

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Maestría en Ciencias Sociales
Especialización Relaciones Internacionales
Convocatoria: 1999-2001

TESIS

**Fronteras vivas en el Ecuador Meridional: las políticas y
acciones desde el Estado 1979-1998**

AUTOR: Luis Alberto Revelo

ASESOR: Adrián Bonilla

Quito-Ecuador

2003

RESUMEN

Esta investigación tiene como preocupación central conocer si el gobierno ecuatoriano, como parte de sus decisiones de política internacional frente al Perú, consideró de interés nacional la formulación de políticas de fronteras vivas en la Región Sur del Ecuador. Si ésto fue así, averiguar si tales políticas propiciaron el ejercicio de la práctica efectiva de la soberanía sobre un espacio nacional de derecho y reivindicado. A la vez, este trabajo pretende conocer en que medida se fomentó el desarrollo social y productivo de las zonas periféricas del espacio territorial ecuatoriano, para permitir la integración de estos subespacios meridionales a los ejes históricos de desarrollo en el Ecuador. Por tanto, es nuestro interés en el desarrollo de la tesis, a la luz de la evidencia empírica, analizar el tratamiento de estos temas en el transcurso de los diferentes gobiernos democráticos del período 1979-1998.

Los objetivos de investigación se centraron en varias propuestas: la descripción del escenario geográfico, histórico, político, social, económico e internacional que influyó para la proposición de un plan o de acciones de fronteras vivas en la Región Meridional del Ecuador. De igual manera, el estudio identifica los actores que, desde las diferentes instancias del Estado, interactúan en la formulación de políticas de fronteras vivas en el Ecuador, particularmente ubica las políticas y acciones orientadas a la Región. Finalmente, evalúa la influencia de dichas acciones tanto en un escenario geográfico como es la Región Meridional Ecuatoriana como en el cumplimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes por parte del Estado.

Este trabajo está diseñado en cuatro capítulos, cuya base empírica tiene sustento en el material documental, periodístico y entrevistas recopilados en las ciudades de Quito, Loja, Zamora y Machala, que abordan la problemática de la Frontera Meridional.

Para finalizar, se espera que los resultados de la tesis sean de utilidad para los gobiernos en la planificación del espacio fronterizo y que aporten para la discusión sobre la viabilidad de las prácticas y las estrategias que se piensan poner en marcha en la frontera. Además, que la información y las conclusiones planteadas sean útiles, en lo que respecta a la Frontera Sur, a la hora de tomar decisiones en materias de: poblamiento rural, seguridad, desarrollo regional, entre otras.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1	6
Elementos y discursos teóricos para la comprensión del fenómeno fronterizo	6
1.1 Los Estados y sus papel en el debate teórico de las Relaciones Internacionales	6
Introducción	6
1.1.1 Los Debates en la Teoría de las Relaciones Internacionales	6
1.1.1.1 <i>El escenario fundamental: confrontación entre idealistas y realistas</i>	7
1.1.1.2 <i>Los supuestos cambian y el tradicionalismo permanece: realistas y conductistas</i>	13
1.1.1.3 <i>Hacia una reflexión post-positivista de las relaciones internacionales</i>	16
1.1.2 Una reflexión sobre los Debates en la Teoría de Relaciones Internacionales	19
1.1.3 El Realismo como herramienta teórica para el análisis de las relaciones interestatales y sus conflictos	21
1.2 Soberanía, Seguridad y Desarrollo en el debate contemporáneo	23
1.2.1 La Soberanía	23
1.2.2 El Interés Nacional	25
1.2.3 La Seguridad Nacional	27
1.2.4 Seguridad Nacional y Desarrollo	30
1.2.4.1 <i>Algunos elementos en el discurso del desarrollo</i>	30
1.2.4.2 <i>América Latina y el Desarrollo</i>	32
1.2.4.3 <i>La Seguridad Nacional y las prácticas del desarrollo en América Latina</i>	37
1.3 Fronteras: las tendencias históricas para su estudio	40
Introducción	40
1.3.1 La frontera en la escuela Geopolítica	41
1.3.1.1 <i>Desde la óptica del Derecho Internacional</i>	44
1.3.1.2 <i>La frontera y la Integración Fronteriza</i>	45
1.3.2 Las formas de interpretar la frontera en América Latina	47
Introducción	47
1.3.2.1 <i>El estudio de la frontera en Latinoamérica</i>	48
1.3.2.2 <i>Fronteras y planificación</i>	50
CAPITULO II	53
La Región Sur del Ecuador: elementos para una caracterización	53
2.1 Descripción general	53
2.1.1 Aspectos físicos	53
2.1.2 Aspectos demográficos	54
2.1.3 Problemas relevantes	55
2.1.4 División político-administrativa	56
2.1.5 Características biofísicas	57
2.1.6 Características socioeconómicas	59
2.1.7 Migración	61
2.2 Diagnóstico sectorial	62
2.2.1 Area agrícola, pecuario y forestal	62
2.2.2 El sector industrial y artesanal	63
2.2.3 Minería	64
2.2.4 Turismo	65
2.2.5 Infraestructura	66
2.2.6 Educación	67
2.2.7 Salud	67

2.3 La planificación del Desarrollo en la Región Sur del Ecuador.....	68
2.4 El desafío de la Región	70
CAPITULO III.....	72
“Fronteras Vivas” en el Ecuador: entre la disuasión política-militar, la colonización,	72
y el desarrollo comunitario fronterizo	72
3. 1 La política internacional del Ecuador entre 1980 y 1998, y su papel frente al conflicto límite con el Perú	72
3.1.1 Perspectivas de análisis de la política internacional de América Latina	72
3.1.1.1 <i>Perspectivas de análisis de la política internacional del Ecuador</i>	73
3.1.2 El conflicto con el Perú. Estrategias diplomáticas y militares para su resolución	75
3.1.2.1 <i>Los conflictos armados y sus negociaciones</i>	76
3.1.3 Los recursos de poder de la política internacional del Ecuador, como elementos de disuasión política-militar hacia el Perú	81
3.2 Estrategias de poder en la Frontera con el Perú entre 1980 y 1998	83
3.2.1 El Ministerio de Relaciones Exteriores. La frontera como estrategia: el desarrollo fronterizo	83
3.2.1.1 <i>Creación de entes administrativos especializados</i>	83
3.2.1.2 <i>La integración fronteriza</i>	85
<i>Integración Fronteriza con el Perú</i>	86
3.2.2 Estrategias de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Entre Seguridad y Desarrollo.....	89
3.2.3 Los actores institucionales en la Región Sur y su papel en la creación de las “Fronteras Vivas”.....	92
3.2.3.1 <i>El Estado como actor sobre las “Fronteras Vivas”</i>	92
<i>La colonización ecuatoriana en el siglo XX: una política temprana de “Fronteras Vivas” . Actores, Instituciones y Prácticas</i>	92
<i>La Junta Nacional Pro Oriente (JUNA)</i>	93
<i>El Instituto Nacional de Colonización (INC)</i>	94
<i>El Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA)</i>	94
<i>Instituto de Colonización de la Región Amazónica (INCRAE)</i>	97
<i>Las Fuerzas Armadas y su papel en la construcción de “Fronteras Vivas” militares</i> ..	98
<i>La Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana (CAME) en el Sector Fronterizo</i>	99
<i>Reasentamiento Campesino en lugares de interés militar</i>	99
<i>“Las Colonias Agrícolas Militares”</i>	99
<i>“Fronteras Vivas” auspiciadas por la Fuerza terrestre después de 1995</i>	100
<i>Programa de Desarrollo Del Sur del Ecuador (PREDESUR)</i>	103
<i>Las acciones de “Fronteras Vivas” en los mecanismos del desarrollo regional: planes de desarrollo, convenios y proyectos</i>	104
<i>Los convenios y proyectos regionales:</i>	106
<i>Nangaritza y colonización de tierras de los Bosques del Sur</i>	106
<i>Nuevas áreas de interés y el desarrollo integral:</i>	108
<i>Puyango-Tumbes</i>	108
<i>Zapotillo</i>	108
<i>Zamora-Chinchipe</i>	109
<i>Planificación de asentamientos poblacionales fronterizos</i>	110
<i>Proyectos con otros organismos</i>	111
1981	111
1984	111
<i>Desarrollo vial regional</i>	112
<i>1998: nueva distribución espacial de Desarrollo Regional</i>	113
<i>Las perspectivas regionales luego de la firma de la Paz con el Perú</i>	114
<i>Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo</i>	115
<i>Gobiernos seccionales</i>	116

<i>Otros actores estatales:</i>	116
3.3 Las “Fronteras Vivas” en el Perú: un ejemplo de política de disuasión limítrofe: Acciones de “Fronteras Vivas” en el Perú a finales del siglo XX.....	117
CAPITULO IV	124
CONCLUSIONES.....	124
ANEXO	132
Entrevistas realizadas, en diciembre del año 2000, en las Provincias de El Oro, Zamora y Loja, a varias autoridades civiles y militares pertenecientes a instituciones involucradas en la realización de acciones de “Fronteras Vivas” en la Región Sur del Ecuador.....	132
En la provincia de El Oro:	132
En la provincia de Loja:.....	135
En la provincia de Zamora:.....	140
BIBLIOGRAFIA	150
Libros y Artículos de Revistas.....	150
Monografías.....	155
Artículos de Prensa.....	155
Artículos de Internet	156
Documentos Oficiales.....	156

INTRODUCCION

La frontera meridional ecuatoriana constituyó, desde la fundación republicana del Ecuador, una área neurálgica para la consolidación territorial del Ecuador, y para el mantenimiento de las relaciones bilaterales con el Perú. La necesidad de lograr una demarcación territorial sobre espacios geográficos en disputa con el Estado peruano hizo que los temas de soberanía y seguridad jerarquicen la agenda que trata o maneja las perspectivas que existen sobre la frontera meridional del Ecuador.

En un escenario donde se caracteriza a la época contemporánea del Ecuador signada por una doble paradoja histórica: una dolorosa realidad territorial que se ha transfigurado en una Nación fuerte, en primer término y, vinculada con esta situación exterior, un Estado débil asediado por las contradicciones de su propio proceso social interno. Esta dualidad ha configurado sustancialmente las políticas, actores y prácticas que durante décadas han surgido de los distintos gobiernos, sistemáticamente, cada vez que las aspiraciones de una totalidad territorial en disputa, han chocado con la veracidad de su parcial ruptura.

Dentro de este complejo escenario, la realidad de una frontera vulnerada es, al mismo tiempo, el concepto central de su pretendida resolución. Así, la delimitación del propio territorio, elemento clave de la soberanía de los Países modernos, ha sido el argumento detrás del cual perspectivas y acciones han asumido la tarea difícil de buscar en la teoría, la solución de la realidad.

Si la frontera, como unidad geográfica y totalidad política no existía desde 1941, diversos actores pretendieron desde el Estado, con más urgencia cívica que coherencia administrativa, reconfigurar el mapa del País, dibujándolo como una entidad nacional. Para ello, las nociones de desarrollo y colonización eran los bloques sobre los cuales se alzaría la frontera, una “Frontera Viva”, elemento substancial a la hora de pasar lectura a la situación limítrofe con el Perú, considerada como el tema jerárquico de la política internacional del Ecuador hasta finales del siglo XX.

Eventos históricos y decisiones contingentes, políticas exteriores y coyunturas internas, son los materiales con los cuales se ha construido este trabajo y cuyo objetivo fundamental es la de conocer, si la formulación de políticas de “Fronteras Vivas” en la región meridional del

Ecuador, como parte de las decisiones gubernamentales respecto a la política internacional del País, fueron consideradas de Interés Nacional. En esta línea de análisis, el carácter del fenómeno fue comprendido paralelamente con la ubicación de sus actores, los cuales se vinculan en la formulación de tales políticas.

Si bien el conflicto territorial con el Perú tuvo un impacto profundo sobre el conjunto de la sociedad ecuatoriana, las acciones mediatas ejecutadas fueron de respuesta frente, ya no tanto a los eventos bélicos, sino en cuanto a sus repercusiones políticas. A continuación de la fractura del espacio, se desarrolló una sensación profunda de inseguridad sobre aquellos márgenes que el País había olvidado y penosamente perdido. Las acciones posteriores tendrán una doble perspectiva y nivel de ejecución con una fuente común. La sociedad ecuatoriana, si por ella entendemos el Estado que la representa, miró hacia su línea de frontera con preocupación y pretendió enfrentar, sino superar, la vulnerabilidad creada. Pero esta tarea asumida por actores inmersos dentro de la esfera estatal, no los vería actuar en comunidad y coherentemente (en un primer tiempo por la propia debilidad estructural de la administración de gobierno y posteriormente por la definición de intereses corporativos que actuaban separadamente) en un contexto marcado por la inexistencia de un modelo y proyecto de desarrollo integral.

Sin embargo, las acciones parecieron responder a un punto de partida común, además del sentimiento de un civismo formal y este fue la existencia de un núcleo conceptual que, surgiendo del sector militar del Estado, cubriría en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, a los demás agentes gubernamentales. La Ley de Seguridad Nacional daría a las Fuerzas Armadas, una línea estructural que no poseía antes de la década de los años setenta y permitieron a la situación de tensión territorial con el Perú, tener un estatuto que incorporaba políticas, actores y acciones. El discurso de política exterior y política doméstica del Ecuador, y más precisamente de su Cancillería, se delinearía de acuerdo a la noción de balance de poder, desarrollada al interior de la teoría realista de Relaciones Internacionales, que los militares desarrollistas habían asumido para actuar hacia la *Nación en peligro*.

Las Fuerzas Armadas, partiendo de sus concepciones de seguridad sobre el espacio territorial y específicamente aquel meridional, crearon acciones de desarrollo comunitario y de poblamiento dirigido. Por otro lado, agentes estatales, esta vez de carácter regional, asumirían la tarea de planificar un desarrollo centrado en la dinamización de una economía agrícola y la concreción de una colonización dirigida, si bien, el asunto de la seguridad estaba en un plano básicamente discursivo, pues el interés de las entidades seccionales respondía más a las

presiones demográficas del área en cuestión. La zona de Loja, Zamora Chinchipe y el Oro sería el escenario más fructífero, por lo menos en el ámbito de las propuestas de prefectibilidad, de estas metas.

Las hipótesis que el trabajo enuncia se refieren, en términos generales, a las ideas expuestas hasta aquí y su exposición no sigue necesariamente el orden de los capítulos, centrándose en todo caso en el tercero, aquel de las “Fronteras Vivas”. El análisis que se desarrolla en las páginas siguientes, pretender ser uno de tipo integral, es decir reuniendo en el examen de los documentos, los diversos escenarios, actores y prácticas que han constituido el real contexto del proceso de las “Fronteras Vivas”. Los resultados, una vez que discursos y acciones han sido evaluados, reafirman en términos generales las hipótesis de labor que se esgrimieron en el diseño previo. Esto es que las “Fronteras Vivas” responden a eventos de carácter exterior e interno que, conducidos por agentes estatales, permiten por un lado, fortalecerlos institucionalmente y con ello a sus proyectos de poder, y por otro, mediatizar la conflictividad interna en diversos niveles de gestión.

El papel que juega el Estado en el plano de las relaciones internacionales ha sido una constante en los estudios actuales dentro de la disciplina, así como las implicaciones que se suscitan de las relaciones inter-estatales y de los conflictos vinculados. En ese contexto, el Realismo como enfoque teórico que privilegia el papel de los Estados como los actores más importantes en el plano de las relaciones internacionales será utilizado en el desarrollo de esta investigación para entender el concepto de Frontera, asumido como un elemento significativo dentro del análisis de las relaciones inter-estados, y la percepción sobre ella que se ha generado, como es el caso de las “Fronteras Vivas”. En esta perspectiva el estudio pondrá énfasis en la utilización de herramientas conceptuales básicas de la política de poder como son el Interés Nacional, la Seguridad Nacional, los recursos de poder, el balance de poder y la soberanía. Complementariamente, se recoge la reflexión teórica sobre el estudio de la frontera que se ha hecho desde la Geopolítica y la Geografía social.

La base empírica de la investigación tiene sustento en el material documental recopilado de bibliotecas, archivos e instituciones públicas que funcionan en las ciudades de Quito, Loja, Zamora y Machala. A esto, se suma los testimonios recopilados de funcionarios o individuos que conocen o participaron en la formulación de acciones de “Fronteras Vivas” en la Región Meridional del Ecuador. Se complementa la investigación, para testimoniar y cuantificar las acciones sobre el tema, con la recopilación de la información periodística difundida en los

diferentes medios de comunicación escrita durante los últimos veinte años. Por la naturaleza del trabajo y por la necesidad de conocer los planteamientos que sobre “Fronteras Vivas” se hacen desde el otro lado de la frontera, particularmente del Perú, vía electrónica se recogió los puntos de vista de investigadores sobre el tema.

Sobre las herramientas teóricas y empíricas mencionadas anteriormente este trabajo está estructurado en cuatro capítulos:

En el primero, definido como el capítulo conceptual, se precisan los elementos y los discursos teóricos para la comprensión del fenómeno fronterizo. Aquí se investiga el papel que juegan los Estados en el debate teórico de las Relaciones Internacionales; el significado del concepto de Seguridad y su relación con el tema del Desarrollo en el debate contemporáneo, y las variantes teóricas para el estudio de la Frontera.

En el segundo capítulo se realiza un breve análisis de la Región Sur del Ecuador, donde se detalla un examen sectorial, dando cuenta además, de sus problemas y sus desafíos como región fronteriza. Igualmente, se describe la planificación del Desarrollo Regional y sus principales matrices.

El tercer capítulo se centra en el estudio de las “Fronteras Vivas” en el Ecuador, planteándolas dentro de la disuasión política militar, la colonización y el desarrollo comunitario fronterizo. En esta sección inicialmente se hace un análisis breve de la política exterior del Ecuador con respecto a su problema limítrofe con el Perú; de igual forma se plantean las estrategias de poder en la frontera con el Perú entre 1980 y 1998, las mismas que van desde el desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y los planes de los diferentes actores estatales que interactúan en la Región para crear “Fronteras Vivas”. Finalmente en esta parte, se intenta hacer un ejercicio de análisis comparativo entre Ecuador y Perú sobre sus acciones de “Fronteras Vivas”.

El capítulo final denominado conclusiones, hace un síntesis breve de los principales aspectos relevantes de la investigación al tiempo que precisa algunas reflexiones sobre éstas con el fin de transmitir al lector la utilidad del análisis en una problemática tan actual y conflictiva como es el tema fronterizo en las relaciones inter-estatales.

Finalmente, quiero señalar que las “Fronteras Vivas” forman parte de un percepción recurrente en la Historia del Ecuador. Aquella de la *Frontera Imaginada*, sustentada sobre la capacidad del Estado para ejercer la práctica efectiva de la soberanía sobre un espacio nacional de derecho y reivindicado, y su facultad para integrar los subespacios meridionales a los ejes históricos de desarrollo en el Ecuador. Las “Fronteras Vivas” comparten con el País una situación común, si lo podemos llamar así, han sido pretendidas, pero no necesariamente realizadas.