca en ambas definiciones es el desarrollo de diversas acciones, mediante la intervención de actores y recursos ya predispuestos, con la finalidad de cumplir los objetivos previstos en el diseño o mínimamente acercarse a ellos.

Proceso no exento del componente de poder, presente a lo largo de todas las fases de la política pública. Incluso en la etapa de implementación podrían darse tensiones entre diversos grupos de interés fuertes debido a que se está alterando el *status quo* bajo el cual coexistían con el problema que se pretende solucionar. Consecuentemente, la ejecución de lo planificado no se podrá dar sosegadamente ya que varios factores imprevistos alterarán el proceso.

Birkland (2005) expone los supuestos sobre los cuales descansa un enfoque racional de implementación de política pública:

- La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento
- La política identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas
- La política está expresada en documentos formales emanados de autoridad competente en el área de actuación de la política
- Hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política
- Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores. (p.35-36)

No obstante, muchos de estos supuestos no solo se incumplen, sino que son mediados por la intervención de otros actores que ven sus intereses afectados, hasta la insuficiencia de recursos previstos y la falla de alguno de estos supuestos pueden derivar en una implementación errónea o un resultado inesperado.

En ese sentido, Olavarría (2007: 86) propone una lista que puede explicar las razones que impiden a una política pública alcanzar sus objetivos trazados:

- Porque su formulación es inadecuada. En este caso no habría correspondencia entre la política y el problema que ella debe abordar.
- Porque es insuficiente, en recursos o desde el punto de vista que el problema a abordar es más grande que lo inicialmente previsto y los medios, instrumento y capacidades que exhibe la política para abordarlo se muestran insuficientes.
- Porque el comportamiento de los actores relevantes está fuera de marco. Es decir, los usuarios o los ejecutores no se comportan de acuerdo a lo previsto en diseño y a lo que se necesita para el éxito de la política.
- Por cambios en las circunstancias que dieron origen a la política. En este caso lo que ocurre es que la situación en la que se está implementando la política no son las que se previeron en el diseño y al momento de tomar la decisión.

Por tanto, es necesario comprender que los resultados de una política pública pueden ser los esperados, pero también pueden ser menores a las

expectativas u obtener resultados e impactos imprevistos. La implementación, incluyendo a los fracasos, producen aprendizajes – instrumental, social y/o político- que los diseñadores tendrán en consideración para la formulación de nuevas políticas públicas, pero esto depende, básicamente, del proceso de evaluación.

2.2.4. Evaluación y Monitoreo de las Políticas Públicas

Esta última fase del ciclo de políticas públicas debe tomarse como el momento donde se da la retroalimentación sobre todo lo que ha pasado en las fases anteriores con la intención de poder mejorar el proceso. En líneas generales, “...se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos, y ser capaz de mejorar los procesos” (Agencia de Evaluación y Calidad 2010: 13).

Esta definición se encuentra ponderada entre las dos tendencias que existen en la Academia, sobre la forma en que se debe asumir un proceso de evaluación de políticas públicas. Por un lado, unos argumentan que la evaluación debe darse con cánones científicos y ser valorativamente neutras con la finalidad de evitar la valoración social que un funcionario público podría tener. Por otro lado, algunos piensan que es importante tomar en consideración las valoraciones sociales porque, en última instancia, la política pública se aplica en cierto contexto social, el cual debe ser tomado en cuenta para poder mejorar el proceso. Por ello, la definición que se ha tomado en cuenta no solo es la interpretación que puedan tener los evaluadores sino también el hecho de apoyarse en herramientas rigurosas para lograr una detección más precisa de los puntos que necesitan ser modificados de la política pública.

Este sería el último paso de la fase de políticas públicas, pero esto solo remite a un modelo teórico de entenderla, en la práctica, se debe asumir que una fase se puede sobreponer o actuar en paralelo con otra. Incluso, podría darse en un mecanismo netamente de actuación de hacedores de políticas públicas como el Gabinete Binacional que tiene un carácter cíclico.

2.3. Política Exterior como Política Pública en el Perú

Es clave entender que la política exterior peruana está atravesada por procesos políticos similares a las demás políticas de Estado o de Gobierno que se ejecutan en el Perú: la política social, educativa y minera; que comparten patrones sin importar si estas tienen como ámbito de acción lo nacional o lo internacional. En última instancia, consideramos a estas políticas de Estado o de Gobierno como un proceso en el cual intervienen no solo una serie de actores que buscan defender sus intereses sino también producen una dinámica de poder que genera resultados públicos, en otras palabras, que afectan a los ciudadanos.

Estas ideas irían acorde a la forma en que se toman las decisiones desde una visión realista de las relaciones internacionales en donde se asume que el Estado es un actor racional y unitario que adopta la política exterior como reflejo de los riesgos que presenta el sistema internacional a fin de maximizar sus propios intereses. Esta visión se funda en que los "...determinantes de la política doméstica dependen del sistema político nacional, incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés, la política externa es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad (...). Este proceso ignora la política doméstica y el contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior" (Lasagna 1996: 45).

En esta investigación, se asumirá una perspectiva distinta de cómo se toman las decisiones de política exterior teniendo la figura de un *continuum* entre el

proceso decisorio doméstico e internacional porque los procesos políticos que definen a ambos comparten puntos de conexión. Si bien no se planteará una posición por la cual se toma a la política doméstica como explicativa de la política exterior, se tomará una posición equilibrada en la cual la primera presenta algún grado de influencia sobre la segunda. Esta visión se enmarca en una visión más relacionada a la teoría de la interdependencia de las relaciones internacionales.

“Estas teorías puede explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado alterna significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional” (Lasagna 1996: 47).

Este será la teoría de relaciones internacionales y su respectiva visión de la relación entre política doméstica y externa en que se sostendrá el análisis a lo largo de la investigación. Sin embargo, la política externa, a pesar de ser afectada por la política interna, presenta sus propias dinámicas y especificidades, debido a su ámbito de acción (el internacional) responde a factores diferentes al ámbito de acción nacional. Cabe resaltar que el proceso decisorio de la política exterior es aquello que termina ligándolo al ámbito doméstico, por cuanto será en este punto donde se enfatizará.

Para el caso peruano, existe el prejuicio que el ciudadano promedio no conoce mucho acerca de temas internacionales; sin embargo, Vidarte (2016), pudo hallar evidencia preliminar sobre la base de una encuesta, que va en contra de esta percepción generalizada, demostrando que existen algunos temas que despiertan el interés de los peruanos. Sin embargo, se requieren más estudios sobre la percepción que tiene el ciudadano del peso que tienen los temas internacionales en el ámbito interno.

Si buscamos otros ejemplos en la región, el caso uruguayo fue estudiado por Buquet, identificando que “...la política exterior pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamentalmente de discusión

y divergencia en la política nacional (...) la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos” (2007: 117). Esta afirmación contradice el clásico enunciado que asume a la Política Exterior como un campo propicio para generar consensos políticos amplios (o políticas de Estado) (Chasqueti 2007). Y ejemplos cercanos a esta realidad podrían encontrarse en Venezuela, Ecuador y Bolivia, en donde los cuerpos diplomáticos han sido cooptados por las fuerzas políticas de turno. En estos casos, la conexión entre la agenda interna y la política exterior tiene un mayor grado de conexión que lo que se esperaría del caso peruano.

Por otro lado, más allá de la concepción que se tenga sobre la influencia de la política interna, existe un sector de la literatura de Ciencia Política que ha propuesto conectar lo escrito sobre el Análisis de la Política Pública y la política exterior. El sustento detrás de esta asociación radica en dos puntos fundamentales: (1) la política externa, debido a los cambios en la regulación internacional, cada vez se conecta más con las políticas de carácter distributivo, redistributivo y regulatorio; y (2) la estructura decisoria en los Estados democráticos llevan a que todas las políticas adoptadas terminen siendo influidas por los votos de los electores.

“Al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico – nunca neutro, pues prefigura las soluciones-, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos frente a los que actuar. La construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitorio y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública” (Garcé y López 2014: 2)

La idea es utilizar las herramientas que ofrece el Análisis de la Política Pública para así analizar la política exterior; en el presente trabajo, a los Gabinetes Binacionales que pasaron por un proceso de agendación, para luego elaborarse un diseño de cómo iban a ejecutarse, su implementación y evaluación constantemente, con la particularidad de ser fases de política

pública que se reproducen cíclicamente cada año. Teniendo como marco normativo al Acuerdo Nacional y la política sectorial del MRE.

2.3.1. Acuerdo Nacional

El alineamiento de la política exterior peruana viene dada por un marco normativo democrático y clima de paz, el cual fue afirmado en el Acuerdo Nacional que se suscribió en un acto solemne en Palacio de Gobierno el 22 de junio del 2002. El Acuerdo Nacional "... es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática" (Acuerdo Nacional, 2002 Pág. Web)³.

En dicho sentido, las políticas de Estado buscan trascender los gobiernos y mantenerse en el tiempo como principios rectores de nuestra nación. En este sentido la sexta política de Estado del Acuerdo Nacional establece los lineamientos de política exterior para el Perú:

Cuadro 21: Lineamientos de Política Exterior del Perú

"Nos comprometemos a llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo. Consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Asimismo, garantiremos una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

Con este objetivo el Estado: (a) Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina; (b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha

³ Acuerdo Nacional (2002). Visible en <https://acuerdonacional.pe>

contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes; (c) participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización. Dentro de ese marco, buscará la suscripción de políticas sectoriales comunes. (d) impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos; (e) fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional; (f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales; (g) respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención”

Fuente: Acuerdo Nacional 2002

Dentro de esta sexta política de Estado, los Gabinetes Binacionales se enmarcarían en el punto **c**, el cual hace referencia directa a contar con una asociación preferencial con los países vecinos. Este mecanismo de coordinación busca acercar al Perú con sus países vecinos, por las disputas fronterizas históricas que han mantenido al Perú atado en su proyección internacional. Incluso los objetivos estratégicos de la Cancillería deben estar alineados con esta sexta política y con la idea de generar un mayor acercamiento con los países vecinos.

2.3.2. Objetivos estratégicos del MRE

El alineamiento de los objetivos estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores con el Acuerdo Nacional y las políticas de Estado ahí planteadas se ve claramente definidas en el cuadro 5:

Cuadro 22: Alineamiento de los objetivos estratégicos del MRE con el Acuerdo Nacional y las políticas de Estado

OBJETIVO ESTRATÉGICO N° 1:

Posicionar al Perú a nivel regional y global como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral

ACCIONES ESTRATÉGICAS SECTORIALES:

- 1.1. Fortalecer la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos en todas las instancias internacionales.
- 1.2. Fortalecer la alianza estratégica con Brasil y las asociaciones estratégicas con la República Popular China, el Reino de España y la República de Corea, así como establecer asociaciones estratégicas con los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia.
- 1.3. Fortalecer el relacionamiento con los países europeos, así como con la Unión Europea, entre otros, a través de una futura Asociación Estratégica.
- 1.4. Coadyuvar al desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera a través de su participación equitativa en los procesos de integración con los países fronterizos.
- 1.5. Realizar Gabinetes Ministeriales de carácter binacional con los cinco países fronterizos y con otros países considerados estratégicos para el Perú, entre ellos México.
- 1.6. Poner en funcionamiento los centros nacionales y binacionales de atención en frontera con los cinco países fronterizos.
- 1.7. Liderar y promover iniciativas orientadas a fortalecer la Alianza del Pacífico y el relacionamiento con la región Asia-Pacífico.
- 1.8. Coordinar e impulsar el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.
- 1.9. Impulsar iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral.
- 1.10. Impulsar el fortalecimiento de la Política Nacional Antártica e instalar la nueva estación científica peruana en la Antártida.
- 1.11. Incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales, tanto regionales como globales.
- 1.12. Profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en los otros foros de desarrollo a nivel bilateral, regional y global.
- 1.13. Perfeccionar la identificación y visualización de las fronteras del Perú con los países vecinos.
- 1.14. Promover iniciativas orientadas a fortalecer el ASPA y ASA, así como el relacionamiento con la región de África, Medio Oriente y Países del Golfo.

Fuente: Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021 del sector de Relaciones Exteriores (PESEM/RE 2015-2021)

Como bien mencionamos en el punto 3.2.1, la Política Exterior Peruana se encuentra alineada con las Políticas de Estado predisuestas en el Acuerdo Nacional. Sin embargo, en relación a los fines de la investigación, los Gabinetes Binacionales son tomados como una acción estratégica sectorial de Cancillería (ver punto 1.5.) en búsqueda de cumplir el Objetivo Estratégico N°1 del PESEM.

La acción estratégica sectorial plantea llevar a cabo los Gabinetes Binacionales con la totalidad de los cinco países vecinos del Perú, pero por el

momento solo se ha implementado dicho mecanismo con tres: Bolivia, Colombia y Ecuador. Idealmente, Brasil y Chile deberían ser los países con los cuales debiera implementarse dicho mecanismo próximamente, incluso la posibilidad de que se replique con Chile ya ha sido una decisión tomada por las autoridades políticas de ambos países pero aún falta todo el proceso de elaboración del propio Gabinete. Pero, el objetivo se mantiene y pretende cumplirse en la medida permitirá posicionar al Perú como un referente no solo de buenas relaciones vecinales sino de potencia emergente regional tal como pretende el primer Objetivo Estratégico.

2.4. Procesos de Cooperación e Integración desde el regionalismo

El contexto en el cual se implementa la política exterior de los países es en el ámbito internacional, por lo que se debe contextualizar el escenario en el cual estas se desenvuelven. Un breve repaso a los procesos de integración regional permitirá una aproximación más precisa al marco en el cual los países latinoamericanos se relacionan bilateralmente.

En la actualidad, las relaciones internacionales están marcadas por un mayor grado de interconexión entre los países, principalmente derivadas del impulso que la globalización ha tenido a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, existe otro fenómeno internacional que se ha manifestado con fuerza: el regionalismo.

Para poder entender el regionalismo, primero se debe desarrollar la idea de región, la cual hace referencia a un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos (Oyarzún, 2008). La particularidad del regionalismo, aparte de las múltiples coincidencias entre sus miembros, es que puede ser entendido como una formación regional emergente con su propia dinámica, relativamente diferente a la del sistema internacional aunque incluido en él. Para Russett (1967), el regionalismo se podría definir por tres características que poseen los

miembros: proximidad geográfica, interdependencia (especialmente en términos económicos), y homogeneidad (por ejemplo, compartir un sistema económico, religión, niveles de desarrollo, idioma, historia, etc.). En el caso de estudio, América Latina sería la región con la cual tendrá que lidiar esta investigación.

En ese sentido, Vieira (2005) articula que América Latina actualmente se ve inmersa dentro de este proceso globalizador que pretende la universalización de los mercados más que la armonización de políticas, lo cual ha terminado generando una falta de reflexión teórica al respecto sobre cómo sobrellevar los procesos de integración en curso y deriva en una falta de rumbo y claridad conceptual sobre la integración latinoamericana. Por ejemplo, MERCOSUR y la CAN perdieron el rumbo inicial de llegar a la generación de una comunidad internacional de las naciones miembros, pero sus esfuerzos han quedado destacados a las políticas económicas y comerciales. Sobre la base de estos procesos internacionales, llamados de integración, es que se ha erigido toda una narrativa de los Estados latinoamericanos a favor de la integración latinoamericana. No obstante, esta investigación busca ir más allá del ámbito discursivo e intenta dar una aproximación más concreta y aterrizada sobre los conceptos de cooperación e integración, de acuerdo al contexto internacional.

En esta línea, los países en cuestión en esta investigación (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) forman parte de diversos acuerdos de cooperación e integración regionales (tanto sudamericano, como latinoamericano y americano), los cuales enmarcan en cierta medida la forma en que se relacionan bilateralmente. Es importante considerar que, por un lado, los países de una misma región se seguirán relacionando independientemente de las dinámicas más macro, pero, por otro, no se puede desestimar la influencia que las reglas institucionales impuestas por los acuerdos regionales tendrán en las relaciones bilaterales de aquellos.

2.4.1. Coordinación, Cooperación e integración en el ámbito internacional

Más allá del marco en el cual se lleven a cabo las relaciones bilaterales entre los diversos países de la región latinoamericana, se debe tener precisión al momento de hacer referencia a los distintos conceptos. La coordinación, cooperación e integración no significan lo mismo aunque son conceptos entrelazados. Una práctica errática de los estadistas es utilizar la palabra 'integración' sin tener en cuenta a lo que realmente se hace referencia, ya que puede que, sustantivamente, estén refiriéndose a un proceso de cooperación antes que a uno de integración. Hay que distinguir los conceptos de integración y cooperación ya que existe "una diferencia tanto cualitativa como cuantitativa [entre ambos]", que se puede entender en la medida en que la cooperación incluye medidas destinadas a armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación y la integración busca suprimir las medidas discriminatorias" (Insignares, 2013: 176). Por citar un par de ejemplos, los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales pertenecen al área de cooperación y la abolición de restricciones al comercio en un acto de integración.

No obstante, esta distinción conceptual va más allá del ámbito comercial o económico. Si bien, teóricamente, la integración económica debe ser un paso previo a la integración política, esta no necesariamente se reduce a aquella. Entender estos puntos permite entender estos conceptos de manera amplia. Como bien lo apunta Orrego Vicuña (1966), la proyección de la soberanía debe realizarse a través de órganos e instituciones capaces de responder de manera autónoma e independiente a las necesidades e intereses de la región, con el objetivo de que el interés general prime sobre el individual de cada Estado. Estos órganos podrán actuar de manera directa en el territorio de cada uno de los Estados miembros sin que estos puedan intervenir en el fondo del asunto. En este punto, la transferencia de lealtades por parte del Estado soberano hacia un órgano independiente (a pesar de que pensar en una

autonomía absoluta es idealista) debe redundar en acciones que se puedan cumplir efectivamente, es decir, se van a requerir tanto recursos como reglas institucionales que puedan revestir este proceso de integración de un amplio margen de maniobra.

La relación entre la cooperación e integración se ha planteado como un proceso evolutivo en donde el primero tiene como finalidad el segundo a raíz de las diferentes experiencias en la práctica, pero no siempre se da el caso ya que, cualitativamente, ambos procesos tienen fines distintos.

“La cooperación en el ámbito internacional genera una relación directa con la integración, en la medida en que esta se constituye en una herramienta que permite a los Estados lograr una mayor cohesión de cara a la integración, igualmente, la cooperación es considerada como el medio utilizado por los actores internacionales para lograr fines específicos.

En este caso, la cooperación es entendida como una forma de relación interestatal, tal y como ocurre en el caso de la integración, en la que se genera un proceso de coordinación de políticas” (Insignares, 2013: 174-175).

Si bien la cooperación aspira a mejorar la relación entre Estados, la integración tiene como finalidad no solo desaparecer las trabas o la discriminación existente en algún asunto de interés para las partes sino que también busca transferir poder de decisión autónomo a una entidad supranacional u órgano autónomo. Este sería el estadio último del proceso de integración porque responde a la parte política del proceso ya habiendo pasado por lo económico y social.

En temas de formas antes que de fondo, el nivel de coordinación de políticas en la cooperación es sustancialmente menos complejo que uno de integración (Insignares, 2013). En este entendido, la cooperación sería un instrumento para alcanzar la integración; por ejemplo, si hay una rebaja de aranceles en el sector agrícola, los Estados y el sector de la sociedad civil que resulte afectado podrán pactar rebajar arancelarias para crear ventajas comparativas (Franco Vasco y Robles, 1998).

Entonces, es útil entender los conceptos de cooperación e integración como un *continuum* porque, tanto, las formas como las finalidades de un proceso de integración responderían a un nivel más desarrollado que el de cooperación. Sin embargo, no en todos los casos prácticos se corresponde con esta dinámica evolutiva porque existen iniciativas de cooperación que presentan impedimentos institucionales que les permitan convertirse en un proceso de integración más complejo.

Por otro lado, la coordinación es un proceso que está presente tanto en el proceso de integración como en el de cooperación. Se podría decir que es la base organizativa sobre la cual se erigen dichos procesos porque a través de la coordinación es que las partes involucradas se relacionan intergubernamentalmente. En breve, la coordinación entre dos Estados son las acciones tomadas con el objetivo de armonizar los procesos políticos para lograr un objetivo común. Este sería el esquema básico que sigue un proceso de coordinación intergubernamental. No obstante, Méndez (2005) menciona algunas características que pueden variar entre una y otra iniciativa de cooperación:

1. Es un proceso técnico y político a la vez
2. Proceso participativo y consensuado
3. Proceso horizontal y vertical a la vez
4. Proceso de diferentes alcances (macro, meso y micro)

En teoría, estas características serían las que marcarían el proceso de coordinación entre la partes ya que, si se privilegia una de las características, puede que varíe la naturaleza misma del proceso de coordinación.

En la práctica, estos procesos tienden a evidenciarse en mecanismos e instrumentos que presentan una clara estructura organizativa con jerarquías

al momento de tomar decisiones claramente establecidas. Por ello, resulta importante analizar la forma en que se daría este proceso decisional.

2.5. Modelos de toma de decisiones

Una aproximación teórica a tomar en cuenta desde las Relaciones Internacionales es el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, ya que esta nos permite identificar el momento en el cual la decisión es tomada por un actor político. Este momento puede ser deconstruido con la finalidad de detectar los múltiples factores que ejercen influencia sobre la decisión a tomar por el actor; asimismo, se tendrá que establecer una jerarquía de influencia entre estos factores para poder determinar cuál tuvo más peso. Mintz (2007) dice que el análisis de las decisiones de política exterior pueden evidenciar el procesos cognitivo que llevó al proceso de elaboración de la política exterior y ´meterse a las mentes´ de los tomadores de decisiones, asimismo, puede ayudar a identificar patrones generales de decisiones y generar un acercamiento al estilo del liderazgo y personalidad de quien toma la decisión; todo esto no se podría realizar desde un análisis sistémico. Por ello, resulta importante tener presente esta teoría, por lo que, a continuación, se presentarán los modelos clásicos detallados por Allison (1998) que ayudan a entender una decisión final, ya sea que se tomen en cuenta los modelos de manera conjunta o separada. Estos modelos son el modelo racional unificado, el modelo del proceso organizacional y el modelo burocrático. Asimismo, presentaremos un cuarto modelo elaborado por Charles Lindblom, el modelo incremental.

2.5.1. Modelo racional unificado

Este modelo sostiene que la decisión final de un gobierno siempre será racional. Para llegar a dicha decisión, se toman en cuenta principios, alternativas y propósitos, siempre de acuerdo a las metas políticas que el gobierno se haya planteado inicialmente. Los problemas estratégicos ocupan

el centro de las preocupaciones y orientan la selección de una alternativa óptima para solucionar el conflicto. Según este primer modelo de Allison, el gobierno seleccionará la alternativa de mayor utilidad funcional; en otras palabras, aquella que luego de un análisis de costo-beneficio satisfaga en mayor proporción los fines y objetivos estratégicos (González 2015).

2.5.2. Modelo organizacional

El segundo modelo sostiene que no hay un actor racional unificado, sino que hay un conglomerado de organizaciones unidas para fines funcionales pero con una vida independiente dentro del Estado. Los problemas a los que se enfrenta un gobierno son vistos con un sesgo distinto por cada una de las organizaciones que lo conforman. Cada organización tiene su propio comportamiento, responsabilidad y valores. Los líderes gubernamentales se encargan, básicamente, de la coordinación. La unidad de análisis en este modelo es cada organización. Adicionalmente, las organizaciones tienen distintos niveles de influencia, en momento determinados dentro del conglomerado de organizaciones (Gonzales 2015).

2.5.3. Modelo burocrático

Por último, en este modelo el comportamiento gubernamental se explica mediante 'juegos pactados' y no solo se atienden cuestiones estratégicas. Es decir, lo más importante son los problemas de tipo político. Las decisiones serán adoptadas sobre la base de intereses políticos. En este modelo es fundamental el análisis de alianzas, pactos y compromisos entre los actores. Hay intereses competitivos que cambian según las prioridades y posiciones de los actores. Los problemas inmediatos interesan más que los estratégicos y los actores tratan de influir en alguna etapa de la decisión. Se toman en cuenta también la personalidad de cada actor y sus sensibilidades respecto a ciertos temas específicos (González 2015).

2.5.4. Modelo incremental

Charles Lindblom propone un modelo de toma de decisiones para el ámbito de las políticas públicas, pero que bien se puede hacer extensivo al sector de la política exterior. Este modelo parte de la posición de que una aproximación de elección racional termina siendo teóricamente bien elaborada, pero en la práctica resulta bastante imprecisa. Por ello, Lindblom (1998) sostiene que lo más probable en la toma de decisiones es que haya un conflicto de organización administrativa; es decir, ante un problema transversal, se presentarán distintas soluciones que no satisfarán plenamente a cada uno de los sectores. Se tiene poco control del entorno. Entonces, Cruzio explica el método de la siguiente manera:

“el método incremental propone ubicar la decisión pública en valores marginales y no en los valores centrales, es decir, en los grandes temas. Los administradores públicos han de elegir únicamente entre las diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de valores. Dicho de otra manera, quien decide en la administración pública no se ocupará de la raíz sino de las ramas” (1998: 48).

Este modelo nos permite aproximarnos de manera más precisa a situaciones en donde la decisión de política pública reside en una serie de actores velando por sus propios intereses y perdiendo de vista el objetivo central de que la decisión se alinee con un objetivo general y no específico.

En breve, para los fines de esta investigación, se pondrá énfasis tanto en el modelo burocrático como en el modelo incremental ya que la toma de decisiones en los Gabinetes Binacionales se da de manera parcelada y sectorial debido a la participación de la totalidad de ministerios del Estado Peruano.

3. Aproximaciones conceptuales

3.1. Interés Nacional

La primera guía que define la política exterior de un país es la defensa de sus intereses nacionales en el ámbito internacional; sin embargo, lo que se entiende por este concepto ha variado a lo largo de los tiempos. García-Bedoya (1968) defendía la idea que la política exterior peruana actuaba como un plan que permitía proyectar los intereses del Estado peruano en el espacio de interacción externo.

Por ello, habría que entender al interés nacional como aquellos criterios directivos de la política exterior de un determinado país. Estos criterios, o lineamientos como los llamaría García-Bedoya, han ido variando a lo largo del tiempo ya que las primeras formulaciones a lo largo del siglo XVIII hacían referencia a la seguridad y defensa del Estado frente a ataques militares, mientras que contemporáneamente el enfoque ha virado hacia los temas comerciales y de interdependencia no solo con los países fronterizos sino también con los países con políticas exteriores coincidentes (Muñoz-Alonso, 2006). Cada país tiene sus propios intereses nacionales, algunos serán inmediatos o mediatos, otros permanentes o temporales, pero la defensa de los mismos debe estar claramente establecida en la formulación de la política exterior, a la vez que actúa en conjunto con el trato oficial con otros Estados en busca de lograr determinados objetivos de corto, mediano y largo plazo (Lovón, 2006).

3.2. Política exterior

Existen diversas entradas para definir la política exterior, para el caso de la presente investigación se asume que “La política exterior puede ser definida como una política de Estado que define las relaciones y acciones que dicho Estado se propone desarrollar en el plano de sus relaciones interestatales e

internacionales” (Parker, 2004: 1), porque deja en claro cuál es el objeto de investigación con el cual estamos lidiando. Sin embargo, este concepto solo hace referencia a que el Estado actúa en el escenario internacional pero no hace mayor referencia a la forma ni el cómo.

3.2.1 Política Bilateral

Por ello, existen especificidades dentro de este concepto que permiten comprender las distintas formas en que se relacionan los Estados y se establecen las agendas entre ellos. Según Calduch (1991), la política exterior relacionada con el número de actores que intervienen permite distinguir tres tipos de políticas:

- Política bilateral: intervención únicamente de dos actores internacionales
- Política multilateral: intervención de más de dos actores internacionales
- Política global: implica la totalidad de los miembros de una sociedad internacional, sea ésta regional o mundial.

Hecha la diferenciación, es importante entender cuál de ellas resulta útil para el caso a desarrollar en esta investigación. En este sentido, García Bedoya (1968) desarrolla una línea argumentativa por la cual expone que la política exterior peruana ha estado marcada básicamente por la relación bilateral con los países vecinos, sobre todo con quienes se tienen disputas fronterizas (las conocidas como ‘hipotecas’). Actualmente, si bien se ha superado las ‘hipotecas’ referidas a los casos de Ecuador y Chile, aún la relación con los países fronterizos termina poseyendo un peso importante dentro de la Cancillería Peruana.

3.2.2. Países fronterizos

Dada la importancia de la relación del Perú con los países fronterizos, se debe explicar el por qué es que una frontera significa más que un límite fronterizo.

Dos países que comparten frontera desarrollan relaciones más allá de las geográficas y estas terminan involucrando a la sociedad, economía, cultura y política.

La aproximación teórica que tengamos sobre la forma en que concebimos el área fronteriza enmarcará el rumbo de la investigación porque no existe una única definición al respecto.

“Puede decirse que la frontera constituye un campo de la política exterior, y por tanto, un elemento indispensable para el análisis de las relaciones internacionales de un país y para la evaluación de la política externa de un gobierno, siendo pertinente preguntarse cómo la relación con los vecinos y el tratamiento a los territorios donde se comparten fronteras es manejada por un gobierno y qué peso tiene el asunto de fronteras en la política exterior, bien sea como política de gobierno o como política de Estado” (Londoño, 2015: 192).

Entendida la importancia que este concepto tiene para marcar el norte que podría brindarle a la investigación, la Cancillería peruana ha optado por apostar por cierto enfoque:

“...el concepto de frontera, definido en términos de su dimensión demarcatoria y línea de defensa, ha sido superado por una noción más amplia de espacios donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite internacional” (MRE del Perú, 2012).

Esta definición permite entender el concepto de frontera de manera dinámica en donde se toma en consideración temas que van más allá de los temas de seguridad y soberanía. La concepción tradicional de una frontera es rígida, que marca el límite entre dos estados que están frente a frente y que indica la extensión de dos soberanías; es el área periférica del país, íntimamente ligada a factores como la geografía, antropología, historia, geología y otras ciencias ligadas al hombre y al territorio, brindando sustento a una mirada geopolítica del asunto y a enfoque asociados a los conceptos de fuerza y seguridad del Estado (Montero, 1997).

Sin embargo, la categoría de frontera es compleja dado que varía su concepción, dependiendo del contexto y la situación de la historia internacional. Actualmente existe una concepción afín con los tiempos

contemporáneos donde la internacionalización de la economía y el proceso de globalización dejaron a la geopolítica como paradigma de acercamiento al concepto de frontera. Con la caída del Muro de Berlín, la idea que se proyecta ya no está enfocada en defender la soberanía nacional ni a apostar por la confrontación, sino que ahora la apuesta es por la integración y el acercamiento (Londoño, 2015).

3.2.3. Diferencia entre límite y frontera

Como bien ya se ha estipulado, los límites hacen referencia a líneas invisibles acordadas por los Estados mientras que las fronteras hacen referencia a áreas de los Estados vecinos en donde existen una serie de interacciones de diversos tipos. “A diferencia de los límites fronterizos que, al menos en principio, deben ser líneas claramente definidas por hitos y mojones, las zonas fronterizas que involucran territorios de dos o más países carecen de límites definidos y han estado siempre sometidas a continuas reconfiguraciones más o menos espontáneas, que no son inducidas ni reconocidas directamente por los Estados” (Socorro Ramírez, 2006: 141)

Ahora, la forma en que se aproximen los Estados y sus políticas exteriores a estos conceptos dependerá si los transforma en instrumentos para la separación o la integración. En el caso de una política exterior belicista se tenderá hacia la separación, mientras que en otra, que apuesta por las relaciones comerciales tenderá hacia la integración de los países.

Existe una gran parte de la literatura de integración que apuestan por entender la frontera de manera muy economicista y como facilitadora de intercambio de factores de producción “...espacio geográfico en el que se deben articular procesos de integración y libre comercio, y eliminar las barreras al flujo comercial y a los desplazamientos de ciudadanos de ambos países” (Plata, 2005: 65). Pero, este tipo de definiciones no terminan de enmarcar la riqueza conceptual que puede desprenderse de una definición más comprensiva. Para

la geógrafa Machado, la zona de frontera es un área de interdependencia mutua por parte de las poblaciones de ambos lados en donde entran en juego factores sociales, políticos, económicos y culturales distintos; entender la frontera como un límite que separa unidades políticas soberanas es un obstáculo ya que no incorpora los factores mencionados, y no considera este espacio como uno de integración (1998).

Por cuanto, la forma en que un país se relacione con otro o como en este caso con su vecino, dependerá del entendimiento que se tenga de la frontera. Si existe una apuesta por el mejoramiento de las relaciones entre ambos a través de la construcción de mecanismos que permitan el acercamiento de ambos, entonces se apuesta por una integración (Iturriza, 1986, 14). En este sentido, Londoño precisa:

“...las regiones de frontera deben propender a procesos de integración para un desarrollo local conjunto y como el mejor de los mecanismos para evitar posibles conflictos entre los actores locales, regionales e internacionales presentes en un territorio compartido. En estos territorios, no son suficientes políticas aisladas y unilaterales, sin tomar en consideración al vecino y su papel en el desarrollo local o regional, como lo demuestran, por ejemplo, políticas y programas para el control del narcotráfico” (2015, 201).

Es importante considerar la noción de integración que relata Londoño, al rescatar a las personas como actor a tomar en cuenta se habla de un tipo de integración social como fenómeno de acercamiento de las partes para mejorar no solo las relaciones entre los países sino la calidad de vida de las personas.

3.3. Herramientas de política exterior

Los conceptos de coordinación, cooperación e integración desarrolladas teóricamente tienen una expresión práctica al momento de llevarlas a cabo y estas aparecen en la forma de mecanismos. Un mecanismo es una estructura (natural o artificial) en donde se combinan sus partes constitutivas con la finalidad de cumplir un objetivo, en el caso de investigación estamos hablando que se juntan dos gobiernos y forman una nueva estructura tal y como sería un Gabinete Binacional.

A continuación, detallaremos puntualmente qué es lo que entendemos por cada uno de los mecanismos:

3.3.1. Mecanismo de coordinación

Un mecanismo de coordinación busca la armonización de políticas de diferentes dimensiones (social, técnico, económica) y de diferentes alcances de gobierno (micro, meso, macro) entre los Estados participantes con la finalidad de lograr sinergias que favorezcan el cumplimiento de los objetivos trazados

3.3.2. Mecanismo de cooperación

Un mecanismo de cooperación tiene la finalidad de realizar acciones encaminadas a reducir la discriminación o trabas existentes en alguna política sectorial entre los Estados participantes, sin tener que integrarse totalmente

3.3.3. Mecanismo de integración

Un mecanismo de integración busca suprimir algunas formas de discriminación en algún sector determinado de política de los Estados participantes.

3.3.4. Balance

Conceptualizados de manera operativa los distintos mecanismos de relación entre dos Estados, podemos argüir que mientras un mecanismo de cooperación versa sobre la forma en que se va a llevar a cabo un objetivo, los mecanismos de cooperación e integración aluden al contenido del objetivo que se busca, ya sea la reducción de la discriminación o su desaparición, respectivamente.

Bajo este esquema, un mecanismo de cooperación e integración se define por sus fines, pero ambos necesariamente deben actuar bajo la forma de un mecanismo de coordinación para cumplir sus objetivos.

Si hacemos referencia al caso de los Gabinetes Binacionales, claramente estamos ante un mecanismo de coordinación que lleva a cabo acciones de cooperación e integración. En la práctica, las acciones de cooperación han sido las que han dominado la agenda de funcionamiento del GB debido a la búsqueda constante de tratar de reducir la discriminación en el tema sectorial que se esté lidiando pero, en última instancia, la decisión termina respondiendo a las voluntades de las autoridades de ambos países. Y son más los intereses comunes los que promueven estas acciones cooperativas antes que la voluntad binacional de transferirse lealtades al punto de generar un mecanismo autónomo, el cual sería más propenso a desarrollar un proceso de real integración binacional.

3.4. Organización y funcionamiento de los GB

3.4.1. Estructura

La estructura de un mecanismo en su condición de herramienta de política exterior, tiene como primera explicación, la forma en que están relacionadas las distintas partes de un conjunto (RAE, 2016). Una siguiente perspectiva de aproximación a la noción de estructura proviene desde una visión estatal como la siguiente:

“Son asociaciones voluntarias de Estado establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de las de sus miembros” (Diez de Velasco, 2003: 34).

3.4.1. Proceso

El proceso es el conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial (RAE 2016). Este representa la interrelación que existe

entre los distintos actores que se relacionan políticamente de múltiples maneras a lo largo de todo el proceso.

3.4.2 Proceso del Gabinete de Binacional

De manera práctica, en el caso de los Gabinetes Binacionales se podría decir que estas fases se corresponden con el ciclo de políticas públicas, consistente en agendación, elaboración, implementación y evaluación, que se repite cíclicamente año tras año, las cuales poseen un eminente carácter político que lleva a que cada fase posea acciones con naturalezas distintas entre ellas.

3.4.3 Agenda

La agenda de un mecanismo responde al orden y los temas propiamente dichos que se discutirán en una reunión, los cuales debieron haber sido pactados de antemano a fin de darle organicidad a la reunión que se va a llevar a cabo.

3.4.4. Actores

Los actores en una política pública aluden a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, en este caso, podría ser desde el proceso de agendación del problema público hasta el momento de evaluación luego de haberse implementado (Olavarría 2007). Estos actores pueden ser individuales o colectivos, formales o informales, estatales o privados, etc. Son diversas las categorías que se buscan enumerar pero la idea es que no terminar con una larga lista de actores sino poder detectar cuáles fueron los principales y cuál fue su rol dentro del proceso de política pública.

CAPÍTULO III. COMPOSICIÓN ESTRUCTURAL DE LOS GABINETES BINACIONALES COMO NOVEDOSA EXPERIENCIA DE POLÍTICA EXTERIOR BILATERAL

El 01 de junio del año 2007 en Tumbes se realizó el primer Gabinete Binacional (en adelante GB) entre Perú y Ecuador, dando paso a lo que sería un precedente positivo para la política exterior peruana. Desde este momento, año tras año se ha replicado esta iniciativa hasta la actualidad, habiéndose realizado 10 GBs. Incluso se ha reproducido esta iniciativa a otros dos países fronterizos como Colombia y Bolivia, los cuales van en sus segundas ediciones al 2016.

En la Declaración Presidencial de Tumbes firmada el 01 de junio del 2007, se selló el primer espectro de compromisos y acuerdos que ambos países trabajarían por cumplir a lo largo de todo el año. En el artículo 2 se menciona lo importante que significa este GB para las relaciones bilaterales de ambos países:

“Artículo 2. Destacamos la trascendencia histórica del Encuentro Presidencial y de la I Reunión del Gabinete de Ministros Binacional celebrada en la fecha en la ciudad de Tumbes, como genuina expresión de la decisión de sus respectivos gobiernos por impulsar acciones prácticas de mutuo beneficio, en el marco de los lazos de hermandad y amistad entre los pueblos y los Gobiernos del Ecuador y Perú.

En ese contexto, hemos decidido suscribir un Acta de Institucionalización de las Reuniones del Gabinete de Ministros Binacional, integrado por los Ministros y Secretarios de Estado de los dos países, con el propósito de fortalecer los mecanismos existentes en el ámbito bilateral y la aplicación de los Acuerdos de Brasilia de 1998.

En tal sentido, reafirmamos el valor de todos los mecanismos e instrumentos existentes en el ámbito bilateral para impulsar y coordinar programas conjuntos, en particular la Comisión de Vecindad, instancia que será fortalecida con la institucionalización de las reuniones del Gabinete de Ministros Binacional, bajo la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores”

Es necesario recalcar la importancia que se otorga a este mecanismo de coordinación político – diplomático, que se ha configurado como el foro de diálogo de más alto nivel político que ha permitido el desarrollo de una agenda amplia y profunda no solo del Perú con Ecuador, sino también con Bolivia y Colombia, salvando las diferencias respectivas.

Deustua (2015) comenta que estos mecanismos no solo son reconocidos por los diferentes gobiernos de turno de los países involucrados, como grandes logros de política exterior sino que también presentan una lógica de innovación institucional; significando que va más allá de una política tradicional de relaciones diplomáticas con países vecinos, debido a que se aplicó una nueva aproximación sectorial que privilegia el área de frontera como foco de atención y no de confrontación. Pero, la aproximación no se reduce al ámbito fronterizo ya que el contenido de la agenda responde a la totalidad de sectores ministeriales del Estado peruano, lo cual lo convierte en una iniciativa de alcance nacional. Además, nos encontramos con una iniciativa claramente institucionalizada no solo por la consecución de la permanencia a lo largo de una década sino también por su capacidad de replicación a otros países.

Por estas razones, es clave iniciar el desarrollo este capítulo mostrando las principales características descriptivas de la composición estructural y el funcionamiento los GB, obtenidas a partir de la sistematización de información accesible como de documentos de circulación restringida y/o inédita del archivo y el testimonio de los funcionarios diplomáticos de la Dirección General de América del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú que participaron en la elaboración de los mecanismos. Este capítulo aludirá a las cuestiones formalistas de las cuales se componen los GB como la concepción del mismo, los actores participantes, las agendas temáticas desarrolladas y los recursos involucrados.

1. Descripción de Gabinete Binacional

Para comenzar a explicitar las diversas partes formalmente constitutivas del Gabinete Binacional, primero se debe describir de manera general la forma en que funciona un Gabinete Binacional para que se pueda tener un panorama general a lo largo del desarrollo de dicho capítulo. Luego del primer Gabinete Binacional con Ecuador en Tumbes el 01 de junio del 2007, se empezó con

un proceso de institucionalización de un mecanismo de coordinación que reúne anualmente a todos los sectores ministeriales de ambos países por tres días, a excepción del caso colombiano que dura dos, para que puedan afinar la firma del documento final, conocido como Declaración Presidencial y su anexo el Plan de Acción, en donde se establecen declaraciones, acuerdos y compromisos a ser cumplidos a lo largo de un año hasta la realización de un nuevo Gabinete Binacional.

La presencia de los Presidentes y de los Ministros de Estado de ambos países dota a este mecanismo de un alto nivel político de decisión, por lo que los encargados del cumplimiento de los compromisos de la Declaración Presidencial tienen incentivos fuertes para lograr con sus cometidos. Y los encargados de esto, básicamente, son los distintos técnicos de los distintos ministerios que se encargan de transformar dichos compromisos en un cambio de la realidad *de facto*. Sin embargo, los compromisos no necesariamente competen solo a un sector sino que aluden a un trabajo coordinado no solo entre ambos países sino también internamente ya que puede requerir la participación de más de un sector.

El seguimiento de estos compromisos se hace a través de los puntos focales de cada ministerio y de Cancillería. Es decir, cada sector designa a una persona encargada de hacer el seguimiento a los compromisos, y normalmente esta tarea recae en el Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional o algún puesto similar. Por su lado, Cancillería designa también a un encargado de velar por el seguimiento de esta tarea dependiendo de los ejes. Entonces, los puntos focales de Cancillería se reúnen con los puntos focales de los sectores cada cierto tiempo para evaluar el avance y los posibles futuros compromisos. Y a la vez, se reúnen periódicamente con los puntos focales de la contraparte del otro país involucrado. Y este proceso se repite cíclicamente año tras año entre Gabinete y Gabinete.

Este mecanismo brevemente descrito se desarrollará ampliamente a lo largo de los siguientes dos capítulos. En este capítulo nos encargaremos de los factores formales más importantes que constituyen al mecanismo como la concepción formal, los actores involucrados, las agendas temáticas desarrolladas y los recursos involucrados. En el próximo capítulo, nos encargaremos de reconstruir el proceso político a partir de un análisis del Gabinete Binacional como política Pública.

1.1. Concepción de Gabinete Binacional

Los Gabinetes Binacionales son mecanismos de coordinación político-diplomáticos del más alto nivel político que han dado un impulso significativo a las relaciones del Perú con tres de sus países vecinos: Bolivia, Colombia y Ecuador. Asimismo, los GB se han configurado en los foros de diálogo político y técnico que han permitido el desarrollo de una agenda amplia y profunda con alcance nacional debido a la participación de la totalidad de los sectores ministeriales.

1.2. Importancia del GB

La importancia del GB reside en los beneficios que produce tanto al Perú como a los países involucrados, los cuales fueron manifestados en un Documento elaborado por la Dirección General de América (2016), destacando como principales:

- El establecimiento de un marco de trabajo permanente en las relaciones bilaterales, otorgando orden, predictibilidad y proyección de trabajo anual.
- Permiten la priorización de los temas de mayor relevancia para ambos países y el impulso político que necesitan para su implementación.
- Facilitan un adecuado seguimiento a los compromisos asumidos el año anterior.

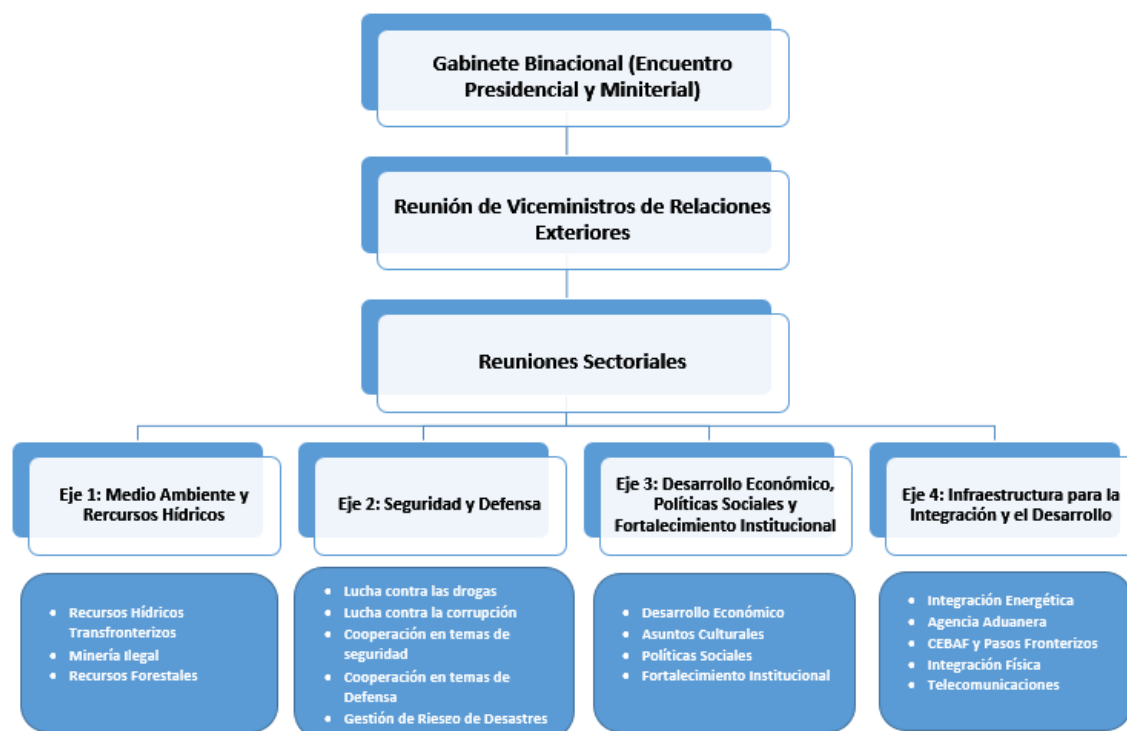
- Se han transformado en el principal mecanismo de diálogo político bilateral entre los países involucrados.

1.3 Estructura de los Gabinetes Binacionales

La estructura de un mecanismo dispone la forma en que están relacionadas las distintas partes de un conjunto. Se puede entender también como el esqueleto que otorga orden y jerarquía a la toma de decisiones dentro del mecanismo, pero al mismo tiempo permite diferenciar las tareas que le competen a cada parte del mecanismo. Esto otorga predictibilidad a la forma en que se desarrollará el GB. En este sentido, este apartado busca retratar la forma en que se relacionan las distintas partes del GB. Cabe recalcar que se ha decidido denominar “Gabinete Binacional” a todo el conjunto de las partes constitutivas de este mecanismo de coordinación, ya que, técnicamente, el Gabinete Binacional solo correspondería al momento de reunión de ambos gabinetes de ministros junto al Encuentro Presidencial, el cual se prolonga por el curso de algunas horas en un solo día. No obstante, en esta investigación se seguirá utilizando el nombre genérico para hacer referencia a todo el mecanismo de coordinación.

En este apartado se hará alusión a dos aspectos fundamentales de la estructura del Gabinete Binacional en el momento de su ejecución, es decir, a la forma en que se relacionan sus distintas partes. La primera alude a la organización jerárquica de la toma de decisiones mientras que la segunda manifiesta el orden cronológico en que se relacionan las partes. Se debe tomar en cuenta que el resultado concreto y visible de un Gabinete Binacional en ejecución es la redacción y firma de una Declaración Presidencial que condense todos los acuerdos y compromisos a las que han llegado las partes luego de un año de trabajos.

Ilustración 16: Estructura del Gabinete Binacional con Bolivia



Fuente: Elaboración propia

La ilustración 5, muestra los componentes del GB. Si bien alude al GB con Bolivia, lo único que varía son los nombres de los Ejes Temáticos y de las Mesas de trabajo incluidas en ellos. En primer lugar, en la parte baja se cuenta con las Reuniones Sectoriales, en donde los distintos sectores ministeriales de ambos países se dividen en mesas de trabajo que se alinean en Ejes Temáticos en cada cual se discute de manera técnica los compromisos a firmar, a la vez se le hace el seguimiento a los compromisos firmados en el GB anterior. Los puntos que no puedan ser subsanados o acordados en este primer nivel parte pasarán al siguiente nivel de la estructura.

En segundo lugar, se tiene las reuniones a nivel viceministerial. Aquí se reúnen los viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países con la finalidad de finalizar la lista de compromisos acordados por los sectores y de consensuar los compromisos que no pudieron pactarse por los sectores del primer nivel. En este segundo nivel, los viceministros se encuentran

acompañados por técnicos especialistas de distintos temas a tratar en los compromisos. Estas reuniones debieran producir como resultado una versión preliminar de la Declaración Presidencial que se aprobará en el tercer nivel de la estructura.

Finalmente, se da paso al Gabinete Binacional, propiamente dicho, el cual está compuesto por el Encuentro Presidencial y reunión de Ministros de Estados de ambos países. Este es el órgano de decisión de más alto nivel que puede existir en una relación bilateral, correspondiéndole el nivel más alto de la estructura.

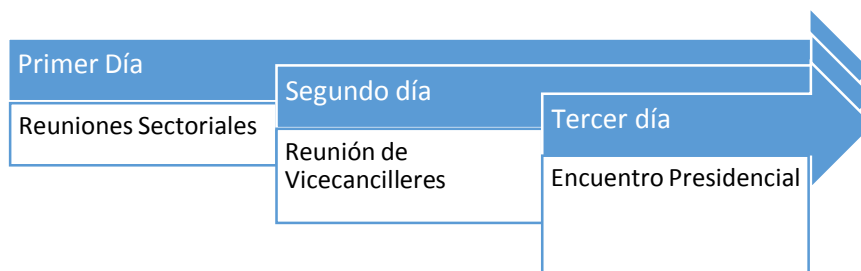
En estas reuniones se firman los acuerdos que se pactaron en los niveles anteriores de la estructura y se pide una rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos pasados. El producto final es una Declaración Conjunta de ambos Presidentes mencionando los principales compromisos pactados y algunos otros temas que estos acuerden.

La estructura del GB ilustrada líneas arriba se ha mantenido relativamente inalterada desde el primer Gabinete con Ecuador en el 2007. Por ello, el desarrollo de los GBs a lo largo de sus 10 años de existencia ha derivado en una estructura funcional y ad hoc. Por un lado, se dice que es funcional ya que la estructura se ha mostrado como útil para los fines que se establecieron, mientras que, por otro lado, se dice que es ad hoc ya que la estructura está pensada para el cumplimiento de un único fin que es la de la constitución de una nueva lista de acuerdos y compromisos por parte de los presidentes.

1.4. Cronograma de los GBs

En la práctica, la totalidad de los Gabinetes Binacional con Bolivia y Ecuador se han producido en tres días, a excepción del caso colombiano, que solo duró dos días sumando las reuniones técnicas con la reunión entre Vicecancilleres. Dada esta estructura, cada día es copado por una de estas reuniones, tal y como lo muestra la ilustración 6.

Ilustración 17: Cronograma de las reuniones del Gabinete Binacional



Fuente: Elaboración propia

Si bien, el GB se lleva a cabo de manera formal y organizada a lo largo de tres días, las actividades previas involucran de uno a dos días debido a que las delegaciones de viaje tienden a arribar al destino de reunión para afinar los últimos detalles técnicos de los diversos acuerdos a ser firmados.

1.4.1. Logística organizativa del GB

Asimismo, es necesario añadir a la ecuación, la condición que uno de los dos países es anfitrión o visitante, situación que genera dinámicas específicas y distintas en cuanto a la organización y logística a desplegar para un Encuentro Presidencial cuya planificación y elaboración demanda meses de trabajo para asegurar que esté a la altura de las circunstancias.

En caso un país sea visitante, más allá de la planificación y la evaluación que se deban hacer de los compromisos firmados, en materia logística solo se tendrían que encargar de la movilización de la delegación por un periodo de 3-4 días al lugar en donde se realizará el GB en el país vecino.

Por otro lado, en caso un país se anfitrión, los retos son mucho más altos. En la Cancillería, la organización logística está a cargo de los Jefes de Departamento del país en cuestión (Bolivia, Colombia y Ecuador), por lo que esta tarea se les suma a las tareas de seguimiento de la relación bilateral y la

organización temática del GB. Aunque se cuenta con el apoyo de la Oficina de Eventos de la Cancillería, no necesariamente estos brindan la totalidad del apoyo ya que estos velan por la totalidad de los eventos a los cuales los funcionarios diplomáticos deben asistir internacionalmente.

La cuestión organizativa prevé viajes de campo para poder definir cuál de las locaciones sugeridas por los despachos ministeriales o la Presidencia podría tener la infraestructura adecuada para sostener una reunión de tal envergadura como el Gabinete Binacional, considerando que los Presidentes de ambos países estarán presentes. Dichas locaciones deben ubicarse en la zona fronteriza, preferente pero no necesariamente, al menos en el caso de Ecuador y Bolivia, mientras que con Colombia la cuestión es un poco más abierta.

Asimismo, no solo se debe definir el lugar sino también reservar el espacio en el hospedaje para los asistentes, así como reservar las salas en donde se mantendrán las reuniones. Pero, un solo hospedaje no es suficiente sino que se tendría que mapear el resto de hospedajes de buena reputación de la zona a fin de incluirlo en el Manual Instructivo que se le enviará a la contraparte con todas las indicaciones.

Toda esta organización logística debe considerar también la alimentación y transporte de las delegaciones asistentes, es decir, que los hospedajes puedan proveer servicios alimenticios y las distancias a ser recorridas entre el lugar de reunión y los hospedajes sean cortas. Asimismo, hay que tener en cuenta que los Presidentes deben recibir sus respectivas ceremonia de honores, y tradicionalmente este se da tanto en el aeropuerto como a la llegada con el encuentro con su contraparte en el lugar de la reunión. Además, puede que haya alguna exigencia por el lado presidencial o del despacho ministerial por alguna cierta temática decorativa para los lugares de reunión.

Como bien se puede ver, el cúmulo de detalles que deben ser tenidos en cuenta es pesado, por lo que existe una diferencia organizativa sustancial entre ser el país visitante o el anfitrión.

1.4.2. Número de Gabinetes Binacionales por país

1.4.2.1. Gabinetes Binacionales con Ecuador

Hasta el momento se han realizado 10 Gabinetes con Ecuador, el cual ya se erige como el caso más institucionalizado debido a que presenta procesos que se sostienen en el tiempo. La lógica inicial de turnarse en la realización de las reuniones se ha cumplido cabalmente y esta se ha dado a lo largo de los años. La única excepción fue el 2011 que, debido a factores políticos como el cambio de gobierno y un fuerte fenómeno del niño, no se pudo agendar la reunión de ese año, por lo que se postergó para los primeros meses del 2012. Pero se debe resaltar que este es el GB base sobre el cual se dedujeron aprendizajes que se utilizarían para la creación de los otros dos.

Como bien se puede percibir, los lugares elegidos para llevar a cabo los encuentros son ciudades dentro de la región fronteriza. Este es un acto político de simbolismo al querer dar una señal hacia dichas poblaciones que hay una preocupación real por parte de las autoridades por velar por su desarrollo.

Cuadro 23: Lugar y Fecha de los GBs con Ecuador

Número	Lugar	Fecha
1er	Tumbes	01-jun-2007
2do	Machala	25-oct-2008
3ro	Piura	22-oct-2009
4to	Loja	26-oct-2010
5to	Chiclayo	29-feb-2012
6to	Cuenca	23-nov-2012
7mo	Piura	14-nov-2013

8vo	Arenillas	30-oct-2014
9no	Jaén	18-dic-2015
10mo	Macas	07-dic-2016

Fuente: Elaboración propia

1.4.2.2. Gabinetes Binacionales con Colombia

Hasta el 2016 se han realizado dos Gabinetes con Colombia pero se tiene planeado el tercero que se realice durante enero del 2017 en la ciudad de Arequipa. Este caso específico con Colombia ha aprendido lecciones del de Ecuador en cuanto a la organización logística y temática.

En este caso, las ciudades elegidas para las reuniones no necesariamente son fronteras.

Cuadro 24: Lugar y Fecha de los GBs con Colombia

Número	Lugar	Fecha
1er	Iquitos	30-set-2014
2do	Medellín	20-oct-2015

Fuente: Elaboración propia

1.4.2.3. Gabinetes Binacionales con Bolivia

Hasta la fecha se han realizado dos Gabinetes Binacional con Bolivia. Al igual que con Colombia, este Gabinete ha recibido más insumos para poder llevarse a cabo ya que aprendió de los ejemplos ecuatoriano y colombiano.

En este caso, tampoco se llevan a cabo los encuentros necesariamente en la región fronteriza.

Cuadro 25: Lugar y Fecha de los GBs con Bolivia

Número	Lugar	Fecha
1er	Puno	23-jun-2015
2do	Sucre	04-nov-2016

Fuente: Elaboración propia

2. Papel de Actores del Gabinete Binacional

Otro ámbito visible de los GBs es la presencia del recurso humano que se encarga de hacer todo lo posible para que el mecanismo pueda cumplir con sus objetivos trazados con el uso de recursos de forma más eficiente posible. Sin embargo, al denominar a un individuo o grupo social como actor le estamos confiriendo cierta relevancia en su accionar dentro del 'espacio' de la política pública que estamos analizando (Subirats et. al 2008). Básicamente, el principal recurso con el cual cuenta el Estado Peruano es la disponibilidad relativa de su recurso humano, es decir, de sus funcionarios públicos. Si bien el Estado también puede disponer de recursos financieros, el recurso humano se erige como el articulador ya que el GB es un mecanismo de coordinación, el cual requiere que los funcionarios públicos de los países involucrados tengan una comunicación constante.

Por ello, en este apartado pasaremos a enumerar a todos los sectores ministeriales y sus respectivas dependencias que participan de manera activa en el proceso de política pública que significa el Gabinete Binacional, ya que se los encuentra participando a lo largo de las distintas fases de planificación, implementación y evaluación.

2.1. Actores primarios y Secundarios en el Gabinete Ministerial

Tabla 7: Diferenciación entre actores primarios y secundarios a nivel presidencial y ministerial

Ministerios Perú	Actores	
	Primarios	Secundarios
Presidente Constitucional de la República	X	
Presidente del Consejo de Ministros		X
Ministro de Relaciones Exteriores	X	
Ministro de Defensa		X
Ministro del Interior		X
Ministro de Economía y Finanzas		X

Ministerios Perú	Actores	
	Primarios	Secundarios
Ministro de Justicia y Derechos Humanos		X
Ministro de Agricultura y Riego		X
Ministro de Educación		X
Ministro de Salud		X
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo		X
Ministro de Comercio Exterior y Turismo		X
Ministro de Energía y Minas		X
Ministro de Transportes y Comunicaciones		X
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento		X
Ministro de Cultura		X
Ministro de la Mujer y Poblaciones Vulnerables		X
Ministro de Desarrollo e Inclusión Social		X
Ministro del Ambiente		X
Ministro de la Producción		X
Fuente: Elaboración propia		

Como podemos visualizar en la Tabla 1, participan todos los ministerios en los Gabinetes Binacionales pero no todos desempeñan un rol relevante en cuanto a la realización del mismo. Si bien son los ministros de Estado los que viajan a tener la reunión, su presencia es básicamente simbólica debido a que previamente ya se han consensado los acuerdos y compromisos de sus respectivos sectores. Durante el Gabinete Binacional, tanto el Presidente de la República como el Vicecanciller del MRE son los que tienen directa capacidad de decisión e involucramiento en cuanto a consensuar en los compromisos a firmar. Si bien una gran cantidad de compromisos ya están listos el primer día del Gabinete Binacional debido al trabajo técnico sectorial de ambos países, aún resta una parte del Plan de Acción final que lo ven dichos actores. El segundo día de la reunión es el Vicecanciller quien se encarga de consensuar los compromisos aún trabados, y el filtro final lo hará el presidente el tercer día, a la vez que podrá agregar compromisos relacionados a los temas de interés que posea. Sin embargo, ambas

autoridades políticas tendrán el constante apoyo de los técnicos y los viceministros de los distintos sectores por si se presenta alguna consulta específica sobre algún proyecto de compromiso.

Por esto, la Tabla 1 ha diferenciado los actores entre primarios y secundarios. Esta diferenciación responde al hecho de que los actores primarios (tanto el Presidente de la República como el Vicecanciller del Ministerio de Relaciones Exteriores) son los tomadores de decisiones visibles de cada una de las reuniones de corte político, es decir, son los que en última instancia deciden qué compromisos van y cuáles no. Por un lado, el Presidente cumple este rol a cabalidad mientras que el Vicecanciller toma las decisiones apoyándose en la opinión técnica que puedan brindar los viceministros sobre los temas que competan a sus sectores. Por ejemplo, en el Gabinete de Ecuador en Macas se requirió de la opinión del Viceministro de Comercio peruano para poder tomar una decisión en materia comercial. Asimismo, los Vicecancilleres cuando están negociando temas peculiarmente sensibles deben hacer la consulta respectiva a sus Cancilleres para obtener autorización. Entonces, si bien el Vicecanciller es el que negocia y el que decide en la mesa con su contraparte, aún requiere del apoyo horizontal de otros viceministros como la consulta jerárquica frente al Canciller.

La idea es entender esta diferenciación de actores primarios de los secundarios de una manera más formal, ya que existen actores secundarios que bien podrían tener un gran poder de influenciar las decisiones o hasta ser consultados sobre las decisiones que los actores primarios tomarán.

Sin embargo, la lista de actores no se reduce a los Viceministros, Ministros de Estado y al Presidente, sino que existe una larga lista de otras entidades que también participan de manera directa en la elaboración del Plan de Acción, las cuales se muestran a continuación en la Tabla 2.

Tabla 8: Dependencias ministeriales participantes en el Gabinete Binacional

Dependencias de Ministerios	
Ministerios y/o institución	Dependencias
Presidente del Consejo de Ministros	SGP
	ONGEI
	CAN
	CONCYTEC
	OSINFOR
	SERVIR
	CEPLAN
	OSINERGMIN
	OSIPTEL
	DEVIDA
	INDECOPI
	ACAFMIRA
	ACACSTI
	SGRD
	SEDENA
INDECI	
CENEPRED	
Ministerio de Agricultura	SERFOR
	SENASA
	ANA
Ministerio de Salud	DIGESA
Ministerio de Educación	IPD
	SUNEDU
	PRONABEC
Ministerio de Defensa	INDECI
Ministerio de Economía y finanzas	SUNAT
Ministerio de la Producción	SANIPES
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	PROMPERÚ
Ministerio del Ambiente	SERNANP
	SENAMHI
	OEFA
Ministerio de Interior	PNP

Dependencias de Ministerios	
Ministerios y/o institución	Dependencias
Ministerio de Defensa	SIMA-PERÚ
	CCFFAA
	DICAPI
Ministerio Público – Fiscalía de la Nación	
Superintendencia de Banca y Seguros	UIF
Agencia de Cooperación Internacional	EN RELACIONES EXTERIORES
Superintendencia Nacional de Migraciones	
Cuerpo General de Bomberos Voluntarios	
Comisiones Binacionales	
Proyectos Especiales	
Comisiones Técnicas Binacionales	
ESSALUD	TRABAJO
SBN	VIVIENDA
Embajadas y Consulados del Perú en el exterior	MRE
Fuente: Elaboración propia	

Esta lista de entidades cumple el rol de actores secundarios ya que, si bien tienen influencia directa en la generación y redacción de los compromisos, en última instancia serán los vicescancilleres y los Presidentes los que tendrán la decisión final sobre lo adecuado que resultan. Sin embargo, en la práctica, muchos de los acuerdos consensuados el primer día pasan a ser firmados ya que estos fueron fruto de meses de trabajo entre los sectores técnicos de ambos países sin que hubiese mayor reclamo por las autoridades del sector.

La lista de la Tabla 2 agrupa a los sectores participantes en los Gabinetes Binacionales que mantiene Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador. Algunas de ellas pueden participar en solo un Gabinete y otras pueden participar en los tres, básicamente esto depende de los temas que se ven en la agenda de cada una de las reuniones.

Asimismo, esta lista de actores son los que conformarán la delegación peruana que viajará a los tres días de reuniones presenciales de los Gabinetes

Binacionales ya que serán los encargados de definir y precisar los compromisos finales a ser firmados en las Declaraciones Presidenciales y en los Planes de Acción.

2.2. El rol de los actores hacedores de la política pública.

En un GB, el rol que cumplen los distintos actores no solo depende de su grado de influencia en la toma de decisiones como lo vimos en el apartado anterior, sino también por el tipo de trabajo que realizan. Los actores como recurso humano deben cumplir diversas tareas para que una política pública pueda cumplir con resolver la situación problemática que planteó modificar y así generar valor social para los ciudadanos. En este sentido, hemos detectado tres tipos de hacedores de política pública.

2.2.1 Funcionarios Diplomáticos

Los funcionarios diplomáticos de la Cancillería Peruana se encargan de mantener la coordinación a tres niveles:

1. Nivel interno: los Ejes Temáticos de cada uno de los Gabinetes están divididos en Mesas de Trabajo, las cuales se encargan de temas específicos. El seguimiento de los compromisos englobados dentro de estos temas puntuales está a cargo de las distintas direcciones de Cancillería que tengan que ver con dicha área temática. A estos encargados se les llama “puntos focales” de Cancillería en tanto son ellos el foco de agrupamiento de los compromisos del tema en específico. Por ejemplo, el punto focal del Eje temático de Seguridad y Defensa es la Dirección de Seguridad y Defensa de la Dirección General de Asuntos Multilaterales. Y los temas de corte más político son coordinados ya sea por la Jefatura de la Carpeta del país respectivo (Bolivia, Ecuador o Colombia) o por la Dirección de América del Sur.

No obstante, la coordinación de la totalidad de los compromisos, independientemente de los temas, la realiza la Jefatura de Carpeta del país en cuestión. Entonces, la Jefatura de la Carpeta coordina a nivel interno de Cancillería con el resto de Direcciones para ver cuál es el avance del cumplimiento del compromiso que tienen a cargo así como de indagar y presionar por la generación de los nuevos compromisos para el próximo Gabinete.

2. Nivel nacional: los distintos puntos focales de Cancillería se encargan de coordinar con sus respectivos sectores ministeriales temáticos el avance de los compromisos firmados. Por ejemplo, la Dirección de Seguridad y Defensa se encarga de coordinar con los ministerios de Defensa y del Interior principal pero no únicamente, ya que pueden involucrar la participación de otros sectores.

3. Nivel binacional: el Director de América del Sur se encarga de llevar a cabo las coordinaciones con su contraparte diplomática boliviana para poder revisar los avances de los compromisos así como de consensuar los nuevos compromisos a firmar, pero estas reuniones de coordinación se dan con el apoyo de los técnicos sectoriales para poder estandarizar los criterios técnicos que sustentan los compromisos.

En este rubro, se debe mencionar a los funcionarios de la Embajada del Perú en las capitales de los países con los cuales mantenemos Gabinetes, es decir, La Paz, Bogotá y Quito. Estas se encargan de hacer algunas coordinaciones con la Cancillería Boliviana sobre el seguimiento que se esté haciendo sobre los temas o la redacción de nuevos compromisos. Y estos informan a Cancillería a través de Cables la situación de estas coordinaciones. Se tiene que tener en claro que es Cancillería la que dispone el accionar que realizará la Embajada, pero por un tema de facilidad y de accesibilidad, es preferible que estos puedan realizar algunas coordinaciones con la contraparte boliviana.

2.2.2 Técnicos Sectoriales

En cada uno de los ministerios se cuenta con distintos profesionales que ven temas específicos de su *expertise*, los cuales pueden proveer sustento técnico. Este conocimiento es la base sobre la cual se pueden formar y generar los compromisos a firmar en el Gabinete Binacional. La tarea de los técnicos sectoriales no solo consiste en elaborar estos compromisos sino de apoyar durante el proceso de ejecución del mismo dentro del periodo estipulado en el Plan de Acción.

Asimismo, estos actores técnicos se encargan de estar presentes para brindar su apoyo en las distintas reuniones de coordinación que sus ministerios tengan tanto a nivel nacional como binacional. A quien se encargan de rendirle cuentas sobre cómo va el avance de los compromisos de manera precisa es a los puntos focales de cada ministerio que casi siempre son los Jefes de la Oficina de Cooperación Internacional.

2.2.3. Autoridades Políticas

Las autoridades políticas hacen referencia a aquellos representantes que tienen capacidad no solo negociadora sino de decisión sobre los acuerdos a tomar, por lo que en este rubro encajaría solamente la figura del Presidente en tanto este es quien tiene la última palabra sobre el contenido de los compromisos y acuerdos a firmar en la Declaración y el Plan de Acción.

Por otro lado, si bien el Canciller acompaña al Presidente a modo de asesor, aquel no negocia ni decide sobre los compromisos a firmar.

2.2.4. Actores indirectos

Existen funcionarios estatales que también pueden tener poder de influenciar e incluir temas en la agenda de los GBs. Se ha dado el caso en que los vicepresidentes o los congresistas han ejercido presión directa e indirecta

para que ciertos temas de su particular interés puedan ser añadidos dentro de los Ejes Temáticos a discutir en el mecanismo. Se les ha decidido llamar actores indirectos porque no participan de la estructura formal del mecanismo pero sí tienen poder para afectar el mismo.

Esto nos ilustra que actores que no están presentes en las delegaciones que viajan a las reuniones del GB también poseen poder relativo, por lo que se les tiene que hacer mención, sino se les invisibilizaría y se generaría un vacío de información.

2.3. El rol de Cancillería dentro del Gabinete Binacional

En tanto la investigación busca poner el énfasis en el rol que tiene Cancillería en la realización de los Gabinetes Binacionales, se debe entender que esta juega un rol articulador de los diversos sectores nacionales. Esto significa que cada sector del Estado Peruano tiene sus intereses sectoriales, los cuales no necesariamente convergen con el resto de sectores, y es sobre esta situación que Cancillería debe encargarse de establecer negociaciones con dichas partes a fin de lograr un consenso interno, el cual luego será llevado al ámbito internacional; en nuestro caso, con el país vecino que se vaya a tener el Gabinete Binacional. Por ejemplo, puede darse el caso en que el MINAM tenga una visión distinta sobre cómo se deba lidiar con un tema comparado con el MINEM. Bajo este esquema, el MRE debe buscar llegar a puntos de común y permitir que las partes negocien para llegar a un consenso interno que pueda proyectarse internacionalmente.

De esta manera, Cancillería reafirma y preserva su función de entidad defensora de los intereses nacionales del país en el ámbito internacional. El liderazgo de dicho sector por conducir las negociaciones internacionales se viene a demostrar claramente al ser la entidad coordinadora y ejecutora de los Gabinetes Binacionales, ya que, en última instancia, este mecanismo de coordinación representa la concatenación de esfuerzos de los diversos

sectores, bajo la guía de Cancillería, por mostrar una posición única y coherente como país. Los GBs reiteran este rol articulador que el MRE tradicionalmente ha venido desempeñando a lo largo de su historia institucional.

3. Agendas temáticas del Gabinete Binacional

Un punto importante para entender el Gabinete Binacional es la agenda que maneja cada uno porque sobre su base se desarrolla todo el trabajo a lo largo de las reuniones que se mantienen entre los funcionarios públicos de ambos países con tal de llegar a acuerdos concretos al respecto.

En este punto, debemos diferenciar lo que se va a entender por agenda y por proceso de agendación de la política pública. Por un lado, la agenda hace referencia a la relación de temas que han de tratarse en una junta o reunión (RAE 2016), es decir, la agenda temática que se tratará en cada uno de los Gabinetes Binacionales. Por otro lado, el proceso de agendación, tal y como lo desarrollaremos más adelante, alude al proceso político por el cual un tema entra en la agenda política

Tabla 9: Diferencia entre Agenda y Agendación

Categorías	Agenda	Agendación
Concepción	Temática que se tratará en cada uno de los Gabinetes Binacionales	Proceso político por el cual un tema entra en la agenda política
Pasos	1.Coordinación entre los sectores 2.Consenso y precisión sobre los temas de agenda 3. Discusión de la agenda temática en la reunión	1. Existencia de situación problemática 2. Decisión de autoridades políticas de ejecutar una política pública
Participantes	Funcionarios Diplomáticos y Técnicos	Autoridades políticas
Resultados	Puntos estructurados en una agenda temática	Decisión de implementa una política pública
Fuente: elaboración propia		

En la Tabla 3 se puede diferenciar la agenda por un lado y el proceso de agendación por el otro, ya que no podemos confundir ambas cosas. A

continuación se presentará los temas de agenda que se discuten en los Gabinetes Binacionales, así como detallaremos la agenda temática que se maneja de manera particular en cada uno de los Gabinetes Binacionales.

3.1 Agendas Temáticas

Al respecto se ha elaborado una matriz por cada experiencia de Gabinete Binacional narrando de manera global cuáles son los temas que se han trabajado durante la totalidad de las reuniones que se han tenido a lo largo de todos los años que ha funcionado el mecanismo. Estos temas se desprenden de los compromisos pactados en las Declaraciones Presidenciales y en los Planes de Acción. Se toma como punto de referencia el hecho de que se mencione como mínimo que se tomará una acción al respecto por parte de ambas partes en la lista de temas mencionados y los temas de agenda se desprenden de desagregar los Ejes Temáticos planteados en dichos documentos.

3.1.1. Temas de Agenda con Ecuador

Tabla 10: Agenda Temática del Gabinete Perú-Ecuador 2007- 2016

AGENDA	Gabinete Perú-Ecuador										Total
	2007	2008	2009	2010	2012.1	2012.2	2013	2014	2015	2016	
Desarrollo Social	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Asuntos Ambientales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Conectividad	1	1	1	1			1	1	1	1	8
Infraestructura	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Desarrollo Fronterizo	1	1				1	1	1	1	1	7
Asuntos Comerciales	1	1	1				1	1	1	1	7
Asuntos Turísticos	1		1				1	1	1	1	7
Asuntos Energéticos	1	1			1		1	1	1	1	7
Confianza Mutua	1				1		1	1	1	1	6

AGENDA	Gabinete Perú-Ecuador										Total
	2007	2008	2009	2010	2012.1	2012.2	2013	2014	2015	2016	
Temas de inversión	1	1						1	1	1	5
Seguridad	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Defensa	1			1	1	1	1	1	1	1	8
Asuntos Económicos y Productivos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Acuerdos de Brasilia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10

En la Tabla 4 se da cuenta de la Agenda Temática del Gabinete Perú-Ecuador del 2007-2016, donde se aprecia que los temas más recurrentes son varios como Desarrollo Social, Asuntos Ambientales, Infraestructura, Seguridad, Asuntos Económicos y Productos y los Acuerdos de Brasilia debido a que todos ellos se mencionan en todas las Declaraciones Presidenciales. Esto se explica de alguna manera por el hecho de que estos temas están directamente relacionados con los Acuerdos de Brasilia de 1998 el cual comprometió a Perú y Ecuador a desarrollar proyectos conjuntos en sobre los temas arriba mencionados. La gran cantidad de temas se debe al hecho de que recién a partir del 2014 se establecieron claros Ejes Temáticos sobre los cuales se trabajaría de ahí en adelante, mientras que antes de ese año se modificaba el agrupamiento de temas invariablemente, por lo que la Tabla 4 muestra un gran número de temas desagregados.

3.1.2. Temas de Agenda con Colombia

Tabla 11: Agenda Temática del Gabinete Perú-Colombia 2014- 2016

Agenda Propia	Perú-Colombia		Total
	2014	2015	
Gobernanza,	1	1	2
Asuntos sociales	1	1	2
Desarrollo sostenible	1	1	2
Oportunidades comerciales;	1	1	2
Seguridad y defensa,	1	1	2

Asuntos fronterizo	1	1	2
Desarrollo Económico	1	1	2
Turismo	1	1	2

En la Tabla 5 se da cuenta de la Agenda Temática del Gabinete Perú-Colombia del 2014-2016, donde se aprecia que los temas más recurrentes han sido los mismos para los dos Gabinetes ya que se trabajó desde el primer GB sobre la base de Ejes Temáticos claramente establecidos. En contraste con el caso de Ecuador, llama la atención la inexistencia del tema infraestructural debido a la poca interconexión que existe en la zona de frontera.

3.1.3. Temas de Agenda con Bolivia

Tabla 12: Agenda Temática del Gabinete Perú-Bolivia 2015- 2016

Agenda Propia	Perú - Bolivia		Total
	2015	2016	
Seguridad y Defensa	1	1	2
Políticas sociales	1	1	2
Desarrollo económico	1	1	2
Fortalecimiento Institucional	1	1	2
Infraestructura	1	1	2
Asunto Ambientales	1	1	2
Recursos Transfronterizos	1	1	2

En la Tabla 6 se da cuenta de la Agenda Temática del Gabinete Perú-Bolivia del 2015-2016 y se puede observar que esta mantiene la misma estructura temática entre uno, por lo que los temas resultan ser los mismos.

No obstante, para entender la agenda temática contemporánea que se tiene con dichos países hay que entender las relaciones con ellos. Por ello, se desarrollará cada caso de manera separada.

3.2. Ejes Temáticos de las agendas de cada Gabinete Binacional

El primer punto a resaltar radica en el hecho de que cada una de las agendas que se manejan con los distintos países es distinta porque depende de los

intereses que cada país tenga con el vecino fronterizo, del Estado de las relaciones bilaterales que se manejen y del proceso negociador de consensuar en Ejes que puedan reflejar los temas más importantes para ambas partes.

En ese sentido, los tres casos presentan patrones similares de organización de la agenda aunque cada uno presenta sus variantes y especificidades propias de la relación bilateral y de los grupos humanos que trabajan en los Gabinetes. El principal patrón es que los temas de agenda se encuentran agrupados en Ejes Temáticos los cuales se encargan de darle un orden y estructura a lo que se discute en las reuniones binacionales. En el caso de Ecuador se maneja 5 ejes, mientras que con Bolivia y Colombia se tienen 4. No obstante, los temas específicos de cada Eje varían entre uno y otro pero también se puede encontrar Ejes comunes a los tres Gabinetes como es el de 'Seguridad y Defensa' y el de "Asuntos Sociales".

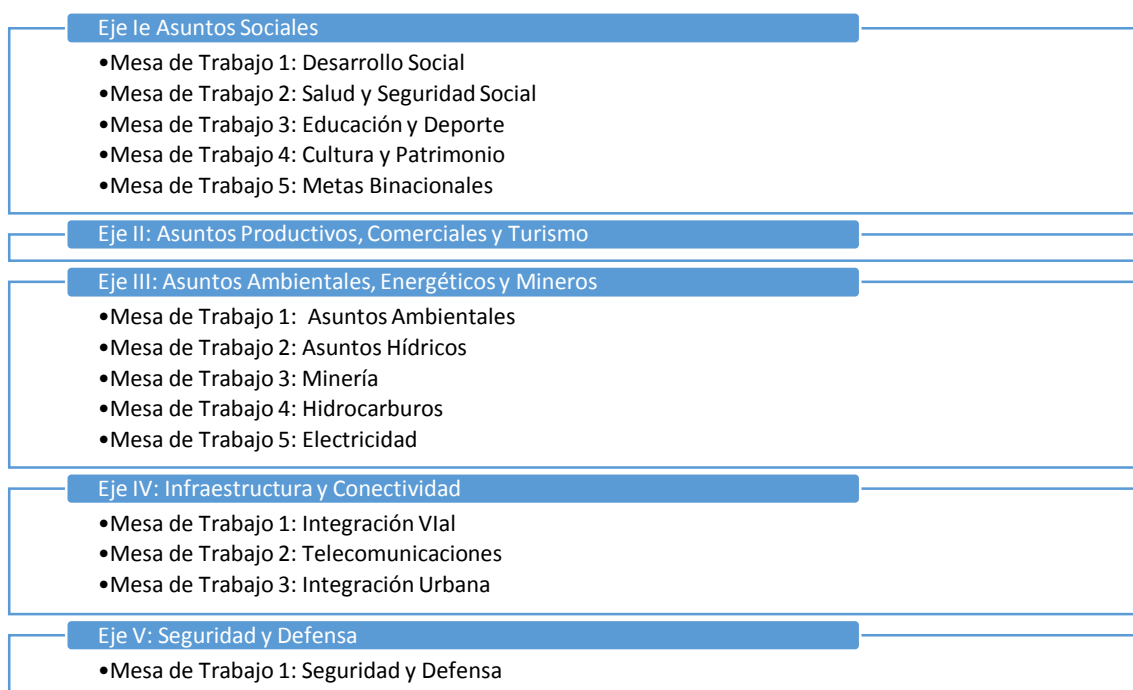
Los Ejes Temáticos han sido una especie de ordenador de las Agendas Temáticas de los Gabinetes Binacionales. La primera vez que se implementaron fue para la Declaración Presidencial de Piura firmada el 22 de octubre del 2009 por los presidentes Alan García y Rafael Correa. Sin embargo, esta división en Ejes Temáticos no se mantuvo constante ni continua en los siguientes Gabinetes; pese a ello, mantuvo su condición de ordenadora de la agenda en cada Gabinete de manera individual, sin embargo fue asistemática. Recién sería en la Declaración Presidencial de Arenillas, firmada el 30 de octubre del 2014, en donde se decidió mantener los mismos Ejes Temáticos a lo largo de las siguientes reuniones. Esta decisión fue emulada por el Gabinete Binacional con Colombia en Iquitos el 2014 y con Bolivia en Puno en el 2015, evidencia de un proceso de aprendizaje acumulativo, en tanto Perú-Ecuador fue el modelo de referencia para las dos siguientes experiencias.

En cuanto a las diferencias, estas se irán señalando conforme vayamos desarrollando caso por caso pero responden a diversos factores como los intereses específicos en ese país, la zona de frontera y el Estado de las relaciones bilaterales. A continuación, se profundizará con cada caso a partir del mecanismo más longevo hasta el más nuevo.

4.2.1. Agenda con Ecuador

La agenda con Ecuador está organizada en 5 Ejes Temáticos como se puede observar en la ilustración 7

Ilustración 18: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Ecuador



Fuente: Elaboración propia

La agenda con Ecuador viene definida por los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 donde se puso punto final a una larga trayectoria de disputas bélicas fronterizas y se inició un profundo proceso de integración entre los países. Los Acuerdos de Brasilia han generado responsabilidad internacional por parte de ambos países en cuanto a las expectativas de su cumplimiento pero estas no

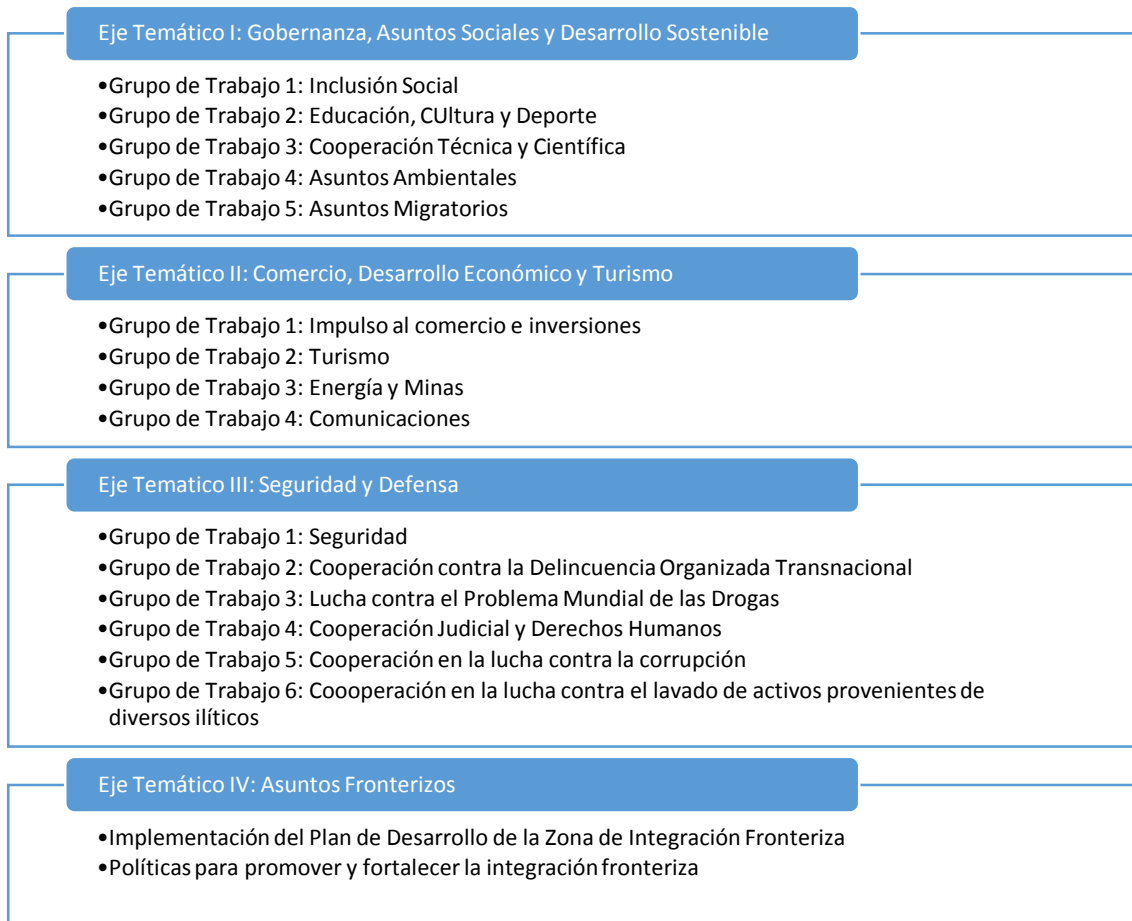
se han completado en su totalidad aún 18 años después por una serie de razones. Sin embargo, estas se encuentran presente en las Declaraciones Presidenciales de cada año luego de culminado el Gabinete Binacional. Básicamente, este Tratado nutre la agenda temática de dos Ejes: el de Seguridad y Defensa y el Eje de Infraestructura y Conectividad. Estos Ejes son aquellos que favorecen a las poblaciones de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), la cual fue la zona delimitada por el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú.

Por otro lado, cabe recordar que el Perú es uno de los socios comerciales más importantes de Ecuador a nivel mundial. Este intercambio comercial ha venido creciendo constantemente al igual que los ámbitos de inversión y de turismo, en los cuales se percibe un gran potencial de seguir desarrollándose. A su vez, este fenómeno ha generado un intercambio migratorio que ha ido en constante crecimiento. Todos estos factores son razones para justificar en resto de Ejes Temáticos que se tienen con el país norteño.

4.2.2. Agenda con Colombia

El caso colombiano presente 4 Ejes Temáticos como se puede observar en el ilustración 8.

Ilustración 19: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Colombia



Fuente: Elaboración propia

Colombia es un socio importante para el Perú, como parte de la prioridad que el Perú otorga a sus relaciones con el entorno vecinal y regional. La pertenencia común a las regiones amazónica, andina y costera del Pacífico hace que ambos países sean aliados naturales en múltiples aspectos, tales como la defensa del medioambiente y la diversidad biológica, y la explotación racional de los recursos naturales.

Más allá del contexto geográfico y de la profunda vinculación histórica que los une, el Perú y Colombia comparten múltiples intereses en los ámbitos político – diplomático, económico y cultural. Asimismo, son socios estratégicos en el entorno regional con importantes coincidencias en mecanismos de consulta,

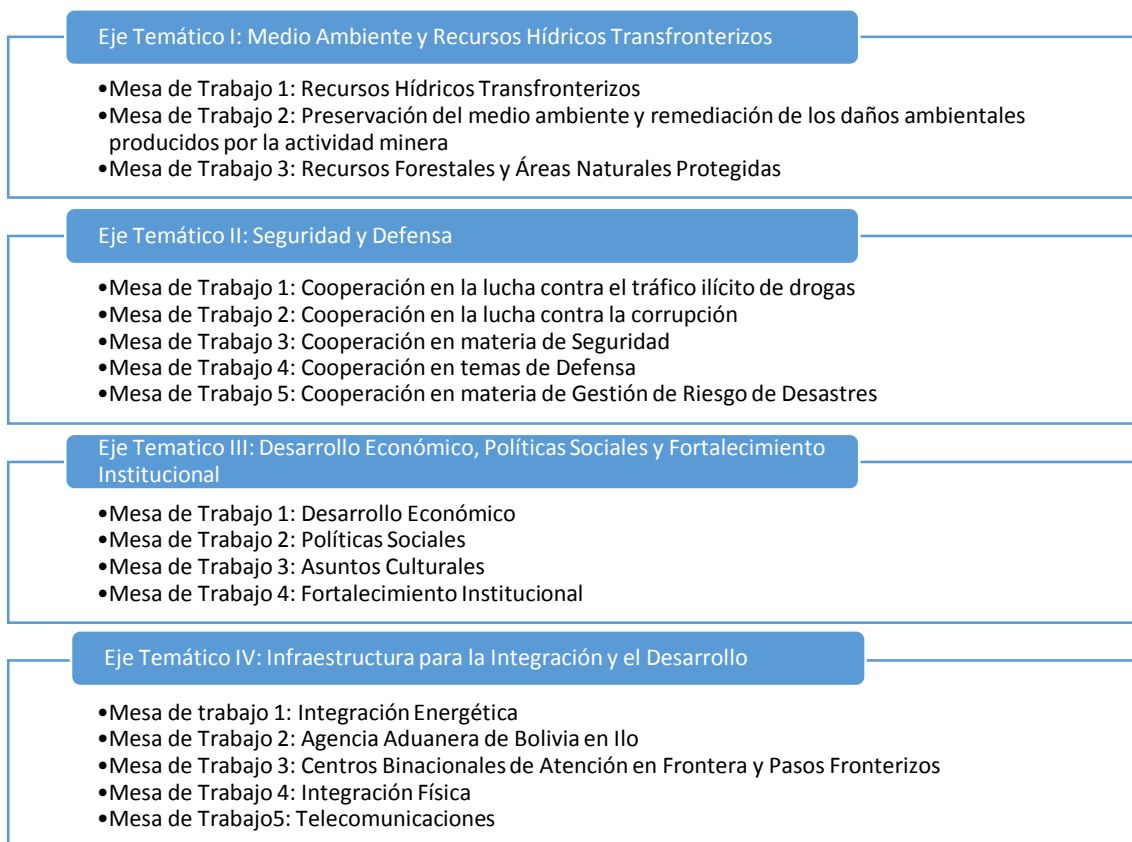
coordinación política e integración como la CELAC, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad Andina (CAN). Pero el mecanismo de integración que ha alineado la política de ambos países, sobre todo en materia económica, ha sido la Alianza del Pacífico.

No obstante, más allá de los múltiples intereses que se tengan en común, el asunto con Colombia ha sido hallar temas gravitantes que puedan sostener un mecanismo como el Gabinete que se da al más alto nivel político. Si bien el mecanismo por sí solo da otro dinamismo a la relación con Colombia, la pregunta es si los temas vistos sostienen el esfuerzo organizativo demandado. Los hallazgos importantes que el Gabinete ha producido es que se ha dotado a la zona de frontera mayor importancia tal que la seguridad binacional se ha incrementado, así como ha habido sinergias en el río Putumayo tanto comerciales como turísticas.

4.2.3. Agenda con Bolivia

El caso del Gabinete con Bolivia presenta 4 Ejes Temáticos tal como se representa en el ilustración 9.

Ilustración 20: Ejes Temáticos actuales del Gabinete con Bolivia



Fuente: Elaboración propia

La agenda bilateral con Colombia cuenta con una multiplicidad de mecanismos destinados a impulsarla y solucionar problemas concretos comunes. Los del orden fronterizo tienen una especial relevancia, en razón de un área fronteriza densamente poblada y con concretos temas de necesaria coordinación binacional: la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y la deforestación.

También la interconexión es un tema crucial en la agenda, ya que una parte del comercio boliviano utiliza el territorio peruano para sus exportaciones e importaciones. Es por ello que existe, por ejemplo, el proyecto de la carretera de Tacna-Collpa-La Paz.

Una mención aparte merecen los recursos hídricos compartidos, especialmente el sistema hídrico del lago Titicaca, para cuya gestión ambos Gobiernos crearon un organismo binacional: la ALT, que tiene el rol de coordinar con los actores locales, regionales y nacionales las políticas referidas al uso sostenible de los recursos hídricos en esa cuenca.

Además de los mecanismos de orden político, fronterizo, sociales y de seguridad y defensa, debe mencionarse que existe una larga historia de encuentros presidenciales, de los que han resultado un número significativo de Declaraciones que han coadyuvado en el fortalecimiento de la relación bilateral.

4. Financiamiento

El financiamiento es el proceso por el cual se buscan los recursos económicos que puedan sustentar el desarrollo de alguna actividad. En el marco del Gabinete Binacional, en tanto es una política pública, requiere del uso de recursos públicos para poder financiar la correcta implementación de lo acordado en el marco de dicho mecanismo.

En esa línea, el financiamiento responde básicamente a tres conceptos: el ser el país anfitrión y tener que organizar el Gabinete en territorio propio, el costo de enviar a la delegación que participará en las reuniones y la inversión en las acciones a realizar para cumplir los compromisos.

4.1. Costos logísticos del país anfitrión

En tanto se sabe que cada país parte del Gabinete Binacional alternará cada año para ser anfitrión del evento, entonces existe previsibilidad sobre cuándo cada uno tendrá el rol de anfitrión. Esto permite poder gestionar los recursos con tiempo ya que la Dirección General de América a través de comunicación interna remite el presupuesto aproximado del Gabinete Binacional a Secretaría General. Esta dependencia se encargará de añadirlo al

presupuesto general del ministerio para añadirlo al Presupuesto General de la República elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Se tiene estimado que el costo de realizar un Gabinete Binacional ronda los 300 000 soles.

4.2. Costo logístico de la delegación

En cuanto al costo logístico que genera la delegación peruana que participará en las reuniones del Gabinete, estas son asumidas por cada sector. Es decir, el traslado, alojamiento y viáticos de cada uno de los técnicos así como las autoridades de cada ministerio son asumidas por las entidades respectivas. En este sentido, existen algunas entidades que por falta de recursos no pueden mandar a sus funcionarios al exterior cuando las reuniones se realizan en el país vecino, aunque incluso no pueden financiar los costos de trasladarlos a zona de frontera cuando se actúa como país anfitrión. Sin embargo, estos sectores sí participan de las reuniones de coordinación que se dan en Lima. Pero pueden existir algunas medidas paliativas que incentivan la participación de los sectores. Por ejemplo, para el Gabinete de Sucre con Bolivia de este año, Palacio de gobierno ha dispuesto que partan 3 aviones de la Fuerza Aérea del Perú para que faciliten el traslado de la delegación peruana, lo cual ahorra el tema de los pasajes a los sectores, un gran alivio económico, sobre todo, para ministerios de pocos recursos presupuestales.

Respecto a la delegación que representará a la Cancillería del Perú, los funcionarios designados para conformar la delegación son ratificados por una Resolución Ministerial en donde se establecen la lista final de los funcionarios diplomáticos que viajarán.

4.3. Costo de ejecución de compromisos

Si bien el establecimiento de compromisos se da de manera conjunta y consensuada, no necesariamente esto se traduce en un financiamiento

equitativo. En la práctica, depende de cada uno de los países y del sector específico con el cual se está trabajando. Es decir, en algunos casos puede que el dinero lo desembolse en su totalidad el sector del país con mayores recursos, pero también puede que financien a partes iguales el mismo. Pero, en caso se desembolsen recursos financieros estos saldrán de los sectores encargados de cumplir el compromiso.

Cabe destacar que los compromisos a ejecutar con los pares ecuatorianos y bolivianos van a terminar siendo asumidos por la parte peruana en tanto se argumenta que el Perú es un país con mayores recursos comparativamente. Asimismo, con Colombia las relaciones son más equitativas debido a que son países con similar desarrollo económico. Pero, en última instancia, como se mencionó, el financiamiento depende de cada proyecto porque puede adoptar múltiples fórmulas.

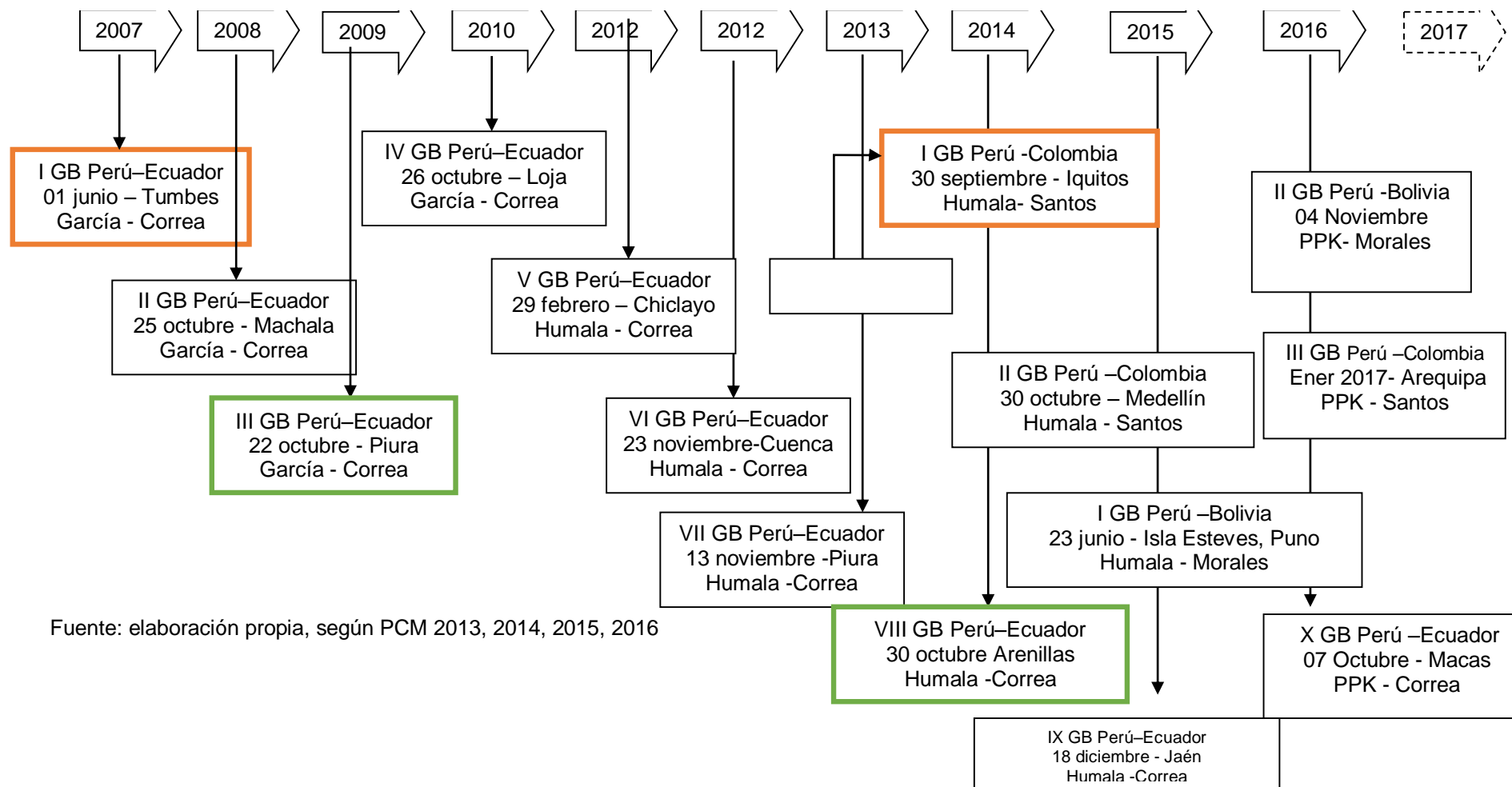
CAPITULO IV PROCESOS POLÍTICOS DE LOS GABINETES BINACIONALES COMO POLÍTICA PÚBLICA

1. Reconstrucción de Proceso de Creación y Funcionamiento de los GB

Para Jara (1998)⁴ la reconstrucción del proceso de la experiencia, en este caso de los GBs, es el siguiente paso al ordenamiento de la información existente. En ese proceso se descubre y explicita su lógica, los factores que se han hecho presentes, cómo se han relacionado. Por esta razón a continuación la ilustración 10, muestra gráficamente a las tres experiencias

⁴ Jara, Oscar. (1998). Para sistematizar experiencias. San José, Costa Rica: ALFORJA

Ilustración 21: Reconstrucción de proceso de los tres GBs



Fuente: elaboración propia, según PCM 2013, 2014, 2015, 2016

Al analizar la ilustración se identifica la presencia de 10 años de realización de GBs que se constituyen en sus factores centrales.

Según Acosta son siete los elementos centrales que debe tomarse en cuenta en la reconstrucción de la experiencia: "...1. Las actividades que constituyen el proceso 2. La secuencia en el tiempo de esas actividades 3. El papel jugado por cada uno de los principales actores 4. Los métodos o estrategias empleados en las actividades 5. Los medios y recursos (humanos, materiales y financieros) empleados para desarrollar las actividades 6. Los factores del contexto..." (2005: 15). El sexto elemento para él se autor subdivide en dos: aquellos que facilitan y quienes obstaculizan el proceso. Elementos que de ningún modo son un corsé sino un punto referencia, porque en cada experiencia, las dinámicas y sus componentes son distintos, como se desprende de la ilustración donde destacan. No obstante, debemos tomar en consideración que esta reconstrucción se realizará sobre la base de lo que lleva a cabo la parte peruana dentro del Gabinete Binacional debido a que es la información que se tiene a la mano y la que importa a esta investigación con la finalidad de poder proponer mejoras a la política exterior peruana sobre el análisis de este mecanismo innovador.

2. Análisis del Proceso Político de la Política Pública

Sin embargo, la mayoría de estos elementos ya han sido organizados en el capítulo anterior por lo que en este capítulo pasaremos a detallar la dinámica de funcionamiento del proceso. Pero, los GBs no hacen referencia a un proceso común sino a uno de corte político-diplomático, por lo que las distintas etapas de la política pública del GB están atravesadas por relaciones y pugnas de poder entre los diversos actores e instituciones. Estas relaciones se encuentran presentes en mayor y menor medida a lo largo de los procesos de

agendación, elaboración, implementación y evaluación debido a que no estamos en un foro meramente técnico sino que es un proceso político.

En tal sentido es necesario que el primer foco de atención sea el contexto en el que se crea la primera, segunda y tercera experiencia y el contexto en el que se realiza el presente estudio, retomando la sugerencia (Francke y Morgan (1995)⁵ sobre la importancia de contextualizar la experiencia para detectar cuáles fueron los principales factores que llevaron a que se tome la decisión de llevar a cabo la formulación de un GB.

Un primer análisis crítico del proceso en la línea de (Jara, 2001), para extraer aprendizajes que tengan una utilidad en el futuro lleva a considerar, tanto los resultados favorables como desfavorables, los cuales se expondrán al final de este capítulo a modo de cierre y balance de la reconstrucción del proceso político de este mecanismo de coordinación bilateral.

Al respecto Deustua (2015) resalta, las particularidades de que los GB "...han sido ordenados en ejes temáticos (en general, seguridad y defensa, asuntos sociales, medio ambiente y temas comerciales y de producción). A partir de la suscripción de los acuerdos de paz con Ecuador (1998) esas reuniones han ordenado un microcosmos cooperativo que ocupa desde el desminado conjunto y creación de infraestructura hasta la atención especializada a los asuntos de pobreza".

Pero esta lógica institucional está incluida en un proceso mayor de elaboración de política pública, por cuanto este mecanismo no es otra cosa que su resultado, cuya dinámica se repite cíclicamente año tras año. Volvamos a la definición tomada de Ester Mancebo quien "...entiende la política pública como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y

⁵ Francke, Marfil y Morgan, María de la Luz. (1995) La Sistematización apuesta por la Generación de Conocimientos a partir de las Experiencias de promoción. Lima, Escuela Para el Desarrollo., [Octubre] Recuperado de <http://www.alboan.org/archivos/343.pdf>

efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia con la finalidad de resolver un problema público” (2002: 140-141).

Tal y como se señaló en el marco teórico, por proceso se hace referencia al conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. En tanto un GB es una política pública del Estado Peruano en materia de política exterior, esta puede analizarse en función de las distintas etapas que comprende una política pública: Agendación, Elaboración, Implementación y Evaluación. En este sentido, cabría preguntarnos:

“¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas” (Lindblom 1991: 1).

Además, el proceso de los Gabinetes Binacionales hace referencia a que existe una secuencia lógica de pasos que se llevan a cabo a través de las cuatro fases de política pública mencionadas, que le otorga racionalidad al proceso. Sin embargo, la misma idea de estar lidiando con un proceso político requiere considerar la multiplicidad de fuerzas de poder involucradas a lo largo del proceso. Para tener un orden en el proceso de sistematización del Gabinete Binacional es que este apartado se dividirá en cinco secciones. Primero se desarrollará cada una de las fases del ciclo de políticas públicas detectando los procesos políticos al interior de cada uno de ellos. Y se finalizará con un balance sobre los aprendizajes y lecciones que ha dejado la realización de los diversos GBs a lo largo de 10 años.

3. Agendación del Gabinete Binacional

Por esta razón en este punto revisaremos principalmente los contextos en que surgen cada una de las experiencias y el contexto actual. La pregunta que emerge en términos de Jara (1998) es porque se han comportado de ese modo y no otro.

Las investigaciones acerca de la inclusión de problemas sociales en la agenda política estudian los factores que influyen para que determinado problema consiga implicar a los actores con poder involucrados y así pasar a ser un problema público sobre el cual se deba tomar una decisión (Subirats et.al. 2008). No obstante, hay otras situaciones que no llegan a convertirse en problemas públicos, menos en intervención de ningún tipo. Para entender la forma en que se decide aplicar las reuniones de los Gabinetes Binacionales en las relaciones de Perú con Ecuador, Colombia y Bolivia, es tratar de entender por qué se considera que hay un problema público que resolver y cuáles fueron los procesos que permitieron que este problema entre en agenda. Para esto, es preciso analizar la forma en que se tomaron las decisiones por parte de las autoridades para elaborar una política pública mediante este mecanismo de cooperación al más alto nivel político.

Subirats et. al (2008) presenta cinco formas o caminos que diversos temas o problemas podrían tomar hasta su entrada en la agenda política; con la salvedad que estas formas no son exhaustivas en la realidad pero se han construido teóricamente como patrones más comunes, los cinco procesos de *agenda setting* que se presenta en el recuadro 6:

Cuadro 26: Formas o caminos de un tema o problemas para ingresar a la agenda política

1. Acción corporativista silenciosa: la presión que pueden emplear algunos grupos empresariales y corporativos del sector privado hacia las autoridades políticas ha sido una práctica usual para lograr que se favorezcan o protejan sus intereses; no obstante, esta no es evidente ya que se realizan en reserva estas negociaciones debido a que no se usan los canales políticos formales por los cuales se deberían hacer llegar.
2. Mediatización: todo tipo de prensa, ya sea escrita, radial, televisiva o digital, tiene la posibilidad de visibilizar diversos problemas que crean que afectan a la sociedad civil, lo cual facilita la entrada en agenda de un problema social ya que más y más cantidad de gente estará al tanto. Esto coloca un tema para el debate público, por lo que las autoridades se ven presionados por tomar decisiones o manifestarse al respecto. Si bien el poder de los medios es relativo al contexto en que se maneje, estos son actores a considerar debido a los recursos que poseen para generar debate público.
3. Movilización o iniciativa externa: la existencia de intereses en la sociedad civil que no se vean representados por las decisiones tomadas por las autoridades puede generar en movilizaciones de la ciudadanía con la finalidad de que dicho problema entre en agenda. En este punto, no solo se debe tomar en consideración la cantidad

de gente movilizada sino la fortaleza del interés que buscan promover. Es claro que esto parte de la misma sociedad civil por lo que se considera que es una iniciativa externa al Estado

4. Oferta política o competencia electoral: en un contexto democrático, los candidatos en elecciones tenderán a adornar sus propuestas mediante la puesta en agenda de problemas sociales que no han sido atendidos correctamente por el gobierno de turno, y se comprometen a resolverlos y tomar decisiones si es que se les concede el voto. En ese sentido, las elecciones son un momento clave de visibilización de problemas pero muchas veces se queda en el ámbito discursivo sin tener un correlato real una vez que el candidato gana las elecciones.

5. Anticipación interna: las autoridades políticas tienen la capacidad de detectar problemas sociales sobre los cuales se deba tomar una decisión antes de que estalle algún escenario de conflictividad que afecte a los ciudadanos. Esta anticipación depende de que puedan tener la información, los recursos y el apoyo necesario para poder tomar la decisión de colocar un tema en agenda para luego buscar un camino de solución.

Fuente: Olavarría 2007

Los cinco procesos pueden sintetizarse en la ilustración x...

Ilustración 22: Procesos de agenda setting



Fuente: Olavarría 2007

Para entender la forma en que se agendaron las distintas situaciones problemáticas que pusieron en marcha a los Gabinetes Binacionales, es útil entender el proceso previo a su existencia. Si bien optar por un determinado proceso no excluye a los otros, en el caso de esta investigación el predominante fue el proceso de Anticipación Interna, es decir, las autoridades políticas decidieron llevar a cabo una política pública para añadir valor público y mejorar la situación de la población no solo de frontera sino involucrada en la relación bilateral con los países vecinos (Bolivia, Colombia y Ecuador).

En cada caso, anteriormente al Gabinete han existido diversos contextos bilaterales que llevaron a que se apueste por una serie de mecanismos de cooperación y coordinación, aunque ninguno de ellos tuvo una real incidencia en modificar el *status quo* de la situación que buscaba modificar o mejorar.

Un elemento revelador es, que en todos los casos se crearon *Comisiones Binacionales* o *Comisiones Técnicas Binacionales* para resolver temas puntuales como el contrabando o problemáticas ambientales pero los esfuerzos no redundaron en los resultados esperados. En esta circunstancia, el MRE barajó la posibilidad de apostar por un mecanismo más ambicioso, uno que pudiese no solo ordenar la agenda bilateral que se tenía con los países sino también uno con el suficiente peso que genere incentivos para que los compromisos no queden solamente en lo discursivo sino que puedan ser efectivamente implementados. Esta iniciativa tuvo un clima político favorable para que las más altas autoridades de los países involucrados dispongan de la voluntad política necesaria para institucionalizar un mecanismo como el Gabinete Binacional. Entonces, no solo existen los problemas detectados por trabajar, sino también, la voluntad de las altas autoridades para disponer recursos y reglas institucionales para llevar una solución a cabo.

Un elemento adicional fue que cada país como caso manejara sus temas particulares. Si bien es posible establecer un patrón, en líneas generales la

especificidad de los casos de Ecuador, Colombia y Chile ilustran mejor cómo es que se llega a tomar esta decisión y por qué. A continuación, se desarrollarán los tres casos en orden cronológico.

1.1. Contexto donde surge el GB Perú- Ecuador

El marco en el cual se llevan a cabo las relaciones contemporáneas con el Ecuador responde a los Acuerdos de Brasilia de 1998, tratado por el cual no solo se firmó la paz definitiva sino que se apostó por proyectos de integración que acercaran a ambos países a trabajar coordinadamente algunos puntos sobre infraestructura, relaciones políticas, entre otros. Asimismo, el 2006 gana las elecciones Correa e iba a asumir funciones recién en enero del 2007, pero el 09 de noviembre realiza una visita como presidente electo al Presidente Alan García. “Luego de nueve años post-Brasilia la relación estaba en muy buenos términos y había buena química y conexión personal entre ambas personalidades” (Entrevista al TS Luis García).

Pero, más allá de esta buena química, había una lista de intereses que ambos países manejaban. En el caso con Ecuador los intereses peruanos que se tendría en algunas áreas vitales para el desarrollo del país serían las siguientes:

Cuadro 27: Intereses peruanos con Ecuador

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Dar cumplimiento a los aspectos pendientes de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Brasilia de 1998: desminado del km2 de Tiwinza, habilitación de la vía carrozable, establecimiento de los CECONAS, eje Vial No 05. - El desarrollo de políticas de integración fronteriza - La gestión integrada de cuencas hidrográficas transfronterizas - La lucha contra delitos transnacionales (narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal, contrabando, trata de personas, entre otros) - El fortalecimiento de la relación comercial y el tratamiento de los temas que vienen dificultando el comercio entre ambos países (salvaguardias, restricciones al transporte de carga, medidas fitosanitarias, entre otras) |
|---|

Fuente: Documento elaborado por la DGA

Además, se debe recordar que para el 2006 ya se había iniciado la problemática por el límite marítimo con Chile por lo que Perú, siguiendo con la lógica de sus intereses nacional permanentes en cuanto a la defensa de su soberanía, vio conveniente mantener las mejores relaciones cordiales con el Ecuador. Es decir, no podíamos permitirnos tener dos fronteras con problemas de delimitación fronteriza por lo que se decidió solucionar los temas pendientes con Ecuador para poder focalizar las energías hacia el problema con Chile. Esos esfuerzos redundaron en la firma del Tratado Definitivo de límites Perú – Ecuador en el año 2010 con lo que quedó solucionado cualquier tema limítrofe con el país del Norte.

Entonces, el contexto en donde surge este Gabinete no solo responde a las buenas relaciones entre los Presidentes de ambos países, sino que también estuvo involucrada un buen clima de relación entre ambos países ya por varios años, y a esto tenemos que sumarle el interés estratégico del Perú por cerrar el tema limítrofe con Ecuador para poder focalizar esfuerzos con Chile. Sin embargo, la finalidad de esta decisión también buscaba mejorar la calidad de vida de las personas que viven en la frontera entre ambos países, la cual se denomina ‘frontera viva’ por el gran intercambio social que existe. Si bien no hubo un problema público manifiesto, los Presidentes se anticiparon en agendarlo como tema a resaltar.

1.2. Contexto donde surge el GB Perú- Colombia

“La conceptualización de este Gabinete es fruto de lo que se llama una ‘agenda positiva’. Es una relación que no tenía un asidero conflictivo o de desconfianza, sino que los temas que nos unen eran más propositivos. Si bien teníamos un esquema de mecanismos con fuerte componente de seguridad, con el Gabinete Binacional se busca explorar otras áreas como la social, el desarrollo sostenible, los Ejes establecidos, etc.” (Entrevista con la MC Catherine Lovón). No obstante, habría que mencionar que esta agenda

positiva responde a las buenas relaciones que han mantenido ambos países tras la negociación conjunta que mantuvieron tanto para lograr los TLCs tanto con Estados Unidos como con la Unión Europea, así como el emprendimiento del mecanismo de integración económica de la Alianza del Pacífico. Esto habría generado una sinergia entre las políticas exteriores de ambos países, lo cual habría conllevado a dar un paso más en esta conjunción y haber optado por el Gabinete Binacional.

En el caso de Colombia, la realización de los Gabinetes Binacionales generaría importantes beneficios para el Perú por las siguientes consideraciones:

Cuadro 28: Intereses peruanos con Colombia

- Este foro es el resultado de una agenda bilateral positiva y de un óptimo nivel de entendimiento político logrado
- Permitiría aprovechar los múltiples espacios de complementariedad que se materializan en iniciativas de integración como la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea
- El enfoque integral que se ha asignado a la relación con Colombia ha hecho posible que se pueda explorar nuevas áreas de cooperación en ámbitos que incluyen el fomento del intercambio de experiencias en áreas de interés común, como: gobernabilidad, asuntos ambientales, asuntos sociales, asuntos minero-energéticos, turismo, materia fito-sanitaria, entre otros.
- Cabe destacar que antes del establecimiento de los Gabinetes Binacionales, la agenda bilateral tuvo un énfasis particular en los temas de seguridad y defensa relativos a la lucha contra el narcotráfico.

Fuente: Documento elaborado por la DGA

1.3. Contexto donde surge el GB Perú – Bolivia

Las relaciones del Perú con Bolivia pasaron por un acercamiento presidencial entre Evo Morales y Ollanta Humala que manejaban cierta línea discursiva. “El interés boliviano pasó por emular un mecanismo que veía que había tenido éxito con países como Colombia y Ecuador, y admitían que el Perú contaba con el *know how* para realizarlo. Además que el Perú no solamente buscaba estrechar lazos históricos que se mantienen con dicho país, sino que

existe una multiplicidad de intereses concretos: sensibilidad respecto a los recursos hídricos compartidos, la creciente de los delitos transfronterizos, la gestión del Lago Titicaca, entre otros. Ante esta situación, ambos presidentes coincidieron en la reunión de la COP 20 organizada en Lima en donde se tomó la decisión de llevar a cabo este mecanismo binacional” (Entrevista con PS Miguel Zegarra).

Cabe destacar que desde una perspectiva geopolítica, compartimos con Bolivia una extensa frontera y una vecindad con Chile y Brasil, por lo que conviene al Perú tener un aliado que pueda representar una especie de elemento balanceador y de equilibrio vis a vis la relación con Chile. No obstante, esta relación se ve influenciada constantemente por la problemática de la mediterraneidad y la demanda interpuesta contra Chile en La Haya, así como los Derechos peruanos en Arica que emanan del Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario (Carpeta Ejecutiva Bolivia 2015). Sobre la base de este contexto es que los presidentes tomaron la decisión de realizar el Gabinete en una reunión que tuvieron a finales del 2014.

En este caso, el Gabinete Binacional posibilitaría el lograr acuerdos y compromisos en áreas vitales para los intereses del Perú como:

Cuadro 29: Intereses peruanos con Bolivia

- La preservación del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos hídricos en las nueve cuencas transfronterizas, incluyendo la del Lago Titicaca.
- La implementación de planes de acción con relación a las amenazas transnacionales como la minería ilegal, el contrabando, el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, etc.
- La definición de ejes de integración física terrestre, en beneficio de las poblaciones de la macrorregión sur, como la carretera Tacna- La Paz o Ilo – Desaguadero.
- La integración energética que permitirá abastecer de recursos energéticos en beneficio de la economía de la zona de frontera.

Fuente: Documento elaborado por la DGA

Una vez tomada la decisión para establecer un Gabinete Binacional, el siguiente paso es disponer los recursos, actores y reglas necesarias para que este pueda tener una conexión entre los objetivos que se plantea y los resultados esperados. La tarea de un proceso de elaboración es precisar el rol que desempeñarán los distintos actores y disponer los insumos a utilizar al momento de la implementación de la política pública.

4. Elaboración y Planificación del Gabinete Binacional

El proceso de elaboración y planificación en el Gabinete Binacional representa la fase de la política pública que se prolonga por más tiempo, porque se extiende por el periodo de casi un año, y a la que se le dedican la mayor cantidad de recursos, es decir, principalmente se dedican recursos humanos por varias semanas a encargarse de estos temas de planificación. Estos procesos se encargan de preparar todo lo que sea necesario para que, al momento de realizar la ejecución, los objetivos puedan tener la mayor cantidad de insumos para ser cumplidos. Por ello, los Gabinetes requieren dos ámbitos de preparación: el organizativo-logístico y el político-diplomático o temático. El primer ámbito hace referencia a la organización misma del evento porque, al referirnos a reuniones presenciales por tres días, existe toda una logística desplegada para que las actividades se lleven a cabo sin mayor problema. El segundo ámbito responde a la sustancia misma por la cual se llevan a cabo los Gabinetes Binacionales y corresponde a los insumos que servirán para luego poder firmar los documentos claves que son la Declaración Presidencial y el Plan de Acción. Es esencialmente este segundo ámbito el que dota de un carácter político a todo el proceso no solo de elaboración sino también de implementación y evaluación; por ello, a lo largo del capítulo haremos referencia por separado a estos dos ámbitos. Mientras que el ámbito logístico no requiere mayor negociación al respecto ya que es básicamente predispuesto por el país anfitrión, el temático sí la requiere y es un proceso complejo y extenso.

En este sentido, el Gabinete Binacional que marcó la pauta fue Perú- Ecuador, al ser el primero que empezó el 01 de junio del 2007, los siguientes GBs tuvieron un proceso de aprendizaje de esta primera importancia, por lo cual es importante revisar el origen. En tanto este primer GB fue el origen de esta práctica institucionalizada presentó características especiales debido al gran empeño de llevar a cabo una iniciativa novedosa sin mayor precedente existente. Esto representó un reto que llevó a que tanto la Cancillería del Perú como del Ecuador pusiesen sus mayores esfuerzos tanto logísticos como políticos-diplomáticos porque el mecanismo pueda ocurrir de la mejor manera posible. Por ello, primero haremos referencia de manera sucinta a la cronología de cómo se realizó este primer GB para luego poder detectar patrones generales en los posteriormente elaborados tanto con Ecuador como con Bolivia y Colombia.

4.1. Elaboración del Primer Gabinete Binacional con Ecuador

Existe un par de antecedentes claros sobre los Gabinetes Binacionales ya que el 2003 se llevaron a cabo Reuniones Binacionales de Ministros de Estado tanto con Bolivia (10 de febrero en Santa Cruz) como con Ecuador (14 de marzo en Guayaquil). No obstante, en tanto hablar del GB actualmente significa hacer referencia a un mecanismo institucionalizado y a una política pública convertida en política de Estado, el proceso detrás de ambos Gabinetes no tendría mayor relevancia a la hora de ser considerados para el análisis de los actuales Gabinetes por lo que no se profundizará en aquellos.

Tal como ya se desarrolló, la elaboración del primer GB se da luego que el 9 de diciembre del 2006 se tome la decisión de llevar uno a cabo en reunión entre el presidente del Perú, Alan García, y el presidente electo pero aún no en funciones, Rafael Correa. La idea original fue realizar una “Sesión Conjunta de los Consejos de Ministros del Perú y del Ecuador en una ciudad fronteriza con la finalidad de abordar aspectos del proceso de integración, de la cooperación y del comercio bilateral, con el ánimo de fortalecer la relación

entre ambos países” (Cable N°1, 2007-LepruQuito). Este proceso sería elaborado y ejecutado por la Cancillería como ente organizador y coordinador del mismo.

Para ello, ambas Cancillerías establecieron que para la segunda quincena de marzo del 2007 se intentaría realizar dicha reunión con el fin de seguir las coordinaciones para el Gabinete Binacional que se iba a realizar los primeros días de junio. Esta tarea fue encomendada a la Subsecretaría para Asuntos de Sudamérica al mando del entonces Ministro José Salinas Montes, pero puntualmente esta tarea recayó en la Jefatura de Carpeta Ecuador, la cual se encargaba de velar no solo por los ejes temáticos sino también organizativos del proceso de elaboración de un Gabinete Binacional que iba a realizarse en Tumbes, territorio peruano. Esto significaba un reto adicional porque ser el anfitrión conlleva un peso especial al momento de elaborar un GB.

El 22 de febrero del 2007 se llevaría a cabo un Sesión Conjunta de los Cancilleres del Perú y Ecuador: el canciller del Perú, Embajador José Antonio García Belaunde y la Canciller del Ecuador, Embajadora María Fernanda Espinosa. La reunión buscó finiquitar los pormenores de las agendas temáticas a discutir en el GB y los temas de interés a ser sostenidos por los presidentes en reunión privada. Asimismo, se planteó la posibilidad de plantear una reunión en ejes temáticos:

- Temas sociales (educación y salud)
- Temas de energía (electricidad, oleoductos, etc.)
- Temas de defensa (medidas de confianza)
- Temas económicos (comercio)

La idea era tratar 3 o 4 temas por eje pero centrados en los temas del Plan Binacional de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. Resultaba fundamental para ambos países la presencia una autoridad de alto nivel político a cargo del seguimiento del Gabinete, aunque de momento no se pudo definir pero se

barajó la posibilidad de que sean las Presidencias de Consejos de Ministros o las Cancillerías las que queden a cargo de dicha tarea.

Por un lado, se consideró tres niveles de reuniones:

- Encuentro de Presidentes
- Encuentro de Cancilleres
- Mesas de trabajo de los Ministros de Estado

Por otro, se propuso un formato de trabajo:

- Plenario de inauguración
- Trabajo en mesas por áreas (social, económico, defensa, energía)
- Plenario con informes de cada área
- Suscripción de documentos
- Rueda de prensa

En cuanto a la participación de la sociedad civil a fin de escuchar su planteamiento, se dejó entrever que no era adecuada la misma debido a razones de seguridad y la preocupación mostrada por nuestra cancillería respecto al tratamiento de bajo perfil de temas con el del puente internacional en Huaquillas (aunque Ecuador aplica las “fuerzas vivas” en sus Gabinetes Itinerantes, por lo que era posible que pudiesen presionar en este tema). Al final, en esta Sesión Conjunta de Cancilleres del Perú y Ecuador, se decidió que la Sociedad Civil no participe (Cable N°2, 2007-LepruQuito).

Luego de esta reunión, todo quedó afinado para elegir la fecha en que se realizaría dicho primer Gabinete Binacional en la segunda quincena de marzo del 2007, incluso el 08 de marzo se llevó a cabo una Sesión Conjunta de los Ministros de Estado del Perú y Ecuador, en donde Cancillería convocó mediante un oficio a todos los ministros de Estado solicitando que puedan asignar a un representante de su sector para que participe en dicha reunión.

En dicho reunión de coordinación intersectorial entre los representantes de los ministerios de Perú y Ecuador llevada a cabo en la sede de la Cancillería del Perú, se quedó en tres temas que debían funcionar de marco general:

1. Desarrollo sostenible de la región fronteriza
2. Cumplimiento de los compromisos pendientes emanados de los Acuerdos de Brasilia de 1998
3. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (prórroga por 10 años de su vigencia y financiamiento)

Esta Reunión se dividió en 6 mesas de trabajo (Políticos y Migratorios; Productivos y Ambientales; Asuntos Sociales; Asuntos Económico-Comerciales; Infraestructura; Defensa y Seguridad) quedando entre 1 y 7 temas a hablar.

Ese día se estableció un cronograma claro sobre cómo iban a proceder las Cancillerías en cuanto a la coordinación temática y logística para llegar al 01 de junio que fue la fecha pactada para llevar a cabo el Gabinete Binacional en Tumbes.

Cuadro 30: Cronograma de trabajo para la elaboración del 1er Gabinete Binacional con Ecuador

SESIÓN CONJUNTA DE LOS MINISTROS DE ESTADO DEL PERÚ Y DEL ECUADOR (08 DE MARZO DEL 2007)	
1.	Definición de fecha, sede, sectores nacionales participantes, agenda de la reunión y lugar de almuerzo el día de la reunión Fecha: del 15 al 18 de mayo
2.	Convocatoria a los sectores nacionales participantes (para el 22 de mayo) a la II Reunión de Coordinación para trabajar la agenda (definir propuestas concretas) y los aspectos logísticos. Se pedirá que designen representante para la reunión de coordinación y que definan delegación que viajará a Tumbes. Se precisará que cada sector corre con sus gastos de pasajes y viáticos. Se convocará también a PRO, SCP, SME, BIN, DDF, OPE, DGM y DGS. Fecha: 17 de mayo
3.	Coordinación de aspectos logísticos con ODE-Tumbes. Pedir presupuestos de gastos organizativos y hacer reservas de Hotel Costa del Sol. Fecha: 18 de mayo
4.	Invitación formal al Ecuador (precisando fecha, sede, sectores nacionales participantes, agenda y programa de la reunión – se pedirá itinerario de delegación ecuatoriana) Fecha: 18 de mayo
5.	Convocatoria a Lepru Quito, ODE-Tumbes, ODE-Piura, C-Machala, C-Loja y C-Macará, para que apoyen en la organización del evento. Fecha: 18 de mayo

6. **I Reunión de Coordinación interna con PRO, SCP, SME, BIN, DDF, OPE, DGM y DGS**, para tratar agenda temática, aspectos organizativos, logísticos y definir la delegación de la Cancillería.

Fecha: 21 de mayo

Hora: 16:30 hrs.

Lugar: Sala de reuniones 1° piso Edificio "Carlos García Bedoya"

7. **Envío de Memorándum a SAD** para proyectar Resolución correspondiente sobre gastos organizativos, así como sobre pasajes y viáticos de delegación de Cancillería (incluyendo a funcionarios de Lepru-Quito, ODE-Tumbes, ODE-Piura y C-Machala). **Reserva de pasajes aéreos.**

Fecha: 21 de mayo

8. **II Reunión de Coordinación con los sectores nacionales participantes** para trabajar la agenda (definir propuestas concretas) y los aspectos organizativos y logísticos. **Participarán también PRO, SCP, SME, BIN, DDF, OPE, DGM y DGS.** Sectores deberán informar sobre delegación que viajará a Tumbes, itinerario y requerimientos de alojamiento de necesitarlo.

Fecha: 22 de mayo

Hora: 15:30 hrs

Lugar: Sala de reuniones 1° piso Edificio "Carlos García Bedoya"

9. **II Reunión de coordinación interna con PRO, SCP, SME, BIN, DDF, OPE, DGM y DGS** para tratar agenda temática y aspectos organizativos y logísticos.

Fecha: 28 de mayo

Hora: 11:00 hrs

Lugar: Sala de reuniones 1° piso Edificio "Carlos García Bedoya"

10. **III Reunión de Coordinación con los sectores nacionales participantes** para ultimar propuestas concretas referidas a la agenda y precisar detalles organizativos y logísticos. **Participarán también PRO, SCP, SME, BIN, DDF, OPE, DGM y DGS.**

Fecha: 28 de mayo

Hora: 15:30 hrs

Lugar: Sala de reuniones 1° piso Edificio "Carlos García Bedoya"

11. **Viaje a Tumbes de delegación de la Cancillería (incluyendo a funcionarios de Lepru-Quito, ODE-Piura y C-Machala).**

Fecha: 29 de mayo

Hora: 16:00 hrs

12. **I Reunión de Coordinación de delegación de Cancillería con responsables de sede del evento** para ultimar aspectos organizativos, protocolares y logísticos.

Fecha: 30 de mayo

Hora: 9:00 hrs

13. **Reunión De Coordinación con autoridades locales** para abordar aspectos organizativos, protocolares y logísticos.

Fecha: 30 de mayo

Hora: 16:00 hrs

14. **II Reunión de Coordinación de delegación de Cancillería con responsables de sede del evento** para verificar aspectos organizativos, protocolares y logísticos.

Fecha: 31 de mayo

Hora: 11:00 hrs

15. Llegada de los Presidentes y sus Ministros (hora por confirmar)

Fecha: 01 de junio

16. Inauguración de la Sesión Conjunta de los Ministros de Estado del Perú y del Ecuador. Inmediatamente se iniciarán las labores de las mesas de trabajo. Los Presidentes podrían visitar la zona del Puente Internacional y las obras del nuevo Puente.

Fecha: 01 de junio

Hora: 10:00 hrs

17. Almuerzo que ofrece el señor Presidente de la República a su homólogo ecuatoriano y a las delegaciones de ambos países.

Fecha: 01 de junio

Hora: 13:30 hrs

18. Suscripción de documentos y clausura del Encuentro Presidencial y la Sesión Conjunta de los Ministros de Estado del Perú y Ecuador

Fecha: 01 de junio

Hora: 16:00 hrs

19. Partida de los Presidentes y sus Ministros (hora por confirmar)

Fecha: 01 de junio

20. Retorno a Lima de la delegación de la Cancillería (así como a sus respectivas sedes de los funcionarios de Lepru-Quito, ODE-Piura y C-Machala)

Fecha: 01 de junio

Fuente: Cable N°1, 2007-Lepru Quito

Básicamente, este cronograma establece los distintos pasos a tomar a lo largo del mes anterior a la realización del Gabinete Binacional con la finalidad de finiquitar la agenda temática y los aspectos logístico-organizativos. Por ello, se puede detectar que Cancillería lleva a cabo reuniones internas (tanto con las destacadas en el MRE como las embajadas y consulados involucrados) para ver dichos temas, así como también lo hace con los sectores nacionales de los diversos ministerios. Estas dinámicas serían posteriormente replicadas en los posteriores Gabinetes no solo con el propio país sino que se extendería hacia Bolivia y Colombia.

Finalmente, el 01 de junio se realizó el GB en la ciudad de Tumbes pero para este encuentro se contó con toda una planificación previa *sui generis*, es decir, los esfuerzos destinados a este GB fueron mayores comparados con los siguientes GBs. Esto se debe al hecho que era el primer GB y no se tenía mayor referencia de cómo llevar a cabo uno; por ello se reunieron no solo

Cancilleres sino también Vicecancilleres así como los sectores de ambos países a fin de coordinar y pactar todo lo necesario para la realización de las reuniones

El programa detallado pactado para el Encuentro Presidencial y la reunión del Gabinete de Ministros Binacional del Perú y Ecuador del 01 de junio en Tumbes quedó listo una semana antes de realizar el encuentro. Este nos permite tener una percepción clara de cómo se realizó detalladamente el día central. Este programa quedó como lo disponemos a continuación:

Cuadro 31: Programa del Primer Encuentro Presidencial en el Gabinete Binacional Perú - Ecuador 2007

Hora	Concepto
06:30 hrs	Salida de la Comitiva Ministerial con destino a Tumbes (avión C-26). Lugar: Grupo Aéreo No. 8
07:30 hrs	Embarque y salida de Lima del señor Presidente de la República. Lugar: Grupo Aéreo No. 8
09:00 hrs	Arribo a Tumbes del señor Presidente de la República y arribo de la Comitiva Ministerial (C-26). Se realizarán los honores de estilo. Lugar: Aeropuerto de Tumbes
09:30 hrs	Arribo a Tumbes del Presidente del Ecuador y su Comitiva Ministerial. Se realizarán los honores de estilo. Lugar: Aeropuerto de Tumbes
09:40 hrs	Salida de los Presidentes del Perú y de Ecuador y sus Comitivas Ministeriales hacia el hotel "Costa del Sol"
10:00 hrs	Arribo de los Presidentes al Hotel "Costa del Sol"
10:05 hrs	Entrevista privada de los Presidentes. Lugar: Lobby del Hotel
10:05 hrs	Ingreso de los Ministros del Perú y del Ecuador a la Sala Plenaria – Las Palmeras del Hotel
10:25 hrs	Culminación de la entrevista privada de los Presidentes. Pasarán a la Sala Plenaria – Las Palmeras a reunirse con los Gabinetes
10:30 hrs	Ceremonia de Inauguración de la reunión: Himnos; Palabras de los Presidentes del Perú y del Ecuador. Presencia de la prensa (20 minutos). Lugar: Sala Plenaria – Las Palmeras
10:55 hrs	Continuación de la Sesión de los Gabinetes, dirigida por los Presidentes (de ser el caso, se podrán conformar grupos de trabajo de Ministros de ambos países para tratar temas específicos). Lugar: Sala Plenaria – Las Palmeras
13:30 hrs	Almuerzo que ofrece el señor Presidente de la República a su homólogo ecuatoriano y a las delegaciones de ambos países, con asistencia de las autoridades locales. Lugar: Restaurante del Hotel "Costa del Sol"
15:15 hrs	Continuación de la Sesión Plenaria: suscripción de documentos y clausura de la reunión. Presencia de la prensa. Lugar: Sala Plenaria – Las Palmeras
15:45 hrs	Conferencia de prensa en la Sala Plenaria

16:10 hrs	Conclusión de la conferencia de prensa
16:20 hrs	Partida de los Presidentes del Perú y Ecuador con sus Comitivas Ministeriales al aeropuerto de Tumbes.
16:40 hrs	Arribo de los Presidentes del Perú y Ecuador con sus Comitivas Ministeriales al aeropuerto de Tumbes. Honores de estilo al Presidente de Ecuador.
16:50 hrs	Partida del Presidente de Ecuador y su Comitiva Ministerial desde el aeropuerto de Tumbes hacia Machala (vía terrestre)
17:15 hrs	Partida con destino a Lima del señor Presidente de la República. Lugar: Aeropuerto de Tumbes
17:30 hrs	Partida de la Comitiva Ministerial con destino a Lima
18:55 hrs	Llegada a Lima del Señor Presidente de la República. Lugar: Grupo Aéreo No. 8
20:00 hrs	Llegada de la Comitiva Ministerial
Fuente: Ayuda Memoria N °2 elaborada por la Subsecretaría de Asuntos para América	

4.2. Proceso contemporáneo de Elaboración del Gabinete Binacional

La elaboración del Primer Gabinete requirió de una preparación *sui generis* en tanto era un intento por institucionalizar dicho mecanismo dadas las promisorias condiciones en que se llevaba a cabo, es decir, se contaba con buenas relaciones bilaterales, un férreo compromisos por alinear los intereses nacionales, voluntad política del más alto nivel por ambos Presidentes (Perú y Ecuador), así como una adecuada capacidad de organización y ejecución del Gabinete Binacional. Esta conjunción de variables se dieron en este primer Gabinete Binacional por lo que el camino a la institucionalización parecía estarse edificando pero no sería sino con la manutención en el tiempo que se verificaría lo positivo de esta iniciativa. Por ello, tras la realización del décimo Gabinete en Macas, Ecuador y la replicabilidad de este mecanismo en los casos de Bolivia y Colombia, se ha podido detectar patrones comunes a la forma en que se elabora esta política pública.

En tanto el principal recurso con el cual cuentan las Cancillerías para llevar a cabo una política pública es su recurso humano, se tiene que indagar la forma en que este se comporta con la finalidad de planificar y diseñar lo que será el Gabinete año tras año. Si bien cuando se describió el rol de los actores se mencionó su accionar formal, cabe resaltar que esta parte analiza el rol del

recurso humano dentro del proceso político. Entonces, los funcionarios de Cancillería básicamente se dedican a funciones de comunicación, coordinación y negociación en la elaboración de un Gabinete Binacional. Pero estas tareas se remiten a dos ámbitos, el nacional y el binacional, ya que cada uno de estos niveles presenta comportamientos distintos por parte de los funcionarios diplomáticos de la parte peruana.

4.2.1. Procesos de coordinación temática interna de los Gabinetes Binacionales

Para sostener un proceso de elaboración de política pública, se deben disponer de procesos medianamente establecidos que permitan que las cosas funcionen de la manera más automatizada posible a fin de aspirar a institucionalizar procesos y generar aprendizajes. En este sentido, se buscará retratar aquellos procesos y mecanismos utilizados para llevar a cabo las distintas tareas asumidas por Cancillería en el proceso de planificación y elaboración de los GBs.

4.2.1.1. Comunicación

La comunicación oficial mantenida de Cancillería hacia los otros ministerios se da mediante oficios, pero también existen otros canales de comunicación que buscan facilitar la rapidez del flujo de información entre los actores como el uso de las redes sociales o los correos institucionales. Esta es la función básica ya que la centralización de la información sobre el GB la mantiene Cancillería pero las partes ejecutoras de los compromisos en gran medida se encuentran en los diversos sectores. Por ello, es importante que la comunicación sea fluida pero no todos los sectores tienen la misma capacidad de respuesta ya que algunos ministerios gestionan su información de manera más eficiente y ordenada que otros, lo cual no genera una relación comunicacional estandarizada a nivel interno.

Por otro lado, en tanto estamos hablando que esta relación comunicacional se da entre dos funcionarios públicos, la relación personal entre estos también es un factor importante a considerar ya que la confianza desarrollada entre las partes puede ser clave en mejorar la rapidez con que fluye la información. Sin embargo, la profesionalidad con que los sectores han venido trabajando y colaborando con Cancillería no representa mayor problema comunicacional.

En esta línea, la comunicación mantenida entre el MRE y los ministerios se lleva a cabo a lo largo de todo el año, o visto de manera procedimental, se da desde que se suscribe un nuevo Plan de Acción hasta que se muestra el avance de los compromisos ante los Presidentes. Esto ratifica la tarea fundamental que Cancillería tiene en mantener siempre abiertos los canales de comunicación con tal de gestionar la información de manera rápida.

4.2.1.2. Coordinación

Si bien la tarea de comunicación es fundamental, esta debe redundar en un proceso de coordinación por el cual las partes involucradas intenten llegar a acuerdos a través del sostenimiento de negociaciones constantes. Tanto la comunicación como la coordinación son tareas que se manejan de manera conjunta en tanto la primera es condición para la segunda. En este proceso, Cancillería tiene un rol clave en tanto debe coordinar no solo los avances del cumplimiento de los compromisos firmados en el GB anterior sino también la formulación de propuestas de nuevos compromisos para el siguiente GB. Pero, la preocupación por este apartado se enfoca por la redacción de los nuevos compromisos ya que el seguimiento de la ejecución de los compromisos responde a un proceso evaluador desarrollado más adelante.

Para ello, tal y como se relató en el rol que juegan los funcionarios de Cancillería, estos mantienen esta coordinación a tres niveles: interno, nacional y binacional. Cada una de estas coordinaciones presupone un

relacionamiento directo con los diversos actores involucrados pero cada uno de ellos presenta un perfil distinto.

Estos niveles presentan distintos grados de complejidad. El menos complejo resulta el nivel interno mientras que el más complejo, el nivel binacional. Sin embargo, un mismo nivel no presenta un nivel estándar sino que también presenta gradaciones.

Para ilustrar este punto, se realizó un Acta sobre una reunión de coordinación a nivel nacional del Eje III del Gabinete Binacional con Bolivia, la cual se muestra a continuación:

Cuadro 32: Acta de la Reunión nacional sobre el Eje III de Desarrollo Económico del GB con Bolivia

Reunión nacional de Desarrollo Económico

El día 12 de octubre del 2016 a las 10:00am se inició la reunión de coordinación de sectores a nivel nacional sobre la mesa de trabajo 1 de Desarrollo Económico del Eje III "Desarrollo Económico, Políticas Sociales y Fortalecimiento Institucional" del Gabinete Binacional con Bolivia en la Sala Plenaria Carlos García-Bedoya del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta reunión agrupa a los representantes de los distintos sectores de los ministerios para evaluar el nivel de avance de los compromisos firmados en la Declaración de Isla Esteves y a la vez gestionar los nuevos compromisos que se firmarán en el Gabinete Binacional de Sucre del 02 al 04 de noviembre del 2016.

La reunión contó con la asistencia de MINCETUR, PROMPERU, PRODUCE, SENASA, MRE, MEF, MTC, SUNAT y la Embajada de Perú en Bolivia mediante videoconferencia.

La dirección de la mesa la sostiene el Director General de Promoción Económica (Embajador Freyre), quien es el punto focal de la mesa de trabajo de Desarrollo Económico.

Primero, la reunión comienza con el saludo protocolar del Director de la mesa y se agradece a los distintos funcionarios su participación. Después, se pasa a la presentación personal de cada uno de los asistentes a la reunión. Luego, el director realiza un balance del estado de los compromisos firmados y los compromisos a firmar en el próximo GB. Posteriormente, los puntos focales de Cancillería comienzan a revisar compromiso por compromiso para evaluar su status actual y recibir los comentarios por partes de los funcionarios de los sectores.

En este punto el Director de Promoción Comercial pasa revista a cada uno de los compromisos y se menciona si el compromiso fue cumplido o no. Luego, los funcionarios de los otros sectores encargados de ejecutar dicho compromiso hacen comentarios sobre

la forma en que se desarrolló dicha ejecución, o en caso no se haya podido ejecutar, se ensaya una explicación al respecto. Asimismo, se da libertad a los funcionarios para que puedan profundizar en la situación de las coordinaciones con las partes bolivianas en caso lo consideren necesario. En algunos casos, como aún hay compromisos pendientes, se insta a los sectores a que puedan acelerar procesos en caso sea posible. Por ejemplo, la programación de videoconferencias del sector con la contraparte boliviana se erige como el mecanismo más común para coordinar el avance del compromiso. Por otro lado, cada vez que surge alguna problemática no estipulada en los compromisos se pregunta a los funcionarios de los sectores competentes a lidiar con esa problemática si es que se podría plantear un proyecto de compromiso a ser negociado con la contraparte boliviana. Constantemente, el director de la mesa se encarga de recalcar que si los sectores tienen en mente un compromiso adicional a ser incluido en el Plan de Acción lo envíen a la brevedad para armar el proyecto tentativo.

Finalmente, una vez revisados todos los compromisos, se deja que los distintos sectores planteen comentarios acerca de puntos específicos que quieran comentar o sobre otros temas de otros Ejes del GB. Los comentarios finales instan a que los técnicos de los diversos sectores puedan gestionar con antelación su traslado hacia el Gabinete

Esta mesa de trabajo revisó nueve compromisos estipulados en el Plan de Acción de la Isla Esteves sobre los nueve temas puntuales:

- Promoción del comercio y turismo: Compromiso 1
- Cooperación para la promoción de la MYPE: Compromiso 2
- Cooperación en materia sanitaria y fitosanitaria: Compromiso 3
- Promoción y protección recíproca de inversiones: Compromiso 4
- Facilitación del transporte internacional terrestre: Compromiso 5
- Tránsito internacional y valoración aduanera de las mercancías: Compromiso 6
- Lucha contra el contrabando: Compromiso 7
- Cooperación en materia Sanitaria Pesquera: Compromiso 8
- Cooperación en materia Sanitaria sobre Alimentos procesados industrialmente: Compromiso 9

Fuente: Elaboración propia

Como bien se aprecia en el Acta, se puede detectar que la reunión se llevó a cabo sin mayores contratiempos y de manera bastante fluida. El tema pasa por los temas tratados en esta reunión ya que el tratamiento de los temas sociales resulta siempre más fácil que otros temas en donde existe mayor dificultad para llegar a consensos. Por ejemplo, con Ecuador los temas comerciales actualmente muestran dificultades en su negociación debido a que existen intereses no estatales que buscan influenciar en el cumplimiento no cumplimiento de los distintos compromisos firmados en el GB mientras que los temas sociales muestran igual docilidad que los mostrados en el ejemplo.

Otro punto importante a resaltar es la importancia medular que tienen estas reuniones para que se pueda construir un producto correcto y adecuado para ser llevado a la firma de los Presidentes el día de la reunión presidencial porque lo que estará contenido en ese documento será fruto de lo coordinado y negociado a lo largo de todo el año que separa Gabinete de Gabinete. Entonces, la realización de estas reuniones permite ejercer un método de presión a los distintos sectores para ir verificando el avance de las nuevas propuestas paulatinamente.

Para llevar a cabo ello, se organizan estas reuniones nacionales con los distintos sectores encargados de un Eje Temático o de algunas de las mesas de trabajo de un Eje Temático. Estas se dan cada cierta periodicidad, acelerando las coordinaciones conforme se vaya acercando la fecha del Gabinete Binacional.

La persona encargada de dirigir estas mesas y recopilar los avances de la redacción de compromisos son los puntos focales de Cancillería encargados de la agenda temática a tratar; y la forma en que se realizan estas reuniones puede ser de manera presencial o virtual, aunque se privilegia la primera opción. Y muchas de estas reuniones se dan con técnicos sectoriales con los cuales ya se vienen trabajando desde hace tiempo, incluso desde antes de los Gabinetes Binacionales, o, si no, se trabaja con los Jefes de Cooperación Internacional de los distintos Ministerios con los cuales se maneja imaginarios comunes al verse relacionados con el ámbito internacional al igual que la Cancillería, lo cual facilita la interacción.

No obstante, en el esfuerzo de buscar redactar los compromisos y acuerdos de manera consensuada siempre existirá la posibilidad de levantar suspicacias de algún sector en tanto vean que los intereses de su institución no se vean adecuadamente representados. Pero, en este punto será Cancillería la encargada de articular y dar curso a este impase.

La idea a resaltar del rol coordinador de Cancillería es que existe una relación de poder constante con los distintos niveles de coordinación con los cuales tiene que lidiar ya que la facilitación de la información sobre los compromisos depende de dónde esta provenga.

4.2.1.3. Negociación

Gran parte de los compromisos responde a una agenda temática no necesariamente política, involucrada con temas ambientales, sociales, educativos, de seguridad y defensa; sin embargo, dependiendo de la relación bilateral, muchos de esos temas pueden teñirse de un carácter político dado los intereses involucrados de alguna de las partes negociadoras. Por ejemplo, con Ecuador, los compromisos vinculados a los Acuerdos de Brasilia tienen un eminente carácter político así estos versen sobre temas de infraestructura o conectividad; por su lado, con Bolivia, los temas ambientales e hídricos también poseen un componente político más allá de la temática ambiental que tengan.

Es en estos temas sensibles en donde se da la potestad a Cancillería para que negocie dichos compromisos bilaterales pero siempre respetando y apoyándose en las competencias y conocimientos de aquellos sectores nacionales que puedan estar involucrados.

En tanto la negociación internacional es el campo por excelencia de la Cancillería, es por esto que algunos temas politizados así como los temas que son de naturaleza política están a cargo de dicho sector.

4.2.1.4. Elaboración Carpeta Ejecutiva

Parte importante de las funciones temáticas que debe realizar la Cancillería, y particularmente, la Dirección de América del Sur, es la de elaborar las carpetas ejecutivas que servirán de guía a los Vicecancilleres, al Canciller y al Presidente para contar con toda la información relevante sobre el Gabinete

Binacional en el cual participarán. Esta Carpeta Ejecutiva es una especie de resumen en donde se condensa toda la información sustancial para que las autoridades puedan tomar decisiones con un gran apoyo informativo.

Asimismo, el Índice del Contenido de una Carpeta Ejecutiva nos podría dar idea del tipo de información que esta contiene. Por ejemplo, en esta ocasión tomaremos el ejemplo de la Carpeta Ejecutiva para el IX Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional de Ministros Perú-Ecuador, elaborada para el Presidente de la República.

Cuadro 33: Índice de Carpeta Ejecutiva para el GB Perú-Ecuador 2015 en Jaén

1.	PROGRAMA GENERAL
2.	COMPOSICIÓN DE LOS GABINETES DE MINISTROS DEL PERÚ Y ECUADOR
3.	IDEAS FUERZA PARA LAS DECLARACIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE A LA PRENSA
4.	TEMAS DE CONVERSACIÓN PARA LA REUNIÓN PRIVADA DEL SEÑOR PRESIDENTE CON EL PRESIDENTE DE ECUADOR
	• TEMAS DE INTERÉS DEL PERÚ
4.1.	GABINETE BINACIONAL DE JAÉN
4.2.	FORTALECIMIENTO DE LA VINCULACIÓN REGIONAL
4.3.	FENOMENO DEL NIÑO
4.4.	RESTRICCIONES AL COMERCIO
4.5.	PROYECTO BINACIONAL PUYANGO TUMBES
4.6.	DESCONTAMINACION DE LAS CUENCAS TRANSFRONTERIZAS
4.7.	PROBLEMÁTICA DEL TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR CARRETERA
4.8.	EJE VIAL N° 5 (Mendez – Saramiriza)
4.9.	DESMINADO DEL KILOMETRO CUADRADO (KM2) TIWINZA Y VIA CARROZABLE
	• TEMAS DE INTERÉS DE ECUADOR
4.10.	CONSTRUCCION DE LA LINEA ELECTRICA DE 500 KV
4.11.	SOLICITUD DE EXTRADICION DEL CIUDADANO ECUATORIANO WELBER QUEZADA
4.12.	HOJA DE RUTA DE LOS ACUERDOS DE BRASILIA
5.	IDEAS FUERZA PARA DECLARACIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE EN LA INAUGURACIÓN DEL ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y IX GABINETE BINACIONAL DE MINISTROS
6.	BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL GABINETE DE ARENILLAS
	• BALANCE GENERAL
	• EJE SOCIAL
	• EJE PRODUCTIVO, COMERCIAL, DE INVERSION Y TURISMO
	• EJE AMBIENTAL, ENERGETICO Y MINERO

- EJE DE INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD
 - EJE DE SEGURIDAD Y DEFENSA
 - TEMAS DE CARÁCTER POLÍTICO
7. PROYECTO DE DECLARACIÓN
 8. PROYECTO DE PLAN DE ACCIÓN
 - EJE SOCIAL
 - EJE PRODUCTIVO, COMERCIAL, DE INVERSIÓN Y TURISMO
 - EJE AMBIENTAL, ENERGÉTICO Y MINERO
 - EJE DE INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD
 - EJE DE SEGURIDAD Y DEFENSA
 9. IDEAS FUERZA PARA LA ENTREGA DE LOS LIBROS
 10. IDEAS FUERZA PARA DECLARACIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE EN LA CLAUSURA DEL ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y IX GABINETE BINACIONAL DE MINISTROS
 11. IDEAS FUERZA PARA DECLARACIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE A LA PRENSA
 12. IDEAS FUERZA PARA PALABRAS DEL SEÑOR PRESIDENTE EN EL BRINDIS DEL ALMUERZO
 13. ACUERDOS A SUSCRIBIR Y EN NEGOCIACIÓN
 14. RESUMEN EJECUTIVO DE LAS RELACIONES BILATERALES
- Fuente: Carpeta Ejecutiva para el Presidente del IX GB con Ecuador

Como bien se puede observar, la gran cantidad de información contenida en esta Carpeta Ejecutiva hace alusión a los posibles temas de interés que vayan a ser requeridos por el Presidente en los distintos momentos que se desarrollarán a lo largo del día en el marco del Gabinete Binacional.

Se debe destacar el hecho de que a cada una de las autoridades se les otorga una Carpeta Ejecutiva con contenidos dirigidos hacia las reuniones que cada uno de ellos mantendrá. Por ejemplo, los temas de interés a conversar entre los Cancilleres no serán los mismos, aunque sí coincidentes, con los que tratarán los Presidentes. La idea es que este documento pueda resumir de manera sucinta cada uno de estos puntos debido a que el tiempo con el cual se cuenta para su revisión es bastante reducido. En tanto algunos de estos puntos requieren un enfoque técnico, el día del GB se debe contar con los técnicos de los sectores cerca para que se pueda hacer las consultas respectivas.

Estos documentos son elaborados por las Jefaturas de Departamento de los distintos países con los cuales se realizarán los Gabinetes Binacionales debido a que estos son los que manejan la agenda temática bilateral que se maneja con los países vecinos. En esta línea, esta Carpeta demanda una gran cantidad de tiempo y esfuerzo porque termina siendo el principal documento de apoyo informativo para que las autoridades puedan tener un adecuado proceso de toma de decisiones sobre los distintos compromisos y declaraciones a llevar a cabo en el Gabinete Binacional.

4.2.2. Procesos de coordinación temática binacional de los Gabinetes

En este proceso de elaboración de elaboración del Plan de Acción, luego de haber llegado a un consenso nacional sobre las propuestas, estas deben pasar a ser discutida con la contraparte extranjera a fin de poder consensuar la redacción del compromiso a ser firmado.

Para ello, se mantienen comunicaciones constantes entre ambas Cancillerías a fin de poder finiquitar a lo largo del tiempo que separan a uno y otro Gabinete para elaborar los insumos necesarios para la adecuada implementación de las reuniones. Debido a que el principal insumo son los proyectos de compromisos y acuerdos a ser firmados por los presidentes e incluidos tanto en la Declaración como en el Plan de Acción, es lo que define en buena medida la dinámica del proceso político.

Las coordinaciones que se mantiene entre ambas Cancillerías se da a través de reuniones presenciales o virtuales (siendo la más común las videoconferencias) a lo largo de todo el año anterior a la implementación del Gabinete.

También existe la figura de las misiones de avanzada por parte de un país visitante hacia un país anfitrión con la finalidad de consensuar los aspectos logísticos y temáticos a tratar en el Gabinete Binacional. Estas involucran el

viaje presencial de una delegación hacia el país donde se sostendrá el encuentro ministerial. Las delegaciones de estas misiones tienen una composición bastante variable porque bien podrían estar compuestas por netamente funcionarios diplomáticos y técnicos, mientras que en otras oportunidades podrían asistir autoridades políticas.

Más allá de estas misiones de avanzada, el curso normal de las coordinaciones se dan a través de las reuniones mencionadas en donde se reúnen los distintos puntos focales de ambas Cancillerías, junto a los técnicos sectoriales, para revisar la redacción que se tenga de los compromisos y poder llegar a un consenso sobre los mismos.

Para ilustrar este punto, a continuación adjuntamos el Acta de una videoconferencia bilateral entre Perú y Bolivia sobre las mesas de trabajo del Eje III.

Cuadro 34: Acta de la videoconferencia sobre el Eje III de Desarrollo Económico del Gabinete Binacional con Bolivia

Videoconferencia bilateral entre Perú y Bolivia

El día 12 de octubre del 2016 a las 02:00pm se inició la videoconferencia bilateral Perú-Bolivia entre los representantes de los sectores encargados de la mesa de trabajo 2, 3 y 4 de Desarrollo Económico del Eje III “Desarrollo Económico, Políticas Sociales y Fortalecimiento Institucional” del Gabinete Binacional de Sucre en la Sala Plenaria Carlos García-Bedoya del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Esta reunión agrupa a los representantes de los distintos sectores de los ministerios peruanos y bolivianos para evaluar el nivel de avance de los compromisos firmados en la Declaración de la Isla Esteves y consensuar los posibles acuerdos y compromisos a firmar en el Plan de Acción que se discutirán en el Gabinete Binacional de Sucre del 02 al 04 de noviembre del 2016.

La reunión contó con la asistencia de los siguientes sectores: MRE, MININTER, MINEDU, MINJUS, MINTRA, MIDIS, MINSA, MIMP, MVCS, GTMTP, MINCUL, PCM, la Embajada de Perú en Bolivia y los representantes de los diversos sectores bolivianos mediante videoconferencia.

La dirección de la mesa la sostiene el Sub-Director de Países Andinos en representación del Director de América del Sur, quien se encontraba fuera del país, quien es el punto focal de las mesas 2, 3 y 4 del Eje III.

Primero, el Director de la reunión empieza mencionando que este GB tiene el mandato de que se puedan establecer compromisos medibles por pedido expreso del presidente peruano, y pasa a saludar y agradecer a los presentes por su participación. Segundo, los

asistentes a la reunión se presentan uno por uno, tanto los de los sectores peruanos como lo de los sectores bolivianos.

Después, el punto focal de la mesa del trabajo pregunta por la situación de ejecución de cada compromiso para que cualquier de las partes pueda responder o profundizar al respecto. Inmediatamente después de presentada la situación de ejecución, se pregunta por las propuestas de compromiso que tuviesen las partes a fin de presentarla y esperar los comentarios al respecto de la contraparte. En algunos casos puede que haya acuerdo entre las partes; en otras puede que quede pendiente la redacción final del compromiso; mientras que en otros casos puede que aun tenga que conversarse más al respecto. Y este ciclo se va repitiendo por cada tema. Incluso existen algunos casos en los que tanto la parte peruana como la boliviana tienen propuestas de compromisos. Al final, después de finalizar cada mesa se cede la palabra a quien desee proponer nuevos compromisos en nuevas líneas temáticas. Por ejemplo, Bolivia quisiera proponer algún compromiso sobre banca electrónica o de vivienda social, áreas sobre las cuales el Perú ha tenido avances en los últimos años. A continuación, se pasa a repetir el mismo procedimiento con la consiguiente mesa de trabajo.

Esta mesa de trabajo revisó dieciocho compromisos estipulados en el Plan de Acción de la Isla Esteves sobre la línea de trece temas puntuales correspondientes a tres mesas de trabajo del Eje III:

Mesa de trabajo 2: Políticas Sociales

- Cooperación en materia de desarrollo e inclusión social: Compromiso 10
- Cooperación en temas de salud: Compromiso 1
- Cooperación en temas de movilidad por teleféricos: Compromiso 12
- Cooperación en temas de igualdad de género: Compromiso 13
- Cooperación en educación: Compromiso 14 y 15
- Cooperación en temas laborales: Compromiso 16 y 17
- Cooperación en la lucha contra la trata y tráfico de personas: Compromiso 18 y 19
- Cooperación en temas de extradición y traslado internacional de personas condenadas; y programas de inserción y rehabilitación a favor de las personas privadas de libertad: Compromiso 20
- Mesa de trabajo 3: Asuntos Culturales
- Cooperación en materia de cultura: Compromiso 21, 22 y 23
- Mesa de trabajo 4: Fortalecimiento Internacional
- Cooperación entre escuelas de gestión pública: Compromiso 24
- Cooperación en información estadística : Compromiso 25
- Cooperación en temas de Gobierno Electrónico: Compromiso 26
- Cooperación respecto a bienes encantados o decomisados: Compromiso 27

Fuente: Elaboración propia

Como bien se aprecia en el Acta, se puede detectar que la reunión se llevó a cabo sin mayores contratiempos y de manera bastante fluida. El tema pasa por los temas de agenda tratados en esta reunión ya que el tratamiento de los temas sociales resulta siempre más fácil que otros temas en donde existe mayor dificultad para llegar a consensos. Esta historia presenta un patrón

similar a lo que pasó en la Reunión Nacional sobre Desarrollo Económico recogida en el apartado anterior.

Cuando en un tema de agenda no existen mayores contratiempos, se avanza de tal manera que los compromisos son consensuados de manera rápida. No obstante, mientras que en coordinaciones a nivel interno se pueden destrabar algunos impases debido a que lo que se busca es consensuar una posición nacional, en coordinaciones a nivel bilateral las relaciones de poder en temas complicados son más complejos de sobrellevar, y aquí es donde empiezan las negociaciones sustantivas. A veces los impases son tan severos que recién serán los Presidentes en su encuentro en donde podrán destrabarlos a partir de intercambios políticos de intereses.

En estas situaciones, los funcionarios diplomáticos apelan a distintas estrategias de negociación, pero siempre considerando al actor que tenemos en frente de la mesa negociadora porque no todos los funcionarios diplomáticos del país de la contraparte presentan comportamientos similares por lo que también se debe saber lidiar con el tema de las relaciones personales.

Asimismo, pueden existir otras situaciones en las cuales se generen impases no por un explícito choque de intereses en un proceso de negociación de compromisos, sino que los actores involucrados ni siquiera puedan reunirse debido a que se mantienen malas relaciones entre los sectores. Por ejemplo, los sectores comerciales entre Perú y Ecuador no llevan las mejores relaciones desde hace algunos años, lo cual termina afectando de manera negativa la profundidad del Plan de Acción a firmar ya que no se estipulan compromisos en dicha materia.

Son múltiples las correlaciones de poder que se manifiestan a lo largo del proceso de elaboración del Gabinete Binacional, pero estas son más evidentes en los procesos de negociación mantenidos con la contraparte a la

hora de querer consensuar los compromisos. Como bien se ha visto, son múltiples los actores y los factores que podrían facilitar por un lado y dificultar por el otro este proceso político.

4.3. Planificación logística del Gabinete a través del Manual Operativo

Bien se debe hacer una profundización a la forma en que se organiza logísticamente el GB. Si bien ya se relató en el capítulo anterior los retos y los roles que asumen los países anfitriones y visitantes individualmente, aún resta un punto importante en el cual se debe consensuar para que las reuniones salgan de manera correcta. Esto hace referencia a la elaboración del Manual Operativo o Instructivo en el cual se establece el esquema bajo el cual trabajará el Gabinete Binacional a lo largo de sus reuniones. La información básica que debe contener este se resumen la siguiente lista:

1. Acreditaciones
2. Formato de las Reuniones sectoriales, de las de Vicecancilleres y de las Ministeriales
3. Sede de las actividades
4. Alojamiento
5. Accesos al lugar de reunión
6. Datos útiles: clima, vestimenta, mapas
7. Datos de contacto de funcionarios diplomáticos del país anfitrión

En este punto se debe recalcar que las ODEs juegan un rol importante cuando Perú es el país anfitrión del Gabinete Binacional, ya que, en caso la Oficina Desconcentrada se encuentra cerca de la ciudad fronteriza en donde se

llevarán a cabo las reuniones, estas pueden recolectar información sobre la logística a involucrarse en la misma. Esto se realiza a través de visitas de campo a las posibles localidades y el recabo de la información pertinente con la que posteriormente se podrá elaborar el manual operativo y que pueda servir a la Cancillería a fin de mejorar la organización de las reuniones del Gabinete Binacional.

5. Implementación del Gabinete Binacional

Esta fase de la política pública es la sustancia de la misma ya que es el momento en donde meses de planificación y elaboración se hacen efectivos. Se puede tomar como el momento cumbre de la política pública ya que es donde se tomarán las decisiones y acciones que buscarán modificar la situación actual en la que se encuentra la realidad binacional de los países participantes. En este sentido, la Ejecución de una política pública de la naturaleza de un Gabinete Binacional hace referencia, al igual que la parte de Elaboración y Planificación, tanto a la parte organizativa como la político-diplomática. Es decir, por un lado es fundamental que la organización logística responda a lo previamente planificado para que se mantenga el orden y la certidumbre durante los tres días de reuniones, mientras que, por otro lado, es importante que se pueda llegar a una Declaración Presidencial y Plan de Acción con compromisos consensuados y claros sobre los cuales poder trabajar sobre ellos. Debemos entender que el periodo de ejecución del Gabinete Binacional dura la cantidad de días que tengan las reuniones entre las partes, es decir, los 3 días en los que se reúnen tanto los sectores técnicos, los vicescancilleres y los Presidentes.

5.1. Ejecución logística de los Gabinetes Binacionales

Como bien hemos percibido, la Ejecución de una política pública que involucra la organización de una reunión de las partes involucradas necesariamente ha tenido que tener un fuerte componente logístico. Este será tratado de manera

puntual en tanto la mayor importancia se da a los procesos políticos, pero no podemos prescindir de una parte básica para la correcta ejecución de un Gabinete Binacional.

El primer momento ocurre cuando las delegaciones arriban al aeropuerto más cercano a la ciudad en donde se llevarán a cabo las reuniones y luego se trasladadas vía terrestre. Esto se da en la mayoría de casos en tanto las ciudades elegidas están a distancias considerables de la ciudad capital en donde se encuentran los miembros de las delegaciones a viajar. Se debe tener un interés especial por la llegada de las delegaciones presidenciales en tanto se le debe brindar los honores respectivos a cada uno de los Presidentes ni bien bajen del vuelo presidencial.

Un segundo momento hace referencia al comienzo de las reuniones en donde se debe verificar que los miembros de las delegaciones estén debidamente acreditados para que puedan participar de las reuniones. Como bien ya se detalló anteriormente, la primera reunión responde a las técnicas sectoriales. En esta, cada Eje Temático debe realizarse en una sala de reuniones aparte y el país anfitrión debe estar constantemente atento a que todos los insumos necesarios para la reunión estén disponibles. La vestimenta de este día no necesita ser formal.

El segundo día de reunión se lleva a cabo la reunión de Vicecancilleres los cuales se reunirán solo en una sala de reuniones acompañados de los funcionarios diplomáticos temáticos y los viceministros o expertos técnicos de los distintos sectores que puedan apoyar con sus conocimientos en los distintos temas a negociar.

El tercer día es el Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional. Este día se tiene que tener particular interés no solo por el respeto de las cuestiones protocolares involucradas al tener dos jefes de Estado sino también por la ejecución logística de todo lo planificado, es decir, que las salas estén

correctamente adecuadas para la llegada de los Presidentes y su posterior reunión privada. Asimismo, luego vendrá su mensaje a la prensa y empezarán con la reunión de revisión del resultado del Gabinete Binacional anterior con la presencia de sus respectivas delegaciones ministeriales. Posteriormente, se procede a realizar el almuerzo. Luego, se da la firma de la Declaración Presidencial y el mensaje final a la prensa. Finalmente, los Presidentes parten hacia sus respectivas capitales de país.

5.2. Ejecución política-diplomática del Gabinete Binacional

Para lidiar con el componente más político de las reuniones aludiremos a la ejecución del Gabinete de manera cronológica al igual que se realizó con la parte logística.

5.2.1. Reunión Técnica Sectorial

Los delegados acreditados de cada sector por parte de ambos países se reúnen en las salas correspondientes al Eje Temático que están siguiendo. Aquí la coordinación de cada una de estas mesas es copresidida por un funcionario diplomático de cada uno de los países involucrados. De la misma forma, cada uno de los países coloca un relator que tiene la función de acompañar y de redactar o actualizar la lista de compromisos; asimismo, se encargan de disponer los documentos a visualizar por toda los técnicos sectoriales presentes.

Algunos de los compromisos que se proyectan para toda la reunión ya han sido acordados por los técnicos de cada ministerio pero puede que existan nuevas disposiciones por parte de la contraparte o de las autoridades del propio país, y tenga que volver a modificarse o renegociarse hasta que se pueda llegar a un consenso entre ambos países.

En teoría, estos compromisos han sido trabajados a lo largo de unos meses antes de que llegue el día de esta reunión, pero en la práctica, puede que no hayan terminado de cerrarse.

En tanto son los jefes de las Oficinas de Cooperación Internacional de cada ministerio los que coordinan entre los técnicos y las autoridades de su sector, entonces estos serían los que deberían darle el visto bueno al compromiso ese día, y en caso la contraparte esté de acuerdo, ese compromiso quedaría pactado. La idea de la reunión es que se tenga listo el Plan de Acción que se va a firmar junto a la Declaración Presidencial. Dado el componente técnico del Plan de Acción, no habría una gran cantidad de puntos que debiesen pasar a la reunión de Vicecancilleres en tanto estos presentan una naturaleza técnica. Sin embargo, hay temas que, más allá de su naturaleza técnica, puedan versar sobre temas sensibles en cuyo caso sí subirían a la reunión de los Vicecancilleres.

Esta reunión tiende a extenderse hasta la madrugada en tanto la lista de compromisos a pactar a veces es bastante amplia y un sector tiene que ver por más de un compromiso y hay uno que otro que es más complicado.

5.2.2. Reunión de Vicecancilleres

A esta reunión que se realiza en el segundo día, se llega a la mesa de negociación con un proyecto de Declaración elaborado por el país receptor, pero con intercambio de comentarios por parte de la contraparte. Este es el momento en donde empieza la negociación político-diplomática sobre cómo consensuar una Declaración Presidencial por parte de ambos países. Cabe resaltar que el Gabinete con Colombia es una excepción ya que ya que la reunión de vicecancilleres se reduce a un pequeño encuentro en el cual finiquitan la Declaración debido a que el contenido temático no es políticamente complicado; básicamente se queda en el ámbito declarativo sin tocar temas sensibles, lo cual no sucede con Bolivia o Ecuador.

Por ello, esta reunión es el momento de mayor tensión negociadora entre las partes en tanto hay veces que tienen que consensuar sobre un punto sensible para ambas partes. Por ejemplo, en el caso del Gabinete de Isla Esteves con Bolivia, la parte peruana buscaba establecer un compromiso en el Plan de Acción sobre la utilización de las aguas del Río Desaguadero, aún ya habiendo un acuerdo previo firmado por Perú y Bolivia, pero la contraparte no estaba de acuerdo porque primero preferían hacer un balance general de la situación acuífera, por lo cual se consensuó en dejarlo de manera declarativa y general. Debido a que el manejo de los recursos hídricos es uno de los temas de agenda prioritarios de la relación bilateral con Bolivia, entonces es particularmente sensible y ambas partes se cuidan bastante en los enunciados y declaraciones que puedan hacerse.

Este tipo de ejemplos son los que se manifiestan a lo largo de la reunión de vicecancilleres ya que estos temas sensibles dependen de la relación bilateral con cada país. No obstante, para ello, las reuniones tienen el formato de 1+5 funcionarios diplomáticos, en donde los 5 funcionarios trabajan viendo los temas relacionados a los puntos de la Declaración que se van a firmar. Asimismo, en caso se quiera hacer alguna consulta técnica pero de carácter sensible, se llama a los viceministros de los sectores para que puedan manifestar la opinión de su sector al respecto. Y luego, se negocia de nuevo con la parte boliviana.

Como bien se puede desprender del proceso reconstruido, el consensuar en los puntos sensibles de la Declaración responde a varios factores que complejizan el proceso. No solo se depende técnicamente de otros sectores sino que muchas veces hay intransigencia en una de las partes y tiene que aplicarse distintas estrategias de negociación para poder llegar a un acuerdo común. Y más aún cuando estamos hablando de un documento con varios puntos declarativos.

La Declaración Presidencial tiene un componente político básico, ya que, en primer lugar, se hacen alusiones a la manutención de las buenas relaciones entre los países y enunciados alrededor de esta idea, pero, en segundo lugar, también se alude a los principales compromisos consensuados por las partes con la finalidad de darle mayor peso al documento.

Esta reunión puede durar hasta altas horas de la noche ya que debería tener una versión casi finalizada sobre la Declaración Presidencial que los Presidentes solo ratificarían y darían el visto bueno al Plan de Acción que se adjuntará como anexo.

5.2.3. Reunión de Presidentes.

Esta reunión que se sostiene el tercer día del encuentro resulta ser el momento cumbre de todo un ciclo de preparación de meses de duración. No solo la logística incluida debe estar a la altura de un encuentro de las máximas autoridades de los países involucrados sino que es el cierre de un largo proceso de coordinación y negociación que tiene como objetivo la firma de acuerdos y compromisos que puedan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de ambos países así como acercar a ambos países a trabajar conjuntamente.

Una vez que los Presidentes llegan al lugar en donde se mantendrán las reuniones, ambos Presidentes proceden a tener una sesión privada, solo en compañía de los Cancilleres, por un periodo de 20-30 minutos en donde se dedican a conversar sobre los temas de interés que cada una de las partes tenga interesado añadir a la Declaración Presidencial o al Plan de Acción. Estos temas responden a claros intereses políticos de las partes ya sea para solucionar problemas sensibles o para dar mayor realce a los acuerdos a los que se están llegando. Asimismo, es en este momento en donde se terminan de cerrar los compromisos y acuerdos que no pudieron consensuarse ni en las reuniones Técnicas Sectoriales ni en la de Vicecancilleres. En la práctica

solo llegan una poca cantidad de compromisos inconclusos de la Declaración Presidencial, e incluso menos para el Plan de Acción.

Por ejemplo, en el proyecto de Declaración Conjunta Presidencial que se les envió a los Presidentes con anterioridad a su viaje al GB con Bolivia en Puno se tenía un total de 23 puntos. Sin embargo, la Declaración Presidencial propiamente firmada por ambos presentó un total de 36 puntos. Es decir, los presidentes tienen su propia agenda y sus temas de interés que les gustaría negociarlos de manera directa con su contraparte. Esto se refleja en la diferencia de 13 puntos entre el proyecto y el documento final, y la totalidad de estos puntos es novedosa ya que se mantuvieron los 23 puntos planteados originalmente en el proyecto de Declaración. Es importante mencionar el gran componente político de estos nuevos puntos a añadir en la Declaración, los cuales son precedidos de procesos de negociación entre las más altas autoridades de los países.

Luego de haber cerrado estos temas inconclusos y haber añadido los nuevos por los Presidentes, se procede a realizar el Gabinete Binacional. Es decir, los Presidentes se trasladan al salón principal en donde se encuentran reunidos todos los Ministros de Estado a fin de escuchar las presentaciones de los funcionarios diplomáticos de ambos países sobre la situación del desarrollo de los compromisos por cada Eje Temático. Por ejemplo, para el caso de Ecuador, en tanto se tiene 5 Ejes Temáticos y no todos presentan ni la misma relevancia ni la misma cantidad de compromisos, se establecen tiempos diferenciados para que se puedan realizar las exposiciones. Posterior a cada exposición, los Presidentes y Ministros tienen la posibilidad de realizar comentarios a fin de rendir cuentas con los sectores o preguntar algún punto de interés en particular. La idea de esta reunión es que se pueda establecer un proceso de rendición de cuentas directo en tanto en esta reunión se encuentran reunidas las máximas autoridades políticas de ambos países y la totalidad de los sectores tienen al menos un representante sentado en la mesa, por lo que se podrá designar las responsabilidades que cada uno

tendrá. En otras palabras, si es que algún compromiso se ejecutó, está en proceso de ejecución o no se llegó a realizar, se podrá preguntar cuáles fueron las razones detrás.

El hecho de que sea el propio Presidente quien lleve este proceso de rendición de cuentas plantea incentivos del más alto nivel para que los sectores encargados puedan cumplir los compromisos porque, si no, el Presidente sabrá precisamente a qué Ministro de Estado preguntar por la razón de la situación referida. Y ninguno de los sectores deseo que se genere una imagen negativa en caso no hayan podido cumplirse los compromisos propuestos en el Gabinete Binacional anterior, por lo que hay un interés directo por parte de las propias autoridades de dar impulso al cumplimiento de los mismos.

Una vez terminada esta reunión, se pasa a realizar el acto oficial de la Suscripción de la Declaración Presidencial Conjunta y del Plan de Acción, a la vez que se dan las palabras de cierre de ambos Jefes de Estado con presencia de los medios. En caso sea acordado, puede darse una conferencia de prensa. A continuación, el mandatario del país anfitrión ofrece un almuerzo oficial para su contraparte conjuntamente con su Gabinete. Finalmente, las delegaciones ministeriales pasan a retirarse para poder abordar sus respectivos transportes de regreso a las capitales de sus países.

6. Evaluación y Seguimiento del Gabinete Binacional

Analíticamente, una vez finalizadas las reuniones se puede decir que la ejecución de la política pública ha culminado entonces es el momento en donde debería empezar la evaluación y el seguimiento sobre la forma en que se implementaron las acciones y ver en qué aspectos se podría mejorar. Sin embargo, tal y como mencionamos en el marco teórico, en la práctica las fases de una política pública tienden a sobreponerse las unas con otras. El hecho de utilizar el enfoque del Análisis de la Política Pública permite dar cierto orden al análisis para poder distinguir la naturaleza de unas acciones con otras. Pero

en la práctica esto no necesariamente funciona así, aunque la importancia de hacer esta separación en fases de una política pública responde al hecho de que cada una de las fases presenta naturalezas de acción distintas con objetivos distintos entre ellos. Aquí radica la importancia de realizar dicho ejercicio.

En este sentido, es importante entender la Evaluación y el Seguimiento como procesos que representan una multiplicidad de acciones que buscan valorar, bajo parámetros técnicos, la forma en que se llevó a cabo todo el proceso de política pública. Por esto, este subcapítulo no solo diferenciará ambos aspectos sino que también se ha decidido por agregar un acápite sobre la Rendición de Cuentas y los incentivos que la rodean, ya que resulta siendo parte fundamental dentro de todo el proceso político del Gabinete Binacional.

6.1. Seguimiento

Por seguimiento se debe entender la acción de observación e interpretación por parte de los funcionarios encargados de velar porque se respeten los lineamientos de los compromisos pactados entre los diversos actores participantes de la política pública. Es decir, se debe velar por el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos en los Gabinetes Binacionales para que estos puedan ser cumplidos en los plazos determinados por las instituciones encargadas.

Se debe recalcar que en el tema del seguimiento solo se alude a la parte temática de los Gabinetes Binacionales, aquella que es negociada políticamente entre las partes involucradas. La parte organizativa no presenta mayor seguimiento en el caso de los Gabinetes por lo que no se hará mención a lo largo de este apartado y nos concentraremos en la parte temática.

Otro punto a resaltar es el hecho de que este proceso de seguimiento comparte tiempo y espacio con el proceso de elaboración de la política pública porque estas acciones se producen de manera simultánea. Es decir, en una

misma reunión una vez terminados de revisar el avance de los compromisos entre los sectores se pasa a elaborar los nuevos compromisos para la siguiente reunión. Por esta razón no haremos referencia tan profunda a los espacios en donde se realizan las acciones de seguimiento ya que estas han sido abordadas en el subcapítulo de Elaboración del Gabinete Binacional. No obstante, es importante diferenciar la naturaleza de las acciones de seguimiento de las de elaboración por lo que, al igual que se ha venido manejando, se dividirá este acápite en los tres niveles de coordinación que tiene la Cancillería del Perú.

6.1.1. Seguimiento interno

Este proceso responde al monitoreo de los avances de los compromisos que hace la Jefatura de Departamento de Bolivia, Colombia y Ecuador con los distintos puntos focales de la Cancillería dependiendo del Eje Temático del cual estén encargados. La guía sobre la cual opera este proceso de seguimiento es el Plan de Acción, ya que en este se estipulan no solamente los encargados sectoriales de ejecutar el compromiso sino que también se establecen plazos de ejecución.

Sobre la base de este Plan de Acción, las distintas Jefaturas de Departamento han optado por elaborar una Matriz de Seguimiento, el cual es un cuadro en donde se estipula el compromiso, el encargado, el plazo y el estado de avances. Esta última categoría se divide en dos categorías: “en proceso” y “cumplido”. En la medida de lo posible, se trata de asignar un porcentaje cuando un compromiso está en la categoría “en proceso” y se relata la situación en la que se encuentran las instituciones responsables.

Esta matriz resulta siendo el principal producto que deriva del proceso de seguimiento que realizan los Jefes de Departamento en coordinación con los puntos focales de Cancillería. Sin embargo, existe también una comunicación directa con los sectores en algunos casos, sobre todo cuando se tratan los

Ejes Temáticos a cargo de la Dirección de América del Sur. La idea es poder centralizar la mayor cantidad de información en la Matriz para tener una referencia lo más precisa posible sobre la situación actual de los compromisos. Además, es tarea del Departamento actualizar la Matriz de manera constante, así como comunicar a las otras áreas del MRE que se comuniquen con sus sectores para que recaben la información que deben tener.

No obstante, es importante resaltar que la comunicación entre las partes al interno del MRE es bastante fluida, por lo que se mantiene información fidedigna sobre el estado de avance de los compromisos. Esta comunicación se puede dar a través de vía telefónica cuando se requiera hacer preguntas puntuales o a través de reuniones cuando se quiera hacer un mapeo más extenso de la situación global del Eje Temático manejado por la Dirección encargada. No hay mayor negociación que relatar en este nivel ya que todos los funcionarios diplomáticos involucrados son parte de la misma institución.

6.1.2. Seguimiento nacional

Como bien ya se adelantó, este proceso de seguimiento de los avances de los compromisos lo realizan los distintos puntos focales de Cancillería con sus contrapartes sectoriales, ya sean estos los puntos focales del Ministerio o los responsables directos de la ejecución del compromiso. Por ejemplo, la Dirección de Promoción Comercial de Cancillería bien se puede comunicar con los técnicos de PROMPERÚ encargados de cumplir un compromiso o con el jefe de la Oficina de Cooperación Internacional, posición que normalmente es designada como el punto focal del Ministerio.

La forma en la cual la información obtenida sea almacenada y gestionada es competencia de cada una de las direcciones pero en la gran mayoría se debería manejar una Matriz en la cual se haga los seguimientos correspondientes al Eje Temático de su responsabilidad.

En cuanto al recojo de información desde los distintos sectores, la facilidad con que se lleve a cabo este proceso depende de la contraparte con la cual se va a lidiar. Existen algunos ministerios y dependencias con los cuales Cancillería ha gestionado y generado buenas relaciones de confianza con lo cual no habría mayores inconvenientes en cuanto a brindar facilidades a la comunicación. Más aún, la gran mayoría de sectores están conscientes de la importancia intrínseca que significa el cumplimiento de uno de los compromisos por el valor social que gana la ciudadanía. Sin embargo, otro incentivo es que, en última instancia, será el ministro quien lleve la rendición de cuentas sobre por qué se cumplió o no el compromiso. Entonces, existen incentivos para que los sectores no pongan trabas a este proceso de seguimiento liderado por Cancillería.

Sin embargo, existen ciertas dinámicas internas, propias de cada Ministerio que pueden dificultar este proceso. Es decir, la gestión de la información de los ministerios no está estandarizada sino que responde a dinámicas propias, por lo cual existen casos en los que la información se pierde o no se tiene conocimiento de la misma. Por ejemplo, cada vez que hay cambio de Ministro o cambio de mando presidencial, los jefes de las distintas direcciones que fueron designados políticamente también son modificados. En muchos casos, esto genera que no se de una adecuada transferencia de la información entre una gestión y la otra, por lo que se pierde conocimiento sobre la situación en que se encuentran los compromisos correspondientes al Gabinete Binacional. Esto no significa que la información ha desaparecido porque los técnicos del sector la poseen, pero la gestión de la información se hace ineficiente sino se tienen patrones institucionalizados de cómo manejarla. Por ilustrar el caso, existió una reunión del Eje de Seguridad y Defensa del Gabinete Binacional con Bolivia después de un relevo masivo de directores del Ministerio del Interior. Esto significó que las personas que asistieron a la reunión no tuvieran conocimiento no solo sobre la situación el avance sino que incluso no sabían los compromisos que sus áreas debían ejecutar.

Estos son los temas que se deben tener en cuenta al momento de entrar en comunicación con los sectores ya que hay factores y dinámicas ministeriales que puede que imposibiliten el cumplimiento del seguimiento por parte de Cancillería. Sin embargo, hasta el momento esto no se ha manifestado como un obstáculo institucionalizado; en otras palabras, si bien puede que se tenga problemas a corto plazo, a mediano plazo estos tienden a solucionarse.

6.1.3. Seguimiento Binacional

En este proceso, si bien la Cancillería juega el rol principal en tanto es la institución que centraliza la información, esta se apoya en sus misiones en el exterior, sobre todo en aquellas que se encuentren en los países con los cuales se mantendrán las reuniones de GBs. Tanto los consulados como las embajadas que se encuentran en Bolivia, Colombia y Ecuador desempeñarán el rol que desde la Cancillería se les asigne en cuanto al proceso de seguimiento de los avances con la contraparte, es decir la Cancillería del otro país.

Debido a una cuestión de cercanía y eficiencia, normalmente se asigna a que la Embajada en la capital del país en cuestión se encargue de comunicarse con la Cancillería del mismo país con la finalidad de que puedan recibir la información sobre el avance de los compromisos que sean parte de su responsabilidad. Y luego de procesar la información, estos la remiten a la Cancillería del Perú a través de medios oficiales, es decir, cables secretos.

Sin embargo, cabe mencionar que algunos sectores ministeriales peruanos han desarrollado tal grado de confianza con su contraparte extranjera que la comunicación se realiza de manera directa. En muchos de estos casos, la información no pasa por Cancillería a pesar de ser la institución articuladora, por eso es que se tiene que preguntar a los sectores sobre esto para poder mantener los registros actualizados.

En ciertas ocasiones, puede que uno de los países mande una delegación presencial al otro país a fin de revisar la situación tanto del cumplimiento de los avances como de la redacción de los nuevos compromisos. Esto ocurre cuando se está a pocas semanas de realizar un nuevo Gabinete Binacional ya que las partes están interesadas en que todo salga de la mejor manera, y una manera de acelerar las cosas es ejerciendo una influencia presencial.

En cuanto a la relación que se mantiene entre las partes, esta depende en su totalidad del país con el cual se esté coordinando ya que los procesos internos de sus Cancillerías y, en general, su Estado puede que faciliten o compliquen los procesos de seguimiento. Asimismo, existen temas que son más sensibles que otros, ante lo cual puede que el diplomático extranjero muestre otro comportamiento al momento de negociar.

A pesar de todos los factores involucrados en la gestión de la información de los países extranjeros, no existen mayores obstáculos en el proceso de seguimiento del avance de los compromisos. Si bien toda situación es perfectible y existen complicaciones de vez en cuando, se puede decir que la coordinación con los tres países (Bolivia, Colombia y Ecuador) se da de manera bastante horizontal y fluida.

6.2. Evaluación

El proceso de evaluación es uno por el cual los actores encargados de ejecutar una política pública determinada, se plantean la revisión de la efectividad con la que se implementó la misma, a la vez que buscan perfeccionar su funcionamiento cuando nos encontramos ante una política que se repite cíclicamente.

Para los GBs, es la Dirección de América del Sur del MRE la cual se encarga de llevar a cabo este proceso. Si bien no existe mucha evaluación que se deba realizar sobre la organización logística del evento, sí se realizan

evaluaciones sobre el desempeño de la parte temática después de finalizadas las reuniones.

Es decir, la Dirección se encarga de convocar a los puntos focales de Cancillería que se encarguen de los distintos Ejes Temáticos para hacer un balance de cómo se desarrollaron las reuniones. Se revisa si es que los Ejes Temáticos predispuestos cubrieron la totalidad de los temas de conversación o si se debería añadir o modificar alguno. Esta reunión sirve para que se pueda ir perfeccionando los procesos ya institucionalizados a fin de hacerlos más eficientes. Sin embargo, se debe argumentar que estas reuniones no están institucionalizadas ya que depende de la discrecionalidad con la cual la Jefatura de Departamento del país involucrado pueda presionar para que se realice esta. Se juzgará si es que resulta pertinente tener una reunión o no, y en caso se considere pertinente, el número de veces también queda a criterio del Departamento. Por ejemplo, para la evaluación del Gabinete de Bolivia en Puno se hizo una reunión de evaluación, mientras que con Ecuador se realizaron dos.

Por otro lado, si bien la Dirección de América del Sur se encarga de hacer estas evaluaciones como parte de sus funciones orgánicas dentro del MRE, también existe la posibilidad de que las autoridades políticas, es decir Presidente o Canciller, decidan hacer modificaciones a cualquiera de los ámbitos (logísticos o temáticos). Por ejemplo, con la asunción del presidente Pedro Pablo Kuczynski se tomó la decisión de que las Declaraciones Presidenciales no reiteraran los puntos tocados en los Planes de Acción, sino que se concentraran en ser documentos eminentemente políticos. EN caso existiese algún compromiso de gran relevancia para ambos países, se podría mencionar a modo de logro en la Declaración, pero, de no existir estos casos, no sería necesario mencionarlos.

En breve, el proceso de evaluación es uno de bastante utilidad para la constante mejora de la gestión de los Gabinetes Binacionales pero no se han

institucionalizado lineamientos que permitan guiar este proceso. Si bien en la práctica han permitido tener un *feedback* de donde poder proponer mejoras, estas pareciesen no ser suficientes para mejorar sustancialmente el manejo temático de estos.

6.3. Rendición de Cuentas

El proceso de rendición de cuentas establece las jerarquías entre jefes y subordinados en donde los primeros asignan las responsabilidades y luego evalúan la forma en que los subordinados desempeñaron sus tareas y funciones asignadas. En otras palabras, en un Gabinete Binacional, la máxima autoridad presente es el Presidente de la República, el cual es el que arbitra la forma en la cual todo el resto de funcionarios públicos cumple con sus funciones, es decir, con el cumplimiento de los compromisos asignados a cada uno de sus sectores.

En la práctica, este mecanismo de rendición de cuentas se lleva a cabo en la reunión entre Presidentes y los Gabinetes Ministeriales en donde los funcionarios de las Cancillerías hacen presentaciones sobre el avance final de los compromisos de los distintos Ejes Temáticos. En caso un Eje presente menor avance o algún compromiso presente un avance inesperado, el presidente podrá preguntar al Ministro del sector involucrado la razón por la cual se ha dado esa situación.

Los incentivos predispuestos en este mecanismo de rendición de cuentas son bastante fuertes en tanto serán los propios Ministros de Estado los cuales tendrán que asumir las responsabilidades en caso un compromiso no haya sido debidamente ejecutado. Y estos transferirán la responsabilidad a los técnicos encargados de ejecutar directamente esta tarea. Sin embargo, a ninguna autoridad le gustaría ser increpada sobre la ineffectividad de su sector en cuanto al cumplimiento de compromisos en frente de todo el Gabinete Ministerial no solo propio sino también del país extranjero, por lo que cada

Ministro busca establecer otro mecanismo de rendición de cuentas con los funcionarios públicos de su sector a fin de que se pueda establecer otra cadena de incentivos para que se puedan implementar los compromisos de manera eficiente.

Muchas veces las razones del incumplimiento responden a externalidades que no se pudieron manejar por los sectores de ambos países. Sin embargo, existen situaciones que sí responden a un errático manejo de los recursos o a una planificación adecuada que es responsabilidad de los técnicos a cargo.

Lo que se debe rescatar de este punto es que el mecanismo de rendición de cuentas del más alto nivel político provee claros incentivos positivos para que los países involucrados en el cumplimiento de compromisos dispongan de la voluntad y los recursos para llevarlos a cabo de manera efectiva, es decir, en los plazos establecidos y por las instituciones designadas. El hecho de que el Presidente fiscalice a los Ministros y que estos fiscalicen el accionar de sus técnicos sectoriales es un arma bastante poderosa para hacer que las cosas funcionen.

En el caso de un Gabinete Binacional, la sinergia con la cual estos se fueron desarrollando a lo largo de los años le ha dado una dinámica en la cual las fases de política pública se sobreponen y complementan en varios pasajes. Básicamente, en cuanto a los aspectos temáticos del Gabinete Binacional la fase de elaboración y la fase de evaluación y seguimiento comparten espacio y tiempo ya que ambos procesos se dan de manera simultánea a lo largo del Gabinete Binacional. Asimismo, la rendición de cuentas también se traslapa con otras fases como la de Ejecución. En resumen, lo que se quiere destacar es el hecho de que no estamos ante un fenómeno teóricamente encuadrable en un esquema de análisis, sino que la realidad nos demuestra las

complejidades de abordar un fenómeno tan complejo y extenso como los Gabinetes Binacionales.

Pero se debe tener presente que la finalidad del proceso de evaluación y seguimiento es parte fundamental en una política pública que se muestra como cíclica en el tiempo porque brinda la posibilidad de la mejora constante de los procesos involucrados. Y efectivamente, ha habido procesos de aprendizaje no solo en el Gabinete con un país, sino de un Gabinete hacia otro. Por ello, esta última etapa del ciclo de políticas públicas no solo debe ser vista como el fin de la misma sino como el prometedor comienzo de la organización del siguiente Gabinete Binacional.

7. Aprendizajes y Lecciones

Se debe partir del principio que una política siempre es perfectible en tanto tiene que lidiar e impactar en una realidad sociopolítica que es imposible de aprehender de manera precisa en toda su multidimensionalidad. A esto hay que sumarle el hecho de que los Gabinetes Binacionales se repiten anualmente, es decir presentan un carácter cíclico. Estos dos elementos permiten que exista una ventana de oportunidad para que este mecanismo pueda mejorarse constantemente sobre la base de la experiencia de los Gabinetes anteriores.

En este sentido, debido a la sistematización de la información que hemos realizado y a la reconstrucción del proceso de formulación del GB como política pública, se ha podido detectar la existencia de mejoras que permitieron ordenar y hacer más eficiente la gestión institucional del mecanismo. En ese sentido, a continuación pasaremos a enlistar los aprendizajes detectados, los cuales no tienen pretensión de exhaustividad pero sí presentaremos los que se considera más importantes para la situación actual que se tiene:

- Si bien existieron algunos antecedentes aislados de la intención de realizar Gabinetes Binacionales anuales como sucedió con Bolivia y Ecuador en el año 2003, esta vez con el GB con Ecuador del 2007 el voluntarismo político presidencial fue clave en tanto se ratificó la intención de convertir a los GBs en políticas de Estado y no de gobierno. La participación institucionalizada de tres presidentes (Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski) demuestra que la presencia de la más alta autoridad política de un país es necesaria para que se den los incentivos para institucionalizar un proceso. No obstante, se debe reflexionar que así como este incentivo es potente para poder mantener los Gabinetes Binacionales, también es susceptible a que ocurra el efecto contrario, es decir que se considere que los GBs ya no deben ir más y se suspendan. Esto es potestad de ambos presidentes en tanto no se podría llevar a cabo uno sin la participación del otro.
- El GB con Ecuador tuvo siete sesiones antes de que se instauraran los GBs con Colombia y Bolivia. Esto redundó en una acumulación de *know how* de cómo llevar a cabo estas reuniones. Esto se evidencia claramente al momento de analizar las estructuras, actores, ejes temáticos, cronogramas, documentos finales ya que todas ellas presentan un claro patrón en cuanto a las formas. El fondo de los temas discutidos presenta una dinámica peculiar en cada uno de los casos. Por ello, la transferencia de información que se generó desde Ecuador hacia los otros GBs fue un proceso de aprendizaje fundamental que permitió que los dos GBs posteriores no partieran desde cero sino con un conocimiento ya acumulado de cómo realizar las cosas. En última instancia, los casos de Colombia y Bolivia se muestran como los herederos del GB con Ecuador, aunque con sus respectivos ajustes dependiendo de las demandas y particularidades de la relación bilateral que se mantenga con cada uno de ellos. Y es Cancillería quien lideró esta transferencia de información en tanto los GBs se organizan desde

la Dirección de América del Sur y las distintas Jefaturas de los Departamentos de Bolivia, Colombia y Ecuador compartían la información que fuese necesaria.

- Así como hubo una transferencia de información al interior de Cancillería, también hubo uno pero entre sectores a nivel nacional. En tanto los mismos sectores ministeriales participaban en los distintos GBs (e incluso a veces eran las mismas personas las que estaban encargadas de ejecutar los compromisos), se fue generando un aprendizaje en la forma de trabajo no solo con la contraparte extranjera sino también entre los mismos sectores ya que muchas veces se generaba un vínculo de confianza entre las instituciones relacionadas. Esto genera una cierta expectativa de cómo es que determinada institución va a operar en una negociación en específico, ya se sabe qué posición tendrá y los intereses que defenderá. Por ello, una lección importante que te genera el relacionarte con los mismos funcionarios públicos (tanto nacionales como extranjeros) una y otra vez es poder acumular ese conocimiento para generar certidumbres en próximas interacciones.
- Uno de los componentes fundamentales sobre el cual se erige el Gabinete Binacional son los temas de agenda que se irán a discutir año tras año. En sus comienzos, el GB con Ecuador veía su agenda definida para cada encuentro, por lo que esta podía variar dependiendo de las circunstancias y de los intereses de los actores de turno. Sin embargo, a partir del Gabinete Binacional de Arenillas en el 2014, se establecieron los Ejes Temáticos, los cuales permitieron ordenar de manera clara y delimitada los temas de agenda a ser tratados en los Gabinetes próximos. Si nos remitimos a la transferencia de conocimiento que hubo entre este y los otros dos GBs con Bolivia y Colombia, se puede ver que hubo un proceso de aprendizaje ya que estos últimos desde sus ediciones primeras contaron con Ejes Temáticos que hasta la actualidad se mantienen igual. Es importante

resaltar lo que significa tener Ejes Temáticos, ya que esto te permite enmarcar las discusiones en un espectro de temas bien definidos y no divagar por el tema que se le ocurra a un funcionario en la misma mesa de negociación. Se trata de darle certidumbre a los procesos involucrados, sobre todo, en la etapa de Elaboración y Ejecución ya que se puede prever la naturaleza del tipo de compromisos que se firmarán.

- En esta misma línea, otro de los aprendizajes importantes a partir de la transferencia de conocimiento del GB con Ecuador hacia los de Colombia y Bolivia es la aparición del Plan de Acción porque este da claridad a los procesos de ejecución de los compromisos ya que no solo asigna a las instituciones responsables sino que también delimita los plazos a cumplir. Este instrumento apareció por primera vez también el GB de Arenillas en el 2014 y desde ahí se ha replicado en los otros dos casos. Esto facilita el seguimiento por parte de las Jefaturas de Departamento de Cancillería debido a la claridad de las responsabilidades y tareas asignadas.
- Otro documento importante a resaltar es el Manual Operativo o Manual Instructivo, el cual apareció en las primeras reuniones con el Ecuador y pasó a ser emulado con Bolivia y Colombia, pero esta es una práctica más habitual en cuanto a la organización de eventos internacionales. Esto facilita la priorización de temas logísticos a informar a la delegación visitante para que pueda planificar su viaje sin mayores contratiempos.

CAPITULO V CONCLUSIONES

1. Conclusiones

Primero, la concepción de los Gabinetes Binacionales (GBs) desde la Cancillería los muestra como mecanismos de coordinación político-diplomática del más alto nivel político que han dado un impulso significativo a las relaciones bilaterales del Perú con tres de sus países vecinos: Bolivia, Colombia y Ecuador. Estos han permitido el desarrollo de una agenda amplia y profunda con alcance nacional debido a la participación de la totalidad de los sectores ministeriales, pero con principal preocupación por las poblaciones de la zona de frontera. Por otro lado, tratando de entender los Gabinetes desde una visión práctica, efectivamente, estos son mecanismos de coordinación en tanto buscan la armonización de políticas para resolver o lidiar con intereses comunes de los países participantes, para lo cual se aplican acciones de cooperación y de integración. No obstante, se puede concluir que el GB por la cantidad de acciones realizadas es un mecanismo eminentemente cooperativo que realiza cierto número de acciones integradoras sobre todo en materia de integración física.

Segundo, el marco teórico utilizado ha sido el enfoque de Análisis de Políticas Públicas, el cual permitió ordenar teóricamente la forma de aproximarnos analíticamente al GB para diferenciar la naturaleza de los distintos procesos al interior del mismo, es decir, nos trazó una guía teórica para entender de manera más clara los diversos componentes y procesos del mecanismo. Sin embargo, se debe destacar que en la *praxis* se evidenció la complejidad del funcionamiento. Los GBs han ido variando y evolucionando a lo largo de sus años de aplicación, ya que no es lo mismo hablar del 1er Gabinete con Ecuador que hablar del 10mo. Este mecanismo ha devenido en el desarrollo de múltiples procesos de manera paralela, pero la investigación pudo detectar dos ámbitos matrices que permiten llevar a cabo un GB: la organizativa o logística y la temática y político-diplomática. Es decir, después de tomada la

decisión de establecer un GB con un país vecino, por un lado, se debe erigir toda una logística que permita que las delegaciones de ambos países tengan un espacio en donde realizar sus negociaciones a lo largo de tres días (dos días en el caso de Colombia) mientras que por otro lado se deben negociar las declaraciones y compromisos a firmar por los presidentes en la Declaración Presidencial y el Plan de Acción, respectivamente. Esto último establece una línea temática que debe ser negociada a través de los canales diplomáticos de ambas contrapartes.

Tercero, los Gabinetes Binacionales, tomados como políticas públicas, buscan dar valor social debido a que no solo buscan la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía sino que también apuntan al mejor posicionamiento internacional del Perú mediante la manutención y profundización de las buenas relaciones bilaterales con sus vecinos. Esto es resultado de que Cancillería ha asumido un rol articulador para generar consenso entre los diversos sectores a nivel nacional con la finalidad de mostrar una postura consensuada de política exterior con la cual negociar con el país extranjero involucrado en el Gabinete Binacional. Esto retorna el prestigio institucional a la Cancillería en tanto se muestra como la entidad líder encargada de alinear a los sectores ministeriales en la búsqueda de la defensa de los intereses nacionales en el ámbito internacional. Asimismo, se debe mencionar que la Cancillería se encarga de mejorar el propio proceso de este mecanismo ya que los aprendizajes y lecciones que se derivan de cada una de las experiencias sirven como insumo para hacer una mejora constante del mecanismo tal y como se ha podido presenciar en la transferencia de conocimiento que ha habido entre los distintos casos de los GBs.

Cuarto, la disposición de los distintos recursos e insumos (actores, agendas, financiamiento) con los cuales cuenta Cancillería para realizar el GB ha sido la base operativa sobre la cual este mecanismo se ha podido sostener y, más aún, se ha replicado a tres países vecinos. Hay que destacar el hecho que la disponibilidad de estos recursos responde de manera directa a la voluntad

política presidencial porque esta es la que sostiene la provisión de los mismos. En otras palabras, la participación del Presidente de la República como cabeza del proceso de rendición de cuentas por sobre los distintos sectores ministeriales permite que estos últimos se involucren a profundidad con el cumplimiento de los compromisos de los cuales son responsables. Al momento de la revisión de la situación de cumplimiento de los compromisos por parte de los presidentes el tercer día de reuniones del GB, lo que menos desea cada Ministro es que su sector quede como la parte que ha incumplido con sus responsabilidades, y aún menos frente a ambos presidentes.

Quinto, una serie de factores permitieron el agendamiento, la manutención y replicabilidad a otros países del GB, siendo el principal factor la voluntad política presidencial. A esto se le deben sumar otros factores a considerar como los diversos climas de buenas relaciones bilaterales con Bolivia, Colombia y Ecuador, un proceso de toma de decisiones informada de las autoridades políticas y la funcionalidad mostrada por el propio Gabinete Binacional. Los países mencionados percibían que el mecanismo bilateral funcionaba al ordenar la agenda de las partes involucradas y al ver que se obtenían resultados en la materialización de los compromisos firmados. En el caso peruano, esta funcionalidad del GB llevó a replicarlo con los vecinos Bolivia y Colombia sobre la base ya existente del ejemplo ecuatoriano del cual se obtuvieron muchos aprendizajes y lecciones posteriormente aplicados al resto de casos.

Sexto, los procesos involucrados en cada una de las fases de políticas públicas (agendación, elaboración y planificación, implementación, evaluación y seguimiento) muestran el evidente carácter político de los GBs. Estos procesos se llevan a cabo a través de medios diplomáticos en tanto se requiere de un cuidado profesional al tratar negociaciones muchas veces sensibles con países extranjeras. En el ámbito temático de los GBs, es más evidente este patrón en tanto cada parte busca defender sus intereses pero con la intención de llegar a áreas de mutuo interés. Esto quedó demostrado

al analizar ciertas dinámicas en los procesos de elaboración de los nuevos compromisos y el seguimiento del avance de los compromisos. Asimismo, llegar a un consenso entre las partes ha requerido la elaboración de posiciones claramente establecidas por parte de los funcionarios diplomáticos involucrados ya que estos deben transmitir esta postura a los sectores en búsqueda de su alineamiento en una posición articulada. En cuanto a la parte logística, esta no presenta mayor componente político ya que esta no está sujeta a negociaciones, sino que es responsabilidad del país anfitrión poder prever las cuestiones logísticas necesarias para que las reuniones se puedan dar de la mejor manera posible. Es por esto que el Manual Operativo del Gabinete Binacional es elaborado por el país anfitrión.

Séptimo, es importante destacar lo que representa el Gabinete Binacional para la política exterior peruana. Es un mecanismo de cooperación bilateral que presenta una lógica institucional innovadora en tanto se ha institucionalizado como una política de Estado en el rubro de la política exterior peruana, trascendiendo ya tres gobiernos de posiciones políticas distintas (como las de los Presidentes García, Humala y Kuczynski). Además, Esta política busca ser replicada con todos los países fronterizos en aras de seguir estrechando y profundizando los lazos con ellos. Más aún, el Perú podría convertir esta política pública en una de exportación o asesorar a países que estén llevando a cabo este mecanismo como por ejemplo Chile, Paraguay y Argentina.

Esta investigación tuvo la finalidad de presentar los procesos involucrados al momento de ejecutar una política pública como el Gabinete Binacional sobre la base de la sistematización de la información que se pudo recolectar desde diversas fuentes. Sin embargo, este mecanismo aún es perfectible por lo que a continuación se brindarán una serie de recomendaciones que busquen mejorarlo.

2. Recomendaciones

Uno de los objetivos implícitos de estudiar a profundidad los Gabinetes Binacionales consiste en poder mejorar sus procesos tanto internos como externos. Por un lado, se debe detectar aquellos puntos en los cuales se pueda mejorar la gestión interna de los mismos ya que son puntos en los cuales se presentan obstáculos o que denotan inoperatividad. Por otro lado, el Gabinete Binacional puede resultar siendo una política pública de exportación en el cual el Perú ofrezca el *know how* de cómo realizarlos, así como puede ser una herramienta de *soft power*. En ese sentido, se harán alusiones enumerativas a distintas propuestas de mejora asociadas al Gabinete Binacional, las cuales se pretenden extender y profundizar en el caso práctico que se desprenderá de esta investigación: “Propuesta de mejora de la gestión institucional de los Gabinetes Binacionales”.

En cuanto a las propuestas de mejora de gestión interna del GB se recomienda lo siguiente:

1. Modificación de la estructura funcional del propio Gabinete Binacional en cuanto al tiempo y espacio de realización de las reuniones: Esto significa que debe existir una separación más prolongada en el tiempo entre el Encuentro Presidencial y Ministerial de las reuniones técnicas y de los vicecancilleres. Esto responde a dos factores: primero, la agenda temática manejada en los Gabinetes Binacionales es amplísima ya que involucra a todos los sectores de cada uno de los países por lo que es imposible poder realizar una evaluación efectiva por parte de los presidentes en menos de unas horas entre que se le informan los documentos finales y se reúne con su contraparte presidencial; segundo, la existencia de temas sensibles (aquellos en los que no se pudieron poner de acuerdo las partes) a conversar en la reunión privada requeriría de mayor tiempo de gestación y asimilación para tomar una decisión no solo con mayor sustento técnico

sino con los consejos de los asesores que vean temas relacionados y pueda servir de mejor guía.

La primera reunión sectorial debería tener una separación de una o dos semanas de las reuniones de Vicecancilleres y del Encuentro Presidencial porque daría resultados más efectivos para elevar el nivel de los compromisos que se podrían llegar a firmar y para posibilitar el destrabe de temas que no son consensuados por falta de un ambiente adecuado que permita un mejor proceso de toma de decisiones. Esto no se puede dar cuando se informa con algunas horas de anticipación y con detalles técnicos limitados sobre en qué consiste una decisión u otra, y menos teniendo solo una reunión privada de 20 minutos entre ambos mandatarios debido a lo cargado de la agenda del día del Gabinete.

2. Mejora de los procesos de gestión de la información entre los distintos sectores ministeriales: la existencia de distintos niveles de coordinación (interna- en el MRE- y nacional -con los sectores-) y la participación de la totalidad de los sectores ministeriales representan un gran reto en cuanto demandan una gestión de la información ordenada y sistemática para tener un funcionamiento efectivo.

La generación de matrices en donde se pueda guardar la información actualizada sobre la situación de los avances de cumplimiento de los compromisos del Plan de Acción debería ser una práctica estandarizada, al menos, entre las distintas áreas de Cancillería. E incluso, si es posible, se deberían manejar matrices compartidas para que tanto el punto focal temático como el punto focal global puedan estar al tanto. Por ejemplo, una matriz compartida entre la Dirección de Promoción Comercial y la Dirección de Sudamérica podría permitir una mejora en la gestión de la información al tener la información no solo al instante sino también bajo un mismo formato. Y, en la medida de lo posible, un esquema similar debería ser propuesto para la gestión de la información con los demás sectores ministeriales.

3. Creación de una Subdirección al interior de la Dirección General de América que pueda centralizar la información sobre los Gabinetes Binacionales: esta Subdirección podría ser creada o podría reformularse las competencias que maneja la ya existente Subdirección de Alianzas Estratégicas pero que actualmente no cuenta con un funcionario diplomático. La idea de esta área sería tener una visión transversal sobre la forma en que se realizan todos los Gabinetes Binacionales que el Perú tendría con sus pares fronterizos con la finalidad de mejorar las distintas fases del mecanismo (elaboración y planificación, implementación, y evaluación y seguimiento) debido a la perspectiva panorámica que adquirirá. Sin embargo, las funciones de esta Subdirección deben especializarse en la realización del seguimiento de los compromisos con los sectores para que los Departamentos que ven la parte temática de las relaciones bilaterales con Bolivia, Colombia y Ecuador sigan manteniendo sus agendas, ya que estos son los especialistas en dichos temas.

4. Contratación de un experto que vele por los aspectos organizativos del Gabinete Binacional: dentro de la Subdirección creada para los Gabinetes Binacionales, podría contratarse a una persona especialista en la organización de eventos y que esta se encargue netamente de la parte logística en coordinación con la Secretaría General y la Dirección General de Protocolo del MRE. Es importante tener margen de autonomía y tener un especialista propio dentro la Dirección General de América en estos temas porque este puede dar mayor realce logístico a las reuniones. Además, la parte logística y la temática se encontrarán dentro de una misma Dirección lo cual facilitará la coordinación entre ambas.

5. Reducción de autoridades ministeriales a aquellas que vean su participación como necesaria correspondiendo a la priorización de los temas en el GB: no tiene mayor funcionalidad el hecho de que todo el Gabinete Ministerial viaje al GB si es que no tienen mayores temas de agenda binacional que tratar. Cada uno de los GBs del Perú con sus distintos países vecinos manejan temas prioritarios los unos diferentes de

los otros, por lo que sería importante poder mapear claramente cuáles son los ministerios involucrados con estos temas prioritarios. Con esto no solo se gana efectividad sino también eficacia ya que se enfoca la temática del GB de manera reducida, lo cual da mayor alcance y profundidad a los acuerdos que se puedan llegar

En cuanto a la utilización del mecanismo como una herramienta para mejorar el posicionamiento internacional del Perú se recomienda lo siguiente:

6. Replicabilidad del GB con Chile y Brasil conforme a las demandas particulares de cada caso: el mantener GBs con todos los países fronterizos del Perú nos permitiría estrechar y profundizar lazos con aquellos actores internacionales con los cuales siempre tendremos un relacionamiento directo por compartir frontera, entonces es importante tener una agenda amplia y democrática sobre la cual trabajar y mejorar las relaciones constantemente. Sin embargo, se debe analizar la particularidad de cada país antes de formar un GB ya que la misma fórmula no necesariamente funciona de forma descontextualizada en todos los casos. La agenda tan intensa que se tiene con Chile puede requerir una priorización de algunos temas relevantes que podrían ser distintos que los temas negociados con un país que es una potencia regional como Brasil.

7. Utilización de los Gabinetes Binacionales como una política pública de exportación: en tanto el Perú mantiene un *know how* de los GBs, este podría ser un gran plus para poder vender esta idea a países no solo de la región sino también del resto del mundo debido a que es un mecanismo que permite mejorar las relaciones ya sea con países fronterizos o de la propia región, lo cual es un tema presente en la mayoría de países del mundo. En esta línea, Perú podría generarse un *expertise* de exportación para convertirse en una especie de país consultor especializado en la realización de estos mecanismos, lo cual mejoraría su posición internacional.

Estas distintas recomendaciones bien pueden ser implementadas una por una o de manera conjunta ya que la idea es generar una complementariedad entre ellas que permitan que se potencien las unas a otras. Y tomando en cuenta dichas recomendaciones, la meta del Perú con los Gabinetes Binacionales es siempre mejorar su imagen frente al mundo, mostrándose como un país que apuesta por tener buenas y abiertas relaciones con sus vecinos y que se muestra como dialogante y democrático. Entonces, resulta importante poder mejorar no solo la gestión de los GBs sino también saber cómo poder utilizarlo para mejorar su posicionamiento internacional frente al resto de actores.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias de textos académicos

Acosta, Luis Alejandro (2005). Guía Práctica para la Sistematización de Proyectos y Programas de Cooperación Técnica. Unidad de Agricultura Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-ah474s.pdf>

Allison, Graham (1998). La escénica de la decisión: explicando la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

Bardach, Eugene (2000). A practical guide for policy analysis. New York: Seven Bridges.

Becker, Gary (1995). Human Capital and Poverty Alleviation. HRO Working papers N 52. Washington DC: The World Bank

Behar Rivero, Daniel (2008). Introducción a la Metodología de la Investigación, 2º ed. España: Editorial Shalom ISBN 978-959-212-783-7 <http://www.trabajosocialbadajoz.es/colegio/wp-content/uploads/201/05/Intriducci%C3%B3n-a-la-Metodolog%C3%ADa-de-la-Investigaci%C3%B3n.pdf>

Berdegú Julio (2007) Sistematización de Experiencias Locales de Desarrollo Rural. Guía Metodológica. FIDAMERICA Y PREVAL. [Versión revisada y aumentada] Recuperado de http://preval.org/files/guia_metodologica.pdf

Birkland, Thomas (2005). An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. Second edition. New York: M.E. Sharpe

Bisquerra, R. (1989). Métodos de investigación educativa: Guía práctica. 1ª. Ed. Barcelona: CEAC

Buquet, Daniel (2007). "Evaluación de las élites uruguayas sobre política exterior". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández y Analaura Soto (coords.). *Seminario de Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior, pp. 109-120.

Calduch, Robert (1991). Las relaciones Internacionales y sus conceptos intrínsecos. Madrid: editorial Ediciones Ciencias Sociales.

Calduch Cervera, Rafael. (2012) Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales - Curso de Doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf>, [http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9\(3\)195-204.pdf](http://www.spentamexico.org/v9-n3/A17.9(3)195-204.pdf)

Cancela Gordillo, Rocío et al. (2010) Metodología de la investigación educativa: Investigación ex post facto Cancela Gordillo, Rocío; Cea Mayo, Noelia; Galindo Lara, Guido; Valilla Gigante, Sara. España: Universidad Autónoma de Madrid. https://www.uam.es/personal_pdi/stmaria/jmurillo/InvestigacionEE/Presentaciones/Curso_10/EX-POST-FACTO_Trabajo.pdf

Capó, William et al. (2010) La Sistematización de Experiencias: un método para impulsar procesos emancipadores. Apuntes de la Cooperativa Centro de Estudios para la Educación Popular. Capó, William; Arteaga, Belén; Capó, Manuela; Capó, Simón; García, Eligia; Montenegro, Enrique; Alcalá, Pedro (eds.). Caracas: Sistema Nacional de Imprentas [Colección Paulo Freire Serie Leander N° 1] Recuperado de http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/libro_sist_de_exp_mipe_cepep_ver_imp_alta_resol.pdf

Cardosi, Evorah et. Al. (2006). Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). Revista de Sociología Política, Curitiba nov 2008, pp. 125-143.

Deustua, Alejandro (22 de octubre del 2015). Logros de la política exterior peruana. Obtenido de <http://contexto.org>.

Diez de Velasco, Mario (2013). Concepto y caracteres de las organizaciones internacionales. Madrid: Tecnos.

Dunn, William (2004). Public policy Analysis: an introduction. Third edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Francke, Chasquetti, Daniel (2007). "El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández y Analaura Soto (coords.). *Seminario de Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior, pp. 95-103

FAO (2004) Guía Metodológica de Sistematización Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica. Honduras: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Recuperado de <http://www.fao.org/docs/eims/upload/190561/guia-met.pdf>

Franco Vasco, Alberto y Fernando Robles (1998). Integración: un marco teórico. Colombia Internacional, pp. 16-22.

Garcé, Adolfo y Camilo López (2014). La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política. Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA. Buenos Aires.

García-Bedoya, Carlos (2008). Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica. Lima: Fundación de la Academia Diplomática del Perú

Ghiso, Alfredo. (2001) Sistematización de experiencias en Educación popular. Memorias Foro: Los contextos Actuales de la Educación Popular. Medellín:

Gonzales, Gary (2015). La toma de decisiones en la Unión Europea hacia terceros países. Tesis de maestría de la Academia Diplomática del Perú. Lima.

Insignares, Silvana (2013). La UNASUR, ¿integración regional o cooperación política? Revista de Derecho de Universidad de Norte, N 40, Barranquilla.

Iturriza, Jorge (1986). Integración fronteriza: un enfoque metodológico. En BID/INTAL, Integración económica, num 11, nov 1986.

- Jara, Oscar. (1998). Para sistematizar experiencias. San José, Costa Rica: ALFORJA
- Jara H., Oscar. (2001) Dilemas y Desafíos de la Sistematización de Experiencias. En Seminario ASOCAM: Agricultura Sostenible Campesina de Montaña. Cochabamba, Bolivia: por Intercooperation. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033278.pdf>
- Kingdom, John (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: Longman.
- Lasagna, Marcelo (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Afers internacionals*, num 32, pp. 45-64.
- Lindblom, Charles (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: MAP
- Liindblom, Charles y Edward Woodhouse (2005). The Policy-making process. Boston: Harvard University Press
- Londoño, Edgar (2015). La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú. *Agenda Internacional*, año XXII, N 33, pp. 191-208.
- Machado, Lía (1998). Limites, fronteiras, redes. En: T. M. Strohaecker et al. (Orgs.), *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB.
- Mancebo, María Ester (2002). "La 'larga marcha' de una reforma exitosa". En María Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: EBO-ICP, pp. 139-162.
- Marfil y Morgan, María de la Luz. (1995) La Sistematización apuesta por la Generación de Conocimientos a partir de las Experiencias de promoción. Lima, Escuela Para el Desarrollo., [Octubre"] Recuperado de <http://www.alboan.org/archivos/343.pdf>
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoening (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2012). Integración y Desarrollo Fronterizo. Folleto informativo. Lima: Dirección de Desarrollo e Integración fronteriza del MRE del Perú.
- Mintz, Herbert (2007)). Understanding Foreign Policy Decision Making. Boston: Harvard University Press.
- Montero, Pablo (1997). Chile: nuevo concepto de fronteras interiores. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.
- Morán Delgado, Gabriela y Alvarado Cervantes, Darío Gerardo. (2010) Métodos de Investigación. México, PEARSON EDUCACIÓN, ISBN: 978-607-442-219-1, Pág. 80. Recuperado de <https://mitrabajodegrado.files.wordpress.com/2014/1/moran-y-alvarado-metodos-de-investigacion-1ra.pdf>
- Monje Álvarez, Carlos Arturo. (201). Metodología de la Investigación Cuantitativa. Guía didáctica. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Programa de Comunicación social y Periodismo, Neiva: Universidad Sur Colombiana. Recuperado de

http://congresoenfermeria.com/2016/sites/default/files/styles/monjecarlosarturo-guiadidacticametodologiadelainvestigacion_1421658502527.pdf

Muñoz-Alonso Alejandro (2006). Política exterior e interés nacional. Cuadernos de pensamiento político, abril-junio 2006.

Olavarría, Mauricio (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documento de trabajo N 11 – diciembre 2007. Instituto de asuntos públicos, Departamento de gobierno y gestión pública.

Orrego Vicuña (1966). Anales de Derecho. Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC. Buenos Aires: universidad de Buenos Aires.

Oyarzún, Lorena (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea: Universidad Autónoma de Barcelona.

Parker, Cristian (2004). Sobre política exterior iniciando el siglo XXI. Revista de Sociología, Universidad de Chile – Facultad de Ciencias Sociales, n 18, pp. 149-157

Plata, Edward (2005). Las zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva de desarrollo regional y fronterizo. Trabajo de grado para la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá. Colombia.

Real Academia Española (2016). Diccionario de la lengua española.

Ruiz Botero, Luz Dary. (2001) Sistematización de prácticas. En Sistematización Experiencia de convivencia, Septiembre 20. Liceo Nacional Marco Fidel Suárez 1 Recuperado de <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiTiffN6cnPAhXDdR4KHRKRB2YQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Fequidad%2Fliceo.PDF&usq=AFQjCNEkB5xL0TDoF3WCl2Lt8etpCyZjBg&sig2=XuS3yqd5jBTsKNEckynB0g&bvm=bv.135258522,d.dmo>

Russet, Bruce (1967). *International regions and the international system: a study in political ecology*. Chicago: McNally

Subirats, Joan (1994). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, Joan et. al. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ariel

Vidarte, Oscar (2016). El Perú, las Américas y el Mundo 2014-2015. Opinión Pública y política Exterior. Lima: Fondo Editorial PUCP

Vieira, Edgar (2005). Evolución de las teorías de integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales. Papel político, num 18, pp. 235-290

Documentos

Acuerdo Nacional (2002). Visible en <http://acuerdonacional.pe/>

Ayuda Memoria N° 1 elaborada por la Subsecretaría de Asuntos para Sudamérica

Ayuda Memoria N° 2 elaborada por la Subsecretaría de Asuntos para Sudamérica

Documento elaborado por la Dirección General de América (2016). "Importancia de los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales"

Documentos de los Gabinetes con Ecuador:

Cable N°1 2007-LepruQuito

Cable N°2 2007-LepruQuito

Cable N°3 2007-LepruQuito

Carpeta Resumen del I Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional, documento elaborado por la Subsecretaría de Asuntos para América (2007)

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el IX Gabinete Binacional con Ecuador (2015)

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el X Gabinete Binacional con Ecuador (2016)

Declaración Presidencial de Tumbes (2007)

Declaración Presidencial de Machala (2008)

Declaración Presidencial de Piura (2009)

Declaración Presidencial de Loja (2010)

Declaración Presidencial de Chiclayo (2012)

Declaración Presidencial de Cuenca (2012)

Declaración Presidencial de Piura (2013)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Arenillas (2014)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Jaén (2015)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Macas (2016)

Documentos de los Gabinetes con Colombia:

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el I Gabinete Binacional con Colombia (2014)

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el II Gabinete Binacional con Colombia (2015)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Iquitos (2014)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Medellín (2015)

Documentos de los Gabinetes con Bolivia:

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el I Gabinete Binacional con Bolivia (2015)

Carpeta Ejecutiva para el Presidente para el II Gabinete Binacional con Bolivia (2016)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Isla Esteves (2015)

Declaración Presidencial y Plan de Acción de Sucre (2016)

Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú 2015-2021.

Resolución Ministerial 0540-MRE-2015

Resolución Ministerial 1155-MRE-2015

Resolución Ministerial 1164-MRE-2015

Entrevista a la Ministra-Consejera Catherine Lovón (audio a disposición del autor de la investigación)

Entrevista al Primer Secretario Miguel Zegarra (audio a disposición del autor de la investigación)

Entrevista al Primer Secretario Frank Bernizon (audio a disposición del autor de la investigación)

Entrevista al Tercer Secretario Luis Andrés García (audio a disposición del autor de la investigación)

Entrevista al Tercer Secretario Ignacio Vargas (audio a disposición del autor de la investigación)

Entrevista al Mg. Alejandro Deustua (audio a disposición del autor de la investigación)

Página Web

PCM. Encuentro Binacional Perú-Ecuador es un nuevo paso para construir la paz duradera, destacan presidentes Ollanta Humala y Rafael Correa, Publicado en noviembre 14, 2013. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2013/1/encuentro-binacional-peru-ecuador-es-un-nuevo-paso-para-construir-la-paz-duradera-destacan-presidentes-ollanta-humala-y-rafael-correa/>

PCM (2014) Primer Gabinete Binacional Perú-Colombia se realizará mañana en Iquitos Publicado en septiembre 29, 2014. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2014/09/primer-gabinete-binacional-peru-colombia-se-realizara-manana-en-iquitos/>

PCM (2015) Poder Ejecutivo solicita al Congreso autorización para que el presidente Humala viaje a Colombia. Publicado en octubre 23, 2015. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2015/10/poder-ejecutivo-solicita-al-congreso-autorizacion-para-que-el-presidente-humala-viaje-a-colombia/>

PCM: (2016) PCM a través de OSINFOR firma acuerdo con su par de Bolivia para el manejo, conservación y aprovechamiento de los bosques, Publicado en junio 26, 2015. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2015/06/pcm-a-traves-de-osinfor-firma-acuerdo-con-su-par-de-bolivia-para-el-manejo-conservacion-y-aprovechamiento-de-los-bosques/>

ANEXO 1

Guía de entrevista

Para la reconstrucción del proceso del Gabinete Binacional, asumo que este se comporta como una Política Pública por lo que presenta la fase de agendación, elaboración, implementación y evaluación.

1. ¿Cuál era la situación de las relaciones bilaterales inmediatamente anteriores a la realización del primer GB? Es decir, ¿cuál era el contexto en el que se erige este?
2. ¿Cuáles fueron los factores principales que llevaron a las autoridades a implementar un Gabinete Binacional con (Bolivia-Colombia-Ecuador)?
 - ¿Había alguna situación en particular que se buscaba modificar mediante el GB?
3. A opinión suya, ¿qué factores serían determinantes para explicar la permanencia del GB con (Bolivia-Colombia-Ecuador) a lo largo de sus años de realización?
4. ¿Cómo considera que se viene desempeñando el Gabinete Binacional actualmente? ¿Plantearía alguna reforma?