

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS  
SOCIALES - SEDE ECUADOR  
MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS  
CONVOCATORIA 1993-1995**

**El proceso de toma de decisiones en política  
exterior: las relaciones ecuatoriano-peruanas  
durante la presidencia de Rodrigo Borja**

**VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS**

**Patricia Borja Hidalgo**

**Quito, septiembre/1996**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR

Maestría en Ciencias Políticas

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR:  
LAS RELACIONES ECUATORIANO-PERUANAS  
DURANTE LA PRESIDENCIA DE RODRIGO BORJA

Patricia Borja

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>
Fecha: 2008-07-04
Código:
Precedo:
Genje:
Donador: Patricia Borja

00022686  
2024/  
7/3221/13644P

Quito, septiembre de 1996

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR

Maestría en Ciencias Políticas

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR:  
LAS RELACIONES ECUATORIANO-PERUANAS  
DURANTE LA PRESIDENCIA DE RODRIGO BORJA

Patricia Borja

Asesor: Raúl Carrera, Ph. D.

Quito, septiembre de 1996

## AGRADECIMIENTOS

Muchas personas estuvieron a mi lado, dándome su apoyo a lo largo de los meses que duró esta investigación. Quiero agradecer a Andrea Nina, por su permanente interés y por su amistad, que me sirvió de apoyo durante los momentos de desánimo. De manera muy especial, Fernando Bustamante merece mi reconocimiento. Su agudo sentido crítico se puso de manifiesto al momento de formular comentarios sobre el contenido de esta monografía y sus sugerencias fueron de gran utilidad.

Para mi familia va mi enorme agradecimiento. A Rodrigo Borja, por la paciencia al absolver mis inquietudes y por las enseñanzas recibidas mientras trabajé a su lado. Sin duda, el interés que despertó en mi este tema lo cebo, íntegramente, al hecho de haber sido privilegiada testigo de algunos de los sucesos que relato en esta monografía. También, quiero reconocer la ayuda de Francisco Borja, quien me permitió el acceso a su archivo documental, sin lo cual, mi tarea hubiese resultado mucho más difícil. Finalmente, a mi padre, mi agradecimiento por el tenaz y cariñoso apoyo que me ha dado a lo largo de mi carrera.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO UNO	
Breve reseña de la literatura teórica y temática.....	10
1.1. Los modelos decisionales de Graham Allison.....	15
CAPITULO DOS	
2.1. Breves antecedentes históricos.....	26
2.2. Los acontecimientos: El incidente de Cusumaza.....	30
2.3. Comisiones van hacia la frontera.....	35
2.4. El Acuerdo de Distensión.....	37
Conclusiones.....	41
CAPITULO TRES	
La propuesta de arbitraje: Se abre un construye un camino de solución.....	47
3.1. Reconstrucción de los hechos.....	51
3.2. Relevancia de otros actores: El Congreso Nacional.....	56
3.3. La internacionalización de la controversia.....	57
3.4. Los encuentros presidenciales: Cartagena, Quito y San Antonio.....	58
3.4.1. Cartagena: El amistoso desacuerdo.....	59
3.4.2. Quito.....	60
3.4.3. San Antonio.....	63
3.5. Qué paso después?.....	64
CONCLUSIONES.....	68
Lista de entrevistas.....	76
Bibliografía.....	78

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizará la estructura y dinámica del proceso de toma de decisiones en la política exterior ecuatoriana durante el régimen presidencial de Rodrigo Borja (1988-1992) en un tema que ha sido crucial a lo largo de la historia republicana del Ecuador: las relaciones con el Perú y el centenario diferendo territorial que se mantiene con ese país.

Cabe indicar que frente a un tema de crucial importancia en la historia republicana del Ecuador como éste, constatamos el hecho que el debate sobre política exterior ha sido tradicionalmente limitado. Han sido pocos los estudios elaborados con el objeto de analizar las posturas ecuatorianas desde la perspectiva de las Ciencias Políticas o las Relaciones Internacionales, aunque se han realizado, eso sí, copiosos recuentos históricos y estudios jurídicos.<sup>1</sup>

Este enfoque -descriptivo y normativo- no solamente es característico de los estudios ecuatorianos, sino que es un fenómeno que se presenta en todo el ámbito latinoamericano. En este sentido, Alberto Van Klaveren afirma que la orientación prescriptiva está presente de modo especial en aquellos autores que plantean que, con excepción de dos o tres casos -usualmente Brasil, Cuba y, en algunos casos, México<sup>2</sup> y Venezuela-, los países latinoamericanos no tienen política exterior, ya que su actuación

externa no responde a una gran estrategia o a un plan preconcebido y articulado para el logro de sus objetivos nacionales.<sup>2</sup>

Así vemos, que en algunos círculos académicos, tanto en Estados Unidos como en América Latina, se postula la necesidad de buscar un enfoque o una combinación de éstos, que identifique de manera consistente las condiciones del proceso de toma de decisiones en política exterior de los países dependientes.<sup>3</sup>

En Ecuador, es fundamental mencionar la muy limitada cantidad de obras de investigación sobre relaciones internacionales, lo cual dificulta una evaluación sistemática y profunda de la literatura. No solo es poco lo publicado en torno a diversos aspectos temáticos de las relaciones internacionales, sino que es casi inexistente la elaboración de estudios teóricos. Esta investigación apunta a llenar este vacío.

En el tema de las relaciones entre Ecuador y Perú, si recordamos el rechazo que produjo en el gobierno y en la prensa peruana la alusión al tema limítrofe realizada en el discurso que pronunciara el Presidente Borja, con ocasión de la asunción al mando en 1988, y lo comparamos con las imágenes de entusiasmo que produjo la visita del Presidente Fujimori a Quito, tres años después, resulta evidente que durante ese período se produjeron cambios sustanciales que dieron paso a un acercamiento entre ambas naciones.

Indagar sobre las causas que propiciaron tal acercamiento y sobre los actores comprometidos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana que lo hicieron posible, constituyen las interrogantes que aún no han sido abordadas con la profundidad y el detenimiento que el tema requiere.

Encuentro este caso particularmente interesante por dos razones principales: Primero, las relaciones ecuatoriano-peruanas mantenidas a lo largo del gobierno del Presidente Borja nos permitirán definir, a partir de un caso, ciertos aspectos relevantes que caracterizaron la política exterior ecuatoriana durante ese período. Segundo, al analizar la lógica del proceso de toma de decisiones al interior del gobierno, se puede inferir, no solamente el grado de autonomía del Presidente frente a las Fuerzas Armadas y al Servicio Exterior Ecuatoriano, sino también verificar el papel que jugaron diversos actores sociales en dicho proceso. A partir de estos hallazgos, intento sacar algunas conclusiones sobre los factores que fueron cruciales en el proceso de formulación de las políticas externas del Ecuador respecto al conflicto con el Perú.

Este trabajo consta de tres partes: la primera es una reseña de los antecedentes de la historia reciente que han marcado las relaciones entre ambos países. En la segunda, analizaré el caso a la luz de los modelos decisionales propuestos por Allison para estudiar la crisis de los misiles en Cuba y, finalmente, sobre la base de estos elementos explicativos, intentaré deducir un esquema de la política exterior ecuatoriana con relación al Perú.

Resulta necesario precisar que los estudios sobre adopción de decisiones toman como foco de su análisis al Estado-nación y se centran en las acciones que un determinado país dirige hacia su medio externo. Estos estudios enfatizan el hecho que un cierto número de variables internas influyen en las acciones estatales<sup>4</sup>. Los individuos, grupos y organizaciones que actúan como agentes del Estado, por tanto, son vulnerables a las presiones y restricciones de tipo interno, como son la presión de las elites dominantes, los vaivenes de la política interna, la opinión pública o sus propias preferencias ideológicas.<sup>5</sup>

Serán estos modelos, cuyo énfasis está puesto en los actores y en las interacciones al interior de las burocracias estatales, los que facilitarán esta reconstrucción y nos permitirán establecer cuál fue la racionalidad de este acercamiento entre las dos naciones "tras años de demandas estériles"<sup>6</sup>

Esta literatura sobre modelos decisionales surge al interior de la disciplina de las relaciones internacionales y crea un debate entre los académicos acerca de la pertinencia de considerar la política exterior como un campo específico del estudio de las relaciones internacionales o como una disciplina autónoma.

Esta cuestión puede ser abordada desde dos perspectivas teóricas: la primera, recurriendo al paradigma Realista, que nos ofrece una visión sistémica del orden internacional, en la que el Estado-nación es conceptualizado como un actor unificado y

racional, guiado por la noción de interés nacional. Por lo tanto, la política exterior de los Estados respondería a estos elementos y no constituiría un campo autónomo, sino el resultado predecible de las interacciones de los Estados, cuyas apetencias se centrarían en la maximización de su poder.

Si abordamos esta cuestión a la luz de los postulados conductistas, los analistas de la política exterior se concentran en la toma de decisiones, en los procesos políticos, a la vez que toman elementos de la Psicología Social y de la Psicología para entender las barreras o límites en el procesamiento de información y selección racional que sufren los decisores políticos. Se generarían dinámicas de múltiples actores nacionales y subnacionales, y esta infinidad de flujos determinarían las relaciones internacionales. Por lo tanto, su estudio estaría íntimamente vinculado con la elaboración y formulación de políticas concernientes al ámbito internacional.

En vez de suponer que el Estado se puede concebir con una "caja negra" o sea que los procesos de política interna son difíciles de comprender y no hacen falta para explicar el comportamiento del Estado, los analistas de los procesos de toma de decisiones consideran que se tienen que tomar en cuenta estos procesos, en especial, los que se refieren a los decisores políticos y a sus definiciones de la situación.<sup>7</sup>

De tal forma, el proceso de toma de decisiones se vincula con la ~~dinámica~~ <sup>dinámica</sup> decisoria y en él participan actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del

exterior, en una secuencia que, según Rusell, se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos o internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Esto siempre es ejecutado por actores gubernamentales domésticos<sup>8</sup>, que constituyen la estructura decisoria y quienes operan como la "unidad última de decisión".<sup>9</sup>

En este punto, es pertinente considerar que el proceso de negociaciones con el Perú para tratar la controversia territorial, durante el gobierno de Borja, se planteó por ambos países al más alto nivel político. Por lo tanto, resulta extremadamente útil la distinción analítica entre estructura y proceso decisorio.

Aunque Ecuador y Perú no sometieron la controversia al arbitraje, resulta interesante realizar un análisis retrospectivo del rol desempeñado por la Presidencia, la Cancillería, las Fuerzas Armadas y diversos actores sociales en la formulación de la política ecuatoriana, la cual, al menos, permitió evitar que se desencadenara un conflicto armado entre los dos países, contrariamente a lo que ocurrió en enero de 1995.

Para entender el proceso de toma de decisiones de la política exterior ecuatoriana, se utilizarán los modelos decisionales de Allison<sup>10</sup>, que han sido utilizados para explicar el proceso de formulación de políticas durante períodos de crisis y peligro de enfrentamiento bélico. Aunque estos modelos fueron utilizados para explicar las dinámicas al interior de una potencia del Primer Mundo, sería interesante evaluar su

aplicabilidad al caso ecuatoriano.

Este enfoque será el sustento teórico de este análisis y sobre el cual se formularán las hipótesis que nos permitirán una mejor comprensión de la política exterior del gobierno ecuatoriano durante el período escogido. Esta perspectiva resolvería, al menos en parte, los vacíos teóricos existentes en cuanto al tema y nos permitiría captar -a partir de un estudio de caso- ciertos elementos de la racionalidad que guió el diseño de la conducta internacional y la aplicación de políticas concretas durante el gobierno de Rodrigo Borja.

## **LAS HIPOTESIS DE INVESTIGACION**

En este marco, la **primera** interpretación plausible para la propuesta de arbitraje del Papa hecha por el Presidente Borja -convencido de la imposibilidad de que el país pudiese recuperar los territorios cercenados en 1942 por las vías hasta entonces intentadas-, es que tal iniciativa buscaba nuevos caminos de diálogo que conduzcan a una solución alternativa y aceptable para el Ecuador, como la posibilidad de lograr un acceso directo y soberano a la parte navegable del río Amazonas.

De manera fundamental, Borja trató de poner fin a una infecunda controversia

largamente mantenida, sometiéndola a un árbitro y no declinando posiciones que lo hubieran comprometido. Esta posición la sostuvo basado en la percepción de que el Ecuador no aceptaría una línea demarcatoria, a menos que una autoridad de indiscutible presencia moral, como el Papa la estableciera en un proceso de arbitraje.

En **segundo** lugar, sobre la base del análisis de la lógica del proceso de toma de decisiones, determinaré los grados relativos de autonomía y sus modalidades no solo del Presidente, sino de las burocracias (i.e. las Fuerzas Armadas) en la formulación de esta propuesta, que comprometía intereses esenciales de la nación.

## NOTAS

1. Bajo esta perspectiva estarían las obras de García Velasco (1965), Narvaez (1983), Tobar y Luna (1979), Carrión Mena (1989), entre otras.
2. Alberto Van Klaveren: "The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives" en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, p 3.
3. Jeanne A.K. Hey propugna que, para estudiar a los países capitalistas de América Latina y, específicamente el caso ecuatoriano, cabe utilizar una perspectiva dependientista tomando en cuenta que Estados Unidos es el principal socio comercial de todos los países de la región en "*Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador during the Hurtado and Febres Cordero Administrations, 1981-1988*", 1992, p 1.
4. Voss, James and Dorsey Ellen: "Perception and International Relations: An Overview" en *Political Psychology and Foreign Policy*, 1992.
5. Hermann, Hermann y Hagan sostienen que las variables más importantes a ser tomadas en cuenta son los objetivos que persiguen los decisores políticos y de qué modo diversas situaciones son percibidas en la consecución de estos logros.
6. Fernando Bustamante: "Putting and End to the Ghosts of the Past?" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, p. 209.
7. Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin: "Foreign Policy Decision-Making", Nueva York, 1962.
8. Roberto Russell: "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina", p 256.
9. Hermann, Hermann y Hagan, p 309.
10. Graham T. Allison: "Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis", pp 689-718.

## **CAPITULO UNO: RESEÑA DE LA LITERATURA TEORICA Y TEMATICA**

En las relaciones internacionales, el actor estatal desempeña su función mediante lo que se denomina "política exterior", cuyo estudio ha variado, con distintos énfasis e intereses en el tiempo. Es evidente que al interior de esta disciplina se generaron muchos debates sobre la conveniencia del estudio del proceso de toma de decisiones en política exterior.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el modelo predominante en la teoría de las relaciones internacionales ha sido el Realismo. Su supuesto básico es que el Estado debe ser entendido como una entidad maximizadora de poder; el interés nacional se define como la búsqueda de incrementar el poder del Estado; la unidad básica de análisis es el Estado y las interacciones entre Estados son explicadas a partir de la distribución de sus capacidades respectivas.

Para los neo-realistas como Waltz, que postula un enfoque sistémico-estructural, "ni siquiera es deseable o posible combinar teorías de relaciones internacionales con las de política exterior"<sup>1</sup>, ya que los modelos de toma de decisiones pondrían en entredicho las premisas que sostienen que el Estado es un actor racional y unificado cuyo comportamiento se puede explicar en relación con la estructura del sistema internacional. Los individuos, grupos y organizaciones que actúan como agentes del Estado, serían vulnerables a las presiones y restricciones de tipo interno, como es la presión de las elites

dominantes, los vaivenes de la política interna, la opinión pública o sus propias preferencias ideológicas.

La posición Realista no presta atención al proceso interno de la toma de decisiones de los líderes ni a sus motivaciones o percepciones subjetivas. Para Morgenthau, "analizar la clave de la política exterior exclusivamente en las motivaciones de los hombres de Estado sería inútil y engañoso<sup>2</sup> y agrega que "aunque se tuviera acceso a los motivos reales que guían al hombre de Estado, ese conocimiento podría ayudarnos muy poco en entender las políticas exteriores y, sin duda, conducirnos al error."<sup>3</sup>

La noción central que define la posición Realista con respecto al proceso de toma de decisiones es la concepción sistémica, en la cual las acciones del Estado están determinadas por sus relaciones con la estructura relacional en la que se halla inmerso, junto con el total de los otros actores estatales. Por ello, no serían relevantes elementos tales como la personalidad del líder, sus percepciones, las dinámicas burocráticas o cualquier otro factor subjetivo o intranacional que pudiese influir o determinar una decisión.

En contraste con esta perspectiva, que asumiría al sistema internacional como una realidad concreta, delimitada, cerrada y carente de un modo legal y formal de regulación, el estudio de la toma de decisiones en política exterior enfatiza el hecho que un cierto número de variables internas, tales como los objetivos que persiguen los decisores

políticos, influyen en las acciones estatales.

Otro planteamiento innovador sería el hecho que los decisores no necesariamente esperan inminentes amenazas a los elementos constitutivos del "interés nacional"<sup>4</sup>, para actuar. En consecuencia, elaboran objetivos específicos en materia de política exterior que superan el ámbito del mantenimiento de la integridad territorial, la soberanía nacional y la integridad cultural y persiguen logros más específicos.

A partir de los años cincuenta, se desarrollan en los Estados Unidos el análisis del proceso de toma de decisiones en política exterior. Este interés puede ser atribuido, de modo particular, a dos factores presentes en la reacción conductista: El cuestionamiento al poder explicativo de las teorías tradicionales y la influencia de los avances en otras disciplinas.<sup>5</sup>

El método conductista está basado en la recolección y elaboración de datos. Mediante el tratamiento cuantitativo de estudios de casos, se analiza el comportamiento de los grupos más variados y se llega, a través de una serie de procesos inductivos, a una formalización, un paso de lo particular a lo general, que procura tender un puente entre el análisis y la previsión.

Entre los primeros trabajos que intentan desarrollar un concepto que explique la política exterior frente a los supuestos del paradigma Realista, podríamos mencionar la

obra seminal de Snyder, Bruck y Sapin<sup>6</sup>, cuyo libro fue publicado a inicios de la década del sesenta. La pertinencia de un enfoque social y psicológico para estudiar el proceso de toma de decisiones se constituye en el marco conceptual de esta obra. Posteriormente, fue descrita como una taxonomía y no como una teoría<sup>7</sup> y fue criticada por diversos autores como Wolfers y Rosenau.

De cualquier forma, este libro fue pionero del estudio del individuo, de los grupos y de las variables de tipo organizacional como factores relevantes al interior de la política exterior, que más tarde fue desarrollada de manera más acabada por autores como Graham Allison o Irving Janis.

Uno de los temas centrales en los intentos de desarrollo de una teoría de las relaciones internacionales era la conceptualización del supuesto de racionalidad y su estudio. Los realistas clásicos (Morgenthau) utilizaron la "hipótesis de racionalidad" como un punto de partida para analizar la política exterior, vinculada con la noción de interés nacional, para evaluar la aplicación de esta política.

En contraste con esta postura, los teóricos de el estudio de los procesos de toma de decisiones intentan desentrañar la "caja negra" e indagar sobre su contenido. Herbert Simon, en 1955, propuso un punto de vista novedoso e introdujo el concepto de racionalidad limitada (bounded rationality)<sup>8</sup> para describir los límites del ser humano en su proceso cognitivo. Posteriormente, en otro artículo publicado en 1976, este autor

influido, sin duda, por los recientes avances de la Psicología, realiza una distinción entre racionalidad sustantiva y procedural, y propone su aplicación para definir los alcances del proceso cognitivo de los decisores.<sup>9</sup>

En la década de los sesenta, en que las relaciones internacionales estaban muy influidas por corrientes positivistas y por el estudio de la Guerra Fría, surge el análisis comparativo de la política exterior, en el marco de la pre-teoría desarrollada por Rosenau en 1966, que cuestiona conceptos de Morgenthau. Rosenau los define como carentes de rigor científico y postula la necesidad de configurar el análisis de la política exterior como una ciencia con un paradigma dominante, en el sentido kuhniano.<sup>10</sup>

En contraposición a esta interpretación innovadora, Vazquez afirma que las variables independientes seleccionadas por Rosenau -individuo, rol, gobierno, tipo de sociedad y sistema global- simplemente constituyen una reducción de los elementos que configuran el poder de una nación, enunciados por Morgenthau. Rosenau no habría hecho otra cosa que transformar algunas de las ideas realistas en proposiciones específicas, de acuerdo a los postulados conductistas de una explicación científica.<sup>11</sup>

Autores como Margaret y Harold Sprout<sup>12</sup> abordaron el estudio del tema desde otra perspectiva, enfatizando que las variables asociadas con el entorno psicológico (psychological milieu) de los decisores tendrían un alto poder explicativo. Desde esta perspectiva, las variables de tipo sistémico-estructural como la geografía, la demografía

o los factores económicos de una nación limitarían las opciones de los gobiernos y tendrían un impacto indirecto en la toma de decisiones, siempre y cuando fueran percibidas por los decisores. De otro lado, las variables objetivas externas asociadas con lo que los autores denominan entorno operacional (operational milieu) serían absolutamente necesarias, junto con las otras variables para explicar los resultados de la políticas.

Más recientemente, autores de la Escuela Positivista, como Bueno de Mesquita, argumentan que es necesaria una elaboración más rica y compleja de los supuestos para el estudio de la "caja negra" del proceso de toma de decisiones<sup>13</sup>.

Estos enfoques podríamos definirlos en el marco de la reacción conductista en las Relaciones Internacionales y en las Ciencias Políticas. Según la perspectiva de los representantes de las corrientes denominadas positivistas, el desarrollo de la disciplina y, específicamente, los avances producidos en el estudio de la política exterior ponían cada vez más de manifiesto la necesidad de superar la mayoría de los supuestos a partir de los cuales se había estructurado el paradigma Realista.

### **1.1. LOS MODELOS DECISIONALES DE GRAHAM ALLISON**

Para precisar los alcances de este trabajo, es importante señalar que en el campo del análisis de la política exterior se han elaborado muchos modelos a partir de la

observación y de la confrontación de datos cuantificados. Entre los más utilizados, pueden citarse los modelos decisionales, que aspiran a informar sobre las condiciones en las que se elaboran las decisiones.

El término "modelo" no se toma aquí en su sentido moral, como ejemplo a imitar, sino como un esquema sintético y abstracto que ordena los elementos de la realidad en una construcción rigurosa. La construcción de un modelo "parte de una serie de observaciones concretas o experimentales sobre hechos o datos previamente cuantificados. A partir de estas observaciones, se establece la existencia de relaciones entre determinados elementos significativos; de la existencia de estas relaciones se deduce un esquema explicativo que puede seguidamente aplicarse a situaciones comparables y permite, de esta forma, fijar las constantes y las variables propias de cada caso estudiado".<sup>14</sup>

La introducción de un modelo de análisis centrado en la política burocrática desafía algunos de los supuestos del actor racional hechos por los realistas, como habíamos visto anteriormente.<sup>15</sup> En los años setenta, esta evolución fue sostenida por nuevos hallazgos en los procesos cognitivos provenientes de la Psicología y de la Psicología Social y fueron empleados para explicar, no solamente la toma de decisiones internas sino, también, las interacciones entre Estados.

Dentro de esta corriente, Graham Allison desarrolló tres modelos para explicar la

toma de decisiones en la crisis de los misiles en Cuba, dos de los cuales están fundamentados en las interacciones estatales a nivel de su burocracia.

El primer modelo es el modelo analítico, que pretende informar la realidad sobre el supuesto de un **actor racional**. Las categorías organizacionales de este modelo son: Primero, el gobierno como un agente decisor racional y monolítico, que mediante una serie de acciones deliberadas llega a un conjunto de decisiones óptimas. Segundo, la acción como una respuesta a problemas estratégicos. Por tanto, refleja la búsqueda de las alternativas más provechosas para el poder nacional. Tercero, la selección estática, en la cual la agregación de las actuaciones de los representantes gubernamentales relevantes constituye lo que la nación ha configurado como su solución. Finalmente, la acción racional se encamina a la consecución de logros y objetivos, que están fundamentados en la seguridad y los intereses nacionales dentro de la estrategia a ser aplicada.

El segundo modelo se denomina de los **procesos organizacionales** y plantea que las decisiones en política exterior son tomadas por grupos que buscan proteger sus intereses por medio de procedimientos operacionales estandarizados. Este modelo utiliza como unidad básica de análisis a la política como un rendimiento. Los hechos de la política internacional son el resultado de un proceso organizacional. La nación no es un ente monolíticamente unido sino que está conformado por grupos con criterios divergentes, que llegado el momento buscan aliarse con otros. La política exterior, por tanto, está organizada por una serie de órganos al interior del Estado, que podrían ser

caracterizados como "semi-feudales", con un poder restringido, que buscan proteger sus intereses y actúan según procedimientos operacionales, secuenciales o ya establecidos.

El tercer modelo, es el de **políticas burocráticas**. En este modelo, los líderes máximos de las organizaciones no constituyen un grupo monolítico, sino que cada uno actúa con el fin de maximizar su poder. En contraste con el primer modelo, que analiza un solo actor, el burocrático privilegia la participación de múltiples actores, que aplican diversas estrategias y que tienen sus propias concepciones de los logros personales, organizacionales y nacionales. Según Allison, las decisiones y acciones de los gobiernos son el resultado de acciones intra-estatales, fruto de compromisos, coaliciones y competencia entre agencias gubernamentales.

La teoría de Allison es una de las más importantes que registra la literatura<sup>16</sup>, pero se conoce poco respecto de su aplicabilidad en América Latina o fuera del caso para el que fue formulada, de enfrentamiento entre dos potencias hegemónicas. El propósito de esta investigación sería comprobar si estos modelos son generalizables más allá de su contexto original, por lo tanto "validarlos" como teoría.

## NOTAS

1. Waltz citado por Ole R. Holsti en "Modelos de relaciones internacionales y política exterior" en *Foro Internacional*, vol. XXIX, No. 4, p 542.
2. Morgenthau y Thompson citados por J. F. Voss y E. Dorsey: "Perception and International Relations: An Overview", *Political Psychology and Foreign Policy*, Singer and Hudson (eds.), 1992.
3. Morgenthau, op. cit., pp 5-7.
4. Morgenthau ofrece una definición precisa del interés nacional que involucra a la integridad territorial, la soberanía nacional y la cultura como integrantes constitutivos de esta noción. Estos tres elementos definen la supervivencia del Estado-nación. (Morgenthau citado por Vazquez, op. cit., p 78)
5. En el campo de las Ciencias Políticas, el impacto de la reacción conductista se evidencia en los trabajos de autores como Truman y Bentley, a través de la Teoría de Grupos de Interés.
6. Richard C. Snyder, H. W. Bruck, and B. Sapin (eds.): "Foreign Policy Decision-Making", 1962.
7. Herbert Mc Closkey: "Concerning Strategies for a Science of International Politics", *World Politics*, 1956.
8. Herbert Simon: "A Behavioral Model of Rational Choice", pp 99-107.
9. Alexander L. George en su obra **Presidential Decision-Making**, pp 25-53 aborda los aspectos psicológicos del proceso de toma de decisiones y las limitaciones a la racionalidad que éste puede enfrentar.
10. Raymond citado por Neack, Hey y Haney: 1992.
11. Vazquez: op. cit., p 95.
12. Harold Sprout and Margaret Sprout: "Environmental Factors in the Study of International Politics", pp 309-328.
13. Bruce Bueno de Mesquita: "Toward a Scientific Understanding of International Conflict: A Personal View", pp 121-136.
14. Jacques Attali citado por Marcel Merle en: "Sociología de las Relaciones Internacionales", 1991, p 138.
15. Me refiero a los planteamientos pioneros de Chester Barnard, Herbert Simon, James March según los cuales, la organizaciones burocráticas se componen de individuos y unidades con percepciones, valores e intereses conflictivos.

16. David Welch en su artículo "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms", registra el hecho que, desde 1971 y 1991, los modelos decisionales de Allison han sido citados en alrededor de 1.100 artículos en publicaciones tan diversas como "World Affairs", "American Journal of Agricultural Economics" o "The Journal of Nursing Administration".

## CAPITULO DOS

El objetivo de este capítulo es caracterizar los principales sucesos del régimen presidencial de Rodrigo Borja en lo atinente a las relaciones con el Perú. Incluirá un análisis de factores de tipo político que configuraban la situación de ese momento. Es importante notar que el tema limítrofe concentra la atención del Ecuador a partir del segundo semestre de 1991 y hace que otros temas sean desplazados de la agenda.

El conflicto territorial se ha constituido a lo largo de la historia republicana en un tema con un altísimo grado de prioridad en la agenda de la política exterior ecuatoriana. En la actualidad, el manejo de este tema corresponde a un área temática que atraviesa los sectores político-diplomático y estratégico-militar y presenta un alto grado de vinculación del tema con la política interna.

En el período analizado, esta vinculación se incrementa después de la propuesta del Presidente Borja del arbitraje del Papa y durante la visita del Presidente peruano a inicios de 1992. Un punto esencial será determinar si la propuesta de arbitraje papal fue consultada por el Presidente Borja al Servicio Exterior Ecuatoriano o a las Fuerzas Armadas, para analizar el grado de autonomía que gozaba el Presidente al momento de su formulación o, si esta política fue el resultado de presiones o acciones de otros actores burocráticos o políticos más allá de la Presidencia.

El discurso de Borja frente al tema limítrofe recoge elementos de las tesis mantenidas en el pasado, pero de igual forma, incorpora nociones nuevas. En el orden internacional, alude a los cambios vertiginosos producidos a partir de la caída del Muro de Berlín. En el orden doméstico, con relación al tema limítrofe, se mencionan cuestiones como la lucha contra la pobreza y la integración económica y política. Estos son aspectos importantes que distinguen el discurso político de Borja con respecto al problema del de sus antecesores, fuertemente impregnados de alusiones emotivas y nacionalistas, (e.i. el discurso pronunciado por Velasco Ibarra, entonces Presidente electo, en 1960, en Riobamba, en la inauguración del monumento al héroe nacional, capitán Edmundo Chiriboga).

El gobierno de Borja hasta este momento se había caracterizado por llevar a cabo una política exterior que daba preferencia a las relaciones intra-regionales, a diferencia de la administración anterior del Presidente Febres Cordero, que privilegiaba las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Así, durante su gobierno, la integración fronteriza con Colombia y con Perú se convirtió en un tema de suma relevancia. Se crearon comisiones de vecindad para resolver los problemas de tránsito fronterizo, control de la delincuencia y para solucionar asuntos administrativos y migratorios con Colombia. Con Perú se procedió a imprimir un renovado aliento a la Comisión Conjunta de la cuenca de los ríos Puyango, Chira y Catamayo, que se hallaba paralizada, como resultado de los choques entre fuerzas

peruanas y ecuatorianas en Paquisha en 1981.

En cuanto a los encuentros presidenciales, es relevante anotar que en diciembre de 1989, en el contexto multilateral de la integración subregional andina, el Presidente peruano Alan García visitó el Ecuador. En mayo de 1990, el Presidente Borja visitó el Perú, también en el ámbito multilateral de la integración subregional. Ambas visitas, aunque fueron realizadas en el marco multilateral, rompieron una tradición mantenida por largos años en los cuales ningún Presidente había visitado la nación vecina.

Estos son apenas dos referencias a formas de confraternización con el Perú que surgieron animadas por la posibilidad de crear incentivos y un clima de cooperación en aspectos de interés mutuo, lo que talvez posibilitaría dialogar sobre aspectos controversiales.<sup>1</sup>

Esta lógica de acercamiento con el Perú, podríamos interpretarla desde la teoría de la Interdependencia Funcional, que predice que el estrechamiento del vínculos sociales y económicos debería aumentar los costos del conflicto geopolítico tradicional y disminuir sus incentivos, promoviendo así de modo indirecto la paz internacional.

Para caracterizar las preferencias, valores y doctrinas del Presidente Borja, resulta útil presentar un extracto de su mensaje pronunciado al asumir el Gobierno, el 10 de agosto de 1988, en el que señaló lo siguiente:

"Ha llegado la hora de declarar colectivamente la paz en la región y de asumir un compromiso leal y firme de cultivar la buena vecindad y promover la cooperación entre nuestros países. Que las fronteras no sean el escenario de incidentes militares, disputas y eventualmente la guerra, sino lugares de encuentro y amistad entre nuestros pueblos. Así podríamos reducir en conjunto los gastos militares y destinar esos recursos a satisfacer las necesidades básicas de los pueblos, sin menoscabo de la seguridad externa de ninguno de nuestros países.

... Bajo estos principios queremos afrontar el conflicto territorial que desde hace tiempo mantenemos con el Perú. La subsistencia de este conflicto conspira contra las posibilidades del desarrollo económico y social de los dos países, que se ven precisados a destinar ingentes recursos financieros a gastos militares".<sup>2</sup>

Conviene recordar el hecho que la delegación oficial del Perú, que visitaba el Ecuador con ocasión del cambio de mando presidencial, al tener conocimiento de que el Presidente Borja realizaría una alusión al tema territorial en su mensaje, decidió no concurrir al Congreso, y regresó a Lima ese mismo día. Solamente concurrió el Embajador acreditado en Quito, Jorge Morelli. La delegación peruana recibió con sorpresa el hecho de que el tema territorial sea tratado en el discurso de asunción al mando, debido a que el Presidente saliente, León Febres Cordero, había convenido en no mencionarlo en su último mensaje a la Nación.<sup>3</sup>

Los medios de comunicación y la gran influencia que ejercen en el problema limítrofe también serán analizados. La importancia de estos en la formación de una opinión pública es indiscutible, aunque es una preocupación constante de las autoridades el hecho que informaciones desaprensivas puedan constituirse en obstáculos para ciertas iniciativas de acercamiento o estratégicas en materia de política exterior.

## 2.1. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS

El conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú subsiste, prácticamente, desde los inicios de la vida independiente de estos países, pero cabe puntualizar que el problema limítrofe que nos atañe empieza con la invasión peruana el 5 de julio de 1941, cuyo resultado es el "Protocolo de Río de Janeiro"<sup>4</sup>, que crea una nueva frontera. El Ecuador firma este tratado -invadido aún por tropas peruanas- ante la necesidad de poseer una línea de facto que detuviera dicho avance.

Sin embargo, el conflicto no se resolvió con el tratado, ya que debido a la imprecisión del Protocolo, se produjeron discrepancias sobre el área a ser demarcada. El Protocolo establece, en su Art. octavo, que la línea de frontera será referida a los siguientes puntos: "En el Oriente...la quebrada de San Francisco, el *divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi".

Entre los años 1942 y 1947 las comisiones demarcadoras ejecutaron los trabajos que se caracterizaron por constantes desavenencias entre las partes.<sup>5</sup> Los desacuerdos suscitados fueron encomendados a la resolución del canciller del Brasil, Oswaldo Aranha, quien envió a la región fronteriza un técnico de su país, el Cap. Braz Dias de Aguiar.

Entre las controversias sometidas al conocimiento del árbitro se encontraba la discrepancia sobre la línea de frontera, en el sector norte de la región Zamora-Santiago.

Para el Perú, esta línea debía seguir por las altas cumbres que forman el divorcio de aguas entre aquellos dos ríos hasta el último punto de dicho divorcio, es decir en la confluencia del Paute con el Zamora y desde allí hasta la unión del Yaupi con el Santiago; el Ecuador por su parte sostuvo que la línea debía ir directamente del origen de la quebrada San Francisco a la confluencia Yaupi-Santiago.

El árbitro brasileño presentó su fallo el 15 de julio de 1945 y recibió la aceptación de ambos países.<sup>6</sup> De acuerdo a lo previsto en el fallo, se levantó en agosto de 1948 un hito en el punto extremo del contrafuerte, o sea en Cusumaza. Como lo anotan Tobar y Luna, "en el acta de inauguración de ese hito... los presidentes de las dos subcomisiones dejaron sentadas sus opiniones divergentes...". Para el Ecuador, desde el contrafuerte debía trazarse una línea recta hasta el Yaupi, mientras para el Perú, la línea divisoria debía seguir por la pequeña cordillera de Kaputna.

En 1947, por un levantamiento aero-fotogramétrico de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, solicitado conjuntamente por ambos países, se descubre la inexistencia del *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago, pues entre estos ríos se interpone otro sistema fluvial independiente, de 190 Kms. de largo, el del río Cenepa, afluente directo del Marañón. En junio de 1949, a solicitud del Perú, se realizó una inspección en el sitio, pero el presidente de la comisión peruana mantuvo su interpretación anterior y se negó a la demarcación de la línea recta que une Cusumaza con la boca del Yaupi, por lo que quedó pendiente la demarcación de esta zona en una

extensión de 14.986 metros.

Posteriormente, la tesis de la nulidad del tratado se convirtió en uno de los postulados mantenidos por el Ecuador frente al problema, a partir de 1960, año en el cual el Presidente Velasco Ibarra declara la nulidad del Protocolo y ocho años más tarde, propone la transacción honrosa como medio para solucionar el conflicto en la medida que el Perú conceda al Ecuador un puerto sobre el Amazonas.

El 17 de agosto de 1960, en la ceremonia de inauguración de un monumento en Riobamba, Velasco Ibarra, entonces Presidente electo de la República, pronuncia un discurso, en el que articula los valores democráticos, tanto de justicia como de libertad como pertenecientes al Ecuador y, en base a las cuales declara que el Protocolo de Río de Janeiro es nulo. Paradójicamente, para declarar a un protocolo nulo que se encuentra amparado por el Derecho Internacional, recurre al mismo Derecho Internacional que representaría, según su visión, la sensibilidad humana, la fraternidad, la unión y la solidaridad.

De esta forma, el Ecuador recurrirá continuamente a apelar la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro por la injusticia de este, desde un punto de vista mas bien moral que legal, amparado por la perspectiva "idealista" de que las leyes tiene a la moral como fundamento. Así, también tratará de englobarlo dentro del derecho.

"El Ecuador, que ha cooperado espiritual y

militarmente a la grandeza hispanoamericana, exige de Hispanoamérica, exige de América Latina, exige del Panamericanismo que para que haya justicia en el continente, el Ecuador tenga un puerto en gran río Amazonas, tenga un asiento geográfico en el Oriente, base de la nacionalidad futura ecuatoriana...".<sup>7</sup>

Velasco Ibarra necesita evitar otro golpe de Estado, para lo cual requiere darle un rol que legitime a las Fuerzas Armadas como institución fuera del ámbito político. Para lo que incorpora en su discurso a las Fuerzas Armadas como la institución salvadora de la humillación provocada por la "agresión peruana".

En este discurso, Velasco Ibarra intenta construir símbolos que representen sus palabras y al mismo tiempo generen un sentido de unidad. Invoca a un pasado en común, alude al heroísmo de Bolívar y Sucre, la gloria de Calderón, pero también recuerda a los caídos en 1941. En este sentido, convierte a su discurso en un incentivo a la acción que es parte de estos símbolos y por lo tanto del "honor a la Patria".

La declatoria velasquista de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro no solamente neutralizó por un tiempo a las Fuerzas Armadas, que no dieron otro golpe de Estado, sino que se convirtió en el eje de la política exterior del Ecuador en relación al conflicto con el Perú durante treinta años.

Las Fuerzas Armadas, hasta la actualidad, mantienen el conflicto limítrofe como uno de los pilares de su acción institucional y así mismo, la opinión pública reacciona emocionalmente frente al planteamiento de la nulidad. Paradojicamente, la declaratoria

de nulidad se convirtió en el fundamento reivindicativo de la nación ecuatoriana frente a lo que se considera la agresión peruana, pero no abrió ningún espacio para la negociación, ni para el arreglo. Constituyó un planteamiento, que la diplomacia ecuatoriana ha tratado de sustentar en la comunidad internacional, sin mucho éxito.

El Perú ha sostenido que la línea del Protocolo ha sido ejecutada en 1.597 kilómetros, es decir en un 96% de su extensión, y tan solo falta colocar hitos en un pequeño tramo de 78 kilómetros de la Cordillera del Cóndor. En cambio, para el Ecuador es un conflicto más grave, ya que no se trata solamente de la demarcación de la frontera, sino que envuelve un problema nacional donde están comprendidos aspectos patrióticos, de identidad, de honor, de valores y de respeto; no solamente en las Fuerzas Armadas o en el Servicio Exterior Ecuatoriano, sino en toda la población<sup>8</sup>

Además, el hecho de que la frontera no esté cerrada en su totalidad ha conducido frecuentemente a conflictos entre los dos países. Generalmente han surgido encuentros en la región entre patrullas militares y se han producido enfrentamientos, como el ocurrido en 1991 y 1995.

## **2.2. LOS ACONTECIMIENTOS: EL INCIDENTE DE CUSUMAZA**

Según informes de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, las tropas peruanas, periódicamente, realizaban patrullajes por la zona, llegando en ocasiones a las cercanías

de los caseríos de Cusumaza, a orillas del río Santiago y "... desde 1987, (las tropas peruanas) inician construcciones, tales como un helipuerto y una cancha de fútbol, en el lugar ubicado al suroeste de la zona de El Arbol, cuya ubicación como supuesto hito 20 la describimos más arriba. Este puesto de vigilancia peruano más tarde se llamaría Pachacútec y a principios de 1990 ya estaba ocupado en forma permanente".<sup>9</sup>

Cabe anotar que los informes provenientes de las Fuerzas Armadas se contradicen con la afirmación de tratadistas de derecho territorial ecuatoriano, como Alfredo Luna, que en su obra, afirma que recién "desde 1990 (el Perú) comenzó a infiltrarse subrepticamente en territorio ecuatoriano en esa área"<sup>10</sup>

Si hacemos un análisis retrospectivo, constatamos que en 1977, el Ecuador tenía ya en este sector el destacamento denominado "Teniente Ortiz". Frente a éste se encuentra el puesto de vigilancia peruano "Soldado Chiqueiza". En 1978, las autoridades militares de los dos países decidieron tomar como punto de referencia de la frontera en la zona un gran árbol, entre los dos puestos de vigilancia, que se hallaba ligeramente al este de la línea correspondiente a la interpretación ecuatoriana, reconociéndose así, tácitamente, como línea de facto, la recta Cusumaza-Yaupi.

Desde abril de 1987<sup>11</sup>, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas detectaron trabajos de desmonte en zonas ubicadas al norte de la recta Cusumaza-Yaupi. Las autoridades ecuatorianas procedieron a realizar mediciones técnicas para confirmar la posición de

estos desmontes, en uno de los cuales fue establecido el puesto de vigilancia militar peruano denominado "Pachacútec", introducido aproximadamente 500 metros al norte de la línea Cusumaza-Yaupi.

En julio de 1990, el Ejército ecuatoriano ordena a sus miembros acantonados en la zona que inicien trabajos para establecer un puesto de vigilancia en la cordillera de Sambis, a fin de evitar la infiltración de tropas peruanas en la zona del río Santiago. A partir de noviembre de 1990, esta fuerza envía varias comisiones técnicas para hacer levantamientos aero-fotogramétricos de la zona Cusumaza y Bumbuiza y elabora un "posicionamiento" de los hitos 19 y 21. Posteriormente, en diciembre de 1990, el Ministerio de Defensa con estos datos técnicos que confirman sus temores de posibles avances peruanos, procede a informar al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la instalación del puesto peruano, el 8 de enero de 1991.<sup>12</sup>

El 21 de enero de 1991, el canciller ecuatoriano, Diego Cordovez, solicitó al Embajador del Perú en Quito, Eduardo Ponce, obtener de su gobierno el inmediato retiro del puesto Pachacútec, por hallarse en un lugar que el propio Perú había reconocido tradicionalmente como ecuatoriano. Este hecho no fue conocido por el público<sup>13</sup>. El 29 de enero de ese año, tan solo ocho días después de esta "llamada de atención" al Embajador Ponce, la cancillería ecuatoriana emite un comunicado, al cumplirse el cuadragésimo noveno aniversario de la suscripción del Protocolo, en el que se afirma:

"...La subsistencia del diferendo territorial con el Perú es un obstáculo para estos

propósitos y no se compadece con los afanes que animan a nuestra región y a la comunidad de naciones. Resulta, por tanto, indispensable que uno y otro país trabajemos por encontrar una solución justa, pacífica y honorable. Es necesario propiciar en los dos países su reconciliación definitiva y avanzar con decisión y realismo en la búsqueda de fórmulas mutuamente aceptables..."

Las autoridades militares peruanas deciden no retirar su puesto de avanzada, frente a lo cual los militares ecuatorianos -específicamente, el Comando del Ejército- deciden establecer un puesto, al cual denominan Etza, en el lugar donde realizaban ocasionales patrullajes por la zona. El 17 de julio de 1991, una patrulla peruana toma contactos con tropas ecuatorianas en el puesto Etza, reclamando ese territorio como peruano y establecen permanentemente un bohío a una distancia que ha sido difícil de precisar.<sup>14</sup>

Los comandantes de los batallones Ampama, del Perú y Santiago, del Ecuador, se reunieron para utilizar la cartilla de seguridad<sup>15</sup> y podríamos precisar que a partir de este día se pone en evidencia para las autoridades militares la potencial inminencia de un enfrentamiento armado. Las autoridades militares comunican el hecho a la Cancillería. En esos momentos, tanto el canciller Cordovez como el Secretario General, Mario Alemán se encontraban fuera del país, y a través de uno de los subsecretarios del Ministerio se realiza una gestión con la cancillería peruana, en la cual se solicita el retiro inmediato del puesto militar<sup>16</sup>.

Según informes militares, una nueva reunión se llevó a cabo en el hito 21-Cahuidé, el día 1o. de agosto de 1991, entre los comandantes de la Brigada de Selva Cóndor del

Ecuador y de la Quinta Región Militar Peruana, con sede en Iquitos, en la cual acordaron mantener las fuerzas en las posiciones que ocupaban hasta ese momento, hasta que las cancillerías respectivas tomen alguna decisión.<sup>17</sup>

Esta situación de intranquilidad en la frontera se difunde a través de la prensa peruana, que publica una noticia en la cual, sin dar a conocer la fuente, afirma que soldados ecuatorianos fueron detectados el 24 de julio (de 1991) en territorio selvático, presuntamente peruano.<sup>18</sup> El Presidente Fujimori fue informado de la situación por el Alto Mando del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en reunión a la que asistió el canciller Torres y Torres Lara, en su condición de Primer Ministro<sup>19</sup>. Cabe destacar que la posición peruana afirmaba que se trataba de "la incursión de soldados ecuatorianos en territorio peruano".<sup>20</sup>

En una reunión entre el gobierno y empresarios, celebrada en Guayaquil, con ocasión de la visita oficial que realizó el Presidente de Colombia, César Gaviria al Ecuador, el Presidente Borja fue informado de este despacho de prensa peruano,<sup>21</sup> quien a su vez informó del hecho al mandatario visitante. Estas versiones sobre incursiones ecuatorianas en territorio peruano fueron posteriormente desmentidas por el Canciller ecuatoriano, aunque la tensión iba en aumento, debido al incidente y a sus posibles efectos.

El 20 de agosto de 1991, el Secretario General de Relaciones Exteriores, Mario

Alemán, que se encontraba en una misión oficial en Argentina y Paraguay, por instrucciones del canciller, se dirigió al Perú y se entrevistó en Lima con el canciller, el secretario general de Torre Tagle y el director del Departamento de Límites, para buscar una solución pacífica al problema. El Canciller del Perú expresó al Embajador Alemán la presión de las Fuerzas Armadas de su país para proceder al "desalojo inmediato de las tropas ecuatorianas infiltradas", al tiempo que puso de manifiesto el ánimo que inspiraba a la Cancillería peruana para solucionar el incidente en forma amigable.<sup>22</sup> En esta misma reunión, se acordó que cada país designe una comisión diplomático militar, que se desplazaría a la zona a fin de examinar *in situ* la cuestión y determinar la ubicación geográfica de las patrullas ecuatorianas y peruanas.

### **2.3. COMISIONES VAN HACIA LA FRONTERA**

Es evidente que esta crisis creó un clima de tensión. Las comunicaciones con las frontera, por encontrarse en un sitio inhóspito debieron haber sido, por lo menos, difíciles, y las informaciones que el Presidente recibía sobre los acontecimientos -hasta el envío de las misiones a la zona- provenían de fuentes militares.

Las delegaciones estaban integradas por diplomáticos y militares de ambas naciones<sup>23</sup>. La inclusión del ministro Francisco Carrión Mena, que en ese momento se desempeñaba como Coordinador Diplomático de la Presidencia de la República ~~revela~~ el alto grado de confianza que el Presidente le dispensaba al funcionario.

El 23 de agosto viajaron las comisiones de Ecuador y Perú a la cordillera del Cóndor con el fin de precisar la ubicación geográfica exacta de las patrullas militares de Perú y Ecuador.<sup>24</sup> Según la información recibida por las autoridades ecuatorianas, "los militares peruanos se negaron a determinar con precisión el sitio en el cual se encontraban, a pesar que verificaron restos del hito 19 y las palabras Ecuador y Perú con letras hechas con piedras. Todo esto fue filmado y enviado a los países amigos".<sup>25</sup>

En este viaje se puso en evidencia un problema que resurgirá posteriormente en la política interna del Perú: la discrepancia en cuanto a los mapas utilizados. Al parecer, la Cancillería peruana utilizaba un mapa proporcionado por sus asesores que "refleja la interpretación orográfica de la frontera, siguiendo las cumbres montañosas y que no corresponde al lindero trazado en 1949 por nuestro ministerio de Relaciones Exteriores. Tal lindero aparece en el mapa oficial del Instituto Geográfico Militar..."<sup>26</sup>

Por tanto, debido a la incongruencia en la utilización de los mapas entre los miembros de la delegación militar y diplomática del Perú, resultó imposible cumplir la misión encomendada. Del lado ecuatoriano, los integrantes de la misión se negaron a aceptar ninguna delimitación que constara en el Protocolo, por aquello de la tesis de nulidad del tratado.<sup>27</sup>

Frente a este fracaso, el tiempo representó un factor determinante en la resolución de la crisis: para el Jefe de Estado, no tomar una decisión a tiempo en cuanto a la

separación de las fuerzas, equivalía a tomarla tácitamente. Las autoridades estaban preocupadas por las consecuencias que podía tener el nerviosismo entre las tropas y se temía que se produjera un enfrentamiento sangriento. El recuerdo de Paquisha -donde Perú movilizó a la zona más de 10.000 hombres, efectuó 107 misiones aéreas de combate y arrojó sobre los puestos ecuatorianos enormes cantidades de explosivos y millares de proyectiles<sup>28</sup>- debió estar fresco en la memoria del mandatario y pesar al momento de evaluar la situación.

#### **2.4. EL ACUERDO DE DISTENSION**

¿Cuáles eran las opciones para las autoridades ecuatorianas? Ordenar el retiro de tropas de forma unilateral; mantener la patrulla militar en el sitio del conflicto o procurar un acuerdo de negociación mediante el cual las tropas hicieran su retiro en forma simultánea. La decisión debía contemplar dos factores, de un lado, procurar una distensión en la zona y de otro, no comprometer la posición ecuatoriana sobre el Protocolo.

Cuando la situación llega a un tono bastante crítico, el Presidente Borja llama al Presidente Fujimori y llegan a un acuerdo que posibilite la separación de las tropas a una distancia prudencial que evite un enfrentamiento armado.<sup>29</sup>

A partir de este punto, la diplomacia ecuatoriana tomó las riendas del problema.

La búsqueda de la solución se encamina hacia el diálogo para superar el incidente. El texto del acuerdo fue conocido con antelación y aprobado por las autoridades militares ecuatorianas -el ministro de Defensa, los tres comandantes de rama y el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas-, lo cual aparentemente no sucedió en el Perú, ya que una vez celebrado el Acuerdo surgieron protestas de varios sectores, entre los cuales estaban las autoridades militares<sup>30</sup>.

Esta crisis que, según la percepción de las autoridades consultadas, estuvo a punto de degenerar en un conflicto armado, pudo solucionarse pacíficamente, en base a un acuerdo **verbal** entre ambos presidentes, que posteriormente se ejecuta a través el Acuerdo de Distensión. En este punto radica el éxito de la posición ecuatoriana, ya que si analizamos la relación medios-fines, podemos determinar que al Acuerdo de Distensión se logra y no se suscribe ningún documento, con el implícito deseo de no comprometer posiciones frente al diferendo territorial y en el cual no se menciona al Protocolo de Río de Janeiro.

El 27 de agosto de 1991, el gobierno del Perú dirigió una "Ayuda Memoria" al gobierno del Brasil -con el encargo de que en su calidad de coordinador de los países garantes, lo distribuya entre éstos, informándoles oficialmente sobre el Acuerdo de Distensión, al que denomina Pacto de Caballeros. En consecuencia, añade el documento de la Cancillería peruana, "el episodio ha quedado superado de modo satisfactorio para las partes directamente concernidas..." Este hecho, según la interpretación ecuatoriana,

perfecciona el acuerdo verbal y lo eleva a la categoría de tratado internacional, susceptible de ser denunciado por incumplimiento.<sup>31</sup>

El acuerdo logrado prevé una sucesión de eventos que posibiliten la paz en el lugar: el retiro de las patrullas

-compromiso que si se cumplió, ubicándose a dos kilómetros- la reconstrucción del hito que había desaparecido, el retiro del puesto de vigilancia Pachácutec y la creación de una zona de seguridad. Con excepción del primer punto, los demás fueron incumplidos.<sup>32</sup>

El 26 de agosto, el ministro Cordovez anuncia que ha llegado a un acuerdo rápido de carácter estrictamente logístico-militar con el Canciller del Perú. El 27 de agosto, el Canciller peruano, Carlos Torres, en una aparición en la televisión de Lima, califica de "pacto de caballeros entre dos países hermanos" a la decisión adoptada por los dos gobiernos.

En una declaración suscrita el 15 de septiembre en Brasilia, los cuatro países garantes, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, "apelan a las Partes para que busquen una solución final y duradera a la cuestión y tengan presentes sus responsabilidades de acuerdo con los principios que suscribieron en la Carta de la OEA"<sup>33</sup>. Es relevante apreciar el contenido de la parte principal de esta declaración, ya que los países garantes no apelan explícitamente a la necesidad del cierre de fronteras, como había sido la tónica de declaraciones similares en el pasado. Las autoridades ecuatorianas interpretaron esto

como un punto a favor de la posición ecuatoriana.<sup>34</sup>

Es necesario enfatizar que Estados Unidos es uno de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y, por tanto, absoluto defensor de la validez del Protocolo. Durante los incidentes de agosto de 1991, no se registra en la prensa ecuatoriana ninguna intervención pública de Estados Unidos, ni ninguna visita del Embajador al Presidente. Un mes más tarde se produjo la visita simultánea de los Embajadores de Estados Unidos en Lima y en Quito, para "interponer sus buenos oficios" ante los mandatarios.<sup>35</sup>

Los dos países aceptaron la intervención de los cuatro países garantes - denominados mediadores por las autoridades ecuatorianas-, aunque el Ecuador precisa el alcance de estos buenos oficios en un comunicado, en el cual el canciller Diego Cordovez insiste en señalar que "el Acuerdo de Distensión con el Perú ha tenido y tiene un objeto específico, esto es, la superación de tensiones en un área determinada. En consecuencia, el Ecuador no puede aceptar ni considerar aspectos que no fueron incluidos en este acuerdo de los dos Gobiernos y, menos aún, pasar bajo presión a un proceso demarcatorio, de conformidad con un instrumento cuya validez no reconoce"<sup>36</sup>

El 22 de septiembre, los cancilleres de ambas naciones se reúnen en Nueva York y dialogan sobre los puntos claves: tratar de reconstruir el hito destruido y el retiro de las fuerzas peruanas de Pachacutec. El 25 de ese mes, el Canciller peruano acude a una comparecencia ante el Senado peruano, en la cual recibe severas críticas por la

celebración del Acuerdo, basado en un mapa falso.<sup>37</sup> De los despachos de prensa, se puede colegir que con el trazado militar peruano, el puesto "Teniente Hugo Ortiz" quedaba localizado dentro del territorio del Perú, por tanto el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas presiona al canciller para que cambie el sentido de las negociaciones.

## CONCLUSIONES

En el caso relatado, es muy claro que son los militares de ambas naciones las que provocan el incidente. Nos encontramos frente a una toma de decisiones en medio de una situación de crisis, en la que evidentemente el tiempo juega un papel fundamental. Durante treinta y seis horas, los soldados de ambos países estuvieron en situación de máxima alerta, en la cual el nerviosismo de cualquier lado hubiese podido desatar un enfrentamiento violento, como el ocurrido durante el año 1995.

Si quisieramos encontrar la clave de esta acción, se puede afirmar que tras el incidente hay un intento basado en valores patrióticos y de idiosincracia de los militares de detener lo que consideran "el avance peruano".

Hay que tomar en cuenta que desde los inicios de la historia republicana de la nación, el Perú se presenta como una amenaza constante para Ecuador. Según Fernando Bustamante, "la presencia del peligro peruano ha actuado como un catalizante de este programa de profesionalización. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas se diferencian de

otras del continente en que, para ellas, la "garantía" del sistema de seguridad hemisférica no alejaba los temores respecto a lo que el Perú u otros podían intentar... Los militares ecuatorianos sabían que el Panamericanismo no solo no les daba garantías de que no habría empleo de la fuerza a nivel intra-regional, sino que podía amparar y cohonestar el uso de tal violencia"<sup>38</sup>

En este caso, luego de superada la crisis, con la intervención directa de los dos presidentes, el Acuerdo de Distensión cumple con uno de los objetivos básicos de su formulación, esto es la superación pacífica del incidente y evitar su repetición. De igual forma, demuestra la disposición ecuatoriana de llegar a un pacto de seguridad y no agresión.

El análisis realizado permite constatar lo siguiente: Un alto grado de control por parte del Ejecutivo en la formación de la política; poca participación de los actores no estatales; más que una respuesta del Estado a un problema bilateral, la política exterior -después del incidente fronterizo- deviene en una propuesta oficial de resolución definitiva del conflicto.

El proceso de toma de decisiones se configura en base a la predominancia de un líder único como formulador de las decisiones en ambas unidades de decisión -tanto peruana como ecuatoriana- e instancias de la diplomacia y de la milicia como los ejecutores de la misma. Nos permite identificar en este proceso dos unidades autónomas,

constituidas por los presidentes de ambas naciones. En esta situación se aprecia la imposibilidad de decidir de forma individual, sino en base a un acuerdo. En términos de su sensibilidad al contexto, se trata de líderes sensibles a la amenaza que un conflicto representa para su seguridad<sup>39</sup>.

Definitivamente, el proceso decisorio presenta características de un proceso cerrado y centralizado, que en este caso, asegura la celeridad en el proceso de toma de decisiones.

Sobre el papel que jugaron otros actores en el proceso, es evidente que el Congreso Nacional no ejerce ninguna influencia, ya que que recién el 18 de septiembre, días después de la toma de decisión, se convoca a los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores a una sesión reservada para informar sobre el desarrollo de los acontecimientos en la frontera<sup>40</sup>.

En cuanto a la opinión pública, la ausencia del debate en el proceso de toma de decisiones es evidente: La prensa solo recoge rumores y versiones de incursiones de tropas enemigas, tanto del lado peruano como ecuatoriano. De ninguna manera, se da una confirmación oficial al hecho sino hasta que el acuerdo se logra. Podemos advertir una determinación del gobierno de mantener fuera del debate público toda cuestión relativa a la seguridad nacional.<sup>41</sup>

## NOTAS

1. Para un tratamiento de las coincidencias y convergencias entre las políticas exteriores del Ecuador y el Perú, veáse el ensayo de Luis Valencia en *"Ecuador y Perú: Vecinos Distantes"*, pp 407-448.
2. Rodrigo Borja: *"Mensaje de Paz y Unidad"*, SENAC, Quito, 10 de agosto de 1988.
3. Entrevista número cinco.
4. Luis Valencia Rodríguez: *"Conflicto entre Ecuador-Perú"*, Casa de la Cultura Benjamín Carrión, Quito, 1988, p 60.
5. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: *"Antecedentes del Problema Territorial"*, Quito, 1991.
6. Alfredo Luna y Julio Tobar: *"Derecho Territorial Ecuatoriano"*, p 240.
7. "Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro", Ministerio de Relaciones Exteriores, p 21.
8. Un tratamiento novedoso de estos elementos lo realiza Teodoro Bustamante en *"Ecuador y Perú: Vecinos Distantes"*, p 54.
9. Informe reservado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. (En el informe no consta la fecha de su elaboración).
10. Informe reservado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
11. En la edición del 19 de enero de 1995 del Diario Hoy se afirma en la primera plana que: "...el Ministerio de Defensa, obligado por las acusaciones de Febres Cordero contra el ministro José Gallardo, reveló la existencia de dos oficios firmados en 1987 por el comandante del Ejército, Grl. Jorge Asanza, en los cuales informa al Comando Conjunto los detalles de la instalación del puesto Pachacútec...".
12. Este dato se verifica en la investigación realizada por la Comisión de Defensa Nacional del Congreso Nacional, a raíz de la comparecencia del Ministro de Relaciones Exteriores, Diego Paredes, en sesión reservada del Plenario de las Comisiones Legislativas realizada el 13 de abril de 1994. La Comisión de Defensa presenta su informe con oficio No. 10120, el 5 de agosto de 1994 al Presidente del Congreso Nacional.
13. Walter Spurrier: *Análisis Semanal*, No. 40. 14 de octubre de 1991.
14. De los datos obtenidos en las entrevistas número once, cinco y doce, se estima que la distancia entre cada fuerza fue de veinte a cincuenta metros de distancia. Hay que tomar en cuenta que en esos días, la situación presentó una alta movilidad, así que es difícil precisar la distancia real.

15. Me refiero al documento elaborado a partir de los años setenta por los comandantes militares de ambos países con el propósito de evitar incidentes armados resultantes de fricciones o encuentros de las fuerzas presentes en el área en litigio. Este documento contiene un detallado conjunto de procedimientos destinados a orientar a las unidades y a sus comandantes frente a distintas eventualidades. En general, se trata de generar una serie de instancias de decisión que demoren el inicio de cualquier hostilidad.

16. Entrevista número doce.

17. Entrevista número dos, 27 de diciembre de 1994.

18. "Tropas ecuatorianas no han incursionado en el Perú", Diario El Universo, 21 de agosto de 1991.

19. "Misiones de Ecuador y Perú se encontrarán en zona fronteriza" en Diario El Telégrafo que recoge un despacho de la agencia AFP originado en Lima.

20. "Ecuador y Perú verifican supuesta incursión militar" en Diario Hoy del 22 de agosto de 1991.

21. Entrevista número doce.

22. Entrevista número doce.

23. Del lado ecuatoriano, la misión estuvo conformada por el Emb. Hernán Veintimilla, subsecretario de Asuntos Bilaterales de la Cancillería y los ministros Manuel Romero y Francisco Carrión, en representación de la Cancillería. En representación del Ministerio de Defensa, acudieron el Grl. Carlomagno Andrade, el Cap. Orlando Baquero y el Tnte. Crnl. Jorge Salinas.

24. "El Ecuador y Perú se reunieron en frontera", en "Diario Hoy" del 24 de agosto de 1991.

25. Es interesante notar que los países garantes del Protocolo de Río son denominados por las autoridades ecuatorianas como "países amigos", sin duda para evitar la connotación negativa de la alusión al Protocolo.

26. Diario Hoy: "El arma del mapa falso", 25 de septiembre de 1991.

27. Entrevista número doce.

28. Este dato lo proporcionan Luna y Tobar en "*Derecho Territorial Ecuatoriano*".

29. Entrevista número once.

30. Sobre este punto, las versiones son ambiguas. De un lado, el Embajador peruano en Quito, durante una visita protocolaria, entregó al Presidente del Congreso dos comunicados de las Fuerzas Armadas de su país, en los cuales se evidencia el respaldo de la institucionalidad militar a la gestión diplomática. Diario Hoy, 11 de septiembre de 1991.

31. El ministro Cordovez, en su intervención ante las Naciones Unidas el 10. de octubre de 1991, señala el incumplimiento del Acuerdo de parte del Perú y amenaza con denunciar dicho incumplimiento ante las Naciones Unidas, como una amenaza a la paz y a la seguridad.
32. "Ecuador respeta acuerdo", en "El Comercio" del 17 de septiembre de 1991.
33. Declaración suscrita en Brasilia el 15 de septiembre de 1991.
34. Archivo documental del ex-Presidente Rodrigo Borja.
35. "E. U. apoya distensión" en "El Comercio" del 26 de septiembre de 1991.
36. "Ecuador rechaza presión" en "El Comercio" del 19 de septiembre de 1991.
37. "El arma del mapa falso" en Diario Hoy del 25 de septiembre de 1991.
38. Fernando Bustamante: "El desarrollo de las Fuerzas Armadas en Ecuador y Colombia. Una visión comparativa", Documentos de Trabajo No. 346, FLACSO, Santiago de Chile.
39. Esta preocupación se refleja, de lado peruano, en asignaciones emergentes para el equipamiento de las Fuerzas Armadas. Doscientos millones de dólares se entregan al Ejército "en previsión de contingencias en la frontera". Diario Ultima Hora de Lima, 9 de septiembre de 1991.
40. Ministros Jorge Felix y Diego Cordovez informarán hoy: Sesión reservada en Congreso" en Diario El Comercio, 18 de septiembre, Quito.
41. Frente a despachos de la prensa peruana, que daban cuenta que tropas ecuatorianas habrían incursionado en este país, tanto el Presidente Borja como el canciller Cordovez niegan tal hecho. "Diario El Universo", 21 de agosto de 1991.

### **CAPITULO TRES: LA PROPUESTA DE ARBITRAJE: ¿SE CONSTRUYE UN CAMINO DE SOLUCION?**

El Presidente Rodrigo Borja ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1991, propuso el arbitraje papal como forma de resolver -de forma definitiva- el conflicto territorial entre Ecuador y Perú. Las razones para esta propuesta es que estos países "mantienen desde hace años un problema no resuelto que conspira contra la seguridad, la paz y la integración regionales y han producido a lo largo del tiempo tensiones potencialmente peligrosas."<sup>1</sup>

Según el tratadista Jorge Pérez Concha<sup>2</sup>, el Protocolo de Río de Janeiro significó la renuncia de los derechos ecuatorianos al condominio del Amazonas y de los correspondientes al territorio comprendido entre la margen izquierda de dicho río; la retrocesión de una parte de una parte del territorio entregado a Colombia por el Tratado de 1916 y, con esto, el efectivo condominio sobre el Putumayo, a lo largo de 196 kilómetros y, sobretodo, el no haber resuelto -a pesar del sacrificio consignado- el problema de límites con el Perú, al mantener abierta la frontera por causas que imposibilitan la ejecución del Protocolo.

EL conflicto limítrofe ha sido doloroso para la vida nacional ecuatoriana. Era necesario encontrar la forma en que se llegue a un acuerdo sin herir los sentimientos patrióticos que despertaba este terna. Bajo la premisa que el Ecuador no aceptaría la demarcación de la línea fronteriza, a menos que una autoridad superior, sin tacha, de cuya

integridad e imparcialidad nadie dude, arbitre la discrepancia.

Si tomamos en cuenta estos hechos, podemos comprender que Borja retome la tesis mantenida por el Ecuador, con posterioridad al Protocolo de Río, que reivindica una salida soberana al Amazonas y una solución honrosa. Borja propone poner fin a esta controversia, sometiéndola a un árbitro, a partir de la percepción que el Ecuador no aceptaría una línea demarcatoria, a menos que una autoridad de indiscutible presencia moral, como el Papa la establezca en un proceso de arbitraje. Por tanto, la propuesta de intervención papal situaba al mismo nivel los sentimientos nacionalistas y el fervor cristiano de ambos pueblos, el peruano y el ecuatoriano.

Es indiscutible que la posición ecuatoriana trató de abrir un camino de negociación alternativo a los hasta entonces intentados. Frente a los reiterados esfuerzos de la diplomacia peruana de presentar una imagen de inflexibilidad e irracionalidad de la posición ecuatoriana, esta propuesta trata de ganar legitimidad internacional, ya que existía un precedente de arbitraje papal en asuntos territoriales, tal es caso de Chile y Argentina (1978-1985).

Como afirma Bustamante, "para el Perú fue muy difícil rechazar la propuesta ecuatoriana, ya que el país presentó la imagen positiva de un Estado en búsqueda de una solución y no la de un país revisionista renuente al cumplimiento de un tratado"<sup>13</sup> De otro lado, se demostró que Ecuador estaba listo para el logro de una solución pacífica y puso

al Perú ante la situación riesgosa de mostrar su renuencia hacia un medio de resolución de controversias irreprochable.

Las autoridades peruanas, a partir de la suscripción del Protocolo, permanentemente han tratado de negar la existencia de un conflicto, han negado el derecho a disentir de los ecuatorianos, desconociendo que desde el momento mismo que una de las partes niega la validez de un tratado que el otro considera válido, hay conflicto.

Además, el tema es sumamente sensible a nivel internacional, porque se propone la revisión de un tratado establecido. En este sentido el Ecuador, no solamente pretende el cierre de fronteras sino que se revise el acuerdo para poder tener acceso soberano al Río Marañón-Amazonas y someter a un arbitraje -no solo de derecho, sino de equidad- la litis pendiente.

Frente al descontento y a la frustración que genera la suscripción del Protocolo, a partir de 1960, el Ecuador trata de invalidar el acuerdo, sobre la base de la ocupación de fuerzas militares en nuestro país, en el momento de la celebración del tratado. Este argumento no ha encontrado eco a nivel internacional, porque pondría en tela de juicio la mayor parte de las fronteras actualmente existentes en el continente y, además, porque va contra el celosamente defendido principio de *pacta sunt servanda*, uno de los ejes reconocidos del derecho internacional.

Con la propuesta del arbitraje papal, Borja recurre precisamente a los principios consagrados en el derecho internacional, al repudio de las conquistas territoriales realizadas por la fuerza, pero también alude a valores éticos. Y será este último punto el que tendrá que aprovechar porque la nulidad del tratado se vislumbra como imposible. Recordemos que prácticamente todas las fronteras latinoamericanas están demarcadas por medio de tratados que surgieron a partir de guerras.

En este sentido, Borja en su discurso manifiesta:

"Con la autoridad moral que me dan estos antecedentes, con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, respecto del arreglo de las controversias internacionales por vías pacíficas, el repudio de las conquistas territoriales hechas por la fuerza y el desconocimiento de la victoria militar como fuente de derecho, invito al Perú, desde la más alta y prestigiosa tribuna que tiene la humanidad a solucionar pacíficamente nuestro largo problema y nuestra larga controversia territorial por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II". (...) "Esto lo propongo en nombre del derecho, de la justicia y de la paz, que son otros tantos valores de la convivencia civilizada de los hombres"<sup>4</sup>

En este punto, el conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú se encontraba en un camino sin aparente solución. Por un lado, Perú no aceptaba que existiera un conflicto como tal sino una cuestión de simple demarcación. En este sentido no estaba dispuesto a ningún otro tipo de negociación que no sea demarcar nuevamente la zona en los términos del tratado.

En cambio, para el Ecuador se trata de un problema de la nación como tal, donde lo central es la validez misma del Tratado de Límites y la legitimidad de las conquistas

territoriales realizadas por la fuerza, donde tampoco hay un ámbito para la negociación porque es un tema donde los sentimientos patrióticos están sumamente reforzados. Sin embargo la propuesta papal permitiría la negociación, puesto que los sentimientos católicos podrían contrarrestar los nacionalistas. Por otro lado, si la controversia hubiese sido sometida a la competencia del Papa, como árbitro no solamente tomaría en cuenta los elementos jurídicos sino también la equidad y los valores y la ética cristiana, donde el Ecuador tendría mayor oportunidad de encontrar beneficios.

Pasemos en las siguientes páginas a desentrañar los mecanismos de toma de decisiones que condujeron a la propuesta de arbitraje papal. Sobre la base del análisis de la lógica del proceso de toma de decisiones, indagaré a partir de numerosos elementos empíricos encontrados, el nivel de autonomía del Ejecutivo, en una decisión que -indiscutiblemente- comprometía intereses esenciales de la nación.

### **3.1. RECONSTRUCCION DE LOS HECHOS**

Durante su ejercicio presidencial, Borja no había asistido a las sesiones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Corría el mes septiembre de 1991 y esta sería la última ocasión que podría concurrir a este foro como Presidente de la República. La circunstancia era propicia para proponer algo sumamente relevante para el país, un camino de solución al problema territorial. El momento se presentaba oportuno: el Acuerdo pactado entre ambas naciones no se había cumplido en toda su extensión y de

algún modo, se temía que se reiniciarán los enfrentamientos en la línea de frontera no demarcada.

El hermetismo sobre el tema fue total. No se realizaron consultas al interior del gobierno sobre lo que se esbozaba como una propuesta de arbitraje. Se ha podido establecer que el Presidente no pidió opiniones frente al tema. De las entrevistas realizadas, solo se ha podido precisar que habló del tema con Francisco Carrión Mena, quien se desempeñaba como coordinador de asuntos diplomáticos en la Presidencia de la República, cargo que fue creado mediante decreto presidencial, con el propósito de otorgarle mayor relevancia al tradicional jefe civil de la Casa Presidencial, dotándole de funciones de asesoría al primer mandatario.<sup>5</sup>

En cuanto al Canciller Cordovez, solo conoció el planteamiento presidencial pocas horas antes de ser presentado en la Asamblea General de las Naciones Unidas.<sup>6</sup> La alta cúpula militar, tampoco fue objeto de consultas previas sobre la propuesta, aunque con posterioridad a su planteamiento, el Consejo de Seguridad Nacional se reunió en tres ocasiones para tratar sobre el tema.<sup>7</sup>

El 20 de septiembre viajó el canciller Cordovez, integrando la delegación del Ecuador, al cuadragésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El día 22 se entrevistan en Nueva York los cancilleres del Ecuador y el Perú, con quien se aborda el conflicto del sector Cusumaza Yaupi, y se busca una

forma de avanzar en el cumplimiento de los puntos pendientes del Acuerdo de Distensión, según un comunicado de la Cancillería. El canciller peruano propuso el nombramiento de observadores civiles y militares de los países garantes, para la reposición del hito destruido.<sup>8</sup> El día 23, el canciller ecuatoriano almuerza con el Presidente de Estados Unidos, George Bush, a quien informa sobre el conflicto suscitado en la zona de frontera.<sup>9</sup>

Los días anteriores a la propuesta de arbitraje fueron muy intensos, tanto en Quito como en Nueva York. El día 25, el canciller ecuatoriano propuso al canciller peruano en Nueva York la constitución de una comisión militar mixta de alto nivel, la misma que podría pedir la colaboración de los países que amistosamente habían ofrecido prestar sus buenos oficios para lograr la distensión en el área, definiendo así la zona de seguridad entre los dos países.

Es evidente que continúan los esfuerzos de la diplomacia ecuatoriana por lograr el cumplimiento del Acuerdo, ya que a la fecha, tan solo se había logrado el retiro de las patrullas de ambos países, que constituía el primer punto del compromiso, y por desacuerdos en la ejecución del segundo punto, se había llegado a un impasse.

En la medida en que los contactos con la diplomacia peruana se mantuviesen, implicaba ya un logro para el Ecuador. El canciller Cordovez continúa su acercamiento con el Perú y su propósito fundamental, el cumplimiento del Acuerdo de Distensión. El día 25, ambos cancilleres hicieron público en Nueva York un comunicado en el que

expresan:

"... que están haciendo los mayores esfuerzos para superar la tensión entre los dos países y reiteran su firme determinación de resolverla pacíficamente, como corresponde a dos naciones hermanas y vecinas... Asimismo, ratifican el propósito compartido de sus Gobiernos de agotar todos los esfuerzos para restablecer el clima de distensión y confianza recíproca que requiere una relación fructífera entre sus Gobiernos".

Estas declaraciones de los cancilleres en tono conciliatorio no eran compartidas por el Presidente peruano, que el día 24 en un discurso pronunciado ante los altos jefes de las Fuerzas Armadas, enfatiza que "...no habrá retroceso de ninguna especie", lo cual se interpreta en el Ecuador como una alusión al destacamento Pachacutec. También el Presidente Fujimori manifiesta que las relaciones con el Ecuador se basan en la ley y se enmarcan estrictamente en el Protocolo de Río de Janeiro.

Como respuesta a esta alusión y a las declaraciones del ministro de defensa del Perú, general Jorge Torres Aciego, que afirma que para evitar incidentes posteriores entre ambos países hay que demarcar la frontera al tenor del Protocolo de Río de Janeiro, Mario Alemán, ministro encargado de Relaciones Exteriores, declara que hay sectores políticos y medios de comunicación peruanos que quieren impedir que se produzca un entendimiento entre los dos países y ratificó la vocación pacifista del Ecuador.

El 1o. de octubre, al día siguiente de la intervención del Presidente Borja, el Canciller Torres intervino ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y manifestó:

...la imperiosa necesidad de formular con toda firmeza dos rectificaciones: la primera, debido a que el Presidente del Ecuador ha pretendido ignorar en su discurso la existencia del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, de 1942, que resolvió definitivamente el problema limítrofe entre Ecuador y Perú...La segunda rectificación tiene por objeto alertar a la comunidad internacional sobre la pretensión ecuatoriana de trasladar a otro contexto una cuestión que debe ser resuelta por los mecanismos contractuales del Protocolo de Río, tratando de desnaturalizar así este asunto bilateral por la vía de la internacionalización

...Eludir los mecanismos previstos en el Protocolo, pretendiendo acudir a una intervención de Su Santidad, no tiene otro objetivo que el propósito de desconocer un tratado internacional suscrito por los gobiernos de cada país, aprobado por los respectivos congresos y ratificado conforme al derecho internacional, todo ello bajo la garantía de cuatro países...Por tales razones, desde este máximo foro internacional convocamos y demandamos al Ecuador que ajuste sus actos a sus declaraciones de paz, justicia y respeto...."<sup>10</sup> --

En declaraciones concedidas por el Canciller peruano a su llegada a Lima, pocos días antes de su renuncia, advierte que "su país no aceptará la revisión del Protocolo de Río de Janeiro. El tema del protocolo no está ni estará en debate, pero si el canciller ecuatoriano lo toca, tendrá una respuesta muy firme y contundente por el lado del Perú". Dijo, también, que "el hito sacado y removido<sup>11</sup> tiene que ser restituido y en esto el Perú va a ser exigente. Se está exigiendo que se reponga porque ha sido sacado de su sitio y desplazado hacia territorio ecuatoriano..."<sup>12</sup> Su posición frente al tema se había endurecido, seguramente, por las duras críticas recibidas de parte de sectores del Congreso y de las Fuerzas Armadas por el manejo del tema frente al Ecuador.

Ese mismo día, el Canciller ecuatoriano intervino en la Asamblea y ratificó la posición ecuatoriana e insistió en que el Acuerdo de Distensión debe seguir su curso, para

lo cual propone el concurso de los países garantes, sobre la base de la Declaración de Brasilia.

### **3.2. RELEVANCIA DE OTROS ACTORES: EL CONGRESO NACIONAL**

En Quito, el tema territorial suscitaba expectativa. El Presidente del Congreso Nacional, Fabián Alarcón, convocó a las fuerzas vivas a un amplio diálogo nacional, y propuso realizar "una consulta popular, como uno de los mecanismos para encontrar el consenso, ya que existe el criterio unánime de encontrar una solución definitiva al problema territorial".<sup>13</sup> Esta postura revela el cambio que en la opinión pública ecuatoriana se produjo sobre el tema. Esta postura de una de las autoridades del Estado, de búsqueda de consensos para poner fin a la controversia supone un alejamiento de las tesis tradicionales mantenidas por el país.

La actitud mantenida por Alarcón fue muy cambiante: A fines del mes de agosto, acoge un pedido de juicio político al canciller Cordovez, realizado por el diputado social cristiano Eduardo Villaquirán,<sup>14</sup> precisamente en los días en que se negociaba el acuerdo con el Perú, iniciativa que no prosperó. Asimismo, se quejó de la falta de información que adolecía respecto a los sucesos en la frontera. Durante el mes de septiembre, convocó a los ministros de Defensa, de Relaciones Exteriores y los altos jefes militares a una sesión reservada en el Congreso para explicar lo relativo al Acuerdo de Distensión.<sup>15</sup> En esta sesión se conforma una comisión integrada por el Canciller, el Presidente de la Corte

Suprema y el vicepresidente del Congreso Nacional para mantener una relación coordinada respecto a las acciones que el gobierno llevaba a cabo respecto al incidente y a partir de estos días asume una posición de unidad y respaldo con el gobierno en cuanto al manejo del tema limítrofe e incluso conforma una de las comisiones que durante el mes de octubre viajaron con el objeto de difundir la posición ecuatoriana.

### **3.3. LA "INTERNACIONALIZACION" DE LA CONTROVERSIDA**

Durante el mes de octubre, empezamos a percibir ciertos elementos que podríamos considerarlos como parte de una estrategia del Presidente ecuatoriano, que se vería claramente definida con la propuesta ante Naciones Unidas: Sacar a la controversia del marco restrictivo del Protocolo, del concurso de los países garantes y ampliar sus contactos para lograr posibles apoyos para la posición ecuatoriana. El 16 de septiembre se pone en conocimiento de los Embajadores de los países andinos, Colombia, Venezuela y Bolivia, los pasos que se estaban dando en las conversaciones con el Perú. Se buscan mecanismos de información de la posición ecuatoriana a través de las embajadas a los gobiernos ante los cuales se encontraban acreditadas. La Santa Sede es informada del manejo del tema y se trata de mantener comunicación permanente.<sup>16</sup>

Después del viaje de Borja a las Naciones Unidas, se conforman misiones especiales que viajan a distintos destinos para sustentar la posición ecuatoriana. El 16 de octubre, se anuncia la conformación definitiva de estas misiones, entre cuyos integrantes

se encontraban personas de distintas vertientes ideológicas, vinculadas de alguna forma al tema territorial.<sup>17</sup>

### **3.4. LOS ENCUENTROS PRESIDENCIALES: CARTAGENA, QUITO Y SAN ANTONIO**

A pesar de la negativa peruana expresada en la Asamblea de las Naciones Unidas frente a la propuesta y al incumplimiento de los puntos faltantes del Acuerdo de Distensión, pudieron haber determinado un enfriamiento de las relaciones entre ambos países, como efecto de la tesis del arbitraje, la comunicación entre los Presidentes no solo que no se interrumpe, sino que adquiere renovada fluidez.

El 24 de noviembre de 1991, el Presidente Fujimori envía una misiva al Presidente ecuatoriano, en la cual le informaba que presentaría una propuesta integral al Ecuador, aunque sus contenidos son ya esbozados en la carta. Se refiere, el Presidente Fujimori, en el primer punto, a "...la necesidad de la concertación de nuestras voluntades para proceder a culminar el proceso demarcatorio de los tramos pendientes comprendidos entre los hitos Cunhuime sur y 20 de Noviembre y Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago ... contando para ello con el valioso concurso de los países garantes del Protocolo".<sup>18</sup>

Esta comunicación recibió a los pocos días una respuesta del Presidente Borja, en la que afirmaba que en cuanto al Protocolo, las diferencias subsistían, pero que ~~estaba~~ abierta la posibilidad de iniciar conversaciones sobre aspectos de la relación entre las dos

naciones. Esta posibilidad se concreta en la ciudad de Cartagena de Indias, con ocasión de una reunión presidencial andina. Borja envía un mensaje al Presidente peruano, sugiriendo la posibilidad de una reunión para tratar el problema territorial.

### **3.4.1. CARTAGENA: "EL AMISTOSO DESACUERDO"**

El 3 de diciembre de 1991 se reunieron durante cuarenta y siete minutos<sup>19</sup>, Borja y Fujimori en Cartagena de Indias. Esta es una iniciativa de la diplomacia ecuatoriana que genera una reacción muy positiva en la opinión pública del país, aunque evidentemente no se llegaron a zanjar diferencias de fondo mantenidas por tanto tiempo entre las dos naciones.

Si analizamos este hecho, desde el punto de vista de mantener abierta la comunicación, de intercambiar impresiones sobre el tema de modo directo y franco, considero que estas reuniones fueron un logro indiscutible de la diplomacia ecuatoriana, ya que por primera vez en la historia republicana, los presidentes de ambas naciones se reunían para dialogar sobre el tema.

A su regreso, en la ciudad de Trujillo, el Presidente Fujimori declara: "Estoy satisfecho de que, por primera vez, se haya tratado el problema por ambos Presidentes, a la vez que se ha logrado un acuerdo para sostener diálogos a la brevedad posible con la finalidad de zanjar definitivamente la diferencia de territorialidad".

Este encuentro produjo pronunciamientos posteriores. El 9 de diciembre, el Presidente Fujimori, en un discurso pronunciado en un acto castrense por el Día del Ejército expresó:

"...Estamos partiendo de identificar claramente el problema, precisar con toda exactitud la magnitud del tema a discutir, porque nada vamos a resolver si antes no hemos delimitado al detalle lo que nos diferencia. ¿Y saben los peruanos qué tamaño tiene ese problema? Pues menos del 5% de nuestros 1.600 kilómetros de frontera ya delimitados y que falta demarcar. Señores, como a todos consta, venimos resolviendo con absoluto pragmatismo todos y cada uno de los asuntos pendientes y los estamos haciendo con coraje y decisión..."

Es evidente que el "problema" al que hacen alusión ecuatorianos y peruanos no es el mismo.

El 20 de diciembre, los gobiernos del Ecuador y del Perú hicieron público un comunicado conjunto, en el que se anunciaba la visita del Presidente Fujimori a Quito entre los días 9 y 11 de enero de 1992, para "examinar todos los aspectos de la relación bilateral con miras a encontrar auténticos caminos de entendimiento, de paz y de integración".<sup>20</sup> El Presidente Fujimori planea su visita de Estado a Ecuador con una agenda abierta, sin restricciones de los temas que se abordarían.

### 3.4.2. QUITO

Los primeros días del año 1992 se vivían con una creciente expectativa en Quito. Tanto los países garantes como el Vaticano hicieron llegar al Presidente comunicados en los cuales auguraban un entendimiento en el diálogo que iba a tener lugar entre ambos

mandatarios. La recepción al Presidente Fujimori y a su comitiva colmó las expectativas. El pueblo quiteño se lanzó a las calles para darle la bienvenida al visitante y para hacerle llegar un mensaje de paz.

Entre las causas que pudieron motivar esta reacción se encuentra, sin duda, la propuesta de arbitraje, que produjo una aceptación nacional, tanto de los partidos políticos y sus principales líderes como de la sociedad civil. Se creó un clima propicio para que la opinión pública, en general, apoyara el manejo del tema territorial. Esta favorable acogida de la propuesta a nivel interno facilitó la visita del Presidente Fujimori, que también fue reputado como un acierto de la administración socialdemócrata.

La comitiva presidencial del Perú estuvo integrada por el canciller, Augusto Blacker Miller, el ministro de Industrias, Victor Joy y de Defensa, general EP Victor Malca Villanueva, la primera Dama, sus hijos, los Presidentes de ADEX y SNI, un grupo de empresarios, directores de varios medios de comunicación de Lima y unos cuarenta periodistas peruanos.

De los diálogos mantenidos con su colega, Borja resalta la valentía, al aceptar dialogar directamente sobre el diferendo territorial". Del mismo modo, admite que no había que crear falsas expectativas sobre los logros de esa primera reunión, ya que recién se estaban sentado las bases para la solución del problema.

Durante su visita, el Presidente peruano, ante el Congreso ecuatoriano, puso a consideración del país una propuesta Integral, que constaba de cuatro documentos. En el primero de los cuales se ratifica la necesidad de cerrar la frontera, contando para eso, si era necesario con un perito del Vaticano. El Perú esgrimía su tradicional e inalterable tesis que para llegar a una solución del problema era imprescindible el cierre de la frontera.

Sin duda, la visita del presidente peruano constituyó un paso adelante, ya que se colocó el conflicto territorial como tema a tratarse al mas alto nivel político, a nivel presidencial.

Resulta revelador recoger unas palabras pronunciadas por el que al tiempo se desempeñaba como Embajador ecuatoriano en Lima, Hernán Escudero, en las que resalta que "...por primera vez, en medio siglo, el Perú optó por confrontar directamente y en el plano presidencial, sus puntos de vista con al posición ecuatoriana, en torno al viejo litigio territorial. El Presidente Fujimori -con agudo sentido pragmático y en gesto valiente- no pudo y no quiso soslayar o ignorar más la realidad de una controversia internacional que existe desde el momento en que un Estado presenta a otro una reclamación sobre aspectos de hecho o de derecho y éste se opone a tal reclamación".

Según Pérez Concha y otros tratadistas, la propuesta peruana reducía la intervención del Papa a la intervención de un perito para que, designado por los estados garantes, en función del Vaticano, demarque los 78 kilómetros que faltan en colaboración

con la Comisión Mixta de Demarcación de Límites establecida por el Protocolo de Río.

El Presidente Fujimori plantea el peritaje como una primera referencia para iniciar los diálogos y no como una posición inamovible<sup>21</sup>, tal es así que en la reunión de Quito, se planea continuar con las conversaciones a futuro.

### 3.4.3. SAN ANTONIO

Con ocasión de la Cumbre presidencial sobre el problema de narcotráfico que tuvo lugar en San Antonio, Texas, el 27 de febrero de 1992, en el colonial hotel Menger, los Presidentes Borja y Fujimori, acompañados de los cancilleres Cordovez y Blacker Miller, mantuvieron dos reuniones en las que continuaron sus conversaciones sobre el tema territorial. Este diálogo se llevó a cabo sobre la base de la propuesta ecuatoriana y la contrapropuesta peruana.

Cinco días antes de viajar a San Antonio, el ministro Cordovez y la Cancillería concluyeron una consulta a los ex-presidentes de la República, candidatos presidenciales, líderes políticos y de opinión sobre la Propuesta del presidente Fujimori, con el fin de unificar criterios al respecto.

Después de finalizada la entrevista, Borja se mostró optimista y manifestó que el mandatario peruano había llevado un mapa a la reunión, en el que trazó una franja que

daría una salida territorial soberana al Amazonas, basada en la carretera Mendez-Morona, que tras recorrer 170 kilómetros, llegaba a una parte navegable del río Amazonas.<sup>22</sup>

Este acceso libre al Amazonas mediante una carretera y el goce de beneficios preferenciales en la zona que actualmente el Perú ocupa y el Ecuador reclama implicaban el abandono de la tesis de la nulidad del Protocolo, a favor de otras basadas en una forma de soberanía funcional en la zona.

En esta reunión, se abordaron dos temas: EL primero, el hecho que influyentes sectores de las Fuerzas Armadas del Perú constituían un escollo para el acercamiento de posiciones con el Ecuador. En segundo lugar, como un método alternativo de resolución de conflictos, se planteó la creación de un parque binacional de paz, conformado por territorios de ambas naciones.

### 3.5. QUE PASO DESPUES?

El arbitraje no se llevó a cabo por distintos aspectos que impidieron las conversaciones y la aprobación de la propuesta. El Presidente Fujimori por problemas internos no asistió a la Segunda Cumbre Iberoamericana en Madrid, en la cual se tenía previsto lograr una instancia de diálogo. Además el Papa se enfermó y no se concretó la audiencia que había sido dispensada por el Sumo Pontífice al Presidente Borja para el 14 de julio de 1992. La repentina hospitalización de Juan Pablo II frustró un encuentro

oficial en el que el Presidente ecuatoriano proyectaba explicar al Papa la posición ecuatoriana para una solución pacífica y definitiva del problema territorial con el Perú.

A partir la propuesta de arbitraje y la contrapropuesta peruana, la situación entró en una fase de negociaciones con el objeto de reconciliar ambas posiciones. De cualquier forma, para ciertos sectores políticos y diplomáticos entrevistados, durante el gobierno de Borja se consiguió el objetivo fundamental, que era sacar al Perú de su posición tradicional, lograr un acuerdo que contemple vías alternativas a las del Protocolo y, fundamentalmente, que el Ecuador retomara la iniciativa diplomática y política en este fase del conflicto.

1. "El Presidente Rodrigo Borja en la Asamblea General de las Naciones Unidas", SENAC, No. 14, 1991.

2. "El Presidente Rodrigo Borja en la Asamblea General de las Naciones Unidas", SENAC, No. 14, 1991.

3. Op. cit., p 38.

4. "El Presidente Rodrigo Borja en la Asamblea General de las Naciones Unidas", SENAC, No. 14, 1991.

5. Es interesante anotar el hecho que en la obra publicada por Francisco Carrión "La Política Exterior del Ecuador" se perfila en sus últimas páginas, una propuesta de someter el diferendo territorial al arbitraje. Evidentemente. Se trata de una coincidencia con la propuesta del Presidente.

6. Entrevista número once.

7. Entrevista número dos.

8. "Diálogo constructivo en Nueva York" en Diario Hoy del 24 de septiembre de 1991.

9. "Cordovez informó a Bush sobre impasse limítrofe" en Diario El Universo del 24 de septiembre de 1991.

10. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador: "Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro", p 60.

11. El canciller peruano se refiere al hito Cusumaza.

12. Diario Hoy: 29 de septiembre de 1991.

13. Diario Hoy del 27 de septiembre de 1991.

11. "Preguntas actualizadas para que responda Diego Cordovez", en Diario El Universo del 28 de agosto de 1991.

15. "Sesión reservada en Congreso" en Diario El Comercio del 18 de septiembre de 1991.

16. Entre estos acercamientos, cabe destacar la visita del canciller Cordovez, el 15 de abril de 1992, para tratar el problema territorial con altas autoridades de la Santa Sede. Lo recibió el Cardenal Sodano, que ejercía funciones similares a las de un Primer Ministro y Monseñor Jean Louis Tauran, Arzobispo Secretario para las Relaciones con los Estados.

17. A Brasil viajaron Camilo Mena y Juan Alfredo Illingworth, a Chile, Juan Pablo Moncagatta y Francisco Acosta, a Colombia, Alfredo Pareja Diezcanseco y Gil Barragán, a Venezuela, Andrés Vallejo y Jaime Aspiazú, a la Argentina, Jorge Salvador Lara y Gonzalo Córdova, a Bolivia, Manuel De Gúzman y Diego Eustamante, a Estados Unidos, Fabián Alarcón y Ricardo Crespo y al Vaticano, Andrés Vallejo y Juan Larrea Holguín.

18. Ministerio de Relaciones Exteriores: Op cit., Anexo No. 4, p 74.
19. Entrevista número ocho.
20. Ministerio de Relaciones Exteriores: op. cit, p. 64.
21. Entrevista número once.
22. Rodrigo Rangles: "Venturas y Desventuras del Poder", p 107.