

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

300-200

100

REG.	0024742
CLT	
BIBLIOTECA - FLACSO	

BIBLIOTECA - FLACSO	EC
Fecha:	15 - Mayo - 69
Categoría:	Donación
Procedencia:	Donación Flacso - La Paz
Clase:	
Donación:	

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> <i>José Antonio García Beldunde</i> <i>María Isabel Salvador</i>	
<b>Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo</b> .....	27
<i>Claudia Donoso</i>	
 PARTE I: EL ROL DE LA DIPLOMACIA	
<b>El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: 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: una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador</b> .....	51
<i>José Ayala Lasso</i>	
 PARTE II: IMPACTOS Y RETOS FUTUROS DE LOS ACUERDOS DE 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>	<b>93</b>
<i>Drago Kisic</i>	

**PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL**

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

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

**PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

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

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

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

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

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

<b>Seguridad, defensa y desarrollo diez años después . . . . .</b>	<b>203</b>
<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*

## Agradecimientos

La publicación de este ejemplar y el trabajo previo que hizo posible el desarrollo del Seminario Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo, en Quito y en Lima, se debe al apoyo en la coordinación por parte de Grace Jaramillo, coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador y del Embajador Francisco Carrión Mena. En la parte operativa se tuvo un valioso respaldo de María Eugenia Rodríguez y Gabriela Alarcón, del departamento de Relaciones Públicas de FLACSO-Ecuador.

Asimismo, quiero reconocer que este proyecto contó con el apoyo económico de la Corporación Andina de Fomento-CAF y de su responsable en Ecuador, Dr. Luis Palau, quien asumió esta iniciativa como propia.

Me resulta indispensable dar un reconocimiento a los expositores nacionales e internacionales que aportaron con sus conocimientos en las distintas problemáticas analizadas, quienes hicieron un esfuerzo por acompañarnos tanto en Quito como en Lima.

Finalmente debo agradecer a Estefanía Tello, Juan José Fierro y Santiago Orbe, estudiantes y becarios de FLACSO-Ecuador quienes apoyaron en la transcripción de las exposiciones de los conferencistas internacionales y nacionales que asistieron al seminario en Quito.

La compiladora

# Presentación

Después de décadas de confrontación y desconfianza provocadas por una controversia territorial heredada de la época colonial, Ecuador y Perú suscribieron, tras una larga y compleja negociación, los convenios para alcanzar una paz definitiva en Brasilia, el 26 de octubre de 1998. El acuerdo global tuvo trascendencia histórica no solamente para partes, sino también para toda la región. En efecto, la subregión andina vio desaparecer uno de los obstáculos que afectaba negativamente el proceso de integración y la comunidad internacional constató como dos países llegaban finalmente, a través del diálogo, a un acuerdo de paz sobre un antiguo y desgastante conflicto.

El proceso de negociación, que estuvo precedido por una guerra focalizada en la región amazónica de la Cordillera del Cóndor en enero-febrero de 1995, fue atípico y digno de estudio por diversos factores.

- 1.- Se alcanzó una solución de un conflicto territorial más que centenario a través del diálogo y la negociación, hecho poco usual y por sí solo destacable.
- 2.- La solución se logró en un contexto regional *sui generis*: no intervinieron ni la OEA, ni la ONU y fue una negociación bilateral asistida por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos).
- 3.- En el proceso se utilizaron diversos mecanismos de solución pacífica de controversias: conversaciones directas, buenos oficios, pronunciamientos técnico-jurídicos de especialistas sobre temas puntuales de la divergencia y un arbitraje *sui generis* con la aceptación previa de los Gobiernos y los Congresos de Ecuador y Perú sobre una fórmula de solución vinculante propuesta por los presidentes de los países garantes.

- 4.- La negociación estuvo acompañada por una Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP), conformada por militares de los países garantes, que verificó en el terreno el cumplimiento de los acuerdos alcanzados a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty de febrero de 1995.
- 5.- A la fórmula de fijación definitiva de la línea de frontera entre los dos países, se incorporaron elementos que singularizaron el acuerdo global de paz. Se añadió el compromiso de desarrollar las zonas fronterizas a través de la promoción conjunta de proyectos binacionales, el reconocimiento del derecho ecuatoriano a la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, el fomento de medidas de confianza mutua y seguridad y la creación de zonas de protección ecológica en el área limítrofe en controversia.

Al cumplirse diez años de este acontecimiento hay un consenso mayoritario en los dos países en cuanto a los beneficios resultantes del Acuerdo Global de Paz de Brasilia. Ha desaparecido la desconfianza mutua, se han implementado proyectos binacionales de desarrollo, se ha echado abajo el dique que constituía la controversia territorial en la relación de ambos pueblos, se han hecho importantes inversiones a ambos lados de la frontera y se ha puesto de manifiesto la afinidad y similitud de intereses entre los dos países en los ámbitos cultural, económico, político, etc. En suma, se ha normalizado una relación que debió ser siempre mutuamente beneficiosa y su proyección futura es muy alentadora.

FLACSO-Ecuador, Fundación Esquel e IDEA-Perú organizaron un evento binacional, con el auspicio de la CAF, a fin de reflexionar, desde diversos ángulos, acerca de esta histórica negociación y sobre la paz alcanzada hace diez años. Con tal propósito se llevaron a cabo dos seminarios, uno en Quito y otro en Lima, donde se presentaron y debatieron ponencias preparadas por especialistas en los diferentes temas vinculados a los Acuerdos de Brasilia.

Los cancilleres de Ecuador y Perú, asistentes a la cita, ratificaron la vocación pacifista e integradora que anima a los dos gobiernos y su voluntad de avanzar aún más en los programas de desarrollo binacional para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de frontera. Confirma-

ron su voluntad de implementar los proyectos diseñados en los acuerdos de paz relativos a la navegación fluvial, a la integración, a las medidas de confianza y seguridad, a la construcción de infraestructura vial, al comercio, entre otros temas. De su lado, los ministros de Defensa de los dos países aludieron en el seminario de Quito, a los avances en asuntos concretos como el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, el desminado, el intercambio de experiencias e información y hasta a la participación conjunta en misiones de paz de Naciones Unidas.

Especialistas en economía e integración se refirieron al incremento del comercio, de las inversiones, a la consolidación de la red social en la zona fronteriza y reconocieron con franqueza que se han hecho adelantos en materia de proyectos de desarrollo binacionales pero que aún falta mucho por hacer.

Los protagonistas del proceso y suscriptores de los acuerdos, los ex Cancilleres José Ayala Lasso y Fernando de Trazegnies, recordaron cómo y en qué circunstancias éste se desarrolló y cuales fueron los obstáculos que debieron superar para llegar a culminar la negociación. Académicos internacionales, provenientes de los países garantes, contribuyeron con sus reflexiones, desde su visión probablemente más objetiva, a analizar el proceso como un ejemplo de solución de diferencias a través del diálogo.

Tal como se dijo en el seminario de Quito, con este evento realizado en las dos capitales, se ha lanzado el segundo decenio, esta vez la del desarrollo binacional, sustentada en la primera que fue la de la consolidación de la paz.

Las ponencias presentadas, así como los comentarios formulados en los seminarios, han sido recogidos en esta publicación como una contribución para recordar este acontecimiento de alto valor histórico y para proyectar al futuro, en paz y con afanes compartidos de desarrollo, las relaciones entre Ecuador y Perú.

Francisco Carrión Mena  
Coordinador General  
Quito, noviembre de 2008

# Inauguración

**Adrián Bonilla\***

Señora ministra de Relaciones Exteriores del Ecuador, señor ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señores representantes de la Corporación Andina de Fomento en el Ecuador, queridas amigas, queridos amigos.

Esta intervención es básicamente para agradecer a todas las personas e instituciones que han hecho posible este seminario. En realidad, es un seminario que se ha venido preparando en FLACSO con varios meses de anticipación; se trata probablemente de ir a la par del gabinete binacional que los Gobiernos mantendrán el día sábado, como un encuentro emblemático, que nos recuerda esta fecha en el Ecuador.

La firma de la paz con Perú es uno de los acontecimientos más importantes de la historia de Ecuador y probablemente de Perú, y sin duda, uno de los más importantes del siglo XX. Me parece que es un evento que reconstruye la imagen que hemos tenido de nación y que cierra un problema que venimos arrastrando desde nuestra fundación. Me parece justo que lo recordemos, que lo rememoremos. Las entidades públicas, sobre todo las entidades que hacen comunicación, deben darle enorme importancia.

Por ello nuestro agradecimiento a quienes lo hicieron posible, a la Corporación Andina de Fomento y a su representante Luis Palau, a la Fundación Esquel, a la Fundación Idea de Perú, que está organizando un seminario parecido en Lima. Quisiera mencionar nuestra gratitud a las autoridades aquí presentes, particularmente a los dos ministros de Relaciones Exteriores y a los dos ministros de Defensa. Y en el caso de FLACSO quiero agradecer al profesor asociado Francisco Carrión que se

---

\* Director de FLACSO-Ecuador

encuentra aquí presente, a la coordinadora del programa de Relaciones Internacionales Grace Jaramillo, y agradecer a la persona que facilitó toda la organización del evento, nuestra investigadora Claudia Donoso, a los estudiantes que han participado en el curso de este evento y están haciendo el reporte. Y por supuesto, a todas las autoridades, a los académicos invitados, y a todos los asistentes.

Les deseo a todos mucho éxito en este seminario y espero que nos ayude a comprender las relaciones y la realidad de los dos países.

**Dr. José Antonio García Belaunde\***

Señora ministra de Relaciones Exteriores, querida amiga María Isabel Salvador, señor ministro de Defensa del Ecuador, señor ministro de Defensa del Perú, señores ex-cancilleres que firmaron la paz, señor director de la FLACSO, señoras y señores.

Hace diez años Perú y Ecuador suscribieron la paz de Brasilia y con ello apostaron por la paz y apostaron por el futuro. Con ello liquidaron una larga etapa en su vida republicana marcada por el recelo, la desconfianza y los conflictos que aparecían de tiempo en tiempo, y al hacerlo abrieron la oportunidad para que nos reconociéramos como naciones hermanas, la oportunidad para desarrollar nuestras potencialidades conjuntas, la oportunidad para que pudiéramos trabajar un futuro que se nos asemeja cada día más común y más entrañable.

Creo que puedo decir, sin equivocación, que en estos 10 años hemos consolidado la relación. Hemos convertido a Perú y Ecuador en actores de lo que es la integración real, efectiva, concreta, que llega al hombre en la calle y lo que son las posibilidades de cooperación en la región. Gracias al fortalecimiento del diálogo, hemos sabido tomar decisiones que han significado estrechar más los vínculos, afirmar más nuestros trabajos y proyectarnos más sobre nuestras poblaciones.

Me decía un investigador peruano que sabía por sus investigaciones que la pobreza había ido descendiendo en las poblaciones fronterizas gra-

---

\* Canciller del Perú

cias justamente a la paz, a la confianza y a los trabajos que hemos sido capaces de realizar en estos años.

Se ha trabajado, no solo en proyectos de desarrollo específicos y concretos que tenían que ver con vialidad, sanidad, agua, electricidad, caminos rurales, canales de riego, etc., sino que también hemos sido capaces de avanzar en políticas migratorias, en tránsito transfronterizo y en general en toda esa gama de complejos problemas. Hemos sido capaces de establecer mecanismos de cooperación en el ámbito de defensa, como así también hemos podido ver que los discursos de los ministros de defensa no difieren mayormente. Hemos sido capaces de fortalecer la confianza entre los países y desarrollar una cooperación entre ellos. Hemos sido capaces de trabajar arduamente en una tarea de la mayor importancia y delicadeza como lo es el desminado fronterizo. El desminado humanitario en la frontera que requiere, eso sí, de mucha cooperación internacional por los altos costos, en donde vamos a encontrar tanto a Ecuador como a Perú, intensamente vinculados a este proceso que confirma nuestra voluntad de paz y confianza mutua.

Hemos avanzado y vamos a seguir avanzando en el tema migratorio, y espero que en la reunión del sábado en Machala podamos ampliar nuestro acuerdo en esta materia, para hacerlo más amplio. La reunión en Machala es la segunda que tenemos de gabinetes, la primera la tuvimos hace un año en Tumbes; la segunda la hemos demorado un poco para que coincida con las fechas del décimo aniversario. Es muy importante porque en realidad son reuniones ejecutivas en donde nuestros presidentes y sus ministros discuten todos los temas que hacen a la relación, y enfrentan y deciden aquellas cosas que pueden entorpecer o dificultar lo que debe ser un proceso fluido en la frontera y en la relación entre ambos países.

No siempre nuestras burocracias están a la altura de nuestras misceláneas políticas, por eso es importante que la reunión binacional de gabinetes se realice una vez al año, porque ahí podemos reflexionar sobre cómo se hacen las cosas, qué hemos hecho bien, o qué no hemos hecho tan bien o qué simplemente no hemos logrado hacer en este tiempo. Porque sí, hay fallas, hay falencias y hay cosas en las que no cumplimos. Pero yo le decía a la ministra Salvador hace un momento, que tengo la convicción de que nuestras fallas tienen que ver con la condición de nuestros aparatos esta-

tales y no con una falta de voluntad política ni con una falta de compromiso.

Estamos pues, a puertas de un segundo encuentro presidencial y de gabinetes, y lo haremos asimismo con la misma ilusión del primer encuentro, y con la misma seguridad de que el resultado va a significar pasar de esta etapa de consolidación de la confianza a una etapa de mayor integración.

Tenemos entre ambos Gobiernos, y digo ambos Gobiernos por decir ambos presidentes, ambos ministros de Defensa, ambos ministros de Relaciones Exteriores, e incluso de otras carteras como la de Energía, una relación fluida y directa que nos ha llevado a superar cualquier posible discrepancia de tipo político o ideológico. Al abrir los canales de entendimiento, hemos abierto los canales para una mayor inversión y un mayor comercio. Siete veces ha crecido nuestro comercio, es espectacular, y puede seguir creciendo. Cuando se abre el comercio se comercializa lo que antes no se comercializaba; cuando tenemos comercio cerrado vamos a seguir comerciando lo que hemos comercializado siempre. Si perdemos el miedo comercializaremos lo que no comercializamos. Esa es la importancia de abrir la relación en todos los campos, porque aparecerán nuevas iniciativas de tipo político, de tipo económico; nuevos procesos comerciales, de inversión, nuevos encuentros, nuevos desarrollos. Y es que todo eso tiene al final un destinatario, que son los pueblos, los hombres y mujeres, los ciudadanos de Ecuador y Perú.

**María Isabel Salvador\***

Dr. José Antonio García Belaunde, canciller del Perú; querido amigo, Dr. Luis Palau, representante de la CAF en Ecuador; Dr. Adrián Bonilla, director de la FLACSO en Ecuador; señores ex cancilleres de Ecuador y Perú aquí presentes; señores embajadores de los países amigos, señores embajadores del pueblo peruano y ecuatoriano; ministros de Estado de

---

\* Canciller del Ecuador

Ecuador y Perú; miembros del cuerpo diplomático y de organismos internacionales; señoras y señores.

Debo empezar por agradecer a FLACSO por esta invitación y por esta iniciativa que nos permite reunirnos para reflexionar y mirar el camino recorrido en estos diez años de paz con Perú, pero también hacer un alto y mirar el futuro de nuestras relaciones.

La suscripción de los Acuerdos de Paz de 1998 inició una fase inédita en la relación bilateral, que no tenía precedentes en la vida republicana de nuestros dos países. Por primera vez, Ecuador y Perú vieron y aceptaron una conclusión definitiva a las diferencias que nos habían distanciado desde el inicio mismo de nuestra vida independiente. Pero sobre todo, los acuerdos de Brasilia establecieron el inicio de una clara voluntad de promover el desarrollo y el bienestar de las poblaciones a ambos lados de la frontera, que habían sido las menos atendidas en el pasado. Esa decisión de promover el desarrollo de los pueblos de Ecuador y Perú, no era sino el reconocimiento de las raíces comunes que nos hermanan y que nos imponen el destino de seguir trabajando y caminando juntos en busca de progreso y de bienestar.

Muchos pueden ser señalados como los logros de estos diez años de paz, y quizá existan varios temas pendientes para seguir desarrollando. Pero lo más importante es que como nunca antes a ambos lados de la frontera hay dos Gobiernos con la plena convicción, decisión y disposición de continuar trabajando de manera conjunta para la consecución de esos objetivos. En el desarrollo de este seminario estarán participando destacados conocedores, académicos e investigadores de la relación bilateral que analizarán en detalle los logros, los retos y las perspectivas futuras de esta relación desde los diversos enfoques de sus correspondientes disciplinas.

Por mi parte, sin pretender agotar el tema, quiero contribuir con algunas pocas reflexiones que resaltan ciertos elementos que considero necesarios en este ejercicio.

En primer lugar, no puedo dejar de destacar el profundo contenido que para la relación bilateral tiene el hecho de que ella se desenvuelva en un ambiente de paz y mutua confianza. Esta condición es una circunstancia que debemos apreciar muy especialmente pues nos ha permitido avan-

zar y fortalecer las relaciones bilaterales en un marco de equidad, de mucho respeto, y de buena vecindad.

Los acuerdos de Brasilia establecieron el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza como una herramienta para promover este desarrollo común que debía ser el primer objetivo de la relación bilateral. Su campo de acción en estos años ha abarcado una serie de áreas de la zona de integración fronteriza a los que brevemente me referiré.

Para tener una idea de la magnitud del trabajo del plan binacional es necesario mencionar algunas cifras. En estos diez años, es decir, en el periodo 1998-2008, en Ecuador, incluyendo los proyectos del capítulo Ecuador del plan binacional, se han invertido en la región fronteriza alrededor de 1.620 millones de dólares, cifra que demuestra, sin lugar a dudas, la voluntad política y el interés por promover el desarrollo en la zona de frontera que, por diferentes circunstancias, sufrió la desatención antes del establecimiento de la paz. De esa cifra total, en los primeros 8 años, es decir, de 1998 a 2006, se invirtieron alrededor de 718 millones de dólares, y en los dos años siguientes, es decir, durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana del presidente Rafael Correa, se han invertido alrededor de 902 millones. En apenas dos años se superó el monto de la inversión de los ocho años anteriores en la ejecución de más de 400 proyectos de alto contenido social, en favor de los cantones de las provincias fronterizas ecuatoriano-peruanas.

Uno solo de los programas ejecutados por el plan binacional, el Programa Sostenibilidad y Unión Regional, PSUR, nos permite expresar el tipo de trabajo desarrollado en la zona fronteriza. Entre el año 2000 y 2007, este programa, en conjunto con varias organizaciones en las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, ha beneficiado a casi 500.000 personas a través de 108 sistemas de agua potable nuevos o mejorados, 4.874 unidades sanitarias integrales nuevas o mejoradas, 27 sistemas municipales de gestión de residuos sólidos nuevos o mejorados, 176.000 hectáreas de tierra bajo planes de manejo de recursos naturales en áreas seleccionadas, 223.000 hectáreas de tierra titulada, 26 gobiernos locales con adecuados procesos consultivos en operación que les ha permitido mejorar notablemente la gestión de sus servicios.

---

**Inauguración**

---

Como parte del acuerdo global de paz, en Brasilia los dos Gobiernos suscribieron el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de integración fronteriza que identifica un conjunto de programas a ser ejecutados de manera conjunta. Entre ellos, los denominados Ejes de Integración Vial, que merecieron una especial atención pues se buscaba promover el incremento de los intercambios de diversa naturaleza, en un nuevo ambiente de relaciones de amistad, integración y comercio. Se identificaron, como ustedes conocen, 5 ejes viales que tienen por objetivo conformar una red de interconexión terrestre entre ambos países de aproximadamente 2.176 km., que sirvan de soporte al desarrollo de la zona fronteriza común y su integración. Esos proyectos, por su naturaleza binacional, obligan a las partes a realizar trabajos conjuntos con un nivel estricto de complementariedad y contemplan la ejecución de obras de mejoramiento, rehabilitación y construcción en las carreteras que conforman los ejes viales. Esto incluye además, los puentes internacionales y centros binacionales de atención en frontera con los que se facilita el tránsito de personas, mercaderías y vehículos.

Para no ahondar en detalles y cifras, permítanme señalar simplemente que el Gobierno de la Revolución Ciudadana tiene previsto realizar en los próximos dos años aportes e inversiones superiores a los 315 millones de dólares para la conclusión de estos ejes que mejorarán las condiciones de transporte, comunicación e intercambio entre Guayaquil-Piura, Arenillas-Sullana, Loja-Sullana, Loja-Saramerisa y Méndez-Saramerisa. A más de la inversión realizada en los cinco ejes viales, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas está desarrollando una serie de proyectos complementarios a dichos ejes, los mismos que permitirán tener mayor cobertura para el enlace de poblaciones y un tráfico de carga y pasajeros mucho más eficiente. Estas obras, que incluyen trabajos de mejoramiento del aeropuerto de Santa Rosa, la construcción de un puente sobre el río Babahoyo y el mejoramiento de carreteras como la Loja-Zamora y la Cuenca-Loja implican una inversión del Gobierno nacional de 254 millones en los próximos tres periodos fiscales.

En el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Brasilia, tanto Ecuador como Perú han iniciado los trabajos correspondientes en el Canal de Zarumilla, tantas veces mencionado. Este proyec-

to tiene como objetivo prevenir los estragos del fenómeno del Niño mediante soluciones técnicas, económicas y ambientales, que protejan de las inundaciones al Valle de Zarumilla y a las poblaciones de Aguas Verdes en Perú y de Huaquillas en Ecuador. Además de suministrar agua de riego para cultivos de las plantaciones cercanas al canal, las obras de este proyecto incluyen la reconstrucción de La Bocatoma La Palma, la rehabilitación integral del canal y diques de protección. Estas obras ascienden aproximadamente a 24,9 millones de dólares, de los cuales Perú asume 21,3 millones y Ecuador 3,6 millones.

Otra acción destacable es un trabajo conjunto entre nuestros dos países que se signó también en los Acuerdos de Paz, y que se refiere a las tareas de desminado voluntario humanitario emprendido por los dos países. Este proceso se inició en junio de 2002 mediante la suscripción de un acta de entendimiento para pensar de manera coordinada y combinada estas acciones a lo largo de la frontera terrestre común. Por sus antecedentes, naturaleza y características, el proceso de desminado voluntario combinado con el Perú, está considerado hoy como un caso único, no solo en la región sino en el mundo. El referido proceso ha llegado a constituir una de las medidas más importantes de fomento de la confianza y de transparencia más exitosa entre ambos países. Además, está facilitando y permitiendo la reinserción a las labores productivas de las áreas en donde se ha realizado el despeje de minas y que en otro momento fueron centros de enfrentamientos. Hasta el momento Ecuador ha destruido un total de 4.775 minas antipersonales, lo que ha permitido incorporar un área de más de 121.000 km<sup>2</sup> a las zonas seguras de la región fronteriza.

Un tema que no se menciona muy a menudo, pero que es importante también, es aquel que permite la reparación y reposición e identificación de hitos a lo largo de toda la frontera ecuatoriano-peruana y la unificación de los valores geodésicos al sistema GW 824. A partir de la 3<sup>a</sup> reunión de la Comisión Mixta permanente de Frontera Ecuador-Perú, entre el 5 y el 7 de noviembre, se han realizado durante los meses de junio y julio de este año 2008, varios trabajos de campo durante los cuales se han podido colocar 16 hitos de referencia y 1 hito de frontera. Este trabajo, que a lo mejor no es lo suficientemente resaltado, requiere de enormes esfuerzos, pues en muchos casos los hitos deben ser colocados en lugares

no siempre accesibles. Creemos que este es también un muy importante aporte a la consolidación de la confianza entre nuestros dos países.

La contribución de todos estos procesos de afianzamiento de la paz en la región, fue destacada en la declaración de Quito, adoptada en noviembre de 2001, por la Sexta Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas, así como en las reuniones de los Estados parte de la Convención sobre la prohibición de empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonal y sobre su destrucción, y en las Asambleas Generales de las Naciones Unidas y de la OEA.

El área de desarrollo social de la región fronteriza ha merecido especial atención bajo el mandato del presidente Rafael Correa como ya ha sido demostrado. Quisiera traer dos ejemplos sencillos de trabajo en esta área. La Red Binacional de Salud y el programa Lucha contra la Pobreza en la zona de la Frontera.

La Red Binacional de Salud tiene como objetivo la complementación de la salud en ambos lados de la frontera con el propósito de alcanzar servicios eficaces, eficientes y de calidad dentro de la red binacional. A través de este proyecto se lleva adelante un modelo de atención de salud unificado que funciona en un contexto binacional de red de servicios que implementa un sistema de referencia y contra-referencia e impulsa la activa y permanente participación comunitaria en acciones de salud.

Por su parte también, el programa Lucha contra la Pobreza ejecuta sus actividades en las comunidades de La Victoria, Larama y Sabiango del cantón Macará, en la provincia de Loja, y en Perú en las comunidades de Pampa Larga, Santa Ana y Ayabaca, en el departamento de Piura. Hasta la fecha han existido avances positivos en lo que se refiere al trabajo de fortalecimiento de las comunidades rurales beneficiarias y la preparación de planes de mejoramiento de cultivos y reproducción.

Independientemente de esos proyectos y realizaciones impulsadas y trabajadas desde los Gobiernos de los dos países, en base a este clima de confianza existente, debemos destacar los logros alcanzados por los comerciantes e inversionistas privados, que no son más que el reflejo del ambiente de cooperación y distensión establecido desde 1998. Debo resaltar que la balanza comercial es favorable al Ecuador. Las exportaciones petroleras constituyen un rubro importante; no es menos cierto que el

comercio no petrolero es creciente. Este crecimiento del intercambio comercial era impensable hace diez años y antes. Podría seguir refiriéndome en detalle, aunque ya lo he hecho exhaustivamente, a programas de alto impacto social como el Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca-Catamayo-Chira, el Programa de Infraestructura Social para las provincias de Loja y Zamora Chinchipe, el Programa de Desarrollo Económico Local de la Región Fronteriza, y apoyo a sistemas productivos locales, y así a muchos y muchos más. Los que acabo de mencionar son solo ejemplos de la amplísima gama de áreas de trabajo en las que nos encontramos verdaderamente comprometidos a ambos lados de la frontera como resultado del clima de cooperación, integración y desarrollo vigentes desde la firma de los Acuerdos de Paz.

Por todo ello, el presidente de la República, el economista Rafael Correa, ha señalado en reiteradas ocasiones, y con mucha razón, que las relaciones entre los dos países atraviesan el mejor momento de su historia. Los datos y cifras que se han mencionado no son el único elemento que debe permitir visualizar esta realidad, el nivel de diálogo y entendimiento político entre los dos Gobiernos es del mejor nivel y alcanza una excelente cooperación, como ya se ha dicho, en el campo militar.

En junio del año pasado se realizó en Tumbes, como ya lo mencionó el canciller peruano, el primer encuentro presidencial y primera reunión de gabinetes binacional ecuatoriano-peruano. Nunca antes un presidente de Ecuador, con su gabinete ministerial en pleno, había mantenido una reunión de esta índole con su contraparte peruana en una ciudad ubicada en la zona de integración fronteriza. Al inaugurar este encuentro, el presidente Alan García afirmó: “Destacamos enfáticamente ante el mundo que no tenemos ningún reclamo territorial ni marítimo que hacer al Ecuador. Tenemos una frontera de paz y seguridad que afianza la seguridad de nuestros pueblos, y no existe elemento del cual pueda derivarse conflicto, enfrentamiento o discusión alguna”. A lo largo de una jornada de trabajo los mandatarios y gabinetes de ministros pasaron revista de los principales temas de la agenda bilateral para tomar decisiones que fortalezcan esta relación de amistad, cooperación e integración entre nuestros dos países y nuestros pueblos.

---

### Inauguración

---

Este día sábado, como lo mencionó el canciller García Belaunde, celebraremos en Machala un nuevo encuentro entre los presidentes de los dos países y la segunda reunión del gabinete de ministros binacional. Se ha institucionalizado de esta forma un mecanismo de integración inédito a nivel de Sudamérica y que constituye un espacio de trabajo único que evalúa y proyecta la relación bilateral a niveles de concertación inmejorables.

Como uno de los puntos de la reunión de Tumbes se estableció el mecanismo 2+2 de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Ecuador y Perú, el que ha mantenido ya dos reuniones en el curso del último año coordinando medidas de fomento de la confianza en el ámbito de la seguridad y la defensa. En este marco hemos acordado entre otras cosas, la reactivación de la Comisión Binacional sobre medidas de Confianza Mutua y Seguridad, que debe encargarse de revisar y actualizar la cartilla de seguridad entre ambos países, pero también, y sobre todo, vincular de manera directa al desarrollo de programas conjuntos de contenido social ejecutados por las fuerzas públicas a favor de la población. La voluntad y entendimiento político entre los dos Gobiernos nos ha permitido llegar a concretar uno de los acuerdos migratorios más justos y beneficiosos a nivel de Sudamérica. Como resultado de una de las reuniones del mecanismo 2+2, se estableció un grupo *ad hoc* de trabajo para elaborar un estatuto migratorio permanente que contemple la cobertura integral en el ámbito territorial de ambas partes y la ampliación de la condición migratoria. El Estatuto Migratorio Permanente, que será adoptado con ocasión del encuentro presidencial este fin de semana, beneficiará a ciudadanos en condición migratoria irregular sobre la base de los principios de buena fe ciudadana, la no criminalización de la migración y no penalización de la migración irregular, la transparencia, la libre movilidad y el trato diferenciado que merecen las personas en situación de vulnerabilidad.

La voluntad política que se materializa en esta fructífera relación con el hermano Gobierno y pueblo del Perú es uno de los ejes importantísimos del proyecto del gobierno del presidente Rafael Correa, expresados en el Plan Nacional de Desarrollo y en la nueva Constitución de la República, aprobada mayoritariamente vía referéndum el día 28 de septiembre pasado y que se encuentra ya en vigencia. La Carta Magna ha introducido cláusulas generales del régimen de desarrollo, y prescribe en su

artículo 276, numeral 5, la promoción de la integración latinoamericana y la inserción estratégica en el contexto internacional como objetivos básicos que contribuyan a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. Todo esto dentro de un marco de irrestricto respeto a la soberanía de los Estados, que implica el respeto a los modelos de desarrollo que cada nación tiene derecho democráticamente a escoger.

Vivimos un cambio de época en Ecuador pero también en toda Latinoamérica. Hemos elegido erradicar de una vez por todas la partidocracia, la corrupción en todas sus formas y las desigualdades e inequidades sociales y económicas. Somos testigos de oscuros nubarrones que se acercan en los países desarrollados y su sistema modelo que han pretendido imponernos durante décadas y hoy nos damos cuenta que aquellas instituciones, que se han permitido calificar el riesgo país de nuestras pequeñas economías, se han derrumbado o empiezan a hacerlo. Son aquellos los imponentes marcos de inversión en donde ha resultado ser mucho más riesgoso invertir sus capitales ociosos que invertir en nuestros países calificados por ellos de alto riesgo para proyectos de índole económica y social. Se nos impone el reto de trabajar en beneficio de nuestra población para proveer los elementos esenciales para el “buen vivir” al que se refiere nuestra constitución; es decir, paz, seguridad, educación, salud y medios económicos necesarios para una vida digna. El reto está en volverse imaginativos y creativos.

Los dos pueblos hermanos y sus gobernantes, de Ecuador y Perú, hemos entendido que la paz no solo es ausencia de enfrentamiento; hemos entendido que la paz se construye día a día mediante todas las acciones que contribuyan a erradicar la pobreza y la injusticia, y brindando oportunidades de desarrollo a nuestra gente. Este es el camino que hemos identificado y por el cual queremos seguir transitando.

# Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo

Claudia Donoso\*

## Antecedentes

La demarcación territorial de los nacientes Estados de Ecuador y Perú luego del proceso de independencia de la Corona Española, definió sus límites en base al principio de *utis possidetis juris*, que concebía el derecho a seguir poseyendo los territorios con los que se contaba durante la época de la colonia. En una zona con una geografía compleja, la ausencia de una clara delimitación de hitos fronterizos tuvo como desenlace el conflicto bélico de 1941 que concluyó con la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942.

El Estado ecuatoriano no estuvo conforme con los límites pactados en 1942, pues implicaba la pérdida de sus derechos territoriales amazónicos. En los años siguientes, a raíz del descubrimiento de un accidente geográfico en el sector Zamora-Santiago, Ecuador proclama la inejecutabilidad del Protocolo. Sin embargo, Perú defendió los límites fijados y mantuvo que a partir de esa fecha la cuestión territorial entre ambos países había quedado totalmente resuelta. La falta de consenso llevó a una radicalización de las posturas de los dos Estados.

Es así como la disputa fronteriza entre ambos países estuvo marcada por dos tesis opuestas. Por una parte, el desconocimiento de Perú de la existencia de un conflicto; y por otra, Ecuador sostenía la nulidad del

---

\* Profesora e Investigadora Asociada al Programa de Relaciones Internacionales FLACSO-Ecuador. Especialista en temas de seguridad, defensa y desarrollo fronterizo.

Protocolo de Río de Janeiro y reclamaba para sí el acceso al Amazonas. Además, la dificultad para solucionar la controversia limítrofe tenía tintes nacionalistas. En el caso ecuatoriano, el problema fronterizo se convirtió en una reivindicación nacional.

Para Perú, la guerra de 1995 fue una controversia política. Se acusó al entonces presidente Fujimori de aprovechar la coyuntura para mantenerse más tiempo en el poder a través de una “dictadura democrática”.

El diálogo entre los dos países para alcanzar un acuerdo por la controversia se inicia en la década del sesenta y toma varios años sin alcanzar los resultados deseados por ambas partes. En enero de 1989, el canciller de Ecuador, Diego Cordovez, planteó la necesidad de negociar el problema limítrofe a través de un diálogo en el cual se debía incorporar el deseo de tener una salida al Amazonas; sin embargo para la Cancillería peruana no existía nada que discutir.

En octubre de 1989, Ecuador y Perú crean un mecanismo de consulta diplomática para lograr una mayor fluidez en el diálogo y la cooperación bilateral-multilateral. Este contemplaba una reunión anual de los secretarios generales y vicescancilleres de los ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países.

En 1991 las tensiones alcanzaron un punto crítico; por un lado el Congreso de Ecuador declaró nulo el Protocolo de Río de Janeiro, y por otro el Estado peruano denunció el ingreso de una patrulla militar ecuatoriana en territorio peruano en el mes de julio.

En enero de 1995, se desata el conflicto en el Cenepa luego de varios incidentes en la zona de frontera. En Perú, la escalada bélica empezó a ser vista como el capítulo final de una serie de desaciertos que habían venido cometiéndose en los últimos años en materia diplomática (Toche et al., 1995: 41). El efecto en el ámbito comercial y de vinculación entre ambos países fue, al igual que en 1982, negativo y por ende los niveles de intercambio se redujeron a mínimos incompatibles con el potencial de ambos mercados y con la necesidad de integración (Basombrío, 2006: 298).

La negociación para un acuerdo definitivo entre Ecuador y Perú fue extensa y hubo etapas de poco avance. Fujimori se presenta como el primer presidente peruano que reconoció la existencia de un problema terri-

torial con Ecuador, sin que esto significase una aceptación de las demandas ecuatorianas.

El éxito de las FFAA. ecuatorianas durante la Guerra del Cenepa, abrió las posibilidades de un entendimiento para concertar la paz y dio la oportunidad de hacer concesiones que no atentaran contra su integridad. Según especialistas peruanos, la estrategia militar ecuatoriana empleada fue clave, ya que los principales objetivos militares se encontraban en una zona de fácil control y acceso desde los puestos ecuatorianos.

Así, el presidente Durán Ballén asumió la decisión de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, pues la vigencia de este instrumento era evidente en la frontera ecuatoriana-peruana.

La negociación diplomática posterior, el rol de los países garantes –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos– y el funcionamiento de la MOMEPE –Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú– jugaron un rol primordial. Los voceros oficiales del Gobierno de Estados Unidos, entre ellos, Luigi Einaudi, señalaron enfáticamente que no estaban dispuestos a continuar la mediación de un conflicto crónico en la región. En este sentido, los países garantes emplearon sus buenos oficios dentro del marco del derecho internacional, pero jamás hubo un intento de imposición de los argumentos presentados por ellos; siempre se respetó el liderazgo asumido por Ecuador y Perú.

En noviembre de 1997, la delegación peruana formuló una declaración que equivalía a vetar el tratamiento del *impasse* relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y al acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Nuevamente la diplomacia –esta vez la de los países garantes– puso en juego sus mejores recursos para sobrepasar los difíciles momentos que se produjeron (Ayala Lasso, 2008). Este hecho generó un clima de incertidumbre, lo cual contribuyó a que en Brasilia, la Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997 determinase que las divergencias entre ambos países debían ser trabajadas en cuatro comisiones diplomáticas-militares: tratado de comercio y navegación; acuerdo de integración fronteriza; fijación en terreno de la frontera terrestre común; y establecimiento de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad.

Una vez avanzadas las conversaciones, los temas referentes a la integración fronteriza y a las medidas de confianza tenían coincidencias, al contrario de las otras, en especial el de navegación, pues ello implicaba el reconocimiento peruano del acceso de Ecuador al Amazonas.

En enero de 1998, las delegaciones de Perú y Ecuador acordaron en Río de Janeiro la firma del cronograma de conversaciones para demarcar un tramo de la frontera común. Así se abrió la posibilidad de llegar a un acuerdo definitivo ese año. El 26 de octubre de 1998, tres días después de que el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, entregase la resolución de los países garantes a los dos Estados en conflicto, se firmó la paz en el Palacio de Itamaraty. De esta forma se deja atrás una disputa histórica que se arrastraba desde la independencia y que se había constituido en una amenaza a la seguridad regional.

Con la firma de la paz, en 1998, y en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, se identifican dos regiones claves: una zona de Andes bajos, incluyendo las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipec, y la otra de trópicos húmedos y secos, constituida por la provincia ecuatoriana de Morona-Santiago que incluye la Amazonía (Hocquenghem, 2004).

La paz trajo consigo un ambiente de confianza propicio para la movilización de bienes y personas. El flujo migratorio dinamizó la economía de los habitantes de la región. Los temas de las agendas de política exterior de los dos países se han alejado de lo militar y se centran en los intercambios culturales, comercio, inversiones e integración. De esta manera, podemos afirmar que se ha logrado luego de una década fortalecer una cooperación binacional.

Este artículo introductorio es elaborado diez años después de la firma del Acuerdo de Paz en Itamaraty, el 26 de octubre de 1998, pues resulta propicio reflexionar y realizar una evaluación de la negociación alcanzada en Itamaraty con el respaldo de los países garantes. Esta introducción se complementa con las ponencias presentadas por expositores nacionales e internacionales en el marco del seminario internacional "Ecuador-Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo" realizado el 23 y 24 de octubre pasados en la ciudad de Quito por la FLACSO-Ecuador y el 6 de noviembre en la Cancillería peruana en Lima con el apoyo de la Cor-

poración Andina de Fomento, Fundación Esquel e IDEA-Perú.

Este trabajo está compuesto de siete secciones. La primera destaca el rol de la diplomacia peruana y ecuatoriana en la negociación del *impasse*. José Ayala Lasso señala que la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, lejos de eliminar las controversias entre Ecuador y Perú, da paso a varias discrepancias diplomáticas y a incidentes militares, tales como el de Pasquisha en 1981, en la presidencia de Oswaldo Hurtado y la Guerra del Cenepa en 1995, con Sixto Durán Ballén como primer mandatario (2008). La resolución del conflicto se manejó con absoluta transparencia. La diplomacia generó entonces diálogos con la ciudadanía, y así logró que el pueblo confíe en ella. La negociación superó los sentimientos nacionalistas que existía entre el Perú y el Ecuador, centrando la paz duradera en un combate conjunto a la pobreza, mejorando la calidad de vida de la población fronteriza.

La segunda sección del libro analiza el proceso de desarrollo económico binacional diez años después de alcanzada la paz. La solución de la centenaria disputa territorial ha permitido una transformación en el dinamismo de las relaciones económicas entre dos países vecinos. Drago Kisic, desde la perspectiva peruana, reflexiona sobre los logros de dicho intercambio a través de un mercado ampliado común que se comunica tanto por acceso terrestre como marítimo, y en menor medida vía fluvial en una frontera compartida de más de 1.500 kilómetros de longitud. Manuel Chiriboga, por su lado, resalta la idea de que a partir de la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia se define un Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio entre Ecuador y Perú, donde varios productos agropecuarios se desgravaron inmediatamente. De igual forma, la inversión extranjera directa desde Ecuador hacia Perú ha tenido un significativo incremento.

La tercera parte reflexiona sobre la identidad cultural. Iván Carvajal señala que la historia ha estado ligada a las contradicciones entre antagonistas, es decir sin guerra no habría espacio para la historia. El punto nodal de las divergencias es la identidad. El autor habla sobre una unidad cultural andina basada en dos aspectos: los procesos de mestizaje iniciados con el dominio español y la presencia de lo andino milenario como esencia cultural. A manera de conclusión, señala que las cercanías culturales

entre Perú y Ecuador podrían mantener la paz. Alberto Adrianzen, expone que las identidades no son autistas, es decir, estas no están auto-referidas sino que siempre están referidas al otro. Menciona que el tema con Perú no es territorial, sino que se trata de una memoria histórica que se manifiesta a través de las heridas abiertas que ha expresado el Ecuador.

En la cuarta sección, Boris Cornejo hace referencia a los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú, que buscan elevar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas, impulsar la cooperación e integración entre los dos países vecinos, dando una visión optimista de las relaciones futuras. Eduardo Toche analiza la integración fronteriza binacional transcurridos diez años de la firma del Acuerdo de Itamaraty. El auge de los intercambios comerciales y el desarrollo fronterizo han permitido una paz sostenible que debe seguir focalizándose en la población de frontera.

La quinta parte reflexiona sobre las visiones de seguridad y defensa que se manejan en la actualidad. Adrián Bonilla afirma que en la etapa previa a 1998, la relación bilateral entre Ecuador y Perú estaba marcada por la defensa. Para el autor, el Ecuador construyó como objeto de seguridad al territorio que se consolida como el símbolo de la identidad nacional, hoy la situación se ha transformado de una manera positiva. Ántero Flores Aráoz, ministro de Defensa de Perú, menciona que en el período posterior a la firma de la paz en el sector de la defensa se ha avanzado mucho, sobre todo en generar medidas de confianza mutua y tener la apertura para resolver temas día tras día. Existe una sólida relación institucional entre los Ministerios de Defensa, Comandos Conjuntos, las Comandancias de la Marina, de la Aviación y del Ejército de Perú y de Ecuador e inclusive se ha logrado suscribir convenios de entendimiento entre los dos sectores. Javier Ponce, ministro de Defensa de Ecuador, resalta que se ha construido una memoria común y que en la frontera peruano-ecuatoriana se ha realizado un desarme como han sido las operaciones de desminado, generando transparencia en los programas militares. Para el ministro de Defensa ecuatoriano la seguridad y la defensa tienen que garantizar la soberanía nacional, sin descuidar la integración de los pueblos.

El sexto capítulo desarrolla el tema del modelo de negociación de conflicto en el caso ecuatoriano-peruano. David Mares enfatiza el hecho de que el modelo de negociación que se dio en el caso Ecuador-Perú tuvo

éxito por la actuación de la diplomacia regional, pero no es un modelo que deba replicarse en la resolución de otras controversias. El autor subraya las complejidades del modelo Ecuador-Perú, el mismo que entendido en su totalidad, puede llevar a más conflicto en lugar de paz. El Ecuador no estaba dispuesto a apegarse al Protocolo de Río de Janeiro para resolver la delimitación fronteriza, por ello trató de convencer a la comunidad regional de buscar una solución fuera del Protocolo. Además, el Perú no pudo hacer valer este tratado internacional a causa de su incapacidad militar para desalojar a las tropas ecuatorianas de su territorio, sin que esto implicase una inestabilidad en la seguridad regional (2008).

Para Heather Hodges, embajadora de Estados Unidos en Ecuador, el proceso de paz Ecuador-Perú tuvo muchos obstáculos; sin embargo, la voluntad política de los líderes en ambos lados y las habilidades diplomáticas de una comunidad regional comprometida posibilitaron llegar a un acuerdo. La solución definitiva incorporó elementos creativos recomendados por los países garantes, que fueron Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, para conciliar las exigencias de Ecuador y Perú introduciendo significativos incentivos para el progreso.

Marco Cepik, académico brasileño, enfatiza la idea de que son tres los elementos sobre los cuales giró el proceso de negociación: lo militar, la mediación y la propia negociación. Fue primordial el establecimiento de la especialización de los equipos negociadores que tienen mejor conocimiento del terreno y son hábiles en procesos de negociación. El tiempo de las negociaciones también fue importante, ya que la frecuencia de procedimientos permitió resolver sobre el camino las divergencias generadas dentro de una agenda o plan planteados desde los países garantes. Desde Brasil existió siempre el afán de la sustentabilidad de la paz regional.

Finalmente en la sección séptima se analiza las percepciones del otro manejadas por los medios de comunicación y la población en ambos lados de la frontera con autores claves como Jorge Morelli, quien se desempeñaba como Sub-Director del Diario Expreso de Perú en la época de la Guerra de 1995. David Scott Palmer afirma que la guerra genera más noticia que la paz, por tanto, en la década posterior a los acuerdos se privilegia muy poco la investigación sobre los logros obtenidos.

También en esta sección se realiza un análisis de los discursos y contenidos nacionalistas e intolerantes que la prensa escrita menciona respecto al conflicto y a la imagen del otro, tema abordado por Nicanor Benítez desde la perspectiva ecuatoriana y Roberto Sánchez de la peruana. En este contexto, la imagen de nación gira en torno a la identidad, al sentimiento de pertenencia vinculado a un conjunto de creencias y a la construcción de la otredad. La imagen de Ecuador o de Perú, que identifica a los individuos de las sociedades que existen en el espacio nacional de esos países, se produce cuando esos individuos aluden a los signos nacionales, la frontera, el himno o el relato de su pasado (Bonilla, 1999: 17). El conflicto estalla en medio de dos políticas exteriores irreductibles, construidas en base a las historias oficiales de ambos países, a esos discursos que desde el poder inventan “naciones” o “comunidades imaginarias” (Bonilla, 1997: 68-75)

La construcción simbólica del otro está vinculada a discursos nacionalistas, donde la seguridad de un Estado implica la inseguridad de otro por el manejo contradictorio e irreconciliable de intereses. La perspectiva del discurso de “seguridad nacional” ha legitimado un conjunto de políticas específicas referidas a la frontera que se concretaron en prácticas como la ocupación del espacio, la movilización de tropas, la construcción profesional de los ejércitos (Bonilla, 1999: 17).

Los artículos que componen este libro fueron compilados y editados en FLACSO-Ecuador.

## Bibliografía

- Ayala Lasso, José (2008). “El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después”. Ponencia preparada para el seminario “Ecuador- Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo”, 23 y 24 de octubre de 2008, en FLACSO-Ecuador. Quito, Ecuador.
- Basombrío, Ignacio (2006). “Relaciones Económicas Ecuador-Perú”. En *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*, ed. Javier Ponce Leiva. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. PLANEX 2020.
- Bonilla, Adrián (1999). “Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”. En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla, Quito: FLACSO-Ecuador.
- (1997). Límites y horizontes de la negociación. A propósito del diálogo Ecuador-Perú. *Iconos 1*, Quito. FLACSO-Ecuador.
- Hocquenghem, Anne Marie (2004) “¿Una posible macro región binacional andina?”. En *Hacia la elaboración de una imagen compartida de la región sur*. Memorias del seminario taller. Quito: Abya Yala/ Universidad Nacional de Loja.
- Toche, Eduardo, Walter Ledesma y Pierre Foy (1995). Caretas, 2 de febrero de 1995. En *Perú-Ecuador: entre la guerra y la paz*. DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima. 1998.

**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

Fernando de Trazegnies\*

Muchas personas me han preguntado cuándo y por qué me involucré en el proceso de negociaciones con Ecuador. En realidad, como abogado y profesor universitario, estaba muy lejos de esta problemática. Recién tomé un mayor conocimiento del debate fronterizo con Ecuador en el año de 1995, cuando el Gobierno peruano decidió enviar a un grupo de intelectuales independientes como embajadores especiales para explicar en el extranjero nuestra posición en el conflicto armado que acababa de producirse entre los dos países.

Dos años más tarde, en julio de 1997, Eduardo Ferrero, recién nombrado canciller, me llamó para ofrecerme la presidencia de la delegación peruana encargada de las conversaciones con Ecuador. Tenía, en verdad, muchas razones para no aceptar. Esta designación iba a trastocar profundamente mi entorno y mis preocupaciones, precisamente cuando estrenaba una vida en muchos aspectos nueva, que implicaba desafíos y exigencias particularmente difíciles: nueva familia, nuevo estudio de abogados, un hijo que debía nacer posiblemente cuando estuviera en Brasilia en el curso de mi primera sesión de negociaciones (¡felizmente, se adelantó y nació una semana antes!).

Por otra parte, a pesar de lo que había estudiado en 1995, el tema fronterizo no era hasta entonces mi especialidad.

Sin embargo, sabía que mi experiencia en negociación –hasta entonces desarrollada en el campo de las relaciones comerciales– podía ser útil

\* Ex Canciller de Perú. Abogado y diplomático peruano de carrera.

para este efecto. Y, más allá de todas mis razones para declinar el nombramiento, sentí que no podía negarme porque creo en la paz entre los pueblos, más aún cuando tenemos tantas razones de hermandad como en el caso de Ecuador y Perú. Y por eso, hice a un lado mis preocupaciones y mis intereses personales, y acepté.

Pero, obviamente, no quería tampoco perder el tiempo en ello si no existía decisión política de ir adelante. Y así, le contesté a Eduardo Ferrero que aceptaba pero dejando constancia de que yo no iba simplemente a entretener a Ecuador para mantenerlo a raya por aburrimiento, sino que trataría seriamente de llegar a un acuerdo. Eduardo me contestó que el problema era muy difícil y me preguntó –un poco irónicamente– si yo creía que podía resolver un problema que traía ya más de medio siglo (contando sólo desde el Protocolo de Río, sin tener en cuenta la repetitiva historia de otro siglo atrás de discrepancias). Le contesté que no sabía si lo lograría pero haría todos mis esfuerzos. Siempre en tono escéptico y hasta burlesco me contestó que no tenía inconveniente en que lo intentara. Con este presunto apoyo, comencé mi tarea.

Mi primera experiencia en Brasilia fue muy frustrante porque encontré que no se trataba propiamente de negociaciones (incluso esta palabra era evitada) sino que simplemente las dos partes leían vibrantes alegatos escritos con la misma agresividad de quien informa ante una Corte (en este caso inexistente) y con la misma solemnidad oficial de quien inaugura un monumento. ¡Qué lejos estaba todo esto de las negociaciones comerciales a las que estaba acostumbrado, en las que prevalece la agilidad y el objetivo claro de llegar lo más pronto posible a una meta exitosa!

Para soslayar estos obstáculos metodológicos sin faltar al formato ni a mis instrucciones, desarrollé una actividad paralela a las conversaciones oficiales: comencé a establecer relaciones más personales con los miembros de la delegación ecuatoriana, saliendo a comer juntos y reuniéndome informalmente para conversar como amigos. En estas conversaciones más relajadas, era posible rebajar (nunca suprimir) el nivel de las susceptibilidades y de las desconfianzas recíprocas y plantear cosas no en términos de apasionadas defensas que no hacían sino abrir más la brecha emocional, sino de cautelosas investigaciones para descubrir si racionalmente era posible hallar algunos puntos en común.

Me desconcertaba sobremanera comprobar el abismo emocional que existía entre Perú y Ecuador siendo dos pueblos tan extrañamente idénticos. Sin duda los dos países presentan diferencias. Es más, los dos son países con diferencias muy grandes en su propio interior, desde el punto de vista cultural, económico y social: contienen grupos humanos con visiones del mundo marcadamente distintas. Pero nunca he creído que la unidad nacional deba darse a través de una homogenización de culturas impuesta por unos grupos sobre otros. La unidad surge en el plano social como una articulación de diferencias. Pero a su vez, estas diferencias no son estáticas sino que interaccionan entre sí y van produciendo nuevas culturas —llámense mestizas— con nuevas diferencias y también con nuevos puntos de articulación dinámica.

Ahora bien, Perú y Ecuador tienen elementos muy fuertes para establecer esa articulación que unifica y a la vez permite y estimula la creación de nuevas formas sociales. Los dos países son culturalmente herederos tanto de los españoles como de los incas, tienen una geografía parecida, deben enfrentar una problemática común respecto de la pobreza y el desarrollo. La historia nos une en forma insólita. La abundancia de parentescos entre las familias peruanas y las ecuatorianas es notoria: en muchas de las familias peruanas hay ascendientes quiteños o guayaquileños. Y estas vinculaciones se encuentran también en el plano político. Nada menos que el primer gobernante del Perú independiente, después del Protectorado de San Martín, D. José de la Mar, había nacido en Cuenca, Ecuador. El local de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores, el Palacio de Torre Tagle, perteneció también —cuando menos desde principios del siglo XIX hasta que lo compra el Estado a comienzos del siglo XX— a la familia Ortiz de Cevallos, de origen quiteño. Aún más, una devoción profundamente peruana cuyas procesiones llevan a cientos de miles a las calles, es la del Señor de los Milagros. Sin embargo, este Señor tan limeño se pasea en un anda por las calles llevando adosada la imagen de una Virgen. Y, ¿cuál es esta Virgen? Pues la Virgen de la Nube, una Virgen ecuatoriana, representada en una pintura de la Escuela Quiteña. Quizá no es una casualidad que la paz se haya firmado en el mes de octubre, en el mes en que el Señor peruano pasea por las calles de Lima acompañado por la Virgen quiteña.

Y con toda esa comunidad de pasado y de futuro, ¿no era posible poner fin racionalmente a una controversia que en el fondo era suicida para ambas partes?

El resultado de mis conversaciones informales —y no autorizadas— con los miembros de la delegación ecuatoriana fue la comprobación de que, más allá de la desconfianza y los prejuicios derivados de las controversias que llevaban décadas, o más propiamente siglos, definitivamente había en ambas delegaciones una gran honestidad patriótica y también una buena disposición a encontrar una salida aceptable para ambas partes. De esta manera, procurando evitar irritaciones recíprocas, era posible buscar una solución de consuno.

Traje esta noticia a Lima y fue recibida con mucho escepticismo. Se me hizo notar que “los profesionales” en el tema pensaban que esto no era sino una ilusión y que no debíamos dejarnos engañar por ella; pero, aunque fuera probablemente un ejercicio inútil, se me autorizó a explorar el tema con cautela. A partir de entonces no hice sino alentar todo lo que pude esta actitud conciliatoria; y mi delegación fue poco a poco convenciendo de que esta no era una pretensión irrazonable. Así, imbuidos todos de un espíritu constructivo que intentaba lograr la conciliación de los puntos de vista sobre la base de demostrar con gentileza la racionalidad de nuestros argumentos y de escuchar con sensibilidad las dificultades que tenía Ecuador para aceptarlos, logramos que comenzáramos a entendernos unos a otros: lo cortés no quita lo valiente; y hace la acción más eficiente.

Debo enfatizar que durante toda la negociación conté con una estupefante, afectuosa y permanente colaboración de los miembros de mi delegación. Aunque prácticamente no conocía a muchos de ellos antes de haberme cargo de la presidencia de la delegación, sin ninguna dificultad nos organizamos como un verdadero equipo que pronto se afirmó aún más sobre la base de una estrecha amistad personal. Cada uno, desde su propio punto de vista, jugaba un papel igualmente importante en el desempeño de nuestro delicado encargo.

Me propuse ser visto por los demás como un director de orquesta que, si bien tenía una partitura y un espíritu que imponer, daba la más amplia posibilidad de expresión a los magníficos solistas que me acompañaban.

En verdad, no hubiera sido posible el éxito en esta empresa sin la sabiduría sobre el tema de fronteras del embajador Jorge Colunge; sin la exquisitez diplomática del almirante Jorge Brousset, quien incluso me ayudaba a recobrar el aliento cuando a veces, a pesar de mi terco optimismo, el ánimo me flaqueaba; sin la estratégica dureza negociadora del embajador Hugo de Zela (hijo); sin el apoyo del recordado historiador Percy Cayo, hoy fallecido; sin las enciclopedias vivientes en materia de historia de los límites que eran Luis Sandoval y José Boza; sin la excelencia científica en geografía y el extraordinario conocimiento de la zona –al que yo bromeando calificaba de “saber peatonal”– que tenía el coronel Gerardo Pérez del Águila, quien nos describía las quebradas y los montes de la Cordillera del Cóndor con la vivacidad de quien los había caminado íntegramente; sin la fineza del razonamiento jurídico de los abogados internacionales Fabián Novak y Fernando Pardo; sin el análisis meticuloso y desconfiado del Embajador Raúl Patiño, quien nos daba sutiles lecciones de suspicacia y de prudencia; sin la discreta pero eficientísima tarea logística del hoy embajador Néstor Popolizio; en fin, sin la ayuda infatigable de los jóvenes asistentes que trabajaban en las computadoras sin descanso hasta altas horas de la madrugada preparando las presentaciones en power-point o re-escribiendo enjundiosos textos. Y cuando la delegación se abrió en cuatro comisiones, personas como el Dr. Alfonso de los Heros, el economista Drago Kisic, el empresario Alfonso Bustamante, el embajador Jorge Valdez, cuyos consejos ponderados e inteligentes ayudaron enormemente a seguir el camino correcto, el doctor Diego Calmet, para no citar sino algunos nombres, se sumaron como verdaderos puntales en la construcción de un camino de solución.

Un hecho fundamental en el curso de la negociación fue que el presidente de la República, Ing. Alberto Fujimori, en un momento dado se convenció de la posibilidad de llegar a un acuerdo dentro del marco del Protocolo de Río, en términos que fueran aceptables para Ecuador pero respetando siempre lo que constituía la posición peruana tradicional en materia de línea de frontera. Cada vez que la delegación salía de viaje, el ministro de Relaciones Exteriores nos llevaba donde el presidente para recibir instrucciones. En esas reuniones yo trataba de contagiar mi obstinado optimismo. En una de esas ocasiones, se decidió que se tomara una

fotografía del grupo, y cuando estábamos ya acomodados, el presidente me dijo: “Bueno, si usted tiene razón, esta fotografía será histórica; si no, al menos, será una foto más para su álbum familiar”. Ahí comprendí que el presidente percibía que había algo posible, algo real detrás de mi entusiasmo.

Ese viaje fue el que dio lugar a la Declaración de Brasilia. La redacción final fue consultada telefónicamente a Lima y la delegación recibió las primeras reacciones de Cancillería —debo confesar que con mucha frustración después de todos los esfuerzos que habíamos hecho— que eran más bien duras y, desde nuestro punto de vista, irrealmente exigentes. Estábamos todos reunidos en el hotel de Brasilia con la desesperación de ver que se nos podía escapar una ocasión extraordinaria para asegurar el camino de la paz cuando decidimos hacer una última llamada telefónica al ministro, quien se encontraba en el Palacio de Gobierno, para intentar llegar a una redacción que fuera autorizada por Lima y que pudiera ser aceptable para Ecuador. Puse el altoparlante para que todos los miembros de la delegación pudieran oír y llamé. Me dijeron que me pasarían con el ministro. Sin embargo, nos llegó una voz que no era la del canciller ni la de ningún funcionario conocido del ministerio. Pregunté cautamente: “¿Eduardo...? Y la respuesta fue: “Soy el presidente, pero el ministro lo está escuchando. Puede usted discutir las cosas conmigo”. Hice las observaciones correspondientes y el presidente me preguntó si esa era solo mi opinión o si otros miembros de la delegación pensaban lo mismo. Toda la delegación estaba presente escuchando conmigo la conversación; y de inmediato todos contestaron al unísono que esa era la posición unánime. Las conversaciones telefónicas con el presidente se repitieron desde las seis de la tarde hasta las tres de la mañana, hora de Brasilia. Dado que a esa hora —medianoche en Lima— todavía no había una opinión oficial, me dijo el presidente: “Ya es muy tarde para usted y el día ha sido intenso. Tómese una copita para que se relaje y duerma de inmediato, porque mañana lo quiero fresco... en el buen sentido del término”, “Así lo haré, presidente”, le respondí, “pero necesito conocer la decisión de Lima pues mañana tengo que dar una respuesta a las 9 am.”. Me contestó: “Mañana me llama a las 7:30 am. y le daré las instrucciones”. “Pero, presidente”, repliqué, “¡las 7:30 am. en Brasilia son las 4:30 am. en Lima!”. “No se

preocupe”, me dijo, “aquí estaré yo despierto esperando su llamada y aquí estará el señor ministro y todos los funcionarios que sean necesarios...”. Al día siguiente, gracias a las instrucciones que recibí en esa madrugada limeña, se firmó la Declaración de Brasilia.

A partir de ahí, el seguimiento del asunto por el presidente Fujimori fue muy cercano; era claro que se había propuesto llevar las conversaciones hasta un final feliz. Hubo un momento en que el diálogo con la delegación ecuatoriana se hizo muy difícil. Después de que Ecuador y Perú habíamos seguido líneas manifiestamente convergentes durante varios meses, acercando muchísimo nuestras posiciones, nos dio la impresión de que habíamos llegado a un punto muerto: las líneas de conversación se habían vuelto paralelas y parecía que aunque anduviéramos mucho a lo largo de ellas nunca llegaríamos a encontrarnos. Fue entonces que el presidente decidió tomar parte directa en las negociaciones mismas: hablando metafóricamente, se quitó el saco, se arremangó la camisa y se sentó directamente a negociar en la mesa de conversaciones; y al lado de él estuvimos tanto yo mismo como presidente de la Delegación y Coordinador de la Comisión de Fijación en el terreno de la frontera terrestre común, como el embajador Jorge Valdez. Por su parte, el presidente Mahuad hizo lo mismo. Y pienso que esto fue concluyente: sin esa actitud decidida y valiente del presidente Fujimori y del presidente Mahuad —que se conoció como “diplomacia presidencial”— es probable que las conversaciones se hubiesen paralizado. El papel de estos dos mandatarios fue decisivo para el logro del Acuerdo de Paz.

Cuando el presidente Fujimori me invitó a asumir la Cancillería, debido a la renuncia del Dr. Eduardo Ferrero por discrepancias en la conducción de las conversaciones, no lo sentí como una novedad respecto de lo que venía haciendo sino que lo vi más bien como una posibilidad de materializar ese ideal por el que había trabajado durante casi año y medio; lo vi como una forma de cumplir más cabalmente con mi país dentro de la línea que me había propuesto desde el inicio de mi participación en el proceso. Sabía muy bien que cualquier acuerdo al que se llegara iba a ser objeto de duras críticas porque el tema era muy sensible. Sin embargo, nunca tuve el menor temor porque estoy acostumbrado a no responder sino ante mi conciencia; y cuando tengo la seguridad de que estoy obran-

do bien, no me importa lo que se me pueda decir ni el costo (injusto) que haya que pagar por guardar lealtad con mis propios ideales y principios.

Las partes decidieron someter el problema a la opinión de los garantes. Y estos solicitaron que tal sometimiento fuera vinculante y que estuviera aprobado por los dos Congresos.

La sustentación ante el Congreso fue una dura prueba. Las interminables horas de dos largos días (con sus noches) de discusión solo fueron soportables gracias a que, en esas condiciones, el organismo segrega esa sustancia maravillosa que es la adrenalina. En mi exposición quise ser lo más franco y lo más claro frente a los congresistas peruanos; y, particularmente, quise transmitir mi angustia —que me había servido de motor durante el proceso— por el hecho de que pudiéramos estar ante una guerra inminente si no se llegaba a un acuerdo con Ecuador; y esto significaba nuevamente jóvenes peruanos y jóvenes ecuatorianos muertos a causa de que nosotros no habíamos sabido llevar a buen término las negociaciones. Alguien me acusó en forma dura de chantajista (que es una palabra muy fuerte), aduciendo que amenazaba con una guerra tan solo para obtener la aprobación de los congresistas. Pero yo sabía —y así lo dije al Congreso— que, apenas dos meses antes, una guerra había sido detenida gracias a la intervención de los garantes, cuando los dos ejércitos estaban frente a frente a pocos metros de distancia, con los dedos sobre los gatillos; y sabía también que una nueva guerra no podría limitarse a la Cordillera del Cóndor porque una decisión de esta naturaleza nos colocaría en una debilidad estratégica, lo que inevitablemente nos conduciría a una guerra que se extendería a otras zonas de Ecuador y, consecuentemente, de Perú.

Paralizar las negociaciones, dejar congeladas las conversaciones para retomarmas algunos años más tarde con la esperanza de lograr entonces un mejor acuerdo, era una loca ilusión. La llamada “paz armada” era una forma equivocada de encarar la apremiante realidad. En el entretanto, una inevitable guerra aumentaría el odio y haría cada vez más difícil alcanzar la paz definitiva. Confieso que en algunos momentos me sentí muy cansado de tener que responder a argumentos insensatos. Pero en medio de la fatiga de la discusión, encontré que la evocación de los futuros jóvenes muertos, mutilados y heridos de ambos países, me generaba fuerzas para combatir el desánimo y la frustración ante tanta incomprensión. Y, feliz-

mente, con la ayuda de muchas personas que dejaron de lado sus prejuicios y sus intereses políticos para pensar únicamente en el país y para analizar las cosas de una manera racional, logramos la aprobación.

Quiero aprovechar la ocasión para agradecer públicamente a los países garantes, quienes de una manera afectuosa y eficiente dieron un apoyo invaluable para el logro de la paz. Y finalmente tomaron sobre ellos la responsabilidad de hacer suya la solución definitiva. En primer lugar, debo mencionar a Brasil, que asumió la secretaría del mecanismo de conversaciones. Además, el presidente Fernando Henrique Cardoso tuvo una intervención personal muy cálida que jugó un papel fundamental. También Estados Unidos tuvo una intervención importante, particularmente a través de Luigi Einaudi. Y Argentina y Chile estuvieron siempre presentes alentándonos a llegar a un acuerdo y fueron a su vez sede de varias reuniones de las delegaciones de Ecuador y Perú. Los garantes crearon un campo de juego perfectamente plano y sin obstáculos para que las delegaciones del Perú y del Ecuador pudieran conversar con equidad y honestidad.

La firma del Acuerdo Presidencial de Brasilia fue verdaderamente emocionante. La ceremonia revistió una solemnidad sencilla y profunda, que solo puede tener lugar cuando las razones y los corazones se tocan. Los discursos de los dos mandatarios fueron verdaderas piezas magistrales de oratoria. Pero lo que no se ha contado en los diarios ni se puede apreciar en la televisión es la explosión de sentimientos que se manifestaba de múltiples formas. Muy altas autoridades, tanto de Perú como de Ecuador, se secaban avergonzadamente sus lágrimas, tratando de que pasaran inadvertidas. La emoción no podía disimularse. Era parte del aire que todos respirábamos, casi se podía oler o escuchar; estaba ahí, inundando toda esa enorme sala, con una presencia avasalladora. Cuando terminó el acto oficial, los 600 asistentes salieron a la terraza de Itamaraty y ecuatorianos y peruanos se abrazaban, se tomaban fotografías juntos, se firmaban recíprocamente afiches por la paz, mientras conjuntos folklóricos de ambos países hacían sonar sus melodías y ritmos. “Yo soy congresista del Perú. Tú lo eres del Ecuador, ¿no? ¡Venga un abrazo!”. “¡Hermano ecuatoriano! ¿Nos tomamos una foto juntos?”. O también: “Aquí estamos los representantes del comercio y la producción de Quito. ¿Dónde están mis colegas

peruanos para comenzar a hacer negocios?”. Estas no son frases inventadas. Son un testimonio de lo que he escuchado en esa conmovedora mañana.

He leído y he escuchado en los medios periodísticos muchas opiniones discrepantes, particularmente en algunos grupos políticos opuestos al Gobierno de entonces. Algunas han sido expresadas incluso con una acritud insólita. Fiel a mis convicciones sobre las virtudes de la tolerancia las respeto, aunque no respeten de la misma forma las mías. Un sabio amigo me decía que hay que ser intolerante solamente con los intolerantes. Prefiero ser tolerante con todos, incluyendo con aquellos que sostienen intolerantemente una posición insensata. Sin embargo, debo decir también que mi confianza en la racionalidad del ser humano —debilitada por la actitud de los políticos— ha sido reconfortada por los gestos de la gente de la calle, de las personas comunes y corrientes de ambos países que encuentro día a día y que se expresan sin ningún trasfondo político sino simplemente sobre la base de lo que sienten. En una oportunidad, a la salida de la plaza de toros de Lima, se me acercó un hombre modesto, abriéndose camino a empujones entre la multitud. Llevaba un niño de cinco o seis años en sus hombros. Cuando llegó hasta mí, le dijo a su hijo: “Mira bien a este señor porque gracias a él ni tú ni otros chicos peruanos de tu edad tendrán que ir a pelear algún día contra unos ecuatorianos que ahora son chicos como tú”. Me conmovió. Su reconocimiento era excesivo porque la paz no es obra mía sino que ha sido el resultado de una labor de equipo en los dos campos; y ciertamente hubo otras personas más importantes que yo, que fueron mucho más decisivas para lograrla. Pero sus palabras me devolvieron la fe en la humanidad: ese hombre sencillo había percibido las cosas de una manera perfectamente racional, porque estaba al margen de los prejuicios históricos y de las segundas intenciones políticas. El realismo “naif” no es solamente una moda artística sino que, en algunas ocasiones, es una suerte de purificación mental que permite acceder a un modo más directo de tomar contacto con la realidad tal como es.

Y fue en esa forma emotiva como la paz se impuso entre quienes se encontraban presentes en Brasilia y es así como debe imponerse en nuestros pueblos. Porque la paz no es solamente un concepto de derecho internacional, no es una mera aspiración política ni una simple consecuencia

de hechos jurídicos, como tratados, acuerdos u otros documentos oficiales. La paz es ante todo un sentimiento ligado a una razón, la paz es una actitud interior, es una convicción que nace en lo más profundo del alma. La paz tiene que estar presente no solo en nuestros tratados sino sobre todo en nuestros corazones.

La paz no significa un mero aquietamiento, una suerte de neutralidad un tanto cansina. La vida es siempre actividad, está siempre hecha de poderes que se ponen en ejercicio y que, consecuentemente, chocan entre sí, se confrontan recíprocamente. Donde no hay contraste no hay vida; y la paz no es la quietud de los cementerios ni una beatitud angélica que nos mantenga en estado extático. La paz por la que lucho –aunque esta formulación (paz y lucha) parezca paradójica desde una perspectiva superficial– está hecha de competencia, de esfuerzos recíprocos de superación. Pero lo importante es que esa confrontación vital no se produzca en los niveles más primarios de las relaciones sociales sino ahí donde la competencia se hace constructiva.

La paz es la eliminación de la violencia. Si los países y los hombres solo tienen a mano la violencia para realizar sus intereses y para hacer valer sus derechos, no van a llegar muy lejos. En ese estado de alarma permanente, de sospecha, de temor, de agresividad generalizada, de inseguridad básica, no es posible pensar en inventar nuevas aplicaciones para las computadoras, ni en escribir un libro, ni en componer una ópera, ni en asociarse para invertir grandes sumas en una fábrica; cuando solo la solución violenta está a nuestro alcance, no tenemos tiempo, cabeza ni recursos sino para armarnos, para prever el ataque enemigo, para descorder cortinas a fin de ver si no hay tras de ellas un asesino oculto. La violencia y la desconfianza solo conducen a la pobreza, al subdesarrollo, a condiciones muy miserables de vida. En cambio, superado el fantasma fatídico de la violencia, aseguradas las bases del sistema social (nacional e internacional), es posible dar rienda suelta a la libertad, es posible estimular las fuerzas individuales y sociales, porque entonces la competencia entre ellas se torna sana y su deseo de empinarse unas sobre las otras eleva el nivel de la sociedad en general. En estas circunstancias, es posible también asociarnos unos con otros para alcanzar en común nuestros propios intereses más plenamente, de una manera que no hubiera sido posible en forma individual.

Como consecuencia de esta paz de Brasilia, nació una nueva era de relaciones con Ecuador que no cabe duda de que ha sido muy productiva. Ya no somos enemigos; ahora somos socios. Resuelto el problema de frontera que alimentaba la posibilidad suicida de violencia, ecuatorianos y peruanos podemos acordar alianzas y entrar en competencias productivas en materia comercial y cultural que nos permitan elevar nuestros respectivos niveles de civilización. Y en esta nueva vida nacional, no podemos olvidar que somos socios, sobre todo, en la más noble de las empresas: la erradicación de la pobreza y del subdesarrollo. Ese es nuestro verdadero enemigo común al que ahora podremos combatir juntos como aliados.

## El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty: una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador

José Ayala Lasso\*

En un simposio realizado hace un mes, aproximadamente, se me pidió analizar los factores que condujeron a la suscripción final de la paz entre Ecuador y Perú, el 26 de octubre de 1998. Me referí entonces, de manera cronológica y sintética, a la agitada historia de la controversia territorial que dividió a los dos países desde la época anterior a su vida independiente, a los intentos fallidos de solución que, lejos de resolver el problema fueron creando y alimentando un ambiente de mutuos recelos, dudas, incriminaciones, desconfianza y hasta odios. Dije que la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, en lugar de resolver la controversia, dio origen a una época de interminables confrontaciones diplomáticas durante la cual no dejaron de producirse incidentes militares, algunos de ellos graves y cruentos.

El Ecuador, basado en sus títulos históricos y jurídicos, se sintió gravemente perjudicado por el Protocolo de 1942 y procuró relativizarlo, a pesar de que lo ejecutó de buena fe durante algunos años, lo que dio lugar a la demarcación de la mayor parte de la frontera con el Perú. El descubrimiento de un indudable error geográfico en el sector Zamora-Santiago le llevó a proclamar la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo, complementada luego por alegaciones sobre la revisión y la nulidad de dicho instrumento. En suma, el Ecuador sostuvo que en 1942 no se resolvió la

---

\* Canciller de la República del Ecuador a partir de 1997 y negociador de los Acuerdos de Paz con Perú.

controversia y que cualquier decisión que pudiera adoptarse para concluir la satisfactoriamente debía servir para compensarle, al menos parcialmente, los perjuicios que le fueron ocasionados por el Protocolo de Río de Janeiro.

Perú defendió a ultranza al Protocolo de 1942 y mantuvo la tesis de que este instrumento había resuelto definitivamente la cuestión territorial. No existía en consecuencia ningún problema pendiente entre Ecuador y Perú. Faltaba simplemente terminar la demarcación de la frontera, lo que no había sido posible por la “rebeldía” de Ecuador.

La presentación de estas dos tesis no dio otro resultado que la exasperación de los ánimos y la radicalización de las posiciones oficiales. Perú se abroquelaba en la defensa del principio de *pacta sunt servanda* y Ecuador respondía con la presentación del principio de *rebus sic stantibus* y con la reafirmación de la doctrina Sucre.

En la década de los años 60 del siglo pasado, ambos países empezaron a abrir los ojos a una realidad indiscutible. La falta de resultados concretos favorables a las contrapuestas tesis nacionales, indujeron a Ecuador y a Perú a iniciar una tímida etapa de apertura al diálogo. Pero, ¿diálogo sobre qué? Perú seguía sin aceptar que entre los dos países hubiera un problema territorial, mientras que Ecuador afirmaba categóricamente que el diálogo tenía que versar sobre el diferendo territorial. Se emplearon entonces, en las declaraciones oficiales, giros alambicados en su redacción que, al ser interpretados por cada país, les permitieran sostener que su posición oficial no había cambiado. Recuerdo que el canciller García Bodoa, cuya contribución al buen entendimiento entre Quito y Lima hay que resaltar, al responder a mis planteamientos me decía que debíamos embarcarnos en un ejercicio diplomático de análisis que partiendo de la periferia más sencilla y evidente de las relaciones bilaterales fuese, en una marcha de círculos concéntricos, penetrando en una espiral que nos llevara, con el avance de las conversaciones, al núcleo central, es decir al tema más complejo de nuestras divergencias territoriales.

La etapa de diálogo se inició como consecuencia de la propuesta ecuatoriana de conversar para llegar a una “transacción honrosa” de la controversia y se prolongó por varios años. No todos la juzgaron con buenos ojos. Hubo un distinguido canciller ecuatoriano que consideró que los

Gobiernos se dedicaron únicamente a lo formal, a lo procesal, sin que se hubiera ensayado siquiera “concretar ciertos tópicos, cierta áreas geográficas en las que fuera posible encontrar coincidencias, alguna aproximación, una puerta de salida” (García Velasco, 1981). Es verdad que los resultados de este ejercicio de diálogo no incidieron de manera directa en el tratamiento de la controversia, pero introdujeron un importante cambio anímico en la forma de mirar la posición oficial de la contraparte. Con razón, en el Libro Blanco publicado por la Cancillería ecuatoriana en 1992 se dice: “De todas maneras, este diálogo constituyó una importante aproximación para auscultar hasta donde podían llegar los dos países. Era obvio que aún no existía ambiente apropiado para negociar fórmulas de arreglo sustantivas” (1992).

La etapa del diálogo se vio interrumpida por los graves incidentes de Paquisha, en 1981.

El 10 de agosto de 1981, el presidente Hurtado, en su mensaje al Congreso Nacional, se refirió a la necesidad de buscar una solución justa y definitiva del problema territorial y, para tal efecto, afirmó que convenía auscultar el criterio del pueblo ecuatoriano a través de las instituciones más respetables del país, “a fin de buscar un consenso sobre tan importante materia”. Esta iniciativa recibió el apoyo del Congreso Nacional y, en consecuencia, la Cancillería realizó las consultas necesarias para identificar a los principales elementos del consenso nacional. Vale la pena señalar que el Congreso, cuyo pronunciamiento se solicitaba implícitamente en la consulta promovida por Hurtado, no se pronunció sobre el fondo del asunto y se limitó a reiterar “la conveniencia de promover un consenso nacional tendiente a ratificar los objetivos del país en materia territorial”. Es decir, se refirió a los objetivos ya existentes sin someterlos a ningún tipo de examen. En los trabajos que realizó la Cancillería para ejecutar la decisión presidencial, se advirtió que la consulta no implicaba el abandono de la tesis oficial del Gobierno y se estimuló la expresión de criterios amplios que, sin descuidar los aspectos técnicos de la controversia, se enfocaran sobre la totalidad de las relaciones ecuatoriano-peruanas. En términos generales, la opinión pública apreció la importancia de los objetivos que perseguía esta iniciativa presidencial, pero muchas de las entidades y personas consultadas limitaron sus respuestas a la reiteración

patriótica de los derechos e intereses del país sin llegar a elaborar sobre los elementos de un posible consenso nacional.

De todos modos, la iniciativa del presidente Hurtado puso de manifiesto la necesidad de contar con una participación más activa y directa del pueblo ecuatoriano y de sus instituciones en la búsqueda de una salida al más grave problema histórico del país, y de concebir a la eventual solución como parte integrante de un amplio contexto en el que se estudie la totalidad de las relaciones ecuatoriano-peruanas. Hasta entonces el pueblo ecuatoriano se había limitado a pronunciarse en apoyo de las decisiones que tomaba el Gobierno nacional en tan delicada materia, considerada, con buenas razones, como de una gran complejidad y trascendencia, razón por la que se le debía tratar con reserva y hasta con secretismo, en cenáculos reservados a ciudadanos ilustres e ilustrados cuyos criterios, transformados en decisiones nacionales no se discutían. Es por ello que, tomadas por sorpresa, la mayor parte de las más importantes instituciones del Estado —entre ellas el propio Congreso— no dieron respuesta a la democrática consulta del presidente Hurtado, o lo hicieron en términos puramente formales. Se pudo observar en ellas una evidente resistencia a tomar partido por cualquier criterio. En el fondo de esta actitud había un cierto recelo para asumir responsabilidades que se consideraban exclusivas de la diplomacia y sus agentes.

El año 1983 me encontraba desempeñando las funciones de embajador en Bélgica y las Comunidades Europeas. El presidente Hurtado decidió entonces mi traslado a Lima. Llegué al Perú decidido a contribuir al restablecimiento de un clima de normalidad y mutuo respeto en el trato entre los dos países, que hiciera posible entablar una conversación sobre su principal divergencia. Tales eran, además, las instrucciones que me habían impartido el presidente y su canciller. Durante los seis años que permanecí en el Perú procuré destacar las similitudes fundamentales entre los pueblos ecuatoriano y peruano, que les convocaban a vivir en paz, comprenderse mejor y construir las nuevas bases de una cooperación permanente. Uno de los mecanismos de que me serví fue el de la cultura. La embajada a mi cargo organizó el llamado Mes Cultural del Ecuador en el Perú, que se desarrollaba durante varios meses, cada año, en distintas ciudades peruanas, con participación de artistas, escritores, cineastas, que

iban al Perú a exponer sus obras y sus ideas. El resultado exitoso de estas actividades quedó simbólicamente escrito en un libro de comentarios colocado a la entrada del Museo de Lima, en donde se presentó una muestra magnífica de la arqueología de Ecuador. Un ciudadano peruano escribió en ese libro lo siguiente: “Esta exposición me demuestra que peruanos y ecuatorianos somos lo mismo. Debemos arreglar nuestras diferencias y vivir en paz”. He aquí el fruto positivo de una acción diplomática que poco a poco fue influyendo en la conciencia pública de ambos países.

Cuando el presidente Borja pronunció su histórico discurso en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y propuso a Perú resolver la controversia mediante el arbitraje de Juan Pablo II asumió la entera responsabilidad por una iniciativa diplomática de indudable importancia. Mediante el público planteamiento hecho en la tribuna mundial de los pueblos de la tierra, Borja desarrolló varias ideas. En primer lugar, colocó a su iniciativa en el marco conceptual de la búsqueda de la paz permanente entre Ecuador y Perú. Fue esta una hábil gestión de la más alta diplomacia. Luego, propuso resolver la controversia mediante uno de los métodos pacíficos reconocidos por el derecho internacional y prestigiado por la praxis entre las naciones. Con razón, el propio Borja y muchos comentaristas han afirmado que su propuesta sacó a la discusión de este tema con Perú del estado de inmovilismo en que se encontraba. Ya vimos como las posiciones nacionales de ambos países se excluían y como el Gobierno de Lima, al negar la existencia del problema territorial, cerraba toda puerta a la conversación o discusión del tema.

El presidente Fujimori comprendió que la contestación a Borja no podía simplemente consistir en una reiteración de la posición tradicional de Perú, y por ello ofreció su contrapropuesta basada en el reconocimiento de que había abundante materia para tratar con Ecuador en el camino de la solución del problema territorial. Poco después Fujimori habría de reconocer, paladina y expresamente, que sí existía un problema territorial con Ecuador. El planteamiento contenido en la contrapropuesta fue de una altísima calidad diplomática y política. Ciertamente que no era una aceptación ni siquiera parcial de las demandas tradicionales de Ecuador, pero sí equivalía a aceptar que era necesario utilizar algunos mecanismos inclusive extraños a los considerados en el Protocolo de 1942 para exami-

nar o resolver los desacuerdos. Que se aceptara confiar la ejecución de ciertas tareas a un experto designado por el Vaticano era abandonar el estrecho marco definido por el articulado del Protocolo de Río de Janeiro en la materia. Es verdad que la labor que se confiaría a tal experto habría de ser básicamente demarcatoria, es decir limitada a la ejecución del Protocolo de 1942, pero no es menos cierto que su participación en los trabajos comprendidos dentro del marco general de solución de la controversia abría caminos de importancia para un posible entendimiento. La diplomacia, en este caso la diplomacia presidencial, ejecutada con una fina y acertada percepción del ambiente internacional produjo un efecto positivo y de trascendentes consecuencias.

Los resultados militares de la Guerra del Cenepa, paradójicamente, abrieron amplias avenidas de posible entendimiento para concertar la paz. Comentaristas propios y extraños han coincidido en que el éxito de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hizo posible la adopción de complejas decisiones por parte de Ecuador.

Los análisis hechos por la diplomacia confluyeron hacia el reconocimiento de que se había abierto una oportunidad para protagonizar una negociación dinámica y orientada hacia la obtención de resultados concretos. En tal contexto se produjo la decisión política del presidente Durán Ballén de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, decisión valiente y no exenta de peligros pero, en mi opinión, plenamente justificada. Era suficiente abrir los ojos a la realidad que se vivía, sobre todo en la frontera ecuatoriano-peruana, para percibir que el Protocolo de 1942 estaba vigente. La existencia de autoridades peruanas reconocidas por el Ecuador al otro lado de la línea fijada por dicho instrumento, en la parte ya demarcada, era una irrefutable prueba de su vigencia. En la zona de la controversia, la localización de las guarniciones militares seguía, en líneas generales, la línea de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. Hay que anotar que precisamente la tesis de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río presumía de hecho su vigencia. Reconocer esta realidad en nada afectaba a tal tesis.

La negociación diplomática que se realizó en Brasilia y que culminó con la Declaración de Itamaraty del 17 de febrero de 1995 fue muy bien planificada y ejecutada. El presidente de la República resolvió sobre las

orientaciones correctas, la Cancillería impartió oportunamente las instrucciones necesarias y la delegación las ejecutó con eficacia. Las siguientes etapas, en las que se definió el marco procesal dentro del que se llevarían a cabo las conversaciones sustantivas, fueron otras tantas ocasiones para que la diplomacia se expresara con acierto y previsión. La sobresaliente experiencia del canciller Galo Leoro, quien había sido por largos años miembro del Comité Jurídico Interamericano, se puso de manifiesto en la negociación del referido marco procesal.

En este punto, hay que recordar que para Ecuador era de mucha importancia que el ámbito referencial de las conversaciones sustantivas no quedase limitado al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo arbitral de Dias de Aguiar. Otro elemento sustantivo para la negociación lo daba la propia Declaración de Itamaraty y los documentos que progresivamente se fueron negociando en Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago de Chile.

En todo este proceso, la diplomacia jugó un papel fundamental. Después de haber acordado “iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impasses* subsistentes”, se adoptaron decisiones “sobre la continuidad del proceso de paz, la sede de las conversaciones, la estructura de las delegaciones, el carácter reservado de las conversaciones, el papel de los garantes y la necesidad de prorrogar el funcionamiento de la MOMEF” (Comunicado de Prensa, Lima, 18 de enero de 1996); sobre la entrega de las listas de los *impasses*, listas que “no representan un compromiso sobre los derechos de las Partes”, que “tendrán un carácter definitivo y no serán vetadas por ellas” y que serán “la materia de las conversaciones a las que se refiere la Declaración de Paz de Itamaraty” (Acuerdo de Quito, 23 de febrero de 1996); sobre el procedimiento que seguirán las conversaciones directas entre las partes, sobre las “evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones” que harán los garantes, “de acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro de 1942”, “en el caso de que surjan desacuerdos durante el curso de las conversaciones” y sobre la forma en que los dos países podrán otorgar “obligatoriedad a su recurso a los garantes cuando no se haya llegado a un acuerdo entre ellas acerca de un punto determinado” (Comunicado de Prensa de Buenos Aires, 19 de junio de 1996); sobre la iniciación de conversaciones de naturaleza sustantiva, antes de terminado el año 1996, “con el propósito de alcanzar

una solución global y definitiva a los *impases* subsistentes” para lo cual las conversaciones se desarrollarán “en forma seguida y continua hasta su conclusión final, abordarán en forma separada, secuencial y sin vetos todos los *impases* subsistentes”, teniendo en cuenta que “los entendimientos a que se llegue en cada uno de los puntos, y que podrán implicar concesiones recíprocas, serán definitivos solamente después del acuerdo final en torno de la totalidad de los *impases*” (Acuerdo de Santiago de Chile, 29 de octubre de 1996).

Desde puntos de vista diferentes y con intereses específicos contrapuestos, Ecuador y Perú crearon en las reuniones a las que he aludido, un sistema preciso y detallado al que debían sujetarse las conversaciones sustantivas que procurarían dar solución a la materia de la controversia tal como esta se expresaba en las listas de *impases* subsistentes intercambiadas por las partes. En Santiago se acordó también que las conversaciones sustantivas abordarían primeramente los *impases* que presenten menores dificultades. Este fue un punto que, sencillo en su apariencia, dio lugar a prolongadas discusiones que culminaron con éxito cuando asumí la Cancillería en marzo de 1997 y declaré expresamente que lo importante era dar comienzo a las conversaciones sustantivas y que la diplomacia ecuatoriana mantendría una actitud de flexibilidad en temas procesales.

En todo este prolongado ejercicio que algunos podrían considerar secundario, ya que se refería a temas de procedimiento, tanto Ecuador como Perú pusieron en movimiento sus más experimentadas capacidades diplomáticas. En efecto, a través del procedimiento acordado habría de señalarse la materia sustantiva de la controversia y tal determinación no podría dar lugar a veto alguno. Las partes tendrían que examinar cada *impasse* en búsqueda de entendimientos directos y, a falta de estos, demandarían la asistencia de los garantes, quienes formularían evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones.

Una vez acordado el objetivo de las conversaciones, los mecanismos del diálogo, los procedimientos para realizarlo, la materia sobre la que versaría, se realizó la primera parte de las conversaciones sustantivas en las que cada país expuso sus puntos de vista sobre cada uno de los *impases*. Se puede decir, sin alterar la objetividad de los hechos, que esta primera parte fue, más que un diálogo negociador, una suma de dos monólogos

expositivos de posiciones nacionales. Pero esto era inevitable e insustituible, ya que ambos países tenían que dejar registrados sus criterios sobre los temas que los había separado por tanto tiempo. Sus respectivas presentaciones fueron hechas con gran solvencia. En cuanto a las de Ecuador puedo asegurar que la delegación se nutrió con todo el bagaje jurídico e histórico elaborado por todos los ecuatorianos que, a lo largo de nuestra vida republicana, defendieron los derechos e intereses del país.

La utilidad de los procedimientos acordados, especialmente en cuanto a la imposibilidad de vetar cualquier *impasse*, se puso de manifiesto cuando, en noviembre de 1997, la delegación peruana formuló una declaración que equivalía a vetar el tratamiento del *impasse* relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y al acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Nuevamente la diplomacia —esta vez la de los países garantes— puso en juego sus mejores recursos para sobrepasar los difíciles momentos que se produjeron.

Haciendo uso de la facultad y del deber que asumieron para formular sugerencias e iniciativas que coadyuvaran a un buen resultado, poco antes de comenzar la segunda fase de las conversaciones, los garantes presentaron varias propuestas que, sometidas al análisis y la negociación diplomática, se concretaron en la llamada Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997. Los dos países acordaron, en esta declaración, que el tratamiento de sus divergencias se situara en cuatro campos o siguiera cuatro vías de negociación: un tratado de comercio y navegación, un acuerdo amplio de integración fronteriza, la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y el establecimiento de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad.

En enero de 1998 fue posible acordar un cronograma en el que se fijaron plazos y fechas para la realización de los trabajos pertinentes, confiados a cuatro comisiones y un grupo de trabajo. Uno de los puntos más importantes del cronograma se refiere a la formación de dos grupos jurídico-técnicos que habrían de dar su parecer u opinión sobre los asuntos que Ecuador y Perú se pusieran de acuerdo en someterles. Ecuador había sugerido que tal parecer u opinión tuviese un carácter vinculante, pero la diplomacia peruana se opuso a tal planteamiento seguramente porque no quería conferir a dichos grupos una facultad que pudiera interpretarse co-

mo de carácter arbitral. El hecho es que el cronograma dispuso que la comisión respectiva señale los desacuerdos que deben ser objeto de estudio de los dos Grupos jurídico-técnicos, los grupos presentarían sus opiniones a la comisión sobre los desacuerdos que se les hubiere sometido y sobre las medidas para fijar en el terreno la frontera, la comisión presentaría entonces a las partes una propuesta de solución y se trabajaría sobre esta.

Iniciados los trabajos de las comisiones cuya creación se había acordado en el cronograma, se pudo observar casi de inmediato que los temas relativos a la integración fronteriza y a las medidas de confianza progresaban rápidamente. Existía en este campo una amplia coincidencia de criterios, lo que también se evidenció en cuanto al grupo de trabajo sobre el Canal de Zarumilla. Por el contrario, las comisiones encargadas de examinar el comercio y la navegación y la fijación de la frontera terrestre afrontaron obstáculos difíciles de salvar. Era evidente que Ecuador consideraba que el acuerdo sobre comercio y navegación podría y debía abrirle el camino para el tratamiento del *impasse* descrito bajo el título de “Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas”, íntimamente vinculado a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río, mientras que Perú aspiraba que el trabajo de “fijación de la frontera terrestre común” concluyera con la colocación de hitos sobre la Cordillera del Cóndor. Por esta razón sustantiva, los trabajos de las Comisiones I y III se condicionaron mutuamente desde el primer momento.

Una vez nombrados los grupos jurídico-técnicos previstos en el cronograma de enero para examinar los temas relativos a los *impasses* de naturaleza territorial, las delegaciones de Ecuador y de Perú presentaron sus alegatos. La opinión de estos grupos —no vinculante, porque Perú así lo había demandado— fue emitida en mayo de 1998. Los grupos dieron la razón jurídica a Ecuador en el sector Lagartococha-Güepi. Igualmente, le dieron la razón en el sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi, casi en su totalidad. Sin embargo, opinaron en favor de Perú en la parte meridional de la zona Zamora-Santiago. La Cancillería ecuatoriana, haciendo uso de la facultad establecida en el cronograma de enero, decidió rechazar la opinión jurídico-técnica relativa a esta última zona.

---

### El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty

---

Esta decisión política, adoptada por el presidente de la República, en aceptación del punto de vista diplomático, que fue a la vez el resultado de un minucioso análisis, dio origen a una etapa de graves tensiones. Ecuador estaba inmerso en un proceso electoral. El presidente Alarcón, en todas las conversaciones que mantuvimos casi diariamente, mantuvo firme su determinación de asumir sus responsabilidades constitucionales y firmar la paz definitiva con Perú. Pero la opinión jurídico-técnica emitida sobre la zona Zamora-Santiago había vuelto imposible un acuerdo sobre tales bases. Por otro lado, el paso de los días volvía más evidente la conveniencia de que el acuerdo sea suscrito, no en los últimos días del gobierno de un presidente interino sino, más bien, al comenzar el mandato de un nuevo jefe de Estado democráticamente elegido. Finalmente, no fue necesario adoptar una decisión específica, puesto que no se dieron las condiciones que hicieran posible llegar a un entendimiento.

En esos momentos, el panorama que se presentaba parecía haber dejado a la diplomacia sin recursos suficientes para afrontar la difícil situación. En consecuencia, las iniciativas militares empezaron a tomar fuerza. Los países garantes comprendieron la delicadeza del momento y su evolución hacia zonas de peligro y presentaron iniciativas que no lograron disipar en su totalidad los vientos de conflicto en la frontera.

La diplomacia comprendió entonces que, dadas las circunstancias, su labor debía orientarse hacia el restablecimiento de un clima de tranquilidad y serenidad. No fue fácil conseguirlo, pero finalmente el 13 de agosto se logró un acuerdo militar de separación de fuerzas en la frontera. El presidente Mahuad, que había asumido el poder apenas 3 días antes, tuvo así su primer contacto con una realidad compleja y cargada de peligros.

A mediados de agosto se produjo el primer encuentro personal entre los presidentes Mahuad y Fujimori, por iniciativa de los países garantes, durante la transmisión del mando presidencial en Paraguay. Desde el primer momento surgió entre ellos una empatía evidente que, poco a poco, al disiparse progresivamente los mutuos recelos, fue abriendo campos de entendimiento que los llevaron a desarrollar una imaginativa, dinámica y eficaz diplomacia presidencial. Sus intervenciones directas permitieron el avance en los trabajos de la Comisión sobre Comercio y Navegación, y su trabajo conjunto los llevó a analizar fórmulas e iniciativas de la más varia-

da naturaleza para desbloquear la situación en la comisión sobre fijación de la frontera terrestre común.

La diplomacia, en este caso de Brasil, protagonizó en esos momentos un desliz que pudo haber producido graves consecuencias, que causó preocupación y retrasos evitables, pero que, visto con perspectiva, tuvo el efecto positivo de involucrar a la opinión pública en el análisis de la situación. En Brasilia, mientras los presidentes de Ecuador y de Perú se encontraban conversando con Fernando Henrique Cardoso, junto con un boletín entregado a la prensa por Itamaraty, se filtró un documento reservado en el que se describían algunos de los puntos analizados por los presidentes, que fueron sugeridos como partes integrantes de una fórmula de avenimiento entre Ecuador y Perú. A la sorpresa y desconcierto iniciales causados por la filtración del referido documento, siguió una febril actividad diplomática cuyo objetivo fue el de evitar que los avances hasta ese momento logrados por los dos presidentes se diluyeran ante el paso de los días.

Uno de los principios básicos que se estudian como parte de la teoría de las negociaciones consiste en hacer todo lo posible para comprender las razones que aduce la contraparte para sustentar su posición en una controversia. Dicho sencillamente, hay que colocarse en los zapatos del otro. Así lo habían venido haciendo Mahuad y Fujimori quienes, después de evaluar la objetividad del problema, habían logrado progresos importantes en la negociación. Sin embargo, llegaron a un punto en el que comprendieron que no podían ceder en sus respectivas posiciones. Pero esa conclusión que podía haberles llevado a suspender el largo proceso de conversaciones realizado desde 1995, lo que habría podido tener consecuencias desastrosas para ambos países, les indujo, más bien, a recurrir a terceros imparciales para que sean ellos quienes ofrecieran la solución que las dos partes no habían podido concertar. Dirigieron con tal propósito una carta a los países garantes, quienes aceptaron tan delicado encargo, pero pidieron que la fórmula que ellos pudieran proponer fuera previamente aceptada como de obligatorio cumplimiento y, para que así sucediera, sugirieron que los poderes legislativos de Ecuador y de Perú se pronunciasen en ese sentido.

El procedimiento de solución así construido era impecable. La diplomacia había hecho su contribución durante tres difíciles años de conver-

sación y negociación, había desbrozado caminos y abierto rutas que ambos países exploraron en pos de un acuerdo. Se había rendido ante la evidencia en el sentido de que, a la luz de los respectivos intereses nacionales, no podía ceder. Entonces, los jefes de Estado asumieron sus responsabilidades presidenciales y tomaron decisiones políticas que lograron nuevos avances, pero estos tampoco fueron suficientes para llegar al fin del camino. Concibieron entonces un mecanismo que implicaba la directa participación de los representantes más legítimos y calificados de los respectivos pueblos, los Congresos, los cuales aceptaron que el pronunciamiento solicitado a los garantes tuviera carácter vinculante y resolviera de manera global y definitiva la histórica controversia ecuatoriano-peruana.

Esta fórmula era, sin duda, imaginativa y eficaz, pero no operaba en el vacío; tomaba como elementos de juicio los datos de la historia: el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, los Acuerdos de Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago, las presentaciones hechas por Ecuador y Perú durante las rondas de negociaciones y su evaluación, la Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997, el cronograma del 19 de enero de 1998, los trabajos de las cuatro comisiones y el Grupo sobre el Zarumilla, las presentaciones de Ecuador y de Perú en el seno de los grupos jurídico-técnicos, los pareceres u opiniones emitidos por estos.

Todas estas referencias que acabo de mencionar, un poco temeroso de cansar a ustedes con detalles técnicos, implican y suponen un trabajo diplomático voluminoso que refiriéndome —como me corresponde hacerlo— a Ecuador, recogió y se basó en los aportes que los más ilustrados ecuatorianos hicieron a lo largo de la historia, trabajo diplomático valiosísimo porque, además de los insumos históricos mencionados, se enriqueció con los conocimientos y experiencias propios de cada uno de los miembros de la delegación ecuatoriana y de los asesores de la Cancillería, trabajo, en suma, en el que participó o al que contribuyó toda la diplomacia de nuestro país. Hay que añadir que esta gestión diplomática contó, además, con el respaldo expreso del pueblo al recibir el espaldarazo del Congreso Nacional en el que influyó, sin duda, la campaña permanente de información pública en la que se empeñó el Ministerio de Relaciones Exteriores desde cuando asumí las funciones de canciller, en marzo de 1997.

El encargo confiado a los países garantes equivalía, en su esencia, a un arbitraje. Su pronunciamiento debía versar sobre el tema de la fijación de la frontera terrestre común y recoger, además, todos los acuerdos ya alcanzados en materia de comercio y navegación, integración fronteriza, medidas de fomento de la confianza y Canal de Zarumilla. Los dos países, después de los pronunciamientos favorables de los respectivos congresos, habían resuelto reconocer el carácter obligatorio de la decisión a la que llegaran los garantes. El 23 de octubre de 1998, el presidente Fernando Henrique Cardoso, en nombre de los presidentes de los países garantes, entregó a los señores Mahuad y Fujimori, en Quito y Lima, simultáneamente, su decisión sobre el encargo que se les había hecho. La solución del problema territorial ecuatoriano-peruano no satisfizo a ninguno de los dos países, pero ciertamente era Ecuador el que mejores razones tenía para sentirse afectado. A pesar de todo ello, haciendo honor al compromiso adquirido, el 26 de octubre de 1998, en Brasilia, en solemne y emocionante ceremonia se firmó la paz. Se puso así un punto final a los recelos, las dudas y las desconfianzas mutuas que habían existido por más de ciento ochenta años.

Para terminar, permítanme describir con un poco más de detalles, la campaña de información pública que realizó la Cancillería durante todo el proceso de conversaciones, que fue una iniciativa diplomática de gran utilidad.

Creo que en muchas partes del mundo se ha encontrado difundido el prejuicio consistente en creer que la actividad diplomática está reservada a una élite de privilegiados. Este prejuicio se basa probablemente en realidades históricas que ya han sido superadas por la evolución de las sociedades modernas, pero sigue aún vigente y su existencia opera negativamente al restarles legitimidad a las acciones que desarrolla la diplomacia.

Cuando asumí la Cancillería tenía plena conciencia de que, paralelamente con respecto al proceso de negociaciones con Perú, sería indispensable obtener el respaldo de la nación para llegar a elaborar una solución viable de la controversia. Había que destruir, de una vez por todas, la imagen que se tenía del Ministerio de Relaciones Exteriores concebido como el reducto de un grupo de iniciados que trabajaban en reserva sobre temas que no podían filtrarse ni tratarse a la luz pública. Fue por eso que en una

de mis primeras declaraciones dije que los temas internacionales, singularmente en lo relativo a las negociaciones con Perú, serían tratados con transparencia y que aspiraba que el pueblo se ocupara de ellos y los conversara y discutiera en calles y plazas. Las iniciativas y el dinamismo del embajador Francisco Carrión, entonces subsecretario de soberanía nacional, contribuyeron a dar forma y vigencia a esta idea. En poco más de un año fueron organizadas más de 250 reuniones con las más variadas instituciones del país, con organizaciones de la cultura, del trabajo, del comercio, de la industria, con estudiantes y profesores, con la Iglesia y las Fuerzas Armadas, con organizaciones de mujeres, de derechos humanos, de indígenas y negros, con periodistas, rectores universitarios, etc. A muchas de esas reuniones concurre el presidente de la República, especialmente cuando visitamos el Congreso Nacional o la Corte Suprema de Justicia. Recorrimos prácticamente todas las provincias del país. La diplomacia se abrió a la ciudadanía. Hasta ahora recuerdo la emoción con que los representantes de las comunidades negras de Ecuador me dijeron, después de una conversación que duró más de tres horas, que era esa la primera vez que habían ingresado a la Cancillería y la primera vez que se habían reunido con representantes de otras organizaciones indígenas.

En todas las reuniones a las que he aludido, eran entregadas a mis interlocutores las informaciones más completas y objetivas sobre la evolución de las conversaciones con Perú, y juntos examinábamos el entorno internacional, sus características y tendencias; confrontábamos los recursos y capacidades de Ecuador con los de Perú; describíamos con descarnado realismo, fría y serenamente, los posibles cursos de acción y recordábamos las lecciones de la historia. Los asistentes sacaban sus propias conclusiones y, frecuentemente, nos sugerían interesantes y novedosos cursos de acción.

Esta política de la Cancillería no tardó en dar frutos. La diplomacia se acercó al pueblo y, en reciprocidad, el pueblo se acercó e identificó con la diplomacia. Cobró tanta autenticidad y legitimidad la acción diplomática ecuatoriana, que por primera vez las encuestas públicas midieron su grado de credibilidad y prestigio y la situaron en segundo lugar, inmediatamente después de las Fuerzas Armadas, por encima de la Iglesia y de los medios de comunicación colectiva. Por otro lado, esta acción diplomática

ca perseguía una finalidad de mucha importancia. Para facilitar el desarrollo del proceso bilateral de conversaciones, los dos países habían acordado una moratoria de declaraciones oficiales, pero el cumplimiento de este compromiso habría podido suscitar reclamos por parte de la opinión pública legítimamente interesada en que se le mantuviera informada al respecto. Para conciliar ambas situaciones, la Cancillería hizo saber a todos sus interlocutores que les entregaría informaciones completas y veraces sobre el proceso de conversaciones, pero que esperaba de todos ellos que utilicen esa información de la manera más responsable y consecuente con los intereses nacionales, tomando en cuenta la moratoria acordada con Perú.

Los resultados de este *modus operandi* no pudieron ser mejores. La campaña de información pública no pasó desapercibida en Perú, en donde se suscitaron numerosos comentarios que consideraban que lo hecho por la Cancillería de Quito debió también haber estimulado igual proceder por parte de la diplomacia del Rímac.

El pueblo ecuatoriano, por muchos factores y, entre ellos, por el estímulo de la Cancillería para que examinara con objetividad el problema territorial y aportara su contribución para volver más eficaz la defensa de los intereses nacionales, fortaleció su confianza en lo que se estaba haciendo y apoyó masivamente la concertación de la paz. Yo no concebiría a este proceso como una "negociación". Se trató, más bien, de un trabajo consciente y meditado de información objetiva cuyo resultado más importante fue el de dar una indiscutible legitimidad a la acción diplomática, traducida en un masivo respaldo a la Cancillería.

Uno de los planteamientos más delicados, que sistemáticamente hice durante mis reuniones con las instituciones ecuatorianas, consistió en invitar a todos a reflexionar sobre lo que creía de buena fe el pueblo ecuatoriano. Nunca dejé de reafirmar la solidez de los argumentos jurídicos e históricos con los que Ecuador sustentaba sus derechos, pero añadí que, así como en Ecuador la enseñanza de la historia llevaba a la niñez y a la juventud a estar firmemente convencidas de la razón que les asistía, de la misma manera la niñez y juventud peruanas recibían una educación que también les inducía de buena fe a creer en su propia versión de la historia y del derecho. Esa actitud que cada uno de los dos países observaba

---

### El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty

---

frente a la cuestión territorial era probablemente el obstáculo más difícil de vencer para llegar a un acuerdo. Los Gobiernos, como intérpretes de sus respectivos pueblos, estaban limitados en su capacidad de acción por la necesidad de defender las creencias y convicciones nacionales.

Por otro lado, también expliqué ampliamente los límites de la capacidad de acción de la diplomacia, que está en relación directamente proporcional al poder nacional. Recordé las características propias de Ecuador, país que no es una potencia territorial, económica o política, rodeado de vecinos más grandes y poderosos, situado en un contexto geopolítico que no permitía prever cambios sustanciales de esta situación en el futuro. Fue precisamente la reflexión sobre esta realidad lo que indujo a Benjamín Carrión a pensar en nuestro futuro como una “nación de cultura”. Cierzo que la diplomacia puede multiplicar su eficacia cuando defiende situaciones fundamentadas en el derecho, ya que el derecho es precisamente el mejor recurso y la fuerza de los débiles. Pero, lamentablemente, en el actual estado de evolución de la sociedad humana, el derecho internacional es aún imperfecto porque no existen mecanismos que aseguren su eficacia. Estas constataciones –aduje– no debían conducirnos ni al pesimismo, ni a la resignación, pero sí debían servirnos de referentes para mesurar nuestras demandas y calcular su eficacia con realismo. Le hablamos al pueblo ecuatoriano de lo inconveniente que era impartir una educación que desconocía realidades históricas dolorosas pero irrefutables, hechos penosos pero vigentes y le invitamos a hacer buen uso de la oportunidad histórica que nos dio el triunfo del Cenepa para llegar a una fórmula final de paz, digna y realista.

Llevar este mensaje al pueblo ecuatoriano y hacerle comprender que la diplomacia haría todo cuanto estuviera en sus manos para defender los derechos e intereses nacionales, pero que necesitaba que el país creyera y confiara en ella, no fue fácil, pero finamente se consiguió.

En resumen, diez años después de suscrita la paz con Perú cabe reflexionar sobre todo acerca de los caminos de entendimiento y cooperación que se han abierto entre ambos pueblos. Nuestro comercio ha crecido exponencialmente, las corrientes de turismo entre ambos países están exigiendo nuevas respuestas en carreteras, puentes, transporte terrestre y aéreo, las inversiones –sobre todo de capitales ecuatorianos en Perú– son

cada día más evidentes; los intercambios culturales se multiplican; los Gobiernos celebran sesiones de gabinete conjuntas en las que se destacan las posibilidades de cooperación mutua. ¿Puede haber algo mejor? Sí, los pueblos ecuatoriano y peruano se miran ahora y se reconocen como auténticos hermanos dispuestos a luchar juntos contra los problemas comunes y a mirar el futuro con esperanza y sin recelos.

### **Bibliografía**

- García Velasco, Rafael (1981). *El territorio del Ecuador en el siglo XX*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Libro Blanco. Hacia la solución del conflicto con el Perú*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

**Parte II:**  
**impactos y retos futuros**  
**de los Acuerdos de Paz en el**  
**desarrollo económico binacional**

# El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿hubo un rédito económico?

Manuel Chiriboga V.\*

Hace 10 años, el 26 de octubre de 1998, en Brasilia, se suscribió el Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú que cerró años de conflicto entre los dos países. La idea de este acuerdo no era solamente establecer unos límites fronterizos aceptados por las partes, sino lograr una nueva etapa de relacionamiento que ofreciera promisorias perspectivas de integración y cooperación entre los dos pueblos, permitiendo el desarrollo económico y social, basado en la mutua convivencia y en la cual se constituyeran como los principales actores las poblaciones fronterizas, sus autoridades y entidades representativas.

El Acuerdo de Paz involucró de hecho varios tratados en ámbitos como comercio y navegación, integración fronteriza, desarrollo y vecindad, así como el Convenio de Aceleración o Profundización del Comercio. A estos se agregaron acuerdos en sectores como electrificación, pesca e infraestructura de servicios y productiva. Ellos buscaban resultados e impactos más o menos inmediatos en actividades de comercio, de inversión y en el desarrollo fronterizo que beneficiasen a los dos países y muy especialmente a las zonas fronterizas.

El acuerdo incluía la creación de comisiones nacionales y comités técnicos binacionales encargados tanto de revisar su cumplimiento, como impulsar acciones de beneficio recíproco y preparar programas y proyec-

\* Investigador de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Trabajo realizado con el apoyo de Carol Chehab, investigadora del Observatorio de Comercio Exterior.

tos de interés común para ambos países y estuvieron integrados por sectores públicos y privados.

El Acuerdo de Paz implicó compromisos de apoyo de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, Naciones Unidas, Agencias del Sistema Interamericano, además de Gobiernos de países amigos y otras fuentes de financiamiento, que permitirían el desarrollo de las actividades propuestas en los distintos acuerdos y convenios establecidos.

En este trabajo pretendo analizar si hubo un impacto de la negociación del Acuerdo de Paz en el intercambio comercial entre los dos países, en los flujos de inversión y en el desarrollo fronterizo.

## Comercio bilateral

### *El marco normativo que regula el comercio entre los países y el efecto del Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio*

Las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú se han regulado bajo un conjunto de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales; estos últimos, primero en el marco de la Junta del Acuerdo de Cartagena y posteriormente de la Comunidad Andina. El Convenio de Aceleración y Profundización de Comercio fue construido para acelerar los tiempos acordados en el marco andino.

Hasta 1997 el comercio entre Ecuador y Perú se regulaba por un acuerdo que implicaba un intercambio de listas, que incluían principalmente productos no sensibles, como animales vivos, semillas, leche evaporada, uvas, manzanas, suero de mantequilla, vinos, jugos, cacao, grasas y aceites, bambú, harinas, queso fresco, pieles, insumos, bienes de capital, etc. Estas listas fueron considerablemente ampliadas bajo la Decisión 414 de la Junta del Acuerdo de Cartagena de julio de 1997, que involucra también a los demás países andinos y que contenía los calendarios de desgravación de Perú frente a Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Estos países ya tenían una zona de libre comercio casi perfecta desde el año

1994. Esta decisión establecía que hasta diciembre de 2005, debían liberarse de gravámenes todo el universo arancelario entre Perú y los demás países. De esa manera se buscaba que Perú se convirtiera en socio pleno de esta zona.<sup>1</sup>

Los derechos específicos variables o sobretasas arancelarias vigentes en el Perú, y aplicables a las importaciones de algunos productos agropecuarios, quedaron sujetos al Programa de Desgravación Arancelaria establecido en la Decisión 414 de la Comunidad Andina. Sin embargo, Perú no estaba obligado a aplicar el Arancel Externo Común, hasta tanto la comisión no decidiera los plazos y modalidades para la incorporación de dicho país a ese mecanismo.<sup>2</sup>

Producto de la firma del Acuerdo de Paz en Brasilia a finales de 1998, se definió el Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio entre Ecuador y Perú el 26 de octubre de 1998, legalizado mediante Decreto Ejecutivo N° 1329 del 4 de octubre de 1999, que consiste en que los productos contenidos en la Decisión 414 y de desgravación mas lenta, principalmente agropecuarios, se desgravarán en períodos más cortos que lo establecido, quedando como fecha límite de desgravación total el año 2001, en lugar del 2005 tal como se había establecido entre los cinco países.

Siguiendo el mandato del convenio y como consecuencia de la “Reunión de Ejecución del Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre Ecuador y Perú”, se definió una lista de productos que se desgravarían inmediatamente<sup>3</sup> después de la entrada en vigencia de ese convenio, considerando que muchas de las excepciones se consideraban productos potenciales de exportación de Ecuador: línea blanca, productos de higiene personal, productos agrícolas, productos plásticos, otros.

1 Sin embargo, la liberación otorgada en el Acuerdo Comercial Bilateral suscrito entre Ecuador y Perú, a través de la Decisión 321 y reformas, continuó vigente en la medida que otorgaba un tratamiento más favorable que el previsto en la 414.

2 El arancel externo común se regulaba por medio de las Decisiones 370 y 371 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 15 de febrero 1995.

3 Inclusive aquellos sobre tasas que Perú estaba cobrando a los países andinos, principalmente en productos agrícolas.

Manuel Chiriboga V.

Cuadro N.º 1		
Anexo decisión 414	Convenio bilateral	Decisión 414
<b>Anexo III:</b> despojos comestibles de bovino, mantequilla, queso, tomates, papas, cebollas, yuca, café, sémola de maíz y arroz, lactosuero, pastas lácteas, malta tostada, aceite de palmiste, aceite de oliva, otras grasas y aceites vegetales y animales, almidones y féculas, jarabe de glucosa, alcohol, tabaco, pinturas, cosméticos, jabones, cerámicas, maderas, productos de hierro, electrodomésticos, textiles, otros.	29/10/1998 30% 31/12/1998 50% 31/12/1999 100%	31/07/1997 10% 31/12/1998 30% 31/12/1999 60% 31/12/2000 100%
<b>Anexo IV:</b> trozos de carne de bovino frescos o refrigerados, despojos de aves, leche y nata, yogur, mantequilla, piñas, trigo duro, harina de maíz, aceite de soya, de palma, de girasol, de algodón, de sésamo, margarina, melaza de caña, chocolates, pan, galletas, cerveza de malta, dentífricos, champús, perfumes, productos plásticos, artículos de aluminio, ropa, otros.	31/07/1997 10% 31/12/1999 20% 31/12/2000 40% 31/12/2001 100%	31/07/1997 10% 31/12/1999 20% 31/12/2000 40% 31/12/2001 60% 31/12/2002 80% 31/12/2003 100%
<b>Anexo V:</b> carne de bovino congelada, bananas o plátanos, arroz, sorgo para grano, grañones y sémola de trigo y gasolina.	31/07/1997 10% 31/12/2000 15% 31/12/2001 100%	31/07/1997 10% 31/12/2000 15% 31/12/2003 20% 31/12/2004 100%
<b>Anexo VI:</b> carne de bovino fresca o refrigerada, aves sin trocear, leches y nata en polvo, papas frescas, maíz, harina de trigo, azúcar de caña, pastas alimenticias sin cocer, vehículos, entre otros.	31/07/1997 10% 31/12/2000 15% 31/12/2001 100%	31/07/1997 10% 31/12/2000 15% 31/12/2003 20% 31/12/2005 100%
<b>Anexo VII:</b> productos de petróleo.	31/07/1997 20% 31/12/2001 100%	31/07/1997 20% 31/12/2005 100%
<b>Anexo VIII:</b> medicamentos, fungicidas, insecticidas, raticidas: productos que no se hubiesen elaborado en base a principios activos.	29/10/1998 30% 31/12/1998 50% 31/12/1999 75% 31/12/2000 100%	31/07/1997 15% 31/12/1998 30% 31/12/1999 50% 31/12/2000 75% 31/12/2001 100%
Elaboración: Centro Latinoamericano para Desarrollo Rural-RIMISP		

Indudablemente esta fue vista como una oportunidad por parte del Gobierno y de los sectores privados ecuatorianos de insertarse activamente en el mercado peruano. El objetivo último era lograr una zona de libre comercio con Perú en forma definitiva, tal como la que ya se tenía con Colombia. Esto permitiría exportar productos a dicho país, tanto manufactureros, así como agropecuarios y con valor agregado.

Sin embargo, a pesar del mandato de aceleración, esta no se produjo en 2001, pues algunos productos quedaron excluidos, con énfasis en el sector agropecuario, los cuales seguirían el ritmo de desgravación de la Decisión 414. Los productos incluidos en este anexo son: leche, yogur, mantequilla, piñas, arroz semi-blanqueado, aceites de soya, palma, algodón, linaza, girasol, grasas y aceites, chocolates, pastas alimenticias, productos de panadería, vehículos y otros. Ello surgió de presiones de sectores potencialmente afectados principalmente de Perú y en menor medida de Ecuador.

Los productos que tuvieron un aceleramiento en los procesos de desgravación fueron: cortes de carne de bovino sin deshuesar en conjunto con la carne de bovino deshuesada fresca o refrigerada (con cupo de 500 TM/Año), queso de pasta azul, cebollas, papas frescas y congeladas y conservadas, café descafeinado y sin descafeinar, maíz (con cupo de 50.000 TM/Año), embutidos y productos de carne y despojos, azúcar de caña (con cupo de 20.000 TM/Año), jarabe de glucosa, melaza de caña, mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería, esencias y concentrados de café y otros productos agropecuarios.

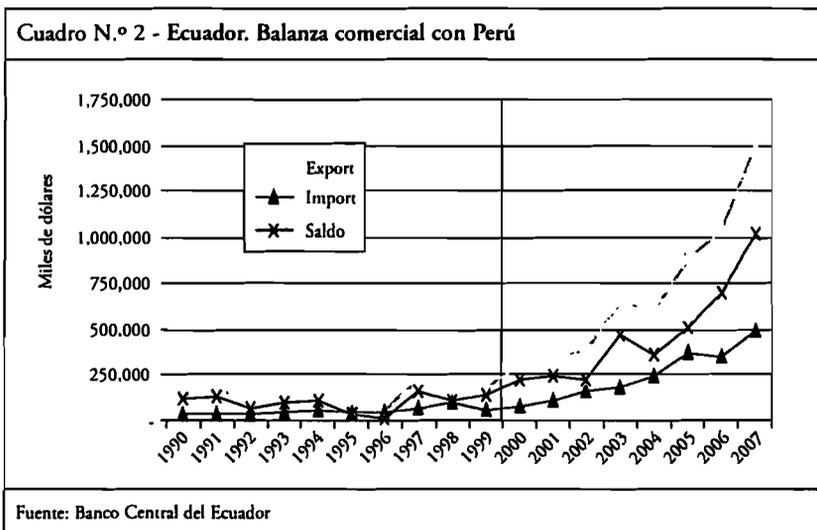
Inclusive, a través de esta aceleración del proceso de desgravación, se profundizaron aún más las opciones comerciales, en el sentido de que se puso en práctica la cláusula de nación más favorecida, que permitía a Ecuador recibir preferencias que Perú había otorgado a terceros países y viceversa.

Dentro del convenio se estipularon compromisos de eliminación de restricciones sanitarias y fito-sanitarias, sin embargo, en el corto plazo no se lograron avances en el tema, sobre todo por restricciones existentes a la comercialización de hortalizas, banano y plátano, cítricos, papa, entre otros.

Debe mencionarse que las controversias que pudiesen surgir entre las partes quedaron sujetas a los procedimientos usuales en la Comunidad Andina, incluyendo la posibilidad de recurrir al Tribunal Andino de Justicia.

## Intercambio comercial

El comercio entre los dos países creció considerablemente desde 1998. De un volumen global de intercambios de alrededor de 300 millones de dólares en 1998 se llegó a unos 2 mil millones de dólares en 2007. Este incremento del comercio ha sido especialmente favorable para Ecuador. El saldo de la balanza comercial con Perú se triplicó durante la última década, y ha sido positivo durante todo el período, con mayor superávit a partir del año 2004. En 2007, Ecuador exportó 1.505 millones de dólares a Perú e importó 481 millones de dólares, generando un saldo positivo de 1.023 millones de dólares.



Durante esta década, las exportaciones a Perú crecieron en un 412%, mientras que en la década de los 90, únicamente lo hicieron en un 27%, con reducciones significativas en los años 1995 y 1996 como consecuencia de los conflictos específicos de esos años y que afectaron seriamente el comercio bilateral. El total exportado durante los 2000 es 4 veces mayor que lo exportado en la década anterior.

Perú pasó a ser el segundo socio comercial de Ecuador después de Estados Unidos desde el año 2001, posición que tenían en los primeros años de la década de los 90. La participación de Perú en el comercio total ecuatoriano, si bien menor que con países como Estados Unidos y la Unión Europea, crece a tasas significativas. En esta década actual el comercio con Ecuador crece sostenidamente hasta llegar a un incremento del 11% en 2007. Este crecimiento no observa los altibajos que provocaban periódicamente los enfrentamientos de frontera.

Cuadro N.º 3 - Ecuador. Balanza comercial con Perú (miles de dólares)		
Variables	1990-1999	2000-2007
Exportaciones. Miles usd	1.416.122	5.685.385
Exportaciones. Crecimiento del período	27%	412%
Exportaciones no petroleras. Miles usd	433.898	944.652
Exportaciones no petroleras. Crecimiento del período	297%	177%
Importaciones. Miles usd	481.435	1.945.530
Importaciones. Crecimiento del período	68%	543%
Balanza comercial. Miles usd	934.687	3.739.856
Participación promedio de las exportaciones en el comercio Total	4%	8%
Participación promedio de las exportaciones en el comercio sin petróleo	2%	3%
Participación promedio las importaciones en el comercio Total	1%	3%
Fuente: Banco Central del Ecuador.		

Sin embargo, un análisis más cuidadoso revela que este incremento, en buena parte se sustenta en el crecimiento del volumen de las exportaciones petroleras y también de los mayores precios en los mercados internacionales. El comercio no petrolero no revela un crecimiento tan significativo. De hecho la participación de las no petroleras en el total exportado se ha reducido, del 38% al 19% del comercio bilateral entre las dos décadas. Claro está, ello refleja el alza significativa de los precios.

Manuel Chiriboga V.

Cuadro N.º 4 - Ecuador. Exportaciones a Perú							
1998				2007			
Partida	Descripción	Miles de Usd.	%	Partida	Descripción	Miles de Usd.	%
'27090000	Aceite de petróleo	143.624	72%	'27090000	Aceite de petróleo	1.307863	87%
'73211110	Cocinas	6.043	3%	'73211110	Cocinas	15.837	1%
'16041400	Conservas de atún	3.361	2%	'27101922	Fueloils (fuel)	11.342	1%
'39202000	Placas de plástico	2.993	2%	'16041400	Conservas de atún	7.370	0%
'34011100	Jabón de tocador	2.561	1%	'73211119	Demás aparatos que no sean cocinas	6.631	0%
'30049029	Medicamentos para uso humano	2.560	1%	'44103200	Los demás tableros de madera	5.560	0%
'44111900	Demás tableros de fibra de madera	1.852	1%	'44101900	Otros tableros de partículas	5.058	0%
'21069020	Preparaciones compuestas	1.814	1%	'21011100	Extractos, esencia y concentrados de café	4.556	0%
'44101900	Otros tableros de partículas de madera	1.799	1%	'17041010	Chicles y demás gomas de mascar	4.020	0%
'18040000	Manteca, grasa y aceite de cacao	1.683	1%	'28170010	Oxido de zinc (blanco o flor de zinc)	3.900	0%
'84248130	Sistemas de riego	1.221	1%	'73063099	Los demás soldados de hierro o acero sin alea	3.882	0%
'84182100	Refrigeradores domésticos de compresión	1.157	1%	'30049029	Medicamentos para uso humano	3.831	0%
'17041010	Chicles y demás gomas de mascar	1.132	1%	'84181000	Combinaciones de refrigerador y congelador	3.554	0%
'35030010	Gelatinas y sus derivados	1.060	1%	'64019200	Calzado impermeable y parte superior de caucho	2.628	0%
34022000	Jabón para lavar y limpieza	990	0%	'03062391	Demás camarones, langostinos sin congelar	2.564	0%
27100079	Demás aceites base para lubricantes y aceites lubricantes	821	0%	'40111010	Llantas radiales	2.562	0%
'63053320	Demás sacos de polipropileno	798	0%	'27101921	Gasoil	2.527	0%
'73102900	Depósito, barriles, bidones de hierro	754	0%	'15111000	Aceite de palma, en bruto	2.373	0%
'23099090	Balanceados	725	0%	'70109020	Las demás bombonas, botellas	2.247	0%
'39241090	Vajillas y demás artículos de plástico	656	0%	'84248130	Sistemas de riego	2.217	0%
		199.129	89%			1.505.084	93%

Elaboración: Centro Latinoamericano para Desarrollo Rural-RJMISP

---

### El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú

---

En términos de productos, en 1998 se exportaban a Perú 372 partidas arancelarias, mientras que en 2007 fueron 1.145 ítems. Más de 100 partidas arancelarias han tenido crecimientos mayores a 100% en los 10 años: aceites de petróleo, cocinas, maderas, extractos de café, chicles, calzado, sistemas de riego, camarones, fregaderos y lavabos, grasas y aceites vegetales, placas de plástico, atún, levaduras, máquinas y aparatos, algunos textiles, bombonas, caucho, entre otros. Mientras que un sinnúmero de exportaciones nuevas se han generado: maderas, óxidos, soldaduras de hierro, electrodomésticos, llantas, aceite de palma, bombonas y recipientes de vidrio, vehículos, tejidos estampados, papel y cartón, alcohol, cacao, pañales, pescado, otros calzados, aceite de palma, otros medicamentos, otros. Son muy pocos los productos que se han dejado de exportar como algunos aparatos de metal.

En definitiva, el Acuerdo de Paz y la suscripción de las decisiones a nivel andino de aceleración y liberalización comercial, generaron mayor confianza entre los exportadores, convirtiendo al mercado peruano en una alternativa de exportación de bienes diferenciados frente a otros mercados. Este ha sido de especial importancia para las exportaciones manufactureras en campos como la línea blanca, metal-mecánica y confecciones.

De la misma forma, se observa un dinamización de las importaciones en la última década, con un crecimiento de 5 veces entre 2000 y 2007. La participación de las importaciones originadas en Perú pasaron del 1% en la década de los 90 a 3% promedio en 2000, llegando a 4% en 2007. Además, se ha dado, al igual que en las exportaciones, una mayor diversificación: el número de ítems importados casi se ha triplicado en una década, pasando de 962 a 2.411 (2007 frente a 1998). En 1998, los 20 principales productos significaban el 59% de las importaciones, mientras que en 2007, representaron el 47% del total importado.

Los principales productos importados durante 2007 fueron: nafta, cátodos, zinc, aceites lubricantes, balanceados, bombonas, pañales, galletas dulces, jabones, salvado de trigo, conductores eléctricos, huevos para incubar, entre otros; la mayoría de los cuales no estaba presente en las importaciones de 1998, o si lo estaba era en cantidades menores.

Los principales compradores peruanos de productos ecuatorianos son: Refinería La Pampilla, Petroperú, Zeta Gas Andino, Bristol-Myers

Squibb, Indurama Perú, Colgate Palmolive Perú, Confiperú, Cartones Villamarina, Venus Peruana, entre otras. En cuanto a exportadores ecuatorianos a Perú se puede identificar a: Confiteca, Erco<sup>4</sup>, Plasticaucho Industrial, Mabe<sup>5</sup> y Carroceros Ecuatoriano.

Cuadro N.º 5 - Ecuador. Importaciones desde Perú							
1998				2007			
Subpartida Nandina	Descripción Nandina	CIF-Dólar	Part	Subpartida Nandina	Descripción Nandina	CIF-Dólar	Part
2301201000	Harina de pescado	8.482	9%	2707501000	Nafta	77.796	16%
7408110000	Alambre de Cobre	5.5581	6%	7103110000	Cátodos (Cobre)	21.470	4%
7901110000	Cinc sin alea	5.153	5%	7901110000	Cinc sin alea	16.742	3%
8430490000	Máquinas de perforación	4.651	5%	2710193800	Aceites lubricantes	16.103	3%
806100000	Uvas	4.461	5%	2309909000	Balanceados	10.581	2%
807110000	Sandías	4.525	5%	3923302000	Bombones y botellas	7.397	2%
5501300000	Acrílicos o madacrílicos	3.214	3%	4818400000	Pañales	7.359	2%
8544491000	Productos de cobre	2.999	3%	1905310000	Galletas dulces	6.857	1%
1504201000	Aceite de pescado	2.821	3%	3402200000	Jabones para lavar y limpiar	6.158	1%
2710001930	Gasolina Extra	2.177	2%	2302300000	Salvados de trigo	6.042	1%
8905900000	Demás barcos	2.010	2%	8544491000	Conductores eléctricos	5.987	1%
3923309000	Demás bombonas	1.874	2%	0407001000	Huevos para incubar	5.686	1%
8501343000	Generadores de corriente continua	1.711	2%	7117190000	Bisutería	5.435	1%
2815120000	Hidróxido de Sodio	1.954	2%	7801100000	Plomo refinado	5.345	1%
2922421000	Glutamato Monosódico	1.178	1%	1905901000	Galletas saladas	4.605	1%
5503300000	Otros acrílicos	1.206	1%	3304990000	Maquillaje	4.563	1%
3004902900	Sustitutos de plasma humano	1.142	1%	0303430000	Listrado o bonitos	4.557	1%
7117190000	Las demás	1.135	1%	3305100000	Champúes	4.201	1%
9406000000	Construcciones prefabricadas	1.100	1%	4911100000	Impresos publicitarios	4.197	1%
2941101000	Ampicilina	1.073	1%	1512110000	Aceite de girasol	4.037	1%
Total		98.378	59%	Total		481.132	47%

Elaboración: Centro Latinoamericano para Desarrollo Rural-RIMISP

- 4 Después del tratado de paz, abrió una oficina en Lima, donde se venden los productos y se brinda asistencia técnica en enlantaje y balanceo.
- 5 Las ventas a Perú significaron en 1999 un 60% de su facturación.

Según Maúrtua de Romaña, existe una integración del sur de Ecuador y el norte de Perú que permiten conformar circuitos económicos unitarios, como el caso de los langostinos, las frutas frescas, el turismo de aventura, entre otros (2000: 25). Inclusive existe complementariedad en procesos productivos, como en el caso pesquero, en donde los dos países compiten por el producto final, pero Ecuador produce los cartones y envases y Perú la maquinaria y embarcaciones, los cuales son sujeto de intercambio entre los dos países.

La condición de países vecinos ha permitido desde siempre un intercambio comercial entre los pueblos de frontera, lo que determina la existencia de un comercio informal especialmente en productos alimenticios y de fácil transporte en volúmenes reducidos. Pero la informalidad también es consecuencia de la evasión tributaria, las diferencias significativas de precios de algunos rubros como gasolina y gas, así como de la existencia de restricciones arancelarias y especialmente no arancelarias para importar o exportar uno u otro producto. Basta observar el activo flujo comercial en los puentes que conectan nuestros países.

A partir de la dolarización de la economía ecuatoriana, productores ecuatorianos, especialmente de productos sensibles como arroz, lácteos, aves, cerdos y aceites y grasas (en este caso por temor a importar indirectamente productos de terceros países), presionaron por interponer recursos de defensa comercial y prohibiciones de importación frente a productos originados en Perú o los países andinos en general. El argumento usualmente interpuesto tenía que ver con las diferencias arancelarias de Perú respecto a las que aplicaban el resto de los países andinos. Esto en muchos casos fue recurrido por Perú y los reclamos llegaron hasta el Tribunal, y en algunos casos Ecuador fue sancionado con sobre-tasas arancelarias en algunas de sus exportaciones. Perú utilizó otros recursos, fundamentalmente fitosanitarios, para prohibir la entrada de productos como banano, otras frutas y hortalizas. El caso emblemático fue siempre el del banano, pues se establecía prohibiciones por razones fitosanitarias para un producto que Ecuador exporta a todo el mundo.

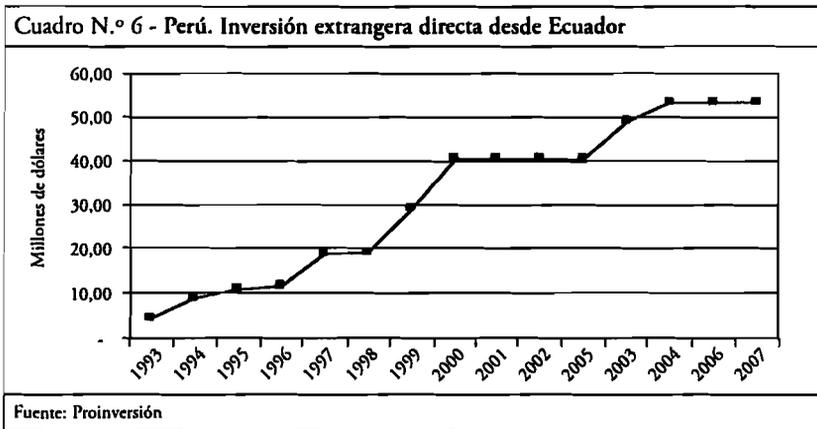
El nuevo escenario de un Perú en proceso de apertura comercial con terceros países como Estados Unidos, Europa, Asia, frente a Ecuador, plantea interrogantes sobre su impacto en el intercambio comercial bila-

teral. Debe considerarse que algunas de las ventajas que tiene Ecuador en ese mercado podrían ser desplazadas por otros abastecedores. Ecuador deberá competir en igualdad de condiciones con otros países más desarrollados y con mayores ventajas competitivas.

Sin embargo, la proximidad de Ecuador al mercado peruano puede constituirse en un factor que nivele condiciones de ingreso a dicho mercado, pero eso implicará mejorar las condiciones de tránsito y transporte entre los dos países. Mejoras en las carreteras, pasos más rápidos por frontera, paso de camiones de los dos países sin necesidad de transbordo, podrían mejorar las posibilidades de los productos ecuatorianos.

### Inversiones

La inversión extranjera directa desde Ecuador hacia Perú se incrementó en un 175% desde 1998, año en que se suscribió el acuerdo, hasta 2007, pasando de 20 millones a 54 millones de dólares anuales promedio. Los principales sectores son: finanzas con un 65%, industria 25%, construcción 7% y comercio 4%.<sup>6</sup>



6 Las cifras de inversión ecuatoriana pueden ser significativamente mayores que las registradas por el Banco Central de Reserva del Perú.

Muchas empresas ecuatorianas se encuentran en Perú, tal es el caso de Sumesa, que está operando en Paita desde 2002, inclusive exportando a diferentes países; el Banco del Pichincha (67 millones de dólares de inversión), accionista del Banco Financiero de Perú. Otras empresas registradas en la Superintendencia de Compañías de Perú son: Confiteca, Ideal Alambrec, Indurama, Corporación Custer, Nogal (4 millones de dólares), Mabe, Franz Viegner, Fadesa, Maratón Sports, La Llave, Novopan, OPP Film, Inversiones Rhin (Zhumir), FLORALP, Naranjo Ordóñez, Hidalgo & Hidalgo, Cemento Nacional (9 millones de dólares) y otras. (El Comercio, 2003-2008: B1).

Se prevé que durante 2008 y 2009, diez empresas comiencen a invertir en Perú en negocios a través del Banco Financiero: Minera Zamora Gold, Intaco, Nobis, entre otras. Se espera que en una primera etapa la inversión sea de 30 millones de dólares.

Un ejemplo interesante es Proají, una empresa ecuatoriana que desde 2004 opera en el departamento de Piura, que trabaja con 35 agricultores que cultivan ají en 45 hectáreas, a quienes les da semillas, asesoría y les compra la cosecha. Tiene una planta donde realiza la molienda del ají para exportarlo como pasta, desde el puerto de Paita (Piura) hacia Louisiana (Estados Unidos), a la industria McIlhenny, con la cual tiene un contrato exclusivo que compra la producción de Perú y Ecuador. El año pasado la empresa exportó más de 650 mil kilos. (Andina, 2008: 2).

Otro caso importante de inversiones recientes ecuatorianas en el norte de Perú es el del sector pesquero. Este busca instalar plantas procesadoras de pescado que permitiría a la flota pesquera ecuatoriana desembarcar sus capturas, o parte de ellas, allí.

Marathón Sports ingresó en el año 2002. En pocos años abrió 13 tiendas y auspicia dos equipos de fútbol en dicho país: uno nacional y otro regional; y tiene el propósito de potenciar a deportistas peruanos de élite.

La inversión directa de Perú hacia Ecuador es bastante menor que la inversión de Ecuador hacia Perú. De acuerdo a datos del Banco Central, existe un crecimiento de la inversión peruana a Ecuador, constatándose dos periodos marcados. Desde 2002 hasta 2005, hay un crecimiento bastante significativo que va de 327 mil dólares a 8 millones de dólares (es decir más del 2000%), mientras que en 2006 y 2007 hubo una reducción

de la inversión en un 90%, llegando a un valor de apenas 1 millón de dólares, que si bien es mayor a la de 2002, permite entrever que las condiciones internas del país podrían estar en peores condiciones que las de otros mercados, inclusive que el mismo peruano, el cual tiene nuevas oportunidades a raíz de la suscripción de acuerdos comerciales con otros países, al ambiente para la instalación de negocios y las tendencias de crecimiento bastante alentadoras, lo cual ha atraído a nuestros inversionistas ecuatorianos.

Existen algunas empresas peruanas que han invertido en la región fronteriza: un ejemplo de ello es Dreu Sociedad Anónima, empresa que alquiló la fábrica Ingaoro (por dos millones de dólares) para producir gaseosas en Machala (KR, Oro y Big Cola). Luego se extendió a Guayaquil donde construyó su planta propia e invirtió cinco millones de dólares. Otro ejemplo es la empresa Famesa, productora y comercializadora de mechas y explosivos (López, 2004: 193).

También en el sector energético los convenios suscritos han permitido la conexión de redes de transmisión entre las empresas fronterizas.

## **Desarrollo fronterizo**

El desarrollo fronterizo parte de dos acuerdos suscritos: el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad; y el Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla. Dentro del primero se estipulan tres componentes principales:

### **1.- Fortalecimiento de la cooperación bilateral**

A través de la Comisión de Vecindad se busca actualizar, ampliar y fortalecer los acuerdos de cooperación bilateral, incorporando 12 temas prioritarios que van desde la cooperación científico-técnica en campos de relevancia para el desarrollo económico y social, hasta el desarrollo de estudios y proyectos ambientales sostenibles, buscando contar con la activa participación de sus pobladores.

---

**El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú**

---

**2.- El régimen fronterizo**

Involucra directrices sobre como facilitar el tránsito y circulación de personas, bienes y medios de transporte entre los dos países, los flujos turísticos y comerciales en la frontera común, entre otros; para lo cual se estableció un comité técnico binacional.

**3.- Un plan de desarrollo de la región fronteriza.**

Involucra un plan acordado entre las partes para conseguir financiamiento y ejecutar inversiones, con un período de implementación de 10 años (1999-2009).

Se estimaba un presupuesto total de 3.000 millones de dólares para ambos países. Es decir una inversión de 1.500 millones para Ecuador, de los cuales 400 millones son para el sector privado binacional (110 millones por año). Sin embargo, el registro de lo captado es de apenas 370 millones de dólares entre cooperación no reembolsable, aportes del Gobierno nacional y contrapartida local de beneficiarios. El monto pendiente de captar representa un porcentaje significativo sobre las estimaciones de inversión inicial.

Dentro del plan binacional se estimó ejecutar cuatro programas binacionales:

- (A) Proyectos de infraestructura social y productiva (Puyango-Tumbes, Interconexión Vial, Cuencas Hidrográficas).
- (B) Programa Nacional Ecuatoriano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en las Regiones Fronterizas (Proyectos de desarrollo sostenible, infraestructura física, atención en frontera).
- (C) Programa Nacional Ecuatoriano de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en las Regiones Fronterizas (servicios básicos, electrificación, telecomunicaciones).
- (D) Programa de Promoción a la Inversión Privada (Interconexión de oleoductos y eléctrica, circuitos turísticos, explotación minera, telecomunicaciones, etc.).

De acuerdo a los registros, ha habido un incremento en la inversión dedicada al desarrollo fronterizo a raíz del Acuerdo de Paz, considerando que el 64% de lo invertido se ha dedicado a estudios y un 36% restante a proyectos en operación<sup>7</sup>. Sin embargo, los niveles de ejecución no han alcanzado ni el 40% de lo planificado.

Se han desarrollado y están en desarrollo algunas obras de infraestructura vial, lo cual ha involucrado no solo recursos del plan binacional, sino una participación importante del Estado y otras donaciones de apoyo. A más de la inversión realizadas se ejecutan otros proyectos que permiten una mejor conexión entre poblaciones, un tráfico de carga y pasajeros más eficiente, y un mejoramiento en servicios de salud, educación y apoyo a la producción en las zonas fronterizas. Sin embargo, no son suficientes y podrían mejorar mucho.

Pero este proceso de relacionamiento fronterizo, así como el buen clima comercial, ha generado una interdependencia comercial entre los dos países en frontera. Se estima que los negocios informales involucran hasta 400 millones de dólares, según la Cámara de Comercio de Perú. Por Huaquillas y Aguas Verdes pasa el 90% de las transacciones. La promoción comercial adquiere cada vez mayor importancia y se plasma en un sinnúmero de ferias comerciales que han permitido mayores flujos de comercio e inversión entre las partes.

Un tema interesante es la importante migración que se ha generado desde el norte de Perú hacia el sur de Ecuador a través de comerciantes y jornaleros peruanos, que ha permitido un anclaje de las economías. En 2004 se estimaba que 6.000 peruanos obtenían ingresos en la provincia de El Oro, en las bananeras; que alrededor de 200 vendedores peruanos llegaban al centro histórico de Quito los fines de semana y que en Cuenca existían alrededor de 300 albañiles en el sector de la construcción (López, 2004: 195). En los últimos años esto debe haberse más que duplicado.

---

7 417 proyectos ejecutados y 25 en ejecución.

## Implicancias del comercio para el bienestar de las poblaciones de las zonas fronterizas

A continuación, algunos indicadores que pueden demostrar que a partir del Acuerdo de Paz existen mejoras en los índices de desarrollo, buena parte de los cuales puede deberse a la mayor atención brindada a varias provincias. En términos de incidencia de pobreza por consumo, los datos sugieren una reducción de la pobreza en las provincias fronterizas. Loja pasó de 83% a 47% entre 1990 y 2006; El Oro de 48% a 28%; el Oriente del 68% al 59%, y las zonas fronterizas de 65% a 45% (SIISE, Censo 1990; ECV, 2006). La educación tiene avances en términos de años de escolaridad, hay un mejoramiento similar a la media nacional, es decir, el promedio de estudios alcanza los 8 años en provincias como Loja, El Oro y las zonas fronterizas<sup>8</sup>, mientras que en los 90 era únicamente de 6 años. En cuanto a servicios básicos, las viviendas con servicio eléctrico se han incrementado en un 30% en el caso de Loja, Oriente y zonas fronterizas (entre 1990 y 2006) y 12% en El Oro.

A través del indicador de crecimiento del valor agregado no petrolero y una comparación entre los períodos 1993-1999 y 1999-2006, se puede concluir que los mayores crecimiento sectoriales se dieron en Loja (7,2% en el segundo período frente a 2,7% entre 1993-1999), El Oro (de -0,4% a 4,5%) y las zonas fronterizas (1,9% a 3,8%); no es el caso del Oriente donde el índice se redujo de 1,5% a 0,9%.

La información gráfica sobre evolución de los ingresos, pobreza y equidad en las zonas fronterizas permite visualizar que la situación, al menos en la zona de Loja y El Oro, ha mejorado en la década del 2000, respecto a los 90. Obviamente, no se puede establecer una causalidad directa entre paz y bienestar en las zonas fronterizas, pero es indudable que fue un factor coadyuvante. Contrasta esta situación con la existente en la frontera amazónica, donde esos réditos de paz no son tan visibles, pero ello tiene que ver tanto con infraestructura básica como con sistemas de vida diferentes.

---

8 Únicamente en el Oriente, el promedio es de 7 años en 2006, frente a 4 años en 1990.

Esto permite concluir que los resultados son más alentadores en las provincias de Loja y el Oro en todos sus indicadores, mientras que la Amazonía estaría desconectada del mercado y requeriría mayor atención.

### **Perspectivas para el comercio binacional**

Tal vez la preocupación mayor que existe sobre el futuro de las relaciones comerciales entre los dos países tiene que ver con la diferente aproximación que tienen frente a la globalización, pues mientras Perú se caracteriza por una política aperturista basada en la celebración de tratados de libre comercio, Ecuador tiene una posición más protectora a sus sectores productivos. Ello podría tener efectos sobre diferencias arancelarias que podrían significar diferencias en costos de producción.

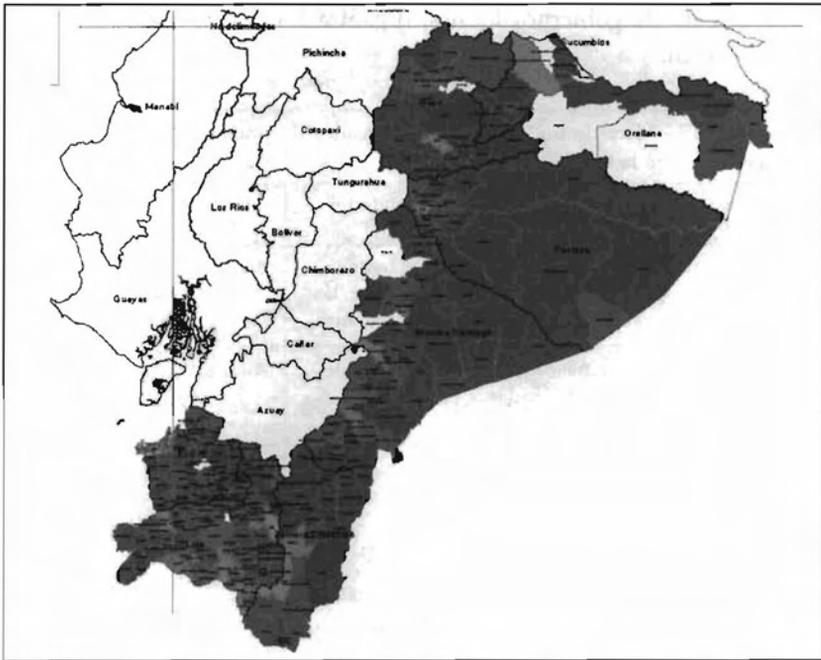
Sin embargo esas diferencias arancelarias que ya existen entre Perú y Ecuador son de pequeños porcentajes seguramente contrarrestables con una reducción de costos de transporte y trámites aduaneros. También Ecuador deberá establecer cuidado con temas de origen en cuanto a productos sensibles, principalmente agro-industriales, tales como aceites y grasas, aves y cerdos. De esa manera se asegurará que el comercio entre los dos países promueva la comercialización de bienes producidos, y con alto contenido nacional, en cada uno de los países.

El intercambio económico entre Perú y Ecuador podría desarrollarse más fuertemente si se tomaran medidas que permitiesen acelerar el flujo de transporte entre los dos países, incluyendo la terminación de la carretera Guayaquil-Paita, así como los ejes rúter contemplados entre los dos países. Adicionalmente debería mejorarse el sistema de atención aduanero y fito-sanitario de frontera.

Finalmente, es necesario analizar las posibilidades de constituir la región fronteriza en una zona de integración fuerte, que aproveche las ventajas de cada uno en cuanto a infraestructura de puertos y aeropuertos, comunicaciones y otras ventajas para promover su desarrollo. Esto que por el momento debería partir de las zonas costeras y andinas fronterizas, podría requerir un esfuerzo de planificación conjunta de dichas zonas, así como incentivos fiscales de diverso tipo y con una muy fuerte

participación de gobiernos locales, organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

<b>Cuadro N.º 7 - Mecanismos impuestos por Ecuador al comercio agropecuario con la CAN</b>			
<b>Mecanismo</b>	<b>Productos</b>	<b>Fecha</b>	<b>Sentencia Tribunal Andino de Justicia</b>
Salvaguardia bajo el artículo 90 del acuerdo de Cartagena. Aplicación de cupos de importación y arancel a terceros	Carne bovina, carne de ave, lácteos, maíz, arroz	03-jul-03	No
Derechos correctivos. Decisión 371. Solicitud de aplicación por diferencias arancelarias a terceros	Carne de cerdo, carne de ave	03-jul-03	No
Salvaguardia general. Artículo 109. Amenaza de daño a la producción	Animales vivos, cebolla	Jul-03	No
Salvaguardia general. Artículo 109. Distorsiones comerciales en la sub-región	Oleaginosas	25/04/2003 4 nov 2003	Si
No otorgamiento de tratamiento NMF a Perú (no dar las preferencias concedidas a países de ALADI)	Productos agrícolas	May-03	Si
Incrementos del arancel de importaciones (negociación TLC)		23-jun-04	No
Salvaguardia general. Artículo 109. Amenaza de daño a la producción	Carne de cerdo	26-oct-05	No
Derechos correctivos. Decisión 371. Solicitud de aplicación por diferencias arancelarias a terceros	Carne de cerdo, cerdos vivos	26-oct-05	No
Régimen de licencias previas de importación / medidas sanitarias	Productos agrícolas	2003/ 2006	Si
Derechos correctivos. Decisión 371. Por diferencias arancelarias a terceros	Balanceados	27/12/2006	No
Elaboración: Centro Latinoamericano para Desarrollo Rural-RIMISP			



## Bibliografía

- Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. 1999.
- Banco Central del Ecuador. [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec). (Visitado en octubre de 2008).
- Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio Ecuador-Perú. 1999.
- Discurso del Canciller Oscar Maúrtua de Romaña, (2000), Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- García, Galo (2006). "Cumplimiento de los acuerdos de paz de 1998 entre Ecuador y Perú". En *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*. Quito: MRE – PLANEX 2020.

- Larrea C., Landin, Larrea A. Wrborich y FragaWrborich (2008). *Mapas de pobreza, consumo por habitante y desigualdad social en el Ecuador: 1995-2006, Metodología y resultados*, UASB – Rimisp, Quito.
- López, Jimmy (2004). *Ecuador-Perú: antagonismos, negociación e intereses nacionales*. Quito: FLACSO-Ecuador - Abya Yala.
- Morillo, José (2006). “La integración fronteriza”. En *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*. Quito-Ecuador. MRE-PLANEX 2020.
- Ortiz Jorge (2000). *Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador*. Capítulo peruano. Lima-Perú.
- Proinversión- Agencia de la promoción de la inversión privada-Perú. [www.proinversion.gov.pe](http://www.proinversion.gov.pe). (Visitado en septiembre de 2008).
- SIISE, Censo 1990; ECV, 2006. [www.planbinacional.gov.ec](http://www.planbinacional.gov.ec). (Visitado en septiembre de 2008).
- [www.sica.gov.ec](http://www.sica.gov.ec). (Visitado en octubre 13 de 2008).

# Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional

Drago Kisic\*

## Introducción

Las posibilidades de desarrollo conjunto de Perú y Ecuador son muy vastas porque como países culturalmente afines y vecinos, tienen la posibilidad de sumar sus mercados internos y lograr de esta manera un mercado ampliado común mucho mayor. Si adicionalmente logran aprovechar sus diferencias o ventajas comparativas a plenitud, entonces las ganancias podrían ser todavía mayores.

En el caso de Ecuador y Perú, el mercado ampliado común es significativo ya que implica sumar poblaciones importantes de 28 y 14 millones de consumidores, llegando a un mercado de 42 millones de habitantes con un PBI conjunto de cerca de 155.000 millones de dólares. Son países con características muy similares que, además, se comunican a través del acceso terrestre, marítimo y, en menor medida, fluvial en su frontera de más de 1.500 Km de longitud.

---

\* Director de Macroconsult-Perú

Cuadro N.º 1 - Indicadores Macroeconómicos 2007		
	Ecuador	Perú
Población (Millones)	13,3	28,2
PBI (Millones US\$)	44,184	109,086
PBI per cápita (US\$)	3,312	3,865
Exportación Bs. y Ss. (Millones US\$)	13,800	27,993
Importación Bs. y Ss. (Millones US\$)	13,565	18,992
Fuente: Macronconsult-Perú.		

Entre los dos países existen elementos para complementarse y cada uno tiene ventajas comparativas algo diferentes; ello en razón de que Ecuador, como su nombre lo indica, es un país ecuatorial, mientras que Perú, gracias a la Corriente de Humboldt, es un país de clima más templado y diverso. Si a esto sumamos razones históricas de diversa índole tenemos que en los dos países se han producido especializaciones empresariales distintas; así, Ecuador se ha posicionado muy bien como exportador global de productos como el banano, las flores, las conchas de abanico, los langostinos, el atún y el petróleo por citar unos pocos, mientras que Perú, por su lado, ha desarrollado más su minería, tiene una canasta distinta de productos agrícolas y pesqueros, es fuerte en la industria textil y metal-mecánica, y tiene más fortaleza en el tema del turismo cultural y la gastronomía. Todo lo anterior implica posibilidades de negocio, comercio e inversiones binacionales que, hasta 1998, habían sido poco explotadas pero que son la base material para un desarrollo económico ampliado y complementario y que, como veremos en este informe, solo han comenzado a insinuarse en estos 10 años posteriores al Acuerdo de Paz, quedando el grueso del potencial común pendiente de desarrollar.

También resulta relevante considerar que en los dos países los marcos jurídicos e institucionales para el desarrollo son distintos. En el caso del Perú durante los últimos 15 años la economía en general ha tenido un carácter mucho más abierto al comercio internacional y ha buscado simplificar el acceso a la inversión privada nacional y extranjera mientras que en Ecuador hay consideraciones diferentes con respecto a la apertura económica y comercial, particularmente la expresada a través de los Tratados

## Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional

de Libre Comercio (TLC), como el que recientemente ha firmado Perú con Estados Unidos.

Adicionalmente a lo anterior, como marco jurídico para las relaciones entre Perú y Ecuador, ha existido en los últimos 40 años el Tratado de Integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que ha debido flexibilizarse de manera importante en los temas económicos y comerciales a fin de acomodar las distintas políticas nacionales de sus miembros. La CAN permite, sin embargo, la existencia de instituciones comunes y marcos regulatorios que facilitan el entendimiento binacional.

En cuanto a las zonas fronterizas, existe desde hace 10 años la herramienta del Plan Binacional de Desarrollo, que acaba de ser extendido en su vigencia, de común acuerdo por ambos Gobiernos, por diez años más. Este plan, si bien se refiere principalmente a temas de infraestructura, apoyo social y promoción económica, también es un incentivo importante para promover el comercio y la inversión en las regiones fronterizas de ambos países. Durante las muchas décadas de desencuentros y conflictos reales, las regiones fronterizas fueron zonas muy pobres y postergadas en las que resultaba arriesgado invertir por las permanentes posibilidades de conflictos armados, y donde la presencia del Estado tenía un énfasis limitado a temas militares.

Como sabemos, a pesar de una relación histórica y cultural entre ambos países muy cercana a lo largo de todo el período colonial que abarcó casi 300 años, a lo que se sumaban muchas vinculaciones familiares y comerciales entre sus distintas localidades, como por ejemplo Loja y Piura, durante la República la relación, por el problema limítrofe, se deterioró mucho y pasó de ser una relación de cooperación y armonía a otra de conflicto y desconfianza, que afortunadamente hemos ya superado plenamente en los años posteriores al Acuerdo de Paz, que han sido años que podríamos llamar de transición en la relación binacional.

Los Acuerdos de Paz de 1998 incluyeron el diseño de herramientas y mecanismos específicos para recuperar la relación e impulsar tanto el desarrollo binacional como el de las zonas fronterizas comunes. En este contexto fueron tres las herramientas diseñadas y firmadas el 26 de octubre en Brasilia en el frente económico y comercial:

- Un nuevo régimen de vecindad
- Un acuerdo de aceleración de libre comercio
- El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza

El nuevo régimen de vecindad buscó, y logró, aliviar el flujo físico, real, de personas y mercancías entre ambos países a tal punto que ahora basta a peruanos y ecuatorianos tener el documento nacional de identidad o DNI para ingresar al otro país; el Acuerdo de Aceleración del Libre Comercio, buscó crear bienestar vía el mayor intercambio de productos entre los dos países; y el Plan Binacional de Desarrollo tiene la finalidad de “nivelar” la situación de postergación y pobreza que vivían las zonas fronterizas. En las próximas páginas nos ocuparemos de analizar la evolución de estos dos últimos aspectos de la relación Perú-Ecuador.

### **Impactos en el desarrollo económico binacional de los Acuerdos de Paz en el período 1998-2008**

#### *La relación comercial entre Perú y Ecuador*

La relación comercial entre Perú y Ecuador no ha sido históricamente intensa por las razones señaladas en la introducción, y es recién con la firma, a fines del año 1998, del Acuerdo de Aceleración de Libre Comercio y con la adopción, y por distintos caminos, de la moneda americana como de libre circulación en ambos países, que se crea un marco propicio para que esta relación se intensifique y crezca.

El cuadro N° 1 adjunto, tomado de un trabajo del académico ecuatoriano Germánico Salgado, publicado en 1992, nos muestra con precisión la cuantía de dicho intercambio en función del comercio total de ambos países. En ese cuadro podemos apreciar como las exportaciones peruanas a Ecuador no alcanzaron nunca, entre el período de 1983 y 1991, el 1% del total, mientras que para las exportaciones de Ecuador las cifras son bastante más variables en función de los hidrocarburos que se transan esporádicamente, como en 1990 y 1991. En cualquier caso, se trató históricamente de una relación comercial pequeña y enfocada principalmen-

te en compras irregulares, basada en déficit en producción y operaciones eventuales en uno u otro país.

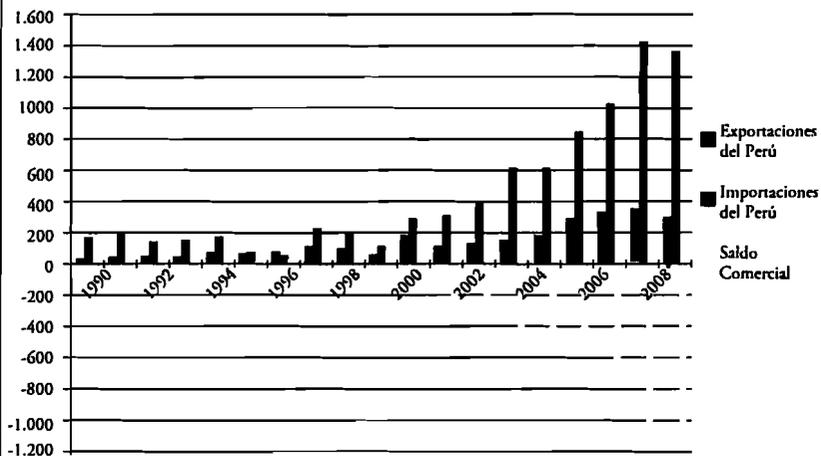
El punto de partida cuando se firmaron los Acuerdos de Paz de Brasilia fue, entonces, uno en el que los agentes económicos de ambos países no tenían mucho contacto comercial, a excepción del caso del comercio de pacotilla en la zona costera de la frontera.

Cuadro N.º 2 - Exportaciones Ecuador – Perú						
Años	Valor FOB en miles de dólares y porcentajes)					
	Exportaciones Ecuador			Exportaciones Perú		
	A Perú	Al Mundo	%	A Ecuador	Al Mundo	%
1983	4,398 <sup>1</sup>	2,225,646 <sup>1</sup>	0.20	21,807 <sup>2</sup>	3,017,000	0.72
1987	51,275	2,021,000	2.54 <sup>3</sup>	24,088	2,661,000 <sup>4</sup>	0.91
1990	138,358 <sup>5</sup>	2,714,000 <sup>5</sup>	5.10	31,743 <sup>5</sup>	3,276,000 <sup>5</sup>	0.97
1991	164,000 <sup>5P</sup>	2,851,000 <sup>5P</sup>	5.75	33,000 <sup>5P</sup>	3,329,000 <sup>5P</sup>	0.99

Notas:  
 1 Tomado del Boletín Anuario N° 12 del Banco Central de Ecuador.  
 2 Tomado de la Memoria Anual 1990 y 1991 del Banco Central del Ecuador.  
 3 Tomado de Comercio Exterior 1980 - 1991. Sistema subregional de Información Estadística  
 4 Tomado de Perú en Números 1990. Almanaque Estadístico.  
 5 Tomado del Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991. N.U.  
 Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena. Indicadores Mensuales (Año VII N° 12, Año IX N° 7).  
 Tomado de: Germánico Salgado en Cordes – Pnud, 1993. Ecuador y Perú. Vecinos distantes. Quito-Ecuador.

Luego, como se ve en el siguiente gráfico, a partir de 2000 hasta la fecha los flujos globales se han ido incrementando positivamente, especialmente cuando se superó la crisis internacional de 1998 que impactó fuertemente en los dos países:

**Cuadro N.º 3 - Balanza Comercial Perú-Ecuador  
(en millones de US\$)**



\* enero-agosto.

Fuente: SUNAT, RR.EE. , CAN, WITS

A partir del año 2000, las exportaciones de Perú a Ecuador muestran un incremento relativamente importante. Se duplican y luego muestran un incremento sostenido hasta cerrar el año 2007 en un monto cercano a los 380 millones de dólares. Estas exportaciones también se diversifican, siendo las no tradicionales más del 75% del total, con una tendencia a seguir creciendo tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

## Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional

Cuadro N.º 4 - Comercio Perú-Ecuador (Millones de US\$ FOB)				
	2006	2007	Ene-Jun 2008	Var. Ene-Jun 2008/2007
Exportaciones	327,0	378,9	230,0	31,8%
· Tradicional	98,5	93,7	67,3	60,6%
- Agrícolas	1,1	1,0	0,6	-15,5%
Café	0,3	0,3	0,2	-12,8%
Resto	0,7	0,6	0,4	-21,7%
- Minero	50,4	49,7	32,0	70,9%
Cobre	29,2	27,9	23,2	222,6%
Estaño	0,2	0,5	0,2	-13,2%
Plata		0,2		-
Plomo	3,7	5,4	2,3	26,5%
Zinc	17,3	15,7	6,3	-32,2%
- Pesquero	1,8	0,1	0,1	10,0%
Harina de Pescado	1,8	0,1	0,0	-66,5%
- Petróleo y Derivados	45,2	42,9	34,7	54,6%
Derivados	45,2	42,9	34,7	54,6%
· No Tradicional	228,6	285,2	162,7	22,7%
- Agropecuario	54,3	62,6	35,8	24,9%
- Maderas y papeles	18,1	27,1	16,3	19,5%
- Metal-mecánico	25,2	30,2	14,6	0,1%
- Minería no metálica	7,7	14,5	8,2	23,2%
- Pesquero	4,0	3,4	0,9	-67,9%
- Piel y Cueros	0,7	1,0	0,4	-37,3%
- Químico	63,1	85,7	54,1	42,3%
- Sidero-Metalúrgico	10,8	12,6	6,5	16,0%
- Textil	35,5	35,4	19,2	18,2%
- Varios (inc. Joyería)	9,3	12,8	6,8	19,3%
Importaciones	1058,4	1476,4	1150,3	104,1%
· Bienes de Consumo	72,1	75,2	59,0	86,3%
· Materias Primas y Productos Intermedios	970,9	1378,1	1081,2	108,4%
· Bienes de Capital y Materiales de Construcción	15,4	23,1	10,1	-23,4%
Balanza Comercial (X-M)	-731,3	-1097,5	-920,2	136,5%
Intercambio Comercial (X+M)	1385,4	1,855,3	1380,3	87,0%
Fuente: SUNAT				
Elaboración: Mincetur				

En el caso de las exportaciones de Ecuador a Perú el monto también se incrementa sustancialmente en la década del 2000 pero influenciado por el rubro petrolero y derivados, que se convirtió en la principal exportación ecuatoriana a Perú. De esta manera, Refinería La Pampilla, Petróleos del Perú y Repsol-YPF representaron en 2007 más del 90% de las importaciones peruanas de Ecuador. Como consecuencia la balanza comercial es negativa a Perú en 1.097 millones de dólares en el año 2007.

También hay que tomar en cuenta el número de operadores involucrados en el comercio exterior entre Perú y Ecuador. El cuadro N° 3 muestra esta evolución por tamaños y refleja como en el Perú los exportadores han ido creciendo gradualmente de un número de 527 en 1998 hasta 924 en el año 2007. De la misma manera, los importadores peruanos crecieron de 502 a 537, reflejando una menor actividad que en el lado de la exportación.

Las cifras son en general pequeñas si excluimos el petróleo y sus derivados, y revelan que si Perú y Ecuador van a tener una relación especial por todos los vínculos que los unen, hay todavía espacio de crecimiento para el comercio entre los dos países y que este es un tema que si bien ha avanzado, sigue pendiente en el desarrollo de la relación. Las exportaciones no tradicionales de Perú a Ecuador han sido en 2007 el 0,46% del total exportado por este concepto, mientras que para Chile y Colombia estos porcentajes fueron 0,47% y 0,83% respectivamente.

La nueva relación binacional entre los dos países también permite en el terreno comercial otro tipo de actividades que benefician a empresas y a personas de ambos países. Tal es el caso, por ejemplo, de las actividades de la empresa peruana Yanbal en Ecuador, que sobre la base de la gran cantidad de migrantes ecuatorianos a España ha desarrollado un proceso de venta directa en ese país europeo, incrementando sus ventas sustancialmente en los últimos años y dando trabajo a muchos ciudadanos ecuatorianos que viven en dicho país. De la misma manera, es muy positivo el papel que cumple el Banco Financiero del Perú de propiedad 100% del Banco del Pichincha de Ecuador, que tiene agencias en la zona de frontera y apoya no solo a empresarios y clientes peruanos, sino también a muchos ecuatorianos que comercian y operan en Perú.

En lo que se refiere al comercio transfronterizo, según la información recogida, también hay mayor fluidez y montos más importantes; si bien este es todavía mayoritariamente de naturaleza informal. La mayor fluidez en las fronteras se debe a los avances en la construcción de infraestructura y al trabajo de la Comisión de Vecindad, dentro del nuevo régimen de vecindad establecido en 1998.

En resumen, desde la firma del Acuerdo de Aceleración de Comercio, el intercambio, incluyendo el petróleo y sus derivados, ha pasado de aproximadamente 300 millones de dólares en 1998 a casi 1.900 millones en el año 2007. A pesar de este aumento, creemos que al amparo del libre comercio existe aún espacio para un mayor crecimiento de las exportaciones no tradicionales, dado lo pequeño de las cifras en función de las exportaciones totales y de la relación especial que se puede construir por la cercanía geográfica y los lazos históricos y culturales que unen a los dos países. Recordemos que, a pesar de las diferencias en los marcos institucionales que se citan en la introducción y que condicionan la vida económica de cada país, el libre curso en ambos países del dólar americano es también un elemento práctico que facilita las posibilidades de comercio y negocios binacionales; lográndose que los problemas de tipo de cambio no perturben las relaciones económicas y comerciales.

### *Inversiones entre Perú y Ecuador*

La medición estadística de las inversiones binacionales es muy imprecisa, ya que estas, debido a la libertad de movimientos financieros, muchas veces no se registran y en otros casos se registran como procedentes de otros países de acuerdo a las conveniencias del inversionista. El monto acumulado de la inversión directa en Perú procedente de Ecuador registrado oficialmente solo en capital social de las empresas, fue de 57 millones de dólares a fines del año 2007, siendo la parte más importante la correspondiente a la inversión del Banco Pichincha en el Banco Financiero del Perú.

El dinamismo en ese terreno, sin embargo, es real, como se refleja en las constantes visitas de misiones y empresarios ecuatorianos a Perú, y en la presencia cada vez más activa de empresas ecuatorianas que se instalan

en dicho país, ganan concesiones locales como en el caso de la Panamericana Sur, tramo Lima-Ica, o compran negocios establecidos como el caso de CARSA y muchos otros más. En cuanto a inversiones de Perú en Ecuador no se cuenta con una cifra referencial, pero el fenómeno es similar, siendo una de las principales inversiones la del Grupo Yanbal, que ya hemos mencionado.

### *Evolución del Plan Binacional de Desarrollo*

El capítulo peruano del Plan Binacional de Desarrollo ha funcionado de manera continua y eficiente a lo largo de la década; con escasos recursos humanos, a cargo de un director ejecutivo, ha tenido una labor de coordinación multisectorial en la zona fronteriza y de gestión de la cooperación internacional, además de otorgar financiamiento con los recursos del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo. En el lado peruano, se ha logrado impulsar 371 proyectos pequeños de alto impacto rural y comunal. Esta oficina ha tenido presencia constante en la zona fronteriza y ha sido la encargada de coordinar con su par de Ecuador los aspectos binacionales de muchos proyectos.

Según las cifras contenidas en el cuadro N° 2, en la región fronteriza peruana los principales proyectos financiados con aporte del Gobierno y la cooperación no reembolsable de países amigos y organismos cooperantes alcanzaba al mes de agosto del año 2008 un total de 782 millones de dólares. Estos proyectos están concentrados en electrificación, saneamiento y transporte, y en mayor medida en salud, educación, medio ambiente y agricultura.

<b>Cuadro N°. 5. Comercio Ecuador-Perú</b>											
<b>Evolución del número de subpartidas exportadas y de exportadores según rango de sus ventas anuales hacia el país socio</b>											
<b>(Sub Partidas y Empresas en Unidades; Valor exportado en Miles de US\$ FOB)</b>											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ene-Jun 2008
<b>Sub Partidas exportadas</b>	1 048	696	1 195	1 156	1 351	1 603	1 387	1 408	1 691	1 611	1 197
<b>Total empresas</b>	527	420	534	619	797	785	782	821	894	924	724
Con exportaciones menores a US\$ 100 mil	390	340	413	450	611	590	586	602	630	638	525
Con exportaciones entre US\$ 100 mil y 1 millón	114	69	100	146	158	163	160	181	210	226	161
Con exportaciones superiores a US\$ 1 millón	23	11	21	23	28	32	36	38	54	60	38
<b>Distribución de las exportaciones según volumen anual negociado por los operadores</b>	106 603	54 542	97 717	124 606	138 764	153 798	206 568	294 801	327 311	379 113	230 628
Con exportaciones menores a US\$ 100 mil	9 220	7 141	10 225	10 431	13 031	11 729	13 524	13 791	14 912	15 622	13 231
Con exportaciones entre US\$ 100 mil y 1 millón	35 856	21 141	31 237	43 815	49 043	48 164	53 220	58 617	67 989	75 834	54 767
Con exportaciones superiores a US\$ 1 millón	61 527	26 261	56 255	70 360	76 689	93 905	139 824	222 393	244 410	287 657	162 630
Fuente: SUNAT											
Elaboración: MINCETUR											

Continuación cuadro N°. 5. Comercio Ecuador-Perú											
Evolución del número de subpartidas importadas y de importadores-según rango de sus compras anuales desde el país socio											
(Sub Partidas y Empresas en Unidades; Valor importado en Miles de US\$ CIF)											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Ene-Jun 2008
Sub Partidas importadas	724	785	686	719	835	653	732	797	655	920	577
Total empresas	502	519	528	424	427	440	455	472	495	537	515
Con importaciones menores a US\$ 100 mil	422	426	431	322	321	327	335	338	343	377	388
Con importaciones entre US\$ 100 mil y 1 millón	62	74	76	80	83	88	94	107	117	121	100
Con importaciones superiores a US\$ 1 millón	18	19	21	22	23	25	26	27	35	39	27
Distribución de las importaciones según volumen anual negociado por los operadores	207 272	201 085	330 084	353 565	441 067	658 717	668 205	914 459	1 091 963	1 515 521	1 180 115
Con importaciones menores a US\$ 100 mil	7 579	8 029	8 500	6 901	7 619	7 236	7 640	9 075	9 070	9 844	9 917
Con importaciones entre US\$ 100 mil y 1 millón	21 258	25 494	28 685	28 486	28 367	26 708	29 873	38 119	40 224	36 203	33 571
Con importaciones superiores a US\$ 1 millón	178 434	167 563	292 900	318 179	405 081	624 772	630 692	867 265	1 042 669	1 469 474	1 136 627
Fuente: SUNAT Elaboración: MINCETUR											

## Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional

Cuadro N.º 6 - Plan Binacional de Desarrollo: Capítulo Peruano Principales inversiones al mes de agosto de 2008					
(en millones de dólares)					
Sectores	Cooperación no Reembolsable	Recursos Nacionales	Sub Total	Concesiones	Total
Electrificación	2,80	147,90	150,70		150,70
Medio Ambiente y Agricultura	35,57	19,08	54,65		54,65
Saneamiento	25,40	200,11	225,51	54,98 (1)	280,49
Salud y Educación	11,53	26,75	38,28		38,28
Transporte	40,25	216,25	256,50	199,51	456,01
Multisectoriales y Otros proyectos (2)	57,33		57,33	503,25	560,58
<b>Total</b>	<b>172,88</b>	<b>610,09</b>	<b>782,97</b>	<b>757,74</b>	<b>1,540,71</b>

(1) No incluye el aporte de US\$ 12,03 millones de Alemania que se registra en la cooperación no reembolsable  
(2) Productivos, turísticos, fortalecimiento institucional, entre otros.  
Fuente: Oficina del Plan Binacional

Cuadro N.º 7 - Proyectos adjudicados por PROINVERSIÓN en la zona de influencia del Plan Binacional		
Proyectos	Inversión	Situación
Transportes	199,51	
Eje del Amazonas – Ramal Norte (1): Tramo Paita – Corral Quemado (425,2 Km)	79,90	Concesionado
Programa Vial Costa Sierra: Vía empalme Buenos Aires – Canchaque	16,90	Concesionado
Aeropuertos: Tumbes, Piura, Talara e Iquitos	21,91	Concesionado
Terminal portuario de Paita	80,80	Bueno pro 2008
Agua y saneamiento	54,98	
Participación privada en servicios de agua y saneamiento de Piura y Paita		Pendiente
Participación privada en servicios de saneamiento del departamento de Tumbes	54,98	Concesionado
Telecomunicaciones	3,25	
Implementación de banda ancha rural (2)	3,25	Concesionado
Otros proyectos	500,00	
Bayóvar (I y II etapa)	500,00	Concesionado
<b>Total</b>	<b>757,74</b>	

(1) El tramo total Paita-Yurimaguas (960 Km.) demanda una inversión de US\$ 219 millones  
(2) El proyecto es a nivel nacional, con un monto total de inversión de US\$ 13 millones  
Fuente: PROINVERSIÓN

Casi 173 millones de este monto han venido de la cooperación no reembolsable y 610 millones ha sido aporte del Tesoro Nacional. A ese total hay que sumar 757 millones de dólares del programa de concesiones cuya inversión está en marcha y en el cual hay avances concretos como se muestra en el cuadro N°. 7. Esto, significa un avance sustancial a partir del año 2005 en la infraestructura y la capacidad productiva en la región que no solo incluye puentes y carreteras, sino también proyectos de saneamiento y agua potable e importantes proyectos productivos con influencia en la zona fronteriza como la explotación de los fosfatos de Bayóvar, concesionada a una empresa brasilera.

Adicionalmente, hay que tomar en consideración la labor del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, que ha ayudado a financiar hasta la fecha en el lado peruano 371 proyectos pequeños en los cinco departamentos incluidos en la región fronteriza por un monto total de más de 17,7 millones de dólares a fines del año 1996. Este fondo binacional es el órgano financiero del plan binacional que actúa preferentemente en el sector rural vía el financiamiento de programas y proyectos pequeños y medianos de infraestructura y de procesos básicos, y para el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (Ver cuadros N° 8 y 9).

Merece destacarse que este fondo se ha constituido, en el caso de Perú, en un activo y eficiente “financista” de pequeños proyectos de impacto social en pequeñas poblaciones pobres y distantes. De esta manera, si bien no tiene la importancia macro-económica de las grandes obras, sí tiene un impacto social notable en colegios, postas médicas, electrificación rural, agua, desagües, caminos rurales, pequeñas irrigaciones, etc. El fondo trabaja especialmente con los alcaldes de pequeñas localidades y representa para ellos “el rostro humano de la paz”.

## Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional

**Cuadro N.º 8 - Aportes del Fondo Binacional por departamentos al mes de agosto de 2008**

(en dólares)				
Departamento	Cantidad Proyectos	Fondo Binacional	Otros Aportes	Monto Total
Amazonas	94	1'568,906	1'320,019	2'888 925
Cajamarca	85	2'155,417	2'366,199	4'521,617
Loreto	50	1'064,559	705,990	1'770,548
Piura	98	2'725,425	2'756,052	5'481,477
Tumbes	38	1'136,523	1'253,289	2'389,812
Multidepartamental	6	200,739	453,478	654,218
<b>Total</b>	<b>371</b>	<b>8'851,571</b>	<b>8'855,027</b>	<b>17'706,597</b>

Elaboración: Fondo Binacional de Paz y Desarrollo

**Cuadro N.º 9 - Aportes del Fondo Binacional por Sectores al mes de agosto de 2008**

(en dólares)				
Departamento	Cantidad Proyectos	Fondo Binacional	Otros Aportes	Monto Total
Transportes y comunicaciones	32	730,895	1'200,981	1'931,876
Energía	40	1577,623	1'665,701	3'243,324
Saneamiento	67	1145,696	1'547,930	2'693,626
Salud y educación	151	3'662,067	2'525,857	6'187,924
Agricultura	38	874,895	1'099,759	1'974,654
Otros	43	860,396	814,798	1'675,194
<b>Total</b>	<b>371</b>	<b>8'851,571</b>	<b>8'855,027</b>	<b>17'706,598</b>

Elaboración: Fondo Binacional de Paz y Desarrollo

Como se puede apreciar en estos cuadros, el fondo invierte sus recursos en toda la zona fronteriza, particularmente en Cajamarca, donde el nivel de pobreza es el más alto alcanzando 65% de pobres en 2007. De la misma manera hay que subrayar que en este caso de pequeños proyectos el énfasis está en salud, educación, energía y saneamiento.

En cuanto a la cooperación internacional para el apoyo del plan binacional y el fondo, hay que recordar que esta fue pensada desde un inicio

en dos modalidades: préstamos blandos de los organismos multilaterales para las obras en la zona fronteriza de cada país por un total de aproximadamente 1.200 millones de dólares (500 millones del BID; 500 millones de la CAF; y 200 millones del Banco Mundial) y 600 millones de dólares de cooperación no reembolsable. De esta última porción 300 millones correspondían a cada país en los 10 primeros años y para su consecución se organizó en el año 2000, en Nueva Orleans, un grupo consultivo en el que se obtuvieron compromisos de donación, en principio, por 180 millones de dólares (114 millones de 13 países y 66 millones de 14 organismos multilaterales) que debían recibirse para proyectos a través del plan y del Fondo Binacional. Esto significó un primer estimado de 80 millones para cada país que debían ir incrementándose gradualmente; en el caso de Perú la cooperación no reembolsable ha alcanzado a la fecha el total de 172 millones, cifra que se ha logrado en parte también debido al refuerzo del mecanismo de canje de “deuda por inversión”. Los llamados préstamos blandos de los organismos multilaterales no se han contratado debido en gran medida a la falta de las contrapartidas nacionales debido a los problemas fiscales en los países durante la primera mitad de la década del 2000.

En resumen, sobre la cooperación no reembolsable, podemos decir que si bien Perú no ha obtenido los 300 millones planteados inicialmente, la cifra obtenida ha sido muy significativa y puede seguir creciendo aunque marginalmente, debido al tiempo transcurrido y a que el tema de la paz binacional ha perdido “sentido de urgencia” para los donantes.

### *Pobreza y otros temas*

Es también importante evaluar el rol positivo cumplido por la dirección ejecutiva del capítulo peruano del plan binacional en algunos otros aspectos vinculados al desarrollo de la región fronteriza. Por ejemplo, la coordinación de los diferentes programas e iniciativas a cargo de los ministerios pertinentes, los gobiernos regionales y los distintos alcaldes provinciales y distritales. Dicha tarea se ha llevado a cabo a lo largo de un silencioso y minucioso ejercicio con participación de la población y ha significa-

**Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional**

do un verdadero esfuerzo de planificación estratégica gubernamental con relación a las necesidades de electricidad, agua, saneamiento y viabilidad de la región.

También se ha avanzado en la tarea de administrar el patrimonio geográfico común a los dos países. Entre Perú y Ecuador existen diversos ríos cuya administración en la práctica debe ser coordinada toda vez que lo que ocurra en el cauce alto del río impacte en la parte más baja del mismo, especialmente cuando existen diferentes etnias nativas que comparten su explotación (cuencas binacionales de los ríos Santiago, Morona, Pastaza, Pintoyacu y Tigre, y río Napo). También hay que resaltar los trabajos que se están llevando a cabo para la conservación en la cordillera del Cóndor que ambos países comparten. Es notable también, como ejemplo, citar el avance de la iniciativa de las pisci-granjas en el río Santiago donde se han beneficiado a 272 familias y más de 1.000 personas de 11 comunidades nativas, con apoyo del Gobierno de Finlandia.

En cuanto a los resultados vemos que después de décadas, en este período, sí ha disminuido la pobreza, especialmente en el departamento de Tumbes, aunque sigue inaceptablemente alta y por encima de la media nacional en Piura, Amazonas y Cajamarca, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N.º 10 - Registro de la pobreza en las regiones fronterizas con Ecuador							
	(tasa de pobreza%)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tumbes	44.4	35.7	25.8	24.2	16.2	15.8	18.1
Piura	62.5	63.2	66.5	60.7	58.6	54.0	45.0
Amazonas	69.4	76.9	72.7	65.1	68.6	59.1	55.0
Cajamarca	77.6	78.8	76.7	66.2	68.8	63.8	64.5

Nota: Las cifras entre 2001 y 2003 no son estrictamente comparables con las de los años 2004 en adelante por cambios en el marco muestral y metodología de recolección de datos en la encuesta.  
Fuente: ENAHO. Varios años (INEI)

### *Retos futuros*

Como se puede apreciar en la evolución mostrada, en los datos de la relación binacional, los progresos de los últimos 10 años han sido significativos, tanto en lo que se refiere al acceso físico como al comercio, la inversión y la atención brindada a la zona fronteriza en infraestructura como en apoyo al desarrollo humano. Mucho queda, sin embargo, por hacer especialmente en el desarrollo de los ejes viales y en la lucha contra la pobreza. Por ello la extensión por diez años más del plazo del Plan Binacional de Desarrollo ha sido un acierto de las autoridades de ambos países.

La relación binacional está en muy buen pie pero aún por debajo de su potencial, y aunque se han sentado las bases para un progreso más acelerado, en el futuro va a ser necesario pensar en esquemas y acciones adicionales. En cuanto al comercio y la inversión, ahora, 10 años después, es evidente que la transición de una situación de lejanía y conflicto a otra de amistad, cooperación y mutuo interés está lograda. El tejido empresarial peruano-ecuatoriano ya existe, vía las cámaras, las organizaciones empresariales, las muchas misiones y visitas realizadas y las inversiones realizadas en ambos países; ahora nos toca fortalecer ese tejido y entrar a una etapa de negocios conjuntos mucho más significativa. Creemos que ese es un reto importante en el frente de la inversión privada y el esquema de concesiones público/privadas una herramienta poderosa para lograrlo.

El poder de penetración de Ecuador en mercados mundiales como el del banano, el atún, los langostinos y las flores podría muy bien estimular inversiones sustantivas de sus empresas en el Perú, donde también hay potencial para esos productos, cosa que se está dando solo de manera incipiente. De igual manera, los empresarios mineros peruanos solo se han asomado, vía la empresa Buenaventura, a explorar el potencial minero ecuatoriano, completamente infra-desarrollado.

Está pendiente concretar la interconexión eléctrica, el posible uso conjunto del oleoducto norperuano y un desarrollo razonable del proyecto Puyango-Tumbes. Estos temas se podrían llevar adelante vía concesiones entregadas por concurso en las que podrían participar empresas peruanas, ecuatorianas o de otros países.

Sobre el financiamiento para continuar con las obras del Plan Nacional, parece claro que en el futuro este va a depender más de la inversión privada, vía concesiones público-privadas y del Tesoro Público o préstamos blandos de los organismos internacionales. La obtención de donaciones será cada vez menor por la realidad económica de los países (ingreso per capita mediano) y el tiempo transcurrido desde la firma de los Acuerdos de Paz y de la marcha del Fondo Binacional.

Obtener este financiamiento será el reto principal de las autoridades a cargo de la ejecución del plan.

### *Conclusiones*

- Hay amplia coincidencia en que la relación entre peruanos y ecuatorianos ha cambiado muy positivamente luego de la firma de los Acuerdos de Paz; se ha vuelto fluida y amigable. La evidencia y las cifras indican, por otro lado, que se ha recompuesto significativamente el tejido empresarial entre los dos países así como los vínculos institucionales y personales en aspectos culturales, políticos, sociales, etc.
- Hay condiciones, actitudes y espacio económico para que Perú y Ecuador desarrollen una relación especial y más significativa que contribuya a potenciar sus economías y el bienestar de sus poblaciones.
- Desde la firma del Acuerdo de Aceleración de Comercio, en 1998, el intercambio comercial entre Perú y Ecuador ha crecido en términos absolutos sostenidamente; como porcentaje de las exportaciones no tradicionales, sin embargo, sigue siendo pequeño y mantiene su potencial de crecimiento.
- El capítulo peruano del Plan Binacional de Desarrollo ha tenido resultados bastante positivos en la primera década de su funcionamiento, aunque una parte significativa de la infraestructura diseñada en el plan binacional está pendiente de ejecución, lo que se constituirá en la tarea de la segunda década de aplicación del plan, que consideramos como un acierto político de los Gobiernos el haberla firmado.

- La cooperación no reembolsable será más difícil de lograr en el futuro debido al nivel de ingresos per-capita de nuestros países y a que el tema de los acuerdos de paz ha perdido presencia y “urgencia” para los donantes. El plan y el fondo binacional deberán buscar sus recursos, por tanto, en los tesoros nacionales y en préstamos blandos de los organismos multilaterales.
- El valor agregado al plan por el programa de concesiones en Perú es significativo y puede ser intensificado en adelante. La inversión privada tiene un importante rol que cumplir en sectores claves como agricultura, turismo, electricidad, saneamiento y minería, dando empleo y trayendo bienestar a la zona fronteriza. Proyectos como Puyango-Tumbes, algunos ejes viales, la interconexión de oleoductos, Playa Hermosa y muchos otros, están pendientes de ejecución y podrían hacerse vía este sistema y como proyectos público-privados.

## **Bibliografía**

- Cordes – PNUD, 1992. Ecuador y Perú, Vecinos distantes. Quito-Ecuador.
- Fondo Binacional de Paz y Desarrollo (2007) Quito-Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia el 26 de octubre de 1998. Lima-Perú.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, febrero 4, Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. Capítulo Perú. 2000-2006. Lima-Perú.
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú 2000-2006. Lima-Perú.
- Proinversión-Agencia de Promoción de la inversión pública-Perú. [www.proinversion.gov.pe](http://www.proinversion.gov.pe) (Visitado en octubre de 2008).
- SUNAT, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria del Perú. [www.sunat.gov.pe](http://www.sunat.gov.pe). (Visitado en septiembre de 2008).

**Parte III:  
Ecuador-Perú:  
paz e identidad cultural**

# Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión del Ecuador

Iván Carvajal\*

Alguien limpia un fusil en su cocina  
¿Con qué valor hablar del más allá?  
César Vallejo

Puede dejarse a un lado la cuestión de si esta satírica inscripción, escrita en el rótulo de una posada holandesa en el que había dibujado un cementerio, interesa a los *hombres* en general, o a los jefes de Estado en particular, que no llegan nunca a estar hartos de la guerra, o exclusivamente a los filósofos, que anhelan ese dulce sueño.

Immanuel Kant

Al inicio de su célebre tratado *Sobre la paz perpetua* que se publica en 1795, Kant se permite una ironía al aclararnos de dónde proviene el título de su obra. Es por demás inquietante esta apertura del tratado. En cierto sentido, nos anuncia la posición del filósofo de Königsberg: si no se dan determinadas condiciones, marcadas por el uso de la razón y sustentadas en los ideales éticos y políticos modernos, que estarían en el horizonte de la Ilustración y la Revolución Francesa —la autonomía del sujeto con base en el buen uso de la razón, la libertad, la igualdad, la fraternidad, el republicanismo, el pleno respeto a los derechos de los Estados

---

\* Doctor en Filosofía por la PUCE, poeta y ensayista.

iguales y soberanos, asociados en una comunidad que sin embargo no es otro Estado—, la única “paz” que se obtendría sería la de los sepulcros. Como se sabe, más allá de las transformaciones sociales que trajo consigo la Revolución Francesa, el entusiasmo popular desembocó en la dictadura y el Terror, aunque la Revolución se extendió por Europa bajo la forma de las guerras napoleónicas. La Revolución de Independencia, de la que surgieron los Estados hispanoamericanos, de la que nacieron Perú y Ecuador, se dio en el contexto de la influencia ideológica de la Ilustración y la Revolución Francesa, y de las circunstancias políticas creadas por las guerras napoleónicas y la invasión de España. Pero hay algo más que inquieta en el trasfondo de la ironía kantiana, que se vincula con la cuestión de la identidad.

El despliegue del pensamiento dialéctico que sucede a la filosofía kantiana tiene la clave de su interpretación histórica en la evidencia de la guerra. El desarrollo de la historia se ha dado a través de la contradicción, de la confrontación entre antagonistas y de resoluciones que han sido solo momentos de transición hacia nuevas contradicciones. Sin guerra, no habría existido historia. Los pavorosos desastres de la guerra que pintaba Goya para advertirnos de la demencia humana, a los ojos de Hegel eran meros efectos de la astucia de la Razón en la marcha hacia el reino de la libertad y el Estado racional. La historia para Marx se explica también en torno de la guerra, de la lucha de clases, que finalmente podría resolverse, si es que la humanidad no se hunde antes en la barbarie, en un nuevo estadio de armonía social, puesto que con el capitalismo habría arribado una clase capaz de aniquilarse a sí misma y de suprimir las clases en una conciliación social superior. En consecuencia, la resolución de la historia tendría lugar en el momento de la reconciliación, de la superación de las contradicciones y la consiguiente aniquilación de los contrarios: la sociedad de Estados libres, el Estado racional, el comunismo. En el núcleo de esas dialécticas está el problema de la identidad y, por tanto, de la diferencia, considerada ante todo como contradicción, como antagonismo. Este fue uno de los problemas fundamentales del pensamiento de los dos últimos siglos, el de la identidad y la no-identidad, para decirlo en términos hegelianos, que no dejaba de ser mirado desde el punto de vista de la resolución. Es justamente la esperanza final de resolución lo que ata las narra-

tivas utópicas a las filosofías dialécticas modernas, y es lo que se pone en cuestión en lo que se ha llamado “postmodernismo”. Hoy se atiende más bien a la diferencia y a la imposibilidad de su reducción a la identidad, como también a la incertidumbre del decurso del movimiento histórico, que no puede ser pensado con un relato totalizante y teleológico; de ahí el cuestionamiento al pensamiento utópico moderno, que cerraba la historia en una configuración de plena identidad y reconciliación humana, sea la paz perpetua, el Estado racional, el reino de la libertad o el comunismo. A nuestras espaldas, la risa satírica del hostelero holandés resuena por sobre la aspiración filosófica a la resolución, y se congela en un gesto de pavor cuando se recuerda que la “solución final” fue la política del Estado nazi para suprimir en los crematorios a los diferentes, a los judíos, a los no arios. Pero también sobrevuela como una mueca siniestra sobre los escenarios de la guerra, de la violencia, de las políticas de limpieza étnica, de exterminio, que se realizan en nuestra época. La paz de los sepulcros, ¿es acaso finalmente la paz de los idénticos, de los que tienen derecho a continuar en la historia porque han suprimido a los diferentes? ¿O es la paz de los muertos, idénticos en cuanto ya no son sino despojos de los seres humanos concretos?

Más, ¿es identidad la de los muertos? Kant dice que el título de su obra proviene del lema que señala la entrada a una posada “holandesa”, y que se asocia con la pintura que representa un cementerio. La posada, lugar de reposo de los vivos, de comida y bebida, y a menudo de gresca; y el cementerio, lugar de reposo de los muertos, son en efecto espacios culturales. Una posada o un cementerio holandeses tienen sus peculiaridades que los distinguen de las posadas o los cementerios españoles o italianos, y no se diga de las posadas o cementerios no europeos. Los espacios configurados como posada o cementerio remiten a sistemas de creencias, hábitos sociales, usos y costumbres, lenguajes, símbolos e imaginarios colectivos. El espacio de los muertos aparece como un espacio cultural específico, determinado por el sistema de creencias y relaciones que se establece entre los vivos y los muertos, entre lo sagrado y lo profano, el “aquí” y el “más allá”; es un ámbito signado en gran medida por las prácticas y creencias religiosas. Este ámbito de lo cultural es lo que no va a ser pensado por Kant en *La paz perpetua*. Esto es así porque lo que está en juego para Kant

es la paz entre los Estados, y porque el filósofo tiene finalmente alguna expectativa en el despliegue de la Razón como sustento de la armonía. Habría que suponer una racionalidad básica de la condición humana en la que se fundamente la posibilidad de esa anhelada concordia entre los Estados, que sustente por tanto el “derecho de gentes” o lo que hoy se denomina “derecho internacional”.

Sin embargo, si para asegurar la paz es necesaria una forma de asociación de los Estados republicanos y libres, no sometidos a ninguna imposición, lo que implica cierta identidad bajo la forma de una igualdad de condiciones, el pequeño ensayo de Kant nos deja otra inquietud relacionada con la ciudadanía mundial, el cosmopolitismo y la hospitalidad. En efecto, para Kant la ciudadanía mundial debe limitarse al derecho a la hospitalidad, esto es, el derecho que tiene el ciudadano de un determinado Estado a recibir un trato no hostil al llegar al territorio de otro Estado. La no identidad deriva en un derecho, y en derecho limitado al trato no hostil. Kant, por lo demás, insiste en el carácter específicamente jurídico, y en la consiguiente limitación de la hospitalidad al trato no hostil. Habría que considerar que a este derecho correspondería una responsabilidad del sujeto que se beneficia de la hospitalidad, que es la de responder sin hostilidad a su anfitrión, respetando su diferencia.

### *Unidad y diversidad en los Andes*

Hace diez años se firmó el tratado de paz entre Ecuador y Perú con el que se pretende, en tanto continúa vigente, cerrar el conflicto que mantuvieron los dos Estados por décadas, a lo largo de su historia, y que tiene que ver con la delimitación de los territorios de los dos países. El trazado del límite es ya una marca de no identidad. Además, en cualquier caso, el límite territorial es siempre un resultado, a menudo precario, de una suma de circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales y aun étnicas que determinan la configuración del Estado nacional y la demarcación de su territorio. En el caso de Ecuador y Perú, la demarcación territorial que finalmente se sella en Brasilia en 1998 tiene que ver con una historia que se inicia con la independencia y la formación de los Estados nacionales en

Hispanoamérica, pues estos nacen con tensiones internas y externas, que derivan tanto de las relaciones políticas, económicas y sociales de la época colonial, como de las condiciones que inciden en su posibilidad organizativa y en su continuidad histórica como países independientes. Sin embargo, la historia de la constitución de los Estados nacionales, la historia de sus conflictos territoriales, es solo una faceta de la compleja articulación de temporalidades y relaciones que entraña la historia de las sociedades. Ecuador y Perú, junto a Bolivia —e incluso junto a regiones del sur de Colombia y del norte de Argentina y Chile— se inscriben en un espacio que los abarca, y en el que se ha dado una historia milenaria, la de la región andina. Al buscar en la cultura los nexos que nos aproximan a ecuatorianos y peruanos, se pretende explorar no solo los vínculos contemporáneos, sino llegar más lejos, a sedimentos milenarios en los que quizá podría sustentarse una paz permanente entre los dos Estados nacionales. Correspondería, por tanto, explorar la textura de las diferentes capas históricas, examinar las configuraciones del pasado cuyas huellas y cuyos restos se mantendrían en el presente, abriendo posibilidades de futuro, hacia el que podríamos avanzar pacíficamente en conjunto, ecuatorianos y peruanos. Y también bolivianos, puesto que, como hemos dicho, somos herederos de ciertas historias milenarias. Esto llevaría a considerar distintas temporalidades, distintos ritmos de procesos que se conjugan en el mundo social, a volver visible lo que permanece en esa historia con alguna promesa de porvenir, lo cual implica un reto para los investigadores que se ocupan de la historia andina y de las historias nacionales de nuestros países. El historiador peruano Heraclio Bonilla sintetizaba hacia 1976 este desafío en su ensayo *El área andina como situación y como problema* (Bonilla, 2005: 33-44), en el que llamaba a los historiadores a atender la combinación de unidad y heterogeneidad de los procesos históricos de la región, la articulación de acontecimientos y las estructuras de larga duración, la “gramática” y la “lógica” de la civilización que codifican “ese diálogo entre espacios y hombres, que en definitiva es toda sociedad”.

Dos décadas más tarde, Bonilla realiza un examen del estado de los estudios sociales realizados sobre la región andina en el último tercio del siglo XX y constata que en ellos se ha subrayado con fuerza “la unidad y la homogeneidad” de la región (Bonilla, 2005: 583-596). A juicio de Bo-

nilla, habría razones obvias para destacar esta unidad y homogeneidad: la particular densidad histórica de la región, el peso de una de las geografías más difíciles del planeta, las características de la población indígena. Hay ciertamente un aspecto de indudable importancia al destacar tal unidad, pero el historiador peruano insiste en el riesgo de dejar de lado la concreta diversidad que tiene lugar dentro de esa unidad, la relativa heterogeneidad de las historias nacionales, y dentro de ellas, la heterogeneidad de las historias locales. Como Bonilla advierte:

El riesgo, no obstante, radica en la *reificación* de la dimensión andina, es decir, en pensar la región como una suerte de llave maestra con la capacidad o de explicar o de singularizar todo lo que ocurra en su contexto. Tomados en esos términos, los Andes, como realidad o como meta-concepto, son una dimensión omnipresente, inmune al tiempo, es decir a la historia, y cuya homogeneidad prevalece sobre sus profundos regionalismos y localismos. Estos *andinismos* no solo no resisten a la confrontación de la evidencia, sino que revelan la tautología del razonamiento. Se convierte en explicación aquello que requiere más bien ser explicado.

Pero las limitaciones de esta manera de percibir la realidad no son solo de carácter analítico. Son más serias aún cuando soslayan o minimizan las profundas brechas *nacionales* de la región bajo el pretexto de su homogeneidad. Entender, por ejemplo, por qué dos países andinos como el Perú y el Ecuador, que comparten todo, desde su cultura hasta su miseria, no obstante estuvieron dispuestos hasta un pasado reciente a enfrentamientos sangrientos, es un asunto demasiado serio como para cuestionar la pertinencia de esta supuesta unidad regional de los Andes. (2005)

El balance que realiza sobre el estado de los estudios históricos en la región sirve a Bonilla para proponer nuevamente algunas líneas matrices de investigación, en particular sobre la articulación de Estado, nación y etnicidad en la región andina. Cabe destacar que esta preocupación se vincula con los conflictos bélicos entre Ecuador y Perú —en enero de 1981, los enfrentamientos en la zona de Paquisha, y a inicios de 1995, a lo largo de la Cordillera del Cóndor—. A juicio de Bonilla, estos conflictos son nacionales, en la medida en que sus actores se configuran nacionalmente, y que, en extremo, van a la guerra en defensa del territorio que

consideran que pertenece al Estado nacional. “Sin embargo –añade Bonilla– el ‘nacionalismo’ de los países andinos disimula inadecuadamente los clivajes de todo tipo que fragmentan internamente a los países de la región, desde los espaciales hasta los sociales, pasando por las divisiones de raza y etnia” (2005: 591).

Los estudios de Bonilla y de otros historiadores permiten ver las complejas relaciones que se producen entre regiones, entre clases populares y propietarias, que en el caso de los Andes están vinculadas a los componentes étnicos; relaciones que adquieren distintas composiciones durante el período colonial, la guerra de independencia, la primera mitad del siglo XIX, los procesos de inserción en el mercado mundial, el siglo XX. Una mirada que abarque la región andina como unidad perdería de vista la complejidad de procesos regionales, de distinto ritmo, que se articulan en la historia regional; asimismo, una mirada local o que privilegie solo la historia nacional, perdería de vista las articulaciones regionales.

En cuanto tiene que ver con el tema de debate en este seminario, lo que estaría en juego en estas preocupaciones acerca de la historia de los Andes, de las que da cuenta Bonilla, no es solamente un programa de trabajo para una disciplina, sino una cuestión de fondo, que atiende al lema que el historiador peruano asigna a la colección de sus trabajos, *El futuro del pasado*; esto es, la intelección de aquello que desde el pasado podría abrirse al porvenir de las sociedades de la región andina, tanto como promesa de desarrollo de los pueblos y paz entre naciones, como también de riesgo, de obstáculo para ese desarrollo y esa paz. Porque bajo la supuesta unidad y homogeneidad, la heterogeneidad tiene que ver con diferencias que podrían llegar al antagonismo.

### *La unidad cultural andina*

El supuesto que debemos examinar es el de la identidad o unidad cultural andina. ¿Hasta qué punto Ecuador y Perú “comparten todo, desde su cultura hasta su miseria”? Es verdad que la mayoría de la población de los dos países comparte la situación de pobreza y miseria que señalan quienes destacan la unidad de la región andina. Son semejantes también las condicio-

nes sociales y económicas que inciden en esa situación. En el análisis de las coyunturas económicas de las últimas décadas, sin duda resaltarán las semejanzas. Sin embargo, como lo demuestran los estudios del propio Bonilla y de otros historiadores, ya en un nivel analítico más profundo se pueden advertir las diferencias. Incluso si se atiende a la semejanza de las condiciones de los campesinos indígenas en Bolivia, Perú y Ecuador, por señalar un caso de singular importancia para comprender el presente, semejanza que arranca de la organización colonial y permanece durante la época republicana, los procesos de resistencia, de lucha social, son disímiles. Esto se evidencia en las formas de realización de las reformas agrarias en los tres países y en los efectos de las migraciones, que no son exactamente las mismas en cada uno de ellos (Bonilla, 2005: 1137-1142).

¿En qué descansaría, entonces, la unidad cultural entre Perú y Ecuador, para no hablar ya de “identidad”? Al menos habría dos cuestiones básicas que considerar: en primer lugar, la presencia de lo andino milenario como sustrato cultural, conservado a través de los siglos por los pueblos “indios”, sustrato que tuvo en la civilización inca su culminación; y en segundo lugar, los procesos de mestizaje iniciados con la invasión española y el dominio colonial. La unidad cultural de los dos países podría mirarse, desde esta doble perspectiva, en las semejanzas de los monumentos arqueológicos de las culturas preincásicas y, hasta cierto punto, del período incásico; en las manifestaciones culturales mestizas coloniales, como las escuelas pictóricas y escultóricas de Quito y el Cusco; en las similitudes de la vida intelectual durante la época colonial, hasta desembocar en las expresiones culturales más destacadas de la época republicana, de Olmedo a Blanca Varela, pasando por Arguedas e Icaza, por Pablo Palacio y Martín Adán, Alfredo Gangotena y César Moro, César Vallejo y César Dávila Andrade, en la literatura. O desde los pintores y escultores coloniales hasta Guayasamín, Kingman, Szyszlo y Eielson. O también en la música popular de nuestros días...

Este esfuerzo por totalizar las culturas se realiza también desde la doble mirada del conjunto de la región andina, cuando se trata de destacar la unidad regional, y desde la mirada nacionalista, cuando se trata de afirmar la nación como sustento de la organización estatal. Sin embargo, este esfuerzo orientado a totalizar y dotar de unidad a las culturas que se han

sucedido históricamente en los Andes presenta siempre serias dificultades. ¿Qué es lo indígena, qué es lo mestizo? En ocasiones, esta discriminación entre lo indígena y lo mestizo se superpone a la distinción entre las manifestaciones de las culturas populares y la “alta” cultura. Las culturas están atravesadas por líneas de fuerza que tienden a conservar y proteger las tradiciones, que es lo que prevalece en comunidades débilmente relacionadas con su mundo exterior, y por tendencias a la apropiación y fusión de sus componentes culturales con las expresiones que vienen del mundo exterior, sea por el intercambio mercantil, sea por las migraciones, o sea por procesos de conquista y colonización. Serían en consecuencia las comunidades campesinas indígenas las que preservaron la tradición cultural india en sus distintas manifestaciones, particularmente el quechua en sus diferentes variantes dialectales y otras lenguas nativas. Cada lengua es un modo peculiar de codificación del mundo. Y serían los núcleos urbanos los espacios en que se realizaría el mestizaje desde inicios de la Colonia. Sin embargo, las comunidades campesinas indígenas no han permanecido en un encierro que les hubiese mantenido inmunes a los cambios; por el contrario, los procesos de “modernización” de nuestros países, en especial a lo largo de las últimas décadas, a más de expandir la economía capitalista por la totalidad del territorio nacional, han creado circuitos mercantiles, incluso aquellos vinculados al narcotráfico y al tráfico ilegal de animales y plantas, y provocado migraciones –internas hacia las ciudades y hacia el exterior– que rompen la posibilidad de una reproducción meramente tradicional de las formas culturales. Hoy en día ninguna cultura local está por fuera de procesos que devienen de la llamada “globalización”, de los efectos de las tecnologías electrónicas de la comunicación y la información, como tampoco ningún núcleo social está ajeno a los efectos de los procesos del capitalismo financiero mundial. La pregunta que cabe hacerse es, entonces, ¿existen aún culturas indígenas en los Andes, en las que primen los aspectos de la tradición sobre las dinámicas de la fusión y el mestizaje?

Cabe destacar que en la historia cultural de los Andes, la continuidad del dominio social y la explotación económica de la época colonial sobre las comunidades campesinas indígenas determinó una actitud de rechazo a lo indígena y un colonialismo mental que mantuvo a las elites en una dependencia de la cultura hispánica y luego de la francesa, que duró hasta

inicios del siglo XX. La mención a la civilización incásica, en Perú, o a la resistencia de los pueblos del “Reino de Quito” a la invasión de Huayna Cápac, que culmina en el nacimiento del Inca quiteño Atahualpa, era más bien un recurso retórico que servía para construir el imaginario de las naciones a partir de los nuevos Estados nacidos de la Independencia. Solo a inicios del siglo XX aparecen los indigenismos, que reivindican no solo el esplendor de la civilización incásica, sino que también denuncian el sistema de opresión a los pueblos indios. En esa historia cultural se inscribirán *El indio ecuatoriano* de Pío Jaramillo Alvarado, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* de José Carlos Mariátegui, *Huasipungo* de Jorge Icaza, *El mundo es ancho y ajeno* de Ciro Alegría y *Yawar fiesta* de José María Arguedas. Ángel Rama, en la “Introducción” a su antología de los ensayos de Arguedas, señala tres momentos dentro del indigenismo peruano: uno inicial, de reconocimiento y valoración positiva de lo indígena, que se opone al hispanismo de los representantes intelectuales de las elites oligárquicas, que empieza a manifestarse con Manuel González Prada a fines del siglo XIX y que tiene a su principal exponente en Julio Tello; un segundo momento, que estaría representado ante todo por Mariátegui, quien a pesar de carecer de un conocimiento serio de la cultura india, postula que el campesinado indígena es la clase capaz de llevar a cabo la transformación de la sociedad peruana; y, finalmente, un tercer momento, cuyo más alto representante sería Arguedas, que expresa ya un conocimiento profundo del mundo campesino indígena (Rama, 1989: XIV-XVI). Arguedas, en efecto, no solamente estudió las manifestaciones del mundo campesino indígena, sino los procesos de cambio que tienen lugar como efecto de la expansión del mercado interno, la construcción de carreteras y los procesos de emigración hacia las ciudades, especialmente hacia Lima. Tal vez quepa hablar de un cuarto momento del indigenismo, en el que son los intelectuales indios los que organizan un sistema de representación política nacional, que vincula ya no solamente a las comunidades indígenas, sino también a otros sectores sociales de extracción india que se han fortalecido a través del comercio y de la actividad profesional, y que se expresan por ejemplo en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que ha tenido una importante participación política y social en el último cuarto de siglo.

*La permanencia de la cultura indígena*

Uno de los méritos indiscutibles de Arguedas es el haber procurado vincular sus investigaciones acerca de la cultura campesina indígena y sus procesos de transformación, con los procesos de mestizaje. Sin embargo, en un ensayo escrito a fines de 1966, desde una posición nacionalista y latinoamericanista, que comparte con la mayoría de los intelectuales de izquierda de mediados del siglo pasado, Arguedas se muestra menos dúctil a la hora de examinar las influencias de otras formas culturales que se inscriben ya en el acelerado proceso de la llamada “globalización”, y que tienen que ver con las denominadas industrias culturales. Es indicativo que Arguedas se refiera a cómo los indígenas resisten al “avasallamiento cultural”, incluso inscribiendo su mundo simbólico en las prácticas religiosas católicas, como preámbulo a la denuncia de la nueva colonización:

Actualmente, en Guatemala, los sacerdotes indios “ofician” dentro de los mismos templos católicos; en el caso citado de los aukis de la comunidad de Puquio, estos sacerdotes, que sacrifican llamas y ovejas durante el culto al dios Wamani, llevan por insignia una cruz adornada de flores de kantuta.

Pero la actual realidad de los países latinoamericanos es inversa (...) Las potencias que dominan económica y políticamente a los países débiles intentan consolidar tal dominio mediante la aplicación de un proceso de colonización cultural. Por medio del cine, de la televisión, de la radiodifusión, de millones de publicaciones, se trata de condicionar la mentalidad del pueblo latinoamericano. (Arguedas, 1989: 186)

Así como las comunidades indígenas han resistido a la imposición colonial mediante una estrategia de introducción de sus símbolos y mitos en la estructura del catolicismo, los escritores y artistas latinoamericanos más representativos habrían seguido, a juicio de Arguedas, un camino que iría “de la imitación más o menos inspirada de los modelos occidentales [...] a la creación original mediante la asimilación de las grandes ideas, de las no definibles expresiones, de los métodos del arte occidental” (1989: 187). De ahí que no deba sorprendernos, dice Arguedas, que “el creador auténtico latinoamericano [...] resulte, en última instancia, un “naciona-

lista”, por el simple hecho de ser original y auténtico”. Tal sería el caso paradigmático de Rulfo, Vargas Llosa, Tamayo y Lam, a los que nombra.

¿A quienes se dirige, entonces, la empresa “colonizadora”? A la gran masa. Se trata de hacer impermeable a la gran masa para la comunicación con los creadores de su propio país y, al mismo tiempo, con los de todos los países del mundo. En este sentido la empresa es de tipo universal. Por consecuencia de este proceso se considera que habrá que desarraigarse de la vinculación secular con sus propias tradiciones nacionales, con su arte popular, con su arte típico o criollo; convertirlo de ese modo en un ente influenciado, de tal modo estandarizado que sus reacciones puedan ser previsibles y precalculadas. Como toda empresa antihumana, no tiene ésta las garantías del éxito y mucho menos en países como el Perú [...]

Sin embargo, los gerentes de las gigantescas empresas de difusión de material destinado a la estandarización de la mentalidad de las masas no están desanimados. Han ganado clientela en las ciudades. Estas urbes repentinas, como Lima, son por eso, campos de lucha intensa. Se “modernizan” y deben “modernizarse” a toda marcha por la misma razón de que en veinte años multiplican su población con aluviones humanos de origen campesino, que, asentados en la ciudad, padecen de desconcierto y están semi-desgarrados aunque pujantes y agresivos. (Arguedas, 1989: 187-188)

En este pasaje, lo que resulta paradójico es que Arguedas postule que los medios de comunicación de masas impidan justamente a estas la comunicación con los creadores de su país y con los de todos los países del mundo. Podríamos decir, con otras palabras, que lo que angustia a Arguedas es que los medios de comunicación de masas impidan a estas alcanzar los bienes de la alta cultura, a más de provocar una aculturación de los campesinos que emigran a las ciudades, que son ante todo los jóvenes. La denuncia de la nueva colonización a través de los medios de comunicación de masas fue un *leit motiv* de los intelectuales de izquierda durante las décadas de 1960 y 1970. En el trasfondo de la denuncia resuenan de manera superficial los ecos de la crítica dirigida a las industrias culturales levantada por Adorno, Horkheimer y otros intelectuales vinculados o influenciados por la Escuela de Frankfurt. Lo que en verdad inquietaba a

Adorno y Horkheimer era la tendencia a la homogenización de la cultura que estaría implícita en la industria cultural de masas, que guardaría correspondencia con las formas administrativas del dominio político en las sociedades capitalistas avanzadas. Esta tesis ha sido cuestionada porque los pensadores críticos de Frankfurt, en especial Adorno, no toman en cuenta precisamente la “resistencia” de quienes “consumen” la cultura de masas, resistencia que tiene que ver no tanto con la impermeabilidad a los nuevos códigos, sino con su mestizaje o fusión al mezclarse con los códigos de las culturas populares, o de las culturas regionales o locales. Extraña, en el caso de Arguedas, quien insiste en la capacidad de la cultura indígena de apropiarse de espacios y símbolos de los colonizadores, que no perciba cómo la radiodifusión junto al desarrollo de las redes viales podían incidir en el desarrollo de la conciencia campesina, y preparar condiciones para la transformación de las relaciones precapitalistas en el campo, como se evidenció en las reformas agrarias que se llevaron a cabo en los dos países durante los Gobiernos de la Junta Militar de 1963-1966 y del general Rodríguez Lara, en Ecuador, y del general Velasco Alvarado, en Perú, y en procesos concomitantes de alfabetización, educación y de nuevas formas de organización.

Arguedas escribió el ensayo *La cultura: un patrimonio difícil de colonizar* a propósito del XXXVII Congreso de Americanistas, que se había reunido en La Plata en septiembre de 1966, en el cual se propuso una “antropología de urgencia” destinada al estudio de los grupos étnicos que, a causa de la violenta aculturación, corrían el riesgo de desaparecer. Arguedas y el mexicano Cámara Barbachano sostuvieron en ese congreso la necesidad de ampliar el ámbito de estudio de esa “antropología de urgencia” a las comunidades campesinas indígenas de México y Perú. A cuatro décadas de distancia, y considerando los profundos cambios operados en este período, podemos comprender mejor la inquietud de Arguedas en torno a los procesos de transformación cultural ocasionados por la urbanización creciente y los medios de comunicación de masas. Desde nuestra perspectiva, podemos resituar la problemática aceptando que, si bien es cierto que el impacto de los nuevos procesos, entre ellos, las migraciones, cambió profundamente la organización de la cultura, no es menos evidente que las formas de la cultura popular actuales, especialmente las

urbanas –y hablamos de sociedades que, como la peruana y la ecuatoriana, en la actualidad son predominantemente urbanas– fusionan de manera compleja lo que podría llamarse su “patrimonio” con lo que llega de fuera, no importa de qué lugar del planeta, a través de la televisión, el cine o Internet. Esto es evidente en las culturas juveniles, en la música por ejemplo, en que las fusiones de la tradición local con la música pop internacional dan lugar a nuevas expresiones continuamente. Por otra parte, es cierto que en el curso de estas décadas se han perdido algunas expresiones culturales más ancladas en la tradición, sea porque las nuevas generaciones abandonan determinadas prácticas o sea por los efectos del mercado y la conversión del folklore en espectáculo o artículo para el turismo.

### *La performance sin fin del mestizaje*

Si las culturas indígenas se ven enfrentadas a la transformación, es decir, al mestizaje que les impone la modernización –el mercado, las nuevas formas de comunicación, la urbanización creciente de nuestras sociedades– cabe entonces considerar la peculiaridad del mestizaje de nuestras culturas. Este mestizaje se realiza, a partir de la Conquista y la Colonia, vinculado a la historia de la modernidad europea. ¿Quiere decir esto que las sociedades andinas mantienen una tensión constante entre la resistencia y el ingreso a la modernidad? O, por el contrario, ¿es el mestizaje una expresión de subordinación de las sociedades andinas a una modernidad impuesta desde los centros metropolitanos? Parece prudente, sin embargo, considerar una pregunta previa: ¿existe un solo modo de modernidad? Esta es precisamente la pregunta que ha propuesto desde hace algo más de una década el filósofo ecuatoriano-mexicano Bolívar Echeverría, quien, cuestionando la reducción de la modernidad a la forma capitalista europea, y sobre todo anglosajona, y el consiguiente vínculo con la ética protestante, como sostiene Weber, plantea que habría cuatro grandes formas de abordaje de la modernidad: la realista, la clásica, la romántica y la barroca, a las que estarían asociadas formas culturales específicas, a las que denomina *ethos* (Echeverría, 1995; 1998). Echeverría trata de pensar, desde esta perspectiva, la peculiaridad histórico-cultural de América Latina y

las posibilidades de emancipación humana que podrían contenerse en la modernidad barroca, que se origina en el sur de Europa y se desplaza a Iberoamérica. Podría decirse que Echeverría tiene en mente ante todo la historia cultural de México y los Andes. Al *ethos* barroco, en efecto, en la América hispana corresponde un fuerte componente mestizo, que proviene de la capacidad de apropiación y recodificación de la cultura que caracteriza a la respuesta de los pueblos indígenas a la Conquista. El propio Echeverría sintetiza su tesis en los siguientes términos:

En la América latina, el *ethos* barroco se gestó y desarrolló inicialmente entre las clases bajas y marginales de las ciudades mestizas del siglo XVII y XVIII, en torno a la vida económica informal y transgresora que llegó incluso a tener mayor importancia que la vida económica formal y consagrada por las coronas ibéricas. Apareció primero como la estrategia de supervivencia que se inventó espontáneamente la población indígena sobreviviente del exterminio del siglo XVI y que no fue expulsada hacia regiones inhóspitas. Ante la probabilidad que dejó el siglo XVI de que, borradas de la historia las grandes civilizaciones indígenas de América, la Conquista, desatendida ya casi por completo por la corona española, terminara desbarrancándose en una época de barbarie, de ausencia de civilización, esta población de indios integrados en la vida citadina virreinal llevó a cabo una proeza civilizatoria que marcaría de modo fundacional la identidad latinoamericana: reactualizó el recurso mayor de la historia de la cultura, que es la actividad de mestizaje. Para rescatar a la vida social de la amenaza de barbarie, y ante la imposibilidad de reconstruir sus mundos antiguos, tan complejos y tan frágiles, esa capa indígena derrotada emprendió en la práctica, espontáneamente, sin pregonar planes ni proyectos, la reconstrucción o re-creación de la civilización europea –ibérica– en América. No solo dejó que los restos de su antiguo código civilizatorio fuesen devorados por el código civilizatorio vencedor de los europeos, sino que, asumiendo ella misma la sujetidad de este proceso, lo llevó a cabo de manera tal, que lo que esa re-construcción reconstruyó resultó ser algo completamente diferente del modelo a reconstruir, resultó ser una civilización occidental europea retrabajada en el núcleo de su código por los restos del código indígena que debió asimilar. Jugando a ser europeos, imitando a los europeos, poniendo en escena lo europeo, los indios asimilados montaron una representación de la que ya no pudieron salir, y

que es aquella en la que incluso nosotros nos encontramos todavía. Una puesta en escena absoluta, barroca: la performance sin fin del mestizaje. (Echeverría, 2002)

El mestizaje es, en efecto, como señala Echeverría, un proceso de *codigofagia* por el que los indígenas, ante la imposibilidad de continuar con los códigos de su civilización debido a la destrucción que producen la conquista y la colonización hispánicas, se apropian de los códigos de la civilización invasora y los transmutan, incorporando activamente los restos de su pasado cultural, lo que da lugar a nuevos sistemas de codificación, a nuevas formas culturales. Este proceso de recodificación ha sido estudiado por el historiador Serge Gruzinski, en el caso del arte mexicano de inicios de la Colonia, a partir de la adaptación del arte renacentista europeo en los primeros trabajos pictóricos de los indios mexicanos, que incluso utilizan elementos de la mitología griega o temas de la *Metamorfosis* de Ovidio (Gruzinski, 2000). Una conclusión semejante puede extraerse de los estudios etnológicos de Arguedas, por ejemplo de su trabajo *Notas elementales sobre el arte popular religioso y la cultura mestiza de Huamanga* (Arguedas, 1989: 148-172), y finalmente esto es lo que subyace en su apreciación de la actitud no colonial de apropiación de la cultura de Occidente por parte de los escritores y artistas “originales y auténticos”. La *codigofagia* a la que se refiere Echeverría guarda correspondencia con la “antropofagia” que postula el poeta brasileño Oswald de Andrade en su célebre manifiesto vanguardista de 1928 (Andrade, 2005). Se podría concluir que tanto las respuestas de las culturas populares como las expresiones más logradas de la “alta” cultura iberoamericana responden a esta actitud básica del mestizaje, la *codigofagia*, la “antropofagia”. Sin embargo, no debe pasar desapercibida la parte final del texto citado de Echeverría: “Jugando a ser europeos, imitando a los europeos, poniendo en escena lo europeo, los indios asimilados montaron una representación de la que ya no pudieron salir, y que es aquella en la que incluso nosotros nos encontramos todavía. Una puesta en escena absoluta, barroca: la performance sin fin del mestizaje.” Si esto es así, las culturas latinoamericanas estarían inscritas desde hace medio milenio en la historia cultural del Occidente, respondiendo de manera constante a través de la apertura y la innovación

“barroca”<sup>1</sup> a la expansión planetaria de Occidente (Echeverría, 2002).

Pero a fin de pensar adecuadamente el mestizaje iberoamericano y la especificidad del *ethos* barroco, habría que tomar en cuenta que la innovación ha sido característica de la modernidad, en sus diferentes *ethos*. Ya Octavio Paz decía que la tradición de la modernidad no era continuidad sino ruptura. Paz se refería sobre todo a la tradición de la ruptura en el arte y la literatura modernos. Sin embargo, esa tradición de la ruptura caracteriza en general a la sociedad moderna. Ya Marx y Engels, en su *Manifiesto comunista* de 1948, consideraban que la moderna sociedad burguesa se caracterizaba por el derrumbe de las instituciones tradicionales y por una suerte de revolución permanente de las fuerzas productivas, que se expresan en uno de los lemas del “Manifiesto” “todo lo sólido se desvanece en el aire”, como apunta Marshall Berman (Berman, 2002). Lo que sería peculiar a nuestra época, por consiguiente, no es el cambio permanente, sino el ritmo vertiginoso de las transformaciones. Este ritmo vertiginoso se advierte, ante todo, en los procesos de comunicación entre los sujetos. Zygmunt Bauman ha propuesto una metáfora para describir las relaciones humanas de nuestra época, “modernidad líquida” (Bauman, 2003, 7-20). A juicio de Bauman, las percepciones de Marx o de Weber respecto a la innovación que caracteriza a la modernidad apuntaron siempre a considerar el desvanecimiento de las instituciones premodernas, al derrumbe histórico de su “solidez”, para ser sustituidas por nuevos “sólidos”, por nuevas estructuras sociales –el comunismo, el Estado racional–, que dotarían de sentido a los sujetos sociales. Sin embargo, lo que ha acontecido es que, por el contrario, el poder político, económico y social ha generado una nueva forma de articulación del dominio: la fluidez. ¿En qué lugar se ubicaría, por caso, el centro del poder político que debería ser tomado por asalto para subvertir el orden social? En ninguna parte, pues el poder se ha tornado difuso, ubicuo, nómade. Estaríamos en una época histórica en que el poder pasa de la forma panóptica a una forma caracterizada por la fluidez. Si a inicios de la modernidad Ibn Khaldoun podía cantar sus alabanzas al nomadismo como forma de la existencia

---

1 Hay que tomar en cuenta que el significado del término “barroco” en el discurso de Echeverría no se restringe ni a un estilo artístico ni, menos aún, al significado corriente de forma artística en que predomina la exageración ornamental.

humana cercana a la bondad, nos dice Bauman, lo que aconteció es que el sedentarismo (lo sólido) venció y subordinó a esas formas nómadas. Hoy, por el contrario, asistimos a un retorno del nomadismo, y por tanto, de la extraterritorialidad, pero, en primera instancia, como forma del poder:

Estamos asistiendo a la venganza del nomadismo contra el principio de la territorialidad y el sedentarismo. En la etapa fluida de la modernidad, la mayoría sedentaria es gobernada por una elite nómada y extraterritorial. Mantener los caminos libres para el tráfico nómada y eliminar los pocos puntos de control fronterizo que quedan se ha convertido en el metaobjetivo de la política, y también de las guerras que, tal como lo expresa Clausewitz, son solamente “la expansión de la política por otros medios”. (Bauman, 2003: 18)

Bauman ilustra este tránsito de la territorialidad y el sedentarismo hacia la extraterritorialidad a través de la comparación entre la localización espacial del poder económico de Rockefeller y la fluidez del poder económico de Bill Gates. Para Bauman, la condición nómada es ante todo la del poder. Sin embargo, ¿qué acontece con los sujetos concretos del mundo contemporáneo, cuyas interacciones comunicativas dependen cada vez más de los instrumentos electrónicos que les ponen en contacto en “tiempo real” a distancias considerables? Es verdad que las disposiciones que dirige el poder a los sujetos se realizan a través de estos medios, pero también es cierto que los vínculos intersubjetivos se realizan de manera cada vez más amplia a través de esos instrumentos, que afectan todos los procesos de comunicación, y que, por consiguiente, atraviesan las relaciones culturales, los sistemas educativos, la interacción en el trabajo, y por supuesto las relaciones económicas y políticas. En el ámbito de la cultura, esta fluidez de la vida contemporánea introduce una nueva actitud frente a la innovación, a la recepción y apropiación transformadora de códigos, que se manifiesta, por ejemplo, en las fusiones que caracterizan a las culturas populares juveniles. Asimismo, las nuevas tendencias artísticas y literarias de nuestros países reivindican el nomadismo y el desplazamiento entre las fronteras como la actitud básica de la creatividad cultural con-

temporánea (Valencia, 2008). ¿Hasta qué punto estas transformaciones vertiginosas arrasan con los restos del pasado? Como ha señalado Leonardo Valencia a propósito de su último libro, una de las cuestiones que más inquieta es el retorno de los nacionalismos y los fundamentalismos religiosos, es decir, de ideologías de fuerte carga emotiva que articulan a los sujetos en torno de valores y creencias que, supuestamente, habrían debido desaparecer gracias a la ilustración predominante en la modernidad.

¿Cómo se imbrica la representación sin fin del mestizaje con la fluidez que caracterizaría nuestra época? Dejemos abierta esta pregunta, no sin antes retornar por un momento a la entrada irónica de *Sobre la paz perpetua* de Kant. Si la paz del cementerio puede aparecer como una forma extrema de lo sólido, para utilizar la metáfora de Bauman, no lo es solo en la medida en que el monumento funerario adquiere el sentido de construcción definitiva, de que el sepulcro y la tumba guardan cadáveres, restos, sino también en el sentido simbólico de conservar las relaciones entre el mundo de los vivos y el mundo de los muertos dentro de cierta tradición. También la paz entre Estados republicanos que se asocian gracias a un derecho basado en la razón es el sueño de una solidez que no responde a la fluidez de la realidad social contemporánea.

### *A manera de conclusión*

Lo que se propone en esta ponencia, como se puede ver, tiene que ver más con un conjunto de interrogantes que quedan abiertos, que con argumentos que podrían servirnos para sustentar una tesis cualquiera en torno a lo que las cercanías culturales entre Perú y Ecuador podría augurar para la paz. Creo que es de enorme importancia el que los intelectuales ecuatorianos y peruanos aúnen sus esfuerzos en una sostenida acción política por la paz entre los dos Estados nacionales, e incluso, más allá de la paz, hacia la integración regional en nuevas configuraciones políticas, económicas y sociales. Podríamos hacer nuestro el lema del libro que el embajador peruano en Ecuador Óscar Maúrtua de Romaña publicó poco después de la firma del tratado de paz de 1998, *Perú y Ecuador: socios en el siglo XXI* (Múrtua de Romaña, 2001). Creo que los intelectuales tienen la

posibilidad de ejercer el pensamiento crítico, en un debate democrático, abierto a la puesta en cuestión de toda verdad, de toda certeza, de toda creencia, incluso las que se suponen sagradas, como el patriotismo, o como la identidad cultural, para explorar el pasado y el presente en búsqueda de posibilidades para el futuro. Esta acción política de los intelectuales de los dos países, que de hecho existe, pero de manera tímida y esporádica, se sustenta en la cercanía cultural y en la actitud abierta del mestizaje que compartimos, y por consiguiente, en nuestra historia común. Sin embargo, la unidad regional no implica, como se ha dicho, homogeneidad, o identidad; por el contrario, la unidad regional solo puede reconfigurarse a partir de la inclusión de la no identidad, de la articulación de las diferencias en procesos democráticos de unificación. Podríamos preguntarnos: ¿hasta qué punto los conflictos bélicos entre Ecuador y Perú respondieron en el pasado a situaciones políticas internas, o a intereses en conflicto de grupos de poder nacionales y extranjeros? ¿Acaso estamos libres en el futuro de posibles guerras entre Estados, en un contexto de conflictos regionales, de tensiones geopolíticas? La exacerbación de las adhesiones emotivas y de los afectos que implica el nacionalismo, siempre puede ser manejada desde el poder y desde intereses que pueden fácilmente arrastrar hacia conflictos bélicos. Pero más allá de la siempre incierta posibilidad de que hayamos eliminado para siempre el conflicto bélico entre los dos Estados, la realidad de nuestros países evidencia el riesgo permanente de la confrontación no ya entre Estados, sino al interior de los Estados y como conflicto generalizado en la región. Ese es el riesgo mayor en nuestros días. Se insiste en que vivimos en un estado de inseguridad permanente, en que nuestras ciudades se tornan cada vez menos seguras. Pero a más de la inseguridad de las ciudades, vivimos en una constante inseguridad por las crisis económicas y sociales que golpean a nuestros pueblos. La mayoría de nuestras poblaciones vive en la pobreza y la miseria, los Andes y la Amazonía son regiones en las que se vive en una grave crisis ecológica (como en el resto del planeta), en la región andina siguen vigentes las formas de exclusión étnica a la población india y también a la población negra. Los jóvenes cada vez tienen menos expectativas de trabajo y de satisfacciones en las sociedades actuales. En estas condiciones sociales, no se puede sustentar la paz; ninguna paz. Los inte-

lectuales saben que no tienen ya el supuesto lugar privilegiado de orientación al conjunto de la sociedad que suponían tenerlo unas cuantas décadas atrás. Su palabra tiene menos efecto que la demagogia populista en boga. Sin embargo, el intelectual no puede renunciar a algo que recibe en herencia: el ejercicio del pensamiento crítico.

## Bibliografía

- Arguedas, José María (1989). *Formación de una cultura nacional indoamericana*. Ed. Ángel Rama. México: Siglo XXI.
- Bauman, Zygmunt (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Paidós.
- Berman, Marshall (2002). "Todo lo sólido se desvanece en el aire: Marx, la modernidad y la modernización". En *Aventuras marxistas*. Madrid: Siglo XXI.
- Bonilla, Heraclio (2005). *El futuro del pasado*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos - Instituto de Ciencias y Humanidades (2 tomos).
- De Andrade, Oswald (2005). *Manifiesto Antropófago*. Tijuana: Universidad Autónoma de Baja California. <http://tijuana-artes.blogspot.com/2005/03/manifiesto-antropofago.html>. Visitado el 15 de septiembre del 2008.
- Echeverría, Bolívar (1995). "Modernidad y capitalismo (15 tesis)". En *Las ilusiones de la modernidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-El Equilibrista
- \_\_\_\_\_ (1998). *La modernidad de lo barroco*. México: Era.
- \_\_\_\_\_ (2002). "La clave barroca de la América latina". México: UNAM [http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/barroco\\_latinamerica.html](http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/barroco_latinamerica.html). Visitado el 14 de septiembre del 2008.
- Gruzinski, Serge (2000). *El pensamiento mestizo*. Barcelona: Paidós.
- Kant, Immanuel (2002). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza.
- Maúrtua de Romaña, Óscar (2001). *Perú y Ecuador: Socios en el Siglo XXI*. Quito: CAF – IADAP

Rama, Ángel (1989). Introducción a *Formación de una cultura nacional indoamericana*. México: Siglo XXI. ix-xxiv.

Valencia, Leonardo (2008). *El síndrome de Falcón*. Quito: Paradiso Editores.

# Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión del Perú

Alberto Adrianzén\*

Tengo una relación permanente con Ecuador desde hace muchos años. Estuve acá como veedor de la Corte Suprema de Justicia en 2005. He viajado con frecuencia por trabajo a este país, tengo aquí grandes amigos y aquí es donde vivo últimamente.

Por eso lo que hice cuando se me planteó hacer la ponencia fue entrevistar a amigos de diferentes edades, gente que había estado en ese tiempo, en el 98, en el colegio, por ejemplo, o gente ya mayor en ese momento. Para plantearles un poco cómo sintieron, cómo vivieron el momento del 98; y cómo ven ahora las relaciones con Perú. Por eso el título de la ponencia es “Del enfrentamiento a la ambigüedad: una identidad en transición”.

Además, está basada en dos frases de estas personas que entrevisté que me gustaron mucho. La primera fue: “el tema con el Perú no es territorial, puede ser de memoria histórica”. La segunda frase que motiva la segunda parte de la ponencia, que también la dijo un amigo es: “los peruanos son los argentinos de los países andinos”.

Voy a tratar de desarrollar la ponencia en esas dos partes, me han recortado el tiempo y voy a tratar de ser breve y plantear algunos temas bajo principios que creo que son válidos. Por un lado el tema de las transiciones de las identidades. No voy a entrar a la definición de identidad. Yo creo que las identidades no son autistas, no están auto-referidas, sino

---

\* Consultor IDEA-Perú y Auditoría Democrática-Ecuador

que siempre están referidas al otro. Como alguien dijo en el siglo XIX: "nadie viene premunido en un espejo". Juan se refleja en Pedro y encuentra en Pedro justamente su condición humana; y en ese sentido yo creo que conocer al otro es una condición para conocerse a uno mismo primero y luego vincularse con el otro.

Entonces la segunda parte de la ponencia está vinculada a ponerse a pensar: cómo miro yo al Ecuador; y cómo me miro a mí mismo después de esta frase que dice que somos: "los argentinos de los países andinos".

Hay que decir que luego de los enfrentamientos las relaciones entre los países dejaron de ser tensas, como no habían sido por muchas décadas.

Y tenían dos principios básicos. Por un lado la idea peruana, lo digo desde el punto de vista peruano, de la "rebeldía" de Ecuador frente al Protocolo; y que con Ecuador en realidad no existía ningún problema; porque el Protocolo finalmente había zanjado las diferencias. Esa fue la política oficial de la Cancillería por muchos años: "no hay problema". Yo creo que 1995 y lo que viene después del 95 cambia, me parece, la matriz. Por un lado Ecuador reconoce el Protocolo, y por el otro Perú reconoce que hay *impasses*.

Yo creo que hay una línea revisionista en el Perú que se desarrolló desde la década del 70 diciendo que si bien había un Protocolo, había un problema de vecindad; que había que reconocer ese problema de vecindad para enfrentar los problemas con Ecuador. Los países vecinos no son como los vecinos de la vida corriente, no se pueden mudar, no se pueden cambiar de barrio. Por lo tanto había que reconocer esos problemas y esa fue la guía que fue ganando y cambió, en mi opinión, la naturaleza de los problemas.

Como sabemos el 26 de octubre finalmente se firmó el Acuerdo de Paz y la famosa Acta Presidencial, la cual no voy a detallar. Pero sí decir que dos días antes en Perú, por ejemplo en Loreto, para que vean los problemas que hubo de por medio, habían arvido en Iquitos cerca de una docena de edificios públicos. Es decir, la rebeldía de los loretanos frente al Acuerdo de Paz fue más que evidente. Inclusive amenazaron con incendiar las casas de los parlamentarios de Cambio 90, que era el partido oficial de aquella época. Inclusive parlamentarios de la oposición tuvieron que interceder para que ese hecho no se produjere en Iquitos.

También en otras esferas comenzó un lenguaje parecido, ustedes me disculparán, al de Ecuador; frases como: “las heridas abiertas”, “la lógica expansiva del Ecuador”, una especie de “Vals y Pasillo” en las relaciones; en parte por Tiwinza y el caso del “kilómetro cuadrado”. Yo creo que en el caso de Ecuador también hay una cosa parecida porque finalmente la guerra es una gran paradoja; la guerra de 1995. Porque uno puede afirmar que los jugadores habían sentido que se había ganado la guerra pero se había perdido en la mesa. Esta idea me la dio una persona cuando la entrevisté: “lo que se ganó en la guerra se perdió en la diplomacia”.

Pero lo que me importa en este caso es que el año 98 pone fin a una etapa y abre nuevas relaciones fundamentales. Desde esa fecha hasta acá, me parece que hay cambios sustantivos. Yo concuerdo con Iván Carvajal respecto a una absoluta falta de relación cultural. Cosas tan simples como ejercicios profesionales en uno u otro país, o sistemas de becas que no existen en nuestros países. Es cierto que hay encuentros de poetas, festivales de cine...en fin. Pero lo que es cierto es que en los 10 años de paz, por llamarlos de algún modo, el comercio se ha multiplicado por 10; y es un comercio superavitario para Ecuador. Inclusive la propia composición del comercio exterior que puede estar basada sobre todo en petróleo, ha comenzado a modificarse y a conformar una canasta mucho más diversificada con productos no tradicionales; y un poco creo que esa la corriente dentro de las comunidades andinas. De acuerdo a datos oficiales de Perú, el año pasado casi 120.000 ecuatorianos han cruzado la frontera para hacer turismo, sobre todo en el norte. El norte de Perú y el sur de Ecuador siempre son las regiones mas interconectadas, siempre fue así incluso desde antes de la independencia.

Según esta fuente sobre el turismo, el incremento entre el año 2002 y 2007 ha sido del 52%. El turismo por vía aérea ha crecido de un año para el otro en un 31 %. A eso se le suman los encuentros entre presidentes de 2007, con cosas inéditas, con agendas binacionales propias y reuniones de gabinetes. Yo creo que desde ese punto de vista las relaciones son casi ejemplares. No son ejemplares, pero si uno las compara con las relaciones de hace 20 o 30 años, son evidentemente mucho mejores. Es cierto que hay problemas con los proyectos binacionales, que son temas que se van a tratar acá. Pero yo no vine acá a hablar sobre eso.

Por eso es que creo que estamos en un problema transicional, y una punta de la transición es el comercio. Creo que el comercio corroe estructuras, costumbres, pero no construye. Esta idea de que el comercio integra, en mi opinión no es tan cierta. La integración se da por voluntad, no es consecuencia de un hecho entre comillas como el comercio, requiere de un tratamiento especial.

Por eso la segunda parte está destinada a responder esa parte de la memoria histórica.

Este asunto que somos los argentinos de los países andinos. Yo quisiera en primer lugar plantear un tema que se da aquí y se da allá, que es la relación entre el Acuerdo de Paz y la emergencia con mayor fuerza y al mismo tiempo, de una redefinición de lo que podemos llamar “nacionalismo”. Es un viejo tema aquí en el Ecuador. Por eso quisiera utilizar una vieja definición de Brading, que es un historiador inglés, que tiene libros estupendos como *El Orden Indiano*, o un trabajo sobre la Virgen de Guadalupe; y tiene una definición en un libro que se titula *El nacionalismo mexicano*, en el que dice Brading lo siguiente: “el nacionalismo para empezar debe distinguirse del patriotismo, es decir del orgullo que uno siente por su pueblo o de la devoción que le inspira su propio país; en general el nacionalismo constituye un tipo específico de teoría política, con frecuencia es la expresión de una reacción frente a un desafío extranjero; sea este cultural económico o político, que se considera una amenaza para la integridad o la identidad nativas, comúnmente su contenido implica la búsqueda de una autodefinición, una búsqueda que tiende a ahondar en el pasado nacional en pos de enseñanzas e inspiración; que sea una guía para el presente”.

La idea que quiero proponerles es que el Acuerdo de Paz, en mi opinión, ha redefinido el nacionalismo en el Ecuador, y ha permitido, en mi concepto, la emergencia de lo que podríamos llamar el patriotismo en los conceptos de Brady; es decir la devoción por el pueblo. Mi idea es que el conflicto entre Perú y Ecuador es un conflicto básicamente de herencia colonial.

El conflicto no es igual, si uno lo compara, al que pasa entre Perú y Chile, que se produjo 50 o 60 años después de iniciada la República peruana, sino que el conflicto emerge prácticamente de manera simultánea con

el nacimiento de las naciones, sobre todo la del Ecuador. La definición de que es un problema de herencia colonial ustedes lo pueden encontrar en el libro de Porras, *Historia de límites*, del año 26 y editado en Perú. Me parece que eso va a definir el imaginario ecuatoriano. Yo quisiera, tratando de ser breve, poner un ejemplo en función a cuatro libros que se produjeron a fines del siglo XVIII cuando son expulsados los jesuitas de América y se plantea todo un debate con la ilustración europea, que era una ilustración eurocéntrica, que pensaba que los americanos eran una especie de seres subdesarrollados de sangre fría y cabezas cónicas... y también contra la imposición española. Esos libros son: "La representación humilde a favor de sus naturales", de un mexicano<sup>1</sup>; "La Historia Antigua de México", de Clavijeros; la "Carta dirigida a los españoles americanos", de Vizcardo y Guzmán, y el caso de Juan de Velasco, que es "El Reino de Quito". En mi concepto, "el Reino de Quito", que fue escrito casi simultáneamente con estos trabajos que producen estos jesuitas como Velasco o como Clavijeros, o como Vizcardo y Guzmán, se publica el año 46.

No tengo tiempo para desarrollar, pero creo que en ese sentido, uno comienza a ver en todo este proceso, en todo este "debate", en mi opinión irreal sobre los "incas quiteños, cuzqueños" y esta ambigüedad entre una identidad que proviene andina del incario, y un pueblo como el incario que invadió el Reino de Quito, y que esa ambigüedad desde mi punto de vista se repite en el asunto de los mapas: El mapa del Protocolo y el mapa del otro protocolo, el Protocolo Pedemonte-Mosquera. Y lo que yo creo que hay que hacer, para terminar esta ponencia, es comenzar a discutir muchas cosas. Ha llegado el momento de sentarse realmente a discutir, a conversar, a establecer también una relación cultural. Me parece que tanto uno como el otro debe comprender y conocer al otro. Desde mi punto de vista estamos en un momento en que esa posibilidad es mucho más real que antes; y como dijo este amigo, el tema no es territorial, es un problema de memoria histórica; y creo que se construye esa memoria histórica común en un contexto diferente, de redefiniciones como el nacionalismo y muchas otras cosas más, me parece que es un tema clave de futuro.

---

1 Documento presentado por el ayuntamiento de México ante la corona en 1771. Algunos autores lo atribuyen a Rivadaneira, otros a José González de Castañeda.

Para terminar, aquí se citaba a Vallejo, yo quisiera terminar citando a un poeta ecuatoriano que se llama Jorge Enrique Adoum, que tiene un bello libro que se llama: *El amor desenterrado y otros poemas* y un poemario dentro de ellos que se llama *Tras la pólvora y Manuela*, y que es un diálogo entre Bolívar y Manuela, en un fragmento, ahí, Bolívar le dice a Manuela: “No hay mapas dijo él, le dijo: soñaremos”. Yo creo que en ese sentido la posibilidad de reencuentro cultural me parece fundamental. Yo creo que existe el espacio suficiente para discutir una serie de cosas. Yo creo que el fin del conflicto nos permite enfrentarnos los unos con los otros, que cada uno exprese lo que siente; y ojala que dejemos en ese proceso de ser los argentinos de los países andinos.

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 fronteras marítimas 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-oriental del Perú y del sur y oriente 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 inmediateamente 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 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).

# 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)

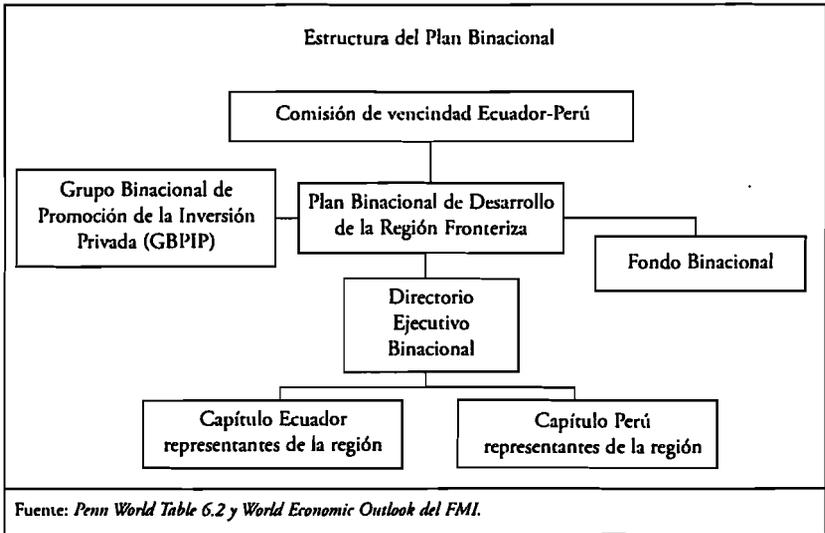
La estrategia de desarrollo de la ZIF acordada por los Gobiernos y propuesta por los equipos técnicos, básicamente buscaba a través de la identificación de unos corredores económicos, sociales y ambientales crear las condiciones para conformar un espacio binacional en el que la presencia activa de la 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 5.879km<sup>2</sup>;
- 16 cantones en la provincia serrana de Loja, con 11.100 km<sup>2</sup>;
- 38 cantones en las provincias amazónicas de Zamora Chinchi, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo con 115.613 km<sup>2</sup>. (Plan Binacional - Capítulo Ecuador, 2007)





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**

<b>Plan Binacional, Capítulo Ecuador, Cantidad de Proyectos con monto y por estado de ejecución. 25-IX-08.</b>								
	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
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>172.633.256</b>	<b>76</b>	<b>169.868.812</b>	<b>22</b>	<b>161.791.527</b>	<b>494</b>	<b>504.293.596</b>
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 bocaneta 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



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.

<b>Perú: un mercado muy importante</b>			
<b>Exportaciones/ Total</b>	<b>USA</b>	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>
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.

<b>Comercio Binacional Ecuador-Peru</b>				
<b>Exportaciones-Importaciones y Balanza Comercial</b>				
<b>Años</b>	<b>Exportaciones Ecuador USD millones</b>	<b>Exportaciones Perú USD millones</b>	<b>Balanza Comercial USD millones</b>	<b>Total de Intercambio Comercial USD millones</b>
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
<b>Resumen</b>				
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](http://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](http://www.planbinacional.gov.ec). (Visitado el 12 de octubre de 2008).

Sistema de indicadores Sociales y Económicos. Siise, 4.5.

**Parte V:**  
**visiones de la seguridad, defensa**  
**y desarrollo binacional**

# Visiones de la seguridad y la defensa

Ántero Flores Aráoz\*

Mil gracias, muy buenas tardes. Excelencias, dignidades, amigos y amigos, damas y caballeros. Encantado de estar nuevamente aquí en la República hermana del Ecuador, y con tantos buenos amigos. Agradeciendo a FLACSO este esfuerzo que ha realizado para destacar lo que diríamos son los primeros diez años de amplia, total y absoluta paz, entre dos pueblos y dos repúblicas hermanas.

Soy bastante franco, soy un converso del tema. Y digo que soy un converso, porque cuando este asunto se veía en el Congreso de Perú se nos pidió que hiciéramos un acto de fe. Pero yo, más que un político soy un abogado, y los abogados no hacemos actos de fe. El abogado que hace acto de fe, seguramente termina mal. Se nos dijo que los documentos ya habían sido visto por los que eran titulares de nuestros respectivos partidos. Yo presidía, incluso había sido secretario general, mi partido y presidía su facción parlamentaria, sin embargo no tuvimos ni la exposición, ni la documentación a tiempo. Y cuando hubo la queja en Perú pusieron una sala, y entonces uno, como en el colegio, en el parlamento pasaba uno por uno por unas vitrinas que estaban alrededor de todo el ambiente para que se pudieran ver y leer sin tener copia. Lógicamente en una situación que no era la más lógica, ni era tampoco una forma de trato, sino de maltrato a la representación parlamentaria.

---

\* Ministro de Defensa del Perú

En consecuencia, le confieso que el motivo de mi voto en contra no fue por el arreglo de paz, fue en protesta por esta forma de tratar a la representación parlamentaria por parte del sector ejecutivo de mi propio país. Esa fue la razón por la que algunos pocos nos negamos a ese convenio. Cuando posteriormente fue conocido, evidentemente expresamos nuestra complacencia, nuestra total conformidad y que era lo adecuado. Para nadie los arreglos satisfacen en un cien por ciento, los abogados lo llamamos el negocio jurídico, no puede haber negocio que sea cien por ciento para uno y cero para el otro, tienen ambos que estar satisfechos. Y esa satisfacción de encontrar puntos de encuentro, arreglos jurídicos y de naturaleza política, yo creo que fueron sustanciales; así como fue también sustancial la tarea de los garantes y también la comunidad internacional que ayudó muchísimo. Nuestras dos Cancillerías actuaron con prolijidad y, yo les diría, con la reconocida solvencia diplomática y jurídica que las caracteriza. Hicieron un excelente trabajo del cual creo todos estamos orgullosos. Que se hubiera querido avanzar muchísimo más en estos diez años, quién no lo hubiera querido. Pero se ha avanzado. Comentaba que en el tema económico también se ha avanzado, no lo suficiente, pero a veces no por los países cooperantes que no es que no cumplieran sus ofrecimientos, sino que muchas veces las contrapartidas nacionales no se dieron. En esta celebración de estos primeros diez años, en que podría ser fructificante ese período de tiempo para lograr que se cumplan los ofrecimientos de hace diez años, lamentablemente la situación de este mundo globalizado cambió; y los países que pudieran cooperar en estos desarrollos primero tienen que ver como salvan su crisis económica financieras antes de extender una mano amiga a otros países. Porque si hablé de fe, ahora hablo de caridad y la caridad empieza por casa.

En el sector a cargo de Javier<sup>1</sup> y el mío hemos avanzado y hemos avanzado mucho. El avance ha sido en general medidas de confianza y tener línea abierta para resolver todos los días problemas que se pueden presentar, y actuar en conjunto en muchas otras tareas ha sido realmente muy eficiente. El trato diario o muy periódico, o cada vez que es necesario, realmente el trato permanente diría, ha ayudado no solo a generar con-

---

1 Javier Ponce Cevallos, ministro de Defensa de Ecuador

fianza, sino también ayuda a generar amistades personales y cuando surgen las amistades personales van estrechando los lazos de afecto y amistad de los países a los que se representan. Esa relación personal es realmente insustituible. Y entre los sectores de defensa de Perú y de Ecuador esa confianza se da. No solamente a nivel ministerial sino que hemos logrado que sea también a través de los comandos conjuntos, la Marina, la Aviación, el Ejército. Incluso se han suscrito una serie de convenios de entendimiento entre los dos sectores. Vamos a hacer cosas en común; queremos por ejemplo, en los temas de ayuda, en ONU, en las operaciones, poder tener contingentes conjuntos binacionales, no nacionales, que vean que Ecuador y Perú quieren conseguir la paz en otros países, y en eso estamos empeñados. Todos los días surgen pequeñas cosas, las ayudas en los desastres, las ayudas en pérdidas de navíos y otras embarcaciones menores. Yo le contaba al ministro, a don Javier, que una lancha peruana a vela que ha estado en actividades deportivas en Galápagos no llegaba a Perú, y como su gente de la Marina y de Aviación, en cuanto llegó la comunicación desde Perú, se pusieron a actuar y a buscar. Y que todos los días nos han ido dando cuenta de las zonas donde han hecho las búsquedas. Hay cosas concretas que se hacen a diario, parecerán pequeñas, pero la suma de cosas pequeñas van haciendo las grandes cosas en esta tarea de seguir estrechando nuestros lazos.

Yo tenía algunas cosas escritas y las voy a señalar.

La relación binacional se encuentra en su mejor momento histórico; situación que viene evolucionando de forma positiva, rápida y progresiva desde la firma de los tratados de 1998. En el ámbito de la defensa el nivel de confianza alcanzado nos permite afirmar que en la actualidad ambas políticas se orientan hacia un concepto fundamental y moderno que permite acelerar el desarrollo bilateral, la seguridad cooperativa. Los dos países, sus pueblos y Gobiernos se encuentran comprometidos en seguir construyendo un clima de paz y confianza, condición indispensable para el desarrollo de dos pueblos hermanos unidos por una historia común. Los problemas que existieron entre dos naciones hermanas no deben ser olvidados, sino recordados como una referencia invaluable para que las

nuevas generaciones que vivirán en paz, compartiendo objetivos y proyectos, puedan cuantificar y cualificar el nuevo clima que hoy nos une y hermana, avizorando un futuro común de bienestar y desarrollo.

Las fuerzas armadas también comparten ese proyecto y contribuyen con él dentro del marco de sus mandatos constitucionales, haciendo frente a las amenazas comunes que nos afectan, contribuyendo al desarrollo nacional, a la integración fronteriza y cooperando en caso de desastres naturales. Conservando a su vez su capacidad de reaccionar frente a la violación de las soberanías nacionales y en defensa de los enemigos internos y externos, que pongan en peligro su integridad, independencia y la democracia que constituyen los bienes más preciados de nuestros pueblos.

La decisión manifiesta de sus Gobiernos, en representación democrática de la voluntad de los pueblos, es de convertir en política de Estado el acercamiento y desarrollo conjunto de ambos países. Políticas que tienen la condición de permanentes e imperecederas, asegurando de esta manera un futuro común de paz. Un claro ejemplo de ello es que estamos a pocos días de la 2<sup>da</sup> reunión de los gabinetes binacionales encabezada por los dos jefes de Estado. Mecanismo que solo se puede concretar cuando se tienen identificados los objetivos comunes y se han superado definitivamente aquellos aspectos que nos mantuvieron separados por más de 150 años.

En el ámbito de la competencia de mi sector y en el marco de este importante foro, quisiera pasar a nombrar someramente algunos indicadores que dan clara muestra de los avances alcanzados en los campos de la seguridad y la defensa entre ambos países.

Se ha promovido el intercambio de información y diálogo, mecanismo de coordinación y consulta política 2+2 que ya ha realizado, a la fecha, dos reuniones y que a través de sus acuerdos permiten avanzar en el estrechamiento de los lazos de paz y amistad, además de adoptar acuerdos operativos en diversas áreas de interés común. Se han establecido canales de comunicación y coordinación fluidos, tanto en el ámbito político como en el ámbito operacional de la defensa, ampliando por ejemplo la red sudamericana de transferencia de datos; esfuerzos comunes y coordinados en las operaciones de desminado en la frontera común, manteniéndose reuniones periódicas de las autoridades nacionales, reuniones bilaterales

de inteligencia a nivel estratégico y operacional, visitas, intercambios de personal, establecimiento de enlaces y presencia recíproca. Principales autoridades políticas y militares de ambos países realizan mutuas visitas. Clara muestra de esta excelente relación es que se comparten por ejemplo cursos en el simulador de vuelo del avión A 27.

La representación diplomática militar incluye representantes de los tres institutos armados. El intercambio de oficiales para cursos de operaciones de paz y la conformación de un contingente combinado para la participación de estas operaciones, especialmente en Haití, como antes ya lo había mencionado. Además, se cuenta con lo siguiente:

- Visitas recíprocas de oficiales y cadetes de nuestras escuelas de formación.
- Pasantías de médicos militares de los hospitales de nuestras mutuas fuerzas armadas.
- Estudios conjuntos en los centros de altos estudios de defensa de ambos países.
- Cooperación bilateral en el desminado.
- Realización de ejercicios de búsqueda y rescate.
- Coordinación entre los actores de los sistemas de defensa civil en la zona fronteriza.
- Trabajo bilateral de demarcación fronteriza con apoyo permanente de las FFAA.
- Verificación del mantenimiento del puesto de vigilancia de pongos en la línea fronteriza.
- Negociaciones de acuerdos.

- Cartilla de seguridad y normas de comportamiento para puestos de vigilancia.
- Convenio de cooperación de intercambio de Perú y Ecuador, IAEN.
- Convenio de cooperación entre los sistemas de bienestar y salud de personal de ambos países.
- Se cuenta con un sistema de información operacional entre ambos países.
- El programa de desminado voluntario continuará, y lo hacemos de mutuo y común acuerdo, y hay muchísimas otras tareas como lucha contra la corrupción, terrorismo y narcoterrorismo que mucho daño hace a nuestros países.

Finalmente, concluyo que se ha avanzado y se seguirá avanzando, pero más que evaluar lo sucedido, lo que sirve es seguirnos proyectando a futuro, porque juntos podemos muchísimo más que estando separados.

# La visión ecuatoriana de la seguridad y la defensa

Javier Ponce\*

Para mí es una sorpresa la afirmación inicial de Ántero con respecto a su primera actitud frente a los procesos de paz. Creo que es interesante ahora un encuentro cuando inicialmente hubo disposiciones distintas. Yo personalmente, estoy asumiendo todos los riesgos, yo tuve fe y partí de una fe ciega en el proceso y creo que hice todo lo posible para participar con esa fe en el proceso de paz.

Un conjunto de elementos a los que voy a referirme a propósito de estos diez años de paz, que involucran a la relación precisamente entre los países vecinos, y particularmente a la relación con Perú, con quien en estos diez años hemos reconstruido nuestra memoria común. Al mismo tiempo los Acuerdos de Paz nos han permitido mirar al interior de nuestros aparatos militares en búsqueda de una redefinición de sus logros.

Dos aspectos, me parece, surgen como los más destacados en este momento, en cuanto a nuestras fronteras. El uno es comenzar a pensar, con toda la audacia que eso significa, en un desarme de nuestra frontera sur, que comience con una transparencia de nuestros programas militares. Y en la frontera norte, una reconstrucción social de nuestra frontera, y subrayo lo de una reconstrucción social, porque hoy está sujeta a soluciones estrictamente militares. En este sentido las relaciones con Perú se han fundamentado en nuestras concepciones de seguridad y defensa, con diálogos regulares entre las tres fuerzas militares y como si en estos diez años hubiéramos tenido urgencia por superar décadas de distancia.

---

\* Ministro de Defensa del Ecuador

En el centro de esta ecuación de seguridad, desarrollo y defensa, que es el tema de esta mesa, se encuentra el concepto de seguridad que apliquemos y que nos permita entender de qué ámbitos de desarrollo y de qué especificidades estamos hablando.

América Latina sigue buscando su propio sendero en este campo, luego de haber sufrido décadas de una militarización del concepto de seguridad y un sometimiento a los mandatos dictados en el marco de la guerra fría. No olvidemos que América Latina en general, se ha constituido como una de las regiones del planeta que se caracteriza por ser depositaria de planes y proyectos externos que tanto tuvieron que ver en la tensión de las relaciones con Perú. Desde los clásicos preceptos de amenaza interna y externa, incluidos en las nociones de seguridad nacional que acompañaron a los regímenes autoritarios durante algunas décadas, hasta los contemporáneos ensayos en torno a la seguridad ciudadana y el combate al crimen internacional organizado.

En este contexto, el fin de la Guerra Fría produjo un replanteamiento de los modelos de defensa y seguridad. En cuál de esos modelos situaríamos a nuestros países, nos preguntamos. Remite a una presencia de lógicas del pasado que se niegan a ser transformadas. ¿Cómo entender las nuevas relaciones vecinales en un mundo multipolar? Sospechamos que las respuestas a estas preguntas son bastante complejas.

La seguridad y la defensa tienen necesariamente que ser pensadas como instrumentos que garanticen la soberanía nacional, fortaleciendo al mismo tiempo la integración de los pueblos vecinos y salvaguardando la plena integridad territorial de los países. En ello me parece que es fundamental lo que hemos avanzado en estos diez años en términos de una colaboración estrecha para el desminado de nuestras fronteras y en el compartir información, como señalaba Ántero.

La aparición de nuevos procesos de integración ha permitido establecer intereses comunes de defensa y seguridad. El ejemplo más claro, y para mí muy relevante, es uno que compartimos con el Perú y América del Sur, que es la idea de construcción del Consejo Sudamericano de Defensa que demuestra la factibilidad de poner en práctica viejos anhelos de nuestros países. Una revisión de los cambios en nuestros países nos permite afirmar que se están generando transformaciones en los temas de seguridad y de-

fensa, metodologías compartidas, transparencias en el gasto militar, acercamientos recíprocos con los países limítrofes, participaciones conjuntas y modificaciones en los cuerpos de defensa, que nos permiten confirmar que asistimos a procesos de reforma importantes. En estas transformaciones las rectorías de las políticas de defensa son ejercidas ahora en países como Ecuador y Perú por autoridades civiles en plena armonía con el desempeño de la democracia. No se trata de presentar maquillajes de reformas sino de ejercer el control democrático de la defensa.

La difusión de una concepción democrática de la defensa implica adaptar los roles de las fuerzas armadas a las necesidades de los procesos de integración, a los nuevos mecanismos de cooperación y afrontar amenazas comunes entre vecinos que ponen en riesgo diversos ámbitos de nuestros países. Son importantes en este plano las modificaciones a las doctrinas de seguridad nacional en muchos de nuestros Estados. Los debates sobre tradicionales doctrinas de seguridad, tienen importantes consecuencias para los diseños institucionales. En esta dinámica aparecen distanciamientos respecto a percepciones y moldes que se establecían en países hegemónicos. Sin lugar a dudas, el problema del narcotráfico, en el que existe colaboración entre Ecuador y Perú, representa un reto enorme para las instituciones de seguridad de nuestros países, pero también se ha prestado para confusas actividades poco transparentes de los aparatos de defensa y seguridad. En ese plano los límites estrictos de las competencias institucionales de la defensa y la seguridad tienen necesariamente que ser definidos. Existen muchos casos en los que el tema del narcotráfico se ha utilizado para crear peligrosas dependencias hacia EE.UU. que han vulnerado la misma integridad territorial y la soberanía nacional. De ahí que sea una prioridad la redefinición de las agendas antinarcóticos en nuestros países y la manera como se proceda la cooperación internacional en este plano, pues estamos trabajando en formas novedosas que modificarán las relaciones con los países productores y consumidores de drogas.

En el área del desarrollo se establecen importantes dinámicas de cooperación en la frontera entre Ecuador y Perú que se relacionan con el manejo ambiental, el tema vial y la prevención de los desastres naturales. En países como los nuestros, donde la presencia de las fuerzas armadas es crucial para atender a las poblaciones en casos de inundaciones, terremotos,

erupciones volcánicas, se están abriendo canales en foros binacionales e internacionales y en sistemas de intercambio de información geográfica que favorece la información en casos de desastres.

Es importante mencionar que en la redefinición de roles y alcances de las fuerzas armadas respecto a su papel empresarial, se están ejecutando metodologías que transparentan la decisión y presupuestos que buscan la generación de una poderosa industria militar regional. En estricto sentido las empresas e industrias nacionales tienen que estar insertas en los campos que les competen, pero eso no puede ser pensado en blanco y negro, pues el desarrollo y la investigación tecnológica abren el paso. Allí es donde los desarrollos tecnológicos que han hecho las FF.AA. y que pueden impulsarse a nivel de relaciones binacionales, sirven de insumo para la comunidad científica en general y un área de conocimiento específica como el de diseños de software para medir cambios climáticos en los océanos.

Como parte de las nuevas tendencias, finalmente no puedo dejar de mencionar los esfuerzos para, en el marco de un profundo respeto entre los países, reformular los servicios de inteligencia nacionales. La creación de leyes de inteligencia, de controles cruzados del sector legislativo, una evaluación interna constante y el establecimiento de visiones y metas por parte de las autoridades democráticas aparece como uno de los grandes retos y tendencias en los que estamos trabajando actualmente.

# Seguridad, Defensa y Desarrollo diez años después

Adrián Bonilla\*

Señores ministros, queridas amigas, amigos:

La idea de esta presentación es tratar de pensar juntos que es lo que ha cambiado en la relación en términos políticos y de defensa entre el Ecuador y el Perú diez años después de los Acuerdos de Paz del 98.

## *Cómo estábamos en 1998*

Los discursos que alimentaban las políticas de defensa y que alimentaban la política exterior eran discursos que representaban temas que se construían alrededor de imágenes nacionalistas. La identidad nacional, los signos que afirmaban la imagen de nación, y, dentro de esos signos, en el caso ecuatoriano al menos, el territorio como el más potente de ellos. Predominaba tanto para la política exterior como para la política de defensa una agenda que ponía en primer lugar lógicas de seguridad. Percepciones catastróficas, si cabe el término, de la amenaza, pero tenían sentido porque independientemente de que la relación nunca hubiera estallado en lógicas de violencia generalizada, después de 1942 el Ecuador y el Perú no vivieron en paz. La hipótesis de conflicto no era fantástica, ni para las fuerzas armadas, ni para las diplomacias. La hipótesis de conflicto y

---

\* Director FLACSO-Ecuador.

de guerra, en cualquier nivel de esta, era algo con lo que había que trabajar cotidianamente, algo que estaba internalizado, algo con lo que se contaba.

La construcción del objeto de la seguridad, al menos en el caso ecuatoriano, era el territorio. El territorio de una u otra manera impregnaba la imagen de lo nacional; era el signo más fuerte de esa identidad. Las políticas exteriores eran políticas contradictoras, excluyentes, difíciles de conciliar. ¿Por qué? Porque partían de una premisa: la premisa de una imagen física de lo que los ecuatorianos suponían era el territorio nacional y aquello que los peruanos planteaban era legítimamente el territorio peruano. Las tradiciones de la diplomacia venían de experiencias históricas distintas pero con un origen común. Y es el hecho de que todas las repúblicas latinoamericanas se generan a partir de límites coloniales que se superponían, que eran difusos, que no tenían razón de ser como límites de repúblicas porque estas no existían. No existía Ecuador antes de que Ecuador se fundase. Mal podía haber límites previos a la existencia de Ecuador, o límites de Paraguay, teníamos superposiciones. Acordémonos que en ese entonces la Iglesia no estaba separada del Estado. Que los límites religiosos tenían valores jurídicos. Que había límites de carácter jurisdiccional, las audiencias y sus presidentes, que había límites que estaban contruidos por razones de distritos militares, las capitanías militares o políticas, los virreinos. De manera que cuando todas las Repúblicas latinoamericanas nacen, incluyendo Ecuador y Perú en su fase republicana, esos límites estaban en la imagen de quienes gobernaban las repúblicas y que eventualmente ni siquiera se conocían. No sabíamos que era Ecuador y que era Perú cuando en 1941 se firmó un protocolo que imaginaba un horizonte geográfico que no existía. Estas políticas exteriores se plantean entonces sobre una imagen del territorio y esas políticas exteriores plantean objetivos de defensa alrededor de estas imágenes.

La percepción ecuatoriana era esta necesidad, esta pulsión por acceder al Amazonas, que era una pulsión del siglo XVIII, consolidada al siglo XIX por el hecho de que las tierras de la Real Audiencia de Quito y luego de Ecuador, eran tierras de las más lejanas de la metrópoli. Para llegar a Quito había que tomar un vapor que iba por el Cabo de Hornos, no existía el Canal de Panamá, y era lejísimo. El llegar al Amazonas era una cuestión estra-

tégica, era vista, y hasta muy avanzado el siglo XX, como una vía de salida hacia el Atlántico y como una vía de conexión con la metrópoli.

En el caso peruano el objetivo de defensa hasta hace 10 años era consolidar la frontera que no estaba del todo cerrada por los límites que el Protocolo de Río de Janeiro determinaba. En rigor, lo que ocurrió, que es la hipótesis que quería plantear, es que en el caso ecuatoriano, la paz es posible porque el objetivo nacional en su relación con el Perú cambia y deja de ser este acceso al Amazonas para convertirse en una agenda un poco más amplia que tiene temas comerciales y múltiples otras interdependencias como eje central.

El contexto político en América Latina y en los dos países en la región andina en los últimos 10 años cambió también.

En Ecuador, en 1995, cuando el conflicto estalla, se inicia también la etapa de turbulencia política, de inestabilidad. Recordemos que en 1995, el hombre fuerte del Gobierno de esa época, que dirigía la política y la economía, el vicepresidente, tuvo que salir del país porque fue encausado por el Congreso. Unos meses después el presidente elegido duró seis meses en el poder y fue derrocado por una interpretación del Congreso apoyada por los militares; y comenzamos la sucesión de tres presidentes que no terminaron su mandato.

Pero este no es un fenómeno exclusivamente ecuatoriano, en la década de los 90, asistimos, en la Región Andina, procesos dramáticos de erosión de todas las instituciones, de erosión del Estado de derecho que acompañan a intentos de implementación de políticas liberales en la economía. Mientras en Ecuador vivíamos este período de inestabilidad y turbulencia política, en Perú teníamos un largo gobierno que casi toda la literatura académica ha definido como autoritario. El peso del presidente era importante y, según múltiples referencias, también el peso de las Fuerzas Armadas en las decisiones políticas y sin duda, el Estado peruano, así como el ecuatoriano, debate la construcción de sus recursos públicos alrededor de estas lógicas liberales que, de una u otra manera, intentan, revitalizar la economía desde el mercado, reduciendo las capacidades de los Estados.

América Latina en su conjunto va perdiendo, después de la Guerra Fría, relevancia política el ámbito global y la decisión de Estados Unidos,

que es la potencia central en este hemisferio. Pero en términos políticos no debemos olvidar que el peso de Estados Unidos en la década de los 90, en la vida cotidiana y en las decisiones políticas de los países de la Región Andina, era sin duda mayor que el que se observa en los comienzos del siglo XXI, sobre todo en los últimos años. Y hace diez años era un buen momento para el multilateralismo. Era probablemente un gran momento de la OEA, un momento bastante aceptable de la historia, un poco accidentada, de la Comunidad Andina; y todo esto de alguna manera permite que sea una instancia *ad hoc*, multilateral, pero que contaba con el respaldo de los organismos multilaterales, la instancia de los países amigos, que en el Protocolo eran los países garantes, los que finalmente intervienen para mediar y establecer estándares legítimamente aceptables para los dos Gobiernos que permita la solución del conflicto.

### *10 años después*

Lo que tenemos es una prolongada inestabilidad política en toda la región andina, con excepciones. Después de Fujimori, Perú es en realidad la excepción. En 1998 no solamente que se implementa el Plan Colombia sino que es elegido el actual presidente venezolano. Tenemos además la elección del presidente de Colombia y tenemos una nueva etapa en la región andina. Pero a nivel internacional también. Situaciones emblemáticas que van transformando las políticas de defensa: el triunfo de los republicanos en EEUU, pero yo creo que es sobretodo determinante, en cómo se construyen las políticas de defensa a nivel global, el atentado a las torres gemelas en el año 2001, que da como consecuencia la primera estrategia de seguridad nacional de la administración republicana en el año 2002 que, creo yo, tiene dos elementos importantes. Primero está la idea de pretensión, que es global, y luego la relevancia que nunca antes tuvo el tema del terrorismo para las políticas internacionales.

Como consecuencia de esto, para la Región Andina y para América Latina, pero particularmente para los países andinos, tenemos dos cosas. Esta pérdida de relevancia que habíamos señalado anteriormente se acentúa, y luego, el tema del terrorismo cambia la agenda de seguridad de

Estados Unidos e influye en la construcción de las agendas de defensa y seguridad de los países andinos.

### *Qué es lo que tenemos en términos de multilateralismo*

Tenemos la crisis de las entidades multilaterales como consecuencia de fenómenos globales, las entidades multilaterales que operan en el hemisferio occidental. La Comunidad Andina por ejemplo, que es la instancia política y de mercado más importante, no pudo procesar el conflicto Ecuador-Perú, no procesó la polarización política en Venezuela, no procesó la inestabilidad política de Bolivia y Ecuador, no procesó tampoco el autoritarismo que la literatura académica ha identificado en Perú. No lo procesó la Comunidad Andina y tampoco otras entidades multilaterales; no procesó ninguna de las crisis importantes hasta el punto de llegar a darles solución.

Lo que tenemos en estos momentos, a diferencia de los últimos diez años, es un debilitamiento de las entidades multilaterales, de todas las instancias multilaterales, pero particularmente creo que en nuestro sector, la Comunidad Andina. Esto se ha dado por razones políticas que no tienen que ver con la voluntad política ni las capacidades de las personas que las dirigen.

Hemos asistido, en la Región Andina, a la emergencia de nuevos regímenes políticos que, independientemente de la ideología, se caracterizan en la mayoría de países por fuertes liderazgos personalizados que resaltan sobre una retórica antisistema y sobre el colapso del sistema de partidos.

### *¿Qué tenemos ahora?*

Más bien dicho, los datos de 2006 de las relaciones entre Ecuador y Perú.

Los presupuestos de defensa de Ecuador y de Perú arrojan que en Ecuador tenemos el 3,14% del PBI, mientras que en Perú se gasta el 1,40%. Esto tiene que explicarse; sobre todo, si sabemos que en Ecuador las Fuerzas Armadas en 2006 tenían 38.000 efectivos, mientras en Perú

113.000 aproximadamente; en Ecuador los efectivos estaban distribuidos de la siguiente forma: en el Ejército 25.000, en la Marina 7.000, en la Aviación 6.000. Lo que pasa es que los datos ecuatorianos se inflan porque la institucionalidad que heredamos de la transición de los regímenes militares a los civiles pesa en el presupuesto ecuatoriano. Ahí está obra pública, sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, ahí está la inversión, ahí está incluso la deuda pública. De lo contrario el presupuesto de defensa ecuatoriano tendría que ser proporcional al número de efectivos que hay entre uno y otro país, que es aproximadamente la tercera parte.

Cambian también las agendas de defensa y cambian también las amenazas diez años después de los acuerdos de 1998. La preocupación ecuatoriana no es, sin duda, la hipótesis de un conflicto con Perú. La preocupación ecuatoriana, como consecuencia de las lógicas que ha tenido el conflicto de Colombia, es cómo contener los efectos del conflicto colombiano en su territorio y mantener algo parecido a un aislamiento de su contaminación. Los problemas de Perú siguen siendo problemas sociales, pero sí es necesario identificar, creo yo aquí, que las necesidades de defensa de Perú y de Ecuador son distintas y las agendas de defensa de Perú y de Ecuador son distintas. Su aproximación al fenómeno central luego de los atentados a las torres gemelas también es distinta; la aproximación de Ecuador al concepto de terrorismo es muy distinta a la de Perú.

Hay algunas diferencias, pero las buenas noticias son que no existe más la percepción de conflicto.

Plantearía que hay una agenda posible de construir y en la cual avanzar. Experiencias como la homologación de gastos militares, experiencias de transferencia y medidas de confianza mutua, muy avanzadas, son perfectamente posibles, y diría, son una consecuencia lógica que hay que explorar después de estos diez años.

**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**

David R. Mares\*

## **Introducción**

A diez años de la firma de paz entre Ecuador y Perú es obvio que dicha decisión de poner fin a la disputa territorial después de más de siglo y medio refleja la voluntad de los pueblos. Ambos signatarios del tratado de paz (Jamil Mahuad y Alberto Fujimori) renunciaron a su presidencia en desgracia y enfrentaron demandas legales en su contra y en Ecuador la constitución política será reemplazada por otra. A pesar de todo esto, los términos de la paz no han sido tema de discusión; tal falta indica que la paz ha sembrado raíces profundas en cada uno de los pueblos, ya que ningún político serio ha visto ventaja en denunciar los términos de la resolución.

El éxito del proceso que resolvió la disputa entre los dos países lleva a la consideración de que sí sería bueno buscar repetirla en otros conflictos en la región ¿Cuál es, entonces, el “modelo” de negociación que se dio en el caso Ecuador-Perú? Algunos dirán que ejemplifica la actuación de la diplomacia regional y la voluntad de los organismos internacionales para complementar las negociaciones con ayuda dirigida al desarrollo económico. Según este entendimiento, la participación de los países regionales permite despolitizar los términos de la paz de manera suficiente para que los ciudadanos de los países en disputa puedan aceptarlos y la aportación

---

\* Profesor de University of California, San Diego, Estados Unidos de América

de financiamiento para proyectos de desarrollo mutuo en las zonas en conflicto crea una situación en que todos ganan.

Sin embargo, esta es una visión peligrosamente sesgada del “modelo Ecuador-Perú” en cuanto a la resolución de conflictos. En este trabajo demuestro la relevancia contemporánea del tema “resolución de conflictos en la región” y luego subrayo las complejidades del supuesto modelo Ecuador-Perú para indicar que, entendido en su totalidad, tal modelo puede llevar a más conflicto en vez de paz, si los países revisionistas de alguna situación lo tomasen como guía. El modelo se podría titular “la militarización en busca de una resolución.” En la conclusión detallo las verdaderas lecciones de la manera en que se resolvió el conflicto entre Ecuador y Perú y cómo se podría minorar la atracción del modelo.

### *La relevancia del tema para América Latina contemporánea*

Las disputas respecto de dónde termina la jurisdicción de un país y comienza la de su vecino pueden abarcar extensiones vastas de territorio—Venezuela reclama dos tercios del territorio reconocido internacionalmente como Guyana—o pueden tratarse solo de la delimitación precisa de una frontera reconocida en términos generales—Chile se quejó de un mapa oficial argentino que hacía aparecer como si la delimitación de los Hielos Continentales se hubiera hecho ya—. El término “frontera” se refiere tanto a divisiones terrestres como marítimas y aéreas (estas últimas también se refieren a las normas que rigen el comportamiento de naves que se encuentran en esos espacios). Todos estos desacuerdos tienen en común que implican cuestiones de soberanía, que tienen valor simbólico y que históricamente han producido conflictos violentos (y en la época contemporánea siguen produciendo situaciones tensas entre países de la región).

Desde su independencia, América Latina ha resuelto una gran cantidad de disputas interestatales de manera pacífica, utilizando negociaciones bilaterales, y la mediación y el arbitraje internacional. La resolución pacífica de conflictos sigue vigente en la región: Venezuela y Dominica llegaron a un acuerdo sobre la Isla de Aves en 2006; Honduras y Nicaragua aceptaron la resolución de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)

sobre su frontera marítima; las disputas entre Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y Colombia, Perú y Chile, y Argentina y Uruguay se encuentran en distintas fases del proceso en el marco de la CIJ; mientras que la Organización de Estados Americanos (OEA) está promoviendo el entendimiento entre Guatemala y Belice, y la diplomacia bilateral está recuperando fuerza entre Bolivia y Chile.

No obstante, se desarrollan nuevas disputas o se renuevan viejas, aun cuando las relaciones económicas avancen o se consiga resolver un punto del diferendo. Por ejemplo, cuando la CIJ emitió su dictamen sobre el Golfo de Fonseca, en 2003, el hecho de que se ignorara el caso de la Isla Conejo creó una nueva controversia. Los avances tecnológicos y el alza de los precios de los hidrocarburos y demás materias primas, estimulan el interés sobre el mar. Los Gobiernos lo contemplan como un recurso estratégico, a la vez que los intereses privados lo ven simplemente como un recurso para explotar; ambos puntos de vista provocan controversias entre Colombia y Nicaragua; Venezuela y Trinidad y Tobago; Perú y Chile, y Venezuela y Guyana, entre otros.

La realidad, desconocida por muchos, es que hoy los Estados latinoamericanos participan en 38 casos en los que la soberanía de uno está en juego, o está siendo violada por otro.

<b>Cuadro N.º 1 - Disputas interestatales contemporáneas en América Latina</b>	
<b>Países</b>	<b>Asunto en disputa</b>
Guatemala-Belice	Delimitación fronteriza.
Guatemala-Honduras	Delimitación del río Motagua.
Honduras-El Salvador-Nicaragua	CIJ, resolución sobre Golfo de Fonseca; requiere de la negociación tripartita.
Honduras-Nicaragua	Delimitación marítima en el Atlántico; migración.
Nicaragua-Colombia	Territorial: Islas San Andrés & Providencia, incluyendo derechos a la exploración de hidrocarburos.
Honduras-Cuba	Delimitación marítima.
Honduras-El Salvador	Territorial: Isla Concejo.
Costa Rica-Colombia	Costa Rica no ratifica tratado de límites con Colombia hasta que Colombia no resuelva su disputa con Nicaragua.
Colombia-Venezuela	Delimitación fronteriza; migración; presencia de guerrillas; contrabando.
Venezuela-Trinidad & Tobago	Delimitación marítima
Venezuela-Guyana	Territorial: Venezuela reclama 2/3 de la Guyana.
Brasil-Uruguay	Zona del arroyo da Invernada (Arroyo de la Invernada) del río Quaraí (río Cuareim) y las islas en la convergencia de los ríos Quaraí y Uruguay.
Bolivia-Chile	Territorial: salida al Pacífico, aguas del río Lauca.
Ecuador-Perú	Delimitación marítima.
Chile-Perú	Delimitación marítima.
Argentina-Gran Bretaña	Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.
Ecuador-Colombia	Guerrilla colombiana se refugia en Ecuador.
Nicaragua-Costa Rica	Derechos a la navegación ribereña.
Argentina-Uruguay	Papelera sobre el río Uruguay.
Haití-República Dominicana	Migración.
Antártida (Argentina, Chile, Brasil)	Tratado Antártico no resuelve el reclamo de ocho países, incluyendo los tres latinoamericanos.
E.E.UU.-Argentina	Límites del Río de la Plata reclamado por Argentina; un reclamo de mar territorial en exceso de 12 millas náuticas; el cierre de las líneas establecidas para la bahía de San Matías, y golfos Nuevo y San Jorge.
EE.UU.-Chile	Reclamo chileno de 350 NM de la Isla de Pascua y de la isla de Sala y Gómez.
EE.UU.-Colombia	Colombia establece líneas de base rectas; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. en 1988 y 1996.
EE.UU.-Brasil	Decreto de Brasil que establece la necesidad de un permiso para el paso de más de tres buques de guerra a la vez de la misma bandera por el mar y los puertos territoriales; legislación para regulaciones de seguridad relacionadas con los buques de guerra y otras naves públicas en mar territorial; declaración de Brasil que reza que bajo la Convención del Derecho del Mar los ejercicios militares extranjeros en al Zona Económica Exclusiva (ZEE) requieren autorización previa; los

## Modelo de negociación de conflictos: el caso peruano-ecuatoriano

Países	Asunto en disputa
	estados ribereños tienen derechos exclusivos para regular la construcción y uso de las instalaciones dentro de la ZEE y en la plataforma continental, y que la prohibición contra la amenaza o el uso de la fuerza se aplica a las áreas marítimas bajo jurisdicción del estado ribereño. La declaración de la Convención del Derecho del Mar de 1988 prohíbe abordar, inspeccionar, o capturar sospechosos y naves bajo sospecha de participar en el tráfico ilícito de estupefacientes sin la autorización del estado ribereño si la nave está dentro de la ZEE y que los ejercicios militares dentro de la ZEE requieren el consentimiento del estado ribereño.
EE.UU.-Costa Rica	Ley costarricense que requiere que los barcos pesquero extranjeros extiendan notificación al transitar en la ZEE; CR establece líneas de base rectas a lo largo de la costa en el Océano Pacífico; decreto costarricense que establece la obtención de un permiso por parte de los barcos pesqueros con bandera extranjera antes de transitar por aguas costarricenses.
EE.UU. -Cuba	Decreto cubano de 1977 que establece líneas de base rectas; operaciones afirmativas por parte de EE.UU. 1985-1987; base naval norteamericana en la Bahía de Guantánamo que solo por acuerdo mutuo o abandono por parte de EE.UU. podrá devolverse a Cuba.
EE.UU. -República Dominicana	Reclamos de línea de base recta por parte de R.D.: afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1967, 1987, 1991, 1992.
EE.UU. -Ecuador	Ecuador reclama mar territorial de 200 NM; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1980, 1985-87, 1989-94; reclamos de línea de base recta por el Ecuador; extensión ecuatoriana de la plataforma continental hasta la cadena montañosa bajo el mar de Carnegie, incluido el archipiélago de Galápagos.
EE.UU. -El Salvador	El Salvador reclama a 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1982, 1986-87.
EE.UU.-Guyana	Requerimiento guyanés de que los buques de guerra extiendan notificación antes de ingresar a las 12 NM de mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1988.
EE.UU.-Haití	Reclamos de línea de base recta por Haití; afirmaciones operativas por parte de EEUU 1986, 1987, 1991; reclamo haitiano por jurisdicción de seguridad en 24 NM de zona contigua; prohibición haitiana "para ingresar a puertos, aguas territoriales y la ZEE si (...) se transportan desechos, basura, residuos o cualquier otro material que pueda poner en peligro la salud de la población del país y contaminar el ambiente marino, aéreo y terrestre."; Isla Navaza
EE.UU.-México	Reclamos de línea de base recta por México en el Golfo de California; reclamo mexicano de la parte norte del Golfo de California como aguas internas

Países	Asunto en disputa
EE.UU.-Nicaragua	Decreto nicaragüense sometiendo a sus leyes y a los acuerdos internacionales a los barcos mercantes que transiten por las 200 NM de mar territorial; Nicaragua requiere previa aprobación para el tránsito de aeronaves y barcos por el mar territorial; decreto nicaragüense de una zona de seguridad de 25 NM que requiere 15 días de notificación previa para buques de guerra/aviones militares y 7 días para el tránsito de civiles
EE.UU.-Panamá	Declaración panameña de 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979-80 y 1985-90; reclamo panameño del Golfo de Panamá como "bahía histórica".
EE.UU.-Perú	Decreto peruano de 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1980, 1985-88, 1990-94.
EE.UU.-Uruguay	Límite del Río de la Plata reclamados por Uruguay como "derecho histórico"; reclamo uruguayo de 200 NM como mar territorial; restricciones a los ejercicios militares dentro de la ZEE.
EE.UU.-Venezuela	Reclamo venezolano de línea de base recta, y de 15 NM de jurisdicción de seguridad en el mar territorial.
Fuente: CIA, <i>The World Factbook 2008</i> , U.S. Department of Defense, <i>Maritime Claims Reference Manual 2005</i> ; <i>International Boundary Research Unit</i> ; CIJ.	

Lamentablemente, a veces estos desacuerdos interestatales llegan a tal grado que una o dos de las partes recurren al uso de la fuerza. No debemos de entender el uso de la fuerza solo como un intento para imponer una solución, sino también como un recurso para promover su visión del asunto o llamar la atención de otros países. Tal atención se espera sea útil para conseguir una resolución negociada, que el que militariza la disputa no crea que lo logre sin ayuda de terceros. Desde 2000 y hasta mediados de 2008, se han dado en la región 25 casos en los que los Gobiernos han empleado estas formas de comunicación. Los países involucrados incluyen a Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Belice, Guatemala, Venezuela, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú, Chile, Dominica, Barbados y Guyana.

## Modelo de negociación de conflictos: el caso peruano-ecuatoriano

**Cuadro N.º 2 - Incidentes militarizados en América Latina 1999-2008<sup>1</sup>**

Año	Países	Nivel de Hostilidad	Año	Países	Nivel de Hostilidad
1999	Nicaragua/Honduras	3	2002	Ninguno	
	Belice/Guatemala	4			
	Belice/Guatemala	4	2003	Colombia/Nicaragua	3
	Venezuela/Trinidad	4			
	Venezuela/Guyana	3			
	EE.UU./Ecuador	3	2004	Perú/Chile	2
	EE.UU./ Nicaragua	3			
EE.UU./Venezuela	3				
2000	El Salvador/Honduras	4	2005	Chile/Perú Ven./Dominica/Barbados	2
	Nicaragua/Costa Rica	3			3
	Nicaragua/Honduras	2	2006	Venezuela/Guyana Nicaragua/Colombia Colombia/Ecuador	4
	Venezuela/Colombia	3			4
	Nicaragua/Honduras	4			4
	Nicaragua/El Salvador	4			3
	Guatemala/Belice	4	2007	Venezuela/Guyana Nicaragua/Costa Rica	4
	Surinam/Guyana	4			4
	E.E.U.U./Ecuador	3			
	E.E.U.U./Venezuela	3			
2001	Honduras/Nicaragua	3	2008	Colombia/Ecuador Venezuela/Colombia Nicaragua/Colombia	4
	Honduras/El Salvador	3			3
	Belice/Guatemala	2			2
	Venezuela/Colombia	3			
	EE.UU./Venezuela	3			

Niveles de Hostilidad: 1) no uso de la fuerza militar; 2) amenaza de usarla; 3) demostración de capacidad militar; 4) uso de la fuerza con menos de 1.000 muertos causados por actividad en campos de batalla; 5) guerra.

Fuentes: MID II (Gochman y Maoz, 1984) hasta 1992; *Keesing's International Archives*; *ChipNews/Santiago Times*; *NotiSur & EcoCentral*; *Hoy* (Quito, Ecuador); *Latin American Regional Reports: Caribbean and Central America*; Foreign Ministry, Government of Nicaragua, 2001; *Associated Press*; *International Boundary Research Unit* website; *La Nación* (San Jose, Costa Rica); US Department of Defense, 2000 y 2005; US Central Intelligence Agency, 2000.

- 1 Los incidentes anotados no incluyen incidentes en que militares equivocadamente cruzan la frontera y que no sean denunciados oficialmente por el Gobierno del país cuya frontera fuera violada, ni el uso de la fuerza militar en contra de criminales extranjeros o migrantes ilegales a menos que el Gobierno del país del cual provienen se queje oficialmente.

*Variable incidente militarizado*

Sigo las reglas de clasificación utilizando como fuente de datos a “Militarized Interstate Disputes” (MID), con la excepción de que cada evento se calcula como algo distinto en vez de agregarlos según si fueran dados en uno, tres o seis meses. Mi sistema de clasificación resulta en la acumulación de unos cuantos eventos más, pero no crea una relación violenta entre países en donde la formula MID no la encontrara.

*Caso Ecuador-Perú*

Debemos reconocer que antes del período 1995-1998 los dos países habían, por más de cien años, negociado tratados y apelado a la arbitración internacional sin poder resolver el conflicto territorial. Algo pasó o estuvo presente en el período mencionado que hizo que esta vez el proceso llegara al fin buscado por las dos partes. La diferencia no pudo haber sido el premio económico ofrecido por la comunidad internacional —las dos partes tenían bien presente que una paz duradera traería beneficios económicos— y Fujimori hasta se convirtió en el primer presidente peruano en viajar a Quito en busca de una solución. Pero cada parte quería que el otro reconociera el beneficio de ceder en su posición y por tanto no progresaron estos intentos. Los diplomáticos de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, de 1942 (EE.UU., Brasil, Chile y Argentina), seguramente fueron de alta calidad, pero sería pecar de voluntarista pensar que ellos pudieron hacer que los pueblos y sus políticos cambiaran su visión de la disputa sin tomar en cuenta el contexto en que se dieron esas negociaciones.

Es en el contexto de la disputa en que podemos empezar a entender el porqué los dos países decidieron ceder el poder de decisión a los garantes. Algo pasó para convencer a los políticos que había llegado la hora en que pudieran poner fin a la disputa sin que sus pueblos los castigaran por ceder. Veamos, entonces, la guerra de 1995 y su impacto no solo sobre los dos disputantes, sino también en la región.

Perú había llegado a 1995 insistiendo que no había disputa territorial con Ecuador, de que lo que había era solo una complicación de interpre-

ración en la delimitación y que este se podía resolver dentro del Tratado de Paz firmado entre los dos una vez terminada la guerra de 1941. Por un lado tenía razón: el tratado ofrecía los pasos para resolver puntos “técnicos”. Sin embargo, el conflicto no se debía a cuestiones técnicas, sino a cuestiones políticas. Ecuador había firmado el Protocolo después de que las tropas peruanas se hubieran instalado en territorio ecuatoriano no disputado y que la comunidad americana hubiera demandado solidaridad frente a la Segunda Guerra Mundial en Europa y Asia. Para los ecuatorianos la supuesta resolución de la disputa territorial se les había impuesto por la fuerza de las armas peruanas y su abandono por la comunidad regional. Así que cuando se presentó una discrepancia con lo que decía el Protocolo, Ecuador aprovechó para buscar una resolución fuera del tratado y así recuperar algo de lo perdido por las armas.

Como he descrito en otro lugar (Mares, 1996; 1997), esta percepción de una nueva oportunidad para discutir la división de territorio con Perú no fue secundada por la comunidad regional, que no quería entrar en la cuestión sobre si tratados ya firmados estaban sujetos a revisión. No es de sorprender que Perú no encontrara ningún mérito en el llamado para negociar de nuevo el tema.

Lo importante para esta discusión acerca de un “modelo” de negociación en el caso Ecuador-Perú se ve en el cuadro 3. En este cuadro se nota que los incidentes militarizados se incrementaron a niveles históricos antes de la Guerra del Cenepa, en 1995, y este incluye una batalla bastante seria en 1981. Estos incidentes se deben a que Ecuador no estaba dispuesto a simplemente aceptar lo que la comunidad regional y Perú le dijera: pegarse al Protocolo para resolver definitivamente todos los asuntos relacionados con la delimitación fronteriza. La manera en que Ecuador trató de convencer a la comunidad regional de tomar un papel, y buscar una solución que fuera más allá del Protocolo, fue amenazar a la paz regional con estos incidentes.

Perú se dio cuenta de la estrategia ecuatoriana y buscó dominar cada incidente rápidamente, para que los terceros no tuvieran por qué entrar en la discusión y posiblemente presionar a Perú a concederle algo a Ecuador. Pero en la Guerra del Cenepa los peruanos fueron tomados por sorpresa frente a la capacidad ecuatoriana de resistir a las tropas peruanas en prime-

ra instancia. La situación se desarrolló hacia una guerra que sobrepasaba su localización en una frontera aislada e involucraba a las dos naciones totalmente. Frente a esta amenaza, y no simplemente frente al hecho de una disputa entre países hermanos, la comunidad regional reaccionó.

Cuadro N°. 3 - Incidentes militarizados Perú-Ecuador 1910-1995 <sup>3</sup>			
Año	Año	Año	Año
1910	1932	1950	1977-78
1911	1934-36	1951	1981
1912-13	1937	1953	1983 <sup>c</sup>
1914-16	1938	1954	1984
1917-18	1939-42	1955	1985 <sup>d</sup>
	1942	1956 <sup>a</sup>	1985 <sup>d</sup>
	1943	1960 <sup>a</sup>	1988 <sup>d</sup>
			1989 <sup>d</sup>
			1991
			1993
			1994 <sup>d</sup>
			1995
			1995 <sup>b</sup>

a: (Loftus, 1968: 27-29)  
 b: (Hoy, 29/12/1995)  
 c: (Scheggia Flores, 1992: 61)  
 d: (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992)

Pero no fue sólo que la comunidad regional quisiera que las partes y los garantes buscaran una solución incorporando, si fuera necesario, visiones fuera del protocolo. Por su incapacidad militar para desalojar a las tropas ecuatorianas, Perú se encontró no con el papel de hacer valer un tratado internacional, sino de ser un estímulo a una guerra total en la región. También la continuación del conflicto armado amenazó los planes de Fujimori para consolidar su autoritarismo internamente y su visión de una integración económica vecinal que pudiera estimular el desarrollo nacional. Y ahora Ecuador se había hecho respetar y exigía ser tratado no

3 Según el criterio de la base de datos MID (Gochman y Maoz, 1984) todos estos incidentes incluyeron demostraciones de capacidad militar y no se limitaron a las amenazas verbales.

como el vencido de 1941, sino como un país hermano cuyos intereses se tenían que tomar en cuenta.

Este, entonces, es el cambio en el contexto de la disputa que les permitió a los diplomáticos tener éxito esta vez. No es para decir que la negociación con los garantes y las partes fuera fácil y destinada al éxito; el trabajo de Palmer (1999) nos indica todo lo contrario. Pero sí es para insistir en que el modelo de negociación que representa el caso Ecuador-Perú tiene esta importante característica: fue la amenaza de una guerra la que permitió que la labor diplomática fuera fructífera.

### *Lecciones del caso Ecuador-Perú*

El caso Ecuador-Perú tiene relevancia para América Latina contemporánea porque la región sigue padeciendo de disputas vecinales y fronterizas. No es que el simple hecho de tener una discrepancia territorial o política implica peligro de violencia y guerra; la gran mayoría de estas disputas no llegan a tal grado. Ese hecho y la interpretación correcta del modelo de negociación en el caso que nos ocupa sugieren que debemos ser sumamente cautelosos en promover que la experiencia ecuatoriana-peruana sea un vector que deba guiar a las partes en otras disputas.

Un ofrecimiento por parte de la comunidad regional o las instituciones internacionales para ayudar a resolver disputas cuando las partes en pugna no están de acuerdo en que intervengan, puede estimular lo que los economistas llaman "riesgo moral." Esta situación se da cuando uno tiene una póliza de seguro contra algún comportamiento riesgoso que reduce los riesgos a niveles suficientes que convenza a uno que puede actuar en el caso. En el caso de disputas interestatales en la región, el "riesgo moral" se daría si una de las partes endureciera su posición o inclusive estimulara un incidente militarizado pensando que la comunidad regional lo fuera a salvar de las consecuencias negativas. Vale la pena subrayar este punto fundamental: si la comunidad regional garantiza que un incidente militarizado no devendrá en una guerra seria, le da cierto estímulo a que el país débil y revisionista se encamine hacia la provocación militar en busca de apoyo a sus posiciones.

Dado este peligro de “riesgo moral”, la prudencia debe regir tanto en la comunidad regional, como en las instituciones internacionales y los que defienden el *statu quo* en las disputas. Pero ser prudente implica cosas distintas para los terceros y los que directamente enfrentan a países débiles (políticamente, económicamente y militarmente) que anhelan la revisión del *statu quo*.

Para los terceros con buenas intenciones (como la OEA o la UNASUR), el reto es no intervenir demasiado temprano, aun cuando parezca que las partes van por buen camino. No hay que olvidar que se trata de una negociación y que en cualquier momento este proceso podría deteriorarse; solo hay que recordar que tanto Bolivia y Chile en 1977, como Chile y Argentina entre 1972-1977 estuvieron al punto de resolver sus cuestiones territoriales y de repente se encontraron al punto de una guerra seria. Siempre hay que reconocer que la intervención de un tercero puede estimular a la intransigencia por parte del que es débil en la negociación bilateral. Por eso, tal intervención tiene que esperar que la situación entre los dos disputantes sea lo suficientemente “madura” para que la presencia del tercero solo sirva para afianzar la confianza y no alterar el balance de poder negociador.

Para el que defiende el *statu quo* que es reconocido por la comunidad internacional, ser prudente implica mantener su capacidad de disuasión. El *statu quo* se mantiene porque el revisionista no tiene la capacidad de alterarlo. Como hemos visto, esa capacidad es dinámica y por tal sujeta a cambio. El reto, por tanto, es comunicar claramente al revisionista de que sus intentos de provocar un incidente que atrajera la atención de importantes terceros no dará fruto, porque tal incidente podría resolverse por la rápida respuesta militar antes de que los terceros pudieran movilizarse. Este fue el éxito de Perú en 1981 y su falla en 1995.

La disuasión por tanto tiene que poner atención a los factores que hacen atractivo el uso de la fuerza. Como el uso de la fuerza es un acto racional, lo que significa que, para el Gobierno, los beneficios sobrepasan sus costos, tiene determinantes muy claras. He escrito sobre ellas (Mares, 2001) y aquí quisiera enfocarme en los equilibrios diplomático y militar para indicar que el peligro de una repetición de la estrategia “militarizar para resolver” está presente.

Un factor importante que contribuye a la incertidumbre de la disuasión por el lado diplomático son las nuevas alianzas políticas que se están desarrollando en la región, debido al activismo de Chávez y al *boom* petrolero que le ha inundado de recursos hasta ahora. Seguramente, los argentinos no esperan que su relación con Chávez les ayude a presionar al Reino Unido con respecto a las Malvinas. Pero Bolivia y Nicaragua, países débiles que reclaman territorio en poder de sus vecinos, podrían llegar a especular con que el escenario regional ha evolucionado hasta ser favorable al cambio que buscan. La esperanza no sería la de ganar una guerra en contra de Chile o Colombia, respectivamente, sino de seguir el ejemplo de Ecuador en el 95 y provocar una crisis que impulsara a la comunidad regional a presionar al país que defiende el *statu quo*, para que compense al revisionista con algo que sea suficiente para resolver la disputa.

Las alianzas con Chávez aumentan la incertidumbre porque el presidente venezolano da mucha "información" con respecto a su solidaridad con sus aliados en caso de que sean víctimas de un ataque, pero no se sabe hasta qué punto, en términos económicos o militares, realmente está dispuesto a actuar para defenderlos. Tal desconocimiento podría llevar a que, en el caso pertinente, Colombia o Chile terminase un incidente provocado por el revisionista utilizando todo su poderío militar por temor de que se pudiera regionalizar el conflicto si Venezuela interviniera para defender a su aliado. Si Nicaragua o Bolivia sospecharan esa reacción por parte de su rival, podrían tener un incentivo para elevar la tensión en la frontera, aun si ellos tuvieran claro que la ayuda de Chávez fuera solo por la retórica, ya que esperarían que la comunidad regional interviniera presionando a su rival.

El equilibrio militar en la región también ha evolucionado de tal manera que hace más probable que ocurra un incidente militarizado. La modernización de las fuerzas armadas latinoamericanas se estancó en los años ochenta y noventa por la crisis económica que azotó a la región y por la deslegitimación de los militares después de los horrores de los fallidos intentos por mantener dictaduras basadas en conceptos errados de seguridad nacional. Ahora las fuerzas armadas latinoamericanas se están modernizando, ya que el crecimiento económico en la región parece estable y los Gobiernos no se sienten tan amenazados por los militares. Sin

embargo, en este escenario regional, que aún se caracteriza porque existen desconfianzas vecinales, el reequipamiento militar puede aumentar las dudas y hasta la sospecha sobre las metas que estimulan tal proceso. El año pasado, el Gobierno nicaragüense afirmó que no destruiría más de sus misiles SAM-7 hasta que Honduras y El Salvador no se deshicieran de más aviones militares. También se ha dicho, según varias fuentes de información, que la compra chilena de los aviones caza F-16C, de tanques Leopard y Humvees ha preocupado a Perú, a Argentina y a Bolivia. Los venezolanos, con su gran riqueza petrolera, han dedicado más de cuatro mil millones de dólares para comprar aviones caza, helicópteros de ataque, cien mil fusiles Kalashnikov y municiones. Sus planes para construir una fábrica de fusiles Kalashnikov y sus municiones en Venezuela provocan temores de que se pudiera convertir en un suministrador silencioso de las FARC y de otros grupos guerrilleros de la región.

Estas incertidumbres, que hacen de la disuasión una tarea más complicada, deben darnos pausa en alabar a la experiencia ecuatoriana y peruana. Buscar la paz es un oficio noble, pero buscarla por medio de ofrecer interpretaciones sesgadas es peligroso y hasta irresponsable. Como estudiosos del caso, nos queda mucho por entender y ese reconocimiento debe hacernos muy cautelosos en festejar el aniversario de esta paz tan bienvenida.

## Bibliografía

Associated Press

*ChipNews/Santiago Times*. Santiago, Chile.

Corte Internacional de Justicia, <http://www.icj-cij.org/presscom/index.php?p1=6&p2=1> (Visitado en octubre 7 de 2008).

Foreign Ministry, Government of Nicaragua, [www.cancilleria.ni](http://www.cancilleria.ni). (Visitado el 18 de febrero de 2001)

Gochman, Charles S. y Zeev Maoz (1984). Militarized Interstate Disputes, 1816-1976. En *Journal of Conflict Resolution* 28,4: 605-612.

*Hoy*, Quito, Ecuador, 29 de diciembre de 1995.

*International Boundary Research Unit*, <http://www.dur.ac.uk/ibru/> (Visitado en octubre 7 de 2008).

*La Nación*, San José, Costa Rica.

*Latin American Regional Reports: Caribbean and Central America*, London.

Loftus, Joseph E. (1968). *Latin American Defense Expenditures, 1938-1965*. Santa Monica: RAND, Memorandum RM-5310-PR/ISA.

Mares, David R. (1996/97). Deterrence in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Around Weakness *Security Studies* 6:2

Mares, David R. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America* New York: Columbia University Press

Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Hacia la Solución del Problema Territorial con el Perú: Libro Blanco*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

*NotiSur & EcoCentral*, Albuquerque, New Mexico, USA.

Palmer, David Scott (1999). El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes. En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla. Quito: FLACSO.

Scheggia Flores, Carlos E. (1992). *Origen del pueblo ecuatoriano y sus infundadas pretensiones amazónicas*. Lima: Talleres de Línea

US Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2008*.

US Department of Defense, *Maritime Claims Reference Manual 2005*.

# El rol de los países garantes en la mediación de la controversia ecuatoriano-peruana

Heather Hodges\*

Buenos días. Me siento honrada, solo unas pocas palabras.

Hoy se celebran 10 años de la firma del Acuerdo de Paz Ecuador-Perú en 1998. En ese entonces, yo era ministra consejera de la Embajada de Estados Unidos en Perú y fue un privilegio ser diplomática de uno de los países garantes, y es un privilegio ahora, como Embajadora de los Estados Unidos en Ecuador, ver de cerca los resultados concretos del proceso de paz y de la asistencia que el Gobierno de Estados Unidos otorgó al Ecuador.

Desde la perspectiva de los diplomáticos estadounidenses involucrados, el complejo proceso de paz Ecuador-Perú no siempre fue tan lineal como puede parecer en retrospectiva. El proceso de negociación encontró numerosos obstáculos. Por eso, el hecho de haber llegado finalmente a un acuerdo es un tributo a la voluntad política de los líderes en ambos lados; a las habilidades diplomáticas de una comunidad comprometida y creativa que se extendía desde Brasilia hasta Buenos Aires, desde Santiago hasta Washington, desde Madrid hasta el Vaticano y, por supuesto, desde Quito hasta Lima; a la sabiduría de las dos poblaciones afectadas, y a la pura perseverancia.

Es importante anotar que la solución incorporó elementos creativos, incluso algunos recomendados por los países garantes, que fueron Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Esos países abordaban las exigencias

---

\* Embajadora de EE.UU en Ecuador.

aparentemente irreconciliables e introducían importantes incentivos para el progreso. Además de la diplomacia multilateral, debemos hacer un debido reconocimiento a la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú, MOMEF.

Estoy sumamente complacida de ver cómo los mecanismos bilaterales establecidos como resultado del Acuerdo de Paz han mejorado la calidad de vida de los habitantes de las fronteras. También lo estoy de que desde 1998, las contribuciones de Estados Unidos han apoyado proyectos de desarrollo a lo largo de la frontera y programas de desminado en la que fue el área de conflicto.

Estados Unidos ha proporcionado más de USD 20 millones en asistencia para el desarrollo para ambos países como parte del proceso posterior a la paz y más de USD 40 millones con programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en la región de la frontera sur del Ecuador. Esos programas han beneficiado a aproximadamente a 500.000 habitantes de la zona. Mi Gobierno también ha invertido aproximadamente USD 6 millones en apoyo para el desminado en los dos países.

Estados Unidos, como uno de los países garantes, está orgulloso de mantener su compromiso con los Gobiernos de Ecuador y de Perú, y aprecia los vínculos entre los pueblos a través de la frontera común.

Continuaremos en nuestro compromiso trabajando con nuestros socios para apoyar maneras creativas de fomentar la paz y la prosperidad en la región.

**Parte VII:**  
**percepciones recíprocas**

# El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998: percepciones recíprocas diez años después

David Scott Palmer\*

La negociación de un acuerdo definitivo sobre los límites fronterizos entre Ecuador y Perú fue larga, sumamente difícil, y llena de obstáculos en el camino que parecían en distintos momentos muy capaces de hundir el proceso. Hasta la recta final, después de más de tres años en el proceso de parte de actores de las dos naciones directamente involucradas, pero también representantes de los cuatro garantes, misiones militares, jefes de Estados amigos, y hasta instituciones financieras internacionales, no había certeza de una resolución positiva (Palmer, 2001: 39-44).

Justamente por eso se llegó a un acuerdo duradero, porque desde el comienzo de los primeros contactos en pleno conflicto, los representantes de los países garantes (Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos) dejaron bastante claro que ellos estaban allí para emplear sus buenos oficios dentro del marco de derecho internacional concretado en el Protocolo de Río de 1942, pero ni para imponerse ni para hacer decisiones por ellas. "Queda para las partes liderar el proceso", era uno de los principios adoptados por los garantes desde el comienzo del proceso (Einaudi, 1999: 420).

Abundan los casos de conflictos resueltos por la imposición externa, que casi nunca produce una solución permanente. En el caso del conflicto Ecuador-Perú, no fue así porque siempre respetaron el principio del

\* Profesor titular de relaciones internacionales y ciencias políticas de la Universidad de Boston, donde enseña cursos de pregrado y posgrado sobre la política latinoamericana y relaciones estadounidenses-latinoamericanas.

liderazgo de las partes. Aunque se demoró más de tres años en encontrar una salida final al problema que había turbado las aguas de las relaciones entre los dos países desde los primeros años de su independencia, fueron los actores internos de ellos, sobre todo los jefes de Estado, que lograron superar el último *impasse* en momentos sumamente difíciles, cuando habría sido muy fácil someterse a las presiones políticas y militares internas y rechazar una solución definitiva (Mahuad, 2008). En gran medida, es por la actuación de los otros actores involucrados, sobre todo los garantes, que emplearon sus buenos oficios y estimularon iniciativas que elevaban la confianza mutua entre los dos países, pero al mismo tiempo dejaron en manos de las partes mismas la responsabilidad de forjar el acuerdo; y fueron capaces de hacerlo. El resultado es que la solución negociada a tan duras penas parece ser muy sólida en todos los niveles y con muy buenas posibilidades de durar por mucho tiempo.

En el exterior, por lo menos entre especialistas en la materia, había una satisfacción general con la firma del Acta de Brasilia el 26 de octubre de 1998, que dio fin al conflicto fronterizo de duración más larga en el hemisferio occidental, con provisiones para la libre navegación de Ecuador en el Río Amazonas, un acuerdo de seguridad mutua y otro de integración de fronteras y la demarcación final de la frontera terrestre (Marcella, 1999: 231). En Estados Unidos, tal complacencia en los niveles oficiales del Gobierno se encontró también entre los pocos involucrados en la negociación y su seguimiento. Sin embargo, a pesar de su importancia en la región, pasó casi desapercibido tanto para los medios de comunicación norteamericanos como para el público en general (Palmer, 1998: 23).

Y hasta menos atención se ha prestado en el norte a la completa normalización de relaciones bilaterales ecuatorianas-peruanas a través de los últimos diez años. Es probable que la casi absoluta falta de interés en el norte se deba, por un lado, al poco interés que el público norteamericano tiene hacia América Latina en general y, por otro, al principio global seguido por los medios principales de comunicación que no es una prioridad cubrir un proceso de implementación que ha procedido sin incidentes cuando hay tantos otros donde los incidentes abundan. Por definición, en otras palabras, la dinámica tranquila, y bastante satisfactoria,

de relaciones entre Ecuador y Perú en el decenio posterior al acuerdo histórico no son noticias en el exterior.

Sin embargo, por lo menos, se podría haber esperado el seguimiento de los elementos concretos implementados de acuerdo con las provisiones del Tratado de Paz por los académicos especialistas en temas regionales o en seguridad. Pero hasta en este grupo la realidad es que son bastante pocas sus investigaciones publicadas que se relacionan a la implementación, salvo dos o tres poco después del acuerdo que dedicaban solo unos párrafos a una evaluación inicial de cómo se estaba aplicando (Saba, 1999; 2001). En suma, si bien el conflicto de 1995 y los pasos difícilmente trazados durante más de tres años para llegar a una resolución definitiva a la disputa fronteriza despertaban bastante interés entre especialistas y varias publicaciones importantes en inglés (Palmer, 1997; Marcella y Downes, 1999; Herz y Pontes Nogueira, 2002), no ha ocurrido lo mismo con su seguimiento durante el decenio posterior. Es bastante evidente, entonces, que la guerra privilegia la investigación en el exterior mucho más que la paz.

No obstante, dentro de la región lo que llama mucha la atención es cómo los públicos ecuatorianos y peruanos han respondido en los años después de la ratificación del Tratado de Paz. Durante muchos años existió una percepción negativa mutua entre ellos basada en hechos históricos concretos: por el lado ecuatoriano, la derrota de 1941 y la percibida imposición del Protocolo de Río de 1942; y por el peruano, lo que veían como un esfuerzo constante por parte de Ecuador, comenzando en los fines de los años 40, de pasar por alto el Protocolo en un afán de asegurar su soberanía amazónica en territorio peruano.

Las encuestas en Ecuador antes de la Guerra del Cenepa señalaron el alto nivel de una imagen negativa del vecino. En 1992, por ejemplo, 60 por ciento de los ecuatorianos veían diferencias significantes con los peruanos, y 49 por ciento consideraron a Perú como un país enemigo (Durán Barga, 1993: 185). Para Perú, fue menor: solo el 23 por ciento consideraron al Ecuador como un país enemigo en una encuesta de 1994, mientras 63 por ciento lo vio como un país amigo (Apoyo, 1994, 9.1 y 9.2). Estas diferencias en percepciones públicas de su vecino probablemente se explican entre los ecuatorianos por la frustración de un anhelo nacional histó-

rico, mientras la mayoría de los peruanos veían como resuelta la disputa fronteriza por las provisiones del Protocolo (Mares y Palmer, 2009: 17).

Durante varias décadas antes del conflicto de 1995 se reforzaba un resentimiento nacionalista, sobre todo entre los ecuatorianos, por la frecuencia de los incidentes militarizados en la frontera, por lo menos 20 en total entre 1950 y 1995 (Mares y Palmer, 2009: Cuadro 2.2, 31) Contribuyó también a este sentimiento en Ecuador, entre otros factores, tanto la declaración unilateral de nulidad del Protocolo en el año 1960 por el presidente José María Velasco Ibarra como el conflicto de Paquisha de 1981, que generó la insistencia por parte de Ecuador de emplear la Organización de Estados Americanos (OEA) en vez del mecanismo del protocolo para conseguir el fin de las hostilidades (St. John, 1999: 100).

Este conflicto, y la frustración nacional adicional que produjo, precipitaron una decisión del Estado ecuatoriano de entrar en un programa ambicioso de equipamiento militar para reducir la superioridad de las Fuerzas Armadas Peruanas en números, equipos materiales y aviones. En los años previos a la Guerra del Cenepa, los gastos militares ecuatorianos para su refuerzo bélico superaron por más de dos veces en términos relativos a los de su contraparte peruano. Entre 1985 y 1994, aumentaron en 77 por ciento en términos de su producto nacional bruto; mientras los de Perú bajaron en 60 por ciento (Institute for Strategic Studies, 1997). Se combinó el aumento en su capacidad militar con una campaña de mejoramiento de las vías terrestres hacia la frontera, sobre todo en la zona no demarcada en disputa alrededor del Cenepa. Uno de sus objetivos era el de mejorar su capacidad militar frente a la presencia permanente de una división del ejército peruano de 30.000 soldados destacado cerca de la frontera con Ecuador en Tumbes (Chamochoy, 2008).

El limitado comercio entre Ecuador y Perú, más una falta de inversiones privadas, no solo reflejaba la tensión entre los dos países por la disputa fronteriza, sino también inhibía el desarrollo de relaciones más fluidas y contactos personales que podrían haber contribuido a una normalización, por lo menos parcial, entre los dos pueblos más allá de la disputa de límites de la frontera. Entre los años 1980 y 1995, el promedio de exportaciones ecuatorianas por año a Perú era solo de 71 millones de dólares, comparado con un promedio anual de exportaciones totales de 2,712

millones de dólares, solamente 2.6 por ciento del total. (Organización de Estados Americanos – OEA; Sistema Informativo de Comercio Exterior – SICE, 2008). Durante el mismo período, el promedio de exportaciones peruanas por año a Ecuador llegaba a 42 millones de dólares, cuando Perú alcanzaba un promedio anual de exportaciones globales de 3,349 millones de dólares, que llegaba a ser solo 1,3 por ciento del total como promedio durante esos 16 años (OEA; SICE, 2008). En cuanto a la inversión, en 1992 solo llegó a un total entre los dos países de 720 mil dólares, o prácticamente nada (Maúrtua de Romaña, 2003: 76).

Dadas estas bases de una generalizada falta de contacto entre los pueblos ecuatorianos y peruanos, en combinación con el *impasse* histórico en las relaciones bilaterales por las diferencias sobre la línea fronteriza y la falta de un mecanismo para resolverlas debido a la posición ecuatoriana de no aceptar la vigencia del Protocolo, no existía una forma de encontrar una solución negociada. Solo cuando estaba por brotar la Guerra del Cenepa y el presidente de Ecuador, Sixto Durán Ballén, anunció que su país aceptaría nuevamente el Protocolo, se abrió un camino que podría ofrecer una ruta a la resolución de la disputa de límites en la frontera dentro de sus normas. (Foreign Broadcast Information Service-Latin America – FBIS-LAT, 1995: 54)

En el curso de los varios pasos que esta apertura permitía, en el cual el papel de los cuatro países garantes bajo el Protocolo fue fundamental para la facilitación progresiva de la negociación entre las dos partes, fue Ecuador más que Perú quién ajustó sus metas originales en vías a una resolución definitiva. Su forma de hacerlo, siempre en función de una consulta continua con las fuerzas vivas de su país, servía para preparar al público ecuatoriano, en forma paulatina, hacia la aceptación de una resolución bastante lejos de su posición histórica de tener soberanía hasta el río Amazonas. Una de las señales más importantes de este ajuste fue la conferencia de prensa del vice-ministro de Relaciones Exteriores, Diego Ribadeneira, en enero de 1998, cuando dejó de usar la palabra soberana al referirse al acceso a la Amazonía, que explicó en más detalle en una entrevista televisiva en junio (Ribadeneira, 1998).

Fue facilitado además por el hecho de que las fuerzas militares ecuatorianas desempeñaron un papel exitoso en el combate contra los peruanos,

y de esta manera habían logrado satisfacer hasta cierto punto las inquietudes nacionalistas, tanto del pueblo ecuatoriano como de las fuerzas armadas, después de una historia de derrotas. Este proceso de ajuste paulatino durante más de tres años, dentro del marco de una percepción negativa del público ecuatoriano mayor que el peruano, es quizás el factor más importante que permitió la progresiva normalización bilateral y la dramática expansión de relaciones de toda índole con Perú en el último decenio.

En Perú, al contrario, el proceso hacia la paz fue muy diferente. Se mantuvo en cada momento un hermetismo interno en las negociaciones, sin consulta e involucrando solo unos cuantos líderes políticos, diplomáticos, y militares. Insistía casi hasta el final en no hacer ninguna concesión, sino en hacer valer la aplicación total del Protocolo, y su postura tan rígida casi provocó un nuevo conflicto armado en los primeros días de agosto de 1998 (Palmer, 2001: 43). Los avisos del Gobierno en la prensa peruana señalaban la necesidad de “hacer respetar” el Protocolo, y solo logró superar el *impasse* entre el liderazgo diplomático y militar, por un lado, que querían imponer su solución hasta por la fuerza, y el presidente, por el otro, cuando el jefe de Estado insistió en una salida a base de la entrega a Ecuador como arrendatario permanente de un kilómetro cuadrado en Tiwinza, provocando la renuncia del ministro de relaciones exteriores y del jefe de las fuerzas armadas poco después.

Mientras el pueblo ecuatoriano, preparado por la diferente forma de actuación de sus autoridades a través de la consulta interna constante, aceptó el resultado, sectores de la población peruana se indignaron y protestaron en forma violenta. A nivel nacional, sin embargo, la autoridad del presidente más la indiferencia de la mayoría de los peruanos logró que se aceptara la solución negociada y ratificada por los dos Congresos.

La apertura en las relaciones bilaterales Ecuador-Perú que ha permitido el Tratado de Paz de 1998 facilitaba un aumento dramático en una gama de actividades. Con respeto al comercio bilateral, por ejemplo, las exportaciones ecuatorianas a Perú se han incrementado de solo 9 millones de dólares en 1995 (de un total mundial de casi 4.400 millones de dólares, o 1,6 por ciento) a 1.485 millones de dólares en 2007 (del total de 13.649 millones de dólares, o casi 11 por ciento), un incremento de más

de veinte veces en solo doce años. (Comunidad Andina, 2008: 10) Por el lado peruano, sus exportaciones a Ecuador han aumentado también durante el mismo período, aunque en cantidades menores: de 47 millones de dólares (del total de 5.513 millones de dólares, o 0,8 por ciento) a 347 millones de dólares (del total de 25.777 millones de dólares, o 1,3 por ciento), más de siete veces mayor en 2007 que en 1995 (Comunidad Andina, 2008: 12). En términos de las inversiones privadas entre los dos países, el resultado ha sido aún más dramático: de menos de un millón de dólares en 1992, se estimaron en USD 35 millones un decenio después (Maúrtua de Romaña, 2003: 76).

Otra área, en la cual se nota un cambio positivo notable como resultado directo de la implementación del tratado, se centra en la región fronteriza, donde se está aplicando el Plan Binacional de Desarrollo. Bajo el lema de “la consolidación de la paz con desarrollo” y utilizando fondos tanto de donantes extranjeros como de los dos Gobiernos, están trabajando en múltiples proyectos para beneficiar a los 4,7 millones de habitantes que viven en la región de la frontera bilateral: construcción de carreteras, electrificación, agua y sanidad, salud y educación, el agro y medio ambiente.

En el lado peruano, hasta 2006 se han ejecutado proyectos en estos rubros a un costo de unos 439 millones de dólares, con aportes internacionales de 16 Gobiernos (un total de 115 millones de dólares) y un igual número de organizaciones (un total de 47 millones de dólares) más gastos del Gobierno peruano de 277 millones de dólares. Si se agregan a los fondos invertidos por concesionarios entre 2005 a 2007 de 846 millones, mayormente en carreteras, el total global alcanza a más de 1,285 millones de dólares (Binational Development Plan, 2007: 7, 15, 22, 23).

En el lado ecuatoriano los gastos totales han sido menores: alrededor de 300 millones de dólares. Sin embargo, tiene la ventaja de contar con un nivel de desarrollo local mayor, con ciudades más grandes y tierras más fértiles. También goza de una geografía física más benigna que su contraparte peruana que ha permitido durante tiempo la construcción de una red de carreteras, muchas de ellas pavimentadas, a través de gran parte de la zona fronteriza, y varias están conectadas al interior del país. Tales elementos favorables exigen menores gastos para superar las limitaciones que

existen. Son menores, además, por el modelo económico diferente que Ecuador está siguiendo, en el cual no hay trabajos concesionados al sector privado (Alcorta Silva Santisteban y Rojas Escalante, 2008).

Una de las dificultades que se ha notado en los dos lados entre la población local es la creación de expectativas por creer que los tres mil millones de dólares que anunciaron en el curso de las negociaciones en Washington, como parte integral de las decisiones previas que permitieron llegar al acuerdo, se iban a distribuir directamente y en forma rápida. En la práctica, sin embargo, se ha visto la necesidad de coordinar todo con las entidades involucradas. Incluyen los distintos niveles de gobierno (nacional, que incluye ministerios y agencias, más regional y local) y los distintos Gobiernos y organizaciones internacionales donantes, muchos de los cuales emplearon sus propias agencias para la administración de los fondos. Otro reto es asegurar una contribución de gobiernos locales de 20 por ciento del costo, cuando sus ciudadanos pensaban que todo les iba a llegar gratis. Estos elementos produjeron demoras iniciales en la realización de los trabajos (Alcorta y Rojas, 2008).

A pesar de las dificultades encontradas, los avances alcanzados en los últimos años en la región de la frontera son impresionantes. En la zona fronteriza ecuatoriana se han llevado a cabo alrededor de 200 proyectos entre 2000 y 2006, comparado a unos 360 del lado peruano durante el mismo tiempo (Alcorta y Rojas, 2008). Incluyen en Perú 36 puentes construidos, unas 106 localidades beneficiadas por trabajos de agua potable y sanidad, 1.464 localidades donde ha llegado por primera vez la electricidad, beneficiando a más de 265 mil habitantes, e infraestructura básica en 1.868 localidades con unos 700 mil pobladores. Más allá de los beneficios directos a un elevado porcentaje de la población local, se ha notado un aumento de tres veces en el intercambio comercial bilateral en la zona fronteriza y más de cinco veces en el tránsito de vehículos.

Cuando se agregan las concesiones otorgadas en el lado peruano para carreteras, agua potable y sanidad en el período 2005-2007, los beneficios son aún mayores (Binational Development Plan, 2007: *pássim*). Es bastante evidente, entonces, que las inversiones realizadas bajo los programas contemplados en el tratado están mejorando la calidad de vida en una forma notable dentro del área designada para ellas y que los dos Gobier-

nos, junto a una gama de entidades internacionales, están cumpliendo con sus obligaciones.

Si nos fijamos en otros aspectos de las relaciones entre Ecuador y Perú después de su acuerdo fronterizo histórico, se puede apreciar que generalmente andan por buen camino. Los contactos entre los dos jefes de Estado han producido una amistad genuina, y las reuniones casi constantes entre los altos oficiales de sus Gobiernos que se formalizaron en el tratado, que incluyen a todos los miembros de sus gabinetes, han contribuido a un entendimiento y confianza mutuo que no parecía posible hace diez años. En los meses recientes, el Gobierno ecuatoriano del presidente Rafael Correa, a pesar de sus diferencias con su homólogo peruano, Alan García, sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC) que ha ratificado Perú con Estados Unidos, no se opuso al ajuste necesario en la Comunidad Andina para que entrara en vigencia. Y la visita a Lima del alcalde de Quito, general (R) Francisco “Paco” Moncayo, ex jefe de la tropa ecuatoriana que combatió en la guerra de 1995 con Perú, no solo se realizó sin incidentes, sino que él calificó como “magníficas” las relaciones bilaterales (El Comercio, Lima: 8 de mayo de 2008).

La cooperación bilateral militar también está en auge por su trabajo conjunto en el arduo proceso de desminado de frontera, que se estima va a durar hasta cinco años a un costo de unos 30 millones de dólares. (El Comercio, Lima: 12 de septiembre de 2008) Otro ejemplo de las buenas relaciones se encuentra en la decisión de extender el trabajo del Plan Binacional para la Paz y Desarrollo Perú-Ecuador por cinco años más. Se refleja este nuevo nivel de entendimiento también en la opinión pública. Solo tres años después del acuerdo, casi 72 por ciento de los peruanos creían que las relaciones con Ecuador eran buenas o muy buenas, un cambio notable en su sentimiento en los años anteriores a ello (Apoyo, 2001: pregunta 12 a).

Sin embargo, se pueden notar también áreas neurálgicas en la gama de relaciones contemporáneas entre Ecuador y Perú. Una se encuentra en las diferencias en las políticas económicas que están implementando, que se notan en los programas de integración fronteriza y también en sus relaciones exteriores. Durante los últimos gobiernos, Perú ha llevado a cabo una liberalización económica extensiva con resultados positivos a nivel macro, mientras Ecuador ha optado por un modelo económico en el cual el papel

del Estado es bastante mayor. Por eso, el papel del sector privado peruano es más grande que el ecuatoriano en los programas de desarrollo en el lado peruano de la frontera, con recursos mayores destinados a estos fines.

En términos de sus prioridades en relaciones con otros países, Venezuela representa una alternativa atractiva por su “socialismo del siglo 21” y también por los recursos que está en condiciones de aportar como alternativa a la inversión privada, mientras Estados Unidos la sirve para Perú con el TLC, la inversión y el comercio. En un acontecimiento que simboliza las tensiones que pueden surgir por las diferencias ideológicas entre Ecuador y Perú, cuando unos peruanos que habían asistido a una reunión del Segundo Congreso de la Coordinadora Continental Bolivariana en Quito, con unos 400 simpatizantes de izquierda, dos ex militantes del MRTA fueron arrestados cuando regresaron a su país (El Comercio, Quito, 26 de febrero de 2008).

Otra área problemática tiene que ver con los límites marítimos entre los dos países. Ecuador, Chile y Perú, como protagonistas originales del límite marítimo de 200 millas del territorio nacional, que finalmente fue adoptado por la comunidad internacional en la década de los 70, firmaron acuerdos conjuntos en 1952 y 1954 fijando sus fronteras por el mar. Pero últimamente Perú ya no reconoce como válidos estos acuerdos con Chile en términos de su delimitación del límite marítimo, y por no poder llegar a una reconciliación con su vecino sureño, se ha llevado el pleito a la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Aunque las autoridades peruanas dicen que todavía rige la delimitación por el acuerdo con Ecuador, la inconsistencia de la postura peruana está sembrando dudas en medios oficiales ecuatorianos con la posibilidad, en caso de un fallo de la Haya que favorezca la posición peruana, de crear una nueva disputa fronteriza (Perú 21, Lima: 18 de enero de 2008).

La construcción de la carretera a Tiwinza, parte del acuerdo de 1998, recién se está haciendo, con esperanzas de terminarla en diciembre de 2008 (El Comercio, Lima: 7 de abril de 2008). Para un segmento de la población peruana, sin embargo, sigue siendo un punto neurálgico que tiene la capacidad de crear nuevas tensiones entre los dos países.

Finalmente, un aspecto del acuerdo que no se ventila en foros públicos es la falta de cumplimiento de la parte del acuerdo que trata del libre

---

**El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998**

---

comercio fluvial en la amazonía y la construcción de muelles y almacenes para guardar productos ecuatorianos en vías al exterior. No está claro si el hecho de no cumplir con el tratado de libre tránsito fluvial se debe a la falta de interés por parte de Ecuador por la ausencia de demanda comercial por esta ruta o si a los peruanos no les interesa provocar nuevos incidentes en Iquitos, cuya población se opuso en forma violenta al acuerdo con Ecuador, con un saldo de varios muertos y la quema de una parte de la ciudad en octubre de 1998. Cualquiera que sea la motivación, es un elemento del acuerdo que hasta ahora no se cumple.

Si se hace un balance de cómo han progresado las relaciones bilaterales en los diez años posteriores al acuerdo histórico entre Ecuador y Perú, es bastante evidente que han avanzado mucho en casi todos los aspectos, mucho más de lo que se podría haber proyectado hace diez años. La expansión comercial bilateral es realmente impresionante, como lo son las inversiones privadas y el flujo de vehículos y personas por la frontera. Las inversiones en la infraestructura de carreteras, agua potable, sanidad y educación en zonas fronterizas, con poblaciones que históricamente han carecido de ellos, solo fueron posibles por la creación de la Comisión Bilateral de Desarrollo contemplado en el acuerdo y su papel de facilitador en el gasto de más de USD 700 millones en la gama de proyectos de esta índole en los dos lados de la frontera. Las reuniones constantes entre altos oficiales de los dos países, que el acuerdo ha institucionalizado, también han servido para facilitar una progresiva relación bilateral de confianza mutua y mayor transparencia.

A pesar del hecho de que hay poca cobertura de estos avances en los medios de comunicación internacional, los dos países pueden ver con mucha satisfacción como sus acciones en cumplimiento del acuerdo han mejorado, en casi todos los aspectos, la dinámica de las relaciones bilaterales para producir una normalización total en ellas después de una larga historia de tensiones, malentendidos y conflictos. Si bien puede haber roces en algunos aspectos de las relaciones, todos son manejables por la vía diplomática dentro del marco de vecinos ya no tan distantes; un proceso hecho posible por las decisiones tan difíciles que tomaron sus líderes en un momento crítico, proceso que parece haber roto de una vez y para siempre la desconfianza que ha marcado sus relaciones a través de la historia.

## Bibliografía

- Alcorta Silva Santisteban, Edith y Franklin Rojas Escalante (2008). Entrevista con el autor, Lima, Perú, 15 de agosto del 2008.
- Apoyo, S.A. (1994). Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut, Storrs, enero, No. 62001.
- Apoyo, S.A. y Mercado. S.A. (2001). Encuesta patrocinada por la Agencia Informativa de los Estados Unidos, diciembre, pregunta 12 a.
- Binational Development Plan for the Peru-Ecuador Border Region, Peru Chapter, 2000-2006
- Chamochumbi, Carlos, general (R) (2008). Entrevista con el autor, Lima, Perú, 14 de agosto de agosto.
- Comunidad Andina, Secretaría General, Sistema Integrado de Comercio Exterior, Proyecto – Estadística (2008). *El comercio exterior de la Comunidad Andina, 1969-2007*, <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>. (Visitado el 10 de octubre de 2008).
- Durán Barga, (1993). “Actitud de los ecuatorianos frente al Perú: Estudio de opinion pública. En *Ecuador y Perú: vecinos distantes*, 171-202. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Einaudi, Luigi R. (1999). “The Ecuador-Peru Peace Process”. En *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, ed. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Hall, 405-429. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press.
- Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú (2007). Binational Development Plan for the Peru-Ecuador Border Region, Peru Chapter, 2000-2006. Lima, Perú: Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú.
- Foreign Broadcast Information Service-Latin America – FBIS-LAT (1995). “Government Issues Communiqué on Peruvian Border Incursions”. Quito, Ecuador Voz de los Andes en español, 25 de enero, 54.
- Herz, Monica y João Pontes Nogueira (2002). *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Boulder, Colorado, USA.

- Institute for Strategic Studies (1997). *Military Balance, 1995-1996*. London, United Kingdom: Institute for Strategic Studies.
- Mahuad, Jamil (2008). Entrevista con el autor, Cambridge, MA, EE.UU., 11 de julio del 2008.
- Marcella, Gabriel (1999). "Epilogue: The Peace of October 2008". En *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, ed. Gabriel Marcella y Richard Downes, 231-235. Miami: North-South Center Press at the University of Miami.
- Marcella, Gabriel y Richard Downes, eds. (1999). *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*. Miami: North-South Center Press at the University of Miami.
- Mares, David y David Scott Palmer (2009). *War and Peace in the Amazon: Institutions, Power and Political Leadership in Peru and Ecuador, 1995-1998*. No publicado.
- Maúrtua de Romaña, Óscar (2003). "Hace cinco años estalló la paz". *Caretas* 1795, 23 de octubre: 76-77. Lima, Perú.
- Organización de Estados Americanos, Sistema Informativo de Comercio Exterior (2008). <http://www.sice.oea.org>
- Palmer, David Scott (1997). "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping". *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, 39:3 (Fall, 1997), 109-148.
- Palmer, David Scott (1998). "The Forgotten War: The Peru-Ecuador Border Dispute". *Miami Herald*, 10 de marzo: 23.
- Palmer, David Scott (2001). "Overcoming the Weight of History: 'Getting to Yes' in the Peru-Ecuador Border Dispute". *Diplomacy & Statecraft* 12:2, junio: 29-46.
- Ribadeneira, Diego (1998). Entrevista con Fernando Aguayo, 16 de junio.
- Saba, Raúl P. (1999). "From Peace to Partnership: The Challenges of Integration and Development along the Peru-Ecuador Border". *Journal of Borderlands Studies* 14:2: 1-22.
- Saba, Raúl P. (2001). "North-South Comparisons: The Arizona-Sonora Borderlands and their Peru-Ecuador Counterparts". Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 6-8 de septiembre, en Washington D.C., EE.UU.

St. John, Ronald Bruce (1999). "Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica". En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla, 89-110. Quito: FLACSO-Sede Ecuador y DESCO, Lima-Perú.

# El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial directa. Percepciones recíprocas diez años después

Jorge Morelli\*

## Introducción

Permítanme tomarme la libertad de una referencia familiar y citar una columna que escribí hace un año, publicada en Lima, recordando ese 26 de octubre de 1998:

(...) Hoy que se cumple un aniversario de la firma en Brasilia del Acuerdo de Paz con Ecuador, pienso en mi padre.

Durante treinta años de su vida como diplomático peruano estuvo vinculado al Ecuador. Fue embajador en Quito en los setenta y en los ochenta. Era jefe de la diplomacia peruana cuando Paquisha, en 1981, al mismo tiempo que quien después sería su consuegro era embajador ecuatoriano en Washington.

Durante el año 1997, trabajamos juntos una propuesta que publicó el diario *Expreso* de Lima sobre cómo plantear la negociación fronteriza con el Ecuador. Tuve la oportunidad de explicarla ante un auditorio de diez amigos ecuatorianos y diez peruanos convocados a un seminario de negociaciones durante una semana en la Universidad de Maryland, en Washington DC.

Tuvimos mi padre y yo el privilegio de estar en Itamaraty la mañana en que se firmó la Paz, gracias a la invitación del presidente Alberto Fujimori

---

\* Actualmente asesor de la bancada fujimorista del Congreso de la República del Perú. Ha sido subdirector y editor general del diario *Expreso* de Lima por seis años.

(y a la inspiración también de una persona muy querida). Las imágenes que de esa mañana guardo en la memoria me quedan algo borrosas menos por el paso del tiempo que por lo empañado de mis anteojos ante dos presidentes victoriosos en la paz de sus pueblos agradecidos y la serena felicidad de mi padre, que así veía culminar su carrera (*Extra*, 26/10/1997).

Es una red humana que se extiende en la historia por casi 200 años la que une a mi familia con el Ecuador. Se remonta al siglo XIX cuando José María de Pando, ministro de Simón Bolívar, firmó en 1832 el tratado Pando-Noboa con el bisabuelo del ex-presidente Gustavo Noboa; se extiende hasta a Augusto Morelli Pando, mi tío, secretario de la embajada en Quito en los años cincuenta; a Jorge Morelli Pando, mi padre, dos veces embajador en Quito; a Augusto, mi hermano, hasta hace poco encargado de negocios de la Embajada de Perú en Quito; a su esposa, Avelina Crespo, nieta de Galo Plaza; a mi hermana, la Malu, y el querido Freddy Ehlers y a Carolina y Fernando, mis sobrinos, periodistas como yo, ovejas negras.

*La diplomacia presidencial directa:  
el instrumento de una fundación política*

De las anécdotas de los días anteriores al Acuerdo de Paz, en que como periodista tuve ocasión de acompañar al presidente Alberto Fujimori a Brasilia, a Washington, a Santiago y Buenos Aires tantas veces, hay muchas, pero quiero narrar una: la apuesta que me hizo el presidente el 8 de octubre de 1998 pidiéndome que le dijera cuándo se firmaría la paz. Era muy improbable que tal cosa pudiera ocurrir pronto. Los garantes debían responder la carta que ambos presidentes estaban por enviar ese mismo día pidiendo una propuesta. Ellos debían responder a ese pedido y la propuesta ser aprobada por ambos Gobiernos y ambos Congresos, y luego firmarse la paz en algún sitio. Calculé mentalmente que todo eso no podía racionalmente tomar menos de dos meses y dije: mediados de noviembre, sintiendo que exageraba para no marchitar su entusiasmo. Me apostó a que la paz se firmaría antes de que terminara octubre. Así ocurrió, tales

eran su fe y su diligencia. Pero no es momento este de las anécdotas de la pequeña historia. Si lo menciono es solo porque en los siguientes dieciocho días ocurriría la historia en grande. Eso es lo que hicieron Ecuador y Perú.

Alberto Fujimori y Jamil Mahuad son los grandes ausentes de hoy, pero entre ambos escribieron una página de la gran historia. Es la última etapa de un proceso que, para Alberto Fujimori, comienza cuando vio morir a los muchachos en el Cenepa –y aun antes, con su primer viaje a Quito en 1992–. La última etapa se inicia con una carta, la que el presidente Jamil Mahuad y él dirigieron al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, el 8 de octubre de 1998. Pedía a los garantes algo muy difícil: (...) un proceso de conversaciones de naturaleza sustantiva con el fin de resolver global y definitivamente nuestras diferencias...” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1998: 12).

Ambos anunciaban en su carta “haber alcanzado acuerdos que podrán formalizarse dentro del acuerdo global y definitivo”. Estos eran en materia de libre navegación de la Amazonía e integración fronteriza. Pero anunciaban también que no les había sido posible alcanzar el acuerdo, que faltaba “una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común”. Este continuaba siendo el *impasse* subsistente.

Los dos presidentes pedían a los garantes en su carta del 8 de octubre: “(...) una propuesta que, dentro del marco jurídico que nos vincula (...) permita dar término, en forma global y definitiva, a las diferencias que aún subsisten” (Ministerio de RR.EE., 1998: 13).

La carta de respuesta de Fernando Henrique Cardoso se produjo el 10 de octubre de 1998, apenas dos días después. Pero incluía una *conditio sine qua non*: “(...) para que el procedimiento solicitado por ustedes permita superar las dificultades encontradas en el proceso (...), el punto de vista de los países garantes del Protocolo debería tener un “carácter vinculante” para las partes” (Ministerio de RR.EE., 1998: 16).

Esto era de una dificultad inmensa para ambos Gobiernos, sin mencionar a los Congresos de ambos países: aceptar de antemano lo que los garantes propusieran. Precisamente por eso los garantes pedían, además, que el procedimiento fuera aprobado por ambos congresos. Con esa con-

dición, y solo bajo esa condición, la propuesta incluiría "(...) una fórmula para el arreglo de los asuntos aún pendientes en materia de fijación en el terreno de la frontera común" (Ministerio de RR.EE., 1998: 17).

La respuesta de ambos presidentes fue un acto de valor político excepcional: aceptaron el carácter vinculante de la propuesta que los garantes hicieran.

La propuesta de los garantes llegó apenas tres días después, el 13 de octubre de 1998. Llevaba la firma de Cardoso, de Carlos Menem, de Eduardo Frei y de Bill Clinton, y decía: "(...) expresamos nuestro punto de vista, al que las partes han otorgado carácter vinculante, que contiene los siguientes elementos para concluir la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y completar así el acuerdo global y definitivo..." (Ministerio de RR.EE., 1998: 29).

Los elementos principales fueron: el cierre de la frontera y la colocación de los hitos según el Protocolo de Río; la transferencia de un kilómetro cuadrado en Tiwinza en propiedad privada a Ecuador con una vía de acceso; la creación de zonas de protección ecológica a cada lado de la frontera y el libre tránsito de las comunidades nativas. Estos elementos venían a sumarse a los ya aprobados entre las dos partes: los centros de comercio y navegación, la carretera para conectarlos con el territorio ecuatoriano, los arreglos relativos al Canal de Zarumilla, el desminado de la frontera.

Las resoluciones legislativas del Congreso Nacional del Ecuador y el Congreso de la República del Perú aprobaron la propuesta de los garantes. Fueron simultáneas, ambas con fecha del 16 de octubre de 1998.

Diez días después, el 26 de octubre, en Brasilia, se firmaba el Acuerdo de Paz.

Todo lo aquí narrado ocurrió, pues, entre el 8 de octubre, fecha de la carta original de Perú y Ecuador a los garantes (y el mismo día de la apuesta que me hiciera el presidente Fujimori), y el 26 de octubre de ese año: dieciocho días para la historia, dieciocho días que pusieron fin a un conflicto comenzado en el siglo XVIII, que 140 años antes, también un 26 de octubre de 1858, había dado lugar al bloqueo del puerto de Guayaquil por orden del mariscal Ramón Castilla, presidente del Perú; que 57 años antes había originado la guerra en 1941; que 17 años antes

---

**El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial directa**


---

había recrudescido en el conflicto de Paquisha; que apenas tres años y nueve meses antes había causado muertes de ecuatorianos y peruanos en el conflicto del Cenepa.

Fue la decisión política de los presidentes Fujimori y Mahuad lo que hizo posible la paz. Fueron ellos quienes, con su entereza, acudieron personalmente a desbloquear las negociaciones de las Cancillerías y pusieron en su sitio los fundamentos sobre los que pudo reposar el compromiso de respetar el “carácter vinculante” de la propuesta arbitral de los garantes. Recordemos las palabras de Locke, escritas a fines del siglo XVII: “(...) siempre que haya una agrupación de hombres, aunque estén asociados, que carezcan de un poder decisorio al que apelar, seguirán permaneciendo en el estado de naturaleza” (Locke, 1690: 105).

Es a este paso gigantesco al que los mandatarios llamaron “diplomacia presidencial directa”. El compromiso político de ambos de respetar el “carácter vinculante” de la propuesta y sostenerla contra viento y marea hasta firmar una paz que abriera las puertas del siglo XXI es, por eso, el acto político y jurídico fundacional del Acuerdo de Paz del Ecuador y el Perú, piedra angular sobre la que reposa para siempre la hermandad de estos dos pueblos.

### *Percepciones recíprocas diez años después*

¿Cómo nos veíamos entonces? El fundador de Apoyo, una de las encuestadoras más importantes de Lima, presentó en una conferencia el 2 de noviembre de 1998 ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso del Perú, una encuesta recogida en Lima en los días del acuerdo. Dijo lo siguiente:

Quando uno mira a Ecuador y Perú, que en mi opinión son los países más similares de la región, con una dificultad de distinguir entre ambas culturas, uno tiene que solo el 8% de los ecuatorianos confía en los peruanos y solo el 7% de los peruanos confía en los ecuatorianos. Mi impresión es que parte de eso es arbitrario y totalmente inventado (Apoyo, 1998).

Cuadro N.º 1

¿Cuáles les inspiran mucha, poca o ninguna confianza?*						
	América Latina	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Brasileños	50	59	57	48	49	26
Mexicanos	47	57	65	49	47	28
Argentinos	43	43	50	39	41	17
Uruguayos	41	44	56	40	34	15
Chilenos	40	53	-	45	17	19
Norteamericanos	37	35	54	47	41	30
Bolivianos	35	47	35	46	46	19
Ecuatorianos	34	52	52	-	7	18
Peruanos	34	53	36	8	-	21
Colombianos	34	-	40	44	39	17
Venezolanos	33	36	55	53	41	-

\* Se sumaron respuestas "muchísima confianza" y "algo de confianza"  
Fuente: Apoyo

Cuadro N.º 2 - V. Resultados de Algunas Encuestas

¿Cuál es su posición con relación al Acuerdo de Paz?		
	19	
	26	
	24	
	28	
NP	3	
 Lo apruebo totalmente	 No me gusta, lo desapruuebo pero hay ue aceptarlo	NP: No Precisa
 No aspiraba, pero apruebo	 Debe ser rechazado	

Fuente: Apoyo

Como se verá, en consecuencia, el 70 por ciento de la opinión pública peruana aceptó el acuerdo con Ecuador, pero solo el 45 por ciento lo aprobaba.

¿Cómo nos vemos hoy ecuatorianos y peruanos? No tengo encuestas recientes con qué comparar, pero estoy convencido de que la desconfianza de entonces se ha descongelado en estos diez años y ha evolucionado quizás a niveles comparables a la confianza que los peruanos tienen, por ejemplo, en los colombianos, que es del 53%.

Confianza y desconfianza son las palabras clave. ¿De qué dependen estas? ¿De qué depende que se prefiera mirar el vaso medio lleno o medio vacío? ¿Por qué preferir reparar en nuestras diferencias? ¿Por qué preferir enfocarse en las fracturas? Porque de por medio está la cuestión de la identidad.

Hemos elegido centrar nuestra identidad republicana en el Estado nacional. Pero no hemos perdido ninguna de nuestras otras identidades históricas más antiguas. Incluso los chilenos las comparten; me consta porque estudié la primaria en Chile y conocí la historia de su país tal como ellos la enseñan, y puedo dar fe de que tienen respecto de nosotros sentimientos encontrados. Por una parte, está la fractura del siglo XIX, la Guerra del Pacífico; por otra, su orgullosa pertenencia al Tahuantinsuyo de los Incas. Es su pasado también, como el nuestro.

### *La integración hoy: ¿compromisos cumplidos?*

La confianza es la clave, entonces. Pero hablar de confianza requiere cumplir la palabra, los compromisos, y en este sentido es indispensable hacer, diez años después, el balance de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz.

Gracias al Acuerdo de Paz de Brasilia, entre el año 2001 y el 2008, el comercio entre Ecuador y Perú —el registrado formalmente— pasó de menos de 500 a casi 2.000 millones de dólares anuales. Ecuador exporta a Perú hoy 1.500 millones de dólares al año, e importa 300: un balance largamente positivo para Ecuador, de 1.200 millones de dólares al año (Ministerio de RR.EE. del Perú, 2008a).

Hay otros logros recientes: se ha creado una comisión binacional para combatir el contrabando. En 2007, hubo 275 vehículos intervenidos y 45 mil galones de combustible decomisados, pero el mayor contrabando es vía marítima y las embarcaciones transportan 1.000 galones de combustible por viaje. (Ministerio de RR.EE., 2008b). Está en marcha el establecimiento de un único control fronterizo integrado. Y hay un acuerdo migratorio y laboral suscrito en el noveno aniversario del Acuerdo de Paz, hace un año, que está dando paso a un Estatuto Migratorio Permanente que se firmará en estos días en el encuentro presidencial de Machala.

Pero, repito, en estos tiempos de exigencia del cumplimiento de las promesas, es obligatorio examinar al detalle de los compromisos de Brasilia, hace diez años.

El pasado 9 de setiembre se informó en Lima que los casos de malaria en Tumbes se han reducido en alrededor del 40 por ciento desde mayo, gracias a la limpieza simultánea emprendida por Perú y Ecuador en el Canal de Zarumilla, en la zona fronteriza. Tumbes reportó 1.930 casos de malaria; el pico: 136 casos en la penúltima semana de abril. La primera semana de setiembre se reportaron solo 28 casos. La reducción ocurrió después de las acciones que realizamos juntos en mayo. Ese fue uno de los seis compromisos fundamentales del Acuerdo de Paz de Brasilia: la limpieza del Canal de Zarumilla. Esto junto con la rehabilitación del canal a costo de Perú, más las defensas ribereñas del río Zarumilla para prevenir las inundaciones a ambos lados del canal, y la bocatoma que estará terminada a fin de este año. Estas obras cuestan más de treinta millones de dólares. En el presupuesto de Perú de este año, hay quince millones de dólares presupuestados para todas ellas.

Un segundo compromiso fue el de la conformación de dos centros de comercio y navegación, de 150 hectáreas cada uno, que Perú otorgó a Ecuador en la ribera del Amazonas por cincuenta años –en Saramiriza y en Pijuyal– para salir al Atlántico. Los centros están por construirse aún –la inversión no es peruana–, pero ambas localidades tienen ya agua potable, comunicación telefónica y de internet, electricidad desde fines de este año en Saramiriza y desde el próximo en Pijuyal, y la infraestructura portuaria se halla en la fase de la buena pro.

---

**El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial directa**

---

Un tercer compromiso fue la construcción de la carretera desde Saramiriza hasta Ecuador; y terminarla en 2005. Ese fue el compromiso de Alberto Fujimori, pero, como sabemos, Fujimori no ha estado en el poder desde hace algún tiempo. Los primeros desembolsos del préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) se realizaron recién hace un año, y el estudio de factibilidad comenzará este trimestre.

El cuarto compromiso, la vía desde Ecuador a Tiwinza, no ha comenzado por falta de recursos. Podría estar lista a fines de 2009, pero cuesta 12 millones de dólares.

El quinto compromiso fue el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, recientemente ampliado por cinco años. El original era por tres mil millones de dólares. No hubo entonces los proyectos necesarios para presentarlos al Banco Mundial. Lo recuerdo bien. Estuve allí cuando Mahuad y Fujimori hablaron con el entonces presidente, Wohlfenson. Sigue sin haber proyectos. Sin embargo, el Eje Vial 1 está en marcha y cuesta 102 millones de dólares. Ecuador aporta 18,8 millones, Perú 19,5. El director ejecutivo del plan binacional por Perú declaró el pasado 8 de octubre en Lima que el Estado peruano ha invertido más de 600 millones de dólares en infraestructura vial, electrificación y saneamiento en la frontera norte, "con el aporte de organismos cooperantes y países amigos, recursos nacionales e inversión privada". No es poco para un país como Perú. "Las obras realizadas son el rostro humano de la pacificación", dijo. (Embajador José Antonio Arospide, director ejecutivo Plan Binacional, capítulo Perú.)

Hace poco, una destacada parlamentaria decía en el Congreso peruano: "el plan binacional es la oportunidad para que el Gobierno pueda generar vuelos entre Ecuador y Cajamarca, ya que hay una historia importante que une a estos dos pueblos, además del interés de la población ecuatoriana por conocer el "Cuarto del Rescate" y la plaza donde se capturó al último Inca, Atahualpa. Y no es solo el caso de Cajamarca, sino de Piura y Tumbes, que son parte del plan binacional".

En efecto, el proyecto del río Puyango-Tumbes, al que mi padre dedicó muchos desvelos (el río nace en Ecuador y llega al mar por el territorio peruano, igual que el Catamayo-Chira) es ejemplo de lo que un día será un manejo integrado del agua. En Perú, hemos calculado que esto

permitiría generar en la Sierra una esponja de agua en dos millones de hectáreas de puna, el piso ecológico sobre los 3,500 metros de altura, que generaría una reserva de diez mil millones de metros cúbicos de agua dentro de los Andes. Esta inmensa masa de agua en un mundo donde el agua será escasa permitiría regular hídricamente los ríos que bajan al mar, de modo que no se desborden en verano, ni se sequen en invierno, ni haya huaicos o deslizamientos o derrumbes nunca más.

Pero quizás el sexto y último compromiso sea el más impresionante de todos, un caso único en el mundo. Por primera vez en la historia dos ejércitos que una vez estuvieron enfrentados trabajan juntos –cada uno en su territorio– para el desminado de la frontera.

Se han destruido ya más dos mil minas antipersonales en la Cordillera del Cóndor, quedan quizás otras 30 mil. Destruirlas costará 20 millones de dólares. Este año, Perú está dedicando algo menos de un millón de dólares a este fin. Una primera mesa de donantes –de EE.UU., Canadá, Alemania, China, Corea y España– ha logrado recabar alrededor de medio millón de dólares. Se ha pedido ampliar por ocho años el plazo de la Convención de Ottawa para la eliminación de todas las minas.

El desminado humanitario es quizá la más sacrificada labor de cuantas se realizan en la frontera. Y es una en la que ambos países avanzan con muy poca ayuda venciendo las adversidades. Esos hombres son otros tantos héroes anónimos de la paz de Perú y Ecuador.

Retomando la cuestión de la mirada recíproca, hay que decir que cuando los compromisos fueron firmados no contaron con la simpatía de la opinión pública peruana. He aquí el testimonio que Apoyo presentó al Congreso peruano:

## El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial directa

Cuadro 3 - Resultados de algunas encuestas					
					NP
1. Cierre definitivo de la frontera según los pareceres técnico jurídicos	38	18	17	22	5
2. Creación de una zona de protección ecológica bajo la soberanía de cada Estado	41	15	17	20	7
3. Cesión en propiedad privada de 1Km2 en Tiwinza	11	13	19	54	3
4. Navegación con fines comerciales por Amazonas y afluentes	22	15	19	39	5
5. Creación de dos centros de comercio y navegación (150 Ha c/u)	21	14	16	38	11
 Lo apruebo totalmente  No me gusta, lo desapruebo pero hay ue aceptarlo <span style="float: right;">NP: No Precisa</span>					
 No aspiraba, pero apruebo  Debe ser rechazado					
Fuente: Apoyo					

Transcurridos diez años, estoy absolutamente seguro de que las dudas que estas preguntas suscitaban entonces ya no son importantes. Si los compromisos de entonces no se han cumplido completamente hasta hoy, no ponen ya en tela de juicio la confianza mutua. El problema es la falta de recursos, no la desconfianza. Lo prueban la labor de las poblaciones en la limpieza del Canal de Zarumilla y la de los soldados en el desminado de la Cordillera del Cóndor. Ese es el dividendo de la paz, el fundamento y la piedra angular de nuestra asociación para el siglo XXI.

## Bibliografía

Congreso de la República del Perú, 1999. Perú-Ecuador en el camino de la paz y el desarrollo. Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú. Página web: [www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/indice.htm](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/indice.htm)

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú  
1998. *Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998*. Empresa Peruana de Servicios Editoriales. Editora Perú, Lima.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú  
2008a. Documento Cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998.

2008b. Documento Compromisos emanados del I Encuentro Presidencial de Tumbes de junio de 2007.

2008c. Documento Intercambio comercial Perú-Ecuador 2001-2008. Fuente: Superintendencia Nacional Tributaria (Sunat).

Locke, John (1690). *Segundo Tratado del Gobierno Civil*. Traducción de Alianza Editorial. Citado en Selección de textos, curso de Teoría Política Moderna. PUCP, Lima.

Morelli, Jorge (2007). En "Itamaratí, mi padre". *Extra*, octubre 26.

# Guerra del Cenepa: construcción del discurso nacional en la prensa peruana

Roberto Sánchez Montoya\*

## Introducción

La demarcación definitiva de la frontera peruana-ecuatoriana recién se logró gracias a la firma del Acuerdo de Itamaraty en octubre de 1998. Las negociaciones se iniciaron luego que en 1995 ocurrió un serio enfrentamiento militar en la Cordillera del Cóndor que dejó centenares de muertos<sup>1</sup> y millones de dólares de gasto en armas. A diez años del acuerdo que posibilitó el acercamiento de dos pueblos vecinos, enfrentados por las limitadas capacidades de las elites del poder de ambos países, es necesario dar una mirada reflexiva hacia el pasado reciente con el objetivo de explorar aspectos aún no pormenorizados.

Sobre la Guerra del Cenepa y la posterior firma de la paz se han escrito una serie de libros que analizan los acontecimientos especialmente desde el punto de vista político, diplomático y militar. Pero no existe una investigación dedicada exclusivamente al papel, de los medios de comunicación en torno al desarrollo y solución del conflicto. Asunto delicado si consideramos que “la historia de los conflictos armados del siglo XX no se puede entender sin detenerse en sus aspectos comunicativos” (Pizarroso Quintero, 2004: 20).

---

\* Egresado de la maestría en Ciencias Sociales, con especialización en Comunicación, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO – Sede Ecuador

1 Los muertos “según la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos fueron más de 500. Según los Gobiernos, varias decenas. Pero de acuerdo a testimonios de oficiales militares estas habrían sido de más de 1500” (Bonilla, 1996: 35).

Ante esta situación resulta necesario emprender una investigación que nos lleve a una mejor comprensión del periodismo bajo este contexto. En la actualidad, desde el lado peruano, solo encontramos dos publicaciones que, sin ser su objetivo central de estudio, abordan el tema tangencialmente.

El primer trabajo es de Eduardo Toche, quien efectuó un seguimiento a los diarios limeños y realizó un análisis esencialmente político que nos da un panorama cronológico de los acontecimientos. En una referencia sobre el contexto general de los medios indica que “la característica más saltante no fue un ‘cierrafilas’ monolítico tras el Gobierno sino la manifestación de un alto grado de polarización” (Toche, 1998: 15). Estimo que el conjunto de artículos periodísticos que sirvieron de base para esta investigación otorga una sobrevalorada importancia a la prensa opositora al Gobierno, situación que crea un sesgo hacia una amplia confrontación.

Un segundo estudio corresponde a Fernando Rospigliosi que, en su libro sobre las relaciones entre los militares y la prensa, dedica un capítulo al conflicto en la frontera norte. Considera que la mayoría de los “medios de comunicación peruanos atacaron ferozmente al Ecuador (...) siguieron, más o menos dócilmente, la política dictada desde el poder” (Rospigliosi, 2000: 276). Esta apreciación me parece más certera; sin embargo, el interés del investigador por aproximarse a los imaginarios de los militares sobre el periodismo, lo lleva a desarrollar una visión de la comunicación que nos impide comprender mejor el complejo campo mediático.

El objetivo principal de la presente propuesta de investigación es puntualizar como la mayoría de los medios construyeron sus representaciones mediáticas y cuales fueron los factores que más influyeron en la elaboración de las noticias. Hace falta un seguimiento pormenorizado sobre la línea que asumió cada uno de los principales medios de comunicación para identificar que figuras simbólicas se construyeron sobre la guerra y la paz. Asimismo, es necesaria una descripción del contexto en el que se producen estos relatos. Por lo tanto, realizaremos una aproximación a la situación política y social de Perú de mediados de los 90.

Una amplia y profunda mirada a los medios de comunicación masivos nos ayudará a evitar generalizaciones simplistas. Los resultados aportarán una base más consistente a los estudios sociales que busquen profundizar la

relación peruana-ecuatoriana. Esta situación nos obliga a plantear una combinación de teorías con el fin de analizar los mecanismos de influencia del campo mediático en el proceso de construcción social de la realidad.

### *Metodología de investigación sobre medios*

El presente trabajo es un avance de una investigación que incluye los principales medios masivos peruanos entre los años 1995 y 1998. Pero en esta ocasión nos aproximaremos solo a los diarios durante la Guerra del Cenepa.

En el caso específico de los medios escritos la investigación estará centrada en el análisis de contenido de los titulares de las portadas de mayor índice de lectoría. Para su estudio utilizaré herramientas del análisis textual que tiene origen en la lingüística y la semiótica. De esta manera busco profundizar en los significantes, el sentido, la connotación del lenguaje.

Los titulares son mucho más que simples frases encima de los artículos, cumplen un papel importante en el resumen de la esencia noticiosa y jerarquizan la información de acuerdo al tamaño y ubicación. Los lectores se guían de los encabezados para decidir la lectura de una noticia. Por eso los redactores prestan atención especial a la construcción de estas oraciones. "Los titulares son la parte más importante del texto, también indican que información es probablemente la más importante en los modelos que construimos de una situación" (Van Dijk, 1997: 134).

Mientras tanto, las portadas o primera planas constituyen el resumen de lo que el periódico considera como las principales noticias. El director de la publicación, junto con los principales editores, determina cuáles son las noticias más importantes del día. Esta hoja de presentación marca claramente la línea editorial del medio en la que el juego de imágenes y palabras constituyen una unidad semántica sumamente fuerte.

Para la clasificación de la información resulta importante ubicar las huellas o marcas que deja el texto para luego estudiar su distribución en el espacio y tiempo. En base a la información recopilada identificaremos cuáles son los hechos que redundan en los textos, las imágenes que se repiten, los casos singulares, los estereotipos que construyen, las metáforas y

otras figuras literarias que se emplean, qué se intentó ocultar y quiénes fueron los principales protagonistas de las noticias. Finalmente, es necesario realizar comparaciones entre los periódicos con el objetivo de establecer diferencias y similitudes intertextuales entre los diferentes discursos mediáticos.

La investigación comprende el estudio de cuatro diarios:

1. El Comercio: fue el diario de más alta lectoría durante este período. Según diferentes encuestas sus noticias son consideradas como las de mayor seriedad.
2. Expreso: mantuvo una línea editorial muy cercana al fujimorismo. Apoyó abiertamente la política económica neoliberal y el autoritarismo del régimen.
3. La República: fue el principal medio escrito opositor al gobierno de Fujimori. Su director fue un parlamentario de tendencia centro izquierdista.
4. Ojo: es un tabloide con una línea sensacionalista que mantenía altas ventas en el segmento popular. Aunque su especialidad no era la política se mantenía cercano al poder de turno.

Como resultado final tendremos una muestra representativa de los periódicos de mayor consumo por parte del público y que a la vez nos otorga variadas perspectivas. Habrá un conjunto heterogéneo de construcciones noticiosas desde la oposición, el oficialismo, la derecha, la izquierda, el sensacionalismo y la “seriedad”.

### *Contexto político-social peruano*

Un primer paso para conocer mejor la situación peruana es acercarnos al clima de opinión que se vivía en el Perú de 1995. Por esta razón he realizado un breve resumen de los principales acontecimientos ocurridos des-

de 1990, año en que Alberto Fujimori llegó a la presidencia, y que resultan claves para entender como el nuevo mandatario fue construyendo su imagen en el poder.

El primer gobierno de Alan García sumió a Perú en una situación de crisis que socavó el sistema democrático. En 1988 las reservas internacionales del país llegaron a sus niveles mínimos. La burocracia estatal creció de manera descomunal. La hiperinflación llegó en 1990 a 7.649 por ciento según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú-INEI. Al final del gobierno de García el PBI per cápita había caído hasta niveles similares de los años sesenta (Web y Fernández Baca, 1991). A este panorama hay que agregar que los movimientos subversivos de inspiración marxista Sendero Luminoso y el MRTA, arremetían cada vez con más violencia registrándose en 1989 el mayor número de asesinatos de funcionarios y autoridades estatales. En 1990 casi el 30 por ciento del territorio peruano se encontraba en estado de emergencia por la violencia política (CVR, 2003). La gran mayoría de las ciudades sufrían continuos racionamientos de agua potable y energía eléctrica, además de una creciente escasez de productos en los mercados.

Ante esta caótica situación, en las elecciones presidenciales de 1990 muchos peruanos se fijaron en un candidato crítico de los partidos políticos tradicionales que transmitía un mensaje sencillo de cambio sin una fuerte base ideológica. Alberto Fujimori, líder del recién fundado Movimiento Cambio 90 terminó derrotando al candidato favorito de la elite limeña, Mario Vargas Llosa. Una gran parte de la población nacional creía en la necesidad de un cambio urgente de los actores políticos en el poder.

A los pocos días de la toma de posesión del nuevo gobernante, se impuso una serie de medidas de emergencia como el aumento del precio de productos básicos y tarifas de servicios públicos, el libre cambio de divisas, la eliminación de subsidios a la industria y la liberalización del comercio exterior. Increíblemente la mayoría de estas ideas fueron propuestas por Vargas Llosa y criticadas duramente por Fujimori en la campaña electoral. Los precios se “dispararon”. El *diesel* fue el más afectado, llegó a cotizarse hasta 32 veces por encima de su valor del día anterior (Murakami, 2006). Esta alza afectó directamente la vida cotidiana en todo el Perú. Sin

embargo pese a esporádicas protestas no se produjeron grandes desmanes. La mayoría de la población cansada de la larga hiperinflación otorgó el beneficio de la duda a la política de “shock” que el nuevo presidente consideraba necesaria. Estas medidas frenaron la galopante hiperinflación prácticamente a partir del siguiente mes de aplicadas. Así por ejemplo, la inflación de octubre de 1990 fue 9 por ciento, cifra de un sólo dígito que no se veía desde hacía más de dos años (Murakami, 2006). Pese al incremento de la pobreza, que en 1991 llegó a cerca del 60 por ciento de la población, Fujimori comenzaba a construir una legitimidad que tiene mucho que ver con el carácter de caudillo. Estaba reduciendo la inflación que el anterior Gobierno fue incapaz de controlar.

En 1991 se registraron algunas escaramuzas entre patrullas militares en la zona no delimitada de la frontera con Ecuador que fueron superadas rápidamente con un pacto de caballeros entre las Cancillerías. Lo último que le podía ocurrir a Perú bajo estas circunstancias era una guerra externa. Fujimori alcanzó a su homólogo ecuatoriano Rodrigo Borja una propuesta para terminar con la demarcación de la frontera bajo el marco del Protocolo de Río de Janeiro. Posteriormente Ecuador propuso un arbitraje del Papa. Perú descartó esa figura pero continuó el diálogo. En 1992 Fujimori se convirtió en el primer presidente peruano en visitar Quito para presentar los detalles de la propuesta. Este problema había sido invisibilizado por las autoridades nacionales a lo largo de la historia. Ecuador era visto en el imaginario limeño como un pequeño país al que siempre se había derrotado en anteriores enfrentamientos. Sin embargo, pese a una serie de conversaciones diplomáticas, el asunto no prosperó.

Regresando a la coyuntura local, el discurso contra los “políticos tradicionales” había crecido. El mandatario los acusaba de estar enquistados en el parlamento y el poder judicial. El 5 de abril de 1992 cerró el congreso e intervino las principales instituciones estatales con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Además, se detuvo a los principales líderes de la oposición; inclusive durante las primeras semanas los militares controlaron los medios de comunicación con la complacencia de la mayoría de sus propietarios (Rospigliosi, 2000). Fujimori recibió un abrumador apoyo de la población que reclamaba mano dura y orden. Las manifestaciones que reclamaron respeto al orden democrático fueron escasas.

Fujimori, como jefe del autodenominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, implementó fuertes medidas antisubversivas. Catalogó el delito de terrorismo como traición a la patria para poder aplicar la pena de cadena perpetua y estableció el sistema de jueces con rostro cubierto para juzgar a los acusados de terrorismo, entre otras medidas incluso de corte paramilitar. Con las nuevas disposiciones se cometieron violaciones de derechos humanos y hasta crímenes<sup>2</sup>, pero en general eran vistos como un mal necesario e inevitable en la lucha antiterrorista. La gran justificación a esta política se dio en septiembre de 1992. Luego de permanecer en la clandestinidad durante más de una década fue detenido Abimael Guzmán, un ex profesor universitario de filosofía que se había convertido en el líder mesiánico de Sendero Luminoso, agrupación que aplicaba una doctrina ortodoxa del comunismo. Tras su detención y la de otros cabecillas la estructura partidaria "senderista" se desmoronó poco a poco.

El presidente obtuvo nuevamente el respaldo mayoritario de la población, consolidando su figura de eficiente autócrata. En noviembre de 1992 se realizaron elecciones de un congreso constituyente. La agrupación fujimorista se consolidó como la primera fuerza con más de la mitad de los escaños. La Carta Magna fue refrendada en octubre de 1993 por un referéndum popular. Finalmente, la Constitución entró en vigencia en 1994 con una fuerte ola de privatizaciones y un alto ingreso de inversiones al país. Esta situación se tradujo en un año de bonanza con el crecimiento del PBI de cerca del 13 por ciento.

El Gobierno, con dinero en sus arcas, desarrolló una política clientelar con los sectores más pobres. Fujimori fue proclamado por su aparato de propaganda y sus seguidores como el salvador del Perú con miras a las elecciones de 1995. Lo más curioso de esas elecciones fue la ausencia de una campaña mediática, porque el periodismo estuvo abocado a cubrir el conflicto del Cenepa como tema principal de su agenda. En todo caso, los candidatos estaban obligados a comentar ese único tema. En la práctica recién hubo un mayor espacio mediático para temas electorales unos 15 días antes del sufragio.

---

2 Las denuncias periodísticas contra algunos elementos de las fuerzas armadas, no solo por violaciones de derechos humanos, sino también por vínculos con el narcotráfico, creó en los militares una fuerte desconfianza hacia cierto sector de la prensa que se mantuvo aun durante la guerra del Cenepa.

*Propaganda y discurso nacional en los medios*

En enero de 1995 los medios de comunicación peruanos comenzaban a “calentar” la cobertura sobre las campañas para las elecciones de abril cuando se informó sobre las primeras escaramuzas militares en la frontera norte. El 14 de enero el diario La República publicó en la portada: “Perú exhorta al diálogo a Ecuador”. Pero en los días posteriores estos incidentes fueron minimizados pasando a ser tratados en las páginas interiores. Recién a partir del 27 de enero, luego de estallar un fuerte enfrentamiento, el tema regresó a la portada del diario con el título de “¿Ecuador rompe la paz!”. En general, los titulares de los periódicos se llenaron de consignas nacionalistas y de ataques al Ecuador.

Ante conflictos bélicos, el aparato de propaganda del poder político-militar busco, a través de estrategias informativas, difundir la idea de una justa defensa de la patria ante la agresión del invasor extranjero que nos quiere destruir. En este escenario los medios se convirtieron en un elemento clave en la búsqueda de la cohesión social. Sin embargo, los reflejos del lado peruano fueron lentos<sup>3</sup>. En el artículo “La otra guerra; la informativa”, publicado el 9 de marzo, en un suplemento especial del diario El Comercio, se da cuenta que hasta el 14 de febrero Perú no había atendido eficientemente los requerimientos de las agencias internacionales de noticias. La nota periodística recoge declaraciones del director de la agencia ANSA, Alberto Ku King, quien señaló que la reacción había sido tardía, y la información oficial que suministraron, en términos generales, había sido confusa. Asimismo, el director de la agencia DPA, Gonzalo Ruiz, indicó que hubo un exagerado hermetismo del lado peruano.

---

3 En Ecuador ocurrió lo contrario. Edison Narváez relata que las estrategias de propaganda se realizaron prontamente, con la intervención de más de 100 especialistas. Participó el Ministerio de Defensa, la Secretaria Nacional de Comunicación y CIESPAL. Tras “los primeros incidentes fronterizos los días 9 y 10 de enero, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dando cumplimiento a la planificación del Plan Militar de Guerra, decidió, el día 15 de enero de 1995, centralizar en el Centro Coordinador de OPSIC la planificación y ejecución de la Guerra Psicológica. (...) El 20 de enero se puso en ejecución la campaña ‘Ecuador Amazónico’, a fin de regular las actividades de manejo de la información” (Narváez, 2004: 280-281).

---

**Guerra del Cenepa: construcción del discurso nacional en la prensa peruana**


---

Cabe recordar que desde la I Guerra Mundial se desarrollaron grandes campañas de propaganda planificadas desde los Estados que “persegúan crear una respuesta uniforme: el apoyo de los ciudadanos a los intereses gubernamentales” (Bordería, 1998: 355). Se consideraba que la propaganda era el conjunto de “técnicas persuasivas y de información [que] permiten desplegar con eficacia las funciones inductivas sobre los individuos, creando pautas de conducta, actitudes y comportamientos” (Pizarroso Quintero: 1999). El papel de los receptores en la interpretación de los mensajes era secundario. Laswell (1988) consideraba que el público se guiaba por los sentimientos de forma débil y subdesarrollada, aunque tenía en cuenta que había que evaluar esas reacciones.

Regímenes fascistas y comunistas desarrollaron un control total sobre los medios de comunicación atribuyendo a la propaganda poderes casi sin límites. Mientras tanto, en las democracias occidentales el poder era propenso a emplear una estrategia de censura y desinformación, más oculta o enmascarada, con la colaboración de las permisivas industrias culturales. McCombs (1985) consideró que estructurar agendas temáticas para que sean abordadas por los medios puede tener éxito de incidencia. Teniendo en cuenta que no se puede decir a la gente cómo pensar, pero sí se pueden fijar los temas sobre los que la gente ha de pensar. En un línea similar, Neumann señaló que los medios de comunicación “suscitan los temas y los ponen sobre la mesa” obligando al público a comentar principalmente la agenda mediática (Noelle Neumann, 1994: 202).

Pero la explicación funcionalista-determinista de la comunicación no es suficientemente convincente para explicar cómo se inducen opiniones a una sociedad. Las teorías sobre los medios poderosos son muy discutibles. Además, la agenda o temas que abordan los medios y el tratamiento que dan a las noticias responden a un complejo sistema de trabajo y de intereses que es muy difícil de ser manipulado permanentemente. Por ejemplo, en Perú las elecciones presidenciales de 1990 fueron ganadas por un desconocido Alberto Fujimori, mientras que el laureado escritor Mario Vargas Llosa resultó derrotado pese a contar con un amplio apoyo de los principales medios de comunicación y del poder económico. Existen muchos ejemplos que demuestran que el control de los medios de comunicación ha fracasado ante el desborde popular. Varios consensos fácticos

se han derrumbado con escasa participación del periodismo tradicional. Para que un discurso logre cierto éxito debe estar básicamente en armonía con las características culturales y sociales del pueblo. El político debe estar en permanente retroalimentación con sus bases. Debe emplear una discursividad en sintonía con la idiosincrasia de la comunidad.

Otro punto que debemos tener en cuenta es que el nacionalismo y la defensa de la patria forman parte de un arraigado imaginario que los periodistas poseen desde la etapa previa a la consolidación de las naciones modernas. En términos de Anderson (1993) la prensa tuvo un importante rol en la difusión de los procesos independentistas americanos y en la formación de una identidad criolla. Actualmente, resulta sencillo ver que la práctica periodística tiende a engrandecer historias de compatriotas que por ejemplo cosechan "éxitos" más allá de nuestras fronteras. Si nos vamos a los deportes encontramos que las crónicas de triunfos en torneos internacionales son verdaderos relatos épicos. Con estos antecedentes resulta casi evidente prever como se comportarán los medios frente a conflictos bélicos que involucren a su nación. Generalmente, durante el inicio de una guerra el periodismo hace gala de su nacionalismo olvidando que habitualmente proclama que su deber es informar buscando la verdad. En este punto cabe recordar que a mediados de febrero de 1995, en pleno conflicto del Cenepa, el director del diario El Comercio, Alejandro Miro Quesada Garland, integró una misión especial conformada por diplomáticos y personalidades peruanas que viajó al extranjero difundiendo la posición nacional sobre la disputa fronteriza. Lo que consolida esa fuerte identificación de los medios con los valores patrióticos.

Regresando a la propaganda que desarrolló Perú para difundir su versión de los hechos, aparte de las misiones de personalidades que viajaron a diferentes países reuniéndose con altos dignatarios y periodistas, no hubo gestos de unidad en la elite política. Se propuso convocar a ex presidentes, pero el fujimorismo, que se había constituido con un discurso feroz contra la "partidocracia", vetó la propuesta. También se planteó la idea de que se juntara a los candidatos presidenciales, pero la iniciativa tampoco prosperó. El ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, se ofreció a interceder por Perú ante líderes mundiales, pero como era candidato presidencial su apoyo no se tomó en cuenta. "El hecho

de que el presidente en ejercicio fuera a la vez candidato hizo prácticamente imposible la articulación de un sólido consenso político en torno a él” (Toche, 1998: 40).

En el campo de batalla, quizás el único hecho que dio cierto protagonismo mediático al ejército peruano ocurrió cuando Fujimori acampó, del 23 al 25 de febrero, en una base logística cercana a la zona de combate. Desde ahí se desplazó acompañado de una delegación de periodistas hasta la recuperada Cueva de los Tayos. En el lugar se izó la bandera nacional y se entonó el himno de Perú. La imagen del presidente con su tropa dio la vuelta al mundo y sirvió como un espaldarazo a los combatientes. Esta actitud rememoró un gesto parecido que tuvo el ex-presidente Fernando Belaúnde, cuando en 1981 las fuerzas armadas recuperaron una posición tras un choque militar en otra zona de la Cordillera del Cóndor.

### *Esteriotipos*

El *habitus* nacionalista de los medios, la propaganda del poder político-militar y la gran aceptación popular de Fujimori, se concatenaron para que los principales diarios mostraran en sus portadas un respaldo unánime en defensa de la soberanía mientras que paralelamente embestían contra el invasor.

Los medios de comunicación no representan de modo equilibrado a los heterogéneos protagonistas de un suceso. Más bien representan al otro, al diferente, desde el estereotipo que simplifica el relato. Los periodistas valoran en la noticia “un tema claro que pueda comunicarse sin contradicciones (...) algo con lo que el lector pueda identificarse por hallarse próximo física o psicológicamente” (Noelle Neumann, 1994: 194).

En las reducciones mediáticas encontramos generalmente “simulacros del bribón, del parricida, pero solo son estereotipos para recriminar y condenar (...) basados en la distorsión que supone sostener que lo que no es como soy yo (...) es desvío” (Marro, 2002: 86). En ese sentido, los procedimientos que practican un lenguaje violento son considerados por

Judith Butler como una vía que niega la posibilidad de comprender lo desconocido. “La violencia del lenguaje consiste en su esfuerzo por capturar lo inefable y destrozarlo, por apresar aquello que debe seguir siendo inaprensible” (Butler, 1997: 27).

En el caso de una guerra, es preciso que la nación vea que “el enemigo, no solo exhibe costumbres, modos de ser y visiones del mundo distintos de los propios, sino que ni siquiera merece ser considerado como miembro del género humano” (Huici, 2004: 63). Sólo de esta manera, es posible que un hombre de pueblo convertido en soldado marche al frente de batalla, empuñe el arma y dispare a matar a su similar. Para los combatientes “los enemigos no son hombres; (...) [sino] animales repugnantes y ridículos” (Huici, 2004: 64). Los militares peruanos y gran parte de la población reducían a los ecuatorianos a la condición de monos, simios o gorilas, primates que no pueden ser considerados seres pensantes.

Estos sustantivos también llegaron a la prensa peruana. El diario de corte sensacionalista Ojo fue uno de los que más abuso de estos vocablos. Permanentemente ridiculizó y atacó en su primera plana. Veamos algunos ejemplos: “Monos se corren” (7 febrero); “Simios tramposos se burlan de los garantes” (8 de febrero); “Nos tumbamos 2 aviones monos” (13 de febrero); “Monos cuelgan de la cola a Durán Ballén” (18 de febrero); “Monos locos violan cese el fuego” (29 de marzo).

Sin embargo, también debemos considerar que los estereotipos que promueven los medios responden a procesos de construcción cultural de la realidad que han sido previamente interiorizados por una comunidad. El sobrenombre de mono era usado coloquialmente para referirse a los ecuatorianos, pero durante el conflicto el sustantivo se reforzó y potenció negativamente. Ya no eran solo monos, sino también locos, tramposos, asesinos, etc. Como indica Gustavo Abad “los medios no representan por sí solos la violencia, en los medios se representa una noción de violencia que ya está anidada en la sociología colectiva (...) y lo que hacen estos es consagrarla en su dimensión simbólica” (Abad: 2005, 26).

Cabe señalar, que inclusive el diario Expreso, que se caracteriza por mantener una línea sobria, sucumbió al sensacionalismo, quizá exacerbado por su cercanía al fujimorismo. El 20 de febrero tituló en su portada: “El mono corre más rápido que terruco”, en referencia a que los ecuato-

rianos, según el comandante del frente, eran más cobardes que los terroristas al momento de sostener enfrentamientos. Mientras que el 12 de febrero los soldados del Perú fueron calificados como “rambos” peruanos.

*La opinión pública como control social*

La simplificación periodística de los acontecimientos facilita la generación de una opinión pública. Los estereotipos se transmiten fácilmente logrando asociaciones positivas o negativas. Contribuyen a la creación de consensos, es decir procesos de conformidad, o indignación colectiva. Por estas razones resulta importante exponer cómo “los medios de prensa categorizan la acción social, determinan los sujetos activos y pasivos de la misma, explican los procesos y les atribuyen causas y/o significados” (Vasilachis, 1997: 226).

Siguiendo los conceptos de Noelle Neumann (1994) sobre la opinión pública como control social, hallamos que se trata de una fuerza cuyo valor radica en sus funciones morales antes que intelectuales. El componente emocional es decisivo antes que la calidad de los argumentos. El 13 de febrero el presidente Alberto Fujimori anunció que las tropas ecuatorianas habían sido desalojadas de nuestro territorio y que Perú declaraba unilateralmente un cese de fuego. Al día siguiente aparecieron titulares excesivamente triunfalistas. Los medios no se habían tomado la molestia de constatar la información. Se dejaron llevar por la corriente nacionalista que dominaba el clima de opinión. La República anunció: “Tiwinza es nuestra”; Expreso colocó: “Tiwinza liberada”; Ojo tituló: “¡Victoria!”; El Comercio indicó: “El Perú desalojó a invasores y declaró cese del fuego”. Sin embargo, al día siguiente los enfrentamientos continuaron con la misma intensidad. Además, ningún periodista peruano pudo llegar hasta Tiwinza, la última zona de encarnizados combates.

Con el ex-secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, sucedió un fenómeno que también lo podríamos enmarcar como generado por el ambiente belicista y potenciado por su condición de candidato presidencial. Exigía una acción militar más contundente contra Ecuador. Una persona que había sido distinguida por su acción a favor de la paz mundial, ahora resultaba que pedía la expulsión militar del último solda-

do ecuatoriano del territorio nacional antes de sentarse a dialogar. Los diarios del 18 de febrero señalaron que Pérez de Cuellar rechazó la Declaración de Paz por considerar que se comprometen los intereses de la Nación y otorgaba concesiones indebidas al Ecuador.

Una reacción similar ocurrió con el diario *La República*, un periódico de centro izquierda cercano a los grupos de derechos humanos. Una vez que iniciaron las negociaciones para el cese al fuego, y durante la separación de las tropas, mostró un carácter militarista que no se le conocía. Aparte del clima de opinión de carácter patriótico, en este caso el director de *La República*, Gustavo Mohme Llona, tenía un papel muy activo en la misma agrupación política de Pérez de Cuellar. Por tal motivo faltando pocas semanas para las elecciones buscaron mostrarse sumamente críticos con el Gobierno para intentar capitalizar la corriente nacionalista en votos. Por ejemplo, como respuesta a la portada de *Expreso* que titulaba: “Zona franca para el Ecuador en el Amazonas”; un par de días después aparecía en *La República*: “¡NO! A zona franca para Ecuador”.

En la opinión pública como control social no hay espacio para quien piensa distinto. Sin duda, es un planteamiento que marca distancia de la opinión pública como resultado de la deliberación racional de ciudadanos informados que buscan llegar a un consenso. Este es un proceso que excluye y segrega al diferente. Los que se sienten minoría se ven obligados a callar su opinión por el miedo al aislamiento social. Prefieren evitar cualquier posibilidad de verse expuestos a la picota pública.

La Guerra del Cenepa provocó el aislamiento de quienes pensaban diferente. Mario Vargas Llosa y su hijo Álvaro tuvieron una opinión discrepante de la posición oficial peruana y llegaron a ser acusados ante la justicia como traidores a la patria. Toda persona con una opinión discordante era invisibilizada o maltratada en los espacios mediáticos. El Comercio del 8 de febrero, en la página A6, titulaba: “Peruanos en Miami declaran traidor a Álvaro Vargas Llosa”. Al día siguiente un titular en la portada de *Expreso* decía: “Los Vargas Llosa del lado del Ecuador”.

Luego de iniciada la separación de tropas, a mediados de marzo de 1995, continuaban siendo importantes las noticias de ciertas escaramuzas, tensiones diplomáticas y los destapes de venta de armas. Pero a la vez, en los diarios peruanos, aparecieron ocasionalmente otras informaciones

que robaban el protagonismo al tema peruano-ecuatoriano. El tema se terminó de diluir de las portadas los primeros días de abril. Ahora, el interés de las primeras planas era netamente electoral. Faltaban escasos días para el 9 de abril, día de las elecciones en las que Fujimori ganó en primera vuelta con el 64 por ciento de los votos.

### *Conclusiones*

A pesar de la demora en la implementación de una eficiente oficina de comunicación y tras la “patinada” que significó anunciar una prematura victoria sobre el Ecuador, la figura de Fujimori no se vio afectada políticamente. Llegaba con un clima de opinión favorable a su gestión. Tenía a su favor haber terminado con la hiperinflación que agobió al país durante varios años. Asimismo, se percibía que estaba ganando la guerra interna contra Sendero Luminoso. Sus prácticas autoritarias se tradujeron en una relativa estabilidad para la población cuando el país estaba al borde del abismo. Además, la Guerra del Cenepa sirvió para unir más al pueblo alrededor del patriotismo, pese a que el resultado del conflicto dejó una sensación de empate con sabor a derrora, que por cierto ninguno de los medios observados valoró como una clara perdida peruana. Es más, en el campo diplomático la Cancillería difundió como un gran logro que el Ecuador se sentase a negociar respetando el Protocolo de Río de Janeiro.

Los grandes medios de comunicación masiva de Perú exaltaban el nacionalismo y atacaban al enemigo. Ahora, luego de 10 años de la firma del Acuerdo de Itamaraty, ¿Qué tanto hemos avanzado los peruanos en el reconocimiento del ecuatoriano y viceversa?, ¿La integración económica es garantía de una mayor tolerancia?, ¿Seguimos reproduciendo los estereotipos que buscan, conciente o inconcientemente, anular al otro?, ¿Cómo trabajar con el periodismo sensacionalista? Qué podemos hacer cuando un diario deportivo de Lima publica en su portada la frase: “A freír monos”, justo antes del más reciente partido de fútbol entre Ecuador y Perú ¿Es un signo de que pese a los millones invertidos en la integración binacional la cosa no ha caminado como quisiéramos? O simplemente deberíamos celebrar el ingenio popular y no darle demasiada importancia. Estas son algunas inquietudes que quedan para el debate.

Lo que sí me queda claro es la imposibilidad de generar espacios deliberativos racionales en los medios de comunicación durante situaciones de conflicto. Precisamente el conflicto es una muestra de que el diálogo ha fracasado. Por ello, los períodos de paz y tranquilidad deben ser aprovechados al máximo. Hay que evitar caer en el error de solo conversar cuando estamos en vísperas de problemas. Estos son momentos para debatir ideas, conocer mejor nuestros lugares de enunciación y quizás horrorizarnos al ver nuestras actitudes del pasado o del presente. Esta es la única forma para encontrar un espacio más tolerante con el otro, un lugar de toma de conciencia de la necesidad de una comunicación intercultural entre identidades que se necesitan mutuamente para su desarrollo.

## Bibliografía

- Abad, Gustavo (2005). *El monstruo es el otro: la narrativa social del miedo en Quito*. Quito: UASB.
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bonilla, Adrián (1996). "Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú" en *Nueva Sociedad* Nro. 143 Mayo-Junio: 30-40 [http://www.nuso.org/upload/articulos/2499\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2499_1.pdf) (visitada el 12-10-2008).
- Bordería, Enric ed. (1998). *Historia de la Comunicación Social*. Madrid: Síntesis.
- Butler, Judith (1997). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid, Síntesis.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe Final*. Lima: CVR.
- Huici, Adrián (2004). "De asesinos natos a guerreros programados: Masculinidad y puntos ciegos en la propaganda de guerra". En *Culturas de guerra: Medios de información y violencia simbólica*, ed. Fernando Sierra y Fernando Contreras, 57-69. Madrid: Cátedra-PUV. Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, Perú.

- Laswell, Harold (1985). "Estructura y función de la comunicación en la sociedad". En *Sociología de la comunicación de masas II: Estructuras, funciones y efectos*, ed. Miquel Moragas, 50-68. Barcelona: Gustavo Gili.
- Marro, Mabel (2002). "Roland Barthes: el lenguaje de los discursos, la ciencia de los signos, la práctica del texto". En *Seis semiólogos en busca del lector*, ed. Victorino Zechetto, 79-124. Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.
- McCombs, Maxwell (1985). "La comunicación de masas en las campañas políticas: información, gratificación y persuasión". En *Sociología de la comunicación de masas III: Propaganda política y opinión pública*, ed. Miquel Moragas, 95-121. Barcelona: Gustavo Gili.
- Murakami, Yusuke (2006). *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP-CIAS.
- Narváez, Édison (2004). *Operaciones psicológicas: El arte de la persuasión*. Quito. Ministerio de Defensa del Ecuador.
- Noelle Neumann, Elizabeth (1994). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- Pizarroso Quintero, Alejandro (1999). "Historia de la Propaganda". En *Historia y Comunicación Social* Nº 4: 145-146.  
<http://www.ucm.es/BUCM/revistas/inf/11370734/articulos/HICS9999110145A.PDF> (visitada el 10-08-2008)
- Pizarroso Quintero, Alejandro (2004). "Guerra y comunicación: Propaganda, desinformación y guerra psicológica en los conflictos armados". En *Culturas de guerra: Medios de información y violencia simbólica*, ed. Fernando Sierra y Fernando Contreras, 17-55. Madrid: Cátedra-PUV.
- Rospigliosi, Fernando (2000). *El arte del engaño: Las relaciones entre los militares y la prensa*. Lima: Tarea.
- Toche, Eduardo (1998). "El conflicto con Ecuador y la política interna". En *Perú-Ecuador: Entre la guerra y la paz*, Lima: Desco.
- Van Dijk, Teun (1997). *Racismo y análisis crítico de los medios*. Barcelona: Paidós.
- Vasilachis, Irene (1997). *Discurso político y prensa escrita: un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Barcelona: Gedisa.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca (1991). *Perú en números*. Lima: Cuanto.

# De “Caín de América” a “Pueblo hermano”: discurso, imaginarios y representaciones en torno a las relaciones con el Perú<sup>1</sup>

Nicanor Benítez Telles\*

## Antecedentes

El problema limítrofe que enfrentó al Perú con Ecuador desde el siglo XIX (e incluso antes de la creación de ambos Estados) fue superado con la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia en 1998. Dado que la historia republicana de Ecuador estaba (y quizá todavía sea así) llena de narraciones y representaciones que configuraban imaginarios negativos en torno al Perú y los peruanos, mi tesis busca indagar la ruptura y sustitución casi traumática de esos imaginarios por otros radicalmente opuestos a los que hasta 1998 se habían construido y transmitido.

¿Cuál fue el mecanismo por el cual se dio la transformación de esos imaginarios? Según Francisco Carrión, ex ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, a partir de febrero de 1995 (fecha en la cual se firma el armisticio de la Guerra del Cenepa o Declaración de Itamaraty) desde la Cancillería ecuatoriana se habría realizado un trabajo de indagación y cabildeo, inserto en el proceso de negociaciones para la firma de la paz definitiva, por el cual se pudo construir junto a los medios de comunicación un discurso homogéneo tendiente al establecimiento de vínculos entre ambas naciones.

---

1 Este *paper* es el resultado de una investigación en proceso que lleva el mismo nombre y que servirá como Tesis de Maestría del autor.

\* Egresado de la maestría de comunicación de FLACSO-Ecuador.

Después de 10 años de la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia, resulta interesante indagar la persistencia o modificación de los antiguos imaginarios en torno a la relación bilateral para determinar no solo el grado de incidencia del trabajo desplegado por Cancillería en la modificación de imaginarios, sino también para problematizar la incidencia de los medios masivos de comunicación en la construcción de identidades colectivas.

Una de las primeras aproximaciones teóricas que arrojaría luz al respecto es la propuesta constructivista de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Esta perspectiva precisamente busca recalcar la importancia de las identidades colectivas en el mecanismo que hace funcionar el sistema internacional. Para este trabajo revisaré (y cuestionaré, en la medida de lo posible) el trabajo de Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, publicado en 1999.

Una de las grandes limitaciones de la propuesta constructivista de Wendt es la consideración del Estado como agente único en la construcción de la identidad nacional (necesariamente circunscrita a un tiempo y un espacio específicos). Es decir, que según este autor, no interesa la interacción de los actores internos en esa construcción, sino más bien el resultado de esa interacción reflejada en el discurso oficial articulado desde el Estado centralizado y expuesto en el sistema internacional.

La intención de mi trabajo es develar la construcción histórica de una determinada identidad colectiva (la idea de una pretendida "ecuatorianidad" en torno al conflicto territorial que tiene su efervescencia y declive en un mismo punto: la Guerra del Cenepa) no únicamente como producto oficial, sino más bien como el resultado de la interacción de los actores sociales. Para esto pretendo revisar las representaciones que sobre "lo peruano" (como primera categoría de análisis) ha manejado la prensa escrita ecuatoriana.

Los medios de comunicación, si bien no los únicos, son elementos fundamentales en la construcción de la opinión pública (y en consecuencia, en la construcción de identidades colectivas frente a hechos particulares), como productores y reproductores de imaginarios sociales y como canales de divulgación discursiva, ya sea oficial o no, en la medida en que estos medios se han transformado en actores políticos de marcada relevan-

cia, muchas de las veces no solamente en el contexto interno de los Estados, sino sobrepasando sus fronteras.

En esta medida, el meollo del asunto es determinar la manera en que los procesos de comunicación, con su dinámica y características propias, inciden en las relaciones internacionales. Dentro de dichos procesos, los imaginarios y representaciones son muy importantes, pues configuran la percepción del individuo sobre determinado tema. La comunicación intercultural, como área específica de conocimiento de la Teoría de la Comunicación, estudia justamente las variables que inciden en las interacciones comunicacionales entre diferentes actores sociales, ya sean estos actores políticos o no.

La contraparte de estos procesos, y en el caso que me ocupa, es el conjunto de mecanismos que aplicó Cancillería para acercarse a los medios de comunicación y homologar el discurso de la cobertura noticiosa (en relación al conflicto del Cenepa y primordialmente en torno a las negociaciones para la firma de la paz). Este hecho constituiría una estrategia comunicacional que al parecer no tendría precedentes en la historia social de los medios de comunicación en Ecuador, pues simple y llanamente estuvo en contra de la tan defendida (y en ocasiones vilipendiada) libertad de expresión.

Por otro lado, en declaraciones recientes, el ministro de Relaciones Exteriores de Perú dejaba entrever cómo en la Cancillería peruana se podría estar configurando un nuevo discurso en torno a la relación entre ese país y Ecuador y que hasta el día de hoy, no obstante, afortunadamente no ha trascendido más allá de estas declaraciones. He aquí un elemento que determina la importancia de las investigaciones sobre la persistencia o no de los antiguos imaginarios:

El canciller peruano José García Belaunde, desestimó que la declaración de Santiago de 1952 sea un tratado de límites que establezca la frontera marítima entre Perú y Ecuador, pues sólo “fija criterios” demarcatorios.

Según una nota publicada el lunes en el portal argentino *nuestromar.org* el canciller peruano no cerró la posibilidad de que su país pudiera iniciar en el futuro negociaciones con su vecino del norte sobre la materia. “Se verá en su momento”, respondió, al ser consultado en el Perú (*El Comercio*, 2008. “Lima no descarta una negociación con Ecuador”, 13 de febrero).

*Breve recorrido por las aproximaciones teóricas desde la Teoría de las Relaciones Internacionales*

Si bien no soy experto en Teoría de las Relaciones Internacionales, me atrevo a decir que ninguna de las escuelas que se estudian dentro de este campo de las Ciencias Sociales da suficiente cuenta de los motivos seminales que impulsaron el enfrentamiento armado entre Ecuador y Perú a inicios de 1995; diría más bien que la explicación está en una amalgama de estas. Según Adrián Bonilla, “en este año [1995] se producen los enfrentamientos violentos más intensos de la historia entre los dos países, tanto por el número de tropas movilizadas, por las bajas, las armas empleadas y por el costo de la movilización” (Bonilla, 1999: 13). Al mismo tiempo, este último y definitivo episodio, es el punto de quiebre de un imaginario social que, al menos durante 35 años, operó como elemento de identidad de “lo ecuatoriano” frente a “lo peruano”.

La teoría realista de las relaciones internacionales podría decir que el enfrentamiento se dio por el afán de “poder” (concepto sustancial para el realismo) que eventualmente pudo tener cualquiera de los dos países. ¿Poder? Qué clase de poder si el origen del problema es la inconsistencia en la delimitación territorial. De allí que yo considere que ninguno de los países haya utilizado la guerra como elemento para ganar poder sobre un determinado territorio (independientemente de la cuestión de la soberanía sobre él), a pesar de que en el discurso oficial del lado ecuatoriano, este habría sido el objetivo histórico perseguido por Perú, cuya imagen siempre se construyó en torno a un supuesto imperialismo peruano. En este sentido, Alberto Adrianzén explica que “la llamada rebeldía ecuatoriana frente al Protocolo [de Río de Janeiro] venía así a justificar y a legalizar las visiones más anti-peruanas que modelaban lo que algunos han llamado la ‘ecuatorianidad’. Visiones que se remontan a las ‘invasiones imperialistas incaicas’ que frustran el Reino de Quito [...]” (Adrianzén, 1999: 83).

Se presenta en esta cita una primera visión de la importancia que tuvieron los imaginarios sociales en el desarrollo del conflicto; más adelante ahondaré específicamente en ellos. Continuando con este sucinto balance de las posibles interpretaciones que las teorías de relaciones inter-

nacionales podrían dar al conflicto, me interesa revisar la postura del neorealismo, pues frente a esta, en el libro citado, Alexander Wendt plantea su propia visión constructivista.

Para el neorealismo, sencillamente sería irrelevante el análisis del conflicto Ecuador-Perú, pues el papel que cumplen ambos países en el sistema internacional en poco o en nada afecta a la estructura y a las relaciones de poder dentro de dicho sistema. Y es esto lo que nos lleva a considerar el debate que Wendt plantea frente a Kenneth Waltz, uno de los autores más representativos del neorealismo.

Por otro lado, el liberalismo, emparentado con el constructivismo en la medida en que considera la irrupción de otros actores en el contexto internacional (no solo los Estados-nación, sino también los movimientos sociales, multinacionales e instituciones diversas), y en esa misma línea la consideración de la relación entre Estado y sociedad para la construcción de los intereses nacionales, podría dar la puerta de entrada, y quizá una complementariedad adecuada, a la lectura constructivista del conflicto binacional. Para esto pretendo ahondar en un área que, puedo decir, es mi campo de estudio: la Teoría de la Comunicación.

### *Reflexiones teóricas desde la Teoría de la Comunicación*

Tres son los conceptos básicos que sirven en el desarrollo de la tesis así planteada: imaginario, representación y discurso. Estos conceptos guardan relación estrecha entre sí. El discurso, para constituirse como tal, tiene que usar, crear y recrear imaginarios compartidos intersubjetivamente dentro de una sociedad determinada, y una forma de hacerlo es a través de las representaciones expuestas en diferentes textos discursivos, que en el caso de este trabajo serían los medios escritos de comunicación.

Ahora bien, dentro de lo que se ha dado en llamar la Teoría de la Comunicación, la pregunta es en dónde se sitúan estos conceptos. Como en el resto de las Ciencias Sociales, al hablar de discurso uno de los referentes básicos es Foucault. No me interesa de forma particular definir el pensamiento del sociólogo francés en términos de "escuelas"; estructuralista o post-estructuralista, lo importante en Foucault es la noción de discurso

relacionado con el poder, así como también el poder intrínseco del discurso. Precisamente en el texto *El orden del discurso*, Foucault vincula este poder del discurso a la comunicación y a sus formas ritualizadas:

El intercambio y la comunicación son figuras positivas que juegan en el interior de sistemas complejos de restricción; y, sin duda, no podrían funcionar independientemente de éstos. La forma más superficial y más visible de estos sistemas de restricción la constituye lo que se puede reagrupar bajo el nombre de ritual; el ritual define la cualificación que deben poseer los individuos que hablan (y que, en el juego de un diálogo, de la interrogación, de la recitación, deben ocupar tal posición y formular tal tipo de enunciados); define los gestos, los comportamientos, las circunstancias, y todo el conjunto de signos que deben acompañar al discurso; fija finalmente la eficacia supuesta o impuesta de las palabras, su efecto sobre aquellos a los cuales se dirigen, los límites de su valor coactivo. Los discursos religiosos, judiciales, terapéuticos, y en cierta parte también políticos, no son apenas disociables de esa puesta en escena de un ritual que determina para los sujetos que hablan tanto las propiedades singulares como los papeles convencionales (Foucault, 2002: 12).

¿Se puede hablar de formas ritualizadas en la prensa escrita? Indudablemente que sí, y el cumplimiento de esos rituales ha determinado que ciertos medios, y no todos, sean los “más importantes”, los “más respetados”, la “prensa seria”; en definitiva papeles convencionales ligados al poder del discurso. Dada la relevancia social que adquiere esta “prensa seria” en el seno de una colectividad, y consecuentemente el poder y la facultad de enunciación, mi investigación ha trabajado justamente con los medios incluidos en esa categoría.

Para poder ver cómo actúa el discurso de estos medios en relación al tema de este ensayo, el conflicto Ecuador-Perú (específicamente el de 1995) y el proceso de paz subsiguiente, necesariamente debo recurrir al concepto de “representación”, que como ya se dijo, está íntimamente relacionado al discurso, así como también al imaginario social.

La representación es un concepto suficientemente estudiado por Stuart Hall en su libro *Representation. Cultural representations and signifying practices* (Hall, 2000). Este autor vincula la representación a una serie

de conceptos conexos (regulación, identidad, consumo y producción) que constituyen el “circuito de la cultura”. Pero qué es la cultura. Para responder a esta pregunta intentaré cerrar el círculo entre imaginario, discurso y representación observando un concepto de imaginario social:

Por imaginario social entiendo algo mucho más amplio y profundo que las construcciones intelectuales que puedan elaborar las personas cuando reflexionan sobre la realidad social de un modo distanciado. Pienso más bien en el modo en que imaginan su existencia social, el tipo de relaciones que mantienen unas con otras, el tipo de cosas que ocurren entre ellas, las expectativas que se cumplen habitualmente y las imágenes e ideas normativas más profundas que subyacen a estas expectativas (Taylor, 2006: 37).

Alejandro Grimson, en su libro *Interculturalidad y comunicación* (Grimson, 2000), advierte cómo determinados estudios han confundido constantemente los conceptos de cultura e identidad, haciéndolos aparecer incluso como sinónimos, sin tomar en cuenta el “circuito de la cultura” del que hablaba Hall. Entiendo por cultura una característica de la sociedad que define un comportamiento más o menos homogéneo y común entre los integrantes de una colectividad, a partir de rituales aprendidos.

En este mismo orden de ideas, la identidad, otro de los elementos del mismo circuito, junto a esta noción de cultura, inmiscuye el factor de pertenencia a la comunidad, lo que da lugar al estudio de las “afiliaciones identitarias”. En este sentido Grimson, en el libro citado, dice:

El estudio de las afiliaciones identitarias y sus significados remite a la problemática de las condiciones histórico-culturales en las que se definen las categorías de alteridad. Las referencias de identificación como nación, región, provincia y otros pueden comprenderse como modalidades categoriales y taxonómicas de grupos humanos con un origen social. La incógnita es qué ocurre con esas nociones cuando cambian fundamentalmente las condiciones socioculturales en las que se originaron (Grimson, 2000: 28-29).

En el caso de esta investigación, me interesa indagar cómo cierta noción de identidad nacional estuvo ligada a un discurso (oficial) específico. Según Denis McQuail, “es evidente que los medios masivos contribuyen a crear conciencia de la identidad “nacional” bajo circunstancias (normales) en que las audiencias de los medios pertenecen a una sociedad nacional y donde coinciden las fronteras de la audiencia y de la nacionalidad” (McQuail, 1998: 225). Y más adelante continúa en relación al mismo tema:

Existen varias vías por las cuales los medios promueven las identidades nacionales. Los medios emplean el idioma nacional y desarrollan los símbolos de la nación, con frecuentes referencias de fondo a la vida nacional. Suelen adoptar el rol de representantes de la nación, o son sus apologistas, y de continuo invocan un “interés nacional” que es compartido con el lector oyente/televidente. El “lector inscrito” de la mayoría de los medios nacionales es alguien con la identidad nacional adecuada, y la constante reiteración y presunción refuerza esta identificación. Este mecanismo se hace más evidente en las noticias, donde el nombre de la nación (o de su capital) a menudo se utiliza como símbolo para denotar intereses complejos o entidades nacionales de diversos tipos: cuerpo diplomático, equipos de fútbol, firmas comerciales (McQuail, 1998: 226).

Vale la pena ahora, antes de pasar al siguiente punto, revisar lo que se entiende por discurso: se trata de una articulación significativa que configura representaciones e imaginarios de la propia persona, es decir del “yo” frente a los “otros”. Estas representaciones se reconfiguran constantemente debido al cambio continuo de imaginarios que, en torno a un determinado tema o sujeto, el individuo y la sociedad articulan. En este sentido, hablar de discurso es:

[...] ante todo, hablar de una práctica social, de una forma de acción entre las personas que se articula a partir del “uso lingüístico contextualizado”, ya sea oral o escrito. El discurso es parte de la vida social y a la vez un instrumento que crea la vida social. Desde el punto de vista discursivo, hablar o escribir no es otra cosa que construir piezas textuales orientadas a unos fines y que se dan en interdependencia con el contexto (lin-

güístico, local, cognitivo y sociocultural). Nos referimos, pues, a cómo las formas lingüísticas se ponen en funcionamiento para construir formas de comunicación y de representación del mundo –real o imaginario– (Calsamiglia y Tusón, 2002: 15).

### *Una lectura metodológica desde la Teoría de la Comunicación*

Lo dicho hasta ahora me ha permitido plantear una pregunta de investigación que se relaciona directamente con el constructivismo y con lo que se ha dado en llamar Teoría de la Comunicación: ¿Cómo construyó la prensa escrita ecuatoriana las representaciones de “lo peruano” en el proceso de paz entre Ecuador y Perú? La respuesta a esta pregunta me permitirá conocer si durante el proceso de paz entre Ecuador y Perú (2005-2008), la prensa escrita, a través de sus representaciones, ayudó a modificar el imaginario que sobre “lo peruano” mantenía la sociedad ecuatoriana. Como transmisora y generadora de opinión pública, y como agente discursivo, la prensa escrita habría jugado un papel sustancial en el proceso de cambio de imaginario; esto, desde la perspectiva de Cancillería.

No obstante, se podrían presentar dos escenarios diferentes: la modificación de las representaciones de “lo peruano” en la prensa, o en su defecto, y a pesar del trabajo desplegado por Cancillería para homogeneizar el discurso de la prensa con el discurso oficial, las percepciones heredadas de la centenaria contienda limítrofe se mantendrían aún vigentes. En esta medida, cabe analizar si la incidencia de los medios de comunicación en la aceptación social más o menos generalizada del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú fue determinante y sustancial, o más bien una suerte de apoyo a un proceso más amplio cuyas variables podrían ser de índole económica y política.

Para lograr responder a la pregunta de investigación planteada, cabe, antes de nada, hacer una distinción que ya fue esgrimida en los apartados anteriores: habría en torno a “lo peruano”, por un lado, el discurso oficial de Cancillería, y por otro lado, el discurso de los medios de comunicación.

El discurso oficial, al menos el generado desde Cancillería a partir de marzo de 1995, fecha del armisticio, habría pretendido incidir en los

medios de comunicación para generar otro tipo de imaginarios diferentes a aquellos que se construyeron marcadamente a partir de la declaratoria de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro.

Es así, que la primera aproximación al discurso de “lo peruano” sería el análisis de los documentos generados en Cancillería. Dos procesos deben ser investigados en este sentido: primero, el cabildeo político con actores importantes de aquel entonces, y segundo, la generación de comunicados y boletines de prensa.

Según entrevista realizada a Grace Jaramillo, Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador, en la época del conflicto del Cenepa se constituyó una Junta Consultiva que estaba integrada entre otras personas por Guadalupe Mantilla, Jaime Mantilla, Carlos Pérez y Nicanor Merchán, es decir, por una “alta cúpula” de dueños y editores en jefe de medios de comunicación, y no de cualquier medio, sino de aquellos reconocidos como “prensa seria”<sup>2</sup>.

La única forma de indagar en el cabildeo político realizado por Cancillería, dentro o fuera de la Junta Consultiva, es hacerlo a través de entrevistas a profundidad dentro de tres categorías de informantes: a) los editores en jefe que a la época de la firma del Acuerdo de Paz trabajaban en los medios de comunicación; b) a los dueños, presidentes o gerentes de esos medios; y c) a quienes trabajaron directamente haciendo cabildeo, tal es el caso del ex-canciller Francisco Carrión.

Posteriormente a este análisis del discurso oficial, empezaré (lo he iniciado ya) con el análisis del discurso de los medios de comunicación (el grueso de la investigación), y con la intención de problematizar la cuestión de la pretendida alineación entre el discurso de Cancillería y el de los medios; lo subdividiré en el discurso de la prensa escrita de circulación nacional y aquel correspondiente a la prensa escrita provincial, particularmente el de las provincias fronterizas del sur: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

Ahora bien, qué es lo que se ha hecho y se hará con estos medios masivos, toda vez que esta es una investigación en curso pretendo aplicar las

---

2 Lo que llamo “prensa seria” constituye, en este trabajo, otra categoría de análisis. Y es que esta “prensa” ha alcanzado el calificativo de “seria” gracias a un acuerdo social que bien podría ser cuestionado en la medida en que los medios de comunicación, todos ellos, no hacen más que producir y reproducir discursos. ¿Por qué uno de ellos es más serio que el otro?

metodologías del análisis del discurso, particularmente lo relacionado al análisis de contenido. José Javier Sánchez Aranda, en el capítulo 8 del libro *Investigar en comunicación* afirma que “en el ámbito de las Ciencias Sociales, entre las que se incluye el de la Comunicación, ‘análisis de contenido’ tiene un significado preciso y se enmarca habitualmente entre los métodos cuantitativos que se pueden emplear en el desarrollo de una investigación” (Sánchez Aranda, 2005: 207).

El análisis de contenido consiste en establecer la frecuencia en la que un “elemento” determinado aparece dentro de la estructura de un texto dado. En el caso de esta investigación, este “elemento” debe ser extraído del discurso mediático en torno a “lo peruano”.

Para el discurso mediático de la prensa escrita de circulación nacional, y también con la finalidad de encontrar algún tipo de diferencia significativa dentro de esta categoría, tomaré el caso de un periódico de la ciudad de Quito y otro de Guayaquil, que casi por antonomasia, en concordancia con aquella noción de “prensa seria”, serían El Comercio y El Universo, respectivamente.

Por último, utilizaré un periódico representativo de cada una de las provincias fronterizas antes mencionadas para determinar su grado de adhesión al discurso oficial. En el caso de Loja, el periódico que cabía dentro de esta categoría era El Siglo, periódico que ya no circula más y por tal motivo quizá sea necesario remitirme al Crónica de la Tarde; en el caso de El Oro se tiene tres periódicos: El Nacional, El Correo y La Opinión; al parecer, en el caso de Zamora Chinchipe no habría periódico local.

La técnica del análisis de contenido me permitirá establecer las categorías o elementos que reiteradamente son representados en la primera plana de estos medios. Esas categorías, presentadas en términos numéricos, serán contrastadas con el análisis cualitativo del contenido. Sánchez Aranda, en este sentido, dice que “los resultados que se extraen tras las correspondientes aplicaciones de los estadísticos que sean más apropiados, deben servir de base para elaborar las conclusiones de la investigación” (Sánchez Aranda, 2005: 226).

Ahora bien, recogiendo lo dicho anteriormente, lo curioso de todo este proceso es que el punto más álgido del problema limítrofe (al menos

desde 1941, año del enfrentamiento que dio lugar a la firma del Protocolo de Río de Janeiro), esto es la Guerra del Cenepa, coincide, en términos generales, con el punto de inflexión del discurso oficial, es decir con la sustitución traumática de imaginarios a la que ya hice referencia en los primeros párrafos de esta presentación.

La forma de hacer viable y operativa esta indagación del proceso de sustitución de imaginarios en la “prensa seria” es realizar dos cortes temporales: el primero durante los meses que duró el enfrentamiento armado del Cenepa, es decir, de enero a marzo de 1995 (en donde debería encontrar las manifestaciones más claras del discurso “Caín de América”); y el segundo, en los últimos y decisivos meses de las negociaciones para la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia, es decir de agosto a octubre de 1998 (en donde debería encontrar el marcado inicio del discurso oficial de los “pueblos hermanos”).

## Bibliografía

- Adrianzén, Alberto (1999). “Perú y Ecuador, enemigos íntimos”. En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* ed. Adrián Bonilla. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bonilla, Adrián (1999). “Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”. En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Calsamiglia, Helena y Amparo Tusón (2002). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Ariel Lingüística.
- Foucault, Michel (2002). *El orden del discurso*. Barcelona: Fábula.
- Grimson, Alejandro (2000). *Interculturalidad y comunicación*. Buenos Aires: Norma.
- Hall, Stuart (2000). *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*. London: SAGE Publications.
- McQuail, Denis (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

- Sánchez A., José (2005). “Análisis de contenido cuantitativo de medios”.  
En *Investigar en comunicación*, coord. Ma. Rosa Berganza C. y José A.  
Ruíz. Madrid: McGraw-Hill.
- Taylor, Charles (2006). *Imaginarios sociales modernos*. Barcelona: Paidós.

# Clausura

Rafael Roncagliolo\*

Yo quiero básicamente, de manera breve, agradecer a la FLACSO. Cuando primero Grace Jaramillo<sup>1</sup>, y luego Francisco Carrión, le propusieron a *IDEA* sumarse a esta iniciativa de FLACSO y de la Fundación Esquel de Ecuador nos pareció sumamente relevante, a pesar de que *IDEA*, o quizás, en razón de que *IDEA* trabaja sobre todo los temas de democracia y del sistema político. Es un organismo intergubernamental, constituido a la fecha por 26 Estados cuyo mandato específico es el fortalecimiento de la democracia y el sistema judicial, el sistema de partidos, los sistemas electorales; y como tal hemos venido trabajando en los países andinos. Primero en Perú, con apoyo a la elaboración de la primera ley de partidos, en Ecuador en el apoyo a la Asamblea Constituyente, y seguimos apoyando ahora a la Asamblea Constituyente y al Gobierno en las tareas institucionales: en la elaboración de la ley de partidos, la ley electoral, etc.

Este es el trabajo que hemos hecho también en los otros países andinos, en Bolivia y Colombia. Pero la relación entre democracia y paz es una relación íntima. Quizá el testimonio de ella es Norberto Bobbio, uno de los grandes teóricos de la democracia hoy en día, que dedicó su vida al tema de la democracia y al tema de la paz sobre la base de que la demo-

---

\* *IDEA* Perú1

1 Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador.

cracia es el sustento principal de la paz, cosa que se demuestra en el proceso de paz entre Perú y Ecuador y en el hecho de que fuera necesario incluso recurrir a los Congresos para que este efecto fuera vinculante y por lo tanto fuera verdadero. Yo sí creo que el crecimiento más importante de la paz va a seguir siendo la existencia de regímenes democráticos como los que hoy en día tenemos en ambos países. La democracia no es estática, sino que tiene la capacidad de renovarse.

De manera que yo estoy muy contento de haber podido asociarnos a esta iniciativa de FLACSO, creo que las jornadas de ayer y hoy han sido sumamente instructivas para nosotros. Ha habido una combinación de inteligencia para analizar el pasado y pensar el futuro junto con momentos muy emotivos, realmente para mí muy emocionantes en la medida en que incluso las diferencias dentro de cada país no nos autorizan, ni nos permiten, ni nos alientan a obviar los méritos de los gobernantes en cada uno de los momentos históricos más allá de las discrepancias que pudiera haber habido también.

Yo quisiera finalmente subrayar la idea de que la paz es más importante que tener razón. Resolver los problemas es más importante que tener razón. La tarea de los políticos es resolver los problemas de la gente, no crearle problemas a la gente. Lo que yo creo es que todo este proceso demuestra que existe una voluntad de resolver problemas, que es la tarea primera. Yo sé que la comunidad internacional tiene cierta inercia a mantener el *statu quo*, pero la tarea de los gobernantes no es mantener el *statu quo*, es resolver los problemas. Y la tarea de los diplomáticos y los políticos no es mantener el *statu quo*, es resolver los problemas que realmente existen. Yo creo que lo que hemos vivido en este proceso de paz es absolutamente un ejemplo para afrontar otras situaciones difíciles en América Latina que requieren la creatividad, y la generosidad, y la imaginación para resolver problemas y no solamente aferrarnos al mantenimiento del *statu quo*. Me parece que esta es quizás la lección más importante que se puede sacar de este proceso.

Yo estoy muy contento de haber participado y estoy muy contento también de anunciar que la segunda parte de estos diálogos en Quito tendrá lugar en Lima el 6 de noviembre próximo, en el que vamos a repetir esta reflexión ya no con la distinguida presencia de tantos ecuatorianos

destacados, pero seguramente con algunos peruanos que también quieren conmemorar los diez años de la paz y hacer esta reunión en un clima de inteligencia analítica, de imaginación para pensar el futuro con esta sana emotividad y afecto que ha caracterizado la reunión y que caracteriza las relaciones de nuestros países, de manera que otra vez muchas gracias a la FLACSO, a Adrián, a Francisco, a Grace, por invitarnos a sumarnos a esta iniciativa y gracias a ustedes por lo mucho que nos han hecho aprender y sentir.

### Francisco Carrión\*

Yo voy a hacer un par de reflexiones, voy a tratar de alguna manera de resumir, si cabe, lo que hemos tenido en estas jornadas, a mi juicio, enormemente positivas.

Después de décadas de confrontación y desconfianza entre Ecuador y Perú a causa de la controversia territorial que heredamos de la época colonial, los dos países suscribieron, después de una compleja negociación, los Acuerdos de Brasilia, el 26 de Octubre de 1998. No hay duda que el acuerdo ha tenido una enorme trascendencia histórica, lo hemos escuchado aquí en voz de importantes académicos y políticos, no solamente para los dos países sino para toda la región. La Región Andina vio desaparecer uno de los obstáculos que afectaban de una manera negativa el proceso de integración. Y la comunidad internacional por su parte pudo constatar como dos países llegaron finalmente a un acuerdo de paz sobre un antiguo y desgastante conflicto.

Permítanme algunas reflexiones sobre el proceso en tanto tuvo alguna articulación personal: el proceso de negociación, que estuvo precedido por una guerra focalizada en la región amazónica en la Cordillera del Cóndor, es necesario recordarlo y aquí se lo ha hecho, fue atípico y, creo yo, digno de estudio, y por eso me complace que hoy hayamos podido debatir sobre él. Y digo que es atípico por las siguientes razones: primero, lo ya dicho, el hecho de que se alcance una solución de un conflicto terri-

---

\* Coordinador general del Proyecto Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo.

torial a través del diálogo y la negociación es muy poco usual y por sí solo ya es digno de destacar; en segundo lugar, la solución se alcanzó en un contexto internacional sui generis ya que no intervino la OEA ni las Naciones Unidas; en tercer lugar se debe destacar que fue una negociación bilateral asistida e inducida probablemente por los países garantes.

En el proceso se usaron diversos mecanismos de resolución de controversias, hubo conversaciones directas, hubo buenos oficios, hubo los famosos y claves pronunciamientos técnico-jurídicos de especialistas independientes sobre temas puntuales y claves de la controversia, hubo la aceptación previa de los Gobiernos y los Congresos de los dos países de una fórmula de solución vinculante propuesta por los presidentes de los países garantes, en lo que yo llamo, un arbitraje *sui generis*. Por otro lado, en cuarto lugar, un elemento asimismo fundamental fue que el proceso contó con la asistencia de una misión de observadores militares de Ecuador y Perú, conocida como MOMET, conformada por militares de los países garantes que verificó en el terreno el cumplimiento de los acuerdos que se iban alcanzando paulatinamente a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty en el año 95. Y en quinto lugar, algo igualmente fundamental, la fórmula que se encontró para fijar definitivamente la línea de frontera ente los dos países, que era el meollo de la controversia; los acuerdos incorporaron elementos que singularizaron el acuerdo global de paz. Se añadió el compromiso de desarrollar la zonas fronterizas afectadas por la controversia a través de la promoción conjunta de proyectos binacionales, el reconocimiento del derecho ecuatoriano a la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, el fomento de medidas de confianza mutua y seguridad y la creación de zonas de protección en el área limítrofe, para no citar sino algunos.

La negociación entre Ecuador y Perú y su resultado fueron singulares y podrían, hemos escuchado aquí posiciones probablemente encontradas, podrían digo, ser ejemplares para otros casos de solución de conflictos territoriales que constituyan amenazas para la paz y la seguridad internacional.

El encuentro tenía como propósito fundamental, y desde diversos ángulos, reflexionar sobre este singular acontecimiento y sobre la paz alcanzada hace diez años. Reflexionar desde la academia, desde la política y

desde la praxis sobre como se la logró, como se la vive, como se la percibe y sobre todo, como podemos fortalecerla. Y creo, con satisfacción, que hemos tenido éxito. Hemos escuchado por ejemplo a los cancilleres de Ecuador y Perú ratificar enfáticamente su vocación pacifista e integradora que anima a los Gobiernos y su voluntad de avanzar aún más en los programas de desarrollo binacional.

Llevar a la práctica los ambiciosos proyectos del Acuerdo de Itamaraty, porque hay que tener presente que todos esos compromisos de desarrollo constituyen parte de la formula global de paz y nos obligan a los dos países a hacerlos efectivos. Miren ustedes, hemos tenido la suerte de tener aquí a los dos ministros de Defensa que nos han hablado con absoluta naturalidad y cordialidad, sobre todo de los avances en temas concretos como son el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua, uno de los componentes del acuerdo global de paz; del desminado que se ha mencionado tanto y que efectivamente tiene una enorme importancia; del intercambio de experiencias entre oficiales y de información, hasta anunciar la participación conjunta de fuerzas de Ecuador y Perú en misiones de paz de Naciones Unidas.

Por otro lado, especialistas en el ámbito económico, en el ámbito de la integración, se han referido al incremento del comercio. Hemos constatado en cifras el incremento de la inversión, la consolidación de la red social que existe sobre todo en las zonas de frontera. Han reconocido asimismo, con suma franqueza, que se han hecho adelantos en temas de proyectos de desarrollo binacional, pero que aún falta mucho por hacer. Y aquí permítanme hacer una reflexión de carácter personal; más que personal, desde la perspectiva ecuatoriana.

Yo creo que los ecuatorianos tenemos que hacer una verdadera auto-crítica respecto de los llamados "escasos avances" del desarrollo binacional. Tengamos en cuenta que esta ha sido una década política y económicamente muy conflictiva para Ecuador. Si hacemos un cálculo numérico, porque casi ese es el caso, nosotros hemos tenido cinco presidentes desde que se firmó la paz en la época del presidente Mahuad, cuantos ministros de Estado, de Relaciones Exteriores, de Obras Públicas, de Economía han pasado, que poca estabilidad institucional hemos tenido como para llevar a la práctica estos proyectos que exigían y exigen permanencia y segui-

miento. Y esa es una autocrítica que yo percibo que los ecuatorianos no la hacen, no la hacemos. Yo, al menos, estoy convencido que en cuanto no exista esa visión de futuro y de estabilidad institucional será muy difícil y nos seguiremos preguntando a dónde fueron esos fatídicos, me parece que es el término que se usó, 3.000 millones de dólares. Nosotros somos los primeros responsables, me refiero a Ecuador, de no haber aprovechado esa oportunidad que probablemente ya no está ahí.

Los protagonistas capitales del proceso y los suscriptores de los acuerdos, los ex-cancilleres Ayala Lasso y Trazegnies, han estado aquí y nos han dicho, con absoluta franqueza y transparencia, cómo y en qué circunstancias se desarrolló el proceso y la firma, y cuáles fueron los obstáculos que debieron superar. Creo que este ha sido un ejercicio alentador. Académicos de fuera de los dos países, ajenos a las partes, han contribuido con reflexiones suyas, de fuera, probablemente más objetivas, menos apasionadas sin duda, a analizar el proceso, a proyectarlo eventualmente como replicable para algunos casos; y allí me parece que ha habido una no diría controversia, pero sí diferencia de opiniones en la medida en que unos consideran que sí podría replicarse y otros que no. Pero en todo caso eso me parece sumamente sano porque es un ejercicio, insisto, a través del diálogo.

Me complace también, debo decirlo porque tuve alguna participación directa, que dos jóvenes investigadores de FLACSO, desde la juventud, uno ecuatoriano y otro peruano, nos hayan dado a conocer los resultados interesantísimos, al menos parciales, respecto de la percepción recíproca expresada a través de los medios de comunicación. Creo yo y me complace decirlo que esto es un componente inédito debido a que simplemente se trata de jóvenes que cuando se firmó la paz tenían 17 o 18 en cuanto menos y cuya percepción es sana y transparente y nos obliga a ser objetivos. Me parece interesante ver como se maneja desde la prensa la mediatización desde la firma de paz y sobre todo lo que se vive ahora diez años más tarde. Este componente de gente joven con una visión diferente, ha sido un aporte importante al seminario.

En definitiva, y con esto termino, quería hacer una reflexión: perdónenme antes, esto no lo tenía apuntado y es que, de todo lo que se ha visto entre ayer y hoy, probablemente no se ha hecho mucho hincapié en

que quienes negocian son seres humanos. Esos seres humanos, al margen de que sean ecuatorianos o peruanos, establecieron una relación personal, una química, que permitió avanzar en el proceso. No voy a entrar en nombres pero sí quiero decir que hubo casos en los que esa química, esa franqueza y transparencia se dio, y otros casos en los que no se dio o era imposible que se diera. Esa creo que es una reflexión que tenemos que hacernos, porque de una u otra manera supera los nacionalismos que han sido mencionados, u otros conceptos o prejuicios que podían perjudicar a la negociación.

Finalmente, creo que en este evento hemos lanzado lo que fuera según Drago Kisic, la segunda década, esta vez la del desarrollo binacional sustentada en la primera que estamos conmemorando, que fue la de la consolidación de paz y creo que debemos felicitarnos por ello.

No podía dejar de terminar estas breves palabras en calidad de coordinador general de este evento, sin agradecer y felicitar a la FLACSO, en las personas de Adrián Bonilla, Grace Jaramillo y Claudia Donoso, a la Fundación Esquel, a la CAF que comprendió que había que hacerlo en las dos capitales y eso, creo yo, hay que destacarlo. Y por supuesto a *IDEA*, en la persona de Rafael Roncagliolo, que acogerá, como él ha dicho, un ejercicio como este en Lima. Por todo esto, insisto, creo que debemos felicitarnos y mirar con confianza y esperanza el futuro.

Este libro se terminó de  
imprimir en mayo de 2009  
en la imprenta RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador