

**Ecuador-Perú**  
**Evaluación de una década**  
**de paz y desarrollo**

Claudia Donoso, compiladora

**Ecuador-Perú**  
**Evaluación de una década**  
**de paz y desarrollo**



© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Corporación Andina de Fomento**  
Av. 12 de Octubre N24-562 y Cordero  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 222-4080  
Fax: (593-2) 222-2107  
[ecuador@caf.com](mailto:ecuador@caf.com)  
[www.caf.com](http://www.caf.com)

ISBN: 978-9978-67-204-4  
Cuidado de la edición: Adrián Dubinsky  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador,  
1ª. edición: mayo 2009

# Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Agradecimientos</b> .....   | 9  |
| <b>Presentación</b> .....  | 11 |
| <i>Francisco Carrión Mena</i>  |    |
| <b>Inauguración</b> .....  | 15 |
| <i>Adrián Bonilla</i><br><i>José Antonio García Beldunde</i><br><i>María Isabel Salvador</i>   |    |
| <b>Ecuador-Perú:<br/>evaluación de una década de paz y desarrollo</b> .....  | 27 |
| <i>Claudia Donoso</i>  |    |
| <br>PARTE I: EL ROL DE LA DIPLOMACIA   |    |
| <b>El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty:<br/>una reflexión diez años después desde la perspectiva peruana</b> ..... | 39 |
| <i>Fernando de Trazegnies</i>  |    |
| <b>El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty:<br/>una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador</b> .....      | 51 |
| <i>José Ayala Lasso</i>  |    |
| <br>PARTE II: IMPACTOS Y RETOS FUTUROS DE LOS ACUERDOS DE<br>PAZ EN EL DESARROLLO ECONÓMICO BINACIONAL                                       |    |
| <b>El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿Hubo rédito económico?</b> .....   | 71 |
| <i>Manuel Chiriboga</i>  |    |

|  |    |
|--|----|
| <b>Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional vista desde el lado peruano</b> . . . . . | 93 |
| <i>Drago Kisic</i>   |    |

PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL

|   |     |
|---|-----|
| <b>Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión del Ecuador</b> . . . . . | 115 |
| <i>Iván Carvajal</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión de Perú</b> . . . . . | 137 |
| <i>Alberto Adrianzen</i>  |     |

PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA

|  |     |
|--|-----|
| <b>Integración fronteriza, democracia y sociedad en el Perú. Diez años de paz entre Perú y Ecuador</b> . . . . . | 145 |
| <i>Eduardo Toche</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Logros y perspectivas: Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú</b> . . . . . | 167 |
| <i>Boris Cornejo</i>   |     |

PARTE V: VISIONES DE LA SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO BINACIONAL

|  |     |
|--|-----|
| <b>Visiones de la seguridad y la defensa</b> . . . . . | 193 |
| <i>Ántero Flores Aráoz</i>                             |     |

|   |     |
|---|-----|
| <b>La visión ecuatoriana de la seguridad y la defensa</b> . . . . . | 199 |
| <i>Javier Ponce</i>   |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Seguridad, defensa y desarrollo diez años después</b> . . . . . | 203 |
| <i>Adrián Bonilla</i>  |     |

PARTE VI: MODELO DE NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y APLICACIONES

**Modelo de negociación de conflictos:  
el caso peruano-ecuatoriano. Aplicaciones eventuales  
de este tipo de negociación a otros conflictos . . . . .** 211  
*David R. Mares*

**El rol de los países garantes en la mediación de la  
controversia ecuatoriano-peruana . . . . .** 227  
*Heather Hodges*

PARTE VII: PERCEPCIONES RECÍPROCAS

**El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998:  
percepciones recíprocas diez años después . . . . .** 231  
*David Scott Palmer*

**El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial  
directa. Percepciones recíprocas diez años después . . . . .** 245  
*Jorge Morelli*

**Guerra del Cenepa:  
construcción del discurso nacional en la prensa peruana . . . . .** 257  
*Roberto Sánchez*

**De “Caín de América” a “Pueblo hermano”: discurso, imaginarios y  
representaciones en torno a las relaciones con Perú . . . . .** 275  
*Nicanor Benítez*

**Clausura . . . . .** 289  
*Rafael Roncangliolo*  
*Francisco Carrión*

Parte IV:  
**integración fronteriza**

# **Integración fronteriza, democracia y sociedad en el Perú. Diez años de paz entre Perú y Ecuador**

Eduardo Toche M.\*

## **Introducción**

Transcurridos diez años desde la firma del Tratado de Paz entre Perú y Ecuador, son indudables los logros debidos al nuevo escenario en las relaciones bilaterales que inauguró dicho instrumento. Como exponen al detalle algunas de las entregas incluidas en esta publicación, los resultados que exhibe el intercambio comercial entre ambos países, el dinamismo logrado por las tradicionales articulaciones económicas existentes entre el sur ecuatoriano y el norte peruano, así como la consolidación de ámbitos empresariales son aspectos incuestionables que, en gran medida, se deben a la implementación de los planes binacionales que surgieron como consecuencia directa del tratado, así como de los nuevos ambientes que propició la paz, facilitando la dinamización de una serie de potencialidades latentes, que no podían desplegarse plenamente debido a la situación conflictiva crónica.

Sin embargo, como también se ha afirmado reiteradamente, las relaciones entre Perú y Ecuador vienen procesando una etapa de transición, que todavía busca adecuar los diversos factores actuantes a la formulación de una paz sostenible cuyo objetivo sea el desarrollo, especialmente el de las zonas fronterizas. En ese sentido, un balance de lo ocurrido hasta el momento también conduce a señalar que en la agenda conjunta aún hay

---

\* Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO-Perú



aspectos importantes que no se han ejecutado en su integridad así como vacíos que serían necesario tomar en cuenta, todo ello en función a los retos que se plantean en el futuro inmediato, dado el acuerdo adoptado entre los presidentes de ambos países de continuar con estos esfuerzos durante los próximos cinco años.

Bajo esta perspectiva, debe subrayarse que estamos ante acuerdos adoptados, diseñados y, esencialmente, ejecutados por los Gobiernos. Al respecto, si tomamos en cuenta las características del problema que trataba de superarse en 1998, no hay dudas que los instrumentos diseñados para alcanzar y consolidar la paz debieron tener necesariamente esta orientación.

Pero, pasado el momento inicial seguramente empieza a imponerse la necesidad de internalizar socialmente los sentidos de la paz, entendiéndose esto no solo como una aspiración ética sino como una urgencia pragmática, pues la mejor garantía para la sustentabilidad de la misma es la debida apropiación de los mecanismos formuladores de paz por parte de las sociedades peruana y ecuatoriana y, por otro lado, porque de esta manera se abre la exigencia de armonizar los instrumentos específicos para establecer la paz entre ambos países, con otros procesos nacionales, especialmente los referidos al fomento democrático, pero también los que se focalizan en el crecimiento económico y, en suma, al desarrollo integral.

De esta manera, la superación de las dificultades y la proyección hacia nuevos objetivos exigen mayor complejidad y la incorporación de los actores políticos y sociales que, hasta el momento, han sido factores pasivos del proceso. En esta línea, la necesidad de fortalecer las capacidades para la integración de los diferentes sectores estatales y sociales involucrados, así como el diseño de políticas públicas que lancen cabos en ese sentido, son parte de las tareas que se trazan hacia adelante.

### *Una percepción desde la sociedad*

Un intento de acercamiento a los avances y dificultades en la integración fronteriza con Ecuador, desde la perspectiva de la sociedad civil peruana, puede parecer un ejercicio pretencioso. En primer lugar, el concepto

mismo de sociedad civil, desde que se difundió ampliamente a fines de los años 80, ha ido perdiendo claridad en Latinoamérica y en la actualidad aparece como una categoría que dificulta en lugar de aclarar los rumbos que siguen los procesos sociales.

En segundo lugar, esta dificultad está condicionada en gran medida por el fraccionamiento y heterogeneidad social que caracteriza a nuestras sociedades, suscitando perspectivas y enfoques disímiles y hasta contradictorios que inhiben cualquier intención de homologarlos bajo una sola categoría.

Entonces, una primera cuestión que resalta es la identificación precisa de las organizaciones que estarían formando parte de la sociedad civil y, en suma, qué es lo que involucra este concepto. En esa línea, es necesario tomar en cuenta que estamos ante una dimensión dinámica que ha experimentado variaciones a través del tiempo, y que tiene como factor clave la manera como entendemos la ciudadanía.

Así, tradicionalmente se entendía que el ámbito fundamental en la relación entre el Estado y la sociedad radicaba en el pleno ejercicio de los derechos individuales y, en ese sentido, el primero debía garantizar la igualdad ante la ley de todos los integrantes de la última. Sin embargo, paulatinamente fue formándose en la sociedad un conjunto de intereses que escapaban de los marcos de los derechos individuales, en tanto respondían a criterios colectivos.

Este fue un cambio trascendental en la concepción de la ciudadanía y, por ende, de la democracia, que provocó una profunda crisis en la comprensión de la representación política, es decir, el sistema de partidos. La formación de los derechos colectivos ya no suponía una ciudadanía homogénea sino, por el contrario, la aparición de demandas específicas de un grupo determinado que no podían resolverse a través de los mecanismos habituales de representación, en otras palabras, los partidos políticos.

Las demandas de género, étnicas, culturales, territoriales, confesionales y otras, implicaron la aparición de movimientos sociales que, a su vez, debieron generar sus propios mecanismos de relación con el Estado para buscar ser reconocidos. Así, la democracia pasó de ser asociada a una concepción de ciudadanía unitaria y homogénea a una diferenciada y fragmentada. Es en este contexto que aparece la participación ciudadana como el mecanismo para adecuar a la democracia a estos nuevos retos.

Ahora bien, los problemas no terminaron allí. A lo anterior había que agregar las observaciones que empezaron a formularse desde espacios diferentes a Europa Central y Estados Unidos, en tanto los procesos políticos, sociales y económicos seguidos en países de democracia emergente presentaban obvias distancias con los experimentados por los países con democracia consolidada. Sumado a ello, están presentes también las reflexiones que vienen apareciendo en torno a la viabilidad de la democracia en situaciones de pobreza generalizada.

Así, bajo estas consideraciones y ante la ausencia de mediciones de percepciones, una primera entrada para al menos intentar intuir de qué manera la sociedad peruana podría estar involucrada en el proceso de paz con Ecuador, podrían ser las corrientes de opinión que generaron los grandes medios de comunicación durante la última década respecto a este tema.

En ese sentido, todo parece indicar que lo más importante refiere, sin duda, a los hechos políticos generales:

- Inmediatamente luego de la firma del Tratado de Paz, en el Perú tuvimos un destacado interés acerca de los alcances de dicho instrumento, especialmente en las referencias a Tiwinza y los asuntos comerciales y de navegación en el río Amazonas.
- Ocasionalmente, a inicios de la presente década, se resaltaron algunos aspectos relacionados con las prácticas corruptas del Gobierno de Fujimori, especialmente aquellas que probablemente se dieron en 1995, durante el conflicto del Cenepa, y en las que aparentemente estuvo comprometido Vladimiro Montesinos.
- Las crisis políticas ecuatorianas a lo largo de la reciente década.
- Asimismo, la cobertura importante que tuvo la implementación del ATPDA, aun cuando el interés estuvo centrado en la cláusula antidroga y las ventajas comerciales que permitían el tratamiento diferenciado.

- En esta misma línea, las coordinaciones previas a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, así como las negociaciones iniciales, que involucró a Ecuador y Bolivia, además de Perú y Colombia.
- Sobre esto mismo, también podríamos mencionar los entornos contruidos para llevar a cabo el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.
- Las preocupaciones generadas en algunos círculos políticos y empresariales; las orientaciones ideológicas y creciente legitimidad del presidente Rafael Correa.
- Un último aspecto resaltante, pero no menos importante, son los asuntos concernientes con la seguridad regional y, en ese sentido, los medios de comunicación han privilegiado dos temas: a) los aspectos y hechos derivados del Plan Colombia y los hechos que tendían hacia la internacionalización del conflicto colombiano; b) la posibilidad de una reedición de los acercamientos estratégicos entre Quito y Santiago, a propósito de los reclamos peruanos a Chile sobre la delimitación de las frontera marítima entre ambos países.

Sin duda, todos ellos son acontecimientos de gran importancia, pero este pequeño recuento bien puede servir para resaltar aquello que no está, en estos últimos años, incorporado en los debates nacionales. Así, podríamos preguntarnos, ¿cuáles serían las enormes ausencias en el debate público nacional? Una de ellas, muy significativa, son las fronteras como hecho político, social, económico y cultural. Al respecto, esto es algo importante en tanto los territorios fronterizos siempre fueron resaltados como espacios de reivindicación en el discurso oficial. De otro lado, en otro plano, como afirma Alejandro Grimson:

La frontera es un sitio de encuentro de relatos geopolíticos y literarios, historiográficos y antropológicos... En la frontera hay varias historias entremezcladas. Una habla de los territorios estatales, espacios imagina-

dos y diseñados como potencialmente bélicos; espacios de contacto liminar de la expansión de la soberanía tanto como de la ciudadanía, límites de la represión y de los derechos. (2003, 13)

Esto nos conduce a hacer un pequeño paréntesis. Los estudios sobre fronteras, como recordamos, fueron iniciados por Frederick Jackson Turner en 1893, y luego de su enorme éxito inicial fueron vehementemente criticados, redefinidos, modificados o totalmente rechazados como explicación por los especialistas a partir de la segunda mitad del siglo XX (Rauch, 2008: 201). Aun así, la contribución de Turner fue instalar definitivamente la noción de fronteras como significativa para entender las construcciones de los Estados nacionales.

Esta excepcionalidad brasileña tal vez respondía a las necesidades de un Estado que en el transcurso de los últimos cuarenta años ha venido definiendo y precisando sus objetivos nacionales y, en ese sentido, demandante de conocimiento que permitiera definir su acción interna y externa. Pero también deben anotarse aquí los profundos y enmarañados desarrollos en las organizaciones sociales, que exigían la construcción de visiones autónomas de la visión estatal.

En este punto, debemos enfatizar que la noción de fronteras que estamos exponiendo no se reduce a los espacios que delimitan países sino también, y sobre todo, a las denominadas internas, levantadas para delimitar los espacios “civilizados” y “salvajes”; y posteriormente, dar sustento a la idea de “ausencia de Estado” y, por lo mismo, definir los ámbitos “peligrosos” desde la perspectiva del Estado. En todo caso, en ambas comprensiones –fronteras externas y fronteras internas– la continuidad de los elementos actuantes entre unas y otras están dadas, y si bien muchas veces no son intercambiables, permite aseverar que la visión que se construye sobre las fronteras externas son extensiones, sin duda alguna, de las percepciones que originan las fronteras internas.

Por eso, paulatinamente, el monopolio ejercido por los discursos del Estado sobre la frontera fue perdiendo peso en tanto la interpelación social desnudaba su esencia efímera. Como señala Grimson (2003, 13), “la necesaria autonomía de los estudios sociales y culturales respecto del Estado tuvo un punto de condensación en las fronteras”. Es decir, “allí

donde había primado el relato geopolítico de reunir al ser nacional con 'su' territorio, pasó a dominar el deconstructivismo historicista que repuso la artificialidad y los procesos de configuración en los paisajes limítrofes" (Grimson, 2003).

Esto condujo a que se diluyera la idea de fronteras naturales, poderosas en su división, y empezara a pensarse en su contingencia y porosidad. El resultado fue una paradoja, porque desprendidos de los discursos estatales pareció que las identidades no estatales habían resistido a la escuela, las comunicaciones, las fuerzas armadas y otros medios. En otras palabras, parecía que las fronteras jurídicas se desnaturalizaban mientras las identidades sociales se "esenciaban" y, de esa manera, los fronterizos fueron imaginados a partir de una multiplicidad esencial, como sujetos trascendentes de la era post-nacional.

Fue cuando la crítica se impuso sobre esa noción y planteó que las fronteras no son solo construcciones, sino que también son múltiples y cambiantes: son lugares dialogantes, pero también conflictivos y de crecientes desigualdades. En otras palabras, negaban inmediatamente cualquier intento de comprensión definitiva.

### *Fronteras y extrañamiento*

Dicho lo anterior, podría sugerirse que en Perú, salvo el discurso estatal centrado firmemente en las nociones jurídicas de frontera, estas son prácticamente inexistentes en los discursos cotidianos y solo se resaltan cuando un hecho de trascendencia obliga a referirlas. En ese sentido, no hay duda que la frontera con Chile es considerada como la más importante, por las connotaciones que tiene respecto a los argumentos nacionalistas contruidos por los peruanos.

Sin embargo, como ya había señalado desde 1926 Raúl Porras Barrenechea (1926, IV) no es la frontera más compleja e, ironías de la historia, era la única cierta que teníamos los peruanos apenas iniciada la República. En efecto, la frontera del sur no representa las enormes dificultades para su control que plantean las extendidas fronteras amazónicas, dicho sea de paso, la región natural más amplia de Perú en tanto involucra más del

60% de su territorio y cuatro de los cinco límites del país, entre ellos, Ecuador. Entonces, a pesar de esta importancia, podría decirse que dichas fronteras son las más lejanas y extrañas para el imaginario de un país que no desarrolló conciencia amazónica.

Aún más, la frontera con Ecuador, además de compleja, es única. Ningún espacio fronterizo abarca las tres regiones naturales —costa, sierra y selva—, como es este caso. Esto podría dar pie para lanzar una hipótesis respecto a la imagen que tiene el Estado peruano sobre la región fronteriza con Ecuador: la visión estatal de la frontera con Ecuador es fragmentada, de acuerdo con la visión también diferenciada que tiene del país. De esta manera, desde la óptica estatal, la frontera con Ecuador sería una continuidad de sus lógicas internas.

¿Qué intentamos exponer con lo que acabamos de referir? Que a lo largo de la frontera vamos a notar atenciones diferenciadas por parte del Estado peruano. La parte costera, ligada a los espacios de desarrollo más dinámico, es el lugar en el que se ejecutan grandes proyectos de infraestructura, buscando mayores y mejores articulaciones del espacio, tanto internamente como con el exterior. En idéntica forma, es el ámbito en el que se formulan con mejores resultados la promoción de articulaciones económicas y comerciales fomentando, a su vez, integraciones empresariales más consistentes.

De otro lado, la parte de sierra se configura para el Estado peruano como un espacio contradictorio, en tanto la persistente y elevada pobreza rural viene siendo impactada por altos niveles de inversión minera, generando contextos altamente conflictivos; en medio de la ausencia de planes de desarrollo rural, poca capacidad para el manejo de los conflictos y débiles controles sobre el medio ambiente y gestión de los recursos naturales.

Por último, la Amazonía es un espacio que históricamente está fuera de la percepción del Estado y es referida solo como territorios de una amenazante población nativa que, de otro lado, debe afrontar los riesgos que implica la explotación de hidrocarburos y extracción maderera para sus formas de vida.

Basta leer los recientes artículos periodísticos del presidente Alan García, que refieren al perro del hortelano, para inmediatamente notar que en la visión del mandatario la Amazonía es sinónimo de recursos natura-

les explotables solamente, en la que no existe población a quienes consultar sobre los actos gubernamentales.

De esta manera, no es excepcional que cada cierto tiempo la selva peruana se convulsione, buscando la atención de sus demandas. En ese sentido, no son recientes las movilizaciones de los pueblos originarios, exigiendo respuestas a los daños que causan las industrias extractivas asentadas en estos territorios y que, dada la lejanía de los centros de decisión, casi no son conocidos por la opinión pública.

Las pocas veces que el discurso oficial ha intentado elaborar una posición, casi siempre ha sido sobre la idea de que debe dejarse paso al desarrollo, colocando a las comunidades nativas como factor de resistencia —“salvajes”— contrarias a este objetivo. De alguna forma, esta misma imagen discursiva se forma cuando, bajo el pretexto de una uniformización del sistema fiscal, cada cierto tiempo se intenta eliminar el régimen de excepciones que evita la elevación de precios en lugares que tienen poca producción debido, en gran parte, a que el Estado peruano casi no se preocupó en elaborar y ejecutar planes de desarrollo sostenibles para esta región.

Así, los últimos acontecimientos sociales que vienen suscitándose en la parte peruana de la Amazonía, proponen interesantes elementos para pensar en los factores de riesgo que pueden estar formulándose en escenarios que buscan transitar de forma democráticamente adecuada hacia el desarrollo. Normalmente, el halo de misterio que el imaginario occidental ha construido en torno a estos espacios y sus habitantes se actualiza como lugar de ilicitudes: narcotráfico, bandas guerrilleras, tráfico de armas, trata de blancas. En suma, se argumenta que son lugares en los que los Estados tienen grandes dificultades para imponer su jurisdicción y, por lo mismo, mantienen latente un alto grado de inseguridad.

Pero también es lugar donde están focalizados los intereses de las industrias extractivas, específicamente hidrocarburos y madera. En esa línea, el discurso oficial busca traducir los grados de inversión como desarrollo y, en efecto, esa es la ilusión estadística que intenta vender, evitando mostrar que la potencial incapacidad de los Estados para controlar las actividades ilícitas en estas zonas remotas es extendible a las acciones de estas empresas, las que terminan convertidas en versiones corregidas y au-



mentadas del mítico Julio César Arana, dueño y señor de tierras y gente en el Putumayo de inicios del siglo XX.

El reciente capítulo de estos históricos desencuentros empezó a redactarse con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos. Este instrumento exigió la adecuación normativa del país y, por lo mismo, fue la prueba de fuego para los sentidos de autonomía que podía enarbolar el presidente García. En efecto, parte importante de los decretos legislativos (DL) elaborados por el Poder Ejecutivo para sintonizar al país con el TLC, promulgados en el primer trimestre de 2008, contradecían a lo dispuesto en algunos tratados internacionales suscritos por el país e, incluso, en la misma Constitución vigente.

Así, los DL 994, 1015, 1073, 1064, 1081, 1083, 1020 y 1090 contravenían a lo que se estipula en términos de propiedad, autonomía, consulta y derechos consuetudinarios en el convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de Pueblos Indígenas y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Valga anotar como detalle, que la movilización de los pueblos nativos tuvo como uno de sus centros la provincia de Condorcanqui, región de Amazonas, principal teatro de operaciones del conflicto armado que escenificaron Perú y Ecuador en 1995. Habría que sumar la provincia de Bagua, en la misma región de Amazonas, y Datem del Marañón, de la región de Loreto, también colindantes con el Ecuador.

Entonces, el malestar de los pueblos amazónicos que terminó desembocando en violencia no se estaba centrando en cuestiones circunstanciales, como “la falta de habilidad del Gobierno para resolver adecuadamente la conflictividad social” o “la acción de agentes subversivos que buscan alterar el orden”. Obedece más bien a la incoherencia estatal que, por un lado, busca liberalizar el mercado de tierras buscando de esa manera adecuaciones con el TLC y facilitar las transacciones futuras de estos bienes en función a los intereses de las empresas que han proyectado sus expectativas sobre ellos y, de otro lado, ha suscrito mecanismos para proteger la diversidad cultural y biológica, vistos como capitales con gran potencial para el desarrollo.

Como puede notarse, lo que radica en el sustrato de estas incoherencias es el modelo de desarrollo que debiera seguirse. Mientras tanto, la

indecisión seguirá siendo una fuente de crecientes conflictos y, como se vio en los meses de agosto y setiembre, de marchas y contramarchas entre los integrantes del ejecutivo y legislativo. En suma, el Gobierno peruano no ha evidenciado ideas claras sobre los asuntos en torno a la Amazonía y su población, y ha devenido en el principal agente generador de conflictos. Como ocurrió en ocasiones anteriores, siguió creyendo que la situación fue provocada por supuestos subversivos y, ante ello, la solución expeditiva fue la declaración de emergencia y la movilización de las fuerzas militares.

De alguna manera, estos gruesos rasgos también podrían evidenciarse en los programas y proyectos que ejecuta el plan binacional, uno de los instrumentos derivados del Tratado de Paz de 1998, dicho sea de paso, una valiosísima experiencia que casi no ha merecido importancia en los medios de difusión.

Al respecto, resulta muy interesante detenernos un momento en los objetivos que se plantea dicho plan binacional:

El objetivo del plan binacional es elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nor-orientes del Perú y del sur y orientes del Ecuador e impulsar la integración y la cooperación entre los dos países, a través del diseño y ejecución de proyectos de infraestructura básica y de desarrollo productivo y social, así como del manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales y del fortalecimiento de la identidad cultural de las comunidades nativas que habitan en la Región Fronteriza.

El plan binacional abre un espacio concreto que busca demostrar que la paz, el entendimiento y la cooperación constituyen la base para lograr el bienestar de las presentes y futuras generaciones (Plan Binacional, 2000).

Como puede notarse, los objetivos son los esperables en un diseño de intervención exclusivamente gubernamental, enfocado en el fomento de infraestructura básica y productiva, como medios de superación de la pobreza. Pero, no deja de llamar la atención que, atendiendo incluso a las características del plan, el concepto de desarrollo implícito en dichos objetivos no es precisamente el que podría esperarse de un instrumento como este, pues reduce el desarrollo a casi lo meramente instrumental y

pareciera que estaría dirigido más bien a fomentar, en la medida de lo posible, solo el crecimiento.

Es particularmente importante señalar este punto porque los espacios sociales comprometidos en los ámbitos de intervención del plan binacional presentan características que poseen algunas variables muy específicas, propias de estas zonas. Como el propio plan binacional señala, en la región fronteriza se concentra buena parte de las comunidades nativas que habitan en el Perú y casi la mitad de los grupos étnicos existentes en el país, registrándose la presencia de más de 90 comunidades nativas, 9 familias lingüísticas y 25 grupos étnicos.

Luego, afirma que estas comunidades se encuentran poco articuladas a la economía de mercado, mantienen su propia identidad étnica y cultural. Asimismo, viven principalmente de la caza, pesca y una agricultura muy rudimentaria, que complementan con la venta de artesanías y plantas medicinales.

Concluye diciendo que, en general, la región fronteriza peruana se caracteriza por su escasa articulación, integración y desarrollo, puntualizando que ello se debe, sobre todo, a su limitada infraestructura económica y social, la realización de actividades productivas desarticuladas del mercado y de bajo rendimiento, así como por el aislamiento de las zonas rurales, con escaso o nulo acceso a los servicios básicos. Con ello, la descripción de la zona de intervención coincide con los objetivos planteados y, nuevamente, revela la insuficiencia de lo que asume como desarrollo.

En suma, un vistazo a los proyectos del plan binacional podría hacernos concluir que sigue, en esencia, una lógica estatal que se plasma en obras de infraestructura en la costa y pequeños proyectos productivos en la sierra y selva, que empiezan a transformarse en oportunidades de mercado. Sin embargo, la visión de la paz, los instrumentos que deberían viabilizarla y las evaluaciones no toman en cuenta a la sociedad fronteriza.

En efecto, las intervenciones están diseñadas para ser aplicadas bajo un sentido vertical –“arriba-abajo”– que invisibiliza a las poblaciones existentes en esos territorios. Así, los discursos oficiales sobre la paz subrayan sus componentes diplomáticos, los actores presidenciales y las expectativas empresariales, pero casi no refieren a los procesos sociales, construcción

de institucionalidad democrática, superación sostenible de la pobreza e inhibición de las desigualdades.

De esta manera, podríamos subrayar como uno de los grandes desafíos para los próximos años la incorporación de un canal de la sociedad civil en la gestión y decisiones que se tomen en torno al plan binacional, que debiera estar articulado con los procesos de descentralización, fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y la participación ciudadana. De otro lado, el protagonismo de la sociedad civil debería tender a la generación de más y mejores capacidades de sus organizaciones para las tareas pendientes respecto a la integración porque, por lo visto, el plan binacional no parece tener la armonización necesaria con el ámbito de integración andino y es obvio que estas deficiencias deberían ser subsanadas lo más inmediatamente posible.

### *Explorando vías de participación ciudadana*

Así, habría que plantear algunos interrogantes respecto a los objetivos de integración fronteriza y si estos se enlazan con los procesos que empezaron a desplegarse al iniciarse la construcción democrática en 2000-2001.

Una primera cuestión es la situación de la población fronteriza. Aun cuando las estadísticas oficiales no ofrecen cifras desagregadas, de manera tal que podamos analizar detalladamente a las provincias que miran hacia Ecuador, los datos generales referidos a los ámbitos departamentales pueden otorgarnos cierta idea al respecto.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI– (2008), forma cinco grupos con los resultados a nivel departamental para comparar los niveles de pobreza existentes en Perú. En el primer grupo está Huancavelica, con una incidencia de 85,7%. Un segundo grupo, cuyas tasas de pobreza se ubican entre 63,4% y 69,5%, estaría conformado por Apurímac (69,5%), Ayacucho (68,3%), Puno (67,2%), Huánuco (64,9%), Cajamarca (64,5%) y Pasco (63,4%).

En el tercer grupo, cuyo rango de pobreza varía entre 54,6% y 57,4% se ubican Cusco (57,4%), Amazonas (55,0%) y Loreto (54,6%). El cuarto grupo está conformado por los departamentos de Piura (45,0%),

Ucayali (45,0%), San Martín (44,5%), Junín (43,0%), Ancash (42,6%), Lambayeque (40,6%) y La Libertad con (37,3%).

Finalmente, el último grupo comprende los departamentos de: Moquegua (25,8%), Arequipa (23,8%), Tacna (20,4%), Lima (19,4%), Tumbes (18,1%), Madre de Dios (15,6%) e Ica (15,1%).

Al respecto, podemos notar que los departamentos fronterizos con Ecuador se concentran entre el segundo (Cajamarca) y tercer grupo (Amazonas y Loreto). Piura queda ubicado en el cuarto grupo, mientras que Tumbes está en el quinto. En líneas generales, puede afirmarse que la región fronteriza es esencialmente pobre y no ha revertido esta situación en los últimos años. De otro lado, tal como lo afirmáramos líneas arriba, estos espacios tienen las características regionales propias de cada ámbito geográfico —costa, sierra y selva— y la acción del Estado no difiere en mayor medida de lo que puede verse en el resto del país.

En efecto, todo ello es corroborado por los Índices de Desarrollo Humano, elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como veremos a continuación:

| Cuadro N° 1<br>IDH por regiones, Perú 2007 |               |        |
|--|---------------|--------|
| Posición                                   | Región        | IDH    |
| 1  | Lima          | 0,9033 |
| 2  | Región Callao | 0,8802 |
| 3  | Tacna         | 0,835  |
| 4  | Ica           | 0,801  |
| 5  | Arequipa      | 0,793  |
| 6  | Moquegua      | 0,781  |
| 7  | Lambayeque    | 0,779  |
| 8  | La Libertad   | 0,774  |
| 9  | Tumbes        | 0,776  |
| 10   | Madre de Dios | 0,771  |
| 11   | Junín         | 0,770  |
| 12   | Pasco         | 0,769  |
| 13   | Ucayali       | 0,767  |
| 14   | Piura         | 0,755  |
| 15   | Ancash        | 0,754  |
| 16   | Puno          | 0,742  |
| 17   | Loreto        | 0,740  |
| 18   | San Martín    | 0,739  |
| 19   | Cusco         | 0,717  |
| 20   | Ayacucho      | 0,705  |
| 21   | Amazonas      | 0,694  |
| 22   | Cajamarca     | 0,691  |
| 23   | Apurímac      | 0,680  |
| 24   | Huánuco       | 0,678  |
| 25   | Huancavelica  | 0,675  |

Fuente: PNUD

Entonces, tenemos que los departamentos fronterizos costeros, Tumbes y Piura, se ubican en los puestos 9 y 14, mientras que el andino –Cajamarca– está en el puesto 22 y los amazónicos –Loreto y Amazonas– están en los puestos 17 y 21, respectivamente.

Todo ello, conduce a afirmar que es muy probable que las precarias condiciones existentes en las zonas fronterizas con Ecuador hayan tenido una mejora en términos absolutos durante los últimos años, pero habría aún que dilucidar si ello obedece a factores introducidos por los proyectos generados como consecuencia de la firma del Tratado de Paz y la dina-

mización de potencialidades ante el nuevo escenario o es simplemente una inercia del comportamiento global de la pobreza en Perú. Pero, aun así, los términos relativos de la pobreza y los resultados del índice de desarrollo humano están expresando una situación aún bastante lejana de los promedios nacionales y, de otro lado, mostrando una evidente situación de creciente desigualdad a lo largo de estos territorios.

Sobre esta base, un segundo aspecto que podría ser materia de nuestras preocupaciones sería averiguar hasta qué punto los objetivos de desarrollo de la integración fronteriza se corresponden con los procesos de descentralización y participación ciudadana.

Con cargo a inventario, una primera cuestión podría ser la desvinculación de los espacios de frontera de estos procesos nacionales. En efecto, en mayor o menor medida, los gobiernos regionales se inhiben de ejercer sus funciones y atribuciones sobre estos espacios, en tanto los consideran como un ámbito de acción exclusivo de los Gobiernos nacionales.

Sin embargo, habría que agregar también otras cuestiones, que se vinculan con la escasa articulación existente entre las políticas públicas sectoriales referidas al proceso de descentralización y regionalización, y el impacto negativo que ello provoca en el desarrollo fronterizo. Al respecto, tenemos el ejemplo de las integraciones de los ámbitos regionales.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo 2002-2021, se señala que para fines de su aplicación, se identificarán hasta 7 unidades, entre ellas, las denominadas macro-regiones fronterizas (Ministerio de RR.EE. de Perú, 2001). De esta manera, supone tres de estos espacios:

- Macro-región Norte, integrada por los departamentos de costa y litoral Pacífico y sierra sobre la frontera peruano-ecuatoriana (Tumbes, Piura y Cajamarca, y en función de la articulación vial ya existente también en Amazonas, que tiene una porción de selva).
- Macro-región Amazónica, que incluye los departamentos de Loreto y Ucayali; y los departamentos de selva articulados por el sistema fluvial del Amazonas.

- Macro-región Sur, articulada por el eje vial Iñapari-Ilo y formada por Madre de Dios, Puno, Tacna y Moquegua, este último departamento, sin ser fronterizo, por el puerto de Ilo tiene una importancia fronteriza directa. Esta Macro-región posee las tres regiones naturales más el mar de Grau.

De otro lado, la referida estrategia también supone otras dos unidades que son importantes para visualizar la falta de correspondencia existente entre los procesos de descentralización y regionalización con las políticas fronterizas. Estas son:

- Los corredores de desarrollo fronterizo, que son espacios de integración geo-económica y desarrollo sostenible, estructurados por ejes viales de integración física, principales y su intersección con ejes secundarios, que integran áreas dinamizadoras del desarrollo. Constituyen la base territorial de la estrategia de desarrollo y soporte de la estrategia de desarrollo económico y social.
- Las regiones fronterizas binacionales: espacio formado por las regiones fronterizas de Perú y las regiones fronterizas de los países limítrofes en los que existen grados de articulación actual y potencial, especialmente los que coinciden con la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana-IIRSA.

Una primera cuestión que resalta de estos diseños territoriales es la base administrativa desde la cual se levantan las regiones o departamentos. Las jurisdicciones de estas no calzan exactamente con lo que sería una zona fronteriza, tal como la define la estrategia de desarrollo fronterizo. En efecto, un análisis superficial evidenciaría que muchas de las provincias que están incluidas en estos departamentos no forman parte en sentido estricto del área de frontera. De otro lado, las articulaciones económicas y sociales existentes en ellas concluyen que en algunas predominan ejes verticales (costa-costa, sierra-sierra) y en otros ejes horizontales (costa-sierra), con lo cual el planteamiento incluido en la estrategia sería demasiado genérico como para ser aplicado con probabilidades de éxito.



De esta manera, se evidencian varios cuellos de botella que han sido generados por la manera no tan idónea con que se entabló la cuestión territorial cuando se inició el proceso de descentralización y regionalización en el Perú, en el año 2002. En ese sentido, cada vez aparece con más nitidez la necesidad de reformular estos criterios, teniendo como base los territorios provinciales y no los departamentales.

Sin embargo, esta es solo una de las contradicciones vistas en dicho instrumento. Otra es la diferencia existente entre la concepción técnica y la decisión política. Al respecto, el caso más evidente fue la conformación de la macro-región piloto Amazonas-San Martín, que se anunció en 2007 y fue entendida como una señal dada por el actual Gobierno de Alan García para manifestar su supuesta buena voluntad para profundizar el proceso de regionalización, en momentos que se levantaban muchas sospechas sobre sus intenciones en este rubro.

Lo que llama la atención en este caso es que dicha macro-región no está respondiendo a los criterios de la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo, pues integra un espacio que debería formar parte de la macro-región fronteriza Norte (Amazonas) con un área fronteriza complementaria, como es el caso del departamento de San Martín.

Aun así, el proceso siguió su curso y la integración piloto entre Amazonas y San Martín inició su fase de consolidación a fines de 2007, al validarse una propuesta de proyectos por parte de un grupo técnico mixto (Ministerio de RR.EE. de Perú, 2001).

Entre los proyectos figuran el asfaltado de la carretera Balsas-Leymebamba-Achamaqui-Chachapoyas-Rodríguez de Mendoza-Omiator-Calzada. Otro de los proyectos que se presentó fue la interconexión denominada Energía Azul la que presenta dos alternativas, la primera consiste en la construcción de la Central Hidroeléctrica La Cascada-Magunchal-Utcubamba con una potencia de entre 100 y 200 megavatios; y la segunda sería la construcción de la línea de transmisión de 200 kilovatios Cajamarca-Chachapoyas-Moyobamba. Las lógicas de estos proyectos, como puede deducirse, no es la integración fronteriza sino las articulaciones “hacia adentro” entre ambos departamentos.

El otro aspecto es el de la participación ciudadana. Esta se desenvuelve con instrumentos extremadamente homogéneos, sin considerar las caracte-

terísticas locales y, muchas veces, su aplicación resulta no solo desmotivante para la movilización social sino hasta contradictoria con sus fines.

Más aún, la aplicación de mecanismos de participación ciudadana pueden resultar para muchos sectores del Estado y de la actividad privada una amenaza en la frontera con Ecuador. Como señalábamos anteriormente, en gran parte de estos espacios está presente la gran inversión en industrias extractivas y, en muchos casos, viene motivando situaciones de alta conflictividad social.

En ese sentido, un caso ejemplar sobre como afecta esta situación al fortalecimiento democrático es el que protagonizaron en julio de 2008 los alcaldes que conforman el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP). En ese mes fueron acusados de cometer delito de terrorismo, precisando que la gran mayoría de los acusados impulsaron una consulta vecinal el 16 de setiembre de 2007 en las provincias de Ayabaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera (Piura), como una salida democrática y de participación ciudadana donde la población acudió a expresar su posición en torno a la actividad minera como opción de desarrollo para esta zona, siendo rechazada mayoritariamente.

El FDSFNP está integrado por los alcaldes de Ayabaca, Huancabamba, Pacaipampa, Carmen de la Frontera, y otras organizaciones de base como comunidades campesinas, y se conformó ante la preocupación de la población campesina por la instalación del proyecto Río Blanco Copper (ex Majaz), el cual pretende instalar una mina de cobre en la cabecera de la cuenca, amenazando la producción de agua para las partes bajas de Piura.

Otra manera de visualizar la poca propensión para el fortalecimiento de la sociedad civil en función a capacidades participativas, es lo que señala la Estrategia de Desarrollo Fronterizo y la manera como se ha conformado y actúa la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, uno de los instrumentos que se derivaron del Tratado de Paz entre ambos países.

La estrategia considera que entre los actores del desarrollo fronterizo, deben estar tanto los gobiernos regionales y locales como la sociedad civil (Ministerio de RR.EE. de Perú, 2001). Sin embargo, en las reuniones de la Comisión de Vecindad no participa instancia alguna de la sociedad civil y muy ocasionalmente ha sido invitada una que otra autoridad regional o local.

Así, si no tuviéramos en cuenta esta compleja situación que subyace en la dimensión social-institucional en las zonas fronterizas, podría conducirnos a una apreciación errónea respecto a la aparente falta de compromiso de los gobiernos regionales involucrados con los términos del Tratado de Paz —específicamente, Loreto y Amazonas— al no contemplar en sus planes, por ejemplo, su rol en estas tareas y, específicamente, cómo deberían tomar posiciones respecto a la navegación por el río Amazonas y la instalación de servicios portuarios en diversos puntos.

Finalmente, sobre el mismo punto, tal vez sería adecuado agregar que en gran parte estas distorsiones de las políticas internas de Perú tiene, si se quiere, su racionalidad en el hecho de que el Estado no parece haber superado la idea de frontera como un espacio eminentemente militarizado, debiéndose asumir todo lo que implica esto para zonas de intensos intercambios y procesos de continuas readecuaciones sociales: la frontera sigue considerándose como un “espacio peligroso”, en el que arraiga actividades ilícitas, bandidos y guerrilleros y, por lo mismo, proclive a ser sometidas a regímenes de represión o, en su defecto, abandonarla a su suerte.

### *Conclusiones*

Luego de diez años de la firma del Tratado de Paz entre Perú y Ecuador, un balance de lo actuado bien puede servir para proponer bases que redefinan las políticas fronterizas peruanas. Si bien el discurso oficial se remite una y otra vez a objetivos de desarrollo humano, lo cierto es que no trasciende de aspectos meramente declarativos, pues ni sus instrumentos ni su acción parecen adecuados para estas finalidades.

Una muestra de estas deficiencias son los indicadores sociales de las zonas fronterizas con Ecuador: bastante heterogéneos, abriendo la posibilidad para la formación de escenarios que amplíen las brechas de desigualdad y, de otro lado, arraigando bolsones de pobreza crónica que intentan ser aliviados con prácticas meramente asistencialistas.

La necesidad de establecer prioridades en infraestructura básica, si bien es una decisión correcta, es insuficiente en función a los resultados que se esperan. En todos los instrumentos referidos a la integración fronteriza

con Ecuador se establece como eje el desarrollo humano. En ese sentido, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el fomento de capacidades en las organizaciones sociales serían dos componentes que se encuentran ausentes en la estrategia seguida hasta el momento.

En efecto, el rediseño de la estrategia debería contemplar aspectos como la ampliación y consolidación de la gobernabilidad y las gobernanzas en las zonas fronterizas, que implique una sociedad civil más activa y organizada, así como instituciones públicas más transparentes y propensas a ampliar los espacios participativos.

De otro lado, el desarrollo socio-económico en función de la paz supone planes concertados, especialmente para el ámbito rural, generación de capacidades y captación de oportunidades, dirigidas especialmente hacia las poblaciones más excluidas y vulnerables.

Asimismo, debería generarse una programación de acciones que incidan en la inclusión y empoderamiento de las poblaciones vulnerables. En otras palabras, es indispensable atenuar las situaciones conflictivas que dañan el frágil tejido social existente en estas zonas, mediante el apoyo a iniciativas dirigidas a fortalecer las dimensiones sociales, políticas y culturales de la población fronteriza.

Respecto a lo anterior, es importante dinamizar la formación de redes sociales, propiciando la integración de intereses que permitan una mejor interlocución entre la sociedad y el Estado.

En otra dimensión, se hace necesario armonizar las políticas públicas del Estado peruano con las estrategias de desarrollo fronterizo. Como se ha explicado, el tratamiento dado a las fronteras sigue un procedimiento vertical, en el que casi no se toma en cuenta a las poblaciones que residen en estas zonas y, de otro lado, sigue lógicas propias que no se enganchan finalmente con los objetivos nacionales, condicionando la formación de excepcionalidades que pueden derivar hacia situaciones contrarias a la consolidación democrática.

De esta manera, la integración fronteriza debe ser un ámbito en el que los gobiernos subnacionales deben adquirir un protagonismo que hasta el momento no tienen. Esto permitiría una mayor probabilidad de éxito para los procesos de desarrollo territorial y construcción institucional de la paz.

## Bibliografía

- Grimson, Alejandro (2003). Introducción a *Teoría de la frontera Los límites de la política cultural*, por Scout Michaelsen y David E. Johnson (Comp.), xiii-xxiii. Barcelona: Gedisa Editorial.
- INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008). *La pobreza en el Perú en el año 2007*. Informe técnico. [http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe\\_Tecnico\\_Pobreza2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf) (Visitado 20 de septiembre de 2008).
- Porras Barrenechea, Raúl (1926). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Librería Francesa Científica y Casa Editorial E. Rosay.
- Rauch, Jane M. (2008). Frontier Theory as an Explanatory Tool for Brazilian History. A Viable Construct. *Latin America Research Review* 43,1: 201-207.
- [www.planbinacional.org.pe/](http://www.planbinacional.org.pe/). (Visitado el 20 de septiembre de 2008).
- [www.pnud.org.pe/frmDatosIDH.aspx](http://www.pnud.org.pe/frmDatosIDH.aspx). (Visitado el 25 de septiembre de 2008).
- [www.regionamazonas.gob.pe/reg-noticiasdetalle.php?cod=1](http://www.regionamazonas.gob.pe/reg-noticiasdetalle.php?cod=1) (Visitado 2 de octubre de 2008).
- [www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe). (Visitado el 26 de septiembre del 2008).
- [www.rree.gob.pe/portal/pexternal.nsf/345469ae8ddc5b4705256c3000742b1d/3c1f471a8360b67605256c2c00750d3a?OpenDocument](http://www.rree.gob.pe/portal/pexternal.nsf/345469ae8ddc5b4705256c3000742b1d/3c1f471a8360b67605256c2c00750d3a?OpenDocument). (Visitado 2 de octubre de 2008).