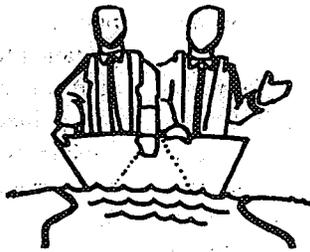


# El Ecuador y el Perú: la paz definitiva y la **integración futura**

Eduardo Cabezas Molina\*



La firma del Acuerdo Global, Final y Definitivo entre Ecuador y el Perú el 26 de octubre de 1998, dio por terminado el diferendo fronterizo que había enfrentado a ambas naciones por más de 150 años y sentó las bases para una etapa de mucho entendimiento y colaboración, en diferen-

tes áreas del desarrollo y para la construcción de la paz entre los dos países. Es por ello que, al alcanzar una paz definitiva, ésta tenía que manifestarse en hechos concretos que beneficien a las personas que habitan en la región fronteriza y que permanecieron al margen del desarrollo económico y social, co-

(\*) Embajador

mo consecuencia del conflicto bélico entre países hermanos, conflicto que, los últimos tiempos, se centralizó en una zona de la región fronteriza y que felizmente no se extendió al resto de nuestros territorios. Tal vez por ello, no ha impactado en la comunidad internacional cuando no se aprecia en su justa dimensión, el valor y significado que tienen lograr una paz mediante negociaciones directas, y con gran comprensión y madurez de sus pueblos, en un Continente donde va desapareciendo los conflictos entre naciones vecinas, constituyéndose nuestra América Latina en la región más pacífica del orbe.

El "Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad", redefine la naturaleza y alcance de nuestras relaciones bilaterales, con un cambio de actitud de sus pobladores y con una visión clara para el próximo milenio. Es un caso único que registra la historia, que dos países logren una paz definitiva luego de muchísimos años de conflicto, que alimentó la desconfianza y sus diferencias, para dar un paso firme a la paz y al desarrollo y para aprovechar las ventajas que ofrece la integración a fin de resolver conjuntamente los graves problemas económicos y sociales que afectan a la

zona fronteriza.

Hemos pasado de la guerra a la paz y de la paz al desarrollo. Hemos tomado el reto ya no para ser estrategias de la guerra sino para buscar estrategias que permitan un desarrollo económico y social de una extensa región fronteriza, que alcanza los 403.342 Kms<sup>2</sup> o sea una extensión territorial similar a la de cualquier país medianamente grande. En el caso ecuatoriano el espacio a integrarse comprende 68 Cantones ubicados en 8 provincias: El Oro, Loja, Zamora, Morona, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo y, en el peruano, 129 Distritos en los Departamentos de Amazonas, Cajamarca, Loreto, Piura y Tumbes; con una población de 4.5 millones de habitantes (1.6 millones en el lado ecuatoriano y 2.9 millones en el lado peruano).

Este Acuerdo Amplio de Integración permitirá el libre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones, aeronaves y habilitará a nuevos pasos fronterizos, como corresponde a países que tienen muchas cosas en común y, sobre todo, un deseo reprimido de vivir en paz y con la plena confianza porque han desaparecido el fantasma de la guerra.

El diferendo fronterizo representó una fuente de constantes ten-

siones y conflictos que alcanzaron su máxima expresión en los enfrentamientos bélicos de 1941, 1981 y 1995. Los costos del diferendo no sólo estuvieron dados por la pérdida de vidas humanas y severos impactos en las economías de los dos países; sino que incluyeron la postergación del desarrollo de las regiones fronterizas que se vieron afectadas durante décadas por la falta de integración social y económica entre los habitantes de dicha zona geográfica.

Así como la situación de conflicto afectó gravemente el desarrollo de la región fronteriza, limitó también la inversión productiva y la generación de fuentes de empleo, acentuó el aislamiento por razones de seguridad ya que se consideraba inconveniente la construcción de carreteras y el desarrollo de la infraestructura básica. La inversión pública ha sido igualmente insuficiente y desigual. El comercio recíproco ecuatoriano-peruano se lo ha tratado como "contrabando" sometido a caprichosos controles y restricciones, donde ha campeado el abuso y la coima; lo que, obviamente, limitó la producción y la inversión. En gran parte se ha mantenido el aislamiento y la escasa vinculación con el resto de nuestras economías nacionales.

La pobreza y el aislamiento, la depredación que obligaba a los colonos a desbrozar la selva y el campo como condición para adquirir títulos de propiedad; llevó a la destrucción indiscriminada de los bosques naturales y a la deforestación de muchas áreas, se acentúa el deterioro de los suelos y la baja productividad en los cultivos que, en su mayor parte, se realizan con técnicas inadecuadas de bajo rendimiento y de poco cuidado de la tierra. A todo ello se han unido las difíciles condiciones ecológicas provocadas por los desastres naturales, escasez de agua y de obras de riego y con una orografía extremadamente accidentada.

A partir del reconocimiento de la necesidad primordial de impulsar las áreas fronterizas, Ecuador y Perú acordaron el Acuerdo Amplio que establece el marco para ejecutar un programa de inversiones públicas de desarrollo productivo y social en esta región, así como para promover la inversión privada. La Estrategia para ejecutar este Acuerdo se denomina Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y tiene como objetivo integrar económicamente a la región, acelerar su desarrollo y superar su situación de retraso con relación al resto de territorios del Ecuador y del Perú

en un marco de preservación del medio ambiente.

Ambos países acordaron crear el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo como mecanismo financiero para atender los requerimientos de ejecución del Acuerdo:

Y quienes son los gestores para transformar esta paz en desarrollo?: los Presidentes de ambos países, sus Ministros de Relaciones Exteriores que, una vez culminada la demarcación de la frontera el 13 de mayo de 1999, deciden tomar, bajo su responsabilidad y como política de sus Estados, la ejecución del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, y se constituye el Plan, en la sombra de la Paz,

Después de la entrada en vigencia de los Acuerdos de Paz, los Jefes de Estado del Perú y del Ecuador, se han encontrado en dos ocasiones, no para cumplir convencionales actos protocolarios sino que han transformado sus encuentros, en reuniones de trabajo en la misma frontera, para supervisar las obras que se construyen en la región: escuelas, hospitales, caminos, reforestación, dotación de agua, obras de alcantarillado, etc.

Lamentablemente las necesidades son múltiples en pueblos que han sido marginados, y no todas podrán ser atendidas simultánea-

mente debido a la carencia de recursos económicos. La solidaridad internacional frente a dos pueblos que tomaron la decisión de vivir en paz, no cubre las expectativas anheladas, sin avisar, por el momento, una cooperación efectiva que beneficie a la población que habita en la frontera de los dos países; pueblos que, en buena hora, están convencidos de que este proceso novedoso que combina la paz con el desarrollo y la integración, se basa esencialmente en su propio trabajo y esfuerzo.

### **Institucionalización del Acuerdo**

#### **1) La Comisión de Vecindad:**

Es una instancia política del Acuerdo, constituida por la Comisión Nacional Peruana y la Comisión Nacional Ecuatoriana, presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores y compuestas por representantes del sector público y privado. La Comisión de Vecindad se encarga de impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses, entre el Perú y el Ecuador.

La Comisión de Vecindad, a su vez, hay establecido varios comités técnicos: de Régimen Fronterizo, de

Facilitación del Comercio, de Educación, de Salud y de Pesquería; en general, la Comisión establece las orientaciones y políticas para la cooperación bilateral, para la aplicación del régimen fronterizo y para la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

## **2) El Directorio Ejecutivo Binacional:**

Es la máxima instancia Binacional a nivel ejecutivo, se encarga de aprobar los programas operativos anuales del Programa "A", evalúa su nivel de ejecución, coordina a nivel binacional sus programas y proyectos; así como coordina y evalúa la disponibilidad de recursos financieros. La Presidencia del Directorio rotará anualmente entre el Director peruano y el ecuatoriano. Los capítulos nacionales de este Directorio son responsables en el ámbito de cada país de aprobar los programas operativos anuales de los programas "B" y "C", dirigir la coordinación multisectorial de los proyectos contenidos en dicho programas y de los componentes nacionales del Programa "A", evaluar su nivel de ejecución y coordinar las disponibilidades de recursos financieros. Cada capítulo nacional está conformado por cuatro Directores; uno representa al sector público, otro al

sector privado, un tercero a la región fronteriza y el cuarto es el Director Ejecutivo de cada país. El Directorio Ejecutivo de cada país. El Directorio Ejecutivo Binacional se instaló el 12 de agosto último y se ha reunido en varias ocasiones.

## **3) Comité Coordinador Binacional:**

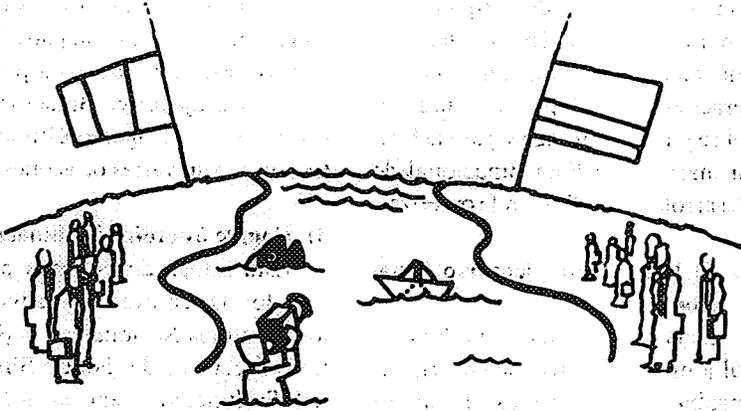
Está integrado por tres personas, los Directores Ejecutivos de los Capítulos Nacionales y el Secretario Ejecutivo del Fondo Binacional. Su función es apoyar al Directorio Ejecutivo Binacional en el cumplimiento de su misión. El Comité Binacional actúa en forma permanente y, de acuerdo con las necesidades de cada país, contará con una planta mínima de personal calificado para un mejor desempeño de sus funciones.

## **4) El Comité Asesor Internacional del Plan Binacional:**

Con el propósito de reforzar la participación de la comunidad internacional y para hacer un seguimiento del Plan Binacional, este Comité está integrado por los representantes de los países y de los organismos cooperantes.

## **5) El Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo:**

Se creó en virtud del Acuerdo Amplio, y tiene como objetivo la



captación de recursos no reembolsables de la comunidad internacional y de los apórtes que efectúen los Gobiernos del Ecuador y del Perú, los mismos que han acordado contribuir con un capital inicial de 5 millones de dólares cada uno, para proporcionar financiamiento a determinados proyectos y actividades incluidas en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza; buscar de los organismos internacionales el apoyo financiero y la asistencia técnica externa; aprueba el plan de inversiones y los convenios de ejecución con las entidades beneficiarias que operan con recursos no reembolsables; supervisa y evalúa los proyectos bajo su administración.

El Fondo Binacional para la Paz

y el Desarrollo establece que los recursos no reembolsables deben destinarse a financiar pequeños y medianos proyectos de infraestructura social y productiva.

De acuerdo a lo dispuesto en el Anexo 6 del Acuerdo, el Fondo suscribió con la CAF un contrato de Tesorería quedando facultada para recibir, invertir y desembolsar sus recursos. Igualmente, celebró con la CAF un contrato de Prestación de Servicios de Auditoría Financiera, Supervisión y Evaluación.

Los gobiernos de los dos países acordaron designar al ciudadano alemán Hermann Gebauer, como Secretario Ejecutivo a fin de que el manejo de los recursos no reembolsables, se lo haga con la mayor transparencia y confiabilidad.

### **Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza**

El Acuerdo de Integración fue concebido bajo el criterio de impulsar el desarrollo integral y sustentable de la región. Está destinado a brindar una importante contribución a este propósito, pero no puede lograr por sí mismo tal objetivo como tampoco puede abarcar las múltiples oportunidades que la nueva relación va a ofrecer a los organismos locales y a la inversión privada.

La dotación de la infraestructura y de los servicios básicos; la generación de fuentes de empleo, la aplicación del nuevo régimen de frontera y de comercio, están orientados a lograr un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de las poblaciones, así como un incremento notable de la producción y de la riqueza de la zona fronteriza de los dos países.

Con este enfoque también se promueve un marco apropiado y atractivo para la inversión privada y conducirá a potenciar los esfuerzos locales y vecinales en la región fronteriza, como fruto de la vitalidad de la sociedad civil, de la visión y eficacia de los gobiernos nacionales y locales, y como resultado de las oportunidades que surjan del

propio proceso, en el entendido de que el Plan propuesto por los dos gobiernos no es algo sacrosanto, rígido ó inalterable, sino que es producto de la participación ciudadana organizada a través de los gobiernos seccionales, de organismos regionales de desarrollo, de los Ministerios respectivos, cuyas prioridades han sido determinadas por ellos mismos y sujeta a la distribución de sus recursos a una equidad regional basada principalmente en el porcentaje de la población y en sus necesidades básicas. Cabe puntualizar que, el mayor porcentaje de estos proyectos -en el caso ecuatoriano-, corresponde a obras de saneamiento ambiental, agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de desechos sólidos.

Con estas orientaciones básicas se configuró el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, cuya ejecución, en 10 años, demandará para el período 2000 - 2009, una inversión que se ha calculado en los US\$3.000 millones, que implicará un gran esfuerzo del Ecuador y del Perú (cada país aproximadamente US\$1.500 millones) y se tiene esperanza en un decidido apoyo de la comunidad internacional. Se prevé la ejecución de 325 obras hasta el 2009.

El Plan Binacional comprende

cuatro programas que se complementan entre sí para lograr un desarrollo integral y coherente de la región fronteriza:

**1) El Programa "A" de Proyectos Binacionales**

El Proyecto Puyango-Tumbes: el BID contrató una consultoría que diseñó los términos de referencia del estudio de viabilidad del Proyecto de Riego Puayango-Tumbes, al que aspiran las poblaciones fronterizas desde hace muchas décadas y que se han constituido en un símbolo de la integración. Su finalidad es el aprovechamiento de los ríos Puyango en el Ecuador y Tumbes en el Perú, para irrigación y generación de energía.

**Ejes viales**

Se cuenta con datos sobre la inversión que demandará la construcción de los cinco ejes viales y sus respectivos puentes internacionales que unirán a los dos países. Al respecto, se podría argumentar que la construcción de las carreteras hubiese sido suficiente para lograr el objetivo de la integración y el desarrollo de las regiones fronterizas; sin embargo, cabría preguntar de qué servirían estos 5 ejes viales sino se construyen y mejoran, en cada país los caminos rurales de acceso a los mismos, para que los pueblos

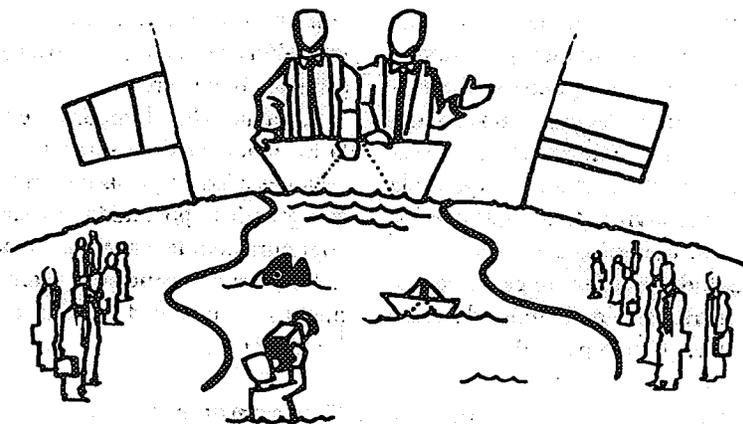
fronterizos puedan sacar sus productos a los mercados, productos que, a su vez, no se podrían cosechar al no contar con el agua para el riego ni con el servicio de energía eléctrica.

Consecuentemente, esta infraestructura productiva es necesaria para complementar el Programa "A" y los dos países configuran los Programas "B" y "C", que, en buena parte, están listos para su ejecución, ya que disponen de los estudios necesarios, de los mecanismos y de las entidades ejecutoras.

En el programa "A" los estudios de los ejes viales cuentan con financiamiento y están en proceso de contratación y se espera que estén concluidos a mediados o fines del año 2000. Los dos países han acordado la ubicación y características de los cuatro puentes internacionales. Dos de ellos están bajo la consideración favorable del gobierno del Japón (Huaquillas-Aguas Verdes y Macará-La Tina).

Por otra parte, los programas de desarrollo de cuencas hidrográficas, reforestación, evaluación de recursos naturales y estudios de ríos navegables, han continuado su identificación y ahora el Plan cuenta con el respaldo de análisis técnicos individuales.

Estamos conscientes de que los



estudios son necesarios para elaborar los respectivos planes de manejo de las cuencas binacionales y para el desarrollo humano, principalmente de la población rural y de las comunidades indígenas; sin embargo deben estar orientados a un rápido desarrollo de proyectos específicos.

**2) Programas nacionales de desarrollo productivo (B) y programas nacionales de desarrollo social y medio ambiente (C).**

Buena parte de los proyectos identificados en los Programas (B) y (C) están listos para su ejecución, ya que se dispone de los estudios necesarios y de los organismos y entidades ejecutoras. Entre los sectores del Programa (B) de desarrollo

productivo están los caminos rurales, generación de electricidad, riego, mientras que en los del Programa (C) destacamos los proyectos de salud, educación, agua potable, medio ambiente, reforestación y desarrollo integral de comunidades nativas. Para los programas (B) y (C) también se ha previsto la posibilidad de contar con algunos fondos concursables? provenientes de donaciones de la comunidad internacional para apoyar a organizaciones de productores, a organizaciones vecinales, a municipios y a parroquias en pequeños proyectos comunitarios.

La participación de las comunidades fronterizas han sido el elemento central para identificar los

proyectos de los Programas Nacionales, de modo que tiendan a satisfacer las necesidades prioritarias sentidas por los pueblos. Asimismo, con una adecuada capacitación la administración de la infraestructura respectiva estará a cargo de la sociedad civil y de los municipios locales. Ejemplos serían las Junta de Salud, las redes amigas en las escuelas rurales, los Comités de aguas potables y, en la parte de la sostenibilidad del proyecto, se espera que la comunidad cubra el costo de mantenimiento de los distintos servicios sociales y productivos, mediante la fijación de tasas por los servicios prestados.

### **3) Programa de Promoción a la inversión privada**

La inversión privada tanto nacional como extranjera tienen un papel fundamental en el desarrollo de la región fronteriza. Es por ello que el Plan ha contemplado un programa específico para su participación en sectores como: 1) interconexión eléctrica, para lo cual se ha firmado un convenio entre los Ministerios de Energía de ambos países; 2) desarrollo del turismo, se ha formado una asociación empresarial privada ecuatoriana peruana para promover circuitos turísticos binacionales; 3) exploración y explotación minera; 4) interconexión de teleco-

municaciones; 5) pesca, cuenta ya con un convenio para impulsar la inversión artesanal e industrial y; 6) servicios financieros.

Una modalidad importante para la inversión privada serán las concesiones a los empresarios privados con grandes oportunidades para la configuración de empresas binacionales para construcción, mantenimiento y manejo de obras de infraestructura.

### **Financiamiento del Plan**

La fuentes de financiamiento previstas para la ejecución del Plan son los aportes de los gobiernos nacionales, de las entidades Seccionales, donaciones internacionales, cooperación técnica no reembolsable, créditos externos, especialmente del BID, de la CAF y del Banco Mundial, créditos a largo plazo de países amigos y de otras entidades financieras, esquemas de conversión de deuda que generen recursos destinados a la integración y al desarrollo de la frontera e inversión privada directa.

### **Conclusiones**

1. Transcurrido un año desde la firma de la paz se han registrado importantes avances en el proceso, que incluye, en el caso del Plan Bi-

nacional, la definición de los proyectos binacionales, la sistematización y la determinación de la prioridad de los programas de desarrollo productivo y social, así como la organización del Grupo Consultivo de Apoyo al Fortalecimiento de la Paz, prevista su realización para el 24 y 25 de enero próximo, en París, en el cual se darán a conocer las prioridades de cooperación en beneficio de los dos países;

2.- La magnitud, multiplicidad y complejidad de tareas plantea un conjunto de desafíos que si bien son enfrentados con decisión por los pueblos de ambas naciones, no es menos cierto que demandan el apoyo estratégico de la cooperación internacional. Una de las áreas críticas en la ejecución del Acuerdo Global y en particular del Plan Binacional constituye la movilización de recursos para financiar sus distintos componentes.

3.- La provisión de la infraestructura y de los servicios básicos, la generación de fuentes de empleo, la aplicación del nuevo régimen de frontera y de comercio, puede lograr un mejoramiento sustancial de

las condiciones de vida de las poblaciones, así como el incremento de la producción y de la riqueza en la región fronteriza.

4.- El Convenio de Tránsito de Personas, Vehículos y Embarcaciones; el Plan Binacional de Integración Fronteriza y Desarrollo; el Convenio de Aceleración de la Liberación del Comercio; y las instituciones al servicio de la integración, plantean respuestas eficaces a los principales problemas de la región para promover su desarrollo;

5.- Las zonas a integrarse de los dos países presentan una importante complementación que propiciará la obtención de beneficios mutuos y la posibilidad de mejorar la productividad, el empleo y la inversión a través de la cooperación y el intercambio; y

6.- El Acuerdo de Integración constituye un compromiso de ambos países con los pueblos fronterizos que debe cumplirse con el mayor esfuerzo posible, a pesar de las crisis que se presenten, como un estímulo y un desafío que están por encima de mezquinos intereses. ©