

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

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
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

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

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

PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL

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

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

PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA

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

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

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

Visiones de la seguridad y la defensa	193
<i>Ántero Flores Aráoz</i>	

La visión ecuatoriana de la seguridad y la defensa	199
<i>Javier Ponce</i>	

Seguridad, defensa y desarrollo diez años después	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

Logros y perspectivas. Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú

Boris Cornejo Castro*

Introducción

Este artículo pretende pasar revista a los primeros diez años de la integración fronteriza entre Ecuador y Perú a propósito de la conmemoración de la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia entre ambos Gobiernos, se trata de hacer una reflexión sobre el impacto que los acuerdos han generado en un conjunto de ámbitos en los que se expresa la relación de dos pueblos hermanos que vivieron durante centurias atrapados en la desconfianza, el conflicto y la animadversión.

No se trata de una evaluación puntual de los avances logrados en relación a las ambiciosas metas que fueran formuladas, ni tampoco de medir los impactos que las políticas, programas y proyectos pudieran haber generado en la zona fronteriza; se trata más bien de expresar un conjunto de opiniones y puntos de vista sobre el avance del desarrollo fronterizo en la parte ecuatoriana basados en la observación de algunos indicadores y datos específicos que se han podido recoger y también de opiniones de actores sociales y políticos directamente involucrados en la dinámica fronteriza. La inexistencia de una línea de base para compararla con la situación actual ha determinado que se opte por este enfoque metodológico.

* Economista, Máster en Filosofía del Desarrollo (M.PHIL.), Universidad de Cambridge, Inglaterra. Vicepresidente y co-fundador de la Fundación Esquel

El punto de partida

Las relaciones entre Ecuador y Perú se han caracterizado históricamente por el conflicto y la desconfianza derivados de los problemas de delimitación territorial en las postrimerías de la Colonia y luego en la constitución de los nuevos Estados nacionales y sus territorios durante la independencia y separación de los Virreinos del Perú y de Nueva Granada. Los conflictos han sido recurrentes, habiéndose llegado inclusive a serios enfrentamientos militares como los de 1941, la llamada Guerra de Paquisha, y el último, del Cenepa, en 1995.

Ese contexto determinó que la amplia frontera que separa a los dos países fuera un territorio en el que el desarrollo era permanentemente postpuesto por razones de la seguridad y la soberanía nacional. El abandono de los pequeños poblados a lo largo de la frontera, la inexistente o mínima provisión de servicios públicos como agua, alcantarillado, carreteras, hospitales o centros educativos; la ausencia de actividades productivas organizadas; la frágil presencia del Estado, más allá de las fuerzas del orden y la seguridad, fueron los elementos que caracterizaron el desarrollo de la zona fronteriza del sur de Ecuador.

La firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia en 1998 que contó con la participación directa de los presidentes de ambos países, que fueron ratificados por los Congresos Nacionales, que fueran respaldados por la comunidad internacional y especialmente que tuvieron la presión de la mayoría de los pueblos ecuatorianos y peruanos para que se cerraran heridas que desangraban a ambas naciones, permitió la suscripción de los siguientes acuerdos:

- Un tratado de comercio y navegación
- Un acuerdo amplio de integración fronteriza
- La fijación de frontera común
- Una comisión binacional sobre medidas de confianza y seguridad mutuas

El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad

El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, es el instrumento marco que servirá como referente para presentar este conjunto de reflexiones. En su diseño y negociación participaron representantes de los dos países, básicamente diplomáticos, empresarios y académicos apoyados por una diversidad de grupos de expertos y de ciudadanos con la intención de que se recogieran visiones y aspiraciones de actores diferentes de los Gobiernos como una manera adicional de garantizar la legitimidad y permanencia de los compromisos que se asumían.

Este acuerdo, en mi concepto, es un instrumento novedoso que abre las posibilidades para que ambos países apuesten por el futuro: define los propósitos, ámbitos y competencias de una nueva institucionalidad binacional para trabajar en un ambiente de paz y cooperación para el desarrollo de una enorme porción de los territorios de ambos países caracterizados por la pobreza, el atraso y la exclusión. Debe señalarse que los otros compromisos que integran los acuerdos de Brasilia de 1998 buscan especialmente cerrar temas del pasado y crear condiciones políticas para los nuevos entendimientos.

En el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, se declara que: “El Ecuador y el Perú otorgan la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas, en el marco de las relaciones de buena vecindad que han decidido construir los dos Estados.”, y para ello establece:

La Comisión de Vecindad, como la instancia política, como instancia y mecanismo de nivel político y representativo para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses entre el Ecuador y el Perú.

El Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral para actualizar, ampliar y fortalecer los acuerdos de cooperación bilateral vigentes y establecer nuevos convenios en otras áreas que estimen prioritarias y de interés mutuo, El Régimen Fronterizo por el cual “las Partes otorgan prioridad a los programas y proyectos destinados a establecer y facilitar los servicios a los flujos turístico y comercial en la frontera común mediante la suscripción de

un Convenio sobre el Tránsito de Personas. Vehículos. Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves y, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. que tendrá una duración de diez (10) años y que tiene como objetivo” elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nor-orientes del Perú, a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países. (Registro oficial, 1999)

La estrategia de desarrollo de la ZIF acordada por los Gobiernos y propuesta por los equipos técnicos, básicamente buscaba a través de la identificación de unos corredores económicos, sociales y ambientales crear las condiciones para conformar un espacio binacional en el que la presencia activa de la obra pública y la provisión de los servicios indispensables favoreciera la generación de dinámicas económicas y sociales que permitieran enfrentar la extrema pobreza. La estrategia también apuesta por la creación de mercados comunes que atraigan la inversión privada a la zona, se genere un mayor y mejor capital social a través de la creación o fortalecimiento de redes institucionales que favorezcan la reconstitución de identidades culturales comunes deterioradas por la situación anterior.

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) es el territorio que cada uno de los países definió como el espacio en el que se aplicarán las políticas, programas y proyectos para impulsar su desarrollo en condiciones especiales y con el apoyo de la comunidad internacional.

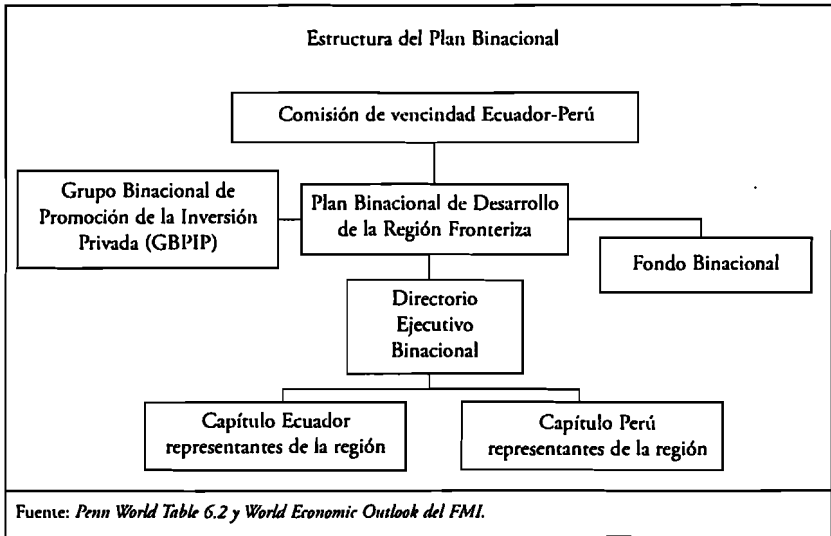
En el lado ecuatoriano la ZIF tiene una superficie que cubre prácticamente la mitad de su territorio, cuenta con una población total estimada en 1.600.000 habitantes e incluye:

- 14 cantones en la provincia costeña de El Oro, con 5.879km²;
- 16 cantones en la provincia serrana de Loja, con 11.100 km²;
- 38 cantones en las provincias amazónicas de Zamora Chinchi, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo con 115.613 km². (Plan Binacional - Capítulo Ecuador, 2007)



Para atender estos enormes postulados y desafíos se creó un organismo internacional con ámbito de acción en la frontera binacional, constituido por representantes de los dos países, con sendos directores ejecutivos nacionales, con planes de trabajo concertados y metas y plazos definidos.

La estructura administrativa que se observa a continuación, sin lugar a dudas, ha sido la herramienta técnico-administrativa que ha posibilitado la concreción de varios de los programas y proyectos planificados; a través de la gestión de recursos, encargada al fondo binacional, de la coordinación a nivel nacional de las iniciativas de los diversos Ministerios y gobiernos seccionales, de la identificación de proyectos, de la realización de estudios y la provisión de asistencia técnica, es que se ha podido implementar centenares de proyectos como se verá más adelante. Su labor ha sido incesante, lo cual le ha valido incluso algunos reconocimientos internacionales como un mecanismo que ha apoyado la construcción de la paz en la frontera y el desarrollo humano de los grupos menos favorecidos.



El plan binacional cuenta con 4 grandes programas que son los ejes vertebradores del anhelado desarrollo fronterizo:

1. Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva
2. Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza
3. Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza
4. Programa de Promoción a la Inversión Privada

Examinemos a continuación el avance que han tenido estos ambiciosos programas para los cuales se comprometieron y ofrecieron importantes recursos tanto nacionales como de la cooperación internacional.

Logros y perspectivas. Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú

Plan Binacional, Capítulo Ecuador, Cantidad de Proyectos con monto y por estado de ejecución. 25-IX-08.								
	Proyectos Ejecutados	US\$	Proyectos en Ejecución	US\$	Proyectos por Ejecutar	US\$	Total Proyectos	Total US\$
Programa Infraestructura Binacional	13	14.149.547	11	110.657.152	11	155.185.145	35	279.991.845
Programa B Productivo Nacional	122	52.381.956	11	13.392.920	0	0.0	133	65.774.876
Programa C Social y Ambiental Nacional	261	106.101.752	54	45.818.739	11	6.606.382	326	158.526.873
Total	396	172.633.256	76	169.868.812	22	161.791.527	494	504.293.596
Fuente: Plan Binacional Ecuador-Perú. Web page								

Como se puede observar en el cuadro anterior cerca de 500 proyectos se han previsto implantar en la ZIF con una inversión cercana a los 500 millones de dólares, de ellos 400 ya estarían concluidos involucrando una inversión de 172 millones de dólares, otros 76 están en planea ejecución comprometiendo cerca de 170 millones de dólares y tan solo quedan pendientes de ejecución 22 proyectos por un importante monto de 161 millones de dólares.

Miremos con mayor detalle el tipo de proyectos que contiene cada una de las categorías propuestas. Los proyectos de infraestructura de carácter binacional recogen en algunos casos antiguas aspiraciones de la zona fronteriza por emprender obras de aprovechamiento de recursos naturales que ninguno de los dos países podría hacerlo unilateralmente; se trata por ejemplo del emblemático caso del proyecto Puyango-Tumbes, sobre el cual se han hecho decenas de estudios desde hace más de 40 años, se han creado organizaciones para apoyarlo, se han comprometido muchas veces recursos y la obra no ha podido ser concretada frustrando de esa manera las aspiraciones de algunas generaciones de pobladores de las dos fronteras. Como se sabe este ambicioso proyecto permitiría el uso sostenible de las aguas de los ríos homónimos para fines de riego, generación eléctrica

y provisión de agua. Según información proporcionada por el Fondo Binacional se están concluyendo los estudios respectivos por parte de ambos países y se han asegurado los recursos para financiar esta parte de la pre-inversión. Hay que anotar, sin embargo, los problemas que se están generando en el lado peruano por la ausencia o insuficiencia de políticas o planes de manejo de desechos sólidos que son arrojados al río Caleras y de las aguas residuales generadas por la actividad minera en el lado ecuatoriano, que estarían contaminando toda la cuenca baja del valle.

Igualmente se avanza los estudios del plan urbano del eje urbano Tumbes-Machala que servirá para facilitar la interconexión vial en la ZIF.

Uno de los más ambiciosos proyectos dentro de esta categoría es la construcción del eje vial N° 1 en el circuito Guayaquil-Piura, que forma parte de la carretera Panamericana con una extensión de cerca de 540 kilómetros y que comprende los siguientes trabajos en el lado ecuatoriano: construcción de una variante internacional de 11 kilómetros, un nuevo puente internacional que ha generado agudas discusiones sobre su localización, la edificación de los Centros Binacionales de Frontera, un boulevard de acceso a la ciudad de Huaquillas y la rehabilitación y mejoramiento de la vía Huaquillas-Santa Rosa. Con excepción del Puente Binacional, cuya localización todavía se discute, las demás obras se encuentran en plena ejecución.

Los proyectos B, de infraestructura productiva fronteriza, se han ejecutado con la participación de los municipios, consejos provinciales y organizaciones de desarrollo territorial en la ZIF y han permitido financiar más de 150 proyectos de provisión de agua potable, alcantarillado, caminos rurales y puentes, equipamiento urbano, entre otros. También dentro de esta categoría se incluye un programa de pequeñas donaciones para proyectos de generación de ingresos familiares, un innovador proyecto como PROLOZA, para el desarrollo de la infraestructura social y productiva de las provincias de Loja y Zamora.

Los proyectos tipo C, de desarrollo social y ambiental, incluyen emprendimientos importantes dirigidos a aliviar la situación de pobreza y exclusión de los habitantes de la zona y a ofrecerles algunos servicios básicos que resuelven problemas vitales: la construcción del Hospital General de Macas, el Centro de Salud de las Lajas, la provisión de agua para Loja mediante la extracción de aguas profundas, el Programa Sur, destinado a mejorar la in-

fraestructura de servicios y las capacidades de gestión de las administraciones de las provincias de El Oro, Loja y Morona Santiago, la provisión de agua potable para Huaquillas, y varios proyectos para el adecuado manejo de los recursos naturales en pequeñas poblaciones fronterizas.

Finalmente, los proyectos tipo D buscan fomentar las inversiones privadas en la ZIF. Al respecto se han dado algunos avances en materia de vuelos fronterizos, para lo cual se encuentran listas las normas legales, la empresa ICARO realizó su primer vuelo inaugural en la ruta Cuenca-Piura en 2006; se han llevado a cabo 4 encuentros de integración para fomentar los intercambios, e identificar oportunidades de negocio; se han hecho gestiones para promover la complementariedad entre los puertos de Paita y Puerto Bolívar y un amplio proyecto de apoyo a iniciativas productivas locales en más de 25 municipios amazónicos.

Adicionalmente, se han logrado avances importantes en las relaciones de empresarios e inversionistas privados luego de firmada la paz. Por ejemplo, los acuerdos firmados entre las Bolsas de Valores de Quito y Lima, los acuerdos binacionales en minería, la constitución de la Cámara de Comercio e Integración Ecuatoriano-Peruana, que se ha reunido varias veces para identificar y concretar negocios e intercambios.

Los siguientes ejemplos demuestran la creciente dinámica de negocios que se ha generado a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz: más de 40 empresas ecuatorianas se han establecido en territorios peruanos, entre las que destacan la fábrica de queso FLORALP ubicada en Paita; una empresa de alimentos, SUMESA, con plantas localizadas en Oxapamba; FADESA que fabrica hojalata; CONFITECA, que produce diferente tipo de dulces y confites; la presencia del Banco Pichincha en varios negocios financieros; Hidalgo-Hidalgo en la construcción, Franz Viegener, Marathon Sport, Indurama, Novopan, entre otros.

Avances lentos en otras áreas de los Acuerdos de Paz

La dinámica observada en los programas y proyectos antes analizados no ha sido la misma en los demás compromisos asumidos en la oportunidad de la firma de los acuerdos hace 10 años.

El acuerdo respecto de la rehabilitación o reconstrucción de la bocanama y obras conexas del Canal de Zarumilla ha tenido avances más bien lentos, debido a los recurrentes embates de la naturaleza; sin embargo, recientemente las autoridades ecuatorianas del Instituto Nacional de Riego han incluido estas obras en su Plan de Inversiones con lo cual se han asegurado 3.6 millones de dólares a ser invertidos a partir de 2008, y así concluir la obra en dos años.

Respecto del avance en temas vinculados a la navegación de los ríos Napo y Morona y el establecimiento de puertos fluviales hay que anotar que los estudios que debieron realizarse están retrasados, apenas se han emprendido algunos estudios de pre-factibilidad sobre impactos ambientales, flujos potenciales de comercio, necesidades de dragado, etc. (Carrión, 2008)

En cuanto a los logros alcanzados por la Comisión Binacional Ecuatoriano-Peruana sobre medidas de confianza mutua, se han hecho notables avances, tal y como señala el ex canciller Francisco Carrión: “A pesar de que antes de la suscripción del Acta Presidencial de Brasilia el Ecuador y el Perú tenían ya mecanismos para promover la confianza mutua y afianzar la seguridad, el nuevo contexto de paz ha llevado a que esos mecanismos se fortalezcan y se hagan efectivos y más eficaces. Se han llevado a cabo reuniones de la Comisión Binacional, de conformidad con su acuerdo constitutivo y de los altos mandos militares, se ha aplicado la cartilla de seguridad adoptada mutuamente y no se han producido incidentes de frontera.” (Carrión, 2008)

El Tratado de Comercio y Navegación, presenta pocos y muy lentos avances, no se ha designado a la organización ecuatoriana que debiera administrar los Centros de Comercio y Navegación en territorio peruano y Perú, a su vez, aún no implementa las obras que permitan el acceso a la zona y los correspondientes servicios básicos.

Los caminos de la paz

En ese marco de amplias realizaciones resulta interesante examinar con algo más de detalle los planes y avances de los compromisos de Ecuador

Logros y perspectivas. Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú

en materia de la habilitación de la infraestructura vial que conecte a ambos países y, que como bien lo señala el título de una información del plan binacional, pretenden convertirse en caminos de la paz. Estos proyectos contemplan la rehabilitación de varias carreteras, la construcción de nuevas, la edificación de puentes y otras obras accesorias que permitan que los flujos de personas y mercancías sean fáciles y sostenidos, miremos el siguiente cuadro:

Ejes de Integración Vial Ecuador-Perú			
Descripción	Ecuador	Perú	Total
Eje Vial No.1 Guayaquil-Piura	229	309	538
Eje Vial No. 2 Arenillas-Sullana	178	66	244
Eje Vial No. 3 Loja-Sullana	189	130	319
Eje Vial No. 4 Loja-Sarameriza	204	486	690
Eje Vial No. 5 Mendez-Sarameriza	155	230	385
Total km	955	1.221	2.176
Fuente: Plan Binacional- Capitulo Ecuador.			

Según información ofrecida por el plan binacional el avance de estas obras es desigual, pues mientras en algunos de los proyectos se han dado avances significativos en otros los estudios están demorados y las obras físicas ni siquiera empiezan. Por ejemplo, en el eje N.º 1 la rehabilitación de la carretera Santa Rosa-Huaquillas está pronta a concluir este año, en tanto que el avance en la construcción de los CEBAF y de la variante internacional es mínimo.

En el eje N.º 2 los estudios han concluido y el Ministerio de Obras Públicas ha contratado la construcción de la carretera Arenillas-Alamor incluido el puente internacional por cerca de 50 millones de dólares.

Respecto del eje vial N.º 3 se ha obtenido el financiamiento para la construcción del puente internacional Macará-La Tina y se hacen gestiones para financiar la obra Loja-Saucillo, que ya cuenta con las autorizaciones técnicas pertinentes.

En el eje N.º4 el tramo Loja-Malacatos-Vilcabamba se encuentra prácticamente listo; se ha contratado la rehabilitación y mejoramiento de los tramos Vilcabamba-Valladolid-Bellavista y Bellavista-La Balsa

Finalmente en el eje N.º 5 se han “realizado inversiones por US\$ 38,5 millones en la vía Puerto Bolívar-Méndez entre 2007 y 2008 y el tramo Méndez-San José está en licitación por US\$ 69 millones.” (Plan Binacional - Capítulo Ecuador, 2007)

El financiamiento de la integración fronteriza

Para concretar esos compromisos, en el marco de los acuerdos presidenciales de Brasilia se creó el fondo binacional como una organización internacional encargada de gestionar recursos financieros en apoyo de las actividades de la integración fronteriza y financiar los proyectos y actividades del plan binacional. La Secretaría Ejecutiva del Fondo es rotativa y la sede en esta oportunidad está en Ecuador. Sus principales cometidos son:

La preparación de proyectos y estudios para la promoción de la inversión privada, pequeñas obras de infraestructura social, productiva, ambiental y de servicios, demandas de grupos organizados de la región sobre la base de recursos concursables y acceso al crédito de micro, pequeñas y medianas empresas productivas y de fortalecimiento de entidades públicas o privadas de la zona que actúan en apoyo de dichas empresas (Fondo Binacional Para el Desarrollo-BPD, 2007).

El fondeo de recursos se lo hace fundamentalmente de provisiones hechas por ambos Gobiernos, aportes reembolsables y no reembolsables de la cooperación internacional, y en todos los casos el fondo actúa como banca de segundo piso.

Todavía perduran en la memoria, especialmente de los habitantes de la frontera, las expectativas creadas con las promesas de contribuir con cifras cercanas a los 3.000 millones de dólares para el desarrollo fronterizo que debió haber sido provisto a través de donaciones, créditos reembolsables y no reembolsables y aportes de cada uno de los dos Gobiernos.

Miremos algunas cifras para ver que tan cerca o lejos quedaron esas ambiciosas metas. Según la información provista por el plan binacional, que consta en el siguiente cuadro, las metas se abrían cumplido, pues se señala que los 3.000 millones fue una cifra que debió invertirse en ambas fronteras y que no solo correspondía al lado ecuatoriano, además se dice que esos montos incluían no solo fondos de la cooperación internacional, sino también recursos públicos nacionales invertidos en obras que estaban dentro de los planes fronterizos, como también otras que, sin estarlo, se llevan a cabo en la zona de frontera.

Si esas son las lecturas correctas o no, no tiene demasiada importancia, lo importante es constatar como a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz se han invertido enormes cantidades de recursos en diversos tipos de programas. La inversión total que se ha hecho en el lado ecuatoriano de la frontera en estos últimos diez años asciende a 1.4 billones de dólares, lo cual curiosamente es prácticamente la mitad de la meta planificada. Es cierto que tan solo un tercio de esos montos se han canalizado a programas y proyectos identificados en el plan binacional, pero no por eso debe dejar de señalarse que los otros dos tercios, es decir cerca de mil millones de dólares, han sido invertidos en obras altamente relacionadas con los programas de frontera como son las carreteras y puentes y la infraestructura física y social en la región fronteriza.

En cuanto a la cooperación internacional reembolsable y no reembolsable, su aporte ha sido cercano a los 450 millones de dólares, cifra importantes aunque lejana de las expectativas que se tuvo en la época de la firma de los tratados. Aunque el propósito de este artículo no es examinar en profundidad las razones puntuales para tal comportamiento, sí debe señalarse que los compromisos iniciales fueron decayendo por razones diversas: la emergencia de nuevas prioridades en otras partes del mundo e inclusive en los propios países, por ejemplo la frontera norte del Ecuador; la débil capacidad de procesar los requerimientos para concretar financiamientos, estudios y aportes de contrapartida; los recurrentes problemas políticos que siempre son acompañados de cambios en las orientaciones y sentido de prioridad; la presencia de nuevas autoridades y, por cierto, las cada vez más recurrentes crisis de la economía nacional e internacional que afectan las previsiones presupuestarias de los aportantes.

Recursos canalizados a la R. Fronteriza al 25-IX-2008				
Fuente	Programa A Infraestructura Binacional	Programa B Productivo Nacional	Programa C Social y Ambiental Nacional	Total US\$
Cooperación Internacional	63.485.227	34.192.604	105.110.818	202.788.650
Gobierno del Ecuador	198.449.520	22.739.980	29.287.470	250.476.970
Contrapartes*	29.757.696	10.467.647	29.332.364	69.557.707
Sub Total	291.692.443	67.400.231	163.730.653	522.823.326
Inversiones Conexas a los ejes viales				354.300.000
Inversión directa del Estado en Región Fronteriza				577.789.530
Total Inversión				1.454.912.856
Fuente: Plan Binacional				

La dinámica de la paz

Más allá de los logros que se han alcanzado en materia de los diversos planes y programas de integración fronteriza hasta ahora analizados, es importante indagar en la evolución de las otras relaciones que se han generado entre ambos países, que aunque no están necesariamente conectadas a los itinerarios y programaciones específicas de los acuerdos y compromisos, han tenido desarrollos altamente positivos. Pues como muchas veces se ha dicho, la paz es un pre-requisito para el desarrollo.

Miremos el caso de los intercambios comerciales. Diez años después de los acuerdos de Brasilia y cerca de cuarenta desde que se inició la conformación de la zona de libre comercio andina, finalmente se la tiene plenamente conformada al haber desgravado totalmente el comercio entre ambos países, es decir los bienes y servicios de un país ingresan al territorio del otro sin pagar aranceles, salvos las contadas excepciones previamente acordadas.

El análisis que se hace a continuación busca constatar no solo las nuevas características y tendencias de los intercambios, sino tratar de expli-

cárseles a la luz del nuevo clima de confianza y cooperación creado entre ambos países.

Las exportaciones ecuatorianas crecieron en 700 % entre 1998 y 2007, pasando de 200 a cerca de 1.500 millones de dólares. Es sin duda la mayor expansión de una relación comercial de Ecuador con sus socios bilaterales; ese inusitado crecimiento constituido básicamente por los enormes montos de petróleo que se venden al Perú, no puede dejar de lado la diversificación y creación de comercio que más allá del petróleo se ha producido. Miremos los siguientes datos ofrecidos por el Banco Central del Ecuador:

- Mientras que en 1998, año de la firma de la paz, 180 exportadores exportaban productos contenidos en 373 partidas arancelarias, en 2007 los exportadores más que se duplicaron, ahora son 412 y exportan productos de 1.155 partidas.
- Desde la mirada de las importaciones que hemos hecho desde Perú, mientras que en 1998 los importadores eran 995 e importaban productos de 734 partidas arancelarias, hoy son 1.360 compradores de 1.931 partidas arancelarias.
- El comercio con el Perú es el que más crece en los últimos 10 años, las exportaciones ecuatorianas se multiplicaron:
 - Al mundo por 3 veces
 - A la Comunidad Andina de Naciones por 5 veces
 - A Perú por 7 veces
- El mercado peruano se ha convertido en el segundo destino más importante para las exportaciones ecuatorianas luego de Estados Unidos y habiendo desplazado a Colombia al tercer lugar; en efecto, mientras en 1998 apenas cerca del 5 % de las exportaciones ecuatorianas tenían como destino el mercado peruano, en el año 2007 dicha participación se ha duplicado.

Perú: un mercado muy importante			
Exportaciones/ Total	USA	Perú	Colombia
1998	38%	4.7%	6.7%
2007	42%	10.5%	5.1%

Fuente: Banco Central

- Las principales exportaciones a Perú son:
 - Petróleo y derivados
 - Atún
 - Dulces, gelatinas
 - Aguas y bebidas no alcohólicas
 - Perfumes y Calzado
 - Productos de caucho
 - Extractos y esencias
 - Papel y Alimentos
 - Tableros de madera
- Las principales importaciones desde el Perú son:
 - Zinc, cobre, plomo, plata
 - Embarcaciones, aparejos de pesca
 - Harina de pescado
 - Textiles, algodón,
 - Prendas confeccionadas
- Como se mencionó anteriormente el comercio con Perú está altamente concentrado en un solo producto: petróleo: 86 % en 2007.

- Las exportaciones ecuatorianas sin petróleo a Perú se cuadruplicaron, pasando de 56 millones de US\$ en 1998 a 200 millones en 2007.
- De la estructura y composición de los intercambios comerciales se deduce un alto grado de complementariedad, pues mientras los ecuatorianos proveemos de productos de origen agroindustrial, Perú nos provee de bienes de los sectores mineros y de la pesca.
- Es interesante anotar que gracias a la paz se han iniciado asociaciones empresariales privadas, constituyéndose circuitos económicos integrados y unitarios en la frontera para productos como: langostinos, frutas frescas, turismo de aventura.
- Pero también hay que señalar que los mercados desordenados, informales e ilegales siguen caracterizando, y en gran medida, el comercio transfronterizo. El paso fronterizo de Huaquillas-Aguas Verdes, no obstante la implantación de algunos procesos de modernización y los proyectos de facilitación de los flujos de personas y mercancías apoyados desde la Comunidad Andina de Naciones, sigue siendo un lugar donde el contrabando, el desorden, la inseguridad, el abuso y arbitrariedad no han podido ser desalojados de la zona. La paz ha ayudado y en mucho, como se dijo, a la dinamización de las relaciones de todo tipo, pero algunos elementos del funcionamiento social y de formas de sobrevivencia en zonas de pobreza y exclusión siguen estando presentes. El contrabando se mueve a la luz del día, las diferencias de precios relativos de algunos productos y la estacionalidad de otros explica la presencia de importantes flujos de comercio ilegal. Hay estimaciones que señalan que este intercambio fronterizo informal es superior a los 300 millones de dólares al año; dentro de ello pesa mucho el contrabando de gas y gasolinas.

Comercio Binacional Ecuador-Peru				
Exportaciones-Importaciones y Balanza Comercial				
Años	Exportaciones Ecuador USD millones	Exportaciones Perú USD millones	Balanza Comercial USD millones	Total de Intercambio Comercial USD millones
1998	199 125,09	92 742,55	106 382,54	291 867,64
1999	180 163,89	44 976,91	135 186,98	225 140,80
2000	293 825,86	70 021,22	223 804,64	363 847,08
2001	341 617,70	95 527,01	246 090,69	437 144,71
2002	374 507,99	144 066,75	230 441,24	518 574,74
2003	624 463,90	167 082,88	475 381,02	809 546,78
2004	605 769,40	228 850,68	376 918,72	834 620,41
2005	876 056,04	358 564,37	517 491,67	1 234 620,41
2006	1 036 644,27	336 218,03	700 426,24	1 372 862,30
2007	1 491 917,43	458 227,13	1 033 690,30	1 950 144,56
Resumen				
Período 1998-2007	6 034 967,13	1 996 277,48	4 038 689,65	8 031 244,61
Fuente: Plan Binacional Ecuador-Perú				

La pobreza y la exclusión siguen siendo la principal batalla a enfrentar

Como se señaló al inicio de este documento, tanto en la invocación de las razones por las que se firman los tratados como en las formulaciones de las estrategias de desarrollo para los diversos planes y programas, siempre está presente como objetivo superior el desarrollo y la superación de la pobreza. Con insistencia se ha señalado la enorme cantidad de iniciativas que se han puesto en marcha y la gran atención que ha recibido la frontera ecuatoriana con Perú y los muchos recursos, que como nunca antes en la historia, han fluído en beneficio de esa región. Según información consignada por el Fondo Binacional Ecuador-Perú, el plan habría “beneficiado a 1.600.000 habitantes de la región sur del Ecuador a través de la ejecución de 400 proyectos de alto impacto social.” (Plan Binacional, 2007)

Todo eso, al menos desde una perspectiva teórica o de simple sentido común, debió generar cambios en la situación de desarrollo y especialmente en las condiciones de vida de las personas; sin embargo, cabe recordar que el tiempo es corto, muy corto, para detectar cambios medibles en la superación de la pobreza, un problema secular que se reproduce por razones muy profundas vinculadas a las formas en las que funcionan la economía y la política a nivel nacional e internacional.

Uno de los problemas que he encontrado en el proceso de elaboración de este trabajo es la inexistencia de una línea de base que permitiera hacer comparaciones de la situación actual con el punto de partida hace diez años, o la inexistencia de datos comparables en los extremos del período que se analiza, de allí que haya tenido que utilizar algunas informaciones disponibles para aventurar algunas hipótesis o lanzar algunas opiniones relativamente informadas.

Las principales constataciones en materia de avances en la lucha contra la pobreza medida a través de algunos indicadores de desarrollo humano reflejan lo siguiente:

- La pobreza sigue siendo la principal característica de la ZIF, con la sola excepción de la provincia de El Oro, en la que la pobreza es menor que el promedio nacional, en las demás provincias de la región los niveles de pobreza van desde el 50 % de la población hasta el 97 % en algún cantón amazónico con alta población rural. Una comparación entre los años 2001 y 2006, que permiten comparar indicadores que tienen una misma base de cálculo, permiten una disminución de la pobreza en el país y en la región amazónica.

Indicadores de pobreza medidos por Necesidades Básicas Insatisfechas		
	2001	2006
País	61.3	54.0
Región Amazónica	77.6	71.4
Loja	68.2	61.6
El Oro	57.6	47.3
Fuente: Siise 4.5		

- Los años de escolaridad son más bajos que en el resto del país, 6 años en la ZIF frente a 7.5 en el resto del país, similar es la situación con la tasa de escolaridad, aunque de todas maneras hay una mejoría significativa respecto del año 2001.
- La tasa de analfabetismo ha caído desde un 10 % en 1998 hasta 8,7 % en 2005. Una mejora digna de ser mencionada.
- Al igual que hace diez años, apenas un tercio de la población tiene servicios de alcantarillado, el déficit en la provisión de servicios básicos residenciales se mantiene en el 80 %.
- Como se puede notar, la disponibilidad de estadísticas no ayuda mucho a precisar los impactos reales que se hayan podido haber generado sobre la situación de pobreza, pero bien se puede colegir que las grandes inversiones que se han hecho en la zona –1.500 millones de dólares–, especialmente en infraestructura vial, sistemas de riego, servicios de salud y educación, organización y fortalecimiento de la comunidad, capacitación a las autoridades locales, pequeños emprendimientos productivos con la población local, deben haber sembrado el capital-semilla que más adelante mostrará sus frutos.

La movilización de otros factores: el capital social y político binacional

Al analizar varios materiales escritos, muchísimas noticias de prensa y sobre todo gracias a las conversaciones que he podido tener con funcionarios de gobierno, autoridades locales, empresarios y habitantes de la zona, salta a la vista el vibrante, creciente e imaginativo esfuerzo planificado e improvisado de creación de relaciones binacionales de todo tipo, que son, en mi opinión, el sustento democrático del proceso de consolidación de la paz.

Son muchas, muchísimas, las reuniones de autoridades gubernamentales y locales, de empresarios, de ciudadanos de la frontera que se han venido reuniendo de manera continua e incesante para crear nuevos en-

tendimientos y revisar los que se han acordado. Los presidentes de ambos países se han reunido una vez y tienen prevista una nueva reunión en estos días con sus gabinetes ministeriales, en los denominados Gabinetes Binacionales, para examinar de manera directa el avance de los trabajos y tomar decisiones que fortalezcan los esfuerzos por el desarrollo binacional. En la última reunión llevada a cabo en el mes de julio de 2008, el presidente Rafael Correa y el presidente Alan García declararon que “el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 constituye para ambos países una política de Estado y, por lo tanto, ratifican su firme voluntad de culminar los compromisos pendientes derivados de los mencionados instrumentos” (Plan Binacional, 2007), luego de lo cual decidieron ampliar en 5 años la operación del plan y el fondo binacional.

El tránsito de personas en la zona de frontera, especialmente en la parte de la costa y de la sierra, ha aumentado 4 veces. Se ha duplicado el transporte por vía aérea y quintuplicado el paso de vehículos por el puente internacional Huaquillas-Aguas Verdes.

Están listos los diseños y acuerdos para facilitar la operación de vuelos transfronterizos que sirven a las principales ciudades de la zona de frontera como si fueran nacionales: se ha pensado en una ruta que sirva a las ciudades de Machala y Piura, otros que desde Loja, Machala y Cuenca vayan a Piura, Trujillo y Chiclayo en Perú.

Las Cámaras de Comercio Binacionales han aumentado considerablemente el número de sus socios, se reúnen con frecuencia, identifican oportunidades de negocio y hacen cabildeo antes las autoridades para sugerir medidas que faciliten los intercambios.

Aunque no ha sido posible obtener datos oficiales sobre los movimientos humanos en la frontera, hay datos provistos por algunas ONGs que estiman que son 6.000 los peruanos que trabajan en la provincia de El Oro; vienen para trabajar en la agricultura y el comercio, a tal punto que se ha creado una asociación de peruanos residentes en Machala. Igual es el caso de la provincia de Azuay, en la que se estima trabajan alrededor de 4.000 peruanos, de los cuales solo en el cantón Paute laboran 1.700, muchos de ellos han llegado para aprovechar el requerimiento de mano de obra para reemplazar a los ecuatorianos que a su vez han migrado a España en la última década.

Es interesante constatar las buenas relaciones que se dan entre las autoridades de la frontera: han constituido la Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y del Norte del Perú que trabajan agendas de interés binacional, que participa de manera conjunta en foros nacionales e internacionales en los que se ventilan los intereses de la zona. He podido constatar que las autoridades fronterizas han desarrollado inclusive relaciones personales de amistad lo cual, en muchos casos facilita los acercamientos (López, 2004).

Los intercambios culturales son nutridos, cada vez hay más encuentros de escritores, poetas escultores, pintores, historiadores; libros que recogen los trabajos de literatos de ambos países. Por primera vez en la historia los nombres de 3 historiadores ecuatorianos fueron propuestos para ser parte de la Academia de Historia del Perú. Se firmó el llamado Convenio de Chiclayo que permite el reconocimiento de títulos profesionales, grados académicos y estudios universitarios.

Es interesante ver como se construye capital social binacional a través de la constitución de muchas redes de diversos tipos, cada una de ellas para promover alguna temática, defender un interés en particular, luchar por algún derecho, promover algún propósito cívico; existen redes de indígenas, universidades, ONG's, asociaciones profesionales, periodísticas, etc.

Pero quizá lo más importante sea la creciente vinculación que se da entre las nuevas generaciones, aquellas que están creciendo y educándose sin el temor y la desconfianza del otro, que no tuvieron que memorizar la historia de las mutuas acusaciones, que no tuvieron que dormir con un ojo abierto. Es que la paz ha cambiado los contenidos de la educación, los temas ahora son los temas de las posibilidades nuevas, de la necesidad de trabajar juntos para combatir al enemigo real que es la pobreza, la exclusión, la corrupción, la débil democracia que afecta por igual a ambos pueblos. Los encuentros entre "los panas y los patas" son y deben ser los foros cotidianos en los que se recree la cultura y se reconstruya la nación, son esas nuevas generaciones las que posibilitarán que la paz recuperada siga siendo el ingrediente fundamental para avanzar en las tareas del desarrollo, el progreso, la justicia y la equidad.

Una mirada hacia el futuro

Es indudable que en apenas 10 años el entorno social, político y económico que enmarca las relaciones entre los dos países es muy diferente del que existía una década atrás: los mutuos celos, las visiones historicistas de razones contrariadas, el permanente recelo del otro, las políticas de seguridad, defensa y desarrollo regional diseñadas en un contexto de enfrentamientos históricos han sido reemplazados por un conjunto de procesos que miran hacia el futuro, que siembran esperanza en los pueblos, que favorecen el diseño de operaciones complejas de manera binacional en las que participan diversos actores con las manos abiertas y no con los puños cerrados como ocurrió en el pasado. Esa recuperación de la confianza en el otro, como requisito indispensable para que ambos países emprendan tareas comunes, ha avanzado de manera significativa en todos los niveles, y quizá ese sea, en mi opinión, uno de los nuevos hitos que marcará las relaciones del futuro entre ambos países.

El capital social y político generado en apenas una década es enorme, las muchas redes institucionales públicas y privadas, académicas y populares, de grandes empresarios y de pobladores, las alianzas entre gremios y alcaldes a ambos lados de la frontera, entre otros, deberían ser los nuevos cimientos de una paz duradera y fuente de energía democrática para que la frontera sea lugar de encuentro y prosperidad.

Otro requisito fundamental para consolidar lo avanzado es el mantenimiento del apoyo político al más alto nivel que ambos países han demostrado, hay que persistir en la idea de que los presidentes pidan y rindan cuentas sobre los compromisos, hay que confiar en que los gabinetes ministeriales binacionales sigan reuniéndose para que las instituciones sectoriales y locales hagan lo suyo.

Por otro lado, las enormes inversiones que en materia de infraestructura social y productiva se han hecho en la ZIF deberían en el próximo futuro abrir nuevas oportunidades para las inversiones y el emprendimiento de nuevas actividades productivas, comerciales y turísticas. En este último sector apenas se comienzan a explorar posibilidades nacionales y binacionales tanto en la parte de la costa, como en la sierra y especialmente en los territorios amazónicos.

Las promisorias perspectivas que se han identificado en Ecuador en materia de minería, muchas de las cuales están en territorios fronterizos con el Perú, podrían impactar enormemente en el desarrollo de la región, siempre y cuando la política pública, el buen gobierno, la responsabilidad social de las empresas y el control social de la población permitan desarrollar un modelo de gestión minera sustentable.

El futuro es alentador, ofrece muchas oportunidades pero también demanda de esfuerzos sostenidos de todos los actores para poder aprovecharlas, esfuerzos que como se ha visto no dependen de lo que haga uno solo de los socios fronterizos, sino de la capacidad de ambos para concertar, para imaginar un mundo distinto y para gerenciar un proceso complejo.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador. www.bce.fin.ec. (Visitado en octubre de 2008).

Fondo Binacional para el Desarrollo - FBPD (2007). Quito-Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Plan Binacional Ecuador-Perú (2007). www.planbinacional.gov.ec. (Visitado el 12 de octubre de 2008).

Sistema de indicadores Sociales y Económicos. Siise, 4.5.