

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**“Impacto de los Gabinetes Binacionales Perú-Ecuador en la
Implementación de Políticas Públicas de Infraestructura en Tumbes”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con mención
en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Luis Guillermo Contreras Vergara

ASESORA

Liliana Del Carmen La Rosa Huertas

LIMA – PERÚ

Agosto, 2017



Resumen

Los Gabinetes Binacionales son un novedoso mecanismo de negociación bilateral que se implementó por primera vez en el 2007 entre el Perú y Ecuador y, desde entonces, se ha venido aplicando por los distintos gobiernos peruanos buscando ampliar su ejecución al resto de sus países vecinos. Por ello, se hace cada vez más importante estudiar esta nueva política de Estado para evaluar su real impacto y el cumplimiento de sus objetivos. En ese contexto, la presente investigación de tesis busca determinar si los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador contribuyeron en el desarrollo de las políticas de infraestructura de la región Tumbes. Para responder a esta pregunta de investigación, se usó la metodología de Barzelay y Cortázar (2004) para estudios de caso haciendo un seguimiento al ciclo de políticas públicas de una obra en particular: el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) del Eje Vial N° 1. Desagregando éste ciclo por etapas y determinando los actores claves involucrados en cada una, se podrá analizar el rol e influencia de los Gabinetes Binacionales en cada una de las mismas. La conclusión a la que se llegó es que los Gabinetes Binacionales si tuvieron un impacto positivo en la implementación y monitoreo de esta obra, aunque se podrían realizar mejoras futuras en la coordinación de los acuerdos y plazos a los que se llegue en los Gabinetes Binacionales dadas algunas deficiencias en los mecanismos de asignación de recursos, formulación e implementación de la inversión en infraestructura identificadas por los actores.

Índice

1. Introducción	página 1
2. Marco Teórico	página 5
2.1. Políticas Públicas	página 5
2.2. Ciclo de Obras Públicas en el Perú	página 8
2.3. Análisis Económico Comercial	página 11
2.4. Análisis Político Reciente	página 13
2.5. Análisis Político Tumbes - El Oro	página 17
2.6. Historia Fronteriza Peruano Ecuatoriana	página 18
A. Etapa Virreinal y Decimonónica	página 18
B. De Río a Itamaraty	página 21
2.7. Relaciones entre Perú y Ecuador	página 25
2.8. Gabinetes Binacionales	página 31
3. Marco Metodológico	página 35
3.1. Eligiendo un modelo metodológico	página 35
3.2. Análisis de los sectores involucrados	página 41
4. Recolección de Información y Análisis	página 43
5. Conclusiones	página 51
6. Bibliografía	página 56
7. Anexos	página 59
7.1 Guía de Entrevistas	página 59
7.2 Mapa de las Obras	página 62
7.3 Fotos de visita in situ a las obras	página 63

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Ciclo de políticas públicas.	página 7
Gráfico 2: Ciclo de proyectos SNIP.	página 9
Gráfico 3: Balanza comercial Perú-Ecuador (2004 - 2014).	página 12
Gráfico 4: Estructura de mecanismos de integración Perú-Ecuador.	página 34
Gráfico 5: Estructura narrativa.	página 38
Gráfico 6: Tipos de pregunta de entrevista semiestructurada.	página 40

Índice de Mapas

Mapa 1: Zona en disputa entre el Perú y la Gran Colombia.	página 20
Mapa 2: Reivindicación territorial que pedía el Ecuador en 1941.	página 22
Mapa 3: Zona de Integración Fronteriza Perú-Ecuador.	página 27

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Últimos Cancilleres del Perú y de Ecuador (2006 - 2016).	página 15
Cuadro 2: Participación internacional del Perú y de Ecuador.	página 16
Cuadro 3: Mecanismos de integración y diálogo Perú-Ecuador.	página 26
Cuadro 4: Programa Binacional de Infraestructura Productiva y Social (millones de US\$).	página 29
Cuadro 5: Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva (millones de US\$).	página 29
Cuadro 6: Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social (millones de US\$).	página 30
Cuadro 7: Programa de Inversión Privada (millones de US\$).	página 30
Cuadro 8: Variables e indicadores de la investigación.	página 37
Cuadro 9: Rol de los Gabinetes Binacionales en el ciclo de Políticas públicas del CEBAF.	página 45

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los países establecen cada vez nuevos mecanismos para integrarse al mundo. Esto, no obstante, debe darse en consecución con los intereses nacionales de cada país. En la última década, el Perú ha seguido estas máximas a nivel internacional buscando garantizar el continuo desarrollo social y económico de sus ciudadanos y su soberanía.

En el caso de las relaciones internacionales establecidas con la República del Ecuador desde la firma del Acuerdo de Paz de Itamaraty en 1998, se han creado numerosos mecanismos de diálogo e integración siendo los gabinetes binacionales una política novedosa (desde el 2007) para el establecimiento y evaluación de políticas de Estado que contribuyan a la integración y al desarrollo conjunto de manera multisectorial y en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Dado que lo firmado por un país en los tratados internacionales genera obligaciones en la política interna de ese país, es importante poder determinar cuáles son los efectos que los Gabinetes Binacionales tuvieron en las políticas de integración de los países involucrados y así ver si, en mayor o menor medida, se puede replicar a otros casos las experiencias exitosas que se hayan alcanzado.

Para propósito de la presente tesis, me centraré en el análisis de los Gabinetes Binacionales entre los años 2007 hasta el 2011 como políticas públicas y de Estado y el impacto que tuvieron en la ejecución de obras de infraestructura en la región Tumbes por haber sido uno de los principales ejes de integración histórica entre el Perú y el Ecuador. Éste es una política de Estado paradigmática porque es la primera experiencia de éste tipo en la historia a nivel mundial. En ese marco, el estudio de éste modelo cobra especial atención.

A su vez, el tema es de interés para otras regiones de la Zona de Integración Fronteriza con el Ecuador y para el resto de regiones fronterizas del Perú como modelo de gobernanza binacional (manejo presupuestario, trabajo multisectorial, institucionalidad) ya que se puede aprender de estas experiencias las bondades y falencias que se presentaron en el diseño e implementación de políticas públicas en el marco de acuerdos y proyectos binacionales.

La pregunta de investigación que motivó la presente tesis es si ¿los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador lograron formular mecanismos de diálogo y coordinación de tal forma que hubo una mejor ejecución de obras de infraestructura de integración con Ecuador en la región de Tumbes entre los años 2007 y 2011? Para responder esta pregunta se necesitará en primer lugar determinar el rol de los Gabinetes Binacionales y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza entre el Perú y Ecuador en la elaboración de políticas públicas para las regiones, provincias y distritos fronterizos entre el Perú y Ecuador, así como identificar los principales actores, componentes y prioridades en ambos.

Para ello, será a su vez necesario describir la relación bilateral entre el Perú y el Ecuador antes y después del año 2007, así como las políticas públicas definidas, implementadas y evaluadas en conjunto y explicar los mecanismos por los que se elaboraron políticas de infraestructura durante los Gabinetes Binacionales. Finalmente, se analizará cómo se implementaron las políticas de infraestructura en Tumbes como zona de influencia directa a partir de la relación bilateral con Ecuador.

Puede haber muchas respuestas a esta pregunta de investigación. La hipótesis de esta tesis es que la respuesta a la pregunta de investigación es positiva y los Gabinetes Binacionales sí tuvieron un rol en el desarrollo de políticas de infraestructura en Tumbes por una diversidad de razones. En principio, porque el Plan Binacional de Desarrollo se ha institucionalizado y establece y monitorea la agenda de proyectos a ser continuados, mejorados e implementados. También, porque los Gabinetes Binacionales tienen atención política al ser los presidentes los que lideran las relaciones bilaterales; sin embargo, aún hay limitaciones por las trabas que existen en la burocracia administrativa del gobierno central, en la región Tumbes y sus gobiernos locales para la implementación de las obras de infraestructura.

Para evaluar la hipótesis se realizará un estudio de caso sobre los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador como política pública analizando su gestión e impacto en una obra de infraestructura de interés determinada realizada en la región de Tumbes en Perú cuya elaboración e implementación se haya dado principalmente entre los años 2007 y 2011.

La tesis estará dividida en tres capítulos. En el primero, se expondrá el marco teórico para la presente investigación. Se hará una breve aproximación a la teoría del ciclo de políticas públicas y a la construcción de valor público y a cómo esto se da en la práctica en el Perú. Además, se ahondará en temas como la historia de la frontera entre ambos países, las relaciones internacionales que tuvieron estos países en los últimos años y en análisis políticos y económicos de Tumbes y del Perú en su relación con Ecuador que permitan dar un marco histórico e institucional a los Gabinetes Binacionales.

En el segundo capítulo, se planteará un marco metodológico que nos permitirá recolectar la información necesaria para resolver la pregunta de investigación siguiendo lineamientos específicos y simples para ello. Además, se buscará que la información recolectada siga una línea temporal que tenga como eje el ciclo de políticas públicas de una obra que será seleccionada para determinar el impacto de los Gabinetes Binacionales en su desarrollo.

En el tercer capítulo, se presentará la información recolectada, se procederá a realizar el análisis correspondiente y es ahí donde se probará la validez de la hipótesis planteada en esta introducción. Finalmente, se plantearán una serie de conclusiones y se darán las recomendaciones pertinentes para establecer las principales lecciones aprendidas que podrían ser aplicadas en otras políticas de frontera en el Perú y en otros países.

2. MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo se tocarán una serie de temas que permitirán entender el contexto detrás de las obras que se analizarán. Por ello, en primer lugar, se hará un breve repaso teórico de lo que son las políticas públicas y del ciclo por el cual se definen para luego entender la aplicación práctica del mismo en el Perú. Luego, se presentará el contexto geográfico en el cual se desarrollará la presente tesis – la región de Tumbes – a través de distintas aproximaciones: la política, la económica y la histórica. Finalmente, se procederá a realizar un breve repaso de las relaciones internacionales entre el Perú y Ecuador y su impacto en los últimos años en la región para así entender el contexto en el que surgen los Gabinetes Binacionales entre ambas naciones.

2.1. Políticas Públicas

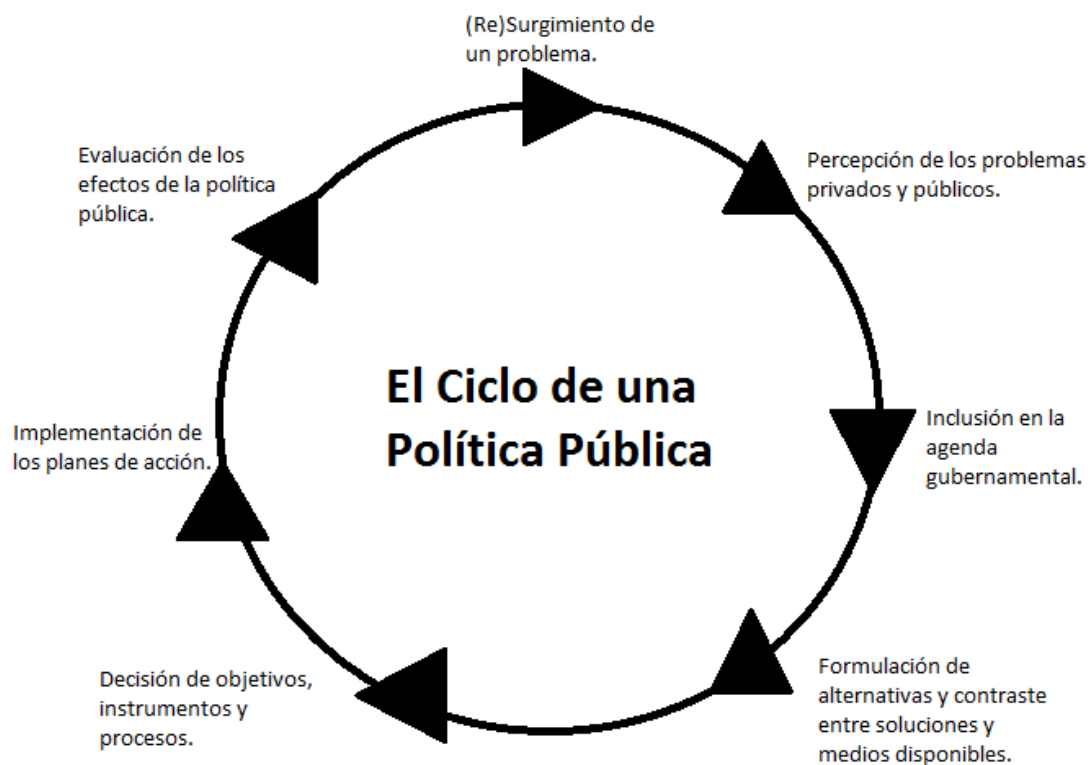
Según Eugenio Lahera, las políticas públicas hacen referencia al programa de acción de una autoridad pública y/o al resultado de la misma. Algunos aspectos comunes a toda política pública son los siguientes: una acción, un objetivo público, contenidos y orientaciones sobre qué hacer y actores que desarrollan estas políticas a través de instrumentos, mecanismos e instituciones (Lahera, 2008).

En ese sentido, las políticas públicas se justifican en función de algún problema social. El ciclo de políticas públicas, una herramienta metodológica interesante para el análisis y diseño de las políticas públicas, iniciaría entonces con la “percepción de los problemas” y de una insatisfacción colectiva. Luego, éste problema es “incorporado a la agenda política” con el objetivo de llamar la atención de los actores públicos sobre el problema particular (Subirats, 2008).

Posteriormente, ellos serán los encargados de diseñar la política pública y proceder con su implementación. Para ello, se suelen plantear diversas alternativas a nivel del Parlamento y/o de algún sector o sectores (si requiere una intervención multisectorial) del poder Ejecutivo o de los gobiernos locales una vez determinado el “modelo causal” para tratar de solucionar el problema raíz. Una vez que se ha optado por una solución que esté acorde con los recursos disponibles, la etapa de formulación establecerá los instrumentos y los elementos procedimentales necesarios para un buen “programa de actuación político administrativo” donde además se definirán las competencias de los actores involucrados, así como la gestión intra e inter-organizacional entre ellos para luego pasar a la etapa de implementación (Subirats, 2008).

Finalmente, se hace una evaluación de la política pública, tanto del cumplimiento de sus objetivos como de la efectividad de sus instrumentos, para corregir o rediseñar de ser el caso la política evaluada y, además, para extraer lecciones para otras políticas públicas que se quieran emprender a futuro. Esta evaluación, según Lahera, es un ejercicio de estimación que puede realizarse de manera previa, simultánea o con posterioridad a la implementación. En el Gráfico 1, podemos apreciar el ciclo de políticas públicas descrito.

Gráfico 1: Ciclo de políticas públicas.



Fuente: Subirats (2008).
Elaboración: Propia.

Cada una de estas etapas tiene distintos actores. En total, son una multiplicidad de actores que interactúan durante todo el ciclo de políticas y que pueden ser individuales o colectivos, formales o informales, oficiales y no oficiales (Birkland, 2011).

Existen distintos enfoques desde los cuales se puede analizar una política pública. Birkland señala que existen enfoques “de arriba hacia abajo” para estudiar la implementación. Estos consideran primero las metas de los diseñadores de políticas en el nivel de gobierno más alto y prosiguen con el diseño y la implementación hacia los niveles “bajos” de la burocracia y los beneficiarios finales. También, es posible realizar el proceso inverso y empezar el análisis desde los implementadores hasta los tomadores de decisiones.

2.2. El ciclo de obras públicas en el Perú

En el Perú existen numerosos mecanismos y actores encargados de visualizar un problema público e impulsar su puesta en agenda. Hasta el 2017, cuando el problema que se busca resolver requiere de inversión en una obra pública, la etapa de su formulación corría a cargo del SNIP. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del gobierno peruano se implementó en el año 2000 como un mecanismo para elaborar Proyectos de Inversión Pública (PIP) de tal forma que se dé un uso eficiente a los recursos públicos destinados a la inversión en los tres niveles de gobierno y en sus distintos sectores priorizando los PIP más urgentes. Existen distintas etapas y diversos actores encargados de las mismas durante el proceso de desarrollo de un PIP.

En primer lugar, se deben realizar diversos estudios de preinversión. Las Unidades Formuladoras de Proyectos (UF) de cada gobierno regional y local han sido uno de los mecanismos por el cual se impulsó la descentralización del SNIP (aunque no todos los últimos están adscritos a él) y están encargadas de elaborar los “Estudios de Perfil”, que consisten en estudios de ingeniería con cálculos de costos estimados, o los Términos de Referencia (TdR), que plantean los requisitos mínimos que una persona natural o jurídica deben cumplir, en caso la UF contrate una consultoría para el desarrollo de esos estudios por los cuales se hará responsable. Luego, se realizan los “Estudios de Prefactibilidad y/o de Factibilidad” que son estudios de ingeniería con mayor detalle.

Las UF registran el PIP en el “Banco de Proyectos del SNIP”, herramienta por el cual se hace un seguimiento al proyecto durante sus distintas etapas. Las

distintas Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) son las encargadas de aprobar el plan de trabajo o los TdR que hayan planteado las UF para un PIP determinado y una vez concluidos los estudios de esta fase, serán las encargadas de realizar la Declaración de Viabilidad (DV) del proyecto para que éste ingrese a la etapa de Inversión.

En esta nueva etapa, serán las Unidades Ejecutoras (UE) las que realizarán un estudio de ingeniería completo que incluya los costos de inversión y mantenimiento al que se llama “Expediente Técnico” ciñéndose a la DV. Cualquier variación en los costos respecto no debe excederse de un porcentaje determinado según el monto del PIP bajo riesgo de volver a la etapa de preinversión. En el Gráfico 2, podremos ver las distintas etapas de un PIP de acuerdo a la última normativa del SNIP del 10 de abril del año 2011.

Gráfico 2: Ciclo de proyectos SNIP



Fuente: Directiva General del SNIP (2011).

Una vez que se han cumplido con todos los estudios y se ha declarado su viabilidad, se encarga el proyecto a PROINVERSIÓN el cual procede a promover la concesión para atraer a distintas empresas y/o consorcios a invertir en el proyecto para luego convocar a una licitación de la misma. Esta licitación (que es registrada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado), dependiendo de la obra suele desagregarse en “paquetes” para facilitar su implementación y garantizar una atención al público más rápida que si se esperara al íntegro de la obra.

También, suelen haber una distinción entre la licitación de la construcción y mantenimiento de la obra a un consorcio de empresas respecto a la licitación de la supervisión de las obras. Esto se da para garantizar que la construcción de la obra cumpla con el Expediente Técnico y con los estándares de calidad correspondientes. Los consorcios a los que se les otorgará la Buena Pro de la obra deberán cumplir con los TdR que, generalmente, indican que tanto las empresas del consorcio como su personal deben tener experiencia previa y la solvencia económica para realizar las labores encargadas.

Durante las primeras etapas en la ejecución de estas obras se procede con el Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) por el cual se procede a la expropiación de terrenos por donde se realizarán los trabajos de construcción, así como la liberación de interferencias (tuberías de agua, desagüe y gas, líneas de cableado de telefonía y luz, etc.) incluyendo el costo de estas acciones en el presupuesto total de la obra a realizar. También se debe cumplir con el Plan de Manejo Arqueológico (PMA) para minimizar el impacto

que la obra pudiera tener en zonas de valor patrimonial y cultural. Finalmente, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) sirven para minimizar el impacto ambiental de la obra en sus zonas de influencia directa e indirecta. Estos estudios suelen ser encargados a consultores especializados.

El mantenimiento de las obras puede ser catalogado de 3 maneras. La primera, es el “mantenimiento rutinario” que se da cada año a las vías. La segunda es el “mantenimiento periódico” que se da cada 5 años y, finalmente, existen las “atenciones por emergencia” ante alguna eventualidad. Es durante estas etapas que se plantean mejoras a las obras analizando la demanda (por ejemplo, el flujo de vehículos en el caso de vías públicas).

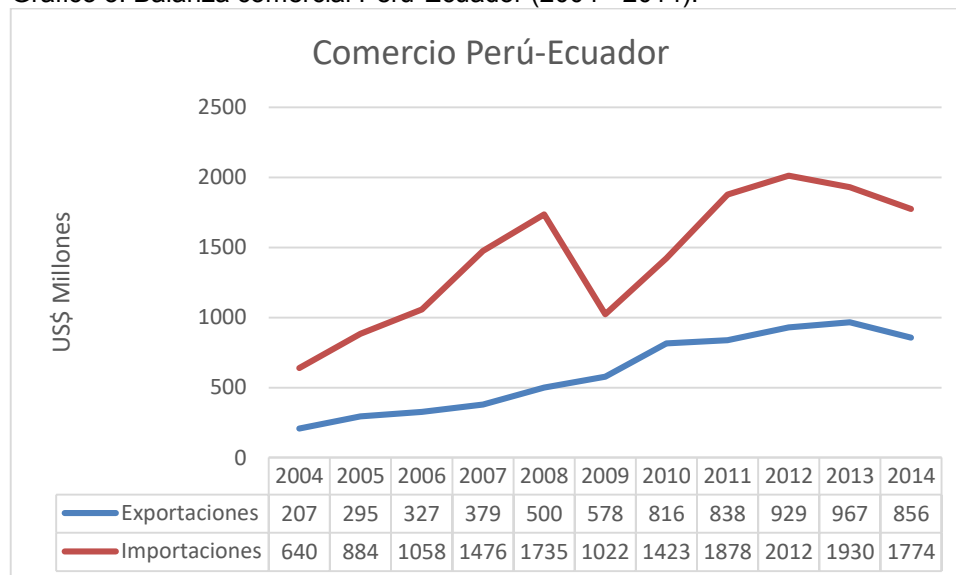
2.3. Análisis Económico-Comercial

El Perú y el Ecuador son países vecinos con muchas similitudes. A continuación, analizaremos brevemente algunos aspectos económicos importantes en la relación de ambos países.

En el Gráfico 3, podemos ver que el comercio entre el Perú y el Ecuador ha venido en constante crecimiento siendo la balanza comercial favorable a los productos ecuatorianos, compuestos principalmente por materias primas y productos intermedios en un 91,04% de su canasta exportadora al Perú valorizada al 2014 en US\$ 1,615 millones de un total de US\$ 1,774 millones de exportaciones. Por su parte, el Perú exporta principalmente al Ecuador productos no tradicionales en un 86,8% de su canasta exportadora a ese país. Estos bienes, principalmente agropecuarios, químicos y textiles, estuvieron

valorizados al 2014 en US\$ 743 millones de un total de US\$ 856 millones de exportaciones.

Gráfico 3: Balanza comercial Perú-Ecuador (2004 - 2014).



Fuente: SUNAT

Elaboración: Propia

Estas cifras contrastan con las cifras previas a la firma del Tratado de Itamaraty en 1998. El conflicto bélico de 1995 y la posterior crisis económica de 1998 afectaron el comercio entre ambos países; no obstante, se destaca el hecho de que, a partir del año 2000, el intercambio comercial se incrementa constantemente de tal manera que éste pasa de cerca de US\$ 300 millones en 1998 hasta US\$ 2,235 millones en el 2008. Esto se suma al hecho de que los exportadores peruanos a Ecuador aumentaron de 527 en el año 1998 a 924 en el año 2007 (Kisic, 2009).

Se puede destacar también que Ecuador priorizó las relaciones comerciales con sus vecinos regionales más que el Perú (Ecuador exporta al Perú el 6,9% de sus exportaciones totales mientras que el Perú exporta el 2,2%

de sus exportaciones totales al 2014), que en el agregado exporta más que Ecuador (US\$ 38 mil 162 millones vs. US\$ 25 mil 732 millones al año 2014).

El auge en el precio de los “commodities”, principalmente productos tradicionales, durante la década pasada explica el por qué la balanza comercial con Ecuador (donde el petróleo y sus derivados son sus principales productos de exportación) no favoreció al Perú en esos años. En el año 2009, se pudo ver un descenso abrupto en las exportaciones ecuatorianas al Perú coincidiendo con la crisis financiera internacional. Esto corrobora la exposición de los productos de exportación ecuatorianos a los vaivenes de los choques internacionales en los precios de los “commodities”.

Si bien ambos países tienen un PBI per cápita de alrededor de US\$ 6,500, la pobreza aún es alta en las regiones fronterizas. Las carencias en ellas se subsanaron en buena parte con recursos provenientes de la cooperación internacional tras la paz. Con el crecimiento que tuvieron los PBI de ambos países en los últimos años (ingreso per cápita mediano), y tras 18 años de la firma de la paz, los recursos irán dependiendo más del Tesoro Público y la inversión privada (Kisic, 2009).

2.4. Análisis político reciente

En el ámbito político, cabe destacar que, a principios del siglo XXI, el Ecuador se encontraba en una etapa de relativa inestabilidad política y con alta polarización en la que se dieron varias protestas y algunas rebeliones. Los presidentes ecuatorianos (Mahuad, Noboa, Gutiérrez, Palacio) gobernaban un promedio de dos años hasta que, en el 2007, con la llegada de Rafael Correa a

la presidencia ecuatoriana, se retoma de a pocos la estabilidad política sustentada en su buena popularidad (Coelho, 2012).

Según Coelho, la inestabilidad precedente al gobierno de Correa se debería a diversos factores entre las que destacan la debilidad del sistema institucional de partidos de Ecuador, un sistema judicial “partidizado” que reducía la confianza y la voluntad de diálogo entre partidos opositores, y la polarización de las regiones del país como la Costa (más a favor de las reformas neoliberales) versus La Sierra (con un discurso más indigenista y de izquierda). En este último caso se da lo que el autor denomina “parálisis decisoria” en la que, por ejemplo, tras el cambio de discurso de Lucio Gutiérrez hacia uno más de derecha tras llegar al gobierno, pierde el control del parlamento al ser pasarse gran parte de su bancada a la oposición.

Sobre la debilidad del sistema de partidos ecuatoriano hay características similares al caso peruano como el hecho de que a lo largo de la historia republicana hay relativamente poca experiencia de transiciones democráticas por elecciones con partidos y movimientos civiles en los que destaca el “caudillismo”. Una gran diferencia entre ambos países se gestó desde finales de la década de los 80 con la hiperinflación. Esto llevó a que casi inevitablemente se hagan reformas y ajustes estructurales a la economía según la receta del Fondo Monetario Internacional. Fujimori no sólo las llevó a cabo, sino que logró que estas se consoliden tras el autogolpe del 5 de abril de 1992 con cierta estabilidad política al cambiar de Constitución y obtener la mayoría de la que carecía a principios de su gobierno en el Parlamento, ahora unicameral.

Por su parte, la inestabilidad de Ecuador se debió a que, hasta la llegada de Correa, ninguno de los numerosos intentos de cambios a la Constitución de 1998 se lograron a la vez que la oposición de los movimientos sociales e indígenas estaba más consolidada (según Coelho, Ecuador junto a Bolivia son los únicos que lograron consolidar una Confederación Indígena Unificada).

Éste análisis es necesario porque permite entender la variable de la continuidad del liderazgo en el desarrollo de políticas públicas, incluidas aquellas sobre política exterior. Por ejemplo, en la negociación del Tratado de Itamaraty, el hecho de que Ecuador tuviera 4 presidentes, cada uno con distintos incentivos acordes a su respectivo contexto político, influyó en la manera en que se llevó a cabo el proceso y en su relativa demora (Mares y Scott Palmer, 2012). En el Cuadro 1, podemos ver los últimos Cancilleres del Perú y de Ecuador desde el 2006, año en que asumen los presidentes Alan García y Rafael Correa quienes, al año siguiente, instaurarían los Gabinetes Binacionales entre ambos países.

Cuadro 1: Últimos Cancilleres del Perú y de Ecuador (2006 - 2016)

Perú			Ecuador		
Año	Canciller	Presidente	Año	Canciller	Presidente
28/7/06 - 27/7/11	José Antonio García Belaúnde	Alan García	15/1/07 - 5/12/07	María Fernanda Espinosa Garcés	Rafael Correa
			7/12/07 - 12/12/08	María Isabel Salvador Crespo	
			15/12/08 - 19/1/10	Fander Falconí Benítez	
28/7/11 - 14/5/13	Rafael Roncagliolo Orbegoso	20/1/10 - 2/3/16	Ricardo Armando Patiño Aroca		
15/5/13 - 22/6/14	Eda Adriana Rivas Franchini				
23/6/14 - 1/4/15	Gonzalo Alfonso Gutiérrez Reinel				
2/4/15 - 27/7/16	Ana María Liliana Sánchez Vargas				
		Ollanta Humala	3/3/16 -	Guillaume Jean Sebastian Long	

Elaboración: Propia.

Contrasta la continuidad de una figura fuerte como Correa respecto a los cambios en la conducción de la Cancillería peruana tras la llegada de Humala. No obstante, los equipos técnicos a cargo de los Gabinetes Binacionales lograron mantener la continuidad en las propuestas y objetivos del Perú.

Por otro lado, como se aprecia en el Cuadro 2, la política exterior que han tenido ambos países en los últimos años no se diferencia tanto entre sí, pues ambas tienen una agenda que considera la importancia de la integración regional. La llegada al poder de Correa y García, ambos con una visión relativamente opuesta respecto a la apertura comercial y la economía de mercado los llevó a impulsar propuestas de integración comercial diferentes, el ALBA y la Alianza del Pacífico respectivamente, con países afines a sus postulados. No obstante, en la postura que tenían respecto al desarrollo de la región fronteriza se podría decir que imperó el pragmatismo en la política exterior que ambos impulsaron respecto a sí mismos.

Cuadro 2: Participación internacional del Perú y de Ecuador.

Perú	Ecuador
Organización de las Naciones Unidas (ONU) Organización de los Estados Americanos (OEA) Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA) Foro de Cooperación América del Sur-África (ASA) Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE) Pacific Economic Cooperation Council (PECC) Comunidad Andina de Naciones (CAN) Mercado Común del Sur (MERCOSUR) *Estados asociados Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) *Observadores regionales	
Alianza del Pacífico (AP)	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)
Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)	Movimiento de Países No Alineados (MNOAL)

Elaboración: Propia.

2.5. Análisis Político Tumbes-El Oro

En el Perú, tras el proceso de descentralización iniciado en el 2002 durante el gobierno de Alejandro Toledo, se realizaron las primeras elecciones de presidentes regionales en el año 2003 ganando en la región de Tumbes, Rosa Medina del partido Aprista. No obstante, tras las elecciones del año 2006, se inicia un proceso de sucesión por parte de movimientos regionales que, en el Perú, suelen tener un carácter personalista o caudillista.

El primer presidente regional que llegó al poder en Tumbes impulsado por un movimiento regional fue Wilmer Dios Benites, candidato del “Movimiento Independiente Regional Faena”. Sin embargo, tras acusaciones de corrupción durante su gestión pierde la reelección en el año 2010. Es condenado en julio del 2011 a 4 años de prisión efectiva por delito de colusión desleal; aunque, en diciembre del mismo año, es excarcelado tras anularse su sentencia.

Gerardo Viñas Dioses lo sucedió en el Gobierno Regional tras salir electo por la agrupación política “Luchemos por Tumbes”. No obstante, ante una orden de detención preventiva, dejó el cargo el 11 de junio del 2014 en favor de su vicepresidente regional Orlando de La Chira. En junio del 2016, fue capturado en Quito y extraditado por las autoridades ecuatorianas. Ricardo Flores Dioses es el actual Gobernador Regional de Tumbes tras las elecciones del 2014 con la agrupación política “Reconstrucción con Obras, más Obras para un Tumbes Bello”. Antes ya había sido alcalde de la ciudad de Tumbes (capital de la región) en periodos no consecutivos durante los años 80, 90 y en la pasada década.

Por su parte, en la provincia vecina de El Oro en Ecuador, Montgomery Sánchez fue el Prefecto Provincial tras ganar las elecciones de 1996. Ganó la prefectura con el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) fundado por quien el mismo año sería presidente de Ecuador, Abdalá Bucaram. Sobrevivió a la caída de Bucaram y luego se desvinculó del PRE tras las elecciones del 2004. Apoyó a Rafael Correa en las elecciones del 2006 y, posteriormente, fundó el Movimiento Autonómico Regional (MAR) con quienes logró posicionar legisladores en el Parlamento representando a El Oro. En el 2014, perdió ante el actual prefecto Esteban Quirola.

Si sacáramos una primera conclusión sobre el proceso político durante el intervalo temporal que se va a analizar, se podría decir que la continuidad, no sólo política en cuanto a nivel partidario sino también de los actores políticos de la provincia de El Oro, tuvo un efecto positivo a la hora de gestionar e implementar las políticas públicas respecto a sus pares de Tumbes, donde no sólo la falta de continuidad y la experiencia adquirida por los funcionarios, sino también la corrupción habrían perjudicado el correcto desempeño de las instituciones producto de su debilidad como sugiere la evidencia que hay para casos de municipios colombianos (García y Espinosa, 2012).

2.6. Historia Fronteriza Peruano Ecuatoriana

A. Etapa Colonial y Decimonónica

El origen del trazado de la frontera que comparten el Perú y el Ecuador se puede remontar a la creación del Virreinato de Nueva Granada en el año 1717. Antes, sin embargo, los lazos comerciales e incluso familiares se habían

desarrollado entre los habitantes de los pueblos de Loja y Machala en el sur del Ecuador actual y de Tumbes y Jaén en el norte peruano actual. En el año 1803, la gobernación de Guayaquil fue separada de la Audiencia de Quito e incluida nuevamente en el Virreinato del Perú. No obstante, en 1808, Guayaquil solicita al rey de España su reintegración al de Virreinato Nueva Granada, orden emitida en el año 1819 (Gran Enciclopedia del Perú, 1998).

Esta orden no se llega a efectuar dado que un año después, el 9 de octubre de 1820, Guayaquil declara su independencia de España. Eventualmente se adhiere a la nueva república llamada “Gran Colombia”, fundada por Simón Bolívar en el año 1819 y compuesta por las actuales repúblicas de Ecuador, Colombia, Venezuela y Panamá. Por su parte, el Perú se independiza el 28 de julio del año 1821.

Las fronteras de los nuevos Estados Sudamericanos recién se estaban consolidando, basadas en los principios de “*uti possidetis*” (lo que poseías poseerás), consistente en que un país tendría soberanía sobre el territorio que había administrado efectivamente hasta antes de su independencia, y de la “libre determinación de los pueblos”, consistente en que los pueblos podrían optar por pertenecer a un país al margen del *uti possidetis*. Sin embargo, estos principios fueron muchas veces motivo de conflictos y guerras entre ellos (St. John, 1999).

Uno de estos casos de dio a fines de los años 1820: la disputa que la Gran Colombia tenía con el Perú respecto a la posesión de los territorios de Tumbes, Jaén (actual región de Cajamarca) y Maynas (actuales regiones de Amazonas y Loreto) que la Gran Colombia reclamaba para sí a la vez que el Perú reclamaba Guayaquil, causó una guerra entre ambas naciones en el año

1828. El *statu quo* no obstante se mantuvo quedándose el Perú en posesión de estas regiones en lo legal, aunque en la práctica, el Estado tenía muy poca presencia en esas regiones (St. John, 1999).

Mapa 1: Mapa de la zona en disputa entre el Perú y la Gran Colombia.



Créditos a su autor.

Por otro lado, la Gran Colombia no sobrevivió a la muerte de Bolívar en el año 1830 fragmentándose de ella las repúblicas de Venezuela y de Ecuador. Ecuador heredó de esta manera los antiguos reclamos de la Gran Colombia ocurriendo numerosas disputas y algunos enfrentamientos armados desde entonces. A pesar de ello, las poblaciones fronterizas mantenían un constante comercio entre sí a lo largo de la costa y sierra, mientras que las regiones selváticas eran comúnmente olvidadas por las autoridades de Quito y Lima.

La provincia de El Oro empezó a crecer hacia fines del siglo XIX con el boom del cacao que se producía en ella. Éste nuevo rol exportador motivó la declaración de Puerto Bolívar como “Puerto Mayor de la República” y con la

construcción de líneas férreas hacia Machala (capital provincial) que integraron la provincia con Guayaquil y el resto del país (<http://www.eloro.gob.ec/historia/>). Por su parte, Tumbes no creció al mismo ritmo de El Oro aunque en 1871, fue declarada por José Balta como provincia considerando “sus riquezas petroleras (en 1864 se perfora el primer pozo tubular en el Perú y América) y marítimas”.

Tras la Guerra del Pacífico se construyó cerca de Tumbes una de las primeras refinerías de América del Sur que posteriormente se trasladó a Zorritos. El “Establecimiento Industrial de Petróleo de Zorritos” fue expropiado en 1934 por el gobierno de Benavides siendo una base importante para la conformación de la Empresa Petrolera Fiscal que eventualmente, en 1969, pasaría a llamarse Petróleos del Perú o Petroperú (Gran Enciclopedia del Perú, 1998).

El comercio entre ambas provincias se daba a través del “puente internacional” de Zarumilla que unía las localidades de Huaquillas en Ecuador y Aguas Verdes en Perú y de trochas cercanas por las que cruzaban los camiones. Aguas Verdes era también un apostamiento militar y policial más que una población en sí misma. A pesar de esta creciente relación comercial, las tensiones con el Ecuador iban al alza tras una serie de enfrentamientos en la selva en 1903, 1904, 1910, 1938 y 1939 culminando en la Guerra de 1941 entre el Perú y el Ecuador.

B. De Río a Itamaraty

Tras la victoria peruana en la guerra, la provincia ecuatoriana de El Oro fue ocupada por las tropas peruanas hasta que el gobierno ecuatoriano acepte un tratado que delimite definitivamente la frontera entre ambos países. Tras el

ataque a Pearl Harbor (7 de diciembre de 1941), se convoca el siguiente enero en Río de Janeiro a una conferencia de cancilleres donde se iba a determinar la posición de Latinoamérica frente a la causa de los EEUU. En esta conferencia, el Perú da su apoyo al esfuerzo de guerra norteamericano logrando el apoyo de los EEUU a la hora de ejercer presión para el cierre de la frontera con el Ecuador.

Es así que los EEUU, junto con Brasil, Argentina y Chile se convierten en garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro firmado el 29 de enero de 1942. Tumbes se convirtió en departamento el 25 de noviembre de ese año conforme a la Ley N° 9667 en reconocimiento a la victoria obtenida. En los años siguientes hasta 1950, año en que se retiró Ecuador de la comisión de demarcación, se colocaron los hitos a lo largo de la frontera peruano-ecuatoriana, salvo un tramo de 78 km ubicados en la Cordillera del Cóndor que Ecuador aprovechó para seguir reclamando un acceso soberano al Amazonas por ese sector desconociendo el Protocolo (Mares y Scott Palmer, 2012).

Mapa 2: Mapa de la reivindicación territorial que pedía el Ecuador en 1941.



Créditos a su autor.

A pesar de que el conflicto seguía latente y había cierto resentimiento en la población ecuatoriana, el comercio entre Tumbes y El Oro aumentó, aunque más por parte de los peruanos (Hocquenghem y Durt, 2002). Esto debido a que por esos años se concluye la construcción de la carretera Panamericana que conectó a Tumbes aún más con el resto del Perú (el viejo puente de Tumbes data de 1938) y al aumento de las exportaciones de plátanos a partir de 1948 que benefició a la economía de El Oro. La economía de la provincia de Zarumilla, hasta entonces consistente principalmente en la pesca, agricultura y ganadería se desarrolló notablemente gracias al comercio entre Huaquillas (exportaba a los peruanos telas, perfumes, radios, sombreros, etc.) y Aguas Verdes (exportaba a los ecuatorianos víveres, zapatos, plásticos y otros artículos básicos).

Ya a partir de la década de los 60 y 70, el aumento de las exportaciones petroleras en ambos países y el alza de sus precios internacionales tras la crisis de 1973 les trajo un cierto auge, incluyendo a Tumbes debido a sus lotes petroleros en actividad. No obstante, ese auge económico no se reflejaba en la calidad de vida de los habitantes que aún vivían en una gran precariedad.

Es por ello que, en 1971, se firmaron unos convenios entre ambos países que formaron la Comisión Económica Permanente Peruano Ecuatoriana encargada de nuevas políticas en pos de desarrollar la zona fronteriza. Uno de los proyectos elaborados por la Comisión fue el de Puyango Tumbes con la intención de aprovechar las aguas de este río para fines de irrigación (50 mil ha en Ecuador y 20 mil ha en Perú), control de aguas y como fuente para dos centrales hidroeléctricas de 250 MW (Documental del Perú: enciclopedia nacional básica, 1988). Sin embargo, no se llegó a desarrollar por sus altos

costos (2200 millones de dólares) y una rentabilidad de 9% según los cálculos del Plan Binacional. Los fenómenos de El Niño de 1983 y de 1998 afectaron notablemente a la economía de ambas regiones con fuertes lluvias tras dañar enormes áreas de cultivo, infraestructura y afectar las temporadas de pesca.

A pesar de estos pequeños casos de integración fronteriza, la cuestión de los 78 km faltantes de demarcar fue causa de nuevas disputas. La situación llegó a sus puntos más álgidos durante los conflictos del Falso Paquisha en 1981 y del río Cenepa 1995 en la cordillera de El Cóndor. Tras éste último conflicto, se dio inicio a las negociaciones para una paz duradera entre ambos países. Mares y Scott Palmer (2012), hacen un análisis profundo sobre éste proceso donde ambos países tuvieron que ceder en sus posturas históricas respecto al acceso soberano al Amazonas (Ecuador) y a la intangibilidad del Protocolo de Río (Perú). Los países garantes del Protocolo de Río participaron en la fase final de las negociaciones que concluyeron en la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia el 26 de octubre de 1998 en el Palacio de Itamaraty por los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad del Perú y de Ecuador respectivamente.

Actualmente, las localidades fronterizas del Perú y el Ecuador se han unido conformando la “Asociación Binacional de Municipalidades del Sur de Ecuador y del Norte del Perú” (ABIMSENOP). Esta Asociación se reúne anualmente y coordina con los municipios de la región fronteriza beneficiados por el Plan Binacional de Desarrollo (173 distritos peruanos y 60 municipios ecuatorianos) para luego transmitirle las necesidades de estos a los encargados correspondientes del Plan Binacional y de los Gabinetes Binacionales.

2.7. Relaciones entre Perú y Ecuador

Desde la firma del Tratado de Itamaraty, el Perú y el Ecuador buscaron mejorar sus relaciones bilaterales. Según Novak y Namihás (2010) esto se ha venido logrando por dos razones esenciales. La primera, gracias al cierre definitivo de la frontera y la aceptación de este tratado como política de estado por las autoridades subsiguientes en ambas naciones. La segunda razón del acercamiento fue la relación de interdependencia entre las poblaciones fronterizas en ambos países. En favor de esta relación se desarrolló una institucionalidad consistente en la creación de diversas instancias de diálogo que permitió un acercamiento constante y fluido entre las autoridades de ambos países en ámbitos tanto políticos como económicos y militares.

Dentro de los Acuerdos de 1998, el “Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza entre el Perú y Ecuador”, que empezaría a funcionar a partir de la colocación del último hito en la Cordillera del Cóndor, será destacado en la presente tesis por su rol en el planteamiento de las obras de infraestructura en Tumbes que se analizarán. Este Plan permitió una gran inversión en los años subsiguientes en infraestructura social y productiva y tendría efecto desde su año de aplicación en el 2000 hasta el 2009. En los mismos acuerdos, se establecieron una serie de reuniones que buscaron coordinar las acciones necesarias para cumplir con las metas del mencionado Plan y de la integración peruano ecuatoriana en general.

De esta manera, se establecieron el **Convenio sobre el Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves**, la **Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre medidas de Confianza**

Mutua y Seguridad y la **Administración del Canal de Zarumilla**. También, se establecieron tres **Comités de Frontera** (Tumbes-El Oro, Piura-Loja, Cajamarca-Zamora Chinchipe), a cargo de proponer soluciones al tránsito de personas y bienes y de supervisar la aplicación de los acuerdos del régimen fronterizo. Finalmente, la **Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana** identifica y promueve proyectos en temas relativos a “Régimen Fronterizo y Derechos de las Personas”, “Asuntos Sociales, Culturales y de Cooperación”, “Asuntos Ambientales y Productivos” y “Facilitación del Comercio y Turismo” cuya preparación está a cargo de cuatro Comités Técnicos Binacionales (CTB).

A partir de estas reuniones se crearon la **Comisión Mixta Permanente de Fronteras**, los **Mecanismos de Coordinación y Consulta Política 2+2** que reúne a los cancilleres y ministros de defensa de ambos países, la **Comisión Binacional de Lucha contra el Contrabando**, diversas Comisiones Binacionales de Administración de Cuencas y Recursos Hídricos, etc.

Cuadro 3: Mecanismos de Integración y Diálogo Perú-Ecuador.

Mecanismos de Integración y Diálogo	Año de Creación	Contexto
Plan Binacional y Fondo Binacional	1998	Acuerdos de Brasilia
Administración del Canal de Zarumilla	1998	Acuerdos de Brasilia
Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad	1998	Acuerdos de Brasilia
Comisión de Vecindad Peruano - Ecuatoriana	1998	Acuerdos de Brasilia
Comités de Frontera	1998	Acuerdos de Brasilia
Comisión Mixta Permanente de Fronteras	2000	Acuerdos de Brasilia
Gabinetes Binacionales Anuales	2007	Reunión Presidencial Lima
Mecanismo de Coordinación y Consulta Política 2+2	2007	1er Gabinete Binacional
Comisión Binacional de Lucha contra el contrabando	2007	1er Gabinete Binacional
Comisión Binacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla	2009	3er Gabinete Binacional

Fuente: Acuerdos de Brasilia (1998), Novak y Namihás (2010)
Elaboración: Propia

Volviendo al Plan Binacional, sus objetivos son promover la integración física de la región fronteriza y el desarrollo socioeconómico y preservando el medio ambiente, para sacar a sus habitantes de la precariedad en la que vivían antes de la paz. El ámbito de acción del Plan Binacional se conoce como la Zona de Integración Fronteriza Perú-Ecuador (ZIF) y abarca más de 400,000 km² (280 mil de los cuales corresponden al Perú) donde habitan alrededor de 3,2 millones de peruanos y 1,8 millones de ecuatorianos (www.planbinacional.org.pe).

Mapa 3: Zona de Integración Fronteriza entre el Perú y el Ecuador.



Créditos a su autor.

Las necesidades globales de inversión estimadas inicialmente en los Acuerdos de Brasilia para estos programas ascendían a US\$ 3,000 millones para ambos países, de los cuales US\$ 2,200 millones se obtendrían de fondos públicos y US\$ 800 millones de fondos privados. En una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en marzo del año 1999, se promovieron los proyectos del Plan Binacional consiguiendo parte de las promesas de financiamiento hechas en la misma (de Trazegnies, 2012).

Para el año 2006, el Perú había invertido US\$ 1,285 millones mientras que Ecuador cerca de US\$ 300 millones. Esto se debe a que Ecuador no cuenta con un modelo de concesiones al sector privado; aunque, el sur de Ecuador contaba previamente con una mejor infraestructura que el norte peruano (Scott Palmer, 2009). Al año 2013, las inversiones en el marco del Plan Binacional superan los US\$ 4,000 millones en ambos lados de la frontera (www.planbinacional.org.pe); pero, dado el crecimiento de las economías de ambos países en la última década que los han vuelto economías de ingreso medio, se hace más difícil obtener recursos a través de donaciones internacionales.

El “Capítulo Ecuador del Plan Binacional” está adscrita en el marco de la “Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo” (SENPLADES), mientras que, en el Perú, el Plan Binacional es un Organismo Internacional a cargo del “Capítulo Perú” y tiene el rol de articulador de programas y proyectos de los distintos niveles de gobierno que busquen el desarrollo de la ZIF para financiarlos a través de la cooperación internacional y/o de recursos propios y a su vez facilitar sus procesos de implementación.

Para ver el financiamiento del Plan específicamente se creó un “Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo” encargado de captar recursos no reembolsables para cofinanciar los proyectos incluidos en el Plan Binacional, aunque no cuenta con un rol ejecutor. Los recursos provienen principalmente de los sectores del gobierno y las autoridades subnacionales directamente relacionados con los proyectos a través de convenios de apoyo interinstitucional. Además, promueve el desarrollo de capacidades de diversas micro, pequeñas

y medianas empresas en la ZIF en los sectores de turismo, artesanía y agroindustria facilitando el acceso de estas a los mercados regionales e internacionales (www.planbinacional.org.pe).

Los ejes temáticos del Plan Binacional de Desarrollo han girado alrededor de cuatro programas principales con la siguiente cartera de proyectos de acuerdo a lo planteado en los Acuerdos de Paz de Brasilia:

Cuadro 4: Programa Binacional de Infraestructura Productiva y Social (millones US\$)

	Público	Privado	Total
Proyecto Puyango - Tumbes	575,000,000	100,000,000	675,000,000
Plan Urbano Eje Tumbes - Machala	50,000,000		50,000,000
Interconexión Vial	388,700,000		388,700,000
Guayaquil - Piura	80,700,000		80,700,000
Arenillas - Sullana	34,000,000		34,000,000
Loja - Sullana	37,000,000		37,000,000
Loja - Sarameriza	104,000,000		104,000,000
Méndez - Yaupi - Borja (Campanquiz - Santiago)	133,000,000		133,000,000
Manejo de Cuencas Hidrográficas	12,000,000		12,000,000
Reforestación/Evaluación de Recursos Naturales/Estudios Hidromorfológicos para Navegación			NP
No precisados	272,300,000	100,000,000	372,300,000
Subtotal	1,298,000,000	200,000,000	1,498,000,000

Fuente: Acuerdos de Brasilia, 1998

Elaboración: Propia

Cuadro 5: Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva (millones US\$).

	Perú	Ecuador	Total
Centros Nacionales de Atención de Frontera	4,500,000	4,750,000	9,250,000
Proyectos de Desarrollo Sostenible	36,421,878	20,000,000	56,421,878
Proyectos de Infraestructura Física	149,078,122	165,250,000	314,328,122
Represas e Irrigaciones	22,720,000	25,000,000	47,720,000
Generación de Electricidad	24,860,122	41,350,000	66,210,122
Muelles, puertos y atracaderos	18,341,597	15,000,000	33,341,597
Aeropuertos y aeródromos	8,611,403	10,000,000	18,611,403
Terminales Terrestres	1,250,000	3,000,000	4,250,000
Caminos Rurales	73,295,000	70,900,000	144,195,000
Fondo Concursable para pequeños proyectos	10,000,000	10,000,000	20,000,000
Subtotal	200,000,000	200,000,000	400,000,000

Fuente: Acuerdos de Brasilia, 1998

Elaboración: Propia

Cuadro 6: Programas Nacionales de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social (millones US\$).

	Perú	Ecuador	Total
Salud	24,833,000	25,142,500	49,975,500
Educación	24,786,000	20,132,000	44,918,000
Agua Potable y Alcantarillado	50,785,140	41,383,500	92,168,640
Desarrollo Urbano	54,880,860	58,924,000	113,804,860
Electrificación	26,000,000	16,014,000	42,014,000
Telecomunicaciones	1,810,000	12,000,000	13,810,000
Comunidades Nativas, Medio Ambiente y Reforestación	56,905,000	66,404,000	123,309,000
Fondo Concursable para pequeños proyectos	10,000,000	10,000,000	20,000,000
Subtotal	250,000,000	250,000,000	500,000,000

Fuente: Acuerdos de Brasilia, 1998

Elaboración: Propia

Cuadro 7: Programa de Inversión Privada (millones US\$).

	Público	Privado	Total
Interconexión de Oleoductos		350,000,000	350,000,000
Interconexión Eléctrica		21,000,000	21,000,000
Circuitos Turísticos/Exploración y Explotación Minera/Interconexión de Telecomunicaciones/Red Bancaria Fronteriza/Concesiones en infraestructura/Correo Fronterizo			NP
Pesca artesanal, Industrial y Acuicultura	2,000,000		2,000,000
No precisados		229,000,000	229,000,000
Subtotal	2,000,000	600,000,000	602,000,000

Fuente: Acuerdos de Brasilia, 1998

Elaboración: Propia

Scott Palmer (2009) reconoce que el Plan Binacional creó expectativas en la población y autoridades de la ZIF de dos maneras: que el monto de US\$ 3000 millones serían desembolsados inmediatamente y que los gobiernos locales no deberían financiar ningún proyecto. No obstante, se ha logrado mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ZIF donde la población de ecuatorianos pasó entre 1990 al 2006 de 65% a 45% su nivel de pobreza mientras que en el Perú había hacia enero del 2011, 1,6 millones y 800 mil nuevas personas que gozaban de agua y saneamiento y de conexión eléctrica

respectivamente según un informe del embajador José Antonio Arróspide, director ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional (de Trazegnies, 2012).

2.8. Gabinetes Binacionales

Una de las más recientes instancias de diálogo creadas para fomentar las relaciones bilaterales entre el Perú y Ecuador son las “Reuniones de Gabinetes de Ministros Binacionales”. La idea de establecer éste tipo de reuniones para mejorar las relaciones internacionales y los procesos de integración entre los países parece ser novedosa entre los países del mundo. Lo que se había llevado a cabo en diversos países durante las últimas décadas eran reuniones bilaterales y multilaterales entre embajadores y equipos de trabajo de uno o varios sectores del país en foros internacionales o en visitas protocolares.

A diferencia del resto de encuentros, los “Gabinetes Binacionales” tienen la ventaja de que los Ministros de Estado y los Presidentes de ambos países junto con las autoridades locales de la región fronteriza se reúnen para coordinar conjuntamente y al más alto nivel “en un clima de confianza mutua y transparencia” la agenda y las políticas a realizar por los mismos en reuniones presididas por los presidentes tal y como ocurre internamente en cada país (Novak y Namihas, 2010). Esto representa una ventaja en el Proceso de Toma de Decisiones del Estado ya que permite una mejor coordinación en una burocracia donde suelen haber muchos participantes con intereses divergentes y con una sola perspectiva sobre un tema (Halperin y Kanter, 1992).

En el caso particular de las repúblicas del Perú y Ecuador, los Gabinetes Binacionales consisten en reuniones de los gabinetes de ambos países con el

objetivo de desarrollar una “agenda amplia y profunda”, orientada especialmente al beneficio de las poblaciones de la ZIF a lo largo de la frontera peruano ecuatoriana. Los compromisos alcanzados en cada reunión se plasman en Declaraciones Presidenciales y en los planes de trabajo que se agenden que sirven de guía para el trabajo de ambos países en los meses posteriores a la reunión y cuyo cumplimiento es evaluado en el siguiente Gabinete Binacional (Novak y Namihás, 2010).

El embajador peruano Vicente Rojas aportó datos interesantes sobre la concepción política de los Gabinetes Binacionales. Antes de que asumiera su primer mandato en enero del 2007, se coordinó una reunión entre Rafael Correa y el presidente peruano Alan García en el Palacio de Gobierno de Lima. Tanto Correa como algunos de sus próximos ministros participaron de la reunión y, en aras de que la conversación sobre potenciales áreas de trabajo conjuntas entre ambos países para los años posteriores se mantenga, el embajador Rojas (en ese entonces asignado en Ecuador) le sugirió al entonces canciller peruano José Antonio García Belaúnde, el establecer reuniones anuales entre ambos gabinetes. La idea se propuso a ambos presidentes siendo de su mutuo agrado e iniciándose entonces las coordinaciones para el primer Gabinete Binacional en la ciudad de Tumbes el año 2007.

El Plan Binacional continuó avanzando con sus programas siendo supervisados también durante los Gabinetes Binacionales. A pedido de la ABIMSENOP, se procedió a prorrogar dos veces la vigencia del Plan Binacional para que continúen trabajando, conjuntamente con los ministerios involucrados, los proyectos de desarrollo. La primera en el 2008 por 5 años más hasta el 2013,

y la segunda en el marco del quinto gabinete binacional en la que se amplió su tiempo de trabajo por 10 años más hasta el año 2023. De esta manera, los Gabinetes Binacionales se mantienen como el principal mecanismo de diálogo e integración en los últimos años entre ambos países.

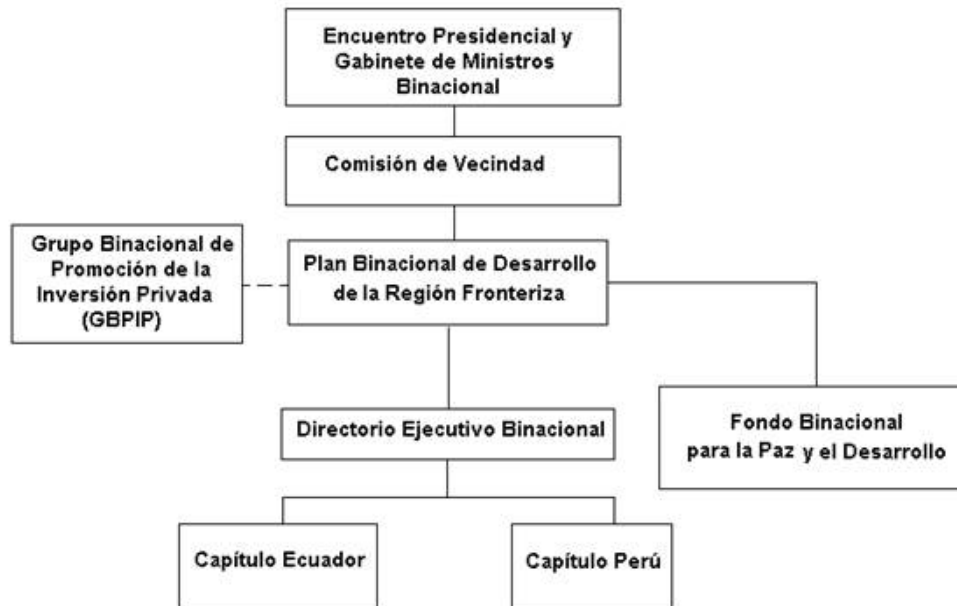
Conforme fueron dándose los gabinetes binacionales, los ejes temáticos fueron ampliándose. Actualmente, la agenda que se maneja gira en torno a cinco ejes principales: seguridad y defensa; infraestructura y conectividad; productivo, comercial y turístico; ambiental, energético y minero; eje social. A la fecha, se han llevado a cabo 10 Gabinetes Binacionales intercalándose cada año el rol de anfitrión entre ambos países.

- Tumbes, 1 de junio del 2007
- Machala, 25 de octubre del 2008
- Piura, 22 de octubre del 2009
- Loja, 26 de octubre del 2010
- Chiclayo, 29 de febrero del 2012
- Cuenca, 23 de noviembre del 2012
- Piura, 14 de noviembre del 2013
- Arenillas, 30 de octubre del 2014
- Jaén, 18 de diciembre del 2015
- Macas, 7 de octubre del 2016

En el Gráfico 4, podemos apreciar cómo los Comités de Vecindad, presididos por los Cancilleres de ambos países y que reciben las propuestas de los CTB, son claves para coordinar con el Plan Binacional esas propuestas para que éste cumpla su rol articulador descrito. A su vez, las Cancillerías son las encargadas de monitorear en base a esto los avances que los distintos sectores se hayan comprometido a realizar en un Gabinete Binacional y nuevas propuestas para el siguiente. Finalmente, ordenan las distintas prioridades

sectoriales para dar una posición como país en reuniones previas al próximo Gabinete Binacional.

Gráfico 4: Estructura de mecanismos de integración Perú-Ecuador.



Fuente: www.planbinacional.org.pe

Actualmente, tras la experiencia ganada entre el Perú y Ecuador, se implementó éste mecanismo de coordinación anual entre el Ecuador y Colombia llevándose a cabo el primer Gabinete Binacional entre ambos países el 11 de diciembre del 2012 en la ciudad de Tulcán (Ecuador). Se replicó también esta experiencia entre el Perú y Colombia dándose el primer Gabinete Binacional entre ambos el 30 de septiembre del 2014 en la ciudad peruana de Iquitos, así como con la República de Bolivia el 23 de junio del 2015 en la ciudad peruana de Puno y con la República de Chile el 7 de julio del 2017 en la capital del Perú, Lima. El Perú busca tener a los Gabinetes Binacionales como un mecanismo de coordinación con todos sus vecinos por lo que se preparará en un futuro próximo reuniones de éste tipo con Brasil.

3. MARCO METODOLÓGICO

Éste capítulo se dividirá en dos partes principales: la primera buscará desarrollar un modelo metodológico que permita obtener los recursos e información necesarios para responder a la pregunta de investigación. La segunda parte, buscará introducir al lector a los sectores que serán parte importante de la recolección de información.

3.1. Eligiendo un modelo metodológico

En el presente trabajo se utilizará de manera general un estudio de caso diacrónico para demostrar la siguiente pregunta de investigación: ¿los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador lograron formular mecanismos de diálogo y coordinación de tal forma que hubo una mejor ejecución de obras de infraestructura de integración con Ecuador en la región de Tumbes a partir del 2007? Para ello, se requiere establecer un marco temporal lo suficientemente amplio para evaluar los efectos que los gabinetes binacionales tuvieron en las obras de infraestructura en la región Tumbes el cual dependerá de las obras elegidas para ser sujeto de análisis.

Para evaluar la hipótesis de la presente tesis se buscará una política pública de infraestructura que cumpla los siguientes requisitos: ser proyectos que integren la ZIF de ambos países cuyo impacto beneficie a un alto número

de personas y que, haciendo una primera revisión de las Actas de los distintos mecanismos de integración entre Perú y Ecuador entre los años 2007 y 2011, haya sido priorizada, dándonos cuenta de esto por el número de veces en que fue nombrada. En ese marco, se ha considerado las obras del Eje Vial N° 1, a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Dentro de la misma, existen numerosas obras menores como puentes y asfaltado por tramos.

Dentro de estas destacan los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF). Estos están a cargo de una junta de administradores binacional que, en el caso peruano está conformada por la SUNAT-Aduanas, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), PNP-Migraciones y el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES). Se tomará en cuenta el ciclo de políticas públicas planteado por Subirats – visto en el Marco Teórico – que siguieron las obras seleccionadas usando un enfoque de análisis de “arriba hacia abajo” para estudiar su implementación.

Una vez identificada la política pública de infraestructura a evaluar, se procede a identificar las variables y sus respectivos indicadores que permitirán determinar la influencia de los Gabinetes Binacionales en el ciclo de políticas del CEBAF del Eje Vial N° 1. Tal y como se aprecian en el Cuadro 8, las variables que permitirán responder la pregunta de investigación son la voluntad política que hayan tenido las autoridades para impulsar la obra a través de los mecanismos de coordinación y diálogo existentes desde la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia. La segunda variable es la gestión de los Gabinetes Binacionales misma y el cumplimiento de los Acuerdos firmados anualmente tanto en sus reuniones como en las preparatorias como las de la Comisión de

Vecindad y, la tercera variable, el rol de los distintos gestores involucrados en la elaboración del CEBAF y su relación con los Gabinetes Binacionales.

Cuadro 8: Variables e Indicadores de la investigación.

Variable Dependiente: Impacto de los Gabinetes Binacionales Perú-Ecuador en la implementación del CEBAF en Tumbes.	
Variables Independientes	Indicadores
1. Voluntad política de ambos países.	Agenda existente y Acuerdos firmados
	Creación del Plan Binacional de Desarrollo
	Creación del Fondo Binacional
2. Implementación de Gabinetes Binacionales y supervisión de cumplimiento de Acuerdos.	Realización de reuniones de Presidentes
	Realización de reuniones de Cancilleres (Comisión de Vecindad y Comités Técnicos Binacionales)
3. Gestores definidos del proceso tanto Nacional como Regional.	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
	Gobierno Regional de Tumbes
	Administración del CEBAF

Elaboración: Propia.

Para la presente tesis se usará la metodología propuesta por Barzelay y Cortázar (2004) para estudios de caso. Esta consiste en generar una “narrativa” que nos permita identificar los “hitos” de distintos procesos, entendidos como “una secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dados” orientadas alrededor de un episodio central que, en éste caso, sería el de la formulación de las políticas públicas de infraestructura en el marco de los Gabinetes Binacionales. En el Gráfico 5, se puede observar la estructura que la narrativa seguirá para contextualizar y analizar mejor los hechos donde las flechas determinan la influencia de un evento sobre otro.

Gráfico 5: Estructura Narrativa.



Fuente: Barzelay y Cortázar (2004)

Para la presente tesis, estos términos se traducen de la siguiente manera:

- **Eventos anteriores:** Relaciones entre Perú y Ecuador tras los Acuerdos de Brasilia y dinámica de la frontera Tumbes-El Oro.
- **Eventos Contemporáneos:** Implementación de los Gabinetes Binacionales como mecanismos de coordinación e integración.
- **Eventos Relacionados:** Monitoreo de avance de las obras en la Comisión de Vecindad y Gabinetes Binacionales.
- **Episodio:** Proceso de formulación e implementación de las obras vinculadas al CEBAF del Eje Vial N° 1.
- **Eventos Posteriores:** Etapas de evaluación y monitoreo.

Siguiendo esta metodología, las evidencias necesarias para responder la pregunta de investigación de éste estudio de caso se obtendrán a través de tres mecanismos de recolección de información. El primero, será la revisión de documentación escrita como, por ejemplo, documentos bilaterales firmados por representantes oficiales de ambos países y documentos internos de los

organismos encargados de la implementación de las obras. Concretamente, se considerarán las Actas de los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador desde la primera implementación de los mismos en el año 2007 hasta el año 2011 en que finalizaron las obras relativas al CEBAF. También, se revisarán los reportes preparatorios a cada Gabinete Binacional entre el Perú y Ecuador, así como las Actas de las Reuniones de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana y los Comités Técnicos Binacionales. En todas ellas se acotará la búsqueda a aquellas secciones donde se mencionen las obras evaluadas en la presente tesis, así como aquellas referencias a la región Tumbes.

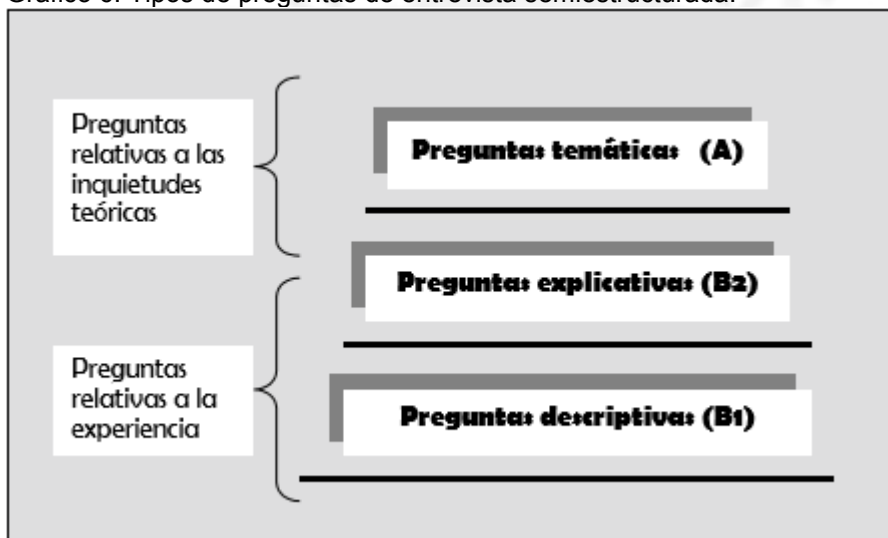
Un segundo mecanismo son las entrevistas a aquellos actores claves que tengan relación directa o que conozcan muy bien sobre el proceso de formulación e implementación del CEBAF. Se plantearán entrevistas semiestructuradas que incentiven el relato del entrevistado donde muchas preguntas podrían ser resueltas durante el mismo (Barzelay y Cortázar, 2004). Estas se realizarán a miembros de la Cancillería Peruana involucrados en los Gabinetes Binacionales entre el Perú y Ecuador como el encargado de las relaciones con Ecuador. Además, se entrevistará a representantes del Plan Binacional y del Fondo Binacional y a actores locales como el Gerente de Infraestructura del Gobierno Regional de Tumbes. Finalmente, se entrevistará a representantes del MTC, sector encargado de la implementación del CEBAF.

Un tercer mecanismo será el de una Guía de Observación de las Obras seleccionadas a través de una visita in situ al CEBAF. Ello permitirá obtener información complementaria a través de la realización de una entrevista al Intendente de Aduanas del CEBAF. Además, se aportará mapas de las obras y

fotos de las mismas (ver Anexos) para ubicar las obras dentro del contexto geográfico descrito en el capítulo anterior.

Asimismo, se buscará indagar sobre el rol de los mecanismos de integración creados durante los Acuerdos de Paz como el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, la Comisión de Vecindad y los Comités Técnicos Binacionales en el ciclo de formulación, implementación y monitoreo de la obra seleccionada.

Gráfico 6: Tipos de preguntas de entrevista semiestructurada.



Fuente: Barzelay y Cortázar (2004)

Conforme a éste enfoque, se optó por desarrollar dos grupos de preguntas (ver Anexos) que seguirán la estructura descrita en el Gráfico 6. El primero, para los representantes de instituciones coordinadores a nivel general como aquellos miembros de la Cancillería y el Plan Binacional, mientras que el segundo grupo para aquellos encargados directamente de las obras particulares como miembros del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Intendente de Aduanas. Es importante resaltar que esta selección de entrevistas permite una triangulación de informantes como sugieren Barzelay y Cortázar, para

entender todas las aristas del proceso a lo largo de la línea temporal (de eventos más antiguos a más recientes) que servirá de eje para las entrevistas.

3.2. Análisis de los sectores involucrados

A continuación, se describirá el rol de las distintas entidades involucradas en el desarrollo de los CEBAF para poder contextualizar la narrativa que se realizará una vez obtenida la información necesaria para ella a través de los mecanismos de recolección descritos previamente.

En el Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente encargado de “ejercer la representación del Estado en el ámbito internacional a través del Servicio Diplomático de la República”. Los Gabinetes Binacionales como política pública están enmarcadas por el primer Objetivo Estratégico de la institución: “Posicionar al Perú a nivel regional y global como potencia regional emergente en los ámbitos bilaterales y multilaterales”. Dentro del Ministerio, la Dirección de América del Sur es la encargada de promover y defender los intereses y objetivos del Perú en las relaciones bilaterales con los países de esta región.

Dentro de su organigrama se encuentran las Oficinas Desconcentradas las cuales son responsable de ejecutar “la estrategia de desarrollo fronterizo del país, promover la inserción de las capacidades locales en la economía regional y mundial y el aprovechamiento eficiente de los acuerdos binacionales (...) apoyando así el proceso de descentralización del país”. Además, estas oficinas “contribuyen a la formulación e inclusión de contenidos de interés regional dentro de la política exterior, al fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de

las regiones para aprovechar las oportunidades existentes en el ámbito internacional y a impulsar el proceso de integración y desarrollo de las regiones de frontera con las zonas limítrofes de los países vecinos”. De las 9 oficinas desconcentradas que tiene el Ministerio, la de Tumbes servirá para entender mejor el rol de los Gabinetes Binacionales sobre las obras que serán objeto de análisis en esta tesis (<http://www.rree.gob.pe/SitePages/home.aspx>).

También se encuentra dentro del organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza la cual se desempeña como ente rector en “los temas vinculados a la integración fronteriza, encargada de aportar al proceso de descentralización y apoyar (...) en la promoción de acciones para el desarrollo de las regiones de frontera, así como para brindar impulso a los procesos de integración fronteriza con los países limítrofes” (<http://www.rree.gob.pe/SitePages/home.aspx>).

Finalmente, en lo que se refiere a la Red Vial Nacional del Perú, esta se divide en Vías Nacionales (ejes troncales que conectan al país a lo largo de varias regiones), Vías Regionales (aquellas que conectan varias provincias dentro de una región), Vías Vecinales (aquellas circunscritas a una provincia y/o distrito) y Caminos de Herradura (caminos para caballerizas). PROVÍAS Nacional es un organismo adscrito al despacho Viceministerial de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con autonomía administrativa y financiera creado en el año 2002 y está a cargo de las obras de construcción y mantenimiento de las Vías Nacionales (<http://www.proviasnac.gob.pe/>), estando el resto a cargo de PROVÍAS Descentralizado.

4. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Siguiendo la metodología especificada en el capítulo anterior, se seleccionó a los siguientes actores, los cuales consintieron de manera informada ser entrevistados para la presente tesis de investigación:

- **Guillermo Pardavé:** ex Jefe del Departamento de Ecuador del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- **Vicente Rojas:** ex Director Ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador.
- **Edith Alcorta:** Coordinadora Nacional del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Perú - Ecuador.
- **Mauro Mayta:** Especialista en Programación Física de PROVÍAS Nacional.
- **Washington Tineo:** Intendente de Aduanas de Tumbes.
- **Lenin Ávila:** Gerente Regional de Infraestructura de Tumbes.

También, se realizó un viaje de campo a la Región de Tumbes del 8 al 12 de agosto del 2016 en el que se realizaron las entrevistas al Intendente de Aduanas de Tumbes y a diversos representantes del Gobierno Regional de Tumbes para complementar la información brindada por el Gerente Regional de Infraestructura. Asimismo, se realizó una visita in situ a las obras cuyas fotos se encuentran en el anexo. Cabe destacar que las autoridades y representantes de

Tumbes se alegraron por el interés de la presente tesis en su región y aprovecharon para hacer ver distintas potencialidades y carencias de la misma.

La información brindada por estos entrevistados se ha resumido en el Cuadro 9 siendo agrupada en un orden temporal conforme a las distintas etapas del ciclo de políticas públicas del CEBAF del Eje Vial N° 1 para así determinar el rol que tuvieron sus respectivos sectores y los Gabinetes Binacionales en la elaboración e implementación del mismo.

La información recolectada en las entrevistas nos permite ordenar la secuencia de eventos de la siguiente manera. En primer lugar, producto de la paz de Itamaraty en 1998 entre el Perú y Ecuador, se implementó el Plan Binacional de Desarrollo el cual planteó como una serie de proyectos binacionales agrupados en distintos ejes en favor de la región fronteriza. Como parte del Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva, se plantearon unos 5 ejes de interconexión vial. El Eje Vial N° 1, objeto de esta investigación, se daba en el recorrido de la ya existente carretera Panamericana Norte en el lado peruano atravesando la región de Tumbes hacia la provincia ecuatoriana de El Oro.

Estas acciones se ubicarían en el análisis de la necesidad pública y en su puesta en agenda dentro del ciclo de políticas públicas de las obras que estamos analizando, dado que los Acuerdos de Brasilia crearon una institucionalidad a través del Plan Binacional para el planeamiento de diversas obras en beneficio de la ZIF asignándose también el presupuesto preliminar para las mismas y encargando al Fondo Binacional, la obtención de los recursos.

Cuadro 9: Rol de los Gabinetes Binacionales en el ciclo de políticas públicas del CEBAF.

			Rol de Gabinetes Binacionales en el ciclo de políticas públicas del CEBAF			
Sector	Cargo	Nombre	Percepción y Puesta en Agenda	Formulación de la Política	Implementación de la Política	Monitoreo y Evaluación
Cancillería	Ex Jefe del Departamento de Ecuador	Guillermo Pardavé	Plan Binacional recogió propuestas de desarrollo de la ZIF, entre ellas, el Eje Vial 1.	Plan Binacional, a través del Fondo Binacional, buscó financiamiento para la obra.	En los Comités Técnicos Binacionales (CTB) y en la Comisión de Vecindad (CV) se facilitó la coordinación binacional durante las obras.	A cargo de PROVÍAS Nacional.
Plan Binacional	Ex Director Ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional	Vicente Rojas	Plan Binacional articuló proyectos y esfuerzos conjuntos para la ZIF.	Plan Binacional coordinó con técnicos del MTC la elaboración del proyecto y el Fondo Binacional buscó financiarlo.	En las reuniones preparatorias de los Gabinetes Binacionales, entre ellas la CV, los ministros priorizaron los temas a tratar como los CEBAF.	A cargo de PROVÍAS Nacional.
	Coordinadora Nacional del Fondo Binacional	Edith Alcorta	Los ministerios establecieron la agenda de políticas para el Plan Binacional.	Se realizaron distintos convenios con la Comunidad Europea para la formulación y financiamiento de la obra.	Obra encargada a PROVÍAS Nacional.	A cargo de PROVÍAS Nacional.
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Especialista en Programación Física de Provías Nacional	Mauro Mayta	Cancillería identificó proyectos de Desarrollo Fronterizo entre ellos el Eje Vial 1.	Se realizaron estudios de prefactibilidad y expedientes técnicos conforme a la normativa del SNIP.	Se realizaron licitaciones por etapas a consorcios constructores y supervisores. Se reportó a la Cancillería anualmente durante el proceso en los CTB.	Se realizan tres tipos de monitoreo: anual, periódico (5 años) y atenciones por emergencia.
CEBAF	Intendente de Aduanas de Tumbes	Washington Tineo	Decisión 502 de la Comunidad Andina de Naciones.	Se diseñó los CEBAF en ambas cabeceras y con una concepción europea de los pasos de frontera.	Obra encargada a PROVÍAS Nacional. Gabinetes Binacionales impulsaron la implementación.	A cargo de PROVÍAS Nacional. Falta continuar las etapas 2 y 3 del CEBAF.
Gobierno Regional de Tumbes	Gerente Regional de Infraestructura	Lenin Ávila	Tras la paz de 1998, el comercio por Aguas Verdes a Ecuador aumentó considerablemente.	La ABIMSENOP tiene un espacio durante los Gabinetes Binacionales. Pero, los Gobiernos Regionales sólo están a cargo de políticas de alcance regional.	Obra encargada a PROVÍAS Nacional.	A cargo de PROVÍAS Nacional.

Elaboración: Propia

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, estableció una serie de políticas para regular las Zonas de Integración Fronteriza entre sus miembros el 22 de junio del año 2001 a través de la Decisión 501. Además, en esa misma fecha, la Decisión 502 reguló los CEBAF definiéndolos como instalaciones cercanas a un paso fronterizo en donde se presta el “servicio de control integrado del flujo de personas, materiales, equipajes, mercancías y vehículos” (Decisión 502 CAN). Los CEBAF serían reemplazos de los Centros Nacionales de Atención en Fronteras (CENAF), que fueron creados en el año 1993 con el propósito de concentrar en un mismo lugar a las autoridades involucradas en la movilidad de personas y mercancías en la frontera, ya que se buscaba que los primeros pudieran tener procedimientos administrativos estandarizados en aras de la simplificación de los mismos para facilitar el flujo de mercancías y personas (Fuentes, 2008).

Mientras tanto, el 23 de septiembre del año 2000 en la ciudad de New Orleans, el grupo consultivo Perú-Ecuador se reunió con representantes de la Comunidad Europea con quienes se acordó mediante el Convenio de Financiación ALA/2000/03007 que se contrataría un consultor para realizar estudios de ingeniería que sirvan para realizar obras de “rehabilitación y modernización” específicas en el corto y mediano plazo en el Eje Vial N° 1.

Dentro de estos estudios se detectó una necesidad de liberar el paso por el puente internacional de Aguas Verdes (Perú) y Huaquillas (Ecuador) para establecer un mejor control tanto aduanero como de cruce de personas dado que

desde la firma de la paz el intercambio comercial y turístico se había incrementado notablemente. Este mayor flujo había llevado a que la infraestructura existente no se dé abasto para evitar la creciente congestión y desorden.

Es por ello que, para el año 2005, se había establecido un proyecto para hacer una variante internacional del Eje Vial N°1 de 8,82 kilómetros de largo junto con un nuevo Puente Internacional 83,6 metros de largo y Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF) en ambos lados de la frontera como parte de los constantes proyectos de modernización del Eje Vial N° 1.

En noviembre del 2005, se consiguió el presupuesto necesario para realizar la obra a través de un Convenio de Financiación (ALA/2005/17-545: “Apoyo a la integración física regional/Eje Vial N° 1 Perú-Ecuador”) que consistió de una donación asignada como cooperación no reembolsable ascendente a 51 millones de Euros de la Comunidad Europea para las obras de ambos lados de la frontera a lo que se sumó 7'137,167 y 9'045,994 euros de recursos propios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú y el Ministerio de Transportes y Obras Públicas de Ecuador respectivamente para financiar las obras de sus lados de la frontera. El Convenio fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 026-2006-RE el 4 de junio del 2006 entrando en vigencia el 17 del mismo mes.

La parte del proyecto que le correspondía al Perú fue asignada a PROVÍAS Nacional, el cual, para gestionar mejor la construcción de la obra, la dividió en 3 etapas, según documentos internos de la institución. La primera consistió en la

variante internacional de la Carretera Panamericana la cual se inició el 17 de febrero del 2007 y concluyó el 26 de mayo del 2009 con un costo de S/. 125,4 millones. La segunda etapa consistió en el nuevo Puente Internacional entre Perú y Ecuador y los trabajos se iniciaron el 2 de diciembre del 2008 y concluyeron el 30 de noviembre del 2009 con un costo de S/. 18,737 millones. Finalmente, la última etapa consistente en el CEBAF del lado peruano se inició el 20 de julio del 2007 y concluyó el 30 de abril del 2011 con un costo de S/. 23,87 millones.

Estos ejes fueron licitados quedando la construcción del primer paquete a cargo del “Consortio Hidalgo & Hidalgo S.A.” y el “Consortio Applus Norcontrol – Caminosca – Vera & Moreno” a cargo de su supervisión. Para el segundo paquete, la construcción fue encargada al “Consortio Construcción y Administración S.A. – Hidalgo & Hidalgo S.A.” mientras que la supervisión estuvo a cargo del “Consortio Vera & Moreno – Caminosca – Clothos – Scott Wilson – Applus Norcontrol”.

Finalmente, el tercer paquete estuvo en un principio adjudicado a la empresa “PADKO S.A.” y al “Consortio Supervisor Vera & Moreno – Caminosca – Clothos – Scott Wilson – Applus Norcontrol”. No obstante, debido a retrasos en los plazos de construcción se resuelve el contrato en el 2009 de éste paquete y se vuelve a convocar a una licitación que, tras un primer intento en el que el proceso es declarado desierto, en el 2010, ganan el “Consortio Binacional” (Construcción y Administración S.A. – Hidalgo e Hidalgo S.A.) para la construcción junto al

“Consortio Supervisor CEBAF” (Acruta & Tapia Ingenieros S.A.C. – Hidroingeniería S.R.L.). El CEBAF entró en funcionamiento en enero del año 2013.

Con la implementación de los Gabinetes Binacionales en el 2007, la Cancillería asumió el rol de organizar anualmente reuniones de coordinación entre los distintos sectores con su respectiva contraparte. Es así que se ve en las Actas de esos años de los Gabinetes Binacionales, en lo relativo al eje de Infraestructura y Conectividad, el interés de promover la rápida finalización de la construcción del CEBAF. Éste impulso venía desde las reuniones de los Comités Técnicos Binacionales previos y durante los Gabinetes Binacionales como fue en el caso de los CTB de Régimen Fronterizo y del CTB de facilitación del Comercio, Inversiones y Turismo tal y como consta en sus Actas, y habría influido en la relativamente rápida resolución de los problemas con la concesión a cargo de la construcción del CEBAF y de su supervisión.

Sin embargo, una vez finalizado y puesto en funcionamiento no se continuó con el impulso inicial para terminar la segunda (comedores y auditorios) y tercera etapa (depósitos para carga refrigerada y a granel) según Washington Tineo, Intendente de Aduanas del CEBAF. Además, sigue pendiente la culminación de los CEBAF en los Ejes Viales N° 2, 3 y 4 cuyos avances se están monitoreando a través de los Gabinetes Binacionales desde sus etapas de formulación y estudios. El quinto eje vial aún se encuentra en evaluación por PROVÍAS Nacional y aún se coordina con las autoridades ecuatorianas su implementación.

Algunas recomendaciones que se dieron son que los gobiernos locales participen más de los proyectos de carácter binacional, cuyo ámbito de influencia involucra a varios gobiernos locales peruanos y ecuatorianos por lo que corren a cargo de los Ministerios y de sus organismos adscritos. Los gobiernos locales no están a cargo de la implementación de esos proyectos; sin embargo, demandan una mayor participación y coordinación en el planteamiento de soluciones a las necesidades que surgen en la ZIF durante los Gabinetes Binacionales. Ellos se ven perjudicados a la hora de plantear proyectos que, según el SNIP, no serían viables por la poca demanda que habría en los pueblos y caseríos de ambos lados de la frontera como en el caso de carreteras regionales o vecinales que hoy no tienen acceso a las grandes ciudades de la región Tumbes y a su dinámica económica.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores está asumiendo muchas responsabilidades durante la coordinación de todos los mecanismos de diálogo existentes con Ecuador. Mientras tanto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y PROVÍAS Nacional reconocen también que el SNIP debe mejorar para poder facilitar la elaboración de proyectos en lo que se refiere a tiempos y a distintos procesos burocráticos por los que cada uno debe pasar antes de implementarse. Además, también reconocen la necesidad de que tanto en los gobiernos locales (donde PROVÍAS Descentralizado coordina con ellos) como en el mismo MTC y SNIP hace falta una mejor capacitación de los gestores públicos para elaborar mejores proyectos y llevarlos a cabo de manera más eficiente.

5. CONCLUSIONES

El Perú y el Ecuador han podido avanzar notablemente en su integración desde la firma de la paz y el cierre definitivo de la frontera terrestre en octubre de 1998. Los datos del intercambio comercial entre ambos países (US\$ 300 millones en 1998 hasta US\$ 2,630 millones en el 2014) lo demuestran claramente. Además, con la instauración de diversos mecanismos de integración en los Acuerdos de Brasilia se ha podido fomentar el desarrollo de la frontera peruano ecuatoriana donde el Plan Binacional ya ha invertido más de US\$ 4,000 millones en ambos lados de la frontera en distintos sectores como infraestructura productiva, social y programas de desarrollo en temas educativos, de salud, etc.

A lo largo de la presente tesis, se ha buscado evaluar el rol de los Gabinetes Binacionales entre Perú y Ecuador como mecanismo de diálogo y coordinación de políticas públicas para el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre ambos países y concretamente, su efectividad a la hora de desarrollar proyectos de inversión en infraestructura en Tumbes. Podemos concluir que dentro de los Gabinetes Binacionales el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de las oficinas encargadas y de los mecanismos de diálogo que previamente se habían

establecido con la República del Ecuador, ha sido fundamental para coordinar con los distintos actores del poder Ejecutivo y con los distintos niveles del gobierno para establecer lineamientos de políticas cada año con su contraparte ecuatoriana.

También, se ha podido concluir que la sinergia de todos esos actores a la hora de crear valor público se ha ido afianzando con el pasar de los años y eso se ha podido comprobar en las obras evaluadas en el departamento de Tumbes. Es importante entender el proceso que proviene de esta dinámica. Tanto las autoridades de los distintos sectores de los gobiernos nacionales como las autoridades locales, que participan en los Gabinetes Binacionales a través de la ABIMSENOP, pueden percibir necesidades que afecten a ambos lados de la frontera peruano ecuatoriana que deban ser atendidas. Las alternativas de política se evalúan por las autoridades del sector (o sectores en caso de ser necesaria una solución multisectorial y/o multinivel) pertinente y se coordinan con sus respectivas contrapartes al otro lado de la frontera al más alto nivel en los Gabinetes Binacionales estableciendo compromisos anuales, lo que hace a éste mecanismo más efectivo que los Comités Técnicos Binacionales de la Comisión de Vecindad.

Los Gabinetes Binacionales son aún más destacables puesto que, como indicaran Halperin y Kanter (1992), existen muchos intereses dentro de la burocracia del Estado, a veces contrapuestos entre sí; pero, la existencia de estos como mecanismo de coordinación que involucre a los principales eje decisores del

Estado, en éste caso el Presidente de la República y los Ministros de Estado y que garantice la sinergia mencionada líneas arriba los hace mucho más efectivos.

Además, se ha visto que, a pesar de las diferencias entre Perú y Ecuador en lo que respecta a la ejecución de sus proyectos (Ecuador priorizando la inversión estatal directa y Perú priorizando las concesiones a consorcios privados en la ejecución de obras de infraestructura) y a la continuidad política de sus autoridades locales (Tumbes más volátil y con movimientos regionales como principales actores políticos regionales en comparación a El Oro), se ha podido avanzar a lo largo de los últimos años con la ejecución de distintos proyectos de infraestructura de integración binacional y políticas públicas de otros ejes de los Gabinetes Binacionales, resaltando aún más el aporte de estos últimos y de los mecanismos de integración previos como la Comisión de Vecindad, los Comités Técnicos Binacionales, el Plan Binacional y el Fondo Binacional al desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Ecuador.

En lo que respecta al ciclo de políticas públicas de la variante internacional en el Eje Vial N° 1, el nuevo puente internacional y el CEBAF del lado peruano los mecanismos internacionales creados durante los Acuerdos de Paz de Brasilia permitieron el desarrollo de las primeras etapas de esta obra como la etapa de puesta en agenda y de formulación, donde el rol del Plan Binacional y del Fondo Binacional fue clave para conseguir los estudios de las necesidades y el financiamiento por parte de la Comunidad Europea. La instauración de los

Gabinetes Binacionales contribuyó principalmente al monitoreo de las mismas durante la etapa de implementación y de evaluación de las obras y a darle un impulso que permita su resolución en los tiempos establecidos. A pesar de que éste impulso se redujo tras la puesta en funcionamiento de éste CEBAF, las autoridades entrevistadas coinciden en que los Gabinetes Binacionales están logrando continuar con el desarrollo de nuevos proyectos y obras en sus cinco ejes temáticos que complementen a los propuestos originalmente en el Plan Binacional.

Estas conclusiones indican que la hipótesis planteada a inicios de la presente tesis estaba en lo correcto y los Gabinetes Binacionales si lograron una mejor ejecución en las políticas públicas de infraestructura en el caso de las obras analizadas siendo la metodología de Barzelay y Cortázar (2004) una buena herramienta para la recolección y el análisis de los datos necesarios para responder a la pregunta de investigación. No obstante, los actores involucrados coincidieron en señalar que los Gabinetes Binacionales, aunque efectivos deben continuar mejorándose. Dado que la dinámica de formulación e implementación de proyectos de infraestructura es distinta entre el Perú y Ecuador, las exigencias que se pueden realizar por compromisos cuyos plazos no se puedan cumplir o cuya viabilidad aún no se haya tomado en cuenta generarían expectativas ya no sólo con la población de la ZIF sino con las autoridades ecuatorianas.

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016 - 2021) está implementando reformas en el sistema de inversión pública (Invierte.pe en reemplazo del SNIP) y

en PROINVERSIÓN con el objetivo de agilizar las inversiones públicas y privadas. Estos cambios podrían influir positivamente en la dinámica existente en el desarrollo de proyectos de infraestructura en la ZIF, ya que podrían acelerarse los procesos de formulación en especial durante los estudios de preinversión mientras que las mejores capacidades de los gestores permitirían “acompañar” el proceso de licitación evitando cambios en el proyecto expresados en adendas al contrato original que retrasen la implementación de la obra. Esto permitiría en principio que el Perú, en todos sus niveles de gobierno, pueda cumplir con las metas trazadas en cada Gabinete Binacional de manera más eficiente. Queda para posteriores investigaciones, determinar el real impacto de estas reformas en el desarrollo de los compromisos de los Gabinetes Binacionales.

Una recomendación adicional para futuras investigaciones sería evaluar el rol de los Gabinetes Binacionales en otras regiones, en especial aquellas de la selva y evaluar si el impacto de esa mayor coordinación política entre las autoridades respectivas es igual que en las regiones costeras en términos de población beneficiada. Basándonos en la experiencia ecuatoriana y en estas futuras investigaciones se podría evaluar el rol de los Gabinetes Binacionales con Colombia (donde la región de Loreto es un vecino común a ambos países) y con Bolivia con quienes también compartimos regiones fronterizas de sierra y selva y en ellas problemáticas sociales similares a las de aquellas fronterizas con Ecuador.

6. BIBLIOGRAFÍA

- http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/abc_peru_ecuador.pdf
- <http://www.rree.gob.pe/SitePages/home.aspx>
- <http://www.proviasnac.gob.pe/>
- <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=123&tipo=TE&title=centros-binacionales-de-atencion-en-frontera-cebaf>
- <http://planbinacional.gob.ec/>
- <http://www.planbinacional.org.pe/>
- <http://www.eloro.gob.ec/historia/>
- “Acuerdos suscritos entre el Perú y Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998”, Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1998
- BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR, “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004
- BIRKLAND, Thomas “An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Policy Making” New York: M.E. Sharpe, 2011

- COELHO, André “Inestabilidad Política y Caídas Presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias”, Política, Revista de Ciencia Política Vol. 50 N° 1, páginas 167-194, 2012
- DE TRAZEGNIES, Fernando “Las relaciones entre Perú y Ecuador: caminando juntos”. En IDEI. *Veinte años de política exterior peruana (1991 – 2011)*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2012
- “Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública” Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, 2011
- “Documental del Perú, enciclopedia nacional básica” Tomo XXIV: Departamento de Tumbes, Ediciones Océano S.A., 1988
- FUENTES, Alfredo “Pasos de Frontera en América del Sur” Material del curso “Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana” Santiago de Chile, octubre 2008
- GARCÍA, Mauricio y José ESPINOSA “La Debilidad Institucional de los Municipios en Colombia” Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), 2012
- “Gran Enciclopedia del Perú” Barcelona: Lexus Editores, 1998
- HALPERIN, Morton y Arnold KANTER “The Bureaucratic Perspective”. En ART Robert y Robert JERVIS. *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: HarperCollins Publishers, 1992
- HOCQUENGHEM, Anne Marie y Étienne DURT “Integración y Desarrollo fronterizo peruano ecuatoriano: entre el discurso y la realidad, una visión local” Bull. Inst. fr. études andines 31 (1): 39-99, 2002

- KISIC, Drago “Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional vista desde el lado peruano”. En DONOSO Claudia (comp.). *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO / Corporación Andina de Fomento, 2009
- LAHERA, Eugenio “Introducción a las políticas públicas” Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2008
- MARES, David y David SCOTT PALMER “Poder, instituciones y liderazgo en la paz y en la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995 - 1998)” Quito: FLACSO, 2012
- NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS “Perú Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad” IDEI, julio 2010
- SCOTT PALMER, David “El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998: percepciones recíprocas diez años después”. En DONOSO Claudia (comp.). *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO / Corporación Andina de Fomento, 2009
- ST JOHN, Ronald Bruce “Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica”. En BONILLA, Adrián “Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto” Quito: FLACSO, 1999
- SUBIRATS, Joan y otros. “Análisis y gestión de políticas públicas” Barcelona: Editorial Ariel, 2008

7. ANEXOS

7.1 Guía de Entrevistas

Entrevista a miembros de la Cancillería, Plan Binacional y Fondo Binacional.

1. ¿Cuántos años estuvo encargado de (área específica para cada entrevistado)?
¿Cuáles eran sus principales funciones?
2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de diálogo e integración con Ecuador en los que Ud. participó? ¿En qué consisten y qué temas se abordan en ellos?
3. ¿Cree que estos mecanismos se podrían mejorar? ¿Por qué y de qué manera?
4. ¿Cómo se formuló la idea del Plan Binacional de Desarrollo y las Comisiones de Vecindad durante la firma de la paz en 1998 y las políticas que debía contener?
5. ¿Cómo se formuló la idea de los Gabinetes Binacionales? ¿Por qué primero con Ecuador?
6. ¿Cómo complementan los Gabinetes Binacionales al Plan Binacional de Desarrollo?
7. Desde su perspectiva, ¿qué ventajas ofrecen los Gabinetes Binacionales frente a otros mecanismos de diálogo como los Comités de Vecindad y los Comités de Frontera respecto a la elaboración de una agenda de políticas públicas y a su posterior implementación y monitoreo?
8. ¿Cómo se decide qué priorizar y en qué sector en cada reunión?
9. ¿En los gabinetes binacionales hay reuniones participativas de las localidades fronterizas? ¿Autoridades o población? ¿ABIMSENOP?
10. ¿Cómo se lleva a cabo la participación local en los Gabinetes Binacionales?
11. ¿Las autoridades de Tumbes han asistido a todas las reuniones? ¿Qué suelen solicitar?
12. ¿Cuál es el aporte de Ecuador? ¿Tienen alguna institución que se encargue de las coordinaciones? ¿Cuál es el rol de SENPLADES?
13. Desde su perspectiva, ¿qué región ha sido la más beneficiada? ¿Por qué?

14. Desde su perspectiva, ¿qué sector presentó mayores avances? ¿Por qué?

15. ¿Considera que ha habido más avances que antes en proyectos de integración y políticas públicas conjuntas con los Gabinetes Binacionales? ¿Y respecto a sus expectativas iniciales?

Para el caso de la variante final del Eje Vial N° 1, el nuevo puente internacional y el CEBAF en la frontera Tumbes-Ecuador:

16. ¿Cómo y cuándo se formuló la idea de estas obras? ¿A qué necesidad respondían en particular?

17. ¿Con quién se coordinó dentro del Perú la elaboración de estos proyectos y bajo qué criterios? (Gobiernos Regionales, gobiernos locales, MEF, MTC, CEPLAN, etc.)

18. ¿Cómo fue el proceso para conseguir el financiamiento (en éste caso donación internacional) durante el año 2005?

19. ¿Cómo los Gabinetes Binacionales y los Comités de Vecindad ayudaron en la coordinación e implementación de estas obras hasta su conclusión en el 2011?

20. ¿Cómo y cada cuánto se realiza el monitoreo durante y después de culminadas las obras? ¿Hay necesidad de mejoras? Si fuera así, ¿cuáles y por qué? ¿Se actualiza algún plan de desarrollo fronterizo cuando esto ocurre?

21. Si pudiera empezar su labor de nuevo, ¿qué haría mejor para que los Gabinetes Binacionales creen valor público de calidad a futuro con Ecuador y con otros países de la región?

Entrevista a miembros del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobierno Regional de Tumbes e Intendencia de Aduanas del CEBAF.

1. ¿Cuántos años estuvo encargado de (área específica para cada entrevistado)? ¿Cuáles eran sus principales funciones?

2. ¿Cuáles son los principales mecanismos de diálogo e integración con Ecuador en los que Ud. participó? ¿En qué consisten y qué temas se abordan en ellos?

3. ¿Cree que estos mecanismos se podrían mejorar? ¿Por qué y de qué manera?

4. Desde su perspectiva, ¿qué ventajas ofrecen los Gabinetes Binacionales frente a otros mecanismos de diálogo como los Comités de Vecindad y los Comités de

Frontera respecto a la elaboración de una agenda de políticas públicas y a su posterior implementación y monitoreo?

5. ¿Cómo se decide qué priorizar y en qué sector en cada reunión?
6. ¿En los gabinetes binacionales hay reuniones participativas de las localidades fronterizas? ¿Autoridades o población? ¿ABIMSENOP?
7. ¿Cómo se dio la participación de Tumbes en los Gabinetes Binacionales?
8. ¿Cuál es el aporte de Ecuador? ¿Tienen alguna institución que se encargue de las coordinaciones? ¿Cuál es el rol de SENPLADES?
9. ¿Considera que ha habido más avances que antes en proyectos de integración y políticas públicas conjuntas con los Gabinetes Binacionales? ¿Y respecto a sus expectativas iniciales?

Para el caso de la variante final del Eje Vial N° 1, el nuevo puente internacional y el CEBAF en la frontera Tumbes-Ecuador:

10. ¿Cómo y cuándo se formuló la idea de estas obras? ¿A qué necesidad respondían en particular?
11. ¿Con quién se coordinó dentro del Perú la elaboración de estos proyectos y bajo qué criterios? (Gobiernos subnacionales, MEF, MTC, CEPLAN, etc.)
12. ¿Cómo fue el proceso para conseguir el financiamiento (en éste caso donación internacional) durante el año 2005?
13. ¿Cómo se articularon y priorizaron las etapas durante el proceso de licitación?
14. ¿Cuáles fueron los plazos de implementación? ¿Hubo retrasos?
15. ¿Cómo los Gabinetes Binacionales y los Comités de Vecindad ayudaron en la coordinación e implementación de estas obras hasta su conclusión en el 2011?
16. ¿Cómo y cada cuánto se realiza el monitoreo durante y después de culminadas las obras? ¿Hay necesidad de mejoras? Si fuera así, ¿cuáles y por qué? ¿Se actualiza algún plan de desarrollo fronterizo cuando esto ocurre?
17. Si pudiera empezar su labor de nuevo, ¿qué haría para aprovechar mejor los Gabinetes Binacionales a la hora de implementar y/o administrar proyectos en beneficio de la Zona de Integración Fronteriza entre Perú y Ecuador?

7.2 Mapa de las Obras

Ejes Viales Perú Ecuador.



Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Ubicación de la Variante Internacional del Eje Vial N° 1, el Puente Internacional y el CEBAF.



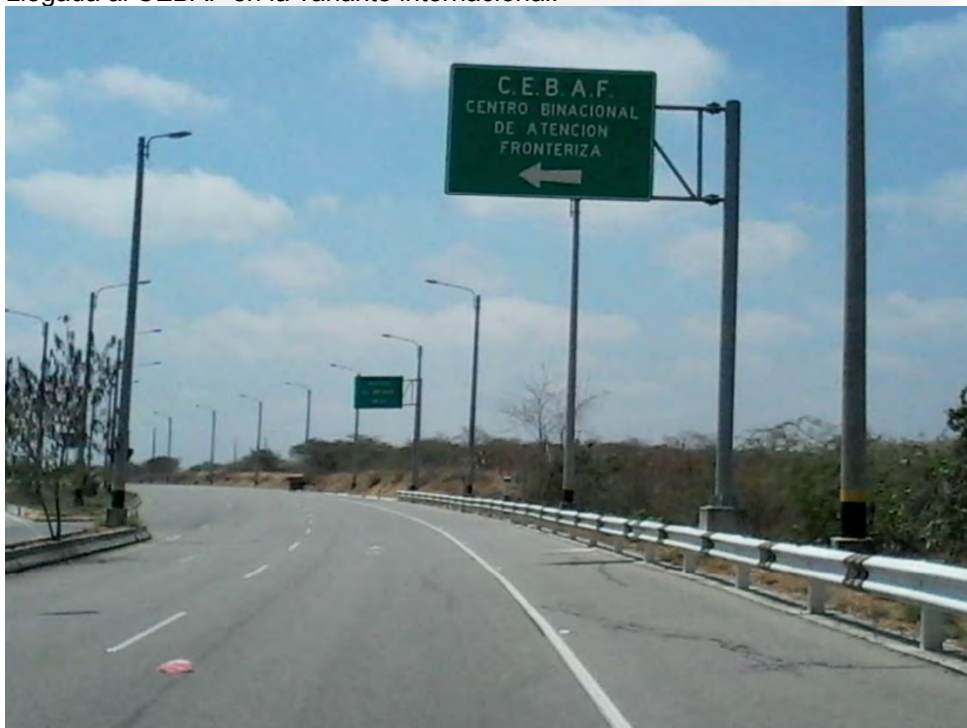
Fuentes: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

7.3 Fotos de visita in situ a las obras

Desvío hacia la variante internacional que lleva a la “Frontera Perú Ecuador” donde se ubica el CEBAF.



Llegada al CEBAF en la variante internacional.



Garitas de control de entrada al CEBAF.



Entrada al CEBAF.



CEBAF: Eje Vial N° 1 (cabecera peruana).



CEBAF: Eje Vial N° 1 (cabecera peruana).

