

David R. Mares
David Scott Palmer

Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra

Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)



FLACSO
ECUADOR

Mares, David R.
Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra : aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998) /
David R. Mares y David Scott Palmer. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2012

229 p. : cuadros, mapas y tablas . – (Serie Atrio)

ISBN: 978-9978-67-370-6

RELACIONES EXTERIORES ; ECUADOR ; PERÚ ; FRONTERAS ;
CONFLICTOS ARMADOS ; SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ; CONDICIONES POLÍTICAS ;
POLÍTICA EXTERIOR ; DIPLOMACIA ; RELACIONES INTERNACIONALES ;
LIDERAZGO ; OPINIÓN PÚBLICA ; HISTORIA .

327.866 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 323 7960
www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-370-6

Cuidado de la edición y traducción: José Castro

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta:

Quito, Ecuador, 2012

1ª. edición: septiembre de 2012

Índice

Prefacio a la edición en español	9
Prefacio	11
1. Introducción	15
Explicando los conflictos interestatales y las disputas fronterizas en la América Latina post Guerra Fría	15
Disputas en el hemisferio occidental	19
Instituciones nacionales	28
Incentivos electorales	32
Política burocrática	34
Intereses militares	35
Instituciones internacionales	37
Poder e instituciones	41
Liderazgo político y el arte de gobernar	45
Conclusiones	47
2. Dos naciones en conflicto	51
Contexto histórico	51
La guerra de 1941, el Protocolo de Río y el estancamiento	55
La guerra de 1995	64
La paz de postguerra en el marco del Protocolo de Río	66
Terminando la lucha militar	68
Resolviendo el conflicto	69
Conclusiones	71

3. Toma de decisiones presidenciales	77	Política burocrática y los cuerpos diplomáticos	132
Contexto institucional y personal	77	Ecuador	133
Sanciones electorales y sistema de partidos (1995-1998)	79	Perú	135
Ecuador	79	Las Fuerzas Armadas	136
Perú	83	Ecuador	137
Relaciones del Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial	86	Perú	141
Ecuador	86	Incentivos de los líderes políticos civiles	143
Perú	88	Perú	147
Relaciones civil-militares	92	Conclusiones	148
Ecuador	93		
Perú	95	6. Diplomacia hemisférica y la política de una solución	153
Características del líder	97	Contexto jurídico internacional	154
Conclusiones	100	La aplicación del Protocolo de Río	156
		Etapa 1: Establecimiento de una misión de paz multilateral	158
4. La política nacional y la presión hacia la guerra	103	Etapa 2: Definiendo temas y construyendo confianza mutua	160
La política exterior en el tema amazónico	104	Etapa 3: Procedimiento en las negociaciones sustanciales	164
Costos esperados del uso de la fuerza	106	El rol de los garantes	169
Estrategia político-militar (E)	106	Las habilidades especiales del representante	
Equilibrio Estratégico (EE)	109	de los Estados Unidos como país garante	171
Características del uso de la fuerza (CF)	111	Una perspectiva unificada	172
Resumen de costos	112	El rol de las partes	174
Aceptabilidad de los costos por parte de		El rol de la dinámica política interna	178
los partidarios de líder (CP) en Ecuador y Perú	113	Conclusiones	181
Ecuador	113		
Perú	115	7. Conclusiones	185
Rendición de cuentas de los líderes a		Aprendizajes, progresos alcanzados e implicaciones	
sus partidarios (R) en Ecuador y Perú	118	para otras disputas fronterizas	185
Ecuador	118	Aprendizajes de la guerra y la paz de Ecuador y Perú	190
Perú	121	El rol de los terceros	195
Valoración de la aceptabilidad de los costos y		Conclusiones	197
la responsabilidad del liderazgo	123		
Conclusiones	124	Anexos	201
5. Los fundamentos internos para la resolución	127	Bibliografía	209
Opinión pública y la disputa fronteriza en Ecuador y Perú	129		
Ecuador	129		
Perú	131		

Índice de Tablas

Tabla 1.1 Acuerdos fronterizos en el hemisferio occidental (2000-2011)	22
Tabla 1.2 Disputas fronteras activas en el hemisferio occidental	23
Tabla 1.3 Disputas limítrofes contemporáneas inactivas en el Hemisferio Occidental	25
Tabla 1.4 Incentivos electorales para los líderes e hipotéticas limitaciones institucionales sobre los líderes	33
Tabla 1.5 Hipótesis relativas a las características del líder y a las limitaciones institucionales	46
Tabla 3.1 Grado de cambio de partido en Ecuador (1979-1998)	81
Tabla 3.2 Número real de partidos políticos, Perú	85
Tabla 3.3 Características de los líderes peruanos y ecuatorianos	100
Tabla 5.1 Expectativas de desempeño entre posibles votantes (%)	130
Tabla 7.1 Disputas interestatales militarizadas, 2005-2009	194

Índice de Mapas

Mapa 1 Norte y Sur América	20
Mapa 2 Sur América	21
Mapa 3 América Central y el Caribe	31
Mapa 4 Ecuador y Perú: Zona desmilitarizada (1995)	159
Mapa 5 Ecuador/Perú: Impasses fronterizos (1996)	164

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Cronología histórica de la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú	71
Cuadro 2 Cronología de las hostilidades de 1995, disputa fronteriza entre Ecuador y Perú	74

Prefacio a la edición en español

Este libro es el resultado del deseo de los autores de emplear nuestra experiencia, adquirida durante varias décadas en investigaciones y publicaciones sobre una gama de realidades ecuatorianas y peruanas, para el estudio cuidadoso de la disputa fronteriza más larga del hemisferio entre los dos países y para desentrañar cómo, después de múltiples conflictos, guerras e intentos frustrados por resolverla, finalmente se produjo un acuerdo de paz histórico y definitivo.

Más allá de la presentación y el análisis de los eventos que derivamos de la extensa bibliografía sobre el tema y de entrevistas con un número importante de los individuos más involucrados en el conflicto y en su resolución, queríamos emplear varios marcos analíticos para explicar por qué se produjo tanto la Guerra del Cenepa en 1995 como el Acuerdo de Paz en 1998 y qué aprendizajes podemos asimilar y que pueden aplicarse a las otras disputas fronteras terrestres y marítimas que involucran casi a todas las naciones del hemisferio occidental.

Como habíamos esperado, en este estudio de caso encontramos un número de factores internos y externos relacionados a consideraciones de las dinámicas de poder militar, la capacidad relativa de instituciones políticas y sociales y las características de liderazgo; juntos nos ayudan a explicar la guerra y la paz con posibilidades de aplicarse a otros casos de disputas fronteras en la región.

Justamente, por la importancia del caso no sólo para Ecuador y Perú sino también para toda América Latina, nos complace mucho que haya

sido posible su traducción y publicación casi simultánea al castellano. Agradecemos profundamente los buenos oficios de Alicia Torres y la decisión del comité editorial de FLACSO Ecuador de aceptar el manuscrito; el visto bueno de la editora Theresa May de la editorial de la Universidad de Texas, que publicó nuestro libro en inglés, permitió su traducción. Además, agradecemos la fantástica y rápida labor de su traducción por José Castro así como la coordinación de Bolívar Lucio quienes nos ayudaron a avanzar la publicación por parte de la editorial FLACSO Ecuador en una forma eficiente y acelerada.

Indicamos en el prefacio original en inglés, traducido más adelante, las múltiples contribuciones de varios individuos e instituciones que nos permitieron entender mejor los elementos claves del caso; con todos quedamos sumamente agradecidos por sus observaciones y amistad.

Finalmente, nos parece especialmente significativo el hecho de que FLACSO Ecuador publique el libro, ya que esta institución fue una de las más importantes al ofrecer, desde el inicio de la guerra de 1995 hasta su resolución en 1998, sus instalaciones y liderazgo a través de reflexiones durante y posteriores a los acontecimientos. Además, fueron esenciales sus iniciativas para reunir académicos, miembros de la sociedad civil y oficiales de los dos países y otros especialistas en sus esfuerzos por avanzar en el diálogo sobre la controversia y contribuir a su salida pacífica definitiva. Todos los que hemos trabajado este importante tema, sabemos que el papel de varios elementos de estos grupos fue muy significativo para abrir espacios de análisis y reflexión –ninguno con más empeño y capacidad que FLACSO Ecuador– que con el tiempo permitieron la consideración más objetiva de opciones que dieron lugar a la paz entre dos países hermanos viviendo “bajo el mismo sol”.

David R. Mares, Universidad de California, San Diego
David Scott Palmer, Universidad de Boston

Prefacio

El origen de este volumen data de enero de 1995, cuando la guerra entre Ecuador y Perú estalló de forma inesperada. Por algún tiempo, cada uno de nosotros había estado siguiendo los acontecimientos en ambos países y había pasado largos periodos de tiempo en cada uno de ellos desarrollando investigaciones y participando en conferencias y programas, entre otras actividades, durante nuestras repetidas visitas. Nuestro trabajo académico sobre política interna y temas de seguridad acerca de cada uno de estos países y a nivel regional había sido prolijo. Uno de los resultados de nuestra familiaridad con los dos países, así como del trabajo desarrollado sobre temas de la política exterior de los EEUU, fue que conocíamos varias de las personas que estaban y estarían involucradas en la disputa mientras ésta avanzaba hacia su resolución. Trabajando por separado, a los pocos días de haber comenzado las hostilidades, cada uno de nosotros se propuso tratar de comprender qué estaba sucediendo y por qué.

Luego de que el trabajo de campo nos llevó a varias publicaciones de autoría individual, empezamos a discutir la posibilidad de un proyecto conjunto al percatarnos de que nuestro trabajo individual trataba, en múltiples formas, sobre temas complementarios. El primer trabajo concertado ocurrió cuando Mares estaba en un periodo sabático en el Centro de Asuntos Internacionales de Harvard; continuó por varios años con reuniones y conferencias académicas y con la permanencia de algunos días en nuestros respectivos hogares en Boston y San Diego, con el propósito de trabajar varias partes del manuscrito. Fue casi inevitable que nuestro trabajo fuera

interrumpido en varios momentos por otros compromisos. Sin embargo, uno de los insólitos pero positivos resultados de esta tardanza fue ser testigos de la habilidad de las dos partes para forjar una resolución pacífica del conflicto, luego de tres años de difíciles interacciones y también de cómo se desarrollaban las relaciones en la década posterior.

Al desarrollar nuestro trabajo, encontramos que la interacción del poder, las relaciones institucionales y las cualidades de liderazgo entre los múltiples actores involucrados era clave y explicaba tanto la decisión de ir a la guerra como la decisión de hacer la paz. Teniendo en cuenta el gran número de disputas fronterizas terrestres y marítimas que se estaban desarrollando en el hemisferio occidental, creemos que nuestro estudio provee perspectivas acerca de cómo estos asuntos pueden ser tratados de forma exitosa cuando sus dinámicas particulares han “madurado”.

Reconocemos con gratitud la ayuda provista por muchos individuos que se reunieron con nosotros durante estos años de trabajo. Nos ayudaron de múltiples formas a comprender las complejidades que implica trabajar en la búsqueda de una solución para la disputa fronteriza más antigua del hemisferio. Muchas de estas conversaciones nos permitieron apreciar la importancia de las consideraciones internas y regionales que tuvieron un efecto sobre la disputa y su eventual resolución.

Aunque nuestra deuda con estos individuos está reconocida en las citas distribuidas por todos los capítulos, queremos resaltar nuestro agradecimiento a Luigi Einaudi, representante de los EEUU en su rol de garante del Protocolo de Río; al diplomático y académico Francisco Carrión Mena, participante en muchas de las discusiones a lo largo del proceso y autor de un detallado estudio de su desenlace; a los embajadores peruanos y ecuatorianos en EEUU, Ricardo Luna y Edgar Terán, quienes compartieron sus visiones y muchos documentos oficiales; al Gral. Francisco “Paco” Moncayo, quien lideró las fuerzas armadas ecuatorianas en la guerra y al Gral. José Williams, comandante de las fuerzas especiales peruanas durante las hostilidades; y al ex presidente del Ecuador, Jamil Mahuad, quien generosamente dio su tiempo para ampliar los detalles fascinantes de “llegar al sí” durante las cruciales últimas semanas. Muchos más deberían también ser reconocidos, incluyendo los militares y funcionarios diplomáticos de Ecuador, Perú y Estados Unidos, algunos mencionados en las citas y otros

que pidieron anonimato. Cada uno de ellos nos dio perspectivas adicionales y puntos que aportaron importantes detalles a nuestro análisis.

Nuestro reconocimiento a las contribuciones hechas al estudio final, no estaría completo sin aceptar el importante papel que jugaron las conferencias académicas y sus organizadores. En 1997, la invitación de la académica visitante de ese entonces del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, Tommie Sue Montgomery, a académicos y oficiales para discutir casos de proceso de paz y de forma específica procesos de paz en América Latina, dio a David Scott Palmer la oportunidad de presentar los avances de su investigación acerca del conflicto entre Ecuador y Perú y recibir invaluables comentarios. Otra reunión importante, en la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)- Ecuador en Quito, en esta ocasión dedicada de forma exclusiva al conflicto Ecuador-Perú, fue organizada por Adrián Bonilla en octubre de 1998. Presentamos ponencias separadas, así como lo hicieron otros importantes académicos peruanos y ecuatorianos, junto a algunos participantes claves en las negociaciones. Al concluir nuestra conferencia, se dio el inesperado anuncio de que las partes habían alcanzado un acuerdo final de paz, lo que dio a la ocasión una dimensión muy emotiva. En el camino, Palmer también se benefició de una beca Fulbright para profesores investigadores principales para visitar Perú en 1998. Esto le permitió observar de primera mano los acontecimientos que estaban amenazando las negociaciones de paz en sus etapas finales y realizar entrevistas adicionales. Asimismo, Palmer quisiera expresar su gratitud a Adrián Bonilla y Carlos de la Torre por la invitación para enseñar un curso de un mes de duración en FLACSO-Ecuador en el 2006 y el 2008. Estas estadías en Quito le dieron la oportunidad de ampliar las retrospectivas de civiles y militares sobre el conflicto y su resolución.

David Mares quisiera agradecer a la Escuela Naval de Postgrados en Monterrey por la invitación a considerar las implicaciones que tendría el caso de la guerra entre Ecuador y Perú para la teoría de la disuasión en el tiempo inmediato a su terminación. Adrián Bonilla facilitó tres veranos de trabajo de campo como profesor invitado en FLACSO-Ecuador. Mares también tuvo la fortuna de ofrecer un curso sobre conflicto y resolución de conflictos en la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, en Quito; la respuesta de estos jóvenes diplomáticos,

así como de los funcionarios en los simposios que Mares presentó en el Instituto Nacional de Guerra, fueron fundamentales para mejorar su perspectiva sobre la posición de Ecuador en la disputa. Andrés Mejía Acosta proveyó una guía invaluable a través de los datos de opinión pública y en pensar sobre los incentivos que enfrentaban los diputados ecuatorianos. La invitación de Jorge Domínguez de un periodo sabático en el Centro de Asuntos Internacionales de Harvard significó un tiempo valioso para que el manuscrito floreciera. En la Universidad de California, San Diego, el Comité de Investigaciones del Senado Académico proveyó fondos para apoyar investigaciones de estudiantes de posgrado. Octavio Amorim Neto y Lydia Tiede proveyeron una excelente asistencia de investigación y Jaime Arredondo y Emilia García aportaron con una importante edición final.

Al final de nuestra larga jornada, Theresa Mays, de la University of Texas Press, nos entregó su entusiasmo, guía y experticia para el lanzamiento del libro.

A pesar de nuestros mejores esfuerzos, este estudio sin duda contiene algunos errores de comisión u omisión, por los cuales somos totalmente responsables. Cualquiera sean las limitaciones, sentimos que nuestro estudio provee importantes perspectivas sobre el conflicto y la resolución del conflicto y las fuerzas involucradas. Queremos dedicar el libro a aquellos ecuatorianos y peruanos que trabajaron muy duro para superar siglos de desconfianza y conflicto que los dividieron y que fueron capaces, frente a los múltiples desafíos, de encontrar el camino hacia una resolución total y pacífica.

1. Introducción

Explicando los conflictos interestatales y las disputas fronterizas en la América Latina post Guerra Fría

En enero de 1995, en una remota región del Amazonas, estalló el enfrentamiento entre fuerzas militares ecuatorianas y peruanas que costó la vida de cientos, tal vez miles de vidas¹. Ecuador rechazó la posibilidad de abandonar los destacamentos construidos en territorio disputado con Perú. A pesar de que el enfrentamiento amainó por treinta y cuatro días, el vertiginoso avance del conflicto desalentó y conmocionó al hemisferio occidental. ¿Cómo podrían bombarderos, helicópteros, minas terrestres, misiles aire-superficie y miles de tropas dirigirse a una sección tan apartada de la selva? ¿De qué manera podrían tanques, barcos de guerra y las miles de tropas de reserva ser movilizadas hacia vías marítimas y puntos vulnerables a lo largo de 2 000 kilómetros de frontera? ¿Existía alguna forma en que la comunidad internacional pudiera contribuir al término del enfrentamiento y establecer una paz duradera?

Algunos observadores y analistas políticos miraron este evento como una anomalía dentro de la “nueva” América Latina, caracterizada por una dramática disminución en los conflictos eminentemente ideológicos, la re-

¹ Balances publicados del total de víctimas en los dos lados señalan entre 200 y 300. Sin embargo, entrevistas con autoridades militares peruanas y ecuatorianas presentan cifras más altas, entre 1 000 y 1 500. Bonilla (1996), Mares (1997). Palmer (1999b: 24, 39), cita a un diplomático ecuatoriano quien estima que el número de víctimas del conflicto fueron alrededor de 4 500.

democratización y la integración económica². Tras la “victoria” de EEUU en la Guerra Fría y su indisputada influencia en el hemisferio occidental durante la década de los noventa, algunos fueron sorprendidos por un nivel de violencia que no se contemplaba para los estados latinoamericanos³. Otros analistas interpretaron la violencia interestatal como el resultado de deficiencias internas del sistema político: una política no democrática, instituciones democráticas “inmaduras” y liderazgo populista, pudieron haber contribuido a una guerra de distracción en tiempo de tensión política y económica⁴. Sin embargo, estas interpretaciones no explican la violencia en 1995. Tampoco ofrecen ideas acerca de cómo minimizar la posibilidad de futuros estallidos bélicos en un hemisferio aún plagado de conflictos fronterizos territoriales y marítimos, competencia sobre los recursos naturales, flujo ilegal de personas y mercancías a través de la frontera y un aumento en la compra de armas. Un ejemplo reciente es la incursión de Colombia en contra de un campamento guerrillero ubicado en territorio de su vecino país Ecuador en el 2008.

En la “nueva” América Latina democrática, que surge desde finales de 1970 y se consolida durante los inicios de 1990, los conflictos de soberanía jurisdiccional sobre la tierra, territorio marítimo y espacio aéreo, continuaban generando problemas en la región (ver la sección “Disputas en el Hemisferio Occidental”). A pesar de la presunta influencia de EEUU en la post Guerra Fría, en la década de los noventa en América Latina las fuerzas militares fueron amenazadas verbalmente, desplegadas y utilizadas al menos cincuenta veces⁵. Las esporádicas guerras que han ocurrido en América Latina no hacen de ésta una región pacífica; si comparamos el número de guerras que se desataron en la región luego de la II Guerra Mundial, América Latina estaría dentro del promedio.⁶ En el caso particular de Ecuador

2 Por ejemplo, Estados Unidos identifica ciertos roles para los militares ecuatorianos en la era pos Guerra Fría pero ninguno incluye la tradicional defensa en contra de un país vecino. Departamento de Defensa de los EEUU (1995). Ver también: Centeno (2002), Loveman (1999), Pion-Berlín y Trinkunas (2007).

3 Por ejemplo, Griffin (1992).

4 La clásica formulación de Mansfield y Snyder (1995b). Para una aplicación en América Latina ver, Escudé y Fontana (1998: 81).

5 Mares (2001a: 45-48).

6 Mares (2001b).

y Perú, el regreso y la rutinización de las prácticas democráticas fue insuficiente para sobrellevar la histórica disputa fronteriza entre los dos países. En Ecuador, tanto líderes políticos como la ciudadanía llegaron a creer que la guerra era la vía legítima para producir un acuerdo “justo”. Al estallar la guerra en medio de la campaña presidencial en Perú, el candidato líder de la oposición, ex secretario general de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, era partidario de una respuesta más firme que la motivación económica o el acercamiento diplomático personal que hasta ese momento había contemplado el candidato titular Alberto Fujimori.

El uso de la fuerza militar a gran escala por un período continuo, claramente implica una decisión por parte de las autoridades del gobierno central. No todos los conflictos terminan en violencia, y no toda violencia desemboca en guerra. De hecho, la mayoría de los conflictos no implica guerra ni violencia, ni siquiera a niveles bajos. En el caso de la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú, en el período de diciembre de 1994 a enero de 1995 alguien tomó la decisión que produjo la guerra y, entre agosto y octubre de 1998, alguien tomó la decisión que trajo la paz. Si podemos explicar quién hizo qué y por qué en ambos períodos, ayudaría a comprender el rol del poder, las instituciones y los individuos en desatar la guerra y construir la paz, y nos proveería de lecciones que pueden ser aplicadas en cualquier parte con el fin de disuadir más rápidamente una amenaza futura.

La decisión de hacer la guerra o la paz es influenciada por factores nacionales e internacionales. En cada ámbito, el poder y las instituciones median intereses y memorias históricas que dan forma al contexto en el cual se toman las decisiones. Pero los individuos no son cautivos del poder o de las instituciones—el liderazgo es importante; su manifestación produce una diferencia decisiva en cómo las opciones son articuladas, percibidas y por último seleccionadas. Tanto el análisis histórico de la política de guerra y paz entre Ecuador y Perú, así como la amplia discusión acerca de la relación entre este caso y los temas referentes a conflictos en general y su resolución, dilucidan detalles sobre la relación entre poder, instituciones y liderazgo en los ámbitos nacional e internacional.

Este primer capítulo tiene cinco secciones. La primera sección discute los conflictos interestatales en la región. Los datos muestran que en América Latina estos conflictos están lejos de ser extraños o confinados al pasa-

do. Así, pensar sobre cómo las disputas se militarizan, cómo desembocan en guerra, cómo se detienen los enfrentamientos y cómo se solucionan los conflictos, tiene gran relevancia para el hemisferio occidental contemporáneo. Las secciones subsiguientes examinan las variables principales: instituciones, poder y liderazgo. Las segunda y tercera secciones analizan el argumento que las instituciones son determinantes en el comportamiento internacional; lo que incluye la guerra y la paz. Las instituciones nacionales son el tema de la segunda sección; resalta la importancia de los incentivos electorales para políticos, política burocrática e intereses militares. La tercera sección se centra en las instituciones internacionales como facilitadoras de la cooperación interestatal. Se destaca la ineficiencia de las instituciones interestatales a través de documentar la generalizada y elaborada estructura en la región al momento del estallido de la guerra en 1995. La cuarta sección propone formas para pensar la relación entre poder e instituciones. Se argumenta que el poder es relacional y compuesto por varios factores, por lo tanto es mejor entenderlo en términos de un “equilibrio estratégico” entre rivales. La sección quinta discute la importancia del liderazgo político y propone dos características que determinarán en qué medida los líderes están limitados por el contexto institucional y las relaciones de poder dentro de las cuales maniobran. Se desarrollaron hipótesis sobre la habilidad y voluntad de los líderes políticos de ser innovadores y tomar riesgos al momento de enfrentar conflictos internacionales.

Los siguientes capítulos tratan el tema central de factores externos, instituciones nacionales, liderazgo individual y habilidad política. El capítulo dos presenta un extenso trasfondo histórico y los detalles del conflicto analizado. El capítulo tres discute los elementos de las instituciones nacionales en Perú y Ecuador que permiten comprender la disputa. El capítulo cuatro aborda las fuerzas y factores que condujeron a la guerra. El capítulo cinco considera los fundamentos nacionales para la resolución del conflicto, mientras el capítulo seis ofrece un análisis paralelo de los elementos internacionales más relevantes. El capítulo siete discute las lecciones aprendidas del conflicto entre Ecuador y Perú y cómo éstas pueden ayudar a tratar y resolver las numerosas disputas que están ocurriendo en el continente americano.

En resumen, este libro presenta un detallado análisis del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú y su resolución, pero los enmarca dentro de

temas centrales de la literatura sobre resolución de conflictos y lecciones aprendidas de este caso para ser consideradas en los conflictos que suceden actualmente entre naciones.

Disputas en el hemisferio occidental

Un número significativo de disputas están presentes en el hemisferio occidental. Estas van desde conflictos territoriales y marítimos hasta el flujo ilegal de personas y productos que cruzan las fronteras internacionales. Algunas están activas, otras se han enconado bajo el manto de la civilidad, y otras han sido mantenidas fuera de la mesa diplomática por decisión de las partes involucradas. La experiencia de Ecuador y Perú, sin embargo, nos sugiere ser cautos al considerar la no-violencia o la violencia limitada de estas disputas como una regularidad.

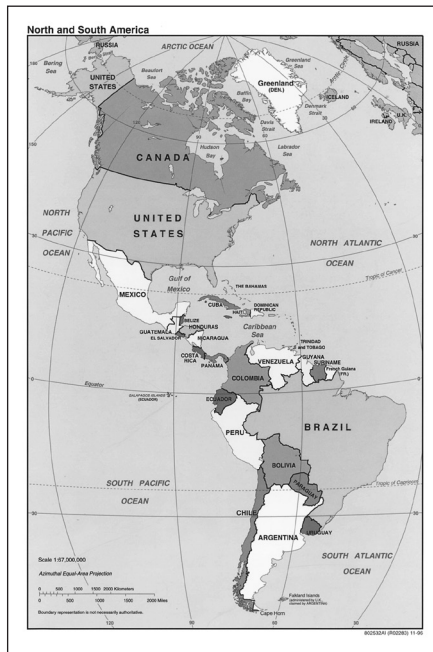
De los treinta y cinco miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), sólo tres no han estado involucrados en conflictos fronterizos internacionales (Bahamas, Jamaica y Paraguay), mientras que treinta y dos estados miembros (Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela) han tenido al menos un enfrentamiento durante este período; adicionalmente están los conflictos entre Guyana Francesa y Surinam y Gran Bretaña y Argentina⁷. Desafortunadamente, el recuento de los conflictos en América Latina no ha sido sistemático y está plagado de errores. Por ejemplo, aunque Beth A. Simmons señala que las disputas territoriales entre Argentina y Chile fueron resueltas en 1995⁸, aún no se han demarcado los Hielos Continentales (al sur de la Patagonia). Chile emitió una protesta diplomática en el 2006 cuando Ar-

7 Central Intelligence Agency (CIA), *The World Factbook 2010*; Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2008); International Boundary Research Unit.

8 Simmons (2006: 271)

gentina diseñó un mapa con demarcaciones⁹. Tampoco la disputa entre El Salvador y Honduras ha sido resuelta: en 1992 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) emitió un fallo ignorando un aspecto de la disputa, la Isla de Conejo; estos países continúan en problemas¹⁰. Simmons menciona que la disputa entre Bolivia y Chile sobre la salida al mar del primero fue resuelta en 1996, eso es incorrecto. Estos dos países no han tenido ninguna relación entre embajadores desde 1978. También se equivoca al indicar que la disputa entre Argentina y Gran Bretaña sobre las Islas Malvinas/Falklands fue resuelta en 1996¹¹; esta continúa.

Mapa 1
Norte y Sur América.



Fuente: Cortesía de la Oficina de Geografía, Departamento de Estado, EEUU.

9 Niebieskikwiat (2006)

10 Latin American Weekly Report (2006). "Island dispute sours relations between El Salvador and Honduras"

11 Simmons (2006: 286, n. 33)

Mapa 2
Sur América



Fuente: Cortesía de la Oficina de Geografía, Departamento de Estado, EEUU.

Aunque en el Mar Caribe existe un número considerable de naciones vinculadas a estados europeos, solamente en Sudamérica se han visto involucradas en disputas fronterizas. (Guyana Francesa con Surinam y Gran Bretaña con Argentina sobre las islas del Atlántico Sur, incluyendo las Islas Malvinas/Falklands). De la lista de países podemos ver que el 91,4% (treinta y dos de treinta y cinco) de las naciones independientes del hemisferio occidental aún mantienen desacuerdos fronterizos de algún tipo. Es claro que este tipo de disputas atraviesa el hemisferio.

Tabla 1.1
Acuerdos fronterizos en el hemisferio occidental (2000-2011)

Países/Año	Temas
Costa Rica/Colombia 2000	Establecimiento de las fronteras marítimas en el Océano Pacífico.
Perú/Chile 2000	Implementación final del tratado de 1929 el cual otorgó a Perú un Puerto en el territorio tomado por Chile en la Guerra del Pacífico (1879-1883).
Honduras/El Salvador 2003	Reafirma la decisión de 1992 que establecía las fronteras marítimas y terrestres declaradas por la CIJ.
Trinidad y Tobago/Barbados 2006	Fronteras marítimas establecidas por la CIJ.
Nicaragua/Honduras 2007	Establecimiento de las fronteras marítimas por parte de la CIJ.
Venezuela/Trinidad y Tobago 2007	Establecimiento de las fronteras marítimas.
Nicaragua/Costa Rica 2009	Sentencia de la CIJ sobre los derechos de navegación del río San Juan.
Ecuador/Perú 2011	Establecimiento de las fronteras marítimas declaradas por un tratado bilateral.

Fuente: "Perú toma un terminal portuario chileno: Acceso a África prometido desde 1992".

La Tabla 1.1 enumera las disputas fronterizas que han sido resueltas en la última década. Nótese que los once países señalados en la Tabla 1.1 también aparecen en la lista de los países miembros de la OEA que han estado involucrados en disputas fronterizas. Las disputas han sido resueltas en cualquier parte del hemisferio occidental: tres de ellas están en América Central, una en el Caribe, dos en Sudamérica, y una entre naciones de Sudamérica y el Caribe. Finalmente, al demostrar que en la primera década del nuevo milenio ocho disputas han sido resueltas, la Tabla 1.1 indica que con el tiempo es posible hacer progresos hacia la disminución del número de disputas.

Las Tablas 1.2 y 1.3 presentan las disputas fronterizas más significativas del hemisferio. Las disputas de la Tabla 1.2 están activamente impugnadas; es notable su amplia distribución geográfica: de las doce que están activas, seis están en Sudamérica, tres en América Central y tres en el Caribe.

Tabla 1.2
Disputas fronterizas activas en el hemisferio occidental

Países	Temas de disputa
Argentina/Gran Bretaña	Malvinas/Islas Malvinas, Georgia del Sur y Las Islas Sandwich del Sur, incluyendo exploración de petróleo en el área.
Bolivia/Chile	Bolivia busca salida al mar; río Lauca derechos de agua.
El Salvador/Honduras/Nicaragua	Frontera marítimas en el Golfo de Fonseca; CIJ aconseja una resolución tripartita.
Granada/Trinidad y Tobago	Fronteras marítimas (actualmente en negociaciones).
Guatemala/Belice	Guatemala reclama territorio en Belice; en espera del referendo nacional en los dos países para presentar a la CIJ pero con la mediación de la OEA.
Guyana/Surinam	Reclamos en áreas de Guyana entre el nuevo río (Alto Corentyne) y los ríos Corentyne/Koetari (Kutari) (todos son nacimiento del Corentyne).
Guyana/Venezuela	Reclamo de Venezuela sobre toda el área occidental del río Esequibo.
Honduras/Cuba	Delimitación marítima (el tratado espera la delimitación de Honduras frente a Nicaragua).
Nicaragua/Colombia	Aguas circundantes al Archipiélago de San Andrés y Providencia y el Cayo Quito Sueño (está en la CIJ).
Nicaragua/Costa Rica	Dragado del río San Juan.
Perú/Chile	Delimitación marítima (está en la CIJ).
Venezuela/Colombia	Disputa sobre fronteras marítimas con Venezuela en el Golfo de Venezuela.

Fuentes: CIA, The World FactBook 2010; Departamento de Defensa de los Estados Unidos (junio, 2008) Maritime Claims Reference Manual; International Boundary Research Unit; "Grenada, Trinidad Governments on Discussed Proposed Single Maritime Boundaries", *Caribbean Net News*, 15 de marzo, 2010; "Foreign Affairs Minister to Table Belize-Guatemala Settlement Proposal to Cabinet", 9 de septiembre, 2009, St. John's College, Belizean Studies Resource Center; Pear, Nick y Reed (2011).

La Tabla 1.3 enumera las disputas que no están activas. Desafortunadamente no se cuenta con información que permita distinguir entre aquellas que están inactivas porque ninguno de los bandos desea discutir el asunto, de aquellas disputas en las que uno de los dos lados se niega entrar en una negociación mientras que el otro no está dispuesto a recurrir al uso de la fuerza. La búsqueda de Bolivia por una salida soberana al Pacífico es un ejemplo del último escenario. Es posible que Estados Unidos se presente como uno de los países más involucrados en conflictos; esto no es extraño

considerando lo sencillo que es identificar las disputas de las que forma parte. Sin duda otros países de la OEA, diferentes a EEUU, tienen disputas de soberanía, pero las fuentes de información no las toman en cuenta ya que las disputas se refieren a desacuerdos marítimos y de espacio aéreo que no han provocado tensiones. Por lo tanto, debemos tomar las treinta y un disputas enumeradas en la Tabla 1.3 como un número mínimo. La inactividad de estas disputas sugiere que para los estados involucrados estos asuntos no son prioritarios. Cualquier esfuerzo por activar estas disputas, incluso con el fin de intentar resolverlas, necesita tener en cuenta los riesgos que podría acarrear para las naciones involucradas una mayor notoriedad del tema. Nuevamente, con la excepción de Estados Unidos, ninguna región sobresale en el hemisferio.

Como muestra la Tabla 1.3, Estados Unidos mantiene desacuerdos limítrofes con veinte y dos de los treinta y cinco miembros de la OEA. Varios de estos incidentes se refieren al permiso que aviones y barcos de guerra deben solicitar para transitar el mar territorial y el espacio aéreo. Aunque no es probable que estas disputas lleguen a un conflicto más grande, el punto es que son las fuerzas armadas estadounidenses las que disuaden tales niveles de violencia y no algo inherente al tema de soberanía aérea y marítima. De hecho, en estos casos Estados Unidos ha tenido una conducta provocativa al realizar “operaciones de presencia afirmativa” de sus derechos de ir a cualquier lugar sin permiso previo. Por lo tanto, no podemos asumir que se produciría una respuesta igual de pacífica si son naciones latinoamericanas quienes se embarcaran en este tipo de operaciones afirmativas. En el incidente de Caldas de 1987, por ejemplo, la presencia de un barco de guerra colombiano en aguas reclamadas por Venezuela provocó la movilización militar y una crisis de dos semanas¹².

Un aspecto interesante de estas disputas, más allá de su ubicuidad, es que en ellas pueden estar involucrados los aliados más cercanos y ser resueltas entre los enemigos más acérrimos. A manera de ilustración: Las disputas fronterizas entre Estados Unidos y Canadá son numerosas, mientras que en 1977 Estados Unidos y Cuba negociaron un tratado acordando sus fronteras marítimas. A pesar de que este tratado no ha

12 Area y Nieschulz de Stockhausen (1991); Simmons (2006) no incluyó este importante incidente en su análisis.

sido ratificado, las partes han intercambiado notas diplomáticas ampliando su alcance¹³.

Migraciones, contrabando (incluyendo drogas ilícitas), guerrillas, incluso desacuerdos acerca de la implementación de los tratados ratificados por las partes, pueden llevar a un grave conflicto, inclusive a una acción militar. Un ejemplo dramático es la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989: en nombre de la democracia y la guerra contra las drogas se movilizó miles de infantes de marina estadounidenses para capturar a Manuel Noriega, acción que costó la vida de aproximadamente quinientas personas. También los países latinoamericanos han estado dispuestos a hacer uso de la fuerza en contra de sus vecinos por razones ajenas al territorio o las fronteras, como lo demuestra la masacre de doce mil a treinta mil migrantes haitianos por fuerzas policiales dominicanas en 1937. En 1969 la guerra entre Honduras y El Salvador costó la vida de más de tres mil personas, el conflicto fronterizo fue secundario frente al tema migratorio. En años recientes Venezuela y Colombia han visto sus relaciones deterioradas a causa de la guerrilla, el contrabando y temas migratorios mas no por temas de desacuerdos fronterizos¹⁴.

Tabla 1.3
Disputas limítrofes contemporáneas inactivas en el Hemisferio Occidental

Países	Temas en disputa
Tratado Antártico: Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido	Difieren reclamaciones, algunos traslapes, en partes del tratado; Estados Unidos y otras naciones no reconocen estos derechos territoriales y tampoco han exigido ninguno (aunque Estados Unidos se reserva el derecho de hacerlo); no existe ninguna petición formal sobre el sector ubicado entre los 90 grados oeste y 150 grados oeste.
Brasil / Uruguay	El área de Arroyo de la Invernada del río Cuareim (río Quarai) y las islas en la confluencia del río Uruguay.
Costa Rica / Colombia	Costa Rica espera ratificar el Tratado para la delimitación del Caribe, pendiente de las reclamaciones nicaragüenses; ha solicitado ser parte de los procedimientos de la Corte Interamericana de Justicia (CIJ) utilizados en la disputa entre Colombia y Nicaragua.
Guatemala / Honduras	Delimitación del río Montagua

13 Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2005: 2-115).

14 Forero (2000).

Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra

Honduras / El Salvador / Nicaragua	La decisión de la CIJ sobre el Golfo de Fonseca; se recomienda una solución tripartita.
Honduras / El Salvador	Estatus sobre la Isla de Conejo.
San Vicente y las Granadinas / Trinidad y Tobago	Límites marítimos
Surinam / Guyana Francesa	Área entre la Rivière Litani y la Rivière Marouini (los dos son nacimientos del Lawa).
Estados Unidos / Antigua y Barbuda	1982, la Ley de Aguas Territoriales de Antigua y Barbuda exige un permiso previo para que buques de guerra extranjeros entren en mar territorial/ 1987, Estados Unidos realizó “operaciones de afirmación”.
Estados Unidos / Argentina	1961, Argentina exige límites como derechos históricos sobre el río de la Plata; 1967, la reclamación territorial de Argentina se excedió doce millas náuticas (mn) y no cerró las fronteras establecidas para las bahías de San Matías, Nuevo y San Jorge.
Estados Unidos / Barbados	1977, la Ley de Aguas Territoriales de Barbados exige a los barcos de guerra extranjeros un permiso para transitar por mar territorial / EEUU realizó “operaciones de afirmación” en 1982, 1985 y 1988.
Estados Unidos / Brasil	Ejercicios militares dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) requieren el consentimiento del estado costero; EEUU protestó en 1983 y 1988.
Estados Unidos / Canadá	1906, reclamo de Canadá sobre la Bahía de Hudson considerada aguas históricas; 1967, reclamaciones de una línea de base recta alrededor de Labrador y Newfoundland; 1969, reclamaciones de una línea de base recta en Nueva Escocia, la Isla de Vancouver y Islas Queen Charlotte; 1986, reclamaciones de una línea de base recta alrededor de las Islas Antárticas canadienses.
Estados Unidos / Chile	1985, Chile reclama 350 mn desde las Islas de Pascua hasta la isla Sala y Gómez
Estados Unidos / Colombia	1984, Colombia establece líneas de base recta / operaciones afirmativas en 1988 y 1996.
Estados Unidos / Costa Rica	1978, la ley de Costa Rica solicita a los barcos pesqueros que transitan la ZEE anunciarse; 1988, Costa Rica estableció su línea de base recta a lo largo de la costa del Océano Pacífico; 1991, decreto que exige a los barcos pesqueros con bandera extranjera permiso el tránsito en aguas costarricenses.
Estados Unidos / Cuba	1977, Cuba decretó su línea de base recta / EEUU realizó “operaciones de afirmación” entre 1985-1987; Base Naval estadounidense en la Bahía de Guantánamo.

Introducción

Estados Unidos / República Dominicana	1967, exigencia de una línea de base recta / derechos sobre las bahías Escocesa y Santo Domingo como bahías históricas; también adjuntas las bahías de Yuma, Andrés, Ocoa y Ensenada de las Águilas; EEUU realizó “operaciones de afirmación” en 1987, 1991, 1992.
Estados Unidos / Ecuador	1966, reclamación ecuatoriana de 200 mn de mar territorial / EEUU ejecutó “operaciones de afirmación” en 1979, 1980, 1985-1987, 1989-1994; 1971, reclamaciones de Ecuador de una línea de base recta; 1985, extensión de la plataforma continental bajo la cadena montañosa de Carnegie, en las Islas Galápagos.
Estados Unidos / Granada	1978 Granada exige a los barcos de guerra extranjeros anunciarse antes de ingresar a las 12 mn de mar territorial / “operaciones de afirmación” estadounidenses en 1988; “algunos aspectos” de 1978 sobre las reclamaciones de las 200 mn en la ZEE.
Estados Unidos / Guyana	1977, Guyana exige a los barcos de guerra extranjeros notificar antes de ingresar a las 12 mn de mar territorial / EEUU realiza “operaciones de afirmación” en 1988
Estados Unidos / Haití	1972, reclamaciones de Haití de una línea de base recta/ EEUU realiza “operaciones de afirmación” en 1986, 1987, 1991; 1977, Haití reclama una jurisdicción de seguridad de 24 mn en zona contigua; 1988, Haití prohibió la entrada “a los puertos, aguas territoriales y la ZEE si... transportan desperdicios, desechos, residuos o cualquier otro material similar que pueda poner en peligro a la población del país y contaminar el ambiente marítimo, aéreo o terrestre”; Isla de Navassa; 1988, Haití intentó reactivar la prohibición de entrada, EEUU la rechazó.
Estados Unidos / Honduras	Reclamaciones de una línea de base recta
Estados Unidos / México	1968, México decreta la línea de base recta en el Golfo de California; 1986, reclamación de México sobre la parte norte del Golfo de California como aguas interiores; 1999, se excluyen de aguas y puertos mexicanos a barcos de propulsión nuclear o con armas nucleares.
Estados Unidos / Nicaragua	1979, ley que somete a los barcos mercantes que transitan las 200 mn de mar territorial a las leyes de Nicaragua y a los acuerdos internacionales; 1981, Nicaragua requiere que las aeronaves y flotas pesqueras tengan una autorización para transitar el mar territorial; 1983, decreto nicaragüense de una zona de seguridad de 25 mn que exigía una notificación previa de 15 días para barcos de guerra y aviones militares y de 7 días para tránsito civil; EEUU realizó continuas operaciones de afirmación de 1982 a 1993, 1998 y 1999.
Estados Unidos / Panamá	1956, reclamación de Panamá sobre el Golfo de Panamá como una bahía histórica.

Estados Unidos / Perú	1947, decreto peruano de 200 mn de mar territorial/ EEUU realizó “operaciones de afirmación” en 1980, 1985-1988; 1990-1994.
Estados Unidos / San Vicente y las Granadinas	1983, ley de San Vicente y las Granadinas demandando un permiso previo a los barcos de guerra para transitar sus 12 mn y el mar territorial de Granadinas.
Estados Unidos / Uruguay	1961, Uruguay reclama límites del río de la Plata como derechos históricos; 1969, reclamación uruguaya de 200 mn de mar territorial; 1982, se restringen los ejercicios militares dentro de la ZEE
Estados Unidos / Venezuela	1968, reclamaciones de Venezuela de una línea de base recta; 1989, reclamación venezolana de una jurisdicción de seguridad de 15 mn en el mar territorial; 2000, Venezuela desafía a embarcaciones estadounidenses que realizaban operaciones antidrogas en el Golfo de Venezuela; parece indicar un derecho de facto sobre una bahía considerada histórica y/o una línea de base cerrada; EEUU protestó ante los desafíos hechos a los barcos estadounidenses en el golfo en el año 2000
Venezuela / Dominica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas	Zona Económica Exclusiva (ZEE) / plataforma continental extendida hacia el este del Mar Caribe.

Fuente: CIA, *The World Factbook*; Departamento de Defensa (junio, 2008); International Boundary Research Unit; Kangal (2008).

Instituciones nacionales

Las instituciones son restricciones creadas por el hombre que condicionan la interacción humana a través de prescribir formas aceptables de comportamiento y proscribir aquellas que son inaceptables. Estas reglas pueden ser explícitas y materializadas en estructuras organizacionales o implícitas e informales¹⁵. En la política nacional, las instituciones son más definidas porque son reflejo de la estructura de la forma de gobierno. A nivel internacional las instituciones no son tan numerosas, son más informales (como en el caso de las convenciones internacionales) y proveen incentivos más débiles que guían el comportamiento internacional.

Las instituciones son factores importantes que permiten explicar tanto el comportamiento nacional como el internacional; en cualquier momento la competencia política puede desembocar en violencia debido a la preocu-

15 North (1990); Steinmo, Thelen y Longstreth, eds. (1992).

pación que tienen los participantes sobre su vulnerabilidad frente al comportamiento inadecuado de otros actores. A nivel nacional, esta situación puede provocar el colapso del orden interno, llegando tal vez a una guerra civil. En el ámbito internacional, su equivalente es la tensión interestatal que puede terminar en guerra.

El peligro de una ruptura en la cooperación disminuye cuando las instituciones cumplen con tres funciones: (1) proveen información sobre el posible comportamiento de los otros, (2) reducen los costos de transacción en la recolección y análisis de dicha información y (3) proveen transparencia sobre el comportamiento real de los otros. La combinación de estos tres elementos acrecienta la credibilidad acerca del compromiso de los actores a cooperar, y por lo tanto se reduce el peligro de caer presa de aquellos países que pudiesen retractarse.

Sin embargo, por sí solas las instituciones no garantizan una cooperación efectiva en ninguno de los niveles, nacional o internacional (no hay duda que en América Latina las instituciones democráticas han colapsado con mayor regularidad y que Estados Unidos no ha prestado atención a la OEA en varios asuntos relevantes para los gobiernos latinoamericanos). La habilidad de las instituciones de tener un impacto significativo es potencializada si se presentan tres condiciones. Primero, los actores relevantes deben tener la certeza de que en un futuro serán nuevamente partes activas en el juego; esto abre la posibilidad de que sus pérdidas presentes sean compensadas en el tiempo. Segundo, las instituciones deben ser capaces de crear conexiones entre áreas temáticas, de ese modo permiten a los actores ser compensados por las pérdidas sufridas en unas áreas con las ganancias en otras. Tercero, los actores más poderosos deben sostener a las instituciones, a pesar de que éstas les impidan lograr sus intereses a corto plazo debido a las reglas de estas entidades.

Las instituciones democráticas nacionales son sin duda mejores en promover la cooperación¹⁶. Su estructura institucional provee una mayor rendición de cuentas por parte de los líderes hacia un más amplio (pero aún no completo) espectro de la ciudadanía, así como una mayor transparencia

16 Para definir democracia, la literatura sobre guerra y paz enfatiza sobre los factores de gobierno limitado, rendición de cuentas, transparencia y competitividad. Aunque la literatura acerca de lo que constituye una democracia es vasta, ese debate es marginal a nuestro estudio.

concomitante a la presencia de una prensa libre. Mientras que la mayoría de las democracias funciona con total efectividad, se puede esperar que en estas áreas funcionen de mejor manera que sus contrapartes autoritarias.

El argumento de Edward Mansfield y Jack Snyder es que, durante la primera década de las “nuevas” democracias, dos factores incrementaron de forma dramática los riesgos de una guerra¹⁷. El primero son ciertas “imperfecciones” en la composición política de los partidos y el funcionamiento de los sistemas electorales que habrían permitido que políticos democráticos sean “secuestrados” por intereses particulares. Estos intereses buscarán beneficios privados y distribuirán los costos en todo el país. El segundo factor radica en la naturaleza de estos poderosos intereses. Si son nacionalistas existe una alta probabilidad de que utilicen una amenaza externa con el fin de ganar apoyo al interior del país. En consecuencia, son más proclives hacia aventuras de política exterior que producen guerras.

Este estudio se acerca a Ecuador y Perú para ver si estas imperfecciones democráticas están presentes y si jugaron un papel importante en el camino hacia la guerra. Este no es un supuesto evidente. No es fácil que los intereses particulares secuestren al sistema político ecuatoriano teniendo en cuenta que las barreras que existen para ingresar al congreso o a la presidencia son muy bajas –los partidos pueden ser organizados con facilidad y lograr altos cargos. Es posible argumentar que con su *autogolpe* Alberto Fujimori “secuestró” a los políticos peruanos entre 1992-1993 antes de que el país retornara a la democracia en 1993-1994; no obstante, su estrategia internacional no fue militarmente agresiva. En lugar de ser un caso de secuestro a los políticos por intereses particulares, la imperfección que más relevancia tiene es la peculiar tradición latinoamericana de la “democracia representativa”, en la cual los líderes son dotados de un amplio margen de acción con el fin de tratar de cumplir la promesa, al menos en retórica, de solucionar los problemas que más aquejan al país¹⁸.

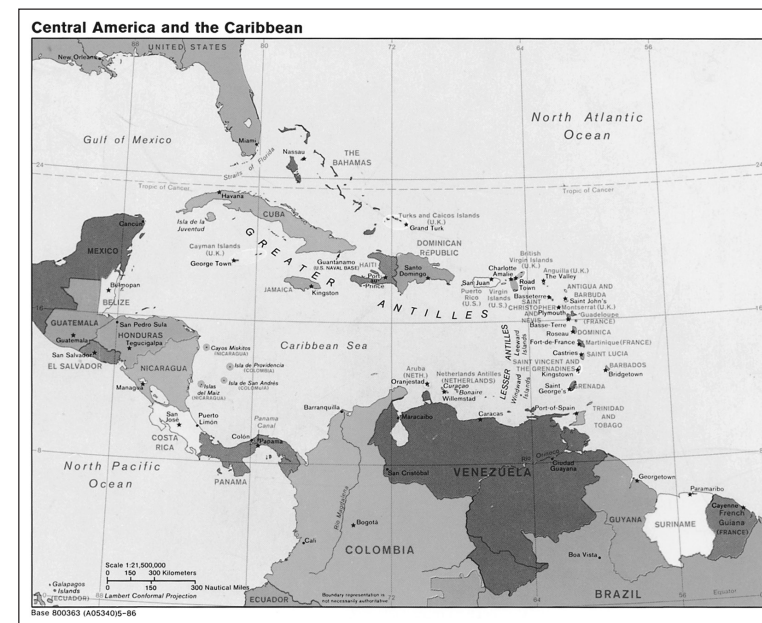
Una de las debilidades en la perspectiva de Mansfield y Snyder sobre las implicaciones del comportamiento de las “nuevas” democracias, es que

17 Mansfield y Snyder (1995a).

18 El concepto de “democracia delegativa” (la capacidad de los jefes de estado elegidos para asegurar el dominio del poder ejecutivo por medios de varios mecanismos) fue desarrollado en primer lugar por Guillermo O’Donnell. Ver su “Delegative Democracy” (1994).

no provee ningún tipo de explicación acerca del por qué las mismas instituciones que otorgan incentivos para la guerra pueden al mismo tiempo producir la paz y a lo mejor una resolución definitiva del conflicto. Esta omisión puede no ser importante si suponemos que las instituciones de quienes no triunfaron militarmente cambiarían y se moverían hacia una mayor democracia como resultado de la guerra. Pero no se puede justificar este supuesto. En el caso de estudio, tanto las instituciones democráticas peruanas y ecuatorianas empezaron a debilitarse en 1997, en Ecuador luego del golpe legislativo en contra del presidente Abdalá Bucaram y cuando el presidente Fujimori empezó a restringir prácticas y procedimientos democráticos en el Perú con la finalidad de asegurarse su continuidad en el poder. Sin embargo, incluso en el contexto de debilidad de las instituciones democráticas, el tratado de paz fue firmado en 1998.

Mapa 3
América Central y el Caribe.



Fuente: Cortesía del la Oficina de Geografía, Departamento de Estado de los EEUU.

Argumentamos que es más fructífero revelar las limitaciones al interior de las instituciones democráticas que enfocarse en las imperfecciones de estas estructuras o en los grupos de interés. Tres factores de las democracias latinoamericanas contribuyen a entender cómo el comportamiento internacional puede ser afectado por las limitaciones institucionales de las políticas democráticas: incentivos electorales, políticas burocráticas e intereses militares.

Incentivos electorales

En sistemas de gobierno democráticos, los políticos enfrentan grandes limitaciones que provienen de su necesidad de participar en las elecciones futuras. La lógica detrás de este argumento supone que el interés del político puede resumirse en ganar las elecciones. El punto no es que los políticos no tengan otros intereses sino que, con el fin de cumplir cualquiera de los objetivos que se planteen, ellos necesitan, en primer lugar, ser electos. En otras palabras, el político necesita ofrecer a los votantes lo que éstos deseen con el fin de ser electo o reelecto¹⁹.

Tratar de entender un caso de estudio específico precisa un modelo realista de la política electoral de la nación en cuestión (ver Tabla 1.4). Esto significa examinar tanto el sistema electoral (regulaciones sobre las contiendas políticas) y el sistema de partidos, como la opinión pública sobre temas relevantes.

En una democracia, la *duración limitada* de los mandatos afecta las exigencias electorales hacia los políticos. Los funcionarios que deseen conservar su posición deben ser conscientes de las preferencias de los votantes sobre los asuntos de política pública. Los presidentes y los congresistas que no pueden participar en la reelección no son sancionados en las urnas de forma directa. *Ceteris paribus*, los presidentes encontrarán sistemas de incentivos que favorezcan la consecución de una agenda política personal. Sin embargo, la limitación sobre los miembros del congreso es aún operativa ya que ellos pueden buscar ser electos para otras posiciones, mientras

19 Barry (1978).

que no es común que un presidente busque ser elegido para una posición de más bajo nivel de la que está finalizando²⁰.

La *fortaleza partidista* debería afectar las exigencias electorales sobre el ejecutivo. En sistemas políticos con partidos fuertes, las autoridades que no puedan ser reelectas sentirán la presión para que el candidato de su partido gane en las próximas elecciones. Aunque un presidente no está encarando una reelección, si un presidente está fuertemente condicionado por el legislativo y existe una fuerte disciplina partidista, podría sentir la exigencia de las preferencias de los votantes.

En América Latina la fortaleza partidista varía según su nivel de institucionalización (estabilidad en competencia interpartidista, fuertes bases sociales, legitimidad en la población y estabilidad en sus reglas y estructura organizacional)²¹. En general, una debilidad partidista tiene implicaciones negativas para los países. La posibilidad de los presidentes de conseguir apoyo en la legislación se limita debido a que los partidos débiles no son capaces de controlar el congreso o carecen de la disciplina interna necesaria para mantener coaliciones políticas que permitan aprobar iniciativas de políticas específicas.

Tabla 1.4
Incentivos electorales para los líderes e hipotéticas limitaciones institucionales sobre los líderes

Término del periodo	Fortalezas partidistas	Hipotéticas limitaciones institucionales
Sí	Débil	Muy flexibles
Sí	Fuerte	Flexibles
No	Débil	Moderadas
No	Fuerte	Altas

Esta desventaja en la formulación de políticas puede ser de cierta manera mitigada en sistemas de partidos débiles ya que el presidente no está obligado a apoyar a su partido en el congreso o a prepararlo para las próximas

20 Febres Cordero regresó y fue alcalde de la ciudad más grande de Ecuador, Guayaquil.

21 Mainwaring y Scully (1995: 1). La cuarta categoría es implícita, ya que los autores sólo discuten las tres categorías dentro de las cuales el sistema de partidos existe.

elecciones presidenciales (ver Tabla 1.4). En estas circunstancias, los presidentes pueden intentar concretar sus propuestas apelando a los méritos intrínsecos de la política para conseguir apoyo popular. No obstante, recurrir al pueblo tiene sus propios riesgos, así lo demuestra el resultado negativo del referéndum de 1995 que el presidente ecuatoriano Sixto Durán Ballén utilizó para llevar a cabo reformas económicas.

Esta discusión sobre los contextos institucionales internos nos da herramientas para comprender el rol de la historia, a la que tan a menudo se hace alusión como el factor decisivo hasta que el cambio en efecto acontece. La historia y el contexto histórico también pueden jugar un papel importante dentro de circunstancias muy particulares. La historia es vasta y complicada; lo que realmente importa en política es cómo y por quién es interpretada la historia. Una forma de pensar la significancia de la historia es asociar las diferentes interpretaciones históricas de un evento con los grupos de interés de la sociedad en conjunto. Así, el peso de la historia sobre un tema en particular será influenciado por las limitaciones institucionales del líder. Entre más limitado esté el líder por sus partidarios, más peso tendrá la interpretación histórica.

El “peso de la historia” tiene implicaciones para la resolución de conflictos. Cómo se interpreta a la historia tendría un impacto en los efectos secundarios de las concesiones que se hagan en temas difíciles. Como demuestra este caso, el sentimiento de injuria y abandono que los ecuatorianos y los militares sintieron después de la guerra de 1941 fue más significativo que cualquier asunto de soberanía sobre el territorio disputado. Comprender cómo esa historia fue interpretada plantea la posibilidad de un acuerdo sin modificación de fronteras como una opción viable.

Política burocrática

El efecto de las burocracias sobre la política depende de la estructura de la unidad de decisión así como del grado de independencia de la burocracia con respecto al jefe de estado²². Se asume que el ministro de relaciones

22 Hermann, Hermann y Hagan (1989); Bendor y Hammond (1992).

exteriores puede tener una influencia significativa en toda política exterior, pero la formulación de políticas puede estar estructurada de tal forma que logre excluir o minimizar la influencia del ministro. Si el presidente selecciona los ministros por sus capacidades profesionales en lugar de vínculos personales, es más factible que la burocracia influya a las políticas.

Los cuerpos diplomáticos en Estados Unidos y en varios países latinoamericanos son muy profesionales y capaces. No obstante, un diplomático tiene muy poca capacidad de negociación al interior del país; la reputación internacional de un país no es un arma poderosa en cuanto a política interna. No es del interés de los diplomáticos de carrera del ministerio de relaciones exteriores abrir un camino para nuevas opciones que quizás pudieran resolver asuntos tan prolongados y problemáticos como son las disputas fronterizas porque son agentes del presidente y sujetos de censura por parte del congreso si las opciones nuevas agudizaran los debates políticos.

Sin embargo, el cuerpo diplomático de un país podría jugar un rol fundamental en proponer y desarrollar opciones para otros países. Este tipo de esfuerzo puede ayudar a que los líderes nacionales de los países en disputa logren posicionar algo en la mesa de negociaciones que ellos mismo no pueden ofrecer directamente. La experiencia de Luigi Einaudi, garante estadounidense en el Protocolo de Río de 1942, demuestra que diplomáticos innovadores y hábiles pueden tener un gran impacto en ayudar a naciones rivales a encontrar una solución aceptable para las dos partes.

Intereses militares

Los militares son un agente del gobierno, pero su poder armado y reputación entre segmentos particulares de la población pueden tornar problemática la subordinación de este cuerpo especializado a los líderes del gobierno. Incluso en democracias bien establecidas, el control civil sobre las fuerzas armadas aun es incompleto²³. Desafortunadamente, la historia de América Latina nos muestra que el tema de la subordinación militar al control civil democrático está aún en ciernes. Es así como los líderes mi-

23 Deborah (1994).

litares tienen, por lo menos, una influencia de facto independiente sobre la formulación de políticas en áreas que ellos consideran relevantes para cumplir su rol en la defensa nacional.

Dado que los militares participan en el tema de seguridad nacional, es necesario tener presente sus intereses al momento de discutir los conflictos interestatales en América Latina. En los estudios políticos sobre América Latina, es frecuente la percepción hacia los militares como xenófobos, antidemocráticos y con una visión de corto plazo en necesidades organizacionales (armas, personal y pensiones). No obstante, como el paradigma del Nuevo Institucionalismo ha demostrado, la forma cómo se busca conseguir estos intereses propios varía según el contexto institucional. En el actual contexto institucional latinoamericano, los militares han empezado a reconocer que la profesionalización y modernización de su estructura requiere ceder las operaciones gubernamentales del día-a-día a los civiles para de esta forma concentrarse en su labor de defender a la nación. Por lo tanto, la democracia no es cuestionada y el enfoque militar se centra en recursos y nacionalismo.

¿Qué implicaciones tiene la profesionalización militar para los procesos a través de los cuales se negocian asuntos fronterizos? Una hipótesis podría ser que es poco factible que los militares jueguen un rol importante en la resolución de la disputa a causa de su profundo nacionalismo, el miedo a una vulnerabilidad territorial y las preocupaciones acerca de su presupuesto y sus prerrogativas. Pero hay dos factores que sugieren que los militares pudieran no ser un obstáculo para la resolución pacífica de las disputas internacionales. Los militares latinoamericanos no buscan ansiosos una guerra a gran escala porque en realidad esto podría debilitar la institución militar. En la guerra, tanto en el campo de batalla como en la mesa de negociación, el resultado es a menudo incierto. Ni siquiera una victoria militar es garantía de “ganar la paz”. El costo económico de una gran guerra probablemente sería desastroso; con la cantidad de necesidades aún no resueltas por los países latinoamericanos, los gobiernos podrían decidir cortar el presupuesto militar y aceptar la derrota. Una comparación entre la decisión de Argentina de no enfrentar a Chile en 1978 y su decisión de emprender una pelea con Gran Bretaña en 1982, nos enseña que los militares pueden ser muy racionales con respecto a la guerra y aún

así equivocarse, lo que resulta en profundos daños para su institución²⁴. En consecuencia, en ciertas condiciones los intereses profesionales de los militares se traducen en apoyo a las medidas para resolver la disputa.

Si las instituciones internas cuentan para las relaciones interestatales, ¿Deberíamos preocuparnos sobre un potencial conflicto en América Latina? Por varias razones, el debilitamiento de las prácticas democráticas en América Latina, al mismo tiempo que se mantienen formas democráticas, es desconcertante. Sin embargo, el hecho de que el conflicto entre Ecuador y Perú haya finalizado al tiempo que las democracias de los dos países decaían es, paradójicamente, una señal alentadora. Esto sugiere que la paz y la resolución de conflictos son posibles a pesar de la imperfección y el deterioro de las instituciones políticas internas. Para tener una comprensión más completa de este resultado, es menester explorar el rol de las instituciones internacionales en el proceso de la resolución pacífica de las disputas.

Instituciones internacionales

El desarrollo de la arquitectura institucional del hemisferio occidental es considerable. De manera especial, los gobiernos de América Latina han concebido a los cuerpos subregionales, regionales e internacionales como medios para cumplir sus propios objetivos de política exterior mientras que de forma simultánea limitan el cumplimiento de los objetivos de los otros. La Unión Panamericana (UP, actualmente OEA) data de 1880 como un foro regional que trabaja temas múltiples desde los más simples (como establecer tarifas y procedimientos postales) hasta asuntos más significativos (como tratar el principio de no intervención). A inicios y mediados del siglo veinte grupos de estados ad hoc fueron formados a petición de las partes en pugna con el fin de ayudar a resolver desde disputas fronterizas hasta guerras. Una de esas iniciativas fue el establecimiento de un mecanismo de cuatro países garantes (Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos) para el Protocolo de Río de 1942 que puso término a la guerra entre Ecuador y Perú de 1941.

²⁴ Mares (2001b: 132-159).

La OEA sucedió a la UP en 1948 con un mandato más amplio que incluyó intercambios culturales, programas de salud y resolución de disputas entre estados. Si bien es cierto que por muchos años fue utilizada como un foro para representantes oficiales, en momentos de crisis los encuentros de ministros de relaciones exteriores contribuyeron con resoluciones pacíficas de los conflictos²⁵, sanciones a países miembros (por ejemplo, Cuba en 1962) e incluso con autorizaciones para el uso de la fuerza (como en República Dominicana en 1965). No obstante, en muchas oportunidades la OEA sirvió más como un instrumento de la política exterior de los EEUU en la región que como una verdadera entidad representativa, mereciendo por parte de Fidel Castro el apelativo de “Ministerio de Colonias” de Estados Unidos²⁶.

Sin embargo, debido a una coyuntura histórica de factores internacionales, regionales y nacionales, en la década de los ochenta la OEA empezó a tomar nuevas responsabilidades autónomas en América Latina. Así lo hicieron también otras organizaciones multilaterales, desde las Naciones Unidas hasta nuevos grupos ad hoc de estados que compartían preocupaciones sobre las áreas de libre mercado subregionales²⁷. Lo más relevante de esta coyuntura incluye los siguientes avances:

- El agotamiento y fin de la Guerra Fría entre 1985 y 1991,
- La progresiva democratización de América Latina que inició en 1978 e incluyó quince países hasta 1991,
- El escándalo Irán-Contra de 1985 en medio de la mayor intervención unilateral estadounidense en Nicaragua,
- El retiro del apoyo por parte de Cuba al gobierno de Nicaragua y a los rebeldes en El Salvador y Guatemala entre 1988 y 1991, y
- La elección de un internacionalista (George Herbert Walker Bush) como presidente de los Estados Unidos en noviembre de 1988, lo que produjo un nuevo y significativo apoyo para las soluciones multilaterales tanto en conflictos internacionales como nacionales.

25 Mecham (1962).

26 Ver, <http://www.cubaminrex.cu/english/OAS/Articles/History/inicio.html> (visitado 17 de junio, 2011)

27 Casi un tercio de todos los acuerdos regionales de comercio entre 1948 y 1994 ocurrieron en el breve periodo entre 1990 y 1994. Frankel (1997: 4-12). Ver también Hollist y Nelson (1998).

El resultado general de tan apropiada combinación de eventos traslapados en el lapso de pocos años fue el fortalecimiento de organizaciones regionales y subregionales ya existentes y la creación de un sinnúmero de nuevas iniciativas. Con el Acuerdo de Santiago en junio de 1991 (Resolución 1080), por primera vez la OEA adoptó un mecanismo de consulta y respuesta frente a amenazas internas a la democracia de los países miembros. Este mecanismo se invocó, con considerable éxito, como respuesta a los autogolpes de 1992 en Perú y de Guatemala en 1993 y el enfrentamiento civil-militar de 1996 en Paraguay. Algunas veces no fue tan exitoso, como en el caso de Haití en 1991 luego del golpe militar. La Resolución 1080 fue reforzada en el 2001 con la Carta Democrática, también conocida como la Declaración de Lima, la cual establece de forma definitiva la protección de la democracia como una responsabilidad multilateral en el hemisferio.

El escándalo Irán-Contra, que implicó pagos ilegales a los rebeldes nicaragüenses por parte de funcionarios de la Casa Blanca, justo cuando el Congreso de los EEUU había suspendido el financiamiento gubernamental, desacreditó el enfoque de EEUU hacia Centro América y sirvió para inmovilizar la política agresiva y unilateral. La controversia que envolvía las iniciativas de EEUU en Nicaragua desde finales de 1981 había producido una respuesta ad hoc en la región con la creación del llamado Grupo Contadora, conformado por México, Panamá, Colombia y Venezuela, con el fin servir como un mediador moderado. Con el tiempo, cuatro países más de América del Sur, que había regresado hace poco a la democracia –Perú, Argentina, Uruguay y Brasil– complementaron esta entidad ad hoc que se conoce como el Grupo de Apoyo a Contadora.

En respuesta a la adversa intromisión de Estados Unidos y el Grupo Contadora, los cinco países centroamericanos (que por primera vez en su historia estaban al mismo tiempo dirigidos por gobiernos electos) respaldaron la iniciativa del presidente de Costa Rica, Oscar Arias, de diseñar su propio plan de paz en los Acuerdos de Esquipulas de 1986-1987 (también conocidos como el acuerdo de San José o el Plan de Paz Arias). En síntesis, los grupos regionales multilaterales, constituidos por gobiernos electos, emergieron de los conflictos en Centroamérica con el fin de trabajar en conjunto hacia una solución definitiva que pudiera terminar con la violencia. Sus esfuerzos fueron facilitados por cambios en la política de actores

externos claves: la abrupta disminución de la política de EEUU debido al tema Irán-Contra, así como la subsecuente decisión del gobierno de Cuba de retirar el apoyo material al gobierno de Nicaragua y a los rebeldes en El Salvador y Guatemala.

Bajo la presidencia de George Herbert Walker Bush (1989-1993), la política estadounidense experimentó un cambio hacia el apoyo a las iniciativas multilaterales que ayudasen a restaurar la paz en la región. Más allá de la legitimación y la consolidación de los mecanismos de la OEA para apoyar a la democracia a través de resoluciones, encuentros de ministros de relaciones exteriores y misiones de observación electoral, tanto EEUU como su contraparte latinoamericana se dirigen a las Naciones Unidas en busca de asegurar apoyo a las iniciativas de mantenimiento de paz en la región. A pesar de que la ONU ha proporcionado misiones de mantenimiento de paz en otras partes del mundo, no lo había hecho en el hemisferio occidental. Con el apoyo e involucramiento directo del primer secretario de la ONU latinoamericano, el peruano Javier Pérez de Cuellar, y de su sucesor, Boutros Boutros Ghali, entre 1989 y 1994 esta entidad internacional aprobó el establecimiento de cuatro misiones para la resolución de conflictos y una misión de observadores electorales en Centro América y el Caribe. La Misión de Observadores Electorales de la ONU de 1990 en Nicaragua fue el primer órgano de vigilancia auspiciado por las Naciones Unidas. En el mismo período, la OEA se involucró cada vez más instituyendo veinte y cuatro misiones de observación electoral entre 1990 y 1994.

En cada caso, el rol de las instituciones internacionales ha marcado una diferencia significativa en la habilidad de los gobiernos regionales para consolidar y mantener la paz interna bajo gobiernos democráticos inclusivos, aunque los problemas se mantienen, como en los casos de Guatemala y en particular de Haití. Aún con algunas dificultades, sin duda la era de las respuestas multilaterales a los conflictos y el control electoral está más cerca. Se puede esperar que el comportamiento interestatal sea influenciado por el conjunto de instituciones nacionales e internacionales, pero sólo si se conjuga con la relativa distribución del poder entre rivales y las metas y habilidades de los líderes políticos en situaciones específicas, como lo demostró el fallido intento de solucionar el “golpe” del 2009 en Honduras.

El desarrollo progresivo de esta red de instituciones internacionales debería producir un dramático incremento en la credibilidad acerca de las orientaciones que se están implantando entre rivales. Sin duda esta puede ser un recurso al momento que las partes intenten negociar una solución. Pero aún es necesario explicar por qué la proliferación de estas instituciones en varias partes de la región a inicios de la década de los noventa no evitaron que el conflicto entre Ecuador y Perú desembocara en guerra en 1995, pero al contrario, sí ayudaron a las partes durante los cuatro años en los que se esforzaron en lograr una solución pacífica definitiva a su disputa.

Poder e instituciones

Las instituciones reflejan el poder porque quien tiene el poder puede establecer los parámetros dentro de los cuales se negocia la creación de las instituciones. Una vez desarrolladas, quienes detentan el poder deben ajustar sus intereses a las instituciones si desean tener un nivel de influencia sobre el comportamiento mayor al que el poder por sí mismo pueda determinar. Sin embargo, aún en esta situación no es posible decir que las instituciones eliminan la diferencia de poder entre competidores. Al contrario, como demuestra en este caso la experiencia del Perú, las instituciones median el poder para que quien lo tiene pueda hacer concesiones y pagar un poco más por lo que él hubiese conseguido de todos modos.

Si pensamos las instituciones como contextos establecidos y proveedoras de incentivos para ciertos comportamientos y elecciones, entonces debemos pensar al poder en términos de influencia. El poder define aquello que las instituciones podrían poner en juego en disputas específicas; asimismo, el poder ofrece incentivos para que las instituciones cambien internamente la forma cómo definen el tema. Diferentes foros pueden privilegiar diferentes tipos de recursos y elecciones. Ecuador intentó llevar la disputa a instituciones donde el tema podría ser discutido en términos de una solución justa a la guerra (por ejemplo, la ONU), pero Perú logró con éxito mantener la disputa en un contexto institucional definido por el Protocolo de Río de 1942, aunque esta posición aseguró que el asunto no se vuelva a tratar en décadas. Ecuador no pudo influir en la manera cómo

una institución multilateral estructuró las decisiones de Perú hasta no crear una situación en la cual el comportamiento (la guerra) haya llegado a un punto que rebasó las habilidades del régimen internacional por controlar la situación.

En consecuencia, es preciso pensar al poder en términos de recursos militares, diplomáticos y económicos. El poder es relativo, por lo tanto debemos pensar en cómo la distribución de estos recursos produce un “equilibrio estratégico” que determine cómo son distribuidos los costos y los beneficios de las decisiones tomadas dentro de ese contexto institucional.

El *equilibrio estratégico* es una medida relativa que incluye pero no está limitada al equilibrio militar. La utilizamos para referirnos a los factores que influyen los posibles costos producidos por las estrategias que cada actor utiliza en disputas particulares, en lugar de referirnos a su más estricto sentido militar (como en el caso de una “estrategia de armas nucleares”). Como han demostrado varios estudios sobre el comportamiento conflictivo de estados pequeños, centrarse en la capacidad *absoluta* de la nación, incluso al incorporar factores no militares, es inadecuado para analizar las dinámicas de los conflictos interestatales²⁸.

La pertinencia de una medida para el equilibrio estratégico depende de la particular estrategia político-militar que está siendo utilizada y de la estrategia político-militar que está siendo confrontada. El equilibrio estratégico se define por los recursos que son relevantes para esas estrategias de tal forma que ayude a comprender el escenario de negociación entre los actores. Otros estudios han realizado este análisis utilizando las variaciones en la estrategia militar, evaluaciones de riesgos y periodos de tiempo²⁹; este estudio incluye factores económicos y diplomáticos en la lista de recursos relevantes. Pero debido a la información incompleta, el equilibrio estratégico no es totalmente claro para ninguna de las partes.

El *equilibrio militar* es un concepto tradicional en las investigaciones sobre relaciones de poder entre estados e incluye la cantidad y calidad del personal, el tipo y cantidad de armamento y las doctrinas detrás del uso de esos recursos. Los estudios alrededor de la política exterior de las grandes potencias tienden a

28 Paul (1994); Huth (1988).

29 George y Smoke (1974); Mearsheimer (1983); Alexandroff y Rosecrance (1977); Paul (1994).

enfaticar el aspecto cuantitativo de los recursos porque las disparidades sociales y económicas que subyacen las diferencias cualitativas entre potencias no son tan grandes. Sin embargo, las experiencias de Irak en la Guerra del Golfo, de Israel en Medio Oriente y de Chile en Sudamérica, demuestran que cuando existen diferencias cualitativas estas son muy importantes.

En última instancia, el poder militar es un hecho consumado que puede hacer irrelevantes a las instituciones. En este caso, las instituciones sólo pueden reflejar los términos en los cuales se desarrolla la guerra. Sin embargo, el poder militar también puede ser utilizado para influir decisiones dentro de un contexto institucional específico. Si las instituciones son importantes, es preciso pensar el poder militar no sólo en términos de ganar una guerra sino en cómo este influye sobre la distribución de los costos y los beneficios que se desprenden de las decisiones políticas.

La relevancia del *recurso diplomático* gira en torno a la habilidad de obtener apoyo externo y minimizar la crítica externa sobre la estrategia utilizada en la disputa. Esto no depende únicamente de las habilidades del cuerpo diplomático sino también del prestigio que en el orden político internacional contemporáneo tenga la posición que tome ese país en la disputa. Las potencias podrían afirmar que sus intereses y valores son universales, usar la fuerza para defender dichos intereses y ser proclives a una mínima condena internacional. Los poderes pequeños, sin embargo, deben formular la defensa de sus intereses dentro del orden político predominante definido por las potencias, de lo contrario deben prepararse para enfrentar sanciones internacionales.

Cuando los estados más pequeños pueden vincular sus acciones con los intereses de las potencias, se abren nuevas oportunidades para promover sus intereses. Es posible que logren apoyo para el uso de la fuerza, ayuda para la defensa en contra del uso de la fuerza de un rival o incluso conseguir presión internacional sobre el rival con el fin de negociar lo que antes era innegociable. En otro escenario, cuando los intereses de un estado pequeño coinciden en menor medida con los de las potencias, la diplomacia rival puede convencer a las potencias que los costos de cualquier intervención en la disputa pueden ser mayores que los beneficios.

Los *recursos económicos* incluyen aquellos que pueden ser utilizados de una manera no-militar buscando influir el comportamiento del rival, así

como también los que sirven para aumentar la capacidad nacional para el uso de la fuerza. Cuando la influencia económica es suficiente para lograr las metas con unos costos aceptables, el uso de la fuerza es menos probable³⁰. Pero cuando el aspecto económico es insuficiente, la forma en que los recursos económicos afectan la habilidad del estado de movilizar, utilizar y reabastecer las fuerzas militares se vuelve primordial.

La infraestructura económica del estado (vías férreas, autopistas y aeropuertos) pueden afectar de forma dramática los costos logísticos del uso de la fuerza. La habilidad de recaudar ingresos para la defensa puede ser una consideración importante porque pone de manifiesto los costos de oportunidad internos que implican el uso de la fuerza, lo que en consecuencia podría generar oposición frente a su uso. Por ejemplo, la incapacidad del estado de imponer impuestos a los ricos en un país pobre impone grandes limitaciones a los gastos estatales. Así, los gastos militares se financian a expensas de las inversiones destinadas a la prosperidad económica y social. Cuando la preocupación de las élites nacionales es disminuir la polarización social, estas son menos proclives a apoyar la intención del gobierno de gastar los escasos recursos fiscales en una contienda militar con el vecino.

Honduras, en los años sesenta y setenta, es un buen ejemplo de esta limitación económica para el uso de la fuerza y nos ayuda a comprender por qué El Salvador creyó que podía derrotar a Honduras con un único bombardeo en 1969. Honduras también es ejemplo de cómo la diplomacia puede sobrellevar esta limitación. Tras la victoria de los sandinistas en Nicaragua en 1979, Estados Unidos envió abundante ayuda militar y económica hacia Honduras. Las limitaciones económicas que afectaban la capacidad militar de Honduras fueron superadas hasta que Estados Unidos se percató de que los sandinistas fueron derrotados, entonces perdió interés³¹.

Aunque las instituciones y el poder influyen en las decisiones, al final estas decisiones son tomadas por la gente, no por las instituciones o los recursos. Por lo tanto, es necesario considerar el rol que tienen los líderes claves al momento de manejar situaciones de conflicto.

30 Balding (1985); Destler y Odell asistido por Elliott (1987).

31 Anderson (1981); Rosenberg et. al. (1990).

Liderazgo político y el arte de gobernar

Líderes políticos y diplomáticos responden a los incentivos plasmados en las instituciones dentro de las cuales interactúan. Como ya se mencionó, los factores institucionales más importantes a los cuales se enfrentan los presidentes de América Latina son aquellos que influyen las elecciones, la existencia de burocracias arraigadas y la voluntad de los militares de atenerse a la autoridad predominante de la estructura política del momento. Dentro de estas limitaciones, las habilidades organizacionales y de comunicación del líder, así como su visión de crear oportunidades de cooperación, pueden tener un impacto significativo en el conflicto³².

En definitiva, pese a las limitaciones, es claro que los líderes políticos mantienen el criterio y la habilidad que pueden hacer la gran diferencia. Quienes lo tienen son calificados como “políticos emprendedores”. Es indispensable para el analista de asuntos internacionales entender este factor de la forma más sistemática posible.

Las cualidades de liderazgo que se deberían tener en cuenta se resumen a continuación:

- Habilidad para innovar. La innovación es importante ya que cuando la guerra ocurre significa que la disputa se ha encarnizado: se intentaron otras formas de resolución del conflicto pero fallaron. La ausencia de nuevas ideas con las cuales pensar el conflicto o distribuir los beneficios que están en riesgo insinúa la continuidad en los fracasos diplomáticos y la posibilidad de que se desate la violencia.
- La voluntad para asumir riesgos. Aceptar el riesgo es importante por dos razones. Si el líder tiene nuevas ideas pero no se atreve a introducirlas en la agenda, las limitaciones institucionales determinarán si las ejecuta o no. Solamente bajo limitaciones muy flexibles un líder con aversión al riesgo puede proponer nuevas ideas que no tengan la posibilidad de apoyo inmediato. Al contrario, un líder que acepta el riesgo y tiene nuevas ideas será más proclive a crear las condiciones políticas que mitiguen las limitaciones institucionales, al menos en ese *asunto en particular*.

32 Gourevitch (1986); Bunce (1981).

La Tabla 1.5 presenta las hipótesis que pueden ser relevantes para el caso de Ecuador y Perú entre 1995 y 1998. Para determinar si los líderes son reacios al riesgo o lo aceptan, analizamos su comportamiento en situaciones distintas a disputas fronterizas. La beligerante historia política y económica de América Latina nos proporciona dos momentos con los cuales evaluar las características más relevantes de la personalidad de los presidentes de Ecuador y Perú: el proceso de democratización y las reformas económicas.

¿De qué manera los incentivos estructurales y las características personales afectan la formulación de políticas en el caso de Ecuador y Perú? En Ecuador, sin reelección y con un sistema de partidos débil, podríamos esperar presidentes innovadores y arriesgados que promuevan políticas que consideren correctas y que consoliden su lugar en la historia, incluso a expensas de costos a corto plazo. Bajo estas circunstancias, los presidentes son más susceptibles a romper con la tradición si los beneficios a mediano plazo son probables. Pero si el presidente es muy cauto o carece de visión, la “mano dura de la historia” hará improbable superar los obstáculos para la resolución del conflicto.

Tabla 1.5
Hipótesis relativas a las características del líder y a las limitaciones institucionales

Arriesgado/Innovador	Arriesgado/ No Innovador	Innovador / Aceptación del riesgo	No Innovador / Aversión al riesgo
Impulsa nuevas ideas mientras busca alterar las limitaciones institucionales.	Toma ventaja total de la permisividad institucional para introducir un tema en la agenda pero impulsa viejas ideas.	Impulsa nuevas ideas si el contexto es permisivo	Reacciona ante los eventos aferrándose a posiciones políticas tradicionales; fuerte peso de la historia.

Cuando la reelección presidencial es permitida, cambian algunos de los incentivos para el presidente: la compensación por una política riesgosa debe ocurrir antes de la próxima elección en la cual el presidente puede participar (en Perú, periodos no consecutivos hasta 1993, consecutivos a partir de ese año; en Ecuador, un periodo no consecutivo desde 1998). Puesto que el riesgo del presidente es mayor, las compensaciones deben ser proporcionalmente mayores en comparación con las anteriores. El presidente Fujimori

tuvo incentivos para terminar con las disputas fronterizas, dado su deseo de asegurar su reelección basándose en una cuestionable interpretación de la Constitución de 1993. Después de 1998, un presidente ecuatoriano que fuera innovador y arriesgado podría presionar por una solución histórica si esperase que las compensaciones se materialicen antes del momento en que pueda volver a ser elegido, y no después.

Conclusiones

Se ha planteado que la mejor forma de comprender la guerra, la subsiguiente paz y la definitiva resolución del conflicto entre Ecuador y Perú, es mirarla como un proceso racional en el cual tanto factores nacionales como internacionales juegan un papel fundamental en cada paso. No se observó que la arraigada burocracia constituya la mayor influencia sobre la formulación de políticas; además, trabajos previos muestran que luego del retorno a la democracia, lo militar no fue un factor autónomo importante en la toma de decisiones sobre la frontera. El presidente Fujimori tuvo pocas limitaciones institucionales luego de su reelección en abril de 1995, con un sistema de partidos débil, una burocracia en buena parte re-creada a raíz de la hiperinflación y una subordinada fuerza militar debilitada por la guerra civil, favoritismo presidencial y retiros masivos debido a dificultades económicas.

Entre los factores críticos que se han identificado están los múltiples desarrollos que se dieron más allá de las fronteras de esos países entre finales de 1980 e inicios de 1990. Combinados generaron un incremento dramático tanto en el número de organizaciones multilaterales que operaban en el hemisferio occidental como en el alcance de la actividad y responsabilidad de los entes multilaterales existentes. Aunque muchas de las relaciones de política exterior permanecieron dentro de los parámetros tradicionales del bilateralismo, la arena multilateral ofreció nuevas oportunidades y alternativas para algunos estados (incluyendo Ecuador y Perú) así como también un emergente nuevo ethos diplomático que más allá de legitimar la interacción entre estados busca conseguir importantes objetivos políticos.

Dado el gran número de disputas internas y externas, es comprensible que gobiernos individuales (así como contendientes por el poder) encon-

trarían en los mecanismos multilaterales los instrumentos legítimos que los ayudarían a resolver estos asuntos. En sus momentos de crisis, incluso en 1995 cuando la guerra estallaba, Ecuador y Perú acudieron al antiguo pero así mismo evitado instrumento multilateral del mecanismo del garante enmarcado en el Protocolo de Río, con el fin de encontrar una solución a una disputa que habían eludido por décadas, incluso siglos.

Otro factor clave que hemos identificado para la resolución de conflictos es la operación y efectividad de las instituciones nacionales. Cuando las hostilidades entre Ecuador y Perú comenzaron, los dos países funcionaban con una democracia imperfecta. En Ecuador estaba funcionando la transición, en 1979, desde un régimen hacia un régimen civil electo. Perú tenía democracia desde 1980 con una breve pero significativa interrupción en 1992 con el *autogolpe* de estado del presidente Fujimori; para finales de 1993 nuevamente se puso en marcha con una nueva constitución y procedimientos democráticos que se dieron tras la fuerte presión de la OEA por medio de la Resolución 1080.

En ambos países el presidente intentó encontrar una solución que lograra satisfacer a los objetivos nacionales. En el Ecuador, en donde el poder político era más fragmentado y disperso, este camino significó una consulta constante por parte del ejecutivo a actores nacionales claves, que incluyó el congreso, los militares, empresarios y los medios de comunicación. En el Perú, en cambio, con el poder concentrado en la presidencia y con mayoría en el congreso, la consulta se dio dentro de un círculo cerrado que incluyó únicamente a un reducido número de funcionarios del área ejecutiva. En el momento crucial, en un sorprendente despliegue de democracia delegativa, los dos jefes de estado tomaron la iniciativa de avanzar en un definitivo y aparentemente insalvable impasse, como veremos más adelante.

Un tercer factor es el ejercicio del liderazgo individual y del arte de gobernar dentro de las inevitables limitaciones de las instituciones nacionales e internacionales. En el desenlace de la disputa entre Ecuador y Perú y su resolución, el presidente ecuatoriano Durán Ballén tomó una decisión crítica al iniciarse las hostilidades en enero de 1995, aceptar una vez más (tras treinta y cinco años de interrupción) el Protocolo de Río como el instrumento base de la negociación. Su sucesor, presidente Bucaram, comprometió a Ecuador a una resolución definitiva, desistió de una exigencia

histórica de acceso “soberano” al Amazonas e hizo la primera visita oficial al Perú. Jamil Mahuad, quien sucedió a Bucaram como presidente, tomó una decisión atrevida y aceptó la resolución final que dio a su país sólo acceso simbólico al hasta entonces disputado territorio.

Por su parte, el presidente Fujimori superó grandes resistencias internas a cualquier tipo de negociación con Ecuador al admitir, en primer lugar, que existía un problema. Además, se reunió con los sucesivos jefes de estado de su vecino del norte con el fin de incorporar una dimensión personal al problema. En un momento crucial, frustró el plan de su comandante en jefe militar de iniciar hostilidades unilaterales en la frontera. Con el proceso en un punto muerto, Fujimori sacrificó a su ministro de relaciones exteriores y aceptó una concesión territorial simbólica que permitió la resolución definitiva.

Dentro del mecanismo multilateral del garante, el representante de los EEUU, embajador Luigi Einaudi, desempeñó un papel esencial. Él dedicó tiempo completo y energías a la coordinación entre sus homólogos de Brasil, Argentina y Chile, logrando soluciones imaginativas a varias dificultades y siendo una presencia constante y constructiva aún cuando parecía que la reconciliación entre las partes no era posible.

Todas las partes estaban limitadas por enraizadas memorias históricas, limitaciones físicas, las inciertas realidades al interior de sus propios países y los procedimientos impuestos por el tratado internacional. No obstante, en momentos decisivos cada una de estas figuras claves ejerció su liderazgo que hizo importantes e incluso vitales contribuciones a un eventual acuerdo.

Estos tres puntos centrales son desarrollados en los capítulos siguientes. Nos referimos primero a los antecedentes y los detalles del conflicto en sí mismo, para luego referirnos a los elementos institucionales de cada país, a los factores que desataron la guerra y a las bases nacionales para la resolución del conflicto. Terminamos con un análisis paralelo de los elementos internacionales más relevantes.

2.

Dos naciones en conflicto

Como cualquier par de países, en especial aquellos que comparten una frontera, Ecuador y Perú han tenido intereses convergentes y conflictivos a lo largo de su relación histórica. El presente capítulo nos sitúa en el contexto histórico de un conflicto en particular, la guerra fronteriza de 1995; esto ayudará a comprender por qué las características del conflicto tienen un papel tan preponderante en su relación. El contexto tiene tres componentes importantes: uno interno a cada país, uno bilateral y un tercero de naturaleza regional. Con la guerra de 1995 inscrita dentro de estas dinámicas históricas, la segunda parte del capítulo explica por qué esta guerra se desató entre dos gobiernos electos y los elementos que contribuyeron a su resolución final. Es importante describir los eventos a través de las décadas para establecer un contexto más amplio que nos permita analizar los factores más relevantes cuya combinación hizo posible la resolución definitiva de la disputa.

Contexto histórico

Los orígenes de esta disputa se remontan a la designación de las fronteras administrativas en tiempos de la colonia española, primero entre las *audiencias* del Virreinato del Perú y posteriormente (bajo las Reformas Borbónicas de 1700) entre este virreinato ya establecido y el nuevo Virreinato de la Nueva Granada desprendido de sus territorios del norte. En ese momento las

divisiones administrativas coexistían con distintas jurisdicciones militares y eclesiásticas, lo que creaba mayores problemas con la corona. Con contadas excepciones, las fronteras de las colonias españolas atravesaban regiones escasamente pobladas y/o áreas selváticas muy alejadas del alcance efectivo de las autoridades asentadas en las capitales. Por décadas, si no siglos, la ubicación exacta de estas fronteras no fue de gran importancia —de todas formas, todas estaban dentro del dominio español y aquellas áreas no tenían ningún valor extractivo para la corona. Como resultado, las delimitaciones precisas del territorio parecían innecesarias y no se realizaron.

La independencia produjo un nuevo contexto donde súbitamente las fronteras eran de gran importancia. Durante las guerras de independencia, algunas áreas en apariencia controladas por Quito se unieron al ejército peruano, en lugar de las que luchaban más hacia el norte¹. Las autoridades peruanas afirmaron que esa actitud era una clara muestra de auto determinación hacia ser parte del Perú. Luego de la independencia, Perú intentó tomar más áreas, incluyendo el mayor puerto, la ciudad de Guayaquil, pero fue derrotado en Tarquí en 1829 por las fuerzas de la Gran Colombia (que en ese tiempo incluía Colombia, Venezuela y Ecuador). Perú renunció a ciertos derechos territoriales en el Tratado Pedemonte-Mosquera de 1830, pero el Congreso de la Gran Colombia no lo ratificó. Poco después, la Gran Colombia se dividió en tres países y Ecuador buscó hacer efectivo el tratado por su cuenta. Sin embargo, Perú rechazó la iniciativa de Ecuador y sus exigencias sobre las fronteras de un estado desmembrado. La disputa fue archivada por el Tratado Pando-Noboa de 1832, en el cual las dos partes interpretaron la frase “actuales fronteras” a su propia conveniencia.

El área en disputa era remota, sin infraestructura y habitada mayoritariamente por indígenas, pero se la consideraba de gran potencial económico. El río Amazonas ofrecía un acceso a la cuenca del Amazonas y a una ruta de comercio desde el Pacífico hasta el Atlántico a través de países sudamericanos. En 1860 Ecuador intentó compensar a sus acreedores europeos con tierras en la Amazonía. Perú atacó, forzando al derrotado líder ecuatoriano a aceptar las exigencias peruanas, pero otro gobernante ecuatoriano repudió el Tratado de Mapasingue de 1860. Resulta interesante

1 Este breve resumen histórico se basa en Tobar y Luna (1994); Pons (1994); Scheggia (1992); Gobierno del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992); Wood (1966).

que cuando Chile buscó apoyo ecuatoriano en sus guerras contra Perú (1837 y 1879), Ecuador haya permanecido neutral². Chile ganó las dos, así que Ecuador pudo haber perdido grandes oportunidades para resolver el problema fronterizo a su favor.

En 1887, nuevamente Ecuador intentó ceder tierras amazónicas para subsanar deudas. En esta ocasión, Perú (recién derrotado por Chile en la Guerra del Pacífico, 1879-1883) y Ecuador acordaron negociar sus diferencias; los asuntos no resueltos fueron sometidos al arbitraje del rey de España. En 1890 la autoridad peruana garantizó el acceso al río Marañón y el congreso ecuatoriano rápidamente ratificó el Tratado García-Herrera, pero el congreso peruano exigió una renegociación. Entre 1900 y 1904 una serie de choques militares ocurrieron en esta región debido a la expansión de la explotación de caucho y oro y la creciente integración de la región en la economía peruana. Por un tiempo las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Perú fueron suspendidas³. En 1905 Ecuador firmó un tratado secreto con otro rival territorial de Perú, Colombia, en el cual cada parte garantizaba a la otra integridad territorial⁴. Tanto en Perú como en Ecuador existía un entendimiento informal de que Chile apoyaría a este último en caso de un conflicto con el Perú⁵.

En un esfuerzo por evitar la guerra, las partes nuevamente recurrieron al rey de España. En 1910 los rumores de que los consejeros del rey consideraban los argumentos legales de Perú más convincentes, generaron disturbios en Ecuador⁶. El presidente, Gral. Eloy Alfaro, rechazó el arbitraje, pidió una nueva negociación bilateral y declaró la voluntad de Ecuador de pelear por preservar su herencia amazónica. Los dos países movilizaron tropas y se produjo una escalada armamentista. Argentina, Brasil y Estados Unidos mediaron sugiriendo llevar la disputa a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. Perú aceptó, pero Ecuador abogó por la negociación directa⁷.

2 Burr (1974: 44-45, 80-88, 146-147).

3 Spindler (1987: 140-142, 189).

4 Foreign Relations of the United States (FRUS, 1910: 439)

5 Spindler (1987: 30). Diplomáticos de EEUU y Argentina también creían que Chile tenía una influencia significativa en Quito. FRUS (1910: 492-493).

6 Es irónico que mientras despojaba a Ecuador de un vasto territorio, el acuerdo contemplado en 1910 daba a Ecuador acceso al río Marañón, lo que no haría el tratado que siguió a la guerra de 1941.

7 FRUS (1910: 171-183).

Aunque el rey de España no emitió ningún criterio, el esquema básico de su propuesta definía ahora el tema. Cualquier examen jurídico reproduciría la opinión del rey. Perú aceptó el arbitraje como recurso de última instancia si fallaban las negociaciones directas, mientras que Ecuador buscó evitar cualquier arreglo legal. Por supuesto, Perú no tenía ningún incentivo para hacer alguna concesión en las negociaciones bilaterales, prefiriendo mantener el status quo (en el cual ocupaba amplias secciones del territorio en disputa). Ecuador mantuvo un nivel alto de tensión en la frontera con la esperanza de que otro país latinoamericano o Estados Unidos insistirían en que Perú satisfaga las demandas ecuatorianas (en los veinte años antes de 1910 ocurrieron sólo tres disputas; durante los siguientes ocho años estas fueron constantes)⁸.

Desesperado, Ecuador modificó su estrategia en 1916: resolvió una controversia con Colombia en el Amazonas con el fin de consolidar una potencial alianza en contra de Perú. Especial atención se centró sobre Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial. Tanto Ecuador como Perú esperaban que Estados Unidos pudiera lograr un arreglo “justo” para un conflicto territorial en el cual los dos eran la parte más débil (esto significaba dar a la parte más débil un resultado más satisfactorio que pueda ser ganado en las negociaciones bilaterales entre Ecuador y Perú y Perú y Chile). Debido a que Estados Unidos apoyaba sistemáticamente la resolución pacífica de los conflictos (llegando incluso a utilizar su propia fuerza militar para imponer paz en América Central y el Caribe)⁹, Perú y Ecuador evitaron disputas militares durante la década de 1920.

La promesa de la diplomacia resultó ser efímera. Perú, al enfrentar una nueva amenaza de guerra con su poderoso enemigo Chile, persuadió a Colombia a abandonar a Ecuador con un mejor arreglo en 1922: soberanía en el área disputada al norte del río Amazonas a cambio de los territorios

8 Conflictos militares entre Ecuador y Perú ocurrieron en 1910, 1911, 1912-1913, 1914-1916, 1917-1918, 1932, 1934-1936, 1937, 1938, 1939-1942, 1942, 1943, 1950, 1951, 1953, 1954, 1955, 1956, 1960, 1977-1978, 1981, 1983, 1984, 1985 (en dos ocasiones), 1988, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995 (en dos ocasiones) y 1998. Base de Datos, Disputas Internacionales Militarizadas (DIM); Loftus (1968: 27-29); “No ha habido agresión”, *Hoy*, 30 de diciembre, 1995; “Peru y Ecuador hold fresh talks”, *Financial Times*, 8 de septiembre, 1998, 9; Scheggia (1992: 61); Gobierno del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992: 194-195).

9 Perkins (1981).

cedidos a Colombia por Ecuador. El resultado, Ecuador rompió relaciones con Colombia¹⁰.

No obstante, en 1932 en la región de Leticia Perú llevó un incidente fronterizo menor hasta un conflicto más intenso con Colombia¹¹. El triunfo de Colombia alentó a la posición diplomática y militar ecuatoriana. Como una nación “amazónica”, Ecuador intentó ser parte de las negociaciones de cese al fuego en Leticia, pero Perú bloqueó esta posibilidad. Enfrentamientos militares entre Ecuador y Perú se reiniciaron en 1932; retomaron negociaciones diplomáticas en 1933 y apelaron a la asistencia de Washington que inició en 1936, pero para 1938 el incremento en los choques fronterizos terminó con las negociaciones.

La situación política ecuatoriana en la década de 1930 continuaba siendo inestable y los militares languidecían en las luchas políticas domésticas. A diferencia de Perú que iniciaba su salida de la era dictatorial. Los oficiales peruanos culpaban a la politización de su institución durante los días de autoritarismo por su derrota contra Colombia. Entonces resolvieron profesionalizarse para cumplir su misión: la defensa del territorio nacional. Esta asimetría en el desarrollo político tendría dramáticas consecuencias¹².

La guerra de 1941, el Protocolo de Río y el estancamiento

A finales de 1930 los militares peruanos vieron la oportunidad de resolver el tema territorial y dar fin a la historia de derrotas en los conflictos regionales. Ecuador era conocedor de su relativa debilidad y respondió estableciendo pequeños destacamentos fronterizos en el territorio disputado para que sirvan de trampa, con la esperanza de provocar una intervención internacional.

10 Las compensaciones a Colombia fueron cerrar la frontera con Ecuador y Perú (aunque tuvieron que enfrentarse en una guerra en 1932 para asegurar las fronteras), dejando al país sólo con disputas con Nicaragua y Venezuela (las dos pueden reiniciarse). Wood (1966: 169-172); St. John (1994: 12); Pike (1977: 203-204).

11 Wood (1966: 266-269).

12 Isaacs (1993: 1-3); Villanueva (1971: 100-107). El agregado militar de EEUU en Lima señaló que la eficiencia de combate del Perú fue mucho mejor que la de Ecuador. Masterson (1991: 65-70); Wood (1966: 268-269).

En 1941 tropas, tanques y aviones peruanos se extendieron por las regiones en disputa, penetrando profundamente en territorio ecuatoriano¹³. Ecuador solicitó ayuda diplomática pero encontró a Estados Unidos y América Latina preocupados por las guerras que sucedían en Europa y el Pacífico. Perú amenazó con adherir todo el territorio que había ocupado hasta que Ecuador no reconociera las exigencias peruanas sobre el Amazonas. Cediendo a las presiones en nombre de una solidaridad interamericana, en enero de 1942 Ecuador aceptó el Protocolo de Paz, Amistad y Fronteras de Río de Janeiro, firmado por las dos partes en la Tercera Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores de Repúblicas Americanas en Brasil; tratado que fue ratificado por los dos congresos un mes después¹⁴. Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos fueron designados como “garantes” del tratado que negaba a Ecuador acceso soberano al río Amazonas¹⁵.

Para Perú, el posterior arreglo territorial del Protocolo de Río de 1942 fue bastante modesto, considerando que fue muy cercano a aquel que las dos partes habían aceptado en previas negociaciones diplomáticas (ver la cronología histórica al final de este capítulo)¹⁶. Desde la perspectiva ecuatoriana, sin embargo, la base del statu quo de 1936 sólo reconocía que los peruanos habían penetrado al interior del territorio disputado, pero no la legalidad del acto de posesión. De esta forma, Ecuador había propuesto en 1937 que “[si] Perú rehusaba el arbitraje del presidente

13 Aunque el presidente peruano Manuel Prado se oponía a la guerra con Ecuador, el comandante del ejército del norte insistió en atacar a las fuerzas ecuatorianas. Bertram (1991: 423); Wood (1966: 255-331).

14 La traducción oficial del protocolo al inglés puede encontrarse en Krieg (1986), Anexo 1.

15 Ver los comentarios de los negociadores ecuatorianos en Tobar y Luna (1994: 212-222); y los del Gral. José W. Gallardo Román (comandante en jefe del ejército), “Comentario Militar” (34-35) (Gallardo fue Ministro de Defensa durante la guerra de 1995) El libro del Capitán Altamirano comienza con una discusión del expansionismo de los Incas. Ver también Vargas Pazzos (1995: 6) (Vargas Pazzos fue líder de uno de los partidos políticos en el congreso de los cuales dependía Bucaram); Wood (1966: 326-330).

16 Diseñado a partir de Krieg (1986) y otros. Gabriel Marcella (1995) resalta que “[l]a firma del protocolo ratificó la línea de status quo de 1936 [Acta de Lima, ver la cronología histórica en el texto principal] firmada... por Ecuador y Perú, menos la pérdida [neta] de Ecuador de sólo 5 392 millas cuadradas”. Sin embargo, Wood (1966: 259-260) señala que el status quo tenía que mantenerse “hasta que terminen las discusiones en Washington”. Sobre el Tratado García-Herrera, el cual hubiese costado a Perú 120 000 millas cuadradas (310 000 kilómetros cuadrados), ver St. John (1994: 9-11).

Roosevelt, el arreglo debería realizarse sobre la base del Tratado García-Herrera [de 1890]¹⁷. Este tratado, negociado entre dos jefes de estado y ratificado por el congreso ecuatoriano pero no por el peruano, le hubiese dado a Ecuador acceso soberano al Maraón y un territorio mucho mayor a lo largo del río Napo.

La razón principal para que esta disputa no hubiese sido resuelta fue que las partes tomaron posiciones muy divergentes, lo que tiene menos relación con un valor económico o estratégico asociado a las áreas en cuestión y más con un encarnizado nacionalismo. Ecuador creía tener derechos soberanos sobre un área que Perú consideraba que pertenecía a su territorio nacional. Desde la perspectiva peruana, todos esos derechos fueron eliminados definitivamente después de la guerra de 1941 por el tratado de 1942. Además, Perú sostenía que los derechos de Ecuador fueron restringidos por el laudo arbitral Capitán Braz Días de Aguiar de 1945 aceptado por los dos países¹⁸. Ecuador sustentaba sus reclamos en una combinación de precedentes históricos (principalmente en el concepto de *uti possidetis*)¹⁹, tratado firmado bajo coacción y la inaplicabilidad del tratado debido a irregularidades geográficas (ver más adelante). La mayoría de los especialistas consideran que la posición ecuatoriana es la más débil a la luz del derecho internacional, ya que el protocolo de 1942 es un tratado vinculante bajo la ley internacional y es posterior a la aplicación, a inicios del siglo diecinueve, del *uti possidetis* a las fronteras de los nuevos estados independientes de la América española.

17 El 26 de agosto de 1937, desde Quito se desplazaron 881. FRUS (1937: 54-55), citado por Wood (1966: 260).

18 El resultado de la aceptación de Ecuador y Perú a someter las diferencias que surgieran en la demarcación de la frontera a los garantes, artículo 8 del protocolo. República del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores (1996). Se discute con detalle en Krieg (1986: 128-132).

19 El principio legal internacional de “lo que poseías poseerás”. Aplicado a América Latina, las fronteras administrativas del Imperio Español se convirtieron en las fronteras internacionales de los nuevos países independientes. No obstante, existen dos escuelas de pensamientos sobre este principio: de jure (las nuevas fronteras deberían seguir las líneas que están en el mapa de las fronteras coloniales, sin importar si los territorios circunscritos han sido ocupados); y de facto (las nuevas fronteras deben basarse en una posesión física del territorio dentro de las fronteras coloniales). La interpretación de Ecuador es de jure; por lo tanto, Ecuador sostenía su frontera internacional según las fronteras administrativas del Virreinato de Nueva Granada, del cual fue parte (lo que incluía una gran parte de lo que en la actualidad es el noreste del Perú). Ver Tobar y Luna (1994: 51-59). Para una discusión más general ver Ratner (1996).

El Protocolo de Río, redactado y firmado justo cuando la II Guerra Mundial alcanzaba las costas del hemisferio occidental, otorgaba a los garantes responsabilidades que para la época parecían modestas –ayudar a las partes en conflicto a delinear y marcar las fronteras y, si fuese necesario, ocuparse de cualquier tipo de disputa que pudiera surgir: “[La] acción de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile debe continuar hasta que la demarcación definitiva de las fronteras entre Ecuador y Perú se complete”(artículo 5). También especifica los derechos de navegación de Ecuador, “sobre el río Amazona y sus afluentes del norte, son iguales a las que poseen Brasil y Colombia, en adición a aquellos que se acuerden en un Tratado de Comercio y Navegación” (artículo 6). Además, “cualquier duda o desacuerdo que surja de la aplicación de este tratado debe ser resuelto por las partes concernientes con la asistencia de los representantes de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile en el menor tiempo posible” (artículo 7). Se añade que “las partes pueden, sin embargo, cuando la línea limítrofe sea establecida en el terreno, otorgar concesiones en caso de considerarlas pertinentes con el fin ajustar la línea mencionada a la realidad geográfica” (artículo 9). El documento indica que “estas rectificaciones deben ser hechas en colaboración con los representantes de los Estados Unidos de América, la República Argentina, Brasil y Chile” (artículo 9)²⁰.

Las citas evidencian que el Protocolo de Río contemplaba la posibilidad de un mapeo incompleto en el terreno con el fin de permitir ajustes en situaciones geográficas específicas (o anómalas) que pudieran ser encontradas en el terreno al momento de proceder con la demarcación; también preveía ajustes a concesiones de navegación sobre el Río Amazonas y sus afluentes del norte, además de otras posibilidades enmarcadas en un tratado adicional sobre comercio y navegación. Como las partes en conflicto, Ecuador y Perú son señaladas como los poderes en última instancia responsables de su resolución, pero la obligación de los garantes de asistirlos también es explícita. En resumen, el protocolo contempla las disposiciones jurídicas para una solución que pueda ser acordada por las dos partes.

De hecho, entre 1942 y 1948 la Comisión Fronteriza de Ecuador y Perú, con la ayuda de los garantes en algunas coyunturas críticas, fue capaz

20 “Protocol of Peace, Friendship, and Boundaries between Peru and Ecuador” (traducción oficial al inglés), artículos 5, 6, 7, 8 y 9, en Krieg (1986: Anexo 1).

de crear sin ningún incidente, siguiendo las estipulaciones del protocolo, una delimitación definitiva en el noventa y cinco por ciento del terreno. Algunos “problemas técnicos” que surgieron en el proceso fueron remitidos a los garantes especificados en el tratado. Brasil, como el garante coordinador, respondió de forma efectiva y rápida en los seis casos que se produjeron, dando soluciones que fueron aceptadas en cinco de los seis casos, incluyendo un área de la Cordillera del Cóndor entre los ríos Zamora y Santiago que fue resuelta bajo el laudo arbitral Braz Días de Aguiar en julio de 1945²¹.

No obstante, una anomalía no prevista por el tratado surgió luego de que la fuerza aérea estadounidense completara el mapeo de la región en 1946 y entregara los estudios a las autoridades de los dos países en febrero de 1947²². El hallazgo hecho por el estudio aéreo reveló que la altura del terreno que determinaría la frontera no estaba en el punto donde el acuerdo la había estipulado, esto debido a la presencia de un río desconocido y de un espolón montañoso. En consecuencia, esta sección de la frontera no fue demarcada, y en 1948 el nuevo gobierno elegido de Galo Plaza Lasso (1948-1952) ordenó a su equipo de demarcación abandonar la operación. Esta área de la Cordillera del Cóndor y del río Cenepa (alrededor de 78 kilómetros o 48 millas) en el segmento de los ríos Zamora-Santiago-Yaupi especificado en el tratado de Río fue el punto central de las tensiones y el principal escenario de periódicos enfrentamientos hasta 1998.

Pero otra interpretación acerca del comportamiento entre las partes sugiere un progresivo cambio de posición por parte de Ecuador respecto a una demarcación definitiva y completa de la frontera²³. Esta idea se basa en los reportes in situ de George McBride que señalan que Ecuador conocía la existencia del río Cenepa desde 1943, cuando un comisión fronteriza conjunta de Ecuador y Perú siguió el río hasta su nacimiento²⁴. Poste-

21 Krieg (1986: 128-132); República del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores (1996: 123-180).

22 Krieg (1986; 132-137). También se encuentra resumido en St. John (1996)

23 Tomado de un comentario de diez páginas basado en documentos del gobierno de los EEUU compilados y accedidos por Palmer gracias a un diplomático peruano y a un estudiante que estaba analizando el problema quienes preferían mantener su anonimato.

24 McBride (1949). Existe también un informe del viaje hecho por la Comisión Fronteriza Conjunta: Cap. Luis F. Montezuma (Perú) y Tnt. Gustavo Proaño (Ecuador), “Informe itinerario #1”. Una copia de este informe fue entregada a Palmer por William Krieg.

riormente, continúa el reporte, autoridades ecuatorianas se aseguraron de generar retrasos en el trabajo de la comisión, actitud que, desde una mirada retrospectiva, buscaba mantener abierta la posibilidad de Ecuador de acceder al Amazonas por este sector²⁵.

Ecuador rechazó la propuesta de solución peruana y empezó a construir su caso legal sobre la inaplicabilidad del protocolo en la región de la Cordillera del Cóndor, así como también inició una ofensiva diplomática con el fin de lograr apoyo internacional. En 1950 el presidente Plaza Lasso retiró a Ecuador de la comisión de demarcación. En la reunión de la OEA de 1951, convocada para tratar la respuesta hemisférica frente a una posible agresión extracontinental, el ministro de relaciones exteriores de Ecuador planteó la cuestión de una agresión intracontinental, pero sin resultados²⁶. La conferencia de ministros de relaciones exteriores de la OEA de 1959, programada en Quito, fue pospuesta cuando Perú se negó a asistir porque el país anfitrión había colocado el tema de la disputa en la agenda. El retorno a la diplomacia internacional estuvo acompañado también de nuevos choques fronterizos.

En 1960, el presidente electo José María Velasco Ibarra (1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961, 1968-1972) respondió a la incapacidad de Ecuador de crear una coalición internacional alrededor de la idea de inaplicabilidad a través de elevar la intensidad de los argumentos; Velasco Ibarra declaró que, a más de ser inaplicable, el protocolo era nulo porque fue el resultado de una agresión militar peruana. Ecuador intentó construir una coalición alrededor de esta idea tanto en la OEA (1959, 1965, 1980 y 1981) como en las Naciones Unidas (1976, 1980 y 1991), pero fue un completo fracaso. Al cuestionar un tratado firmado posterior a una guerra, los ecuatorianos tocaron un nervio sensible en la comunidad internacional, a lo cual la comunidad respondió afirmando la inviolabilidad de los

25 El informe de McBride de 1949 especula sobre el significado de estas demoras de cierta forma anticipando las posteriores políticas ecuatorianas. Sin embargo, William Krieg cree que Ecuador estaba realmente sorprendido por la anomalía del mapa y especula que el informe de campo del 27 de octubre de 1943 fue extraviado por la burocracia militar ecuatoriana (Entrevista con Palmer, 21 de septiembre, 1996). Su perspectiva es respaldada por un especialista del gobierno de los EEUU sobre el tema quien indica: "Aún si las dos partes hubieran sabido qué tan alto estaba el Cenepa, aparentemente Días de Aguiar no lo sabía. Si hubiera sabido, no hubiese repetido este error en el protocolo [en su informe]". Entrevista de Palmer a Luigi Einaudi, 29 de enero, 1997).

26 Pons Muzzo (1994: 277-278).

tratados internacionales. En respuesta, en su siguiente período Velasco Ibarra declaró que "una transacción honorable" (el acceso soberano en alguna parte del Amazonas) llevaría a Ecuador a aceptar el protocolo²⁷.

A pasar del problema no resuelto, para los años sesenta Ecuador se alió a Perú en asuntos de política exterior regional. El Pacto Andino, creado en 1969, parecía ser el foro ideal para reemplazar las preocupaciones sobre divisiones territoriales por la integración económica. El incremento de la relación entre los dos países fue notable y el comercio creció²⁸. Entre 1970 y 1975 Ecuador y Perú firmaron numerosos acuerdos de cooperación económica que se aceleró después de 1985. Alberto Fujimori (1990-2000) fue el primer jefe de estado peruano en viajar a Ecuador, y ofreció varias propuestas de desarrollo económico e incluso la posibilidad de un puerto ecuatoriano en la Amazonía peruana²⁹.

No obstante, Ecuador abrigaba la idea de que la cooperación económica pudiera separarse de sus exigencias territoriales³⁰. No sólo la élite política albergaba la idea de diferenciar entre los temas económicos y los de soberanía territorial. Una encuesta de opinión realizada antes de la guerra de 1995 mostró que los ecuatorianos podrían valorar la necesidad de una mayor relación económica con los peruanos, pero continuaban desconfiando de ellos (49% de los encuestados creían que el Perú era el país "enemigo" y sólo el 39% lo percibía como amigable; ver Anexo B).

Perú tampoco permitió que la cooperación económica afectara su posición respecto a la soberanía sobre la Amazonía. Aunque el Pacto Andino empezó a perder ímpetu en 1976 (en parte porque los países menos desarrollados, Ecuador y Bolivia, no recibieron los beneficios que esperaban), Perú rechazó el alegato de Ecuador de que el progreso en la frontera podría proveer el impulso para el renovado progreso entre los miembros del pacto³¹. La iniciativa de Brasil de una cooperación y desarrollo amazónico parecía ofrecer a Ecuador una oportunidad para incrementar su presencia

27 República del Ecuador, Ministerios de Relaciones Exteriores (1992: 78-79). Bustamante (1993: 74).

28 Avery (1984: 74).

29 Scheggia Flores (1992: 71-73).

30 Carrera de la Torre (1990: 73-111).

31 Avery (1984: 69).

de facto en el Amazonas, pero Perú frustró este esfuerzo en el tratado final firmado con Brasil en 1978³².

Resumiendo, la diplomacia internacional y la cooperación económica contribuyeron muy poco en solucionar el problema de Ecuador sobre el Amazonas. Este fracaso llevó a la renovación de enfrentamientos militares en 1977, justo cuando la democracia estaba en proceso de retornar a los dos países –en Ecuador en 1979 y en Perú en 1980. Durante 1980 el riesgo aumentó cuando Ecuador desplegó fuerzas en áreas dentro de la pequeña sección de fronteras en disputas que reclamaba Perú. En enero de 1981, serios incidentes ocurrieron en lo que fue llamado el conflicto de Paquisha; las fuerzas militares ecuatorianas fueron retiradas rápidamente de los destacamentos del área en disputa. Considerando la posición que mantenían en ese entonces frente al Protocolo de Río, Ecuador hizo un llamado de asistencia a la OEA, mientras Perú recurrió a los garantes del protocolo.

La solución que se logró en esta ocasión, pese a las objeciones de Ecuador, fue usar a la OEA como el instrumento mediador internacional con “países amigos” miembros (los cuatro garantes del protocolo) como sus agentes. Estos “países amigos” supervisaron el acuerdo en el cual las fuerzas militares de los dos disputantes se retiraron de partes del territorio que ellos reconocían pertenecientes al otro país. Aunque los garantes del protocolo lograron restaurar la paz bajo la figura de la OEA, no consiguieron ayudar a las partes a resolver el conflicto en sí debido a la posición diplomática de Ecuador que no permitió que los garantes recurran a las disposiciones jurídicas del tratado de 1942³³.

A inicios de 1990, la dinámica política interna favorecía a Ecuador, que históricamente había sido el actor más débil en esta disputa fronteriza. En estos momentos Perú atravesaba la peor crisis interna de su historia moderna. Sucesivos gobiernos habían fallado en abordar de manera efectiva las múltiples dificultades generadas por la obligación de reembolso de una alta deuda externa, problemas económicos internos y serias amenazas de Sendero Luminoso, una guerrilla maoísta³⁴. El presidente del Perú electo en 1990, inexperto y neófito Alberto Fujimori, heredó un país en crisis.

32 Gorman (1982: 83-84).

33 Krieg (1986: 266-335).

34 Palmer (1990).

Llegó al poder en medio de una burocracia en bancarrota, una inflación acumulada de más de 2 000 000% en el curso de los cinco años del primer gobierno de Alan García Pérez (1985-1990, 2006-2011), que había empobrecido a la mayoría de la población. A esto se sumaba la guerra de guerrillas que había destruido la infraestructura del Perú y matado a miles de ciudadanos. Para finales de 1990 había causado más de \$10 billones en daños directos –en una economía de \$40 billones– y una violencia política que había costado más de 23 000 vidas³⁵. A pesar de que Ecuador tenía problemas económicos, eran mucho menores en comparación con los que enfrentaba Perú.

Teniendo en cuenta estos desafíos internos, desde su comienzo el gobierno de Fujimori persiguió una ofensiva diplomática regional diseñada para disminuir la posibilidad de cualquier brote de problemas fronterizos con el propósito de ser capaz de concentrarse en los asuntos internos. La iniciativa incluyó visitas de estado y múltiples conversaciones con los presidentes y altas autoridades de Ecuador, Bolivia y Chile en 1991 y 1992. El más importante era Ecuador, dado el continuo desacuerdo fronterizo. Tras otra pequeña infiltración en territorio disputado en Pachacutec in 1991, esta vez por parte de Perú, el ministro peruano de relaciones exteriores, Eduardo Torres y Torres Lara, y su homólogo ecuatoriano, Diego Cordovez, intentaron diseñar un “acuerdo de caballeros” con el fin de establecer una zona común de seguridad en la región³⁶. Aunque este intento fracasó, otros no lo hicieron, incluyendo la visita de estado del presidente Fujimori a Ecuador, la primera hecha por un jefe de estado peruano. Con la consecuente reducción de las tensiones a lo largo de la frontera, Perú pudo redistribuir un significativo número de sus unidades militares más cerca de los centros donde actuaba la guerrilla, esto como parte de su campaña de contrainsurgencia contra Sendero Luminoso, que finalmente fue bastante exitosa³⁷.

35 Para discusiones detalladas sobre la lamentable situación de la seguridad nacional del Perú a inicios de la década de 1990, ver Palmer (1993).

36 El “acuerdo” nunca se concretó porque los medios de comunicación peruanos de inmediato lo denunciaron como si se otorgara a Ecuador derechos sobre territorio que Perú consideraba de su propiedad. En las manifestaciones de descontento que siguieron, el ministro peruano de relaciones exteriores perdió su cargo. Ver St. John (1996: 82-83); Bonilla (1995).

37 Palmer, entrevista a Caryn Hollins, analista de la Defense Intelligence Agency de los EEUU, el 23 de junio, 1992.

La guerra de 1995

Lo que precipitó la Guerra en 1995 fue la gradual reubicación de unidades militares ecuatorianas dentro del territorio disputado al este de la Cordillera del Cóndor a lo largo del río Cenepa, que comenzó en 1991. Estas unidades construyeron tres bases fortificadas sobre terrenos altos en el área de Tiwintza, Cueva de los Tayos y Base Sur, completadas con emplazamientos de artillería y protegidos por miles de minas terrestres. Aunque hay indicios de que Perú estuvo al tanto de este posicionamiento, no hubo ningún esfuerzo por responder a la iniciativa ecuatoriana hasta mediados y finales de 1994, cuando visitas “amistosas” de patrullas peruanas a los destacamentos ecuatorianos les advirtieron que se retiraran³⁸. A diferencia de los incidentes anteriores, en esta ocasión hubo breves acciones diplomáticas previas al estallido de las hostilidades a gran escala. Esto sugiere que en 1995 los militares en ambos países tuvieron un papel más significativo y que sus respectivas comunidades diplomáticas fueron marginalizadas³⁹.

Cuando las fuerza ecuatorianas no respondieron a las advertencias “amistosas”, como relata una de las versiones, fuerzas peruanas locales tomaron el asunto en sus manos, primero sondeando (en diciembre de 1994 e inicios de enero de 1995) y luego precipitándose hacia una confrontación en la selva para la cual resultó que no estaban preparados⁴⁰. Superados en personal y armamento, los peruanos sufrieron bajas y fueron forzados a retirarse (26 de enero, 1995). En este punto las fuerzas militares peruanas se movilizaron y empezaron a enfrentar a las ya movilizadas fuerzas militares ecuatorianas. Sin embargo, los enfrentamientos se limitaron al área

38 Palmer, entrevista a Javier Ponce, Jefe adjunto la Misión ecuatoriana en la ONU, 13 de febrero, 1995; Palmer, entrevista a Edgar Terán, Embajador ecuatoriano en EEUU, 3 de abril, 1996; Palmer, entrevista al Gral. José D. Williams Zapata (ret., comandante de la brigada de fuerzas especiales peruanas en el conflicto del Cenepa en 1995), 4 de diciembre, 2008.

39 Varios de los diplomáticos de carrera entrevistados, tanto de Ecuador como de Perú, lamentaron este hecho.

40 Palmer, entrevista a Javier Ponce. Otros relatos difieren. De acuerdo con uno de ellos, el enfrentamiento comenzó con el ataque de un helicóptero ecuatoriano a un destacamento peruano a cuatro kilómetros de la frontera. Embajada de los EEUU en Perú (1995: 3). Según Lynn Scidde, diplomático estadounidense y especialista en este caso, en entrevista con Palmer el 2 de abril de 1996, ninguna iniciativa de tal magnitud hubiera sido llevada a cabo sin la orden explícita del alto mando peruano.

de disputa en la parte alta del valle del Cenepa. Durante las siguientes cinco semanas, según reportes publicados, de cien a trescientas muertes fueron infringidas, Perú perdió nueve aviones, y en total los dos gobiernos gastaron un estimado de \$500 millones⁴¹. Además, parece ser el caso que Ecuador permaneció en control del destacamento de Tiwintza pese a los reportes peruanos que indicaban que “no quedaba ningún soldado ecuatoriano en suelo peruano”⁴².

Desde una perspectiva militar, Perú tenía una gran desventaja. Sus líneas de abastecimiento estaban alejadas y debían atravesar un terreno selvático difícil, lo que dificultó la movilización de tropas y el aprovisionamiento hacia la frontera. Al contrario, Ecuador se benefició de una ubicación privilegiada, con niveles más altos de preparación militar y mayor facilidad en el abastecimiento de sus destacamentos militares⁴³. Sin posibilidad de un triunfo militar o de lograr un estancamiento militar, Perú empezó una ofensiva diplomática buscando expulsar a las fuerzas militares ecuatorianas a través de los países garantes del Protocolo de Río argumentando un cese “unilateral” al fuego el 13 de febrero, una vez más invocando sus buenos oficios⁴⁴. Aún así, Perú rompió este cese al fuego casi de inmediato: las fuerzas militares peruanas persistieron en su intento de forzar la salida de

41 Según un informe, el conflicto estaba costando a cada país \$10 millones diarios. Brook (1995). El ministro de finanzas ecuatoriano, Modesto Correa, anunció que el costo directo de la guerra no declarada, al 1 de marzo, era de “aproximadamente \$250 millones”. “Finance Minister on Cost of War” (1995). Mientras datos públicos señalan un total entre 200 y 300 víctimas en los dos lados, en entrevista con militares ecuatorianos y autoridades diplomáticas se señalaron cifras mucho más altas, entre 1 000 y 1 500 víctimas. Bonilla (1995); Mares (1997). No obstante, entrevistas posteriores indican que Ecuador perdió menos de 100 en la lucha, mientras que Perú pudo haber sufrido tres o cuatro veces ese número. Palmer, entrevista al Crnl. Juan Villegas (Ecuador), 13 y 28 de febrero, 2008. En la guerra de 1995 fue miembro del gabinete personal del Gral. Paco Moncayo (Ecuador). Estas cifras aproximadas fueron confirmadas por las entrevistas que Palmer realizó a Jamil Mahuad, ex presidente del Ecuador, el 11 de julio, 2008, y al Gral. José William Zapata (Perú), el 4 de diciembre, 2008.

42 “Tiwintza; Descansa en Paz” (1995); Brook (1995). En la entrevista del 4 de diciembre de 2008, el Gral. Williams señaló que las fuerzas peruanas fueron exitosas en desalojar a las tropas ecuatorianas de otras bases y en capturar piezas de artillería pesada en estas operaciones.

43 Según el Gral. Carlos Chamochumbi (ret., comandante de la división del ejército peruano en la ciudad fronteriza de Tumbes, entre 1991-1992), esta parte de la frontera era la más difícil de defender para las fuerzas peruanas, dado el terreno agreste y la completa ausencia de caminos en el área. Desde su punto de vista, el resultado final fue político y no militar. Palmer, entrevista del 14 de agosto, 2008.

44 Embajada de los EEUU en Perú (1995: 5).

las fuerzas ecuatorianas de territorio ocupado. De hecho, el mayor número de muertes ocurrió las dos últimas semanas de febrero. Pero para finales de ese mes las escaramuzas entre los dos ejércitos llegaron a su fin. A pesar de que se mantuvieron incidentes esporádicos por algunos meses (con al menos unos veinte registrados entre mayo y septiembre), el proceso de paz bajo el Protocolo de Río empezó a avanzar⁴⁵.

La paz de postguerra en el marco del Protocolo de Río

La rapidez con que se recurrió al Protocolo de Río y a la asistencia de los garantes fue inesperada, considerando la histórica oposición de Ecuador a aceptar su validez. Esto fue posible gracias a la petición pública de una reunión de emergencia de los garantes del Protocolo de Río hecha por el presidente Sixto Durán Ballén (1994-1998), con el propósito de “informarles sobre los recientes hechos acontecidos en la frontera...[y solicitarles] su ayuda en la resolución [de estos problemas]”⁴⁶.

Se piensa que la decisión del presidente Durán Ballén y sus asesores civiles de invocar los buenos oficios de los países garantes el Protocolo de Río, fue motivada por el miedo a que la capacidad militar peruana pudiera expulsar a las fuerzas ecuatorianas fuera de sus posiciones, como ocurrió en 1981, y tal vez aprovechar esta situación para invadir⁴⁷. El ministro de relaciones exteriores, Galo Leoro Franco, confirmó la posición de Ecuador sobre la efectividad del protocolo y añadió que sus “deficiencias” habían provocado los incidentes⁴⁸. La renovada voluntad de Ecuador de trabajar

45 Weidner (1996b: 14).

46 *Voz de los Andes/en español* (1995b) “Government issues communique on Peruvian border incursions”.

47 En entrevista con Palmer, el Crnl. Juan Villegas mencionó que la decisión del presidente Durán Ballén de retornar a los auspicios del Protocolo de Río en los primeros días del conflicto se dio luego de la consulta a sus ministros de relaciones exteriores y defensa y al comando conjunto de las fuerzas armadas. En ese momento ellos desconocían el estado de preparación de las fuerzas peruanas y temían que la guerra se extendiera en toda la frontera, una situación para la cual sus propias fuerzas armadas no estaban preparadas. Ver también la discusión que confirma este escenario en Mares (1997: 118).

48 “Foreign minister concedes Protocol with Peru valid”. *Paris Agence France-Press/en español* (1995). El discurso del presidente Durán Ballén era ambiguo y nunca lo clarificó. La mayoría de personas encuestadas en las dos ciudades más grandes de Ecuador creían que él no había aceptado el

dentro de los parámetros del tratado fue un giro significativo hacia una posición diplomática mantenida desde 1950 - que el gobierno ecuatoriano reconoce la existencia (*vigencia*) del protocolo sin aceptar su validez, debido a la imposibilidad de ejecución (*inejecutabilidad*) de una de sus disposiciones⁴⁹.

De inmediato Perú “reconoció y recibió con beneplácito” la propuesta de Ecuador y también solicitó una reunión de los países garantes para pedir su cooperación⁵⁰. Los representantes de los países garantes aceptaron la petición en una reunión de emergencia en Brasilia e de inmediato emitieron declaraciones instando al cese de las provocaciones y al distanciamiento de las fuerzas e indicando el deseo de instalar una misión que coopere con Perú y Ecuador en la búsqueda de una solución⁵¹.

Comenzando con la reunión de Brasilia en enero de 1995, el proceso de paz puede dividirse en tres etapas: (1) estabilizar la situación militar en la frontera; (2) asistir a las partes en articular y especificar los puntos en desacuerdo más relevantes; (3) asistir en las negociaciones entre las partes para resolver la disputa. Los garantes articularon cinco principios centrales: (1) unidad de propósitos, (2) apoyo militar a la diplomacia, (3) una función rectora de los garantes, (4) sólo recurso legal, (5) establecer altas expectativas⁵².

El documento básico que proveía el marco para lograr los objetivos y mantener estos principios fue la Declaración de Paz de Itamaraty, firmada por las partes y los garantes en Brasilia el 17 de febrero de 1995. Cinco de las seis disposiciones estaban relacionadas con aspectos militares, incluyen-

protocolo. Entre los encuestados con un nivel de educación de postgrado, la cifra era aún mayor. Encuesta del 6 de enero, 1996, en Quito y Guayaquil, realizada por Informe Confidencial.

49 Luna (1996: 9-15).

50 Embajada de los EEUU en Perú (1995: 4).

51 “Comunique by the guarantor countries of the Rio Protocol of 1942 to Ecuador and Peru”, Brasilia, 27 de enero, 1995. El embajador Alexander Watson, Subsecretario de Estado para asuntos de los estados americanos entre julio de 1993 y marzo de 1996, fue el representante de los EEUU enviado a esta reunión. En entrevista con Palmer (24 de octubre, 2001), señaló que él y sus colegas garantes de inmediato reconocieron el significado histórico del momento y trabajaron todos los días hasta las 4 a.m. para comenzar a establecer el marco para las negociaciones.

52 Del material provisto por el embajador Luigi Einaudi, representante de los EEUU como país garante, en entrevista con Palmer (29 de enero, 1997). Estos puntos claves aparecen después en Einaudi (1999: 415-422).

do el establecimiento de una misión militar observadora de los garantes con el propósito de supervisar la implementación del acuerdo. La sexta era diplomática: “inicio de las conversaciones entre Perú y Ecuador con el fin de encontrar una solución a los problemas una vez que el cumplimiento [de las otras cinco] hayan restablecido un ambiente de confianza mutua”⁵³.

Terminando la lucha militar

A pesar de que las dos partes y los garantes había firmado el acuerdo de paz, graves confrontaciones continuaron en el área disputada en la frontera. Fue necesario que las partes reafirmaran su compromiso en Montevideo, el 28 de febrero, cuando todos los países involucrados se reunieron para la posesión del presidente electo de Uruguay. Sólo a partir de esta declaración las hostilidades terminaron; esto permitió que los garantes propusieran a la Misión de Observadores Militares de Ecuador y Perú (MOMEP) que se organice y empiece a cumplir con sus obligaciones⁵⁴.

Los pasos hacia la finalización de la etapa militar del proceso de paz podían comenzar. Esto implicó el distanciamiento de las fuerzas, el despeje del área en disputa y el establecimiento de una zona desmilitarizada. Durante los siguientes meses, la misión sobre el terreno de la MOMEP fue capaz de llevar a cabo estas tareas, a pesar de encontrar varios problemas en el camino⁵⁵. El distanciamiento entre las fuerzas ecuatorianas y peruanas de la zona de frontera inició a finales de marzo; el retiro completo de las unidades militares de la zona en disputa terminó, con la verificación de la

53 *Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú*, Brasilia, 17 de febrero, 1995.

54 Ver Weidner (1996a) para un detallado recuento de la misión de la MOMEP.

55 Weidner (1996b). La importancia de la misión de la MOMEP, y la interacción de sus miembros con los representantes militares de Ecuador y Perú en esta temprana coyuntura, fue crucial. A pesar de los múltiples obstáculos, se hicieron sustanciales avances en la parte militar de la situación aunque la parte civil enfrentaba dilemas procedimentales. Los tempranos logros de la misión de la MOMEP dieron al proceso multilateral para la paz muchos de sus impulsos en 1995 e inicios de 1996. Actualizando a Weidner, pero también reiterando estas observaciones sobre la importancia de la misión militar en el proceso de paz, fue la presentación del Crnl. León Ríos, “The role of the military in the peace process”, en la conferencia Security Cooperation in the Western Hemisphere: Lessons from the 1995 Ecuador-Peru Conflict, auspiciada por el Comando Sur de los EEUU, la US Army War College y el North-South Center, de la Universidad de Miami, Florida, el 6 de diciembre, 1996.

MOMEP, a mediados de mayo; y una zona desmilitarizada de 528 kilómetros cuadrados rigurosamente delineada comenzó a funcionar a inicios de agosto de 1995⁵⁶. Para octubre, en una reunión de la MOMEP en Brasilia, representantes diplomáticos de las dos partes y de los garantes, así como representantes militares de Perú y Ecuador pudieron expresar su “particular satisfacción” con el progreso logrado⁵⁷.

Resolviendo el conflicto

Al comienzo las conversaciones fueron obstaculizadas por políticas internas de Ecuador. El presidente Durán Ballén se hallaba en los últimos meses de su periodo y enfrentaba graves oposiciones internas debido a supuestos actos de corrupción en su gabinete y a una severa crisis económica. Entrevistas con analistas peruanos y ecuatorianos sugieren que en ese momento la percepción del gobierno de Fujimori era que no existía ninguna persona con quien negociar. Más importante aún, la mayoría de las fuerzas sociales en la sociedad ecuatoriana exhortaban la posición de que no se debía aceptar nada menos que una salida soberana al Amazonas. El resultado fue que la disputa mantuvo una alta visibilidad con fuertes posturas políticas y diplomáticas.

En diciembre de 1995, Perú movilizó 6 000 tropas hacia la frontera en respuesta a la compra de cuatro cazabombarderos Kfir israelíes por parte de Ecuador (con el consentimiento de EEUU). A pesar de las medidas para la construcción de confianza mutua militar que se dieron en el sector disputado durante enero y febrero de 1996, el negociador peruano llegó a Quito con ejemplares de su libro que manifestaban la interpretación peruana de las negociaciones de 1947⁵⁸.

Las negociaciones se estancaron en varios asuntos incluyendo la insistencia ecuatoriana sobre un acceso soberano al Amazonas, la necesidad de

56 Marcella (1995: 1-2).

57 *Declaración de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y de los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú sobre los avances en el proceso de paz*, Brasilia, 8 de Octubre, 1995.

58 *Hoy* (Quito) 29 de diciembre, 1995 y 12, 13, 14, 23 y 26 de febrero; los bombarderos Kfir tenían motores estadounidenses, así que la venta a terceros requería la autorización de EEUU.

sus representantes de consultar constantemente a Quito en cada paso del proceso, las elecciones y el desorden político interno y los esfuerzos de los garantes en ayudar a construir confianza y bases sólidas para la resolución de las partes. Sólo tras la crisis de guerra provocada por la movilización de tropas en agosto de 1998, fue posible que los dos países hicieran las concesiones necesarias para la resolución. No obstante, Ecuador y Perú aún no podían abordar de forma directa el asunto más sensible y buscaron que los garantes propusieran una solución⁵⁹.

Los garantes insistieron en que antes de emprender esta labor, los dos congresos deberían aceptar acogerse a su decisión. En la semana posterior a la aceptación de esta exigencia, los garantes emitieron una decisión, junto con un paliativo: un compromiso de \$3 billones en ayuda al desarrollo por parte de instituciones financieras internacionales. Perú logró un objetivo principal: una comisión técnica nombrada por los garantes unos meses antes había determinado que la frontera yacía a la altura de la Cordillera del Cóndor. A cambio, Perú tenía que hacer una difícil concesión. Bajo el arreglo de los garantes se otorgaba a Ecuador el uso perpetuo de un kilómetro cuadrado del territorio peruano en Tiwintza, el destacamento que simbolizaba la guerra de 1995, con el propósito de construir un monumento a los soldados ecuatorianos. Además, en un tratado de navegación adicional contemplado por el Protocolo de Río, Ecuador tenía acceso a vías fluviales peruanas y a instalaciones portuarias permanentes en el río Amazonas. Como parte del acuerdo, Perú construiría, a su coste, vías que conectaran estas instalaciones con la costa pacífica ecuatoriana en lugar de la peruana.

El ministro de relaciones exteriores, Eduardo Ferrero Costa, quien había seguido una línea dura en las negociaciones, renunció al conocer que estos serían los términos ofrecidos por los garantes⁶⁰. Cuando estas condiciones fueron hechas públicas, se desataron disturbios en Iquitos, la principal ciudad de la Amazonía peruana. Pero Fujimori se mantuvo firme. A cambio de una salida soberana al Amazonas, los ecuatorianos aceptaron una garantía de acceso que nunca habían tenido, más la promesa de ayuda al desarrollo y la satisfacción de haber forzado a Perú a negociar al menos

59 Marcella (1999).

60 "Peru: Foreign minister resigns in midst of negotiations with Ecuador"; y entrevista confidencial de Mares en Lima a un ex diplomático de alto rango, 26 de marzo, 1999.

algo en contrapartida por el éxito militar que Ecuador había tenido en el campo de batalla del Cenepa.

Conclusiones

Esta resumida descripción del contexto histórico del conflicto de la guerra de 1995 y de su eventual resolución, aclara las inveteradas y arraigadas diferencias entre Ecuador y Perú acerca de la frontera. Estas fueron resueltas tras una breve pero intensa guerra en el área disputada, más de tres años de negociaciones entre las partes y los esfuerzos intensos de actores externos que invocaron las disposiciones acordadas en un tratado internacional. En los siguientes cuatro capítulos se analizan los factores claves que ayudan a explicar tanto el estallido de la guerra en 1995 como las razones por las cuales se logró la resolución de la disputa. Estos giran en torno a consideraciones de poder, instituciones nacionales y liderazgo en cada país, así como el rol crucial de la diplomacia hemisférica que gradualmente llevó a las partes a un punto donde los líderes políticos y militares de cada lado pudieron aceptar la solución.

Cuadro 1
Cronología histórica de la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú

1542	Expedición de Francisco de Orellana a la desembocadura del río Amazonas desde el Cuzco y Muti vía río Napo.
1717	Separación del Virreinato de Nueva Granada (que incluía la Audiencia de Quito) del Virreinato del Perú (anulada en 1723 y restablecida en 1739).
1802	Cédula (edicto) del Rey de España separando la mayoría de los territorios tras-Andinos del Virreinato de Nueva Granada y la provincia de Quito transfiriéndolo al Virreinato de Perú.
1822	Batalla del Pichincha (Mayo 1822), afirmó la independencia de Ecuador (como parte de la Gran Colombia).
1823	Conclusión del tratado fronterizo con Perú por Joaquín Mosquera, comisionado por Simón Bolívar, estableciendo fronteras sobre la base del uti possidetis de 1809; no fue ratificado por el congreso de la Gran Colombia.
1824	Batalla de Ayacucho (Diciembre 9), afirmó la independencia del Perú.

Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra

1827	Se acepta la primera solicitud de mediación a Estados Unidos hecha por el ministro de relaciones exteriores del Perú, pero el retraso de la llegada del representante de los EEUU la hace irrelevante.
1829	Batalla de Tarqui: fuerzas de la Gran Colombia derrotan a Perú y los derechos de Guayaquil son reafirmados.
1829	Tratado de Guayaquil, se establecen fronteras "iguales a los virreinos de Nueva Granada y Perú existentes antes de la independencia"; no se ejecutó debido a la separación de Ecuador de la Gran Colombia en mayo de 1830.
1830	Protocolo Pedemonte-Mosquera, establece el Maraón como la frontera entre Ecuador y Perú, nunca fue ratificado por los congresos.
1832	Tratado Pando-Noboa, reconoce las fronteras existentes "hasta que un acuerdo que arregle las fronteras sea concluido"; ratificado por las dos partes.
1859	Ocupación de Guayaquil por parte de Perú en guerra con Ecuador.
1860	Tratado de Mapasingue, por el cual Ecuador reconoce derechos territoriales de Perú bajo la Cédula de 1802. El tratado fue cancelado por el congreso en los dos países.
1887	Tratado Bonifaz-Espinoza, por el cual Ecuador y Perú acuerdan someter su disputa fronteriza al arbitraje del Rey de España; sin éxito.
1890	Tratado García-Herrera, logra un compromiso sobre las fronteras al dibujar una frontera que aproxime a los territorios que por tradición habían estado bajo la jurisdicción de cada país; ratificado por Ecuador pero no por Perú; Ecuador lo revocó en 1894.
1904	Protocolo Valverde-Cornejo, revive la opción de arbitraje del Rey de España; da recomendaciones que provocan protestas populares en los dos países y un cambio del arbitraje a la mediación y de España a Estados Unidos.
1910	Esfuerzo de la mediación de Estados Unidos, se expande e incluyen a Argentina y Brasil, quienes al final proponen el Tribunal Arbitral de la Haya; Perú acepta pero Ecuador no.
1924	Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, que reúne a las partes en Washington para la negociación, sometiendo diferencias aún existentes al arbitraje del presidente de los Estados Unidos; retrasado, aceptado por el presidente Franklin Delano Roosevelt en 1934 y que se pretendía iniciar comenzar en 1936.
1936	Acta de Lima, reafirmando el compromiso del acuerdo de 1924, se mantiene el statu quo de las fronteras "sin reconocimiento de derechos territoriales" en el ínterin.
1936-1938	Negociaciones inconclusas entre las partes en Washington con buenos oficios por parte de EEUU y los esfuerzos por expandir los buenos oficios multilaterales de los mediadores de la Guerra del Chaco.
1941	Guerra entre Ecuador y Perú (julio-septiembre), resulta en la derrota completa de Ecuador.
1942	Protocolo de Río (enero 29): tratado de "paz, amistad y fronteras" firmado por Perú y Ecuador con Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile como los países garantes, aprobado por los congresos de Perú y Ecuador el 26 de febrero.

Dos naciones en conflicto

1942	Comisión Binacional Fronteriza Ecuador-Perú formada (junio) y desplegada hacia el campo para señalar la frontera; diferencias técnicas sometidas a los garantes para su resolución en 1944 y 1945 y solución de las diferencias sobre la frontera oeste.
1945	Decisión arbitral sobre las diferencias fronterizas presentadas por Bras Dias de Aguiar.
1947	Mapeo aéreo completado por la fuerza aérea estadounidense que entregó los mapas a las partes (febrero).
1948	Orden emitida por el ministro de relaciones exteriores ecuatoriano a sus miembros de la Comisión de Demarcación de detener el trabajo en la Cordillera del Cóndor porque "el mapa no mostraba ninguna cuenca".
1960	El presidente ecuatoriano José María Velasco Ibarra declara que "el Tratado de Río es nulo" (agosto).
1981	Brote de hostilidades entre Ecuador y Perú (enero) en el área disputada de la Cordillera del Cóndor, mediada a través de la OEA por los "países amigos" (los garantes).
1991	Nuevos incidentes fronterizos que producen un "acuerdo de caballeros" entre los dos ministros de relaciones exteriores de Ecuador y Perú, desaprobado inmediatamente por Perú.
1992	Primera visita de la historia a Quito por un jefe de estado peruano, Fujimori (enero), seguido por dos viajes más durante ese año.
1995	El mayor brote de hostilidades en el área fronteriza disputada (enero); provocó el llamado, por parte de los dos países, a los buenos oficios de los países garantes contemplados en el Protocolo de Río.
1996-1998	Cuatro reuniones formales entre los ministros de relaciones exteriores de Ecuador y Perú (enero 1996 - enero 1998).
1998	Negociaciones en comisiones realizadas en las capitales de los países garantes (febrero-julio).
1998	Presentación del informe de la comisión técnica promovida por los garantes (mayo), que determinó que la frontera debía estar en los territorios altos de la Cordillera del Cóndor así como estaba estipulado en el protocolo de 1942.
1998	Activo involucramiento de los presidentes Mahuad y Fujimori en la búsqueda de resolver los obstáculos finales (julio-octubre).
1998	Resolución final ofrecida por los garantes; Acuerdo de Paz firmado por los presidentes Mahuad y Fujimori en Brasilia (octubre 26).

Fuente: Eventos hasta 1981 tomados de Krieg (1986); subsiguientes acontecimientos tomados de relatos periodísticos.

Cuadro 2

Cronología de las hostilidades de 1995, disputa fronteriza entre Ecuador y Perú

Enero 9-11	Intercambio de disparos entre patrullas militares peruanas y ecuatorianas.
Enero 24	Ecuador reconoce el Protocolo de Río y solicita el apoyo de los garantes.
Enero 26	Perú acoge la declaración de Ecuador y también solicita la ayuda de los garantes. Comienzan serios brotes de hostilidades.
Enero 31	Reunión de garantes en Brasil; invitan a participar a Perú y Ecuador, los dos aceptan.
Febrero 5	Perú acepta la propuesta de cese al fuego, Ecuador no.
Febrero 13	Perú declaró un cese al fuego unilateral, Ecuador acepta.
Febrero 17	Las partes firman el Tratado de Paz de Itamaraty junto con los garantes, pero los enfrentamientos continúan.
Febrero 28	Terminan formalmente las hostilidades con la aceptación de ambas partes de la Declaración de Montevideo que reafirma la validez del Tratado de Itamaraty.
Marzo 10	Acuerdo sobre los procedimientos firmado en Brasilia por los garantes y las partes.
Marzo 30	Comienza la separación de fuerzas ecuatorianas y peruanas.
Abril 30	Retirada de las fuerzas militares de las dos partes de la zona en disputa (noventa por ciento)
Mayo 3-30	Retirada de todas las unidades de las áreas disputadas, con la verificación de la MOMEF, excepto en los puntos de concentración designados.
Julio 25	La MOMEF establece una zona desmilitarizada, "sin afectar los derechos territoriales de las partes en conflicto".
Agosto 4	Entra en efecto una zona desmilitarizada de 528 kilómetros cuadrados.
Octubre 5-6	Reunión en Brasilia de los funcionarios de los países garantes con los viceministros de relaciones exteriores de Perú y Ecuador, donde se expresa la satisfacción con el progreso.
Noviembre 17	Declaración de la MOMEF mencionando satisfacción con el progreso en lograr un acuerdo de seguridad para una coordinación directa entre las fuerzas militares peruanas y ecuatorianas con la ausencia de incidentes.
Diciembre 27	Breve incursión militar por parte de fuerza militares ecuatorianas, protestas de Perú.

Enero 17-18	Reunión de Ecuador y Perú en Lima, con la presencia de los representantes de los garantes, con el fin de abarcar procedimientos para continuar la búsqueda de una solución pacífica.
Febrero 22-23	Reunión de Ecuador y Perú en Lima, con los garantes, para avanzar en el proceso, que incluyó el acuerdo de presentar una lista con las diferencias sustanciales persistentes que impedían lograr un acuerdo.
Marzo 6	Presentación pública de la lista de diferencias persistentes. Perú desea a demarcación final de la línea de frontera; Ecuador mantiene la inaplicabilidad del protocolo en un área y solicita acceso soberano al Marañón y al Amazonas. Las partes acuerdan continuar con las discusiones en un futuro cercano bajo el auspicio de los garantes.
Junio 18-19	Reunión de Ecuador y Perú en Buenos Aires para continuar las discusiones procedimentales con las presencia de los representantes de los garantes.
Octubre 28-29	Reunión de Ecuador y Perú en Santiago para completar las discusiones procedimentales con la presencia de los representantes de los garantes. El plan de reunirse en Brasil el 20 de diciembre de 1996 para iniciar las conversaciones sustantivas se pospone, primero por la crisis de rehenes en Lima a mediados de diciembre y luego por la sustitución del presidente de Ecuador por el congreso el 6 de febrero de 1997.
Abril 15, 1997	Las comisiones oficiales para la negociación designadas por Perú y Ecuador se reúnen con los representantes de los garantes en Brasilia con el fin de implementar el Acuerdo de Santiago del 29 de octubre e iniciar conversaciones sustantivas acerca de los impasses subsistentes.
1998	El viceministro de relaciones exteriores ecuatoriano omite referirse al acceso "soberano" al Amazonas (enero).
1998	Comisiones negocian en las capitales de los garantes (febrero-julio).
1998	Se presenta el Informe de la comisión técnica auspiciada por los garantes que determina los límites en la parte alta de la Cordillera del Cóndor según lo estipulado en el protocolo de 1942 (mayo).
1998	Los presidentes Mahuad y Fujimori se involucran activamente en resolver los obstáculos finales (julio - octubre).
Octubre 26, 1998	Garantes ofrecen una solución final y los presidentes Mahuad y Fujimori firman el Acuerdo de Paz en Brasilia.

Fuentes: Marcella (1995); Weidner (1996); reportes de periódicos; Carrión Mena (2008).

3.

Toma de decisiones presidenciales

Contexto institucional y personal

Las instituciones condicionan el comportamiento de los líderes políticos y sus opciones políticas. Al establecer precedentes y garantías constitucionales, las instituciones otorgan legitimidad a ciertos temas al tiempo que deslegitiman otros. También influyen, de forma directa o indirecta, en quién y cómo se participa en el juego político¹. El contexto institucional no es determinante pero sí afecta la importancia de los asuntos y las cosas que necesitan hacer los líderes para mantener el apoyo de sus partidarios políticos. Las habilidades del líder en idear nuevas respuestas ante los intereses de sus electores (capacidad de innovación) y su voluntad de llevarlas a cabo (aceptación del riesgo) nos ayuda a comprender el grado de maniobrabilidad y la posibilidad de formular políticas que tiene los líderes dentro de las limitaciones institucionales. El propósito de este capítulo es analizar las limitaciones más relevantes que sufrieron los líderes de Perú y Ecuador, categorizar las características de liderazgo de los cinco presidentes (Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad en Ecuador; Alberto Fujimori en Perú) y definir el contexto en el cual pueden ser entendidas las políticas que produjeron la guerra de 1995 y la paz de 1998².

1 North (1990).

2 Los cambios institucionales en cada país posteriores a 1998 no son relevantes para nuestro argumento sobre la guerra y la paz, por lo tanto no son discutidos aquí excepto cuando resaltan algún punto particular de interés.

La distinción entre instituciones democráticas y no democráticas no es suficiente para captar la variación de estas limitaciones sobre el proceso de toma de decisiones. Ecuador se democratizó en 1979, Perú en 1980; los dos países eran democracias al momento del conflicto de 1981 y cuando la guerra estalló en 1995. Si algo se puede postular, es que en los dos países la democracia era más débil en 1998, cuando se negoció la paz, que en 1995 cuando se desató la guerra³. Con el fin de entender este resultado contradictorio⁴, tenemos que profundizar más en la forma cómo estas instituciones democráticas funcionan en realidad.

La primera sección de este capítulo analiza la responsabilidad electoral y el sistema de partidos de Ecuador y Perú. Los partidos políticos son el medio principal a través del cual los ciudadanos expresan su voz en democracias representativas; por lo tanto, es fundamental comprender la habilidad de los partidos políticos ecuatorianos y peruanos para vincular a los ciudadanos con las instituciones.

La segunda sección de este capítulo examina la relación del Ejecutivo con el Congreso y la Corte Suprema; se espera que la relación presente restricciones al ejecutivo. Estas relaciones no dan una perspectiva más real del espacio disponible para los presidentes ecuatorianos y peruanos de lograr tomar decisiones políticas en sus propios términos.

La tercera sección del capítulo discute las relaciones civil-militares en los dos países, reconociendo el rol activo y a veces legítimo, aunque informal, que los militares han tenido a lo largo de la historia de Ecuador y Perú. Debido a que los golpes militares no son ejecutados sin un significativo apoyo civil⁵, sería interesante descubrir el alcance y las limi-

3 Protestas masivas en las calles y cuestionables resoluciones del congreso han derribado en tres ocasiones a los presidentes ecuatorianos (Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005). Comenzando en 1998, el presidente Fujimori exigió que su mayoría en el congreso modifique la legislación y que le otorgue mayor margen en la formulación de políticas. Ganó unas elecciones fraudulentas en la primavera del 2000 pero luego fue obligado a abandonar el país en noviembre luego de que unos videos revelaban que su principal consejero, Vladimiro Montesinos, estaba sobornando a los miembros del congreso y otras figuras importantes, como dueños de algunos periódicos.

4 Mansfield y Snyder (1995a) desarrollaron el argumento de que las democracias en transición desde el autoritarismo serían más proclives a la guerra; sin embargo, su argumento no puede explicar que el mismo contexto institucional también produce paz.

5 Stepan (1971); Rouquié (1987).

taciones que tienen los militares de influir en la formulación de políticas en ambos países.

La cuarta sección infiere las características de innovación y riesgo de los cinco líderes que tomaron partido en la guerra y la subsiguiente paz. La conclusión resume el argumento sobre las restricciones institucionales y las características de liderazgo que obraron durante el estallido de la guerra en 1995 y la firma de la paz en 1998.

Sanciones electorales y sistema de partidos (1995-1998)

El vínculo entre los votantes y sus representantes políticos es un determinante fundamental en la política de gobierno. Es esencial comprender que las normas electorales y el sistema de partidos son características claves en el vínculo votante-político. Entre las normas electorales están los procesos de votación y la duración de los mandatos; cada uno afecta la responsabilidad de los políticos electos hacia sus electores. Existen importantes compensaciones entre la rendición de cuentas y la representatividad; el número de partidos políticos también afecta esta relación. Más partidos significan más diversidad de opinión en la asamblea legislativa lo que incrementa la representatividad. Sin embargo, más partidos también aumenta la posibilidad de que los legisladores sean menos responsables frente al electorado ya que pueden culpar a los otros partidos de políticas fallidas y así se distancian del criterio más natural que tiene sus electores para evaluar su desempeño⁶. La fortaleza del partido también impacta tanto el comportamiento legislativo como la rendición de cuentas frente al electorado.

Ecuador

La forma de gobierno democrática de Ecuador en 1990 era un sistema presidencialista con un congreso unicameral que funcionaba bajo tres constituciones diferentes aprobadas en 1979, 1996 y 1998. El presiden-

6 Shugart y Carey (1992: 274).

te era electo cada cuatro años en elecciones nacionales bajo un sistema de eliminatoria: se efectuaba una segunda vuelta con los dos candidatos más votados si ninguno recibía al menos el cincuenta por ciento en la primera ronda. Los ochenta y dos miembros del congreso eran electos a través de dos procesos: doce vía lista nacional (periodo de cuatro años) y setenta a través de listas provinciales (periodo de dos años). Los escaños eran distribuidos teniendo en cuenta una representación proporcional. Los votantes escogían entre “listas cerradas”, seleccionando partidos en lugar de candidatos; *ceteris paribus*, este proceso debería reforzar a los partidos pero redujo el vínculo entre los legisladores y los electores. Los legisladores o el presidente no podían ser reelectos, evitando aún más la rendición de cuentas de los gobernantes ante su electorado.

En 1994 el electorado empezó a tener mayor influencia sobre los políticos. Ese año se reformó la constitución y permitía una reelección presidencial, pero no consecutiva, así como la reelección ilimitada de los congresistas; las primeras reelecciones se celebraron en 1996. Las elecciones legislativas fueron simultáneas con la primera ronda de elección presidencial, con elecciones de mitad de periodo para las listas provinciales; esto permitía a los votantes manifestar su opinión sobre el desempeño del presidente y votar a favor o en contra de los partidos que apoyaban al ejecutivo.

Cuando el electorado tiene muy poca influencia sobre sus representantes electos, los políticos son libres de votar con su partido (un voto “partidista”) o alineado a su preferencia política individual (un voto “personalista”). Gracias a la “fuerza de la ley”, una asamblea dominada por los votos personales dificulta que los temas controversiales sean aprobados. Los congresistas no quieren asumir la responsabilidad de adoptar una legislación que tenga relación con temas controversiales. Los partidos fuertes pueden superar este problema en la formulación de políticas al imponer disciplina a sus miembros.

Sin embargo, el comportamiento partidista en Ecuador ha sido plagado por una falta de disciplina y fraccionalismo. La insuficiencia del sistema de partidos ecuatoriano es resultado de varios factores: la multiplicidad de los partidos debido al bajo margen de votación que requieren para obtener estatus legal, la existencia de elecciones de mitad de periodo para las lista provinciales, débil identidad partidista de los votantes, una mentalidad

antipartidista promovida por los mismo políticos y los límites del mandato aplicados hasta 1996⁷.

Un buen indicador de la falta de disciplina partidista es el cambio de partido por parte de los legisladores, un fenómeno conocido en Ecuador como *cambio de camisetas*. La Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) calculó el porcentaje de los legisladores que abandonaron sus partidos durante los periodos de transición del congreso (es decir, el periodo entre la realización de las elecciones legislativas y el inicio del periodo de la nueva legislatura electa), un periodo legislativo de un año⁸. La Tabla 3.1 presenta los niveles y porcentajes de cambio de partido de los legisladores ecuatorianos entre 1979 y 1998. La existencia de legisladores independientes complica los acuerdos legislativos ya que la votación implica negociar a nivel individual en lugar de grupal. Al combinarse con los niveles de cambio de partidos, estos dos indicadores confirman la perspectiva que considera que el sistema de partidos ecuatoriano está dominado por políticos “flotantes”⁹.

Tabla 3.1
Grado de cambio de partido en Ecuador (1979-1998)

Congreso	Grado de cambio de partido (%)	Diputados independientes (%)
Primer Congreso (elegido en abril, 1979)		
Abril 1979 - Agosto 1979 transición	0	0
Agosto 1979 - Agosto 1980	28	3
Agosto 1980 - Agosto 1981	16	14
Agosto 1981 - Agosto 1982	10	7
Agosto 1982 - Agosto 1983	14	3
Segundo Congreso (elegido en enero, 1984)		
Enero 1984 - Agosto 1984 transición	8	8

7 Conaghan (1995); Mejía Acosta (1996).

8 Se incluye el grado de cambio de partido en el periodo entre agosto y septiembre de 1993 debido al alto porcentaje de cambio de partido en tan corto periodo de tiempo.

9 Conaghan (1995: 450-453).

Agosto 1984 - Agosto 1985	8	11
Tercer Congreso (elegido en junio, 1986)		
Junio 1986 - Agosto 1986 transición	1	1
Agosto 1986 - Agosto 1987	10	10
Cuarto Congreso (elegido en junio, 1988)		
Enero 1988 - Agosto 1988 transición	1	1
Agosto 1988 - Agosto 1989	1	1
Quinto Congreso (elegido en junio, 1990)		
Junio 1990 - Agosto 1990 transición	0	0
Agosto 1990 - Agosto 1991	10	10
Sexto Congreso (elegido en mayo 1992)		
Mayo 1992 - Agosto 1992 transición	3	1
Agosto 1992 - Agosto 1993	18	18
Agosto 1993 - Septiembre 1993	9	27
Séptimo Congreso (elegido en mayo, 1994)		
Mayo 1994 - Agosto 1994 transición	0	3
Agosto 1994 - Agosto 1995	21	17
Octavo Congreso (1996)		
1996	18	13
Noveno Congreso (1998)		
1998	18	9

Fuentes: 1979-1994: Proyecto CORDES de gobernabilidad (Quito: CORDES, 1997); 1996 y 1998: Mejía (2004); 1996 y 1998: *Análisis semanal* (Quito).

El cambio de partido no sólo debilita a los partidos sino que los ayuda a multiplicarse. El número real de partidos es otro criterio que nos ayuda a comprender la habilidad del congreso de funcionar de manera efectiva y de ser responsable frente al electorado. No todos los partidos son importantes y, como hemos visto, muchos curules están ocupados por independientes. En consecuencia, no podemos contar sólo a los partidos representados en el congreso. El Anexo A detalla la metodología utilizada para llegar al nú-

mero real de partidos. Puesto que el alto nivel de cambio de partido en Ecuador afecta la fragmentación legislativa al agregar valor a unos partidos y desvalorizar otros en un sólo periodo, es posible calcular el número real de partidos por años en lugar de por legislatura.

El promedio del número de partidos entre 1979 y 1998 fue 6,42. Ecuador se ubicó entre las legislaturas más fragmentadas en el mundo junto con Bélgica, Brasil, Polonia y Rusia. La desviación estándar también fue alta (1,45), pero la característica más llamativa de la experiencia ecuatoriana es que el índice más alto está en las legislaturas de mitad de periodo y no después de las elecciones. Este patrón indica que la fragmentación era determinada en su mayoría por las élites más que por la preferencia de los votantes, lo que confirma la incapacidad del votante de hacer a sus legisladores responsables. Además, las variaciones en la fragmentación en un único periodo—debido a los altos niveles de cambio de partido— indican que los votantes no determinan la composición del congreso, menos aún la composición de la mayoría de gobierno. Se realizaron tres elecciones de mitad de periodo (1986, 1990 y 1994); la que fue programada para 1998 se convirtió en la elección presidencial que reemplazó al presidente interino Fabián Alarcón, quien llegó al cargo tras el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram y la vicepresidenta Rosalía Arteaga en 1997. No obstante, el fenómeno de cambio de partido persiste, reduciendo con ello la capacidad de las elecciones de mitad de periodo de convertirse en un instrumento que permita exigir responsabilidad a los legisladores.

Perú

Desde la democratización, Perú ha tenido dos constituciones, una en 1979 durante la transición de la autoridad militar hacia la civil y otra en 1993 luego de que el presidente Fujimori cerrara el congreso en 1992 y se eligiera una asamblea. Bajo las dos constituciones, las elecciones legislativas siguieron la fórmula de representación proporcional (RP) d'Hont con lista abierta. De los múltiples sistemas de RP, d'Hont es el “menos proporcional y favorece de forma sistemática a los partidos más grandes”¹⁰. Era permitida

10 Lijphart (1994: 24). La fórmula de d'Hont utiliza el método del mayor porcentaje para designar las curules bajo la RP. Su nombre es en honor al matemático belga Victor d'Hont.

la reelección de legisladores. La lista abierta y la posibilidad de reelección aumentan la rendición de cuentas del legislador frente a su electorado. De acuerdo a la constitución de 1979, el congreso era bicameral, pero en 1993 la constitución respondió al sentimiento popular y la hizo unicameral¹¹.

Las constituciones diferían sobre la reelección presidencial. Según la Constitución de 1979, el presidente podía ser electo en varias ocasiones, pero tenía que pasar un periodo; por su parte, la Constitución de 1993 permitía reelección inmediata pero el titular del cargo debía esperar un periodo para participar de nuevo¹². La Constitución de 1979 hacía de los presidentes salientes senadores vitalicios. En general, los presidentes que buscaban la reelección debían ser totalmente responsables frente a su electorado; el periodo de suspenso exigido en la antigua constitución hubiera reducido pero no eliminado esa responsabilidad si el funcionario hubiese tenido deseo de participar en el futuro. Debido a que la nueva constitución eliminaba la designación de “senador vitalicio” y permitía la reelección inmediata, las limitaciones del Presidente se incrementaron a partir de 1993. Sin embargo, al igual que la Constitución de 1979, la de 1993 no contemplaba elecciones de mitad de periodo, de ese modo no daba la oportunidad al electorado de juzgar el desempeño de las autoridades administrativas sino hasta el final del periodo.

11 En una encuesta de mayo de 1990, el 52% de los encuestados creían que el desempeño del congreso fue “malo” o “muy malo” durante la presidencia de García (1985-1990), y el 54% deseaba que la cámara del senado y de diputados se fusionara en una sola. APOYO S.A., Lima, mayo de 1990, como lo cita Bernalles Ballesteros (1990: 239, 260).

12 En 1998, en una controversial maniobra que implicó la expulsión de tres jueces del tribunal electoral que se oponían a un tercer periodo presidencial consecutivo y alegaban que algunos miembros del congreso habían sido sobornados, el presidente Fujimori fue capaz de obtener del congreso una decisión que no contemplaba su primera elección bajo la anterior constitución. Esta determinación inconstitucional le permitió participar por tercera vez consecutiva en las elecciones presidenciales del 2000, al argumentar que su elección, en 1995, fue su primera elección bajo la nueva constitución de 1993.

Tabla 3.2
Número real de partidos políticos, Perú

Año	Cámara	Número real de partidos políticos
1980	Senado	3,43
1980	Diputados	2,50
1985	Senado	2,60
1985	Diputados	2,18
1990	Senado	4,04
1990	Diputados	4,14
1995	Unicameral	2,92
2000	Unicameral	3,78

Fuente: Cálculos de Lydia Tiede basados en los datos de IFES guía de elecciones del 2000 (www.electionguide.org/results.php?ID=650/, visitado el 19 de julio de 2007), utilizando la fórmula del Anexo A).

La inestabilidad del sistema de partidos peruano es contraria a la de Ecuador. De los doce países latinoamericanos estudiados por Scott Mainwaring y Timothy Scully, Perú experimenta un grado mucho mayor de volatilidad electoral (de una elección a otra, el cambio neto en las curules es compartido por todos los partidos), mientras que Ecuador fue el cuarto más alto¹³. El número real de partidos de Perú era mucho menor al promedio de Ecuador de 6,42, aunque éste tiene una alza notoria en el contexto de la crisis de 1990 (ver Tabla 3.2).

En síntesis, tanto en Perú como en Ecuador el electorado enfrentaba serios obstáculos para hacer que sus autoridades nacionales electas rindan cuentas. Pero la Constitución de 1993 en Perú, así como las reformas constitucionales de 1994 en Ecuador, aumentaron la responsabilidad electoral a las puertas de la guerra de 1995. Al momento que el tratado de paz fue ratificado en 1998, la rendición de cuentas estaba debilitándose en los dos países. En Perú los ciudadanos expresaron su descontento a través de protestas y disturbios, en particular en la ciudad selvática de Iquitos. En Ecuador, el congreso removió de su cargo al presidente electo en 1997, dando paso a un gobierno interino que quedó a cargo hasta las nuevas elecciones presidenciales realizadas a mediados de 1998.

13 Mainwaring y Scully (1995: 6-7).

Relaciones del Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial

Los atributos del sistema de partidos, aunque necesarios para el estudio, no son suficientes para tener una comprensión más útil de las dinámicas del gobierno democrático, en particular de sistemas presidencialistas como los de Ecuador y Perú. Como enfatizan Scott Mainwaring y Matthew Shugart¹⁴, la clave de un apropiado entendimiento de los regímenes presidencialistas en América Latina está en la interacción entre el diseño institucional del sistema de gobierno y el sistema de partidos.

Ecuador

En el sistema político ecuatoriano¹⁵, los presidentes tienen poderes proactivos y reactivos en su relación con el congreso. Los jefes de estado pueden hacer propuestas de legislación al congreso; si la cataloga como “urgente” (sólo legislación económica), el congreso tiene hasta quince días para tramitarla antes de que se convierta automáticamente en ley. Si el congreso está fragmentado y no puede llegar a un acuerdo acerca de qué hacer con la propuesta presidencial, esta disposición es similar a la facultad del presidente de hacer modificaciones por decreto¹⁶. Además, el presidente puede convocar a un referendo nacional para tratar un asunto, “el cual, según su criterio, es de gran importancia para el estado”, en especial sobre enmiendas constitucionales y de ratificación de tratados internacionales que han sido rechazados por el congreso¹⁷.

El alto grado de fragmentación en un solo periodo legislativo (debido al cambio de partido y al gran número de partidos reales) sugiere que las élites partidistas son más importantes que los votantes al momento de determinar la composición del congreso, así como también la composición de la mayoría de gobierno. Uno de los resultados es que el partido del pre-

14 Mainwaring y Scully (1995).

15 En este punto tomamos el bosquejo de la constitución ecuatoriana provista por Carey, Amorim Neto y Shugart (1997).

16 Carey y Shugart (1998: 5-11).

17 Shugart y Carey (1992).

sidente nunca controlaba el congreso: promulgar una legislación requería una coalición entre partidos.

Asimismo, el jefe de estado podía designar y remover a los ministros de su gabinete sin ninguna restricción. No obstante, los miembros del gabinete presidencial podían ser censurados por una mayoría parlamentaria a partir de una vaga definición de “violaciones cometidas en el cumplimiento de sus labores”. De 1979 a 1998 casi el diez por ciento de los ministros fueron censurados¹⁸. Un ministro censurado por el congreso no podía ocupar ningún otro cargo público durante ese periodo presidencial. El presidente podía declarar el estado de emergencia, el cual el congreso podía revocar, pero sin necesidad aprobar el decreto, en casos de invasión externa o disturbios internos. El jefe de estado podía por decreto adelantar la recaudación de impuestos, imponer censura y suspender garantías constitucionales en casos de ser declarada una emergencia nacional. Además, el presidente administraba un “fondo de reserva” que no estaba sujeto a la autorización o supervisión por parte del congreso, excepto en casos de supuesta corrupción.

El presidente no tenía poder de veto sobre el presupuesto, pero en cuestiones no presupuestarias el congreso no podía reconsiderar, por el lapso de un año, ningún proyecto de ley que haya sido vetado por el presidente. Sin embargo, el congreso era capaz de convocar a un referendo vinculante sobre los proyectos vetados por el presidente. Si el veto del presidente se refería sólo a una parte del proyecto de ley, el congreso podía rectificar la sección (lo que resultaba en la promulgación del proyecto de ley) o invalidar el veto con las tres cuartas partes de los votos.

El congreso también demostraba su voluntad de hacer un uso cínico de las disposiciones constitucionales; en febrero de 1997, el congreso votó a favor de destituir al controversial presidente Abdalá Bucaram con el argumento de “incapacidad mental” a pesar de no haberle sometido a ningún examen médico. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia ordenó su arresto acusándolo de corrupción, los militares consideraban juzgarlo por traición y el congreso le prohibió la capacidad de ser electo para cargos públicos, una acción ratificada en un referendo nacional¹⁹.

18 Mejía Acosta (1996: 227).

19 *NotiSur* (1997). “Reforma contra Bucaram”; Rosales (1977); “Ecuador interim government calls referendum as Supreme Court orders arrest of former president”.

El congreso designó a los miembros de la Corte Suprema por un periodo de seis años y podían ser reelectos. El nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales de Justicia fue parcelado de acuerdo a la proporción que los partidos políticos mantenían en el congreso²⁰. Pero en la práctica, cada dos años el congreso era electo y la distribución de la fuerza partidista cambiaba, lo que resultó en la “renovación” de algunos jueces de la Corte Suprema. El cambio más notable acontecía cada cuatro años cuando se elegía a un nuevo presidente y sus partidarios en el congreso buscaban una corte más complaciente. El plebiscito de 1997 mostró que el electorado no quería que la Corte Suprema sea “politizada”, así que el congreso removió de su cargo a los treinta y un jueces y nombró nuevos²¹. El fiscal general también era nombrado por el Congreso, y todos los nombramientos judiciales eran propensos a la censura del congreso. Bajo la Constitución de 1998, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia adquieren un carácter vitalicio. El nombramiento de nuevos jueces estaba sujeto a aquellos que poseían una carrera judicial y requerían las tres cuartas partes de los votos existentes en las cortes²². Estas dos disposiciones produjeron una significativa independencia de la Corte Suprema, circunstancia que no existía antes de 1998.

Enmiendas constitucionales podían ser propuestas por los legisladores, el presidente, la Corte Suprema o vía referendo. La aprobación de las enmiendas requería el común acuerdo de las dos terceras partes de los diputados en dos rondas separadas. Un presidente que rechazara total o parcialmente una enmienda aprobada por el congreso, podía someterla a referendo. El presidente también tenía la capacidad de convocar a referendo si una enmienda propuesta era total o parcialmente rechazada por el congreso.

Perú

Las Constituciones de 1979 y 1993 fortalecieron el poder del presidente, debido a que los congresistas vieron en los estancamientos entre el legislativo y el poder ejecutivo la causa principal del golpe de estado de 1968 y el

20 Hoy (1996) “Jueces unen a políticos”; Hoy (1997). “¿Cómo despolitizar la justicia?”.

21 *NotiSur* (1997). “Congress Acts repeatedly ‘for the last time’”.

22 Artículo 202, Constitución del Ecuador, 1998.

autogolpe de 1992²³. No obstante, las limitaciones impuestas por el legislativo al ejecutivo continuaban siendo importantes, por eso la Constitución de 1993 debería ser vista como una tendencia hacia reforzar el pasado, en lugar de romper con él.

El congreso podía censurar a un ministro por razones no penales. Un ministro censurado era obligado a renunciar. Bajo la Constitución de 1979, si el congreso censuraba a tres ministros el presidente podía clausurar la cámara baja y llamar a nuevas elecciones dentro de los siguientes treinta días; considerando las reglas electorales de la época, esta amenaza de disolución prevenía el uso excesivo de la censura por parte del congreso. La disolución no podía aplicarse en el último año del periodo presidencial o durante un estado de sitio (durante una guerra externa o interna). Si las elecciones no eran convocadas dentro del tiempo establecido, la cámara disuelta se reconstituía a sí misma y destituía al gabinete presidencial; ningún miembro del gabinete podía continuar en posición durante el periodo presidencial. El senado, sin embargo, no podía ser disuelto bajo ninguna circunstancia²⁴.

Restricciones similares sobre el ejecutivo durante el proceso de disolución del congreso permanecieron en la Constitución de 1993. El congreso elegía una comisión permanente conformada por los miembros de los partidos representados en el congreso proporcional a su número. La comisión tenía el poder de destitución, con el congreso actuando como jurado. El senado fue suprimido y reemplazado por un único cuerpo legislativo; en esta ocasión era la comisión permanente la que no podía ser disuelta. La comisión permanente y el congreso tenían el poder de examinar cualquier decreto emitido por el ejecutivo en el transcurso de la vigencia de su periodo²⁵. De acuerdo a las dos constituciones, una votación simple podía revocar un veto presidencial sobre la legislación²⁶.

En 1993 se fortaleció, en algún grado, el poder de decreto del ejecutivo, aunque los presidentes anteriores Fernando Belaúnde Terry y Alan García

23 Graham (1993; 212-217); una excelente visión general es McClintock (1994).

24 Artículo 227-230, Constitución del Perú, 1979.

25 Artículo 134-136, Constitución del Perú, 1993.

26 La mayoría en las dos cámaras, como dice el artículo 193, Constitución del Perú 1979; artículo 108, Constitución del Perú, 1993.

Pérez utilizaron sus poderes de decreto de forma amplia (emitiendo 2 086 y 2 290 decretos respectivamente)²⁷. Las dos constituciones estipulaban que el congreso delegaba el poder de decreto al presidente en asuntos y periodos específicos y que el congreso tenía la capacidad de anular el decreto²⁸. Después de 1993, el ejecutivo podía decretar el estado de emergencia o de sitio pero no en asuntos que “la comisión permanente no pueda delegar”. Los estados de emergencia (durante momentos de desorden interno), sólo requerían notificar al congreso y no podían exceder los sesenta días sin emitir un nuevo decreto. Los estados de sitio (durante guerras) no podían exceder los cuarenta y cinco días; el congreso tenía el derecho a convocar, y cualquier extensión el estado de sitio requería la aprobación del congreso²⁹.

La ampliación de los poderes del ejecutivo en la Constitución de 1993 fortaleció la capacidad del presidente Fujimori para lograr sus objetivos políticos, pero también tuvo la ventaja de tener una mayoría en el congreso en las dos elecciones legislativas de 1993 y 1995. Esta combinación hizo prácticamente imposible que la oposición impida que el presidente Fujimori usurpe de forma progresiva los procedimientos democráticos a partir de 1998, culminando con su fraudulenta elección en el año 2000.

Teniendo poderes para decretar, una estructura de partidos políticos y la proscripción contra la reelección inmediata, los presidentes Belaúnde y García hubiesen actuado con menos limitaciones institucionales que el presidente Fujimori bajo la nueva constitución. A pesar de que la coalición de centro derecha del presidente Belaúnde controlaba el congreso, él buscó cumplir su agenda por medio de decretos. También era consciente que a su edad (setenta y ocho al momento de la elección) la reelección posterior a un periodo de gracia estaba fuera de todo alcance. El partido del presidente García también tenía mayoría en el congreso, pero él también hizo un uso amplio de sus poderes para decretar. Ninguno de los dos presidentes hizo cambios significativos en sus programas de gobierno aún frente a la precipitosa caída en los indicadores de popularidad. El presidente Belaúnde

27 McClintock (1994: 309); el número de decretos es tomado de Abad y Garcés (1993: 103).

28 Artículo 118, XIX, Constitución del Perú, 1979; artículos 104 y 137, Constitución del Perú, 1993.

29 Encuestas realizado por APOYO y CPI (Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C.) como aparece citado en Prieto (1992).

terminó su periodo con un nivel de aprobación menor a veinte puntos y García con un puntaje un poco mayor a diez. El presidente Fujimori comenzó a experimentar una caída en su popularidad en 1998; el plan de organizar su reelección pudo haber sido uno de los factores más importantes en el esfuerzo por manipular los procesos democráticos a su favor. Una preocupación adicional era el alto nivel de popularidad del entonces alcalde de Lima, su rival más probable para las elecciones del año 2000.

Se ha demostrado que las restricciones institucionales no impidieron que Fujimori cerrara el congreso y purgue al poder judicial en 1992. Su habilidad para superar estas limitaciones constitucionales fue en esencia el resultado del decline de la legitimidad tanto del congreso como de la magistratura a los ojos de los ciudadanos, la voluntad de los militares de apoyar un *autogolpe* y la preocupación del público sobre la hiperinflación y la guerrilla de Sendero Luminoso. Inmediatamente después del golpe, 71% de los encuestados aprobó el cierre del congreso, 89% aprobó la reestructuración de la corte y el 86% creía que Fujimori debía permanecer en el poder³⁰.

Sin embargo, el presidente Fujimori fue restringido por la respuesta inmediata que generó la suspensión de la democracia en su país. La Organización de Estados Americanos (OEA), en reunión de emergencia en Nassau, Bahamas, bajo las disposiciones de la Resolución de Santiago (Resolución de la OEA 1080), exigió la restauración de los procedimientos democráticos. Fujimori aceptó la petición y acordó llamar a elecciones de una asamblea constituyente (Congreso Constituyente Democrático) con el propósito de redactar una nueva constitución y de funcionar como el poder legislativo hasta las próximas elecciones programadas para 1995. Considerando el apoyo popular con el que contaba en esa época (aumentado por la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán Reynoso, en septiembre de 1992), no fue insólito que sus partidarios lograran la mayoría absoluta en las elecciones de 1992 (cuarenta y cuatro de ochenta

30 Las constituciones latinoamericanas proveen varios medios por los cuales los gobiernos pueden suspender las garantías constitucionales en periodos de desorden interno. Además, en la historia los militares fueron dotados de forma explícita con el rol de “garante” de la constitución, una tarea que con regularidad llevaba a grupos civiles y militares a respaldar una participación activa de los militares en el gobierno en tiempo de agitación política y económica. Sin embargo, con la transición democrática latinoamericana entre 1978 y 1991, la mayoría de las nuevas constituciones, incluyendo las de Ecuador y Perú, eliminó este rol de garantes. Ver Loveman (1993).

curules). La nueva constitución, que incrementó las prerrogativas del jefe de estado en cuestiones de política pública, entre otros cambios significativos, fue aprobada con un estrecho margen en un referendo al año siguiente. La restauración de los procesos democráticos bajo la constitución de 1993 tuvo el efecto adicional de aumentar las restricciones institucionales internas del presidente Fujimori, así como aquellas derivadas de la necesidad de tener que responder a sus partidarios. Su coalición también ganó una estrecha mayoría en las elecciones legislativas de 1995 efectuadas en el contexto del éxito frente a Sendero Luminoso, el control de la hiperinflación y la restauración del crecimiento económico; por lo tanto, Fujimori continuaba teniendo el apoyo que necesitaba en el congreso para llevar a cabo su agenda política. En pocas palabras, en 1995 Fujimori hubiese tenido dificultades para justificar el derrocamiento del sistema constitucional cuando tanto el terrorismo como la hiperinflación habían sido derrotadas, su partido controlando el congreso y cuando según algunas encuestas él estaba en desventaja frente a su rival.

Relaciones civil-militares

Durante periodos de grandes cambios sociales, políticos y económicos, las normas institucionales ayudan a determinar si los civiles apoyan a las demandas militares de restringir los derechos políticos de aquellos que cuestionan el camino que ha tomado la nación para encontrarse a sí misma. Restricciones sobre los disidentes civiles implica un aumento en el poder policial del estado, lo que afecta de forma directa la posición de los militares en la sociedad³¹.

Ecuador y Perú llevaron a cabo su transición a la democracia durante los años ochenta con una relación civil-militar mejor caracterizada como

31 Existen cuatro formas ideales para las relaciones civil-militares. En las dos primeras, “dominio-civil” y “dominio-militar”, un lado controla el otro y tiene el poder de identificar las principales amenazas que enfrenta el país y la respuesta apropiada ante estas amenazas. En el tercer tipo, “un pacto entre iguales”, las dos partes comparten por igual la capacidad de determinar amenazas y políticas. En el último tipo, “esferas paralelas de acción”, los actores civiles y militares tienen esferas separadas pero paralelas de acción. Ver Mares (1998).

una *esfera paralela de acción*³². Los políticos estaban a cargo del desarrollo de la riqueza nacional y la estabilidad interna. A su vez, los militares tenían el monopolio legítimo de todos los asuntos relacionados con la seguridad, puesto que esta división del trabajo fue incorporada en los términos de la transición.

Ecuador

Los militares ecuatorianos moldearon la transición a la democracia en la década de 1970 en muchas formas, con el fin de moderar el conflicto de los civiles (incluyendo la prohibición del candidato populista Asaad Bucaram, tío del futuro presidente Abdalá Bucaram quien sería destituido por el congreso), fortalecer la capacidad del gobierno civil y limitar la “intromisión” de los civiles en la organización militar³³. Las relaciones civil-militares en Ecuador otorgaron a los militares ecuatorianos una autonomía formal e informal. La constitución de 1979 les dio a los militares un rol social y económico en el desarrollo del país, vinculándolo con la seguridad nacional. El congreso tenía la responsabilidad de ejercer un seguimiento sobre la política de defensa; pero los civiles carecían de experiencia en asuntos de defensa, lo que dificultaba una efectiva supervisión electiva. A los militares se les garantizaba una parte de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo; esto reducía el control civil sobre el presupuesto militar. Se consideraba un acto de traición difamar a las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas eran la institución más respetada durante este período de tiempo, superando por mucho al congreso y la presidencia³⁴. El

32 Bustamante (1988); Isaac (1993). Esta podría ser una típica transición para los militares que buscan dejar el gobierno y concentrarse en sus tareas profesionales. Referencia a Sereseres (1998).

33 *NotiSur* (1995). “Ecuador: Institutional crisis continues with investigation of presidente Sixto Durán Ballén”; Bonilla (1997).

34 En la controversia sobre la destitución de Bucaram, el congreso y la vicepresidencia se disputaban la sucesión. Así que durante algunos días Ecuador tuvo tres presidentes porque Bucaram rechazó su salida. Al comienzo las fuerzas armadas permanecieron aislada a pesar de los esfuerzos del presidente de lograr su respaldo para defender la constitución. Al final, cuando decidieron retirar su apoyo a Bucaram, se rehusaron a nombrar a su sucesor, insistiendo que el congreso y la vicepresidencia debían resolver el asunto. Aunque las fuerzas armadas, junto con la embajada de los EEUU, estaban a favor de nombrar al vicepresidente, todos aceptaron la maniobra del congreso que otra

apoyo popular con el que contaban aumentó mucho la influencia de los militares en la política. Algunos elementos de la derecha política abogaban por una intervención militar en contra de los gobiernos de izquierda. Cuando se dio la posibilidad de que Abdalá Bucaram ganara las elecciones presidenciales de 1988, las encuestas de opinión mostraban un apoyo mayoritario hacia un golpe de estado militar si con ello se impedía que Bucaram llegase al poder. Cuando Abdalá Bucaram ganó las elecciones en 1996, algunos civiles albergaban aún esta posibilidad. En particular, el presidente León Febres Cordero (1984-1988) buscó utilizar a los militares en sus disputas con el congreso y numerosas fuerzas sociales.

A pesar de los altos niveles de popularidad, los militares no dominaron el gobierno. Ecuador es dirigido por civiles y los militares prefieren que sea así. En los diecinueve años de democracia que precedieron al acuerdo de paz de 1998, sólo se intentó un golpe de estado (por el comandante de la fuerza aérea en contra de León Febres Cordero en 1986), y fue anulado por la misma fuerza armada. Incluso las fuerzas armadas se mantuvieron neutrales cuando el congreso actuó al margen de la constitución y destituyó a Bucaram en 1997, pasó por alto la vicepresidencia e instaló su propio líder en la presidencia³⁵. Manifestantes exigieron a las fuerzas armadas que expulsen a Mahuad en el 2000; la opinión pública aceptaba el uso de la fuerza para obligar su reemplazo aún cuando el golpe en su contra había fallado. Estas situaciones ilustran que la repetitiva recurrencia de los civiles al uso de medios inconstitucionales para desbancar líderes, no se restringe al episodio de 1997 y las peculiaridades de la presidencia de Bucaram. Estos episodios ilustran el alto apoyo que tienen los militares para inclinar la balanza en una disputa y afectar el resultado final.

vez eludía a la constitución y posesionó al líder del poder legislativo en la presidencia. Ver *Hoy*, 29 de enero-13 de febrero, 1997, para una discusión de la crisis, en particular "Los militares tras Rosalía" y "EE.UU. no ha intervenido en la crisis"; *NotiSur* (1997) "Ecuador: Congress votes to oust president Abdalá Bucaram"; Mares, entrevista con Adrián Bonilla, 8 de abril, 1997.

35 Crabtree (1992: 108-112); Mares, entrevista con Cesar Azabache (Defensoría del Pueblo), 5 de abril, 1999.

Perú

El presidente peruano tiene la iniciativa en la política de seguridad nacional; sin embargo, el control operacional está muy concentrado en manos de los militares. En 1981 Belaúnde trató de usar fuerzas especiales de la policía (Sinchis) para enfrentar a la guerrilla de Sendero Luminoso en Ayacucho, varios meses después estas fuerzas fueron retiradas debido a incidentes de mal comportamiento que indignaron a la población local. Frente a la amenaza de un fortalecimiento de la guerrilla, Belaúnde (con aprobación del congreso) declaró a siete provincias del área de Ayacucho como Zonas de Emergencia, condición que suspendía algunas garantías constitucionales y colocaba a la región bajo el control político de los comandantes generales de las bases militares locales. Al principio, el presidente García intentó fortalecer el control civil sobre las fuerzas armadas al crear el Ministerio de Defensa y desarrollando sus propios agentes paramilitares y de inteligencia que operaban fuera del ministerio. Sin embargo, su decisión de depender del ejército y la Guardia Republicana para terminar con una revuelta en la prisión provocada por internos de Sendero Luminoso en 1986 y su intento de promover a simpatizantes de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) dentro del cuerpo de oficiales, frustraron estos esfuerzos³⁶.

Con el presidente Fujimori, las relaciones civil-militares evolucionaron hacia una *relación dominación-subordinación* en la cual Fujimori, un civil, era el dominante. En este tipo de relación la parte dominante es quien identifica las amenazas y diseña los mecanismos apropiados. Estas acciones responden a los intereses y percepciones particulares de la parte dominante. El golpe de Fujimori en 1992 resolvió a favor del presidente el desacuerdo entre civiles sobre el rol apropiado de los militares en periodos de luchas políticas entre los poderes legislativo y el ejecutivo.

El presidente Fujimori hizo un trato con uno de los grupos de oficiales que competían entre sí, con el propósito de ganar el apoyo necesario para su gobierno³⁷. Algunos analistas consideran que los militares imponía severas restricciones a Fujimori: en 1995 garantizó a los militares una amnistía

36 Mares, entrevista a Azabache.

37 Stokes (1996: 66-71).

general en cualquier caso de violación de derechos humanos efectuada en su lucha contra la subversión interna o el narcotráfico; de igual manera, en 1992 anunció que las cortes militares tendrían jurisdicción sobre los juicios de civiles que sean acusado de crímenes contra la seguridad nacional³⁸. No obstante, el presidente argentino Carlos Menem, cuyas posturas anti-militares son ampliamente reconocidas³⁹, también otorgó amnistía a los militares en un esfuerzo por terminar lo que él consideraba un corrosivo debate sobre los derechos humanos⁴⁰. En este caso, el presidente Fujimori responsabilizó a las cortes militares de los juicios a presuntos terroristas porque el sistema judicial civil había colapsado por completo debido a los largos retrasos y las sistémicas amenazas y asesinatos de jueces por parte de Sendero Luminoso.

Además, mantuvo al General Nicolás Hermoza de Bari como jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, incluso después de su retiro. Esto no sólo era algo sin precedentes sino que los militares se opusieron a esta designación desde el inicio, porque Hermoza no reunía los requisitos de mérito establecidos para el cargo. También, durante la guerra de 1995, el presidente Fujimori decidió ir a Tiwintza acompañado por la prensa, contrariando la recomendación de los militares⁴¹. También removió a Hermoza del cargo luego de que éste se atribuyese el crédito del éxito de la operación en contra del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), grupo guerrillero que en abril de 1997, retuvo al embajador del Japón y otros rehenes; adicional a esto, se opuso al acuerdo diplomático que se estaba formando con Ecuador en agosto de 1998. En resumen, el presidente Fujimori mantuvo la iniciativa con los militares, estableció una clara distinción entre asuntos operacionales y policiales y tuvo la voluntad de intervenir en cuestiones operacionales cuando éstas afectaban su programa político⁴².

38 Pion-Berlin (2001); Escudé (1997).

39 Menem fracasó porque las juntas militares fueron acusadas, en 1998, de secuestrar y vender los bebés de los prisioneros políticos, un crimen que no había sido considerado dentro de la amnistía. Asimismo, en el 2007 una corte federal desechó los perdones. McDonnell (2007).

40 Morey (1997).

41 Mares, entrevista a Luis Huerta (Comisión Andina de Juristas), 25 de marzo, 1999.

42 Mejía Acosta (1996: 16-17). Sobre las reformas económicas neoliberales ver Collins (1997).

Características del líder

Las cualidades personales que el jefe de estado aporta al proceso de toma de decisiones pueden ser, y usualmente son, cruciales en determinar los resultados políticos. La Tabla 1.5 del primer capítulo ilustra la relación entre innovación y aceptación del riesgo y las limitaciones institucionales bajo las cuales opera el líder. Como indica la tabla, el innovador promueve nuevas ideas, mientras que el arriesgado intenta alterar el status quo. Un innovador que no acepta el riesgo, lleva las nuevas perspectivas hasta el punto que el contexto institucional lo permita; para el arriesgado que no es innovador, los ajustes institucionales son vehículos para las viejas prácticas. Un jefe de estado que no es ninguno de los dos, se aferra a las políticas tradicionales dentro de las instituciones y procedimientos existentes.

Metodológicamente, no es correcto utilizar las decisiones políticas relacionadas con la guerra de 1995 y el camino tortuoso hacia la paz de 1998, para evaluar las características de los líderes ecuatorianos y peruanos y determinar en qué grado estas características puedan explicar las decisiones políticas. En Ecuador y Perú los presidentes enfrentaron fuertes desafíos políticos y económicos internos que no estaban relacionados con el conflicto y su resolución; sin embargo, podemos utilizar sus respuestas a estos desafíos con el fin de averiguar si fueron innovadores o arriesgados.

El presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996: presidente durante la guerra de 1995) fue conservador e inicialmente adoptó políticas conservadoras estándar para tratar la crisis económica: cortes presupuestarios, el incremento en los precios de los servicios provistos por el estado (energía y derivados del petróleo), reducción de la contratación pública y devaluación del tipo de cambio. Esta fue la década del Consenso de Washington que promovía la economía de mercado; la privatización, mínimas regulaciones estatales y promoción de los tratados de libre comercio con los vecinos (pero no con Perú), también fueron medidas estándar tomadas por la administración de Durán Ballén⁴³, aunque algunas de sus reformas fiscales eran vanguardistas. En el contexto político ecuatoriano, crear un nuevo partido político (Partido Unido Republicano, PUR) para postularse a cargos públicos no es innovador

43 Mejía Acosta (1996: 18-20).

(Bucaram y un grupo indígena hicieron lo mismo), y los esfuerzos de privatización de Durán Ballén fueron muy cautos.

Además, a pesar de que al comienzo de su periodo el partido de Durán Ballén sólo tenía el diez por ciento de las curules del congreso (que se desplomó a cinco por ciento luego de las elecciones de mitad de periodo), en general el congreso pasó todas sus reformas, incluso aquellas que se originaban de sus poderes ejecutivos. Esto es un indicador de que Durán Ballén fue, en el mejor de los casos, un innovador moderado durante su periodo⁴⁴.

Abdalá Bucaram (agosto 1996-febrero 1997) tenía un temperamento volátil; su administración, aunque de corta duración, fue en extremo corrupta. Durante su campaña electoral sus antagonistas políticos lo llamaban “El Loco” debido a su tendencia de tomar en grandes cantidades, bailar descontrolado y cantar ruidoso; Bucaram aceptó complacido el sobrenombre. Una vez en el cargo, adelantó propuestas fiscales y monetarias que fueron rechazadas por el congreso porque “carec[ían] de credibilidad política y económica”⁴⁵. Aunque todos los partidos estaban en su contra y aumentaba el llamado a las fuerzas armadas para que lo derroquen, Bucaram no cambió su comportamiento. Por lo tanto, es posible definirlo como un innovador imprudente y un líder arriesgado.

Fabián Alarcón (presidente interino, febrero 1997-agosto 1998) fue muy cauto y moderado durante su mandato. Aunque era claro que él estaba en el cargo hasta que se efectuaran las nuevas elecciones presidenciales, Ecuador continuó experimentando serios desafíos sociales y económicos, incluyendo el surgimiento de un nuevo partido político que representaba a la ignorada población indígena. Un innovador y arriesgado hubiese intentado llevar los límites de su mandato más allá de su estatus interino y promover los cambios que hubiera pensado necesarios; Alarcón no lo hizo.

Jamil Mahuad (agosto 1998-enero 2000) inició su mandato con reformas fiscales y financieras moderadas que generaron el apoyo del congreso, en el cual su partido controlaba el 35 por ciento de las curules. Pero a medida que la crisis económica se agudizaba y perdió el control, en especial en el sector bancario, Mahuad llevó adelante reformas más agresivas. Tras una

44 Mejía Acosta (1996: 284).

45 Palmer (2006: 223).

retirada masiva de depósitos de los bancos, la primera respuesta de Mahuad fue hacer responsables a los bancos de los créditos que ellos habían emitido y luego congeló las cuentas de los depositantes. El presidente buscó apoyo en la línea de derecha del congreso, pero cuando este intento falla logra de manera exitosa aliarse con la izquierda. Sin embargo, protestas masivas y constantes transcurrieron durante toda la segunda mitad del año 1999.

Convencido de que eran necesarias medidas drásticas, Mahuad empezó a dolarizar la economía, provocando su derrocamiento en enero del 2000 por una coalición entre grupos indígenas y oficiales militares. A pesar de que el golpe de estado fue frustrado, Mahuad fue forzado a dimitir a su cargo a favor de su vicepresidente. En conjunto, la corta presidencia de Mahuad proporciona material suficiente para caracterizarlo como innovador y arriesgado.

Llevando nuestra mirada hacia el Perú, Alberto Fujimori (1990-noviembre 2000), durante la década de su presidencia, tomó muchas decisiones de política pública que fueron innovadoras y arriesgadas. Tras tomar posesión del cargo, promovió una dramática liberalización de la economía que sorprendió a sus partidarios, enfureció a algunos de ellos y obtuvo muy poco apoyo en el congreso –pero de todas formas continuó. En 1992 el presidente Fujimori respondió, a lo que él consideraba una oposición legislativa a sus políticas internas, cerrando el congreso y suspendiendo la Constitución de 1979. Luego de ser presionado por la comunidad internacional a restaurar la democracia, también estuvo interesado en redactar una nueva constitución diseñada para legitimar reformas neoliberales orientadas al mercado al tiempo que creaba un poder legislativo unicameral y aumentaba algunos poderes presidenciales.

Sobre la disputa fronteriza, Fujimori se aprovechó de una Disputa Internacional Militarizada (DIM) en 1991 con el propósito de presionar hacia una solución definitiva, aunque recibió duras críticas del congreso por no haber negociado de manera más severa con Ecuador⁴⁶. Entre 1991 y 1993 Fujimori ofreció a Ecuador un paquete que relacionaba proyectos de desarrollo económico, un puerto libre en el Amazonas, medidas recíprocas de seguridad y limitación de armamento a lo largo de la frontera a cambio

46 Pons Muzzo (1994: 364).

de una demarcación del límite sobre la base del protocolo de 1942. Su viaje a Ecuador, con el fin de dar detalles sobre sus propuestas económicas, representó la primera visita de un presidente peruano; en total iría en tres ocasiones.

La Tabla 3.3 presenta un resumen de las características de liderazgo de los jefes de estado de Ecuador y Perú en términos de innovación y riesgo.

Tabla 3.3
Características de los líderes peruanos y ecuatorianos

Arriesgado/Innovador	Arriesgado/ No Innovador	Innovador/ Aversión al riesgo	Aversión al riesgo/ No innovador
Mahuad y Fujimori de un modo determinado Bucaram, imprudente	Ninguno	Durán Ballén innovador moderado	Alarcón

Conclusiones

El contexto institucional de Ecuador y Perú tiene similitudes y diferencias. Los políticos son destituidos de sus cargos tanto en la rama legislativa como en la ejecutiva, lo que indica que en última instancia ellos rinden cuentas a su electorado, aunque el grado de responsabilidad varía entre los dos países así como a través de tiempo dentro de cada uno de ellos.

Las instituciones democráticas peruanas prevén importantes limitaciones sobre el presidente, pero éstas dependen de la presencia de un sistema de partidos fuerte. Si bien es cierto que Fujimori contribuyó al debilitamiento del sistema de partidos, éste ya estaba en decadencia al momento que su posesión en 1990. El poder judicial era una restricción muy débil, no a raíz de la interferencia por parte del ejecutivo *per se* sino debido a su histórica falta de independencia y a que el sistema había sido desbordado por la crisis de la insurgencia de los años ochenta. El contexto institucional del Perú, tanto formal como informal, proveía al jefe de estado con un amplio margen político una vez que el presidente era electo y su partido controlaba el congreso.

El contexto operativo institucional dentro del cual Ecuador se relacionaba con Perú se caracterizaba por dos relaciones claves; una, entre los poderes legislativo y ejecutivo y la otra referente a las élites políticas, partidos y el electorado. En la relación legislativa-ejecutiva el congreso prevalecía. Mientras el ejecutivo buscaba dramáticos cambios económicos (reformas liberales), el congreso demostraba de forma continua que podía bloquear esas políticas. La intromisión del congreso en el poder judicial impidió que éste cumpla un efectivo papel de mediador o de autoridad que ayude a establecer una distinción entre los dos poderes del estado. Sólo los militares podían detener al congreso, pero esto hubiera sido ir más allá de su rol institucional formal, al mismo tiempo esta actitud incrementaba los costos potenciales de ser políticamente activos. También el temor a entrar y formar parte del día a día de la política los mantenía al margen.

De acuerdo a nuestra hipótesis acerca de las características de liderazgo y las limitaciones institucionales (Tabla 1.5 y 3.3), el presidente Fujimori era un innovador y un arriesgado que enfrentó distintos niveles de limitaciones institucionales en 1995 y 1998. En 1995, la escalada de las escaramuzas fronterizas hacia la guerra coincidió con la campaña electoral de las primeras elecciones bajo la Constitución de 1993; ningún tipo de legitimidad –nacional o internacional– de las nuevas reformas democráticas que el gobierno había creado hubiera sobrevivido si él intentaba suspender o modificar drásticamente esas limitaciones. Aunque Fujimori era un líder arriesgado, no era imprudente. Su aversión al riesgo tuvo que haber sido alta en 1995 debido a que la credibilidad de su nuevo régimen político estaba en juego; en consecuencia podemos decir, a manera de hipótesis, que Fujimori reaccionó a los eventos “aferrándose a posiciones políticas tradicionales” y que el peso de la historia fue fuerte. No obstante, para 1998 las nuevas instituciones diplomáticas del Perú habían alcanzado un alto nivel de legitimidad tanto en el ámbito nacional como internacional. Con su partido político en control total del congreso, Fujimori se encontraba en la posición de actuar como un innovador y arriesgarse a llevar a cabo “nuevas ideas mientras buscaba alterar las limitaciones institucionales.”

El presidente ecuatoriano Durán Ballén fue un innovador moderado pero muy cauto. Por lo tanto se puede esperar que haya observado los vientos políticos antes de responder ante las nuevas situaciones, como fue

el estallido de la guerra. Los presidentes Bucaram y Mahuad también fueron arriesgados e innovadores, pero los desmanes de Bucaram garantizaban que caería víctima de las limitaciones institucionales que enfrentaba. Se hubiese esperado que el presidente interino Fabián Alarcón jugara un papel de observador, sin deseos de presionar por ningún cambio político importante, incluso ante una situación en deterioro. Al contrario, el presidente Mahuad fue el líder ecuatoriano con mayores probabilidades de jugárselas por una nueva política si hubiese creído en la posibilidad de tener éxito y lograr traer a la oposición a su lado.

4 La política nacional y la presión hacia la guerra

Este capítulo analiza las dinámicas de política interna que produjeron la guerra entre Ecuador y Perú en 1995. Responder a los enfrentamientos fronterizos menores al hacerlos escalar hasta una guerra, fue una decisión tomada en los más altos niveles de gobierno; por esta razón nos centramos en el contexto de la formulación de políticas en el cual la decisión se tomó. A pesar de que un contexto más amplio de la guerra de 1995 debe contemplar factores nacionales e internacionales, se plantea que las consideraciones nacionales son determinantes para producir la decisión final de enfrentarse. Por lo tanto, el análisis se enfoca en esos factores.

En su análisis de disputas militares interestatales en América Latina, Mares ha resaltado los factores claves que determinan si los formuladores de política estarían o no interesados en embarcarse en actividades militares externas¹. El argumento central es que los líderes utilizan la política exterior para proveer bienes colectivos y privados a sus partidarios. La pregunta clave que se hacen los líderes es si el uso de la fuerza militar beneficia a sus partidarios a un costo que éstos están dispuestos a pagar o si ellos serían capaces de sobrevivir los desagravios si los costos fueran muy elevados.

La disposición de los partidarios a pagar los costos varía de acuerdo al grado de vinculación que tienen con el bien en cuestión; su habilidad de restringir al líder varía según la estructura institucional para la rendición de cuentas. El uso de la fuerza militar está influenciado por la estrategia

1 Mares (2001b: 2-27).

político-militar para el uso de la fuerza, el equilibrio estratégico frente a la nación rival y las características de la fuerza militar utilizada. Un líder escogería hacer uso de la fuerza cuando los costos producidos por la combinación entre la estrategia político-militar escogida (E), el equilibrio estratégico (EE) y las características de la fuerza utilizada (CF) son iguales o menores a los costos aceptados por los partidarios del líder (CP), menos cualquier incumplimiento en la rendición de cuentas producido por los medios seleccionados por los líderes (R). Aunque la fuerza no siempre es utilizada cuando estas condiciones se cumplen, su uso no se dará en ningún caso donde estas falten. Esta dinámica puede ser expresada con la siguiente fórmula:

$$E + EE + CF \leq CP - R \quad \text{podría llevar al uso de la fuerza}$$

$$E + EE + CF > CP - R \quad \text{no se utilizará la fuerza}$$

En la primera sección de este capítulo se hace una breve recapitulación de las posiciones de cada uno de los países respecto al tema amazónico. La segunda sección examina los factores que afectan los costos asociados con el potencial uso de la fuerza: E , EE y CF . Las secciones tercera y cuarta examinan CP y R . Las conclusiones tienen en cuenta cómo y por qué el público dentro de una democracia puede, en algunas circunstancias, ser un estímulo para el uso de las fuerzas, incluso contra otra democracia.

La política exterior en el tema amazónico

La eterna preocupación de los líderes civiles y militares ecuatorianos por el tema amazónico tiene que ver más con su rol histórico en forjar una identidad nacional que en servir a intereses económicos o estrategias políticas internacionales, que en el mejor de los casos son menores². Ecuador fue creado al juntar provincias con profundas diferencias (la sierra y la costa), con escasas comunicaciones que las conectaran y con una amplia población

2 Ver Bonilla (1997); también Espinosa (1999)

indígena que históricamente no se había integrado. Hacia el interior, el pegamento que mantenía a esta nación unida consistía en el caudillo, cacique y el clientelismo familiar en combinación con la amenaza externa personificada en los reclamos peruanos sobre el territorio de la cuenca amazónica y la costa sur. Como en el caso de Europa³, las amenazas externas jugaron un papel importante en la creación del estado ecuatoriano y de la identidad nacional. Revueltas ocasionales en contra de las élites tradicionales tomaron la forma de populismos masivos⁴. Pero los espasmos populistas no consiguieron crear una nueva base para la identidad nacional ecuatoriana⁵.

Desde 1947, los presidentes ecuatorianos han querido terminar con la disputa con el Perú pero no a costa de la exigencia de soberanía sobre el Amazonas. El bien consistente de la política exterior no era el acuerdo per se sino conseguir una salida soberana al Amazonas. Lograr este objetivo hubiese permitido al presidente recuperar algo del orgullo nacional y autoestima que la mayoría de los ecuatorianos creían usurpados en 1941 por la “agresión” del Perú, reforzando así la identidad nacional en el proceso. Por lo tanto constituía un “bien público”. Los líderes ecuatorianos no buscaban intereses particulares en esta rivalidad.

El objetivo de la política exterior de los presidentes peruanos tenía un objetivo diferente, lo que reflejaba sus ventajas diplomáticas y militares frente a Ecuador. Al haber ganado la guerra de 1941, los líderes peruanos debían cumplir con esos resultados. Ya que todos los peruanos habían aceptado el Protocolo de Río, el tratado de 1942 que formalizó la paz y definió la frontera, defenderlo era un “bien público”. Esto significaba que los líderes peruanos debían evitar caer en una renegociación diplomática que hubiese dado a Ecuador un acceso soberano al Amazonas, el efecto de esto era producir un “mal público”.

Cuando el presidente Fujimori (1990-2000) se embarcó en 1990 en su programa de desarrollo neoliberal para el Perú, la construcción de vínculos

3 Ver Tilly (1985).

4 Bustamante (1988); Bonilla (1996: 37-38).

5 En Ecuador, la fortaleza de una identidad e intereses regionales y étnicos dificulta la generación de una identidad nacional desde adentro. Una identidad común fundada en normas políticas, como en Estados Unidos, también es poco probable dadas las debilidades de las instituciones políticas ecuatorianas.

con los países vecinos se convirtió en un factor importante en la política exterior peruana. Estos potenciales vínculos constituirían un bien público en la medida en que sus beneficios fueran distribuidos con amplitud. No obstante, si estos beneficios económicos estuvieran limitados a los grupos de la zona de frontera, estos serían bienes particulares. Sin duda Fujimori los miró dentro de un contexto mucho más amplio, es decir como bienes públicos.

Costos esperados del uso de la fuerza

Estrategia político-militar (E)

En primera instancia, Ecuador impugnó el acuerdo del protocolo en la arena diplomática, declarándolo “inaplicable” en 1950 y “nulo” en 1960. A mediados de 1970 Estados Unidos indicó que esta estrategia era apropiada al calificar de intransigente la posición de Perú⁶. Los gobernantes democráticos posteriores a 1979 continuaron en la línea de sus predecesores. Ecuador apeló a la ONU en 1980 y 1991 y a la OEA en 1980 y 1981 para retomar el tema; en 1991 Ecuador también sugirió al Papa como posible mediador.

La sola estrategia diplomática de Ecuador no pudo arrastrar al Perú hacia una renegociación. Los actores internacionales se rehusaban a reabrir un asunto que había sido legitimado en un acuerdo internacional; además, Ecuador no tenía por sí solo la capacidad de presionar a Perú para que entrara en la discusión del tema. Ante la negativa de Perú a involucrar a un tercero que estaba fuera de los parámetros del Protocolo de Río, los gobiernos democráticos de Ecuador implementaron la estrategia de utilizar la fuerza militar con el propósito de mantener el tema vivo y de inducir la intervención de una tercera parte. Ecuador no intentó apropiarse o controlar el territorio disputado.

Esta estrategia se basó en no provocar a Perú hacia un conflicto creciente mientras que las fuerzas armadas ecuatorianas no fueran capaces de contener la arremetida el tiempo suficiente para que se dé una intervención diplomática de un tercero. La debacle de 1981, cuando las fuerzas perua-

6 St. John (1994: 16).

nas repelieron rápidamente la incursión militar ecuatoriana, demostró la aún presente debilidad de las fuerzas armadas ecuatorianas. A lo largo de la siguiente década, ellas desarrollaron su capacidad militar y se aseguraron a los peruanos con medidas de confianza entre el personal militar en la zona de la Cordillera del Cóndor⁷.

La estrategia ecuatoriana posterior a 1981 también tomó en cuenta el contexto institucional interno de Perú. El comando militar de Ecuador creía que los militares peruanos se habían desmoralizado y corrompido tras una década de guerra civil en contra de las guerrillas y los traficantes de drogas (periodo en el cual la institución recibió duras críticas por abuso de derechos humanos y su involucramiento en actividades de tráfico de narcóticos). Las autoridades ecuatorianas también concluyeron que la interferencia del presidente Fujimori en la cadena de mando militar, con el fin de asegurar fidelidad, había dañado profundamente la integridad institucional de los militares peruanos.

Dados estos desarrollos negativos, Ecuador esperó a que Perú fuera sorprendido por la capacidad defensiva de sus militares, desperdiciara recursos significativos al tratar de superarla y sería incapaz de adaptar su estrategia local antes de que los costos de una guerra los forzaran a escalarla o a negociar un cese al fuego. Frente a las grandes pérdidas en el Amazonas, conocedores de que la fuerza naval ecuatoriana había zarpado y observando el movimiento de personal militar en el sur, se esperaba que Perú busque la negociación⁸.

Los ecuatorianos esperaron con paciencia el momento justo. En 1987 se descubrió un nuevo destacamento peruano, Paquisha, en territorio reconocido como ecuatoriano en el periodo posterior a la demarcación del Protocolo de Río de 1940. En lugar de denunciarlo en aquel momento, los ecuatorianos esperaron hasta 1991 para hacer de esto un tema de discusión⁹. Durante

7 Ver el detallado análisis de Mares (1997). Ver también el detalle de los gastos en la nota 153 más adelante.

8 Mares, entrevista confidencial a oficiales militares ecuatorianos y a ex diplomáticos de alto rango, agosto 1995; ver también la entrevista de Mares al Dr. Luis Proaño (consejero político, Ministerio de Defensa del Ecuador), 14 de agosto, 1995; y Crnl. Luis B. Hernández (secretario personal del ministro de defensa del Ecuador y comandante de la defensa de Tiwintza durante la guerra), 14 de agosto, 1995.

9 Gobierno del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992: 145).

la controversia de 1991 Ecuador no cedió; se evitó el conflicto por un pacto de caballeros que estableció una zona de seguridad y el retiro mutuo de las fuerzas de los dos destacamentos. Sin embargo, ninguno de los dos lados se retiró, produciendo un estancamiento que no fue alterado por las Disputas Internacionales Militarizadas (DIM) menores de 1993 y 1994. Estos eventos sugieren que para 1991 Ecuador estaba listo para responder militarmente al Perú pero necesitaba que Perú inicie la pelea.

La estrategia político-militar de Perú se fundaba en la inviolabilidad de los tratados internacionales y esto no cambió con el regreso a la democracia en 1980. Perú argumentó que el Protocolo de Río urgía a los cuatro garantes a resolver cualquier desacuerdo dentro de los parámetros del tratado. Bajo sus términos, Ecuador y Perú iban a negociar un instrumento aparte que le daría a Ecuador el derecho a transitar por aguas peruanas hacia el Amazonas, pero no una salida soberana. En consecuencia, los líderes peruanos podían ignorar, aunque no de manera explícita, las peticiones ecuatorianas de la intervención de una contrapartida externa.

Al interior de esta estrategia peruana, el uso de la fuerza militar estaba guiado por dos objetivos. El primero era evitar que Ecuador establezca de forma efectiva destacamentos en áreas remotas de la zona en disputa. El segundo era resolver cualquier confrontación militar de la manera más expedita y así evitar la presión internacional para establecer nuevas bases que terminen con la disputa.

La diplomacia podía producir beneficios económicos a través de incrementar la cooperación. Los dos lados eran conscientes de que la diplomacia económica podría ser el instrumento que induzca al otro lado a hacer concesiones. Cuando los dos países estaban bajo la autoridad militar, el intento de Ecuador de atar el renacimiento del Pacto Andino (una institución de integración económica creada en 1969) a una discusión sobre el tema territorial fue rápidamente rechazada por Perú. Más de una década después del retorno a la democracia, cuando el presidente Fujimori viajó a Ecuador ofreciendo cooperación económica como una forma de desarrollar nuevas relaciones bilaterales, Ecuador rechazó toda posibilidad de ligarla con la disputa amazónica¹⁰.

10 Carrera de la Torre (1990: 71-73).

Equilibrio Estratégico (EE)

Las capacidades de equilibrio de Ecuador y Perú se convirtieron en un asunto muy complejo después de 1980. En tanto la disputa se mantenga bilateral y la posibilidad de una escalada hacia un conflicto mayor sea grande, la balanza militar parecía inclinarse a favor de Perú. Los tomadores de decisiones ecuatorianos entendieron la fundamental disparidad en el poder militar¹¹. Motivado por su derrota en la guerra de 1941, los militares ecuatorianos empezaron a apoyar el proceso de democratización con el propósito de liberarse de la política nacional y profesionalizarse. Análisis detallados de las percepciones y justificaciones militares para apoyar o amenazar a los gobiernos democráticos ecuatorianos entre 1948 y 1966 no revelan, como uno de los factores para este actuar, los desacuerdos al interior de la institución militar (intramilitares) acerca de cómo proceder en el tema amazónico¹².

No obstante, los líderes ecuatorianos no creían que la balanza de las capacidades diplomáticas favorecía a Perú. Primero, Ecuador había demostrado su buena fe al aceptar la delimitación de más del 95% de la frontera, así como lo estipulaba el protocolo. Segundo, Ecuador percibía que las partes externas podían reconocer que el fuerte había pisoteado al débil en el conflicto de 1941, aceptado por la comunidad internacional porque la II Guerra Mundial estaba a cuestas; sin embargo, en ese momento la comunidad internacional podía remediar la injusticia al insistir que Perú negocie un acceso soberano relativamente pequeño (en comparación con lo que había “perdido”) al Amazonas. Aunque Perú en repetidas ocasiones argumentaba la inviolabilidad de los tratados internacionales, la declaración de inaplicabilidad en 1950 no cuestionaba el tratado en sí mismo. Ecuador argüía que era necesaria una negociación considerando que el Protocolo de Río falló en incorporar una situación geográfica real.

Los líderes ecuatorianos reconocían que los principios de rectificación e injusticia no serían suficientes para atraer la atención internacional, por lo

11 Entre 1983 y 1993 Ecuador aumentó en número de forma significativa (por la mitad), mientras que Perú redujo sus fuerzas (en casi un tercio); aunque las fuerzas armadas peruanas superaban en número a su rival en una proporción 2 a 1. U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA, 1995: 78).

12 Fitch (1977: 2-3).

que necesitaban mantener el tema vivo con el fin de persuadir a la comunidad internacional en que la disputa no iba a desaparecer con facilidad y que por lo tanto era necesario ejercer presión diplomática sobre Perú. Así, las escaramuzas militares renovadas a inicios de 1950, estaban dirigidas hacia la comunidad internacional, no al Perú. Estados Unidos acrecentó las expectativas ecuatorianas acerca de un posible respaldo de la comunidad internacional hacia una solución “justa” al conflicto cuando, a mediados de 1970, criticó la posición de Perú. El rol activo de los garantes en poner fin a la mini guerra de 1981, aunque se dio bajo el auspicio de la OEA, indicó a los líderes ecuatorianos que iban por buen camino si ellos podían sobrevivir a la respuesta militar inicial del Perú.

Sin embargo, Perú disfrutó de un éxito diplomático por cincuenta años: la OEA, la ONU, e incluso el Papa no accedieron a mediar en la disputa porque el protocolo otorgaba esta labor a los cuatro garantes. La experiencia de 1981 convenció a los líderes peruanos que ellos mantenían la ventaja militar y diplomática, ambas debido a la rápida victoria militar y a que ellos concluyeron que en esta ocasión los garantes habían interpretado su rol como una simple ayuda para evacuar a salvo a los ecuatorianos y para restaurar el status quo ante.

No obstante, la habilidad de las fuerzas armadas ecuatorianas de resistir a los ataques peruanos en 1995 cambió el equilibrio diplomático. En esta ocasión los garantes temían que el conflicto escale hacia una guerra de mayor magnitud, al ver que Perú seguía asignando recursos hacia el campo de batalla en la Amazonía. Durán Ballén, temeroso de que Perú pueda reagruparse y superar las posiciones ecuatorianas, como sucedió en 1981, aprovechó esta oportunidad para convencer a la comunidad internacional de que él había reconocido el protocolo y comprometió al país a trabajar con los garantes en una resolución del conflicto¹³. No obstante, Perú mantenía una ventaja en ese punto ya que los mediadores eran los mismos garantes; de esta forma aseguraba que las negociaciones no se apartarían del protocolo de 1942, el cual favorecía a Perú.

13 Mares, entrevista a Jaime Durán (Director de Informe Confidencial), 15 de julio, 1997.

Características del uso de la fuerza (CF)

En el recrudescimiento de la rivalidad entre finales de 1970 y 1990, ocurrieron doce DIM menores (1977-1978, 1984, dos en 1985, 1988, 1989, 1991, 1993, 1994, 1995 y 1998) y dos mayores (1981 y 1995). Desde la década de 1950 hasta la década de 1980, Ecuador estructuró su penetración en territorio disputado sólo a través de pequeñas unidades en puntos aislados de la jungla. En 1981 Ecuador construyó destacamentos en el lado este de la cordillera, con casi inexistentes líneas de comunicación con Ecuador al oeste. Esta fue una incursión rápida y de bajo costo dentro del territorio disputado. Cualquier confrontación directa con las tropas peruanas hubiera producido una retirada apresurada o, en el peor de los casos, un número bajo de víctimas. Ecuador no esperaba una respuesta fuerte por parte del Perú, menos aún la posibilidad de una invasión.

No obstante, luego de la derrota de 1981, los líderes militares ecuatorianos rediseñaron su perspectiva sobre el uso de la fuerza, cambiando su énfasis hacia un despliegue más efectivo y exitoso¹⁴. Escogieron un terreno que dificultaba la maniobrabilidad de aviones hostiles (con montañas en la retaguardia y montañas escarpadas a cada lado, los aviones peruanos podían llegar desde una sola dirección). El espesor de la jungla hacía difícil detectar las defensas ecuatorianas, por lo tanto permitía que los soldados se oculten en los árboles con misiles de superficie y aire. Las minas antipersonales chinas que se colocaron dificultaron la penetración a pie de tropas peruanas en el área. La compra de armas parece haber sido secreta, asegurando la incapacidad de los militares peruanos a tomar medidas que contrarresten la situación¹⁵. Se desarrollaron líneas de comunicación efectivas (un sistema de senderos conectaban los campamentos y aldeas ecuatorianas). Los ecuatorianos contrataron a personal israelí y chileno experto en inteligencia para crear un sistema de intercepción de las comunicaciones peruanas. Finalmente, prepararon la defensa nacional para un eventual

14 Mares, entrevista confidencial a oficiales militares ecuatorianos, agosto 1995. Ver también, la entrevista de Mares al Dr. Luis Proaño y Crnl. Luis B. Hernández, 14 de agosto, 1995; y Vargas Pazzos (1995: 45-62).

15 La ACDA (U.S. Arms Control and Disarmament Agency) no registra que China haya enviado o hecho algún acuerdo para entregar armas a Ecuador desde 1979 a 1993. ACDA (1995 y 1985: 133 y 140 respectivamente).

escalamiento del conflicto, incluyendo una rápida salida de la fuerza naval desde los puertos¹⁶.

En el caso de Perú, entre 1981 y 1995 las características de la fuerza utilizada para confrontar a Ecuador no cambiaron. Los líderes militares peruanos creían mantener su superioridad militar con modernos bombarderos, helicópteros de ataque y paracaidistas altamente entrenados que podrían infringir otra derrota rápida y económica a cualquier incursión ecuatoriana. Incluso estaban convencidos de que Perú podría superar cualquier pérdida inicial, si ocurría, debido al alto nivel de equipos en reserva resultante del rearme de la década de 1970 que llevó a cabo como preparación a una eventual guerra con Chile¹⁷.

A causa de la disparidad en el poder militar y a las posiciones ecuatorianas expuestas, en 1981 la respuesta de Perú había producido una victoria rápida y simple. En ese tiempo Perú tenía suficiente confianza en su superioridad militar incluso para amenazar a Ecuador con una invasión. Pero en 1995 los errores de cálculo de Perú sobre la mejorada capacidad militar de su oponente y la dificultad que sus fuerzas armadas tenían para responder de forma efectiva a esa potencia, contribuyeron a la que la victoria sea puesta en duda. Aunque tarde, el reconocimiento de Perú de estas nuevas realidades sobre la *CF* indica que el país comprendió que los costos militares de una guerra a gran escala eran en ese momento mucho más altos que antes.

Resumen de costos

Para Perú las DIM eran opciones de bajo costo siempre y cuando fuera capaz de superar los destacamentos ecuatorianos con facilidad. En 1941 la guerra fue poco costosa para Perú, así como lo fue en 1981. Sin embargo, para 1995 los potenciales costos diplomáticos y militares de un renovado conflic-

16 Mares, entrevista confidencial a un diplomático ecuatoriano, un ex diplomático de alto rango, oficiales militares ecuatorianos, un analista peruano y analista militares estadounidenses en agosto y septiembre de 1995. La fuerza naval ecuatoriana fue contenida en el puerto en 1981.

17 Gorman (1982: 80); Masterson (1991: 265). Durante el conflicto de 1995, el presidente peruano Fujimori sostuvo que Perú podía escalar el conflicto a pesar de las pérdidas iniciales debido a que el gobierno militar de los años 1970 había reservado armas para una posible guerra con Chile. *CHIP News* (1995). "Peru was preparing for war with Chile, reveals president Fujimori".

to se habían incrementado mucho, al grado que involucró a la comunidad internacional. Para Ecuador, las DIM eran también opciones de bajo costo, siempre y cuando Perú no las incremente. La derrota de Ecuador en 1981 había sido costosa y no había promovido su estrategia político-militar. Para 1991 era posible una guerra defensiva, pero aún costosa. Desde la perspectiva ecuatoriana, si los miembros de la comunidad internacional respondían a la guerra con una intervención inmediata, Ecuador podría presionar a Perú a hacer algunas concesiones para resolver la disputa.

Aceptabilidad de los costos por parte de los partidarios de líder (*CP*) en Ecuador y Perú

Ecuador

Después de 1979, los políticos democráticos eran capaces de remitirse a experiencias pasadas con el fin de evaluar los deseos de sus partidarios y los costos que ellos estaban dispuestos a aceptar. Ecuador se mantuvo en democracia durante el periodo de 1948 a 1960, tiempo en el cual se concibió e implementó su estrategia para disputar el acuerdo de 1941. Los distintos partidarios de los tres presidentes electos durante estos años sugieren que la exigencia de un acceso soberano al Amazonas representaba un amplio consenso nacional.

El presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) fue moderado, con buenas relaciones con Estados Unidos. José María Velasco Ibarra (1952-1956) ganó la presidencia con el apoyo de un alianza conservadora y populista, de igual forma lo hizo Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) y Velasco Ibarra (1960-1963) la segunda vez. El presidente Plaza tenía poca oposición interna cuando declaró el protocolo como "inaplicable". El presidente Velasco Ibarra había sido recientemente electo con más votos de los que podían reunir todos sus oponentes juntos, cuando en 1960 declaró que el tratado era "nulo".

Luego del pobre desempeño del país en el campo de batalla y en la OEA durante la mini guerra de 1981, el ministerio ecuatoriano de relaciones exteriores realizó una encuesta de opinión nacional sobre el tema con el propó-

sito de actualizar la evaluación del gobierno sobre el sentimiento nacional. El cuerpo diplomático percibió que la estrategia de Ecuador era deficiente porque iba en contra del principio de inviolabilidad de los tratados y sacrificaba el desarrollo nacional en nombre de un asunto territorial impreciso. No obstante, la encuesta de opinión confirmó la popularidad de la estrategia de nulidad y de acceso soberano¹⁸. En 1983 el congreso ecuatoriano reiteró la declaración del país sobre la nulidad y caducidad del tratado¹⁹.

Otra encuesta llevada a cabo en 1992 proveyó más evidencia acerca de los sentimientos ecuatorianos sobre el tema. La abrumadora mayoría de los ecuatorianos creían que el tema fronterizo impedía el desarrollo (79% sí, 15% no), y la mayoría creía que el país debía tener un tratado de libre comercio con Perú (55% sí, 39% no). Estos datos indican que los ecuatorianos eran conscientes de los costos económicos producidos por la disputa. Sin embargo, el 49% creían que el Perú era el país “enemigo” comparado con un 39% que lo percibía como un amigo, lo que evidencia que los ecuatorianos esperaban que Perú haga concesiones que permitieran una mejora en las relaciones²⁰.

Los ecuatorianos no ignoraban los costos de mantener el conflicto: 53% de los quiteños y 38,5% de los guayaquileños encuestados en 1996 creían que la economía de Ecuador estaba más afectada que la del Perú a causa del conflicto; un abrumador 80% creía que una confrontación armada podía ocurrir. Además, mientras la mayoría creía que Ecuador “ganó” en 1995 (55% en Quito y 73,3 en Guayaquil), los encuestados fueron muy pesimistas en cuanto a la habilidad del país para salir victorioso en un nuevo enfrentamiento (39,5% en Quito y 52,0 en Guayaquil)²¹.

Sin embargo, los presidentes ecuatorianos tenían partidarios tanto civiles como militares. Los militares, aunque desde 1976 no estaban interesados en gobernar, estaban preocupados por el tema territorial. Los civiles tenían dos motivos para querer la profesionalización de los militares: implementar la estrategia político-militar del país en la frontera y asegurar la

18 La encuesta es discutida en: República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992: 192-193); el sentir diplomático se discute en: *Latin American Regional Reports* (1991: 6) y confirmado en una entrevista confidencial realizada por Mares en agosto de 1995.

19 Pons Muzzo (1994: 358).

20 Durán Barga (1993).

21 *Informe Confidencial*, 6 de enero, 1995 (archivos).

continuidad de la democracia. Desde que la democracia retornó al Ecuador en 1979, cuatro presidentes electos habían vigilado la expansión de la capacidad de su institución militar. El resultado fue el sustancial incremento de la capacidad militar bajo el auspicio de la democracia a través del incremento en el gasto, aunque la parte que los militares obtenían del Producto Interno Bruto iba disminuyendo²². Los militares ecuatorianos aprendieron la lección de su derrota en 1981 y buscaron que el gobierno apoye sus esfuerzos para revertir en un futuro este resultado²³. Los militares ecuatorianos no pretendían una guerra a gran escala por dos razones, el resultado, en el mejor de los casos, era incierto y porque los costos económicos para el país hubieran sido devastadores.

Perú

Desde el retorno a la democracia en 1980, Perú ha tenido tres presidentes electos durante el periodo de tiempo a consideración: Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990) y Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000). Fujimori fue también el jefe de estado durante el interludio entre la disolución del congreso en abril de 1992 y el plebiscito en noviembre de 1993 que conformó la nueva constitución. Si bien es cierto cada líder tiene sus propios partidarios, ninguna de las coaliciones expresó algún interés por resolver la disputa con Ecuador a través de una renegociación del Protocolo de Río.

22 La ACDA estima que los gastos militares de Ecuador como porcentaje del PIB nunca fueron muy altos. Hubieron ligeros incrementos bajo el gobierno militar (1972-1979), de 2,1%, excepto por un alto 2,9% en 1978. Luego del retorno a la democracia en 1979, los niveles de gasto militar como porcentaje del PIB decrecieron a un nivel casi igual a los años iniciales del gobierno militar, pero se incrementaron significativamente luego de la mini guerra de 1981 (alcanzado un 3,3% en 1983) antes de reducirse de forma dramática después de 1987 al 1,1% en 1993. ACDA (1986 y 1995: 60 y 61 respectivamente). Sin embargo, si comparamos el gasto militar de Ecuador y Perú durante la década anterior a la guerra de 1995, emerge un nuevo panorama. Los gastos peruanos en dólares constantes de 1993 fueron 13% menor en 1994 que en 1985 (\$730 millones versus \$373 millones). El gasto militar per cápita de Perú entre estos mismos años se redujo en un 31% (de \$45 a \$31), mientras que el de Ecuador aumentó en un 33% (de \$40 a \$53). Como porcentaje del PIB, entre 1985 y 1994 el gasto militar de Perú se redujo en un 60% (de 4,5% a 1,8%), mientras que en Ecuador aumentó en 78% (1,8% a 3,2%). Institute for Strategic Studies (1997).

23 Mares (1997).

Belaúnde, elegido por una amplia coalición nacional, recibió en 45% del voto presidencial, comparado con el 27% de su contrincante. Este fue el primer gobierno elegido luego de la transición a la democracia, así que los militares representaban también parte de sus partidarios. La coalición electoral de Belaúnde colapsaría frente a las protestas contra su política económica y social así como por la corrupción²⁴. Pero aún así no había presiones para cambiar la postura política hacia Ecuador. En 1981, los líderes militares deseaban una respuesta convincente para disuadir futuras incursiones de su vecino del norte, y Belaúnde trabajó de la mano con ellos²⁵. En adhesión a esta postura se dieron fuertes expresiones de sentimiento popular a favor de expulsar a Ecuador del área²⁶.

La coalición populista de centro izquierda de García controlaba el congreso, con 105 de los 180 diputados y la mitad de los sesenta senadores (la otra mitad estaba distribuida entre 15 partidos)²⁷. La composición de esta alianza multiclase tenía una orientación hacia las empresas nacionales, la clase media y la clase trabajadora urbana. La promesa de distribución de los recursos por parte del estado y la ideología nacionalista cohesionó la alianza. La crisis económica después de 1987, en gran parte resultado del mismo programa populista, dividió la alianza y llevó a la dramática caída de García en los sondeos de popularidad, de un 90% al inicio de su mandato llegó al 10% al final de su periodo²⁸. En este periodo, la ausencia de análisis académicos acerca de la disputa permite sospechar que el continuo conflicto con Ecuador no parece haber sido un factor en el surgimiento y la caída de García o en su propia visión del apremiante tema que enfrentaba el país.

La coalición electoral de Fujimori no se fundaba en partidos, tampoco controló el congreso de 1990 a 1992 pero sí tuvo una mayoría en la Asam-

24 Tuesta Soldevilla (1994); Saba (1987: 72-76); Maurice (1996: 46-58); Cotler (1995: 337-343).

25 Sin embargo, cuando el comandante militar solicitó al presidente Belaúnde la autorización para lanzar un ataque general sobre Ecuador (que incluía un golpe contra la flota ecuatoriana), el presidente se rehusó. Palmer, entrevista al Gral. Carlos Chamochumbi (Perú, ret.), 14 de agosto, 2008).

26 Saba (1987: 137). Los otros autores mencionados en la cita 162 ni siquiera mencionan al mini guerra de 1981 en sus discusiones acerca de las protestas políticas contra Belaúnde. Schumacher (1981).

27 Tuesta Soldevilla (1994: 68).

28 Maurice (1996:59-77); Crabtree (1992: 96-93, 121-183).

blea Constituyente de 1992 a 1995 (que escribió la Constitución de 1993) y en el congreso regular después de las elecciones de 1995²⁹. Fujimori ganó las elecciones de 1990 en segunda vuelta con un 62,4 por ciento de los votos, a pesar de que el gasto de su contrincante Mario Vargas Llosa lo sobrepasó en una relación de 60 a 1³⁰. El éxito que tuvieron las reformas de liberalización de mercado emprendidas por Fujimori en controlar la inflación y promover el crecimiento, así como sus logros en combatir la violencia de la guerrilla, dieron mucha popularidad al presidente tanto en Perú como en el exterior³¹. Mejorar las relaciones económicas con Ecuador era importante para el programa de desarrollo que deseaba implementar la administración, es por esto que Fujimori inició esfuerzos por mejorar las relaciones dentro del contexto del protocolo. Sin embargo, los esfuerzos previos a 1995 estaban condicionados a incentivos económicos y generaron algo de oposición.

En general, los peruanos tenían una disposición positiva hacia Ecuador. En una encuesta realizada en enero de 1994, un año antes de la guerra de 1995, el 63% de los encuestados percibían a Ecuador como una “país amigo” y sólo un 23% como un “enemigo”. (Aunque muchos peruanos se referían de forma peyorativa a los ecuatorianos como *monos*. Junto con el tema territorial, esta actitud podría explicar por qué el 49% de los ecuatorianos veían a Perú como un enemigo). Una encuesta de 1994 reflejó que un 41% de los peruanos creía que no existía “ningún problema” entre los dos países porque el protocolo lo había resuelto. Para aquellos que aún veían un problema, más de la mitad creía que los garantes del protocolo debían arbitrar la disputa. Un total del 73% creía que la demarcación debía seguir los límites establecidos por el protocolo³².

Los peruanos creían que Ecuador había tenido una intrusión progresiva en territorio peruano: el 65% pensaba que las tropas habían estado ahí antes de 1994 y un 16% que ellas habían llegado en 1994. Durante

29 Tuesta Soldevilla (1994: 64) para 1990; Palmer (1995) para 1995.

30 Tuesta Soldevilla (1994), tabla 2 y 149.

31 El 29 de marzo de 1999 (nueve años después de asumir el cargo, incluyendo dos años de gobierno autoritario) el nivel de apoyo a Fujimori era del 64,5%. *El Comercio* (Lima, 1999). “En popularidad, Fujimori cede terreno a Andrade”, sección A5.

32 Datos de la encuesta de APOYO S.A. (Lima), #62001, Enero 1994, pregunta 9.1 y 9.2; y #62004, abril 1994, preguntas 6.1 y 6.2.

la guerra de 1995 dos encuestas de opinión efectuadas en febrero encontraron un abrumador apoyo a las acciones de las fuerzas armadas (85,5% y 88,4%), pero una escasa mayoría aprobaba el comportamiento de los países garantes (54% y 57%). La respuesta militar de Fujimori fue respaldada por un 59,2%; su principal rival en la contienda electoral de ese año, Javier Pérez de Cuellar, quién era partidario de una repuesta mucho más enérgica³³, recibió un apoyo de 46,6%. Al mismo tiempo, muchos peruanos eran consientes que este conflicto no sería una réplica de la mini guerra de 1981; sólo un 34% pensaba que la expulsión de los invasores tomaría de uno a dos meses, mientras que un 29% creía que tomaría más tiempo. La guerra era tan importante para los peruanos que un 55% consideraba que si la guerra continuaba las elecciones presidenciales debían posponerse³⁴. En resumen, los peruanos respaldaban al esfuerzo bélico aunque deseaban la paz.

Rendición de cuentas de los líderes a sus partidarios (R) en Ecuador y Perú

Ecuador

La sociedad civil ecuatoriana está muy bien organizada y dispuesta a formar grupos de presión independientes de sus representantes en el congreso. Un grupo de indígenas que habían comenzado a organizarse en la década de los ochenta, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), realizó un paro nacional en 1991 con el propósito de llamar la atención sobre su difícil situación económica y política. Para 1996 se había convertido en un importante partido político, Pachacutik. Grupos estudiantiles, asociaciones empresariales y sindicatos realizaron una huelga nacional en 1997 para protestar contra la administración del presidente Bucaram. Manifestaciones masivas en

33 *Hoy* (Guayaquil), 22 de marzo y 23 de abril, 1995; Lamas (1995).

34 APOYO S.A. (Lima), "Elections", #63004, febrero 1995, preguntas 2, 3, 4, 6 y 7; "Political and economic situation", #62002, febrero 1995, preguntas 2.1, 2.2 y 2.5; y "Political and economic situation", #62003, marzo 1995, preguntas 4.1a, 4.1c, 4.1e y 4.1f.

la plaza principal de la capital ecuatoriana, Quito, se convirtieron en una actividad común.

Debido al apoyo popular que tenía el tema de un acceso soberano al Amazonas, los presidentes eran reacios a seguir los consejos de sus ministros de relaciones exteriores acerca de tratar de resolver el tema a través de los medios disponibles (el Protocolo de Río). Un cambio positivo en la posición ecuatoriana era necesario antes de que el público fuera capaz de percibir que una resolución con acceso soberano era imposible y ningún presidente podía generar esos cambios por sí solo.

Como se señaló en el tercer capítulo, en este periodo las fuerzas armadas eran la institución más respetada, distanciándose por mucho del congreso y la presidencia³⁵. Este apoyo popular daba a los militares las bases para poder influir en política, aunque los registros históricos no revelan que los presidentes hayan percibido que los militares los mantenían controlados respecto a la disputa territorial.

No conocemos detalles de la decisión de movilizar tropas ecuatorianas hacia el territorio disputado; sin embargo, no fue un movimiento secreto por parte de los militares porque el presidente Jaime Roldós (1979-1981) visitó los destacamentos en agosto de 1980³⁶. Una vez iniciado el enfrentamiento en 1981, es posible que el gobierno civil tuviera un control reducido sobre las operaciones militares³⁷. No obstante, el presidente Roldós decidió pedir la mediación de la OEA y de los "cuatro países amigos" sin consultar a los militares; los líderes militares no estaban dispuestos a contradecir esta petición³⁸. Aunque los militares no hubiesen estado totalmente de acuerdo con la decisión del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) de aceptar,

35 *NotiSur* (1995). "Ecuador: institutional crisis continues with investigation of President Sixto Durán Ballén"; Bonilla (1997).

36 República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador (1981: 61).

37 Mares, entrevista confidencial a un diplomático ecuatoriano y a un ex diplomático ecuatoriano de alto rango, agosto 1995.

38 Mares, entrevista confidencial a un ex diplomático de alto rango, agosto 1995. Mares, entrevistas al Gral. Frank Vargas Pazzos, 16 de agosto, 1995, y al Gral. José W. Gallardo Román (ministro de defensa), agosto 1995, indican que algunos oficiales militares han reinterpretado los eventos de 1981 para sugerir que ellos estaban manejando bien la situación y que las autoridades civiles capitularon. Sin embargo, el comandante del ejército, Gral. Paco Moncayo, señaló que el resultado de que los militares se hayan concentraron en gobernar el país entre 1973 y 1979 fue que las fuerzas armadas no estaban listas para defenderse frente a un ataque peruano masivo en 1981 (Mares, entrevista del 16 de agosto, 1995).

en 1995, la validez del Protocolo de Río como la mejor forma de terminar con la guerra con el Perú, ellos no se opusieron a la decisión³⁹.

Es claro que los militares ecuatorianos hubiesen podido inclinar la balanza y afectar el resultado, así el presidente hubiera tenido que considerar su posición. Sin embargo, como los militares no estaban interesados en gobernar, la rendición de cuentas de los presidentes a esta institución y su liderazgo era indirecta y dependía más de la influencia militar sobre la sociedad civil. Los políticos habían fallado en resolver las varias crisis políticas y económicas que enfrentaba Ecuador, el clamor popular hacía cada vez más real la posibilidad de una intervención militar más directa sobre el gobierno⁴⁰.

Durán Ballén no deseaba la guerra pero no podía realizar una retirada unilateral teniendo en cuenta el éxito inicial de los militares ecuatorianos de resistir los esfuerzos de los peruanos para desplazar a sus fuerzas de Tiwintza; actitud que se explica no sólo porque los militares se hubieran opuesto a retirarse sino porque la opinión pública no lo hubiera aceptado. Su gobierno había sido debilitado por la crisis económica y el fallido referendo que buscaba forzar cambios en la política económica que habían sido bloqueados por el congreso. La guerra produjo el efecto de “unión alrededor de la bandera” e incrementó su margen de aceptación⁴¹. Temeroso de las consecuencias económicas y militares de una escalada militar, Durán Ballén pronto improvisó. De forma deliberada hizo una referencia ambigua a la mediación de los países garantes; solicitó una reunión de emergencia de los garantes del Protocolo de Río con el fin de “informarles sobre los incidentes más recientes ocurridos en la frontera...[y solicitó] a estos países ayuda para resolverlos”⁴². Mientras que los garantes y los pe-

39 Mares, entrevista confidencial a un diplomático ecuatoriano, agosto 1995. Una perspectiva más específica sobre la decisión la da el Cml. Juan Villegas del ejército ecuatoriano, quien fue miembro del gabinete personal del comandante general del ejército Paco Moncayo con rango de mayor durante los primeros meses de la guerra de 1995. Indicó que la decisión del presidente Sixto Durán Ballén de regresar a los auspicios del Protocolo de Río cuando el conflicto estaba estallando, fue resultado de una consulta previa a funcionarios claves de los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa y del Comando Conjunto y se fundó en la falta de certeza sobre el estado de preparación de las fuerzas peruanas y el temor que ellos tenían sobre una posible expansión de la guerra en toda la frontera (Palmer, entrevista del 13 de febrero, 2008).

40 Ver la discusión en *NotiSur* durante esos años.

41 Mares, entrevista al Dr. Luis Proaño, 14 de agosto, 1995.

42 *Voz de los Andes/en español* (1995b). “Government issues communicate on Peruvian border incursions”.

ruanos interpretaron esta petición como un reconocimiento del protocolo, en Ecuador la ambigüedad llevó a percibir la solicitud de mediación como la oportunidad de reexaminar el tratado “ilegítimo” que era el fundamento de la disputa⁴³.

Sin embargo, la voluntad de una mediación por parte de los garantes no significó que Durán Ballén retirara las tropas. Buscando recuperar la iniciativa, Fujimori y las fuerzas armadas peruanas involucraron militarmente a los ecuatorianos a pesar de las declaraciones de cese al fuego; los militares ecuatorianos contraatacaron y permanecieron en Tiwintza. La percepción de que la “agresión” peruana se seguía combatiendo era muy importante para el público y para el deseo urgente de los militares de preservar sus éxitos localizados. En consecuencia, Durán Ballén continuó pagando los costos de la guerra hasta que Fujimori aceptó el status quo militar.

Perú

A inicios de 1995 la rendición de cuentas del presidente Fujimori a sus partidarios estaba en su punto más alto; como se indicó en el tercer capítulo, la legitimidad de su nuevo proyecto para Perú estaba en riesgo, como lo demuestran el golpe de 1992, la Constitución de 1993 y el prelude de las elecciones de abril de 1995 en las que él aspiraba a la reelección. Fujimori no intentó gobernar sin el apoyo popular; no sólo su golpe de 1992 tuvo una abrumadora aprobación y su Constitución de 1993 fue aprobada en referendo, sino que cuando el escándalo provocó el colapso de su apoyo popular en el 2000, él prefirió abandonar su cargo que mantenerse en él por medio de la violencia. Por lo tanto, las decisiones que Fujimori tomaba durante la guerra implicaban al interior un alto riesgo político. El ser arriesgado no es la única característica personal de su trabajo durante este tiempo; su tenencia personal hacia el autoritarismo demostró su compromiso a infringir altos costos sobre aquellos que se oponían a sus proyectos más importantes.

Fujimori aprovechó el estallido de 1991 para impulsar un acuerdo definitivo, aunque fue muy criticado en el congreso por no haber tomado una

43 Mares, entrevista a Jaime Durán, 15 de julio, 1997.

posición más rigurosa frente a Ecuador⁴⁴. En 1991, 1992 y 1993 Fujimori ofreció a Ecuador un paquete que contenía proyectos de desarrollo económico, un puerto libre en el Amazonas y medidas recíprocas de seguridad y limitación de armamento en toda la frontera a cambio de una demarcación de los límites en correspondencia al Protocolo de Río. Su viaje a Ecuador en 1991 lo hizo con el fin de dar detalles de la propuesta y fue, además, el primero realizado por un presidente peruano; en total iría en tres ocasiones.

Al mismo tiempo que Fujimori profesaba el olivo (en términos peruanos), demostró que no estaba dispuesto a comprometerse en puntos fundamentales. A inicios de 1991 Ecuador hizo una petición privada a Perú de abandonar los puestos disputados. Al comienzo Perú respondió con amenazas, luego aceptó el pacto de caballeros sobre el retiro mutuo de las fuerzas, el mismo que colapsó casi de inmediato cuando los militares peruanos expresaron su vehemente oposición⁴⁵, preparando así el escenario para la guerra de 1995.

Podemos evaluar algunos de los actos de responsabilidad de Fujimori frente a su gente y el congreso durante la guerra de 1995, si tenemos en cuenta que coincidió con la campaña presidencial. El oponente principal de Fujimori, ex secretario de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, y sus asesores militares hicieron pública su preocupación sobre la capacidad de Fujimori de defender los intereses peruanos e instaron a una acción más severa en contra de Ecuador. En respuesta, Fujimori señaló que sus políticas conciliatorias habían sido concebidas con la intención de engañar a Ecuador y así incrementar los esfuerzos peruanos por ganar la guerra en el campo de batalla⁴⁶. Fujimori no planeaba ceder a Ecuador un acceso soberano al Amazonas; además, el desarrollo económico regional coincidía con su visión neoliberal (buscó programas similares con su mayor rival, Chile). Aunque uno debe tomar estas declaraciones como una defensa retórica en tiempo de campaña. En marzo ofreció a Ecuador el incentivo de una posible zona de libre comercio en el Amazonas pero se retractó a causa de la oposición en el congreso⁴⁷.

44 Pons Muzzo (1994: 364).

45 *Oiga* (1995). "Guerra avisada no mata gente, las advertencias del Gral. Salinas Sedó"; *Que Hacer* (1995). "El caballero de las dos torres"; ver también Carrión Mena (2008: 44-45).

46 *Hoy*, 22 de marzo y 3 de abril, 1995: Lamas (1995).

47 *NotiSur* (1995).

Fujimori ganó de forma arrasadora en abril, aunque su triunfo tiene más relación con el éxito que tuvo al bajar la inflación, estimular el crecimiento económico, frenar las guerrillas de Sendero Luminoso y a la engañosa campaña pública mediática y menos con la guerra con Ecuador.

Valoración de la aceptabilidad de los costos y la responsabilidad del liderazgo

En los dos países los partidarios tenían conocimiento de la disputa y estaban a favor de una resolución, pero cada uno esperaba que el otro lado haga grandes concesiones. En los dos países había demostraciones constantes de la voluntad de aceptar los costos de una guerra si ésta era necesaria para defender los intereses nacionales en el Amazonas. Mientras Perú se rehusaba a reconocer la legitimidad de las exigencias de una renegociación, los ecuatorianos estaban de acuerdo en una estrategia de negociación militarizada, incluso a expensas de los beneficios económicos de una mejor relación con Perú. Por su parte, los peruanos apoyaban el uso de la fuerza militar para defender el Protocolo de Río.

La redemocratización no implicó una mayor responsabilidad de los jefes de estado electos frente al congreso o su electorado. En Ecuador, este incumplimiento luego de una elección era, en su gran mayoría, resultado de la prohibición de reelección y de la debilidad del sistema de partidos, en especial en el congreso. En teoría, los presidentes en Perú eran más responsables porque podían competir nuevamente por la presidencia después de un periodo de ausencia. El presidente Belaúnde no abrigaba esperanzas de ganar otra elección porque ya tenía más de setenta años. El presidente García sentía poca responsabilidad con su electorado, aparentemente por creer, de forma errada, que el partido APRA sería capaz de sobrevivir un voto desaprobatorio a sus acciones como jefe de estado. Al contrario, el presidente Fujimori fue muy responsable en 1995, no sólo porque estalló la guerra durante las elecciones presidenciales sino porque estas elecciones eran las primeras que se realizaban bajo la nueva constitución y que suponía el paso final del retorno a la democracia después del golpe de 1992. Fujimori necesitaba ganar estas elecciones sin margen de fraude, por lo tanto su rendición de cuentas frente al electorado fue muy alta durante la guerra.

Conclusiones

La guerra de 1995 fue popular en Perú y Ecuador. Cada una de las partes hubiera deseado mantener sus objetivos sin el uso de la fuerza pero los dos países estaban dispuestos a utilizar acciones militares en lugar de aceptar la definición de la frontera propuesta por el otro. Los políticos eran conscientes de estos sentimientos, por lo tanto estaban dispuestos a elevar los riesgos cuando en 1995 se presentó la oportunidad de que Ecuador presione para lograr sus exigencias.

La población ecuatoriana controvertía los términos del tratado que puso fin a la guerra de 1941. Los líderes ecuatorianos cuestionaban de forma sistemática el statu quo, no como una táctica de distracción sino porque sus partidarios deseaban una resolución favorable sobre el tema del Amazonas. La anomalía geográfica del Protocolo de Río dio a Ecuador la oportunidad de elaborar una estrategia político-militar con el fin de lograr una salida al Amazonas. Sin embargo, al comienzo no poseían la habilidad diplomática ni militar para persuadir a un tercero para que presione a Perú hacia la negociación de un nuevo acuerdo. Cambios en las características de la fuerza utilizada así como en la planificación, fueron implementados a lo largo de cuatro presidencias. Para 1995 estos cambios produjeron un nuevo balance en el equilibrio estratégico que implicaba un costo aceptable tanto para la mayoría de la población como para los militares. Por primera vez en la historia del conflicto, Ecuador tomó la iniciativa diplomática de pacificador, permitiendo que, por primera vez en cuarenta años, los garantes tomen un papel activo dentro de los parámetros del Protocolo de Río.

Perú era defensor del estatus posterior a 1941 que negaba a Ecuador un acceso soberano al Amazonas. Si Ecuador tenía una apreciación de la complejidad de una negociación militarizada, Perú no la tenía. Los incentivos económicos de Fujimori no estaban conectados con políticas militares que pudieran frenar la estrategia ecuatoriana. Todos los presidentes peruanos adoptaron la estrategia político-militar directa de defender el protocolo. Como defensor de un status quo reconocido en el ámbito internacional, Perú se rehusaba a retomar el asunto. Una diplomacia coercitiva se perfilaba a nivel local para disuadir las incursiones y, si la primera fallaba, estaba planeada la amenaza de una ofensiva al sur del Ecuador. Si bien

estas políticas militares fueron adecuadas en 1941 y 1981, la estrategia peruana devino vulnerable a la influencia externa cuando su capacidad militar disminuyó.

Ni los militares peruanos ni Fujimori tenía alguna noción del equilibrio estratégico; además, la población no estaba dispuesta a aceptar una derrota; estas dos situaciones llevaron a Fujimori a tomar la decisión de llevar el conflicto hasta su estado final. No sólo su fracaso en desalojar a los ecuatorianos fue total, sino que, a los ojos de muchos de sus tradicionales partidarios internacionales, Perú pasó de ser un defensor del status quo a convertirse en una amenaza para la paz de la región.

5

Los fundamentos internos para la resolución

La guerra de 1995 cambió el contexto internacional, bilateral y nacional en el cual esta disputa fronteriza había evolucionado. Este capítulo analiza las dinámicas políticas internas entre políticos civiles, diplomáticos y funcionarios militares en Ecuador y Perú después de 1995, que permitieron ajustes en las posiciones de negociación de los dos lados, haciendo de la resolución una posibilidad real. En el capítulo seis se examinan los cambios internacionales producidos por la guerra que ayudaron a los líderes peruanos y ecuatorianos a alcanzar la resolución.

El análisis no se centra en saber qué lado “tenía la razón” o juzgar los méritos de cada uno de los casos presentados. Más de 165 años de tensión y conflicto alrededor del tema fronterizo demuestran que cada lado percibía a su posición correcta y honorable y esto era suficiente para justificar la guerra. Al contrario, nos centramos en cómo el resultado de la guerra de 1995 cambió los incentivos de los jugadores claves en el contexto institucional interno de tal forma que hizo posible el acuerdo. La mayor parte de los cambios en los incentivos vino del lado ecuatoriano, esto debido a que toda su población, así como la comunidad internacional, percibían a Ecuador como el ganador de la guerra (segundo capítulo) y porque Ecuador se encontraba aún en la posición diplomática más débil.

La debilidad diplomática de Ecuador en el tema fronterizo radicaba principalmente en que por décadas sus esfuerzos estuvieron enfocados en buscar la revisión de un tratado que ambas partes firmaron, que había sido reconocido por la comunidad interamericana y había sido conside-

rado válido dentro de los parámetros de la ley internacional. Además, por ser el país más pequeño y debido a su susceptibilidad a tener problemas económicos¹, Ecuador era quien más se beneficiaba del incremento de la interacción económica que podría resultar de la resolución del conflicto. Por lo tanto, el país tenía un mayor incentivo para cambiar su posición por motivos económicos.

Estas debilidades existían antes de la guerra de 1995. Así que la pregunta es por qué Ecuador no cambió su posición negociadora antes. La respuesta es que en esencia la disputa envolvía el sentido fundamental de la identidad nacional ecuatoriana que trascendía el mero reclamo territorial (referirse a la discusión en el cuarto capítulo). En consecuencia, cualquier solución a la disputa tenía que proveer a Ecuador con bases concretas para mantener su exigencia sobre considerarse un país amazónico y al mismo tiempo tener la certeza de que Perú los trataba en igualdad de condiciones.

Así mismo, cualquier acuerdo, para que sea viable, tenía que ser coherente con el interés del liderazgo político en sí mismo. Este capítulo analiza las condiciones bajo las cuales los líderes civiles, diplomáticos y las fuerzas armadas de Ecuador y Perú encontraron sus respectivos intereses para resolver la disputa fronteriza, al enfocarse en las interacciones estratégicas de los actores institucionales relevantes. No se privilegian los procesos democráticos ni la interdependencia económica per se como determinantes en la resolución del conflicto, a pesar de la abundante literatura que propone esta relación². En su lugar, se examinan los intereses específicos de cada grupo de actores internos dentro del contexto institucional de Ecuador y Perú (analizado en el tercer capítulo) con el fin de indicar cómo la continuación del conflicto y su resolución específica afectaron esos intereses.

La primera sección de este capítulo analiza la opinión pública sobre la relación de los dos países al momento de la guerra y durante la apertura de las negociaciones. Las tres secciones subsiguientes se centran en los intereses de diplomáticos, militares y políticos en cuanto al tema de la frontera.

1 A mediados de 1997 la inversión extranjera en Ecuador cayó el 59% en comparación al año anterior, la proyección del crecimiento anual del PIB fue de solo 1,0% y la inflación llegó a un 31%, dando a Ecuador el segundo índice de inflación más alto de la región. *NotiSur-Latin American Affairs* (1997). "Economic policies criticized at home and abroad".

2 Owen (1994); Dixon (1994); O Neal y Russet (1997).

Opinión pública y la disputa fronteriza en Ecuador y Perú

Ecuador

La opinión pública sobre las relaciones con Perú y el tema fronterizo eran ambivalentes y sus implicaciones políticas no eran directas. La opinión pública ecuatoriana revelaba desconfianza hacia el Perú, una división en la tradicional postura nacionalista acerca del tema fronterizo y preocupación sobre la posibilidad de una guerra pero, al mismo tiempo, la voluntad de emprender una guerra en lugar de ceder ante las demandas peruanas. El avasallador respaldo al presidente Sixto Durán Ballén cuando estalló la guerra de 1995, llevó a muchos analistas a concluir que el sentimiento popular acerca de la necesidad de Ecuador de ganar un acceso soberano al río Amazonas hacía imposible para los líderes ecuatorianos poder resolver el asunto. Sin embargo, la evidencia también sugiere que, si un acuerdo de conciliación estaba debidamente estructurado, la gestión de una resolución integral tendría un amplio apoyo.

Luego de la guerra, parece que la opinión pública empieza a exigir mayores concesiones para establecer un acuerdo. A inicios de 1995 (durante la guerra), una encuesta de opinión preguntó, "¿Cree usted que para Ecuador es posible recuperar todo el territorio perdido en 1941?" En Quito el 27,5% de los encuestados respondieron que sí, mientras en Guayaquil un 32,8%. Un año después, en 1996, al presentarles el enunciado "Algunos creen que Ecuador debería recuperar el territorio perdido en la guerra de 1941 y que debería lograrse a cualquier costo", ¡el 43,3% de los quiteños y el 56,5% de los guayaquileños estuvieron de acuerdo! En 1995, en el tema de acceso soberano al Amazonas, una significativa mayoría creía que era posible a pesar del conflicto (75,3% en Quito, 83% en Guayaquil, ver Anexo C).

No obstante, encuestas que examinaban de forma aislada el tema de la frontera no muestran ninguna importancia de este tema en relación con otros. Una encuesta realizada en junio de 1996, justo antes de la ronda final de la elección presidencial de ese año, preguntó a los potenciales votantes en Quito y Guayaquil, de siete temas propuestos en cuál el candidato por el cual planeaban votar se desempeñaría mejor que su competidor. Uno de ellos era la negociación con Perú, una preocupación oportuna debido a

que los dos países, junto con los garantes, habían estado comprometidos en trabajar por resolver la disputa por más de un año.

Los resultados de estas encuestas indican que, para los votantes inclinados a votar por Bucaram, la diferencia entre los dos candidatos sobre las negociaciones con Perú era menos importante que los temas de control de la inflación, estabilizar la economía, reducir la pobreza, combatir la corrupción y disminuir el número de huelgas. Sin embargo, quienes preferían a Jaime Nebot, la negociación con Perú y estabilizar la economía eran los dos temas que mostraron una gran diferencia entre los dos candidatos. En las elecciones de 1996, Abdalá Bucaram ganó de forma abrumadora, derrotando a Nebot en todas las provincias excepto Guayas, domicilio de los dos candidatos.

Las respuestas mencionadas arriba (detalladas en la Tabla 5.1), junto con la avasalladora victoria de Bucaram, indican que el tema de la disputa fronteriza con el Perú era un asunto importante pero no el definitorio en la política ecuatoriana. Estos hallazgos sugieren que el público hubiese estado preparado para aceptar un acuerdo general con Perú si ellos percibían que respaldar un status quo en la frontera hubiera socavado la habilidad del presidente para conseguir lo que se consideraban los objetivos primordiales.

Tabla 5.1
Expectativas de desempeño entre posibles votantes (%)

Entre posibles votantes por Bucaram					
Pregunta N.18	Jaime Nebot	Abdalá Bucaram	Ambos	Ninguno	No sabe/ No contesta
Habrían menos pobres	3,2	70,3	6,0	17,6	2,9
Los precios se incrementarían menos	2,2	79,7	4,1	11,1	2,9
Negociaría mejor con Perú	20,4	55,7	8,5	7,6	7,7
La economía sería más estable	7,3	74,9	4,2	9,3	4,3
Habría menos corrupción	5,3	71,0	8,7	11,7	3,3
Habrían menos huelgas y paros	6,1	68,1	7,3	11,2	7,3
Los empleados públicos serían despedidos	34,5	43,3	8,1	5,9	8,4

Entre posibles votantes por Nebot					
Pregunta N.18	Jaime Nebot	Abdalá Bucaram	Ambos	Ninguno	No sabe/ No contesta
Habrían menos pobres	63,4	5,1	3,9	24,2	3,4
Los precios se incrementarían menos	65,3	8,6	6,1	15,2	4,8
Negociaría mejor con Perú	86,6	4,2	1,2	3,9	3,9
La economía sería más estable	84,3	4,3	2,0	5,6	3,7
Habría menos corrupción	74,9	5,3	4,0	13,4	2,4
Habrían menos huelgas y paros	70,8	4,7	6,2	13,4	4,9
Los empleados públicos serían despedidos	47,0	30,0	9,2	6,3	7,4

Fuente: Perfiles de opinión (Quito: Perfiles de opinión, Cia. Ltda.), N. 22, junio 1996, 49-50.

No obstante, el tema fronterizo aún podía causar problemas políticos al presidente. Bucaram se convirtió en el primer presidente ecuatoriano en viajar a Perú, lo que motivó la crítica de algunos grupos. Sin embargo, en un discurso frente al congreso peruano, cuando hizo un llamado para que los dos países se disculpen, el descontento en su país fue casi unánime. Los ecuatorianos sentían que no tenían la necesidad de disculparse, considerando que, desde su perspectiva, fue la agresión peruana la que produjo el problema en primer lugar. Este paso en falso contribuyó a la destitución de Bucaram un mes después³.

Perú

Como se señaló en el capítulo cuarto, antes de la guerra de 1995, las percepciones peruanas acerca de Ecuador eran más positivas que las manifestadas por sus contrapartes ecuatorianas respecto al Perú. Es probable que esto tenga relación con que la mayoría creía que el tema fronterizo había sido resuelto por el Protocolo de Río y el porcentaje restante creía que la demarcación sólo podía proceder siguiendo sus disposiciones. Pero al igual

³ Saad (1997: 137-138).

que los ecuatorianos, los peruanos respaldaron a sus fuerzas armadas cuando la guerra estalló en enero de 1995.

No obstante, la opinión pública peruana estaba polarizada sobre la forma de resolver en conflicto. En dos encuestas de febrero de 1995, una escasa mayoría (59% y 54%) respaldaban concesiones mutuas, pero un 27% de una de las encuestas y 40% en otra, se oponía a cualquier concesión. Al finalizar la guerra, el 61% creía que nadie había ganado y un 25% creía que Perú ganó. El 27% veía la posibilidad de otra guerra como muy probable y el 40% como probable. Sólo el 13% pensaba que era nada probable⁴.

Resumiendo, en general los peruanos respaldaban los esfuerzos de la guerra, aunque deseaban la paz. Una significativa minoría no estaba dispuesta a hacer ninguna concesión con Ecuador para lograr la paz pero la mayoría estaba a favor de ciertas modificaciones siempre y cuando éstas estuvieran dentro de los parámetros del Protocolo de Río.

Política burocrática y los cuerpos diplomáticos

Que las burocracias tengan o no un importante impacto en la política depende de cómo está estructurada la unidad de toma las decisiones, así como del grado de independencia que el liderazgo burocrático tenga con respecto al jefe de estado⁵. Aunque uno puede asumir que el ministro de relaciones exteriores tendría un impacto tremendo sobre la política exterior, la formulación de políticas puede estar estructurada de tal forma que excluya o minimice la influencia del ministro de relaciones exteriores. Asimismo, si el presidente selecciona a los ministros porque ellos representan ciertas fuerzas políticas, la posibilidad de que la burocracia influya sobre el proceso político es mayor a si los ministros son escogidos por sus vínculos personales con el jefe de estado.

4 APOYO S.A. (Lima), "Elections", #63004, febrero 1995, pregunta 5; "Political and economic situation", #62002, febrero 1995, pregunta 2.4; y "Political and economic situation", #62003, marzo 1995, preguntas 4.2 y 4.3.

5 Hermann, Kegley y Rosenau (Ed. 1987); Bendor y Hammond (1992).

Ecuador

Los miembros del cuerpo diplomático ecuatoriano eran muy profesionales y capaces pero, en última instancia, eran cautivos del liderazgo político. No poseían un poder negociación independiente del que pudieran hacer uso dentro del país; la reputación internacional de Ecuador no era un arma poderosa que pudieran utilizar en la política nacional. Como funcionarios del presidente, y sujetos de censura por parte del congreso por simples desacuerdos de política, los diplomáticos de carrera no obtendrían ninguna ventaja al abrir una vía independiente alrededor de nuevas opciones para resolver la disputa fronteriza con Perú. Los diplomáticos hubieran tenido un rol que jugar si Ecuador decidía aceptar un acceso no soberano al Amazonas, ya que ellos hubieran tenido que abordar el tema con Perú de forma tal que se pudiera vender esta opción al interior.

Mares entrevistó a funcionarios ministeriales de mediano y alto rango (confidencialmente) e interactuó con ellos durante las dos semanas de curso en la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador algunos meses después de la guerra. Estas interacciones hicieron evidente que muchos diplomáticos eran consientes de las limitaciones que tenía la posición de Ecuador dentro del protocolo y estaban dispuestos a resolver este asunto siguiendo las disposiciones del tratado con el fin de avanzar hacia unas mejores relaciones económicas con Perú.

No era un tema generacional. Un ex ministro comentó que declarar el Protocolo de Río como "nulo" fue un terrible error de Ecuador porque puso al país en una posición de oposición unilateral a un tratado internacional cuya legitimidad había sido reconocida por las partes más relevantes. De hecho, durante la administración de Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), el ministro de relaciones exteriores había sido muy creativo en formar una posible propuesta de negociación. En 1991, el ministro de relaciones exteriores Diego Cordovez hizo algunas aclaraciones que sugerían que Ecuador debería moderar sus demandas tradicionales y propuso un incremento en las relaciones económicas como medio para establecer un campo de trabajo adecuado para futuros acuerdos⁶.

6 Bustamante (1993: 208-212).

El ministerio ecuatoriano de relaciones exteriores estaba listo para avanzar; los diplomáticos sólo necesitaban que los políticos indicaran que una solución sin acceso soberano al Amazonas, que era la conclusión principal del protocolo de Río, era aceptable. Estas señales llegaron de inmediato: Bucaram mantuvo al ministro de relaciones exteriores Leoro Franco en su cargo y era consultado constantemente. La decisión de Bucaram de ser el primer presidente en visitar Perú y la cortesía en las interacciones con su anfitrión, enviaron una fuerte señal que respaldaba las negociaciones. Incluso después de la tumultuosa salida de Bucaram y el nombramiento de un nuevo ministro, José Ayala Lasso, el ministro mantuvo la iniciativa en las negociaciones.

Bajo las presiones de los asuntos internos, debido al colapso de la economía y las demandas por reformas políticas hechas por los movimientos sociales que derrocaron a Bucaram, su sucesor, el presidente interino Fabián Alarcón, no pudo dedicar el tiempo ni la atención necesarias para modelar la posición negociadora de Ecuador. Por eso aceptó la estrategia del ministerio de relaciones exteriores de informar y consultar a las fuerzas políticas, económicas, sociales y a los medios de comunicación más relevantes con el propósito de construir un consenso nacional sobre la estrategia de la negociación general. El detallado análisis de Francisco Carrión Mena acerca de estas reuniones nunca menciona que Alarcón haya realizado algún contacto o manifestando algo sobre el proceso de paz a estos grupos; al contrario, todas las reuniones privadas y públicas fueron manejadas por el ministerio⁷.

No es que el presidente Alarcón no se preocupara por las negociaciones o su potencial en crear problemas internos. Después de casi un año en el cargo y con las negociaciones ingresando en un terreno cada vez más complicado, se empezó a preocupar al creer que tal vez la sociedad no estuviera lista para aceptar los términos que el ministro indicaba como probables. En enero de 1998, Alarcón sugirió públicamente la posible necesidad de un plebiscito nacional antes de avanzar más en las negociaciones. El ministerio sostuvo una discusión privada con el presidente y le comunicó sus temores de que el plebiscito pudiera desbaratar las negociaciones y políti-

7 Carrión Mena (2008: 238-265).

zarlas y debilitar a los países garantes. Alarcón insistió en consultar con tres presidentes latinoamericanos que eran garantes; cuando ellos expresaron su preocupación, similar a la del ministro, Alarcón desistió de su propuesta, de esta forma aseguró que el ministerio se mantuviera a cargo⁸.

Perú

El cuerpo diplomático de Perú era altamente profesional, se remontaba a 1850 y fue entrenado por décadas en su carrera dentro de una de las más renombradas academias diplomáticas⁹. Sin embargo, a inicios de su administración el Presidente Fujimori buscó establecer su propio criterio sobre el ministerio de relaciones exteriores nombrando ministros sin carrera y, utilizando sus poderes para decretar adquiridos tras el autogolpe de 1992, purgó el cuerpo diplomático de 117 de sus más experimentados profesionales y puso fin al tradicional sistema de promoción por méritos¹⁰. Con estas iniciativas Fujimori llegó a controlar completamente la administración de los asuntos internacionales del Perú mucho antes del inicio de hostilidades con Ecuador en 1995.

Debido a la severidad de las crisis política y económica que acosaron a Perú a comienzos de los noventa, incluyendo la violencia general efectuada por la guerrilla de Sendero Luminoso, hiperinflación y el colapso de la burocracia gubernamental, Fujimori buscó disminuir las tensiones con sus vecinos con el fin de concentrarse en estos problemas internos¹¹. Él se embarcó en una diplomacia personal con Ecuador, Chile y Bolivia para alcanzar este objetivo. No obstante, cuando surgieron problemas en su propósito, como por ejemplo la reacción negativa del congreso y los mili-

8 Carrión Mena (2008: 372-378).

9 St. John (1992: 3-4). Álvarez Sabogal (2009: 102-103).

10 En ese momento, alegatos sobre comportamiento inapropiado (corrupción y homosexualidad) estaban dentro de las causas que Fujimori presentó para la abrupta y masiva destitución. Sólo después de su salida de la presidencia en el 2000, los individuos afectados fueron exonerados, compensados y restablecidos al servicio diplomático si aún eran elegibles. De los ocho ministros durante la época de Fujimori, sólo el primero, embajador Luis Marchand Stens, era un diplomático de carrera. Álvarez Sabogal (2009: 103-109).

11 Sobre las múltiples crisis internas, ver Palmer (1990). Sobre las iniciativas políticas, ver Burgos (1995: 18-19).

tares en sus iniciativas frente a Ecuador (ver la discusión del cuarto capítulo), Fujimori reaccionó despidiendo a su ministro de relaciones exteriores, Carlos Torres y Torres Lara¹². Estos intentos diplomáticos le permitieron redireccionar a sus tropas militares hacia el combate de Sendero Luminoso que estaba adquiriendo una posición amenazante. Sin embargo, la falta de una respuesta formal por parte de Ecuador a las propuestas diplomáticas de 1991 y 1992 sólo sirvió para posponer el día de ajustar cuentas con el vecino del norte, mientras el gobierno de Fujimori centraba su atención en superar los grandes problemas domésticos.

Una vez que el conflicto con Ecuador se movía hacia negociaciones serias gracias a la ayuda de los garantes, en julio de 1997 Fujimori nombró a un funcionario de línea dura, Eduardo Ferrero Costa, como ministro de relaciones exteriores. Él representaba el sentimiento popular dominante (avivado por unos medios de comunicación peruanos cada vez más manipulados por el gobierno) de que la única resolución aceptable para la disputa era la aplicación del Protocolo de Río sin ningún tipo de concesiones¹³. Esta postura rígida representaba la posición pública del gobierno hasta muy poco antes de que se logre la decisión definitiva en octubre de 1998. Esto ayuda a explicar por qué se desataron fuertes protestas en el Perú cuando los términos finales fueron hechos públicos y por qué Ferrero Costa había renunciado poco antes, luego de haber fracasado en prevenir una simbólica concesión territorial que permitió a Ecuador aceptar el acuerdo final¹⁴.

Las Fuerzas Armadas

En los estudios políticos sobre América Latina es recurrente percibir a los militares como xenofóbicos, antidemocráticos y enfocados en necesidades organizacionales de corto plazo (como armas, personal y pensiones). El resultado es que las relaciones regionales corporativas parecen depender

12 Palmer (1997: 115 y nota 10.); también Burgos (1995: 18-19).

13 Conaghan (2005: 93-94, 140-162).

14 *Latin American Weekly Report* WR-98-39 (8 de octubre, 1998: 461) y WR-96-43 (3 de noviembre, 1998: 509).

del control que los civiles ejerzan sobre los militares; el comportamiento peruano durante las negociaciones está en línea con estas expectativas, en gran parte porque para 1995 Fujimori había transformado las relaciones civil-militares de una relación entre esferas de acción paralelas hacia una de dominación civil. Sin embargo, como demuestra las complejidades del caso ecuatoriano, esta mirada tan directa acerca de la postura que tomaron las instituciones militares en el caso es incorrecta.

Ecuador

Las relaciones civil-militares en Ecuador conservan el carácter de esferas de influencia paralela antes, durante y después de la guerra. Pero esto no significa contradecir la incapacidad de los civiles para establecer una política: el presidente Galo Plaza no provocó ninguna oposición institucional cuando decidió cerrar la Academia Militar de 1953 a 1956, luego de que algunos oficiales se quejaron de que su presupuesto los mantenía en situación de debilidad frente al Perú. Aunque los militares no hayan estado totalmente de acuerdo con las decisiones del presidente civil sobre la forma de terminar los conflictos militares en 1981 y 1995, las fuerzas armadas no recurrieron a acciones institucionales para oponerse a ellas.

Dada esta dinámica institucional, muy alejada de un total control civil en Ecuador, sería lógico esperar que los militares constituyeran un gran obstáculo para aceptar un tratado que no proveyera a Ecuador de una salida soberana al Amazonas. La conclusión de este trabajo, basada en largas entrevistas a oficiales ecuatorianos y una revisión de la literatura y discursos militares, es muy diferente.

La dramática derrota a manos de Perú en 1941 y otra vez en 1981, cuando las fuerzas ecuatorianas fueron obligadas a retirarse de inmediato frente a la superioridad militar del Perú, impulsó a los militares ecuatorianos a profesionalizarse con el fin de tener más éxito en cumplir con sus tareas, definidas como defender la soberanía y contribuir al desarrollo económico y social del país. El liderazgo militar reconocía que la profesionalización requería entregar las operaciones del día-a-día a los gobernantes civiles. Aunque los militares sí aceptaban la democracia, los oficiales no miraban ningún impe-

dimento en jugar un papel interno importante si el gobierno civil amenazaba o producía inestabilidad política. En consecuencia, los militares intervinieron de forma breve de 1964-1966 y nuevamente por un periodo más largo como un régimen militar institucionalizado entre 1973 y 1979. Esta fue la variación significativa, si bien temporal, en el paralelismo de las esferas de influencia que, en términos generales, prevalecía¹⁵.

Los militares ecuatorianos respaldaron el retorno a la democracia en 1976 con el propósito de concentrarse nuevamente en profesionalizarse y modernizar la estructura de su fuerza¹⁶. Los civiles también trabajaron en pos de lograr una profesionalización militar como un proceso que garantizaría la posibilidad de una continuidad democrática. Desde el retorno a la democracia en Ecuador en 1979, cuatro presidentes han vigilado la expansión de las habilidades y capacidades institucionales militares, a pesar de que la parte del PIB que les correspondía ha disminuido durante estos años de control político civil¹⁷.

Los continuos enfrentamientos con Perú en la zona de frontera disputada estimularon en los militares aún más en sus esfuerzos de profesionalización. Entrevistas hechas por Mares, así como relatos publicados en Ecuador, indican que los líderes militares ecuatorianos aprendieron la lección de su vergonzosa derrota en 1981. Los militares emprendieron un

15 El detallado análisis de Fitch sobre las percepciones militares y las justificaciones para respaldar o amenazar a los gobiernos democráticos de Ecuador entre 1948 y 1966, no encuentra desacuerdos entre los funcionarios civiles y militares sobre el tema amazónico. Fitch (1977); Isaacs (1993: 2-3), tampoco hace referencia a la cuestión de la frontera en su resumen de por qué el creciente desencanto de los militares con la democracia en la década de 1960.

16 Isaacs (1993: 109-111).

17 Ver nota 160 en el cuarto capítulo para fuentes y detalles sobre los gastos militares de Ecuador como porcentaje del PIB; éste se redujo a menos de la mitad desde los años 1970 bajo el control militar y a inicios de 1990 bajo el gobierno civil. El incremento de la capacidad institucional es evidente en la contratación de inteligencia y comunicaciones desde Chile e Israel y la planificación de la incursión en el territorio disputado que se realizó de manera mucho más eficiente en 1995 que en 1981, incluso la marina pudo ser desplegada y salir del puerto antes de que el conflicto iniciara. Mares, entrevista confidencial a un diplomático ecuatoriano, oficiales militares ecuatorianos, un ex diplomático ecuatoriano de alto rango, un analista peruano y analistas militares de EEUU, agosto y septiembre, 1995. El comandante general del ejército Gral. Paco Moncayo señaló que en 1981 las fuerzas armadas no estaban preparadas para defender al país en contra de un ataque peruano, como resultado de haberse enfocado en gobernar entre los años 1973 y 1979. (Mares, entrevista, 16 de agosto, 1995). Entre 1985 y 1994 el gasto militar de Ecuador aumentó en comparación con el de Perú entre 1985 y 1994 (para detalles, ver nota 160, cuarto capítulo). Esto sólo refuerza el punto del Gral. Moncayo.

sofisticado análisis, no sólo de los factores militares sino también de la situación interna del Perú y la posibilidad de una mediación diplomática regional y de revertir la situación hacia Perú en 1995¹⁸.

¿Cuáles fueron las implicaciones del proceso de profesionalización militar a través del cual el tema fronterizo con Perú fue negociado? Este análisis apunta hacia dos factores principales que impactaron las negociaciones con Perú. Primero, los militares no podían ocupar el papel de líder en la resolución de la disputa. Los militares no podían cambiar de un énfasis en la defensa territorial hacia uno que respaldara un entendible interés nacional. Una declaración unilateral de los militares aceptando la decisión peruana sobre la demarcación de la frontera hubiera puesto en duda el presupuesto y las prerrogativas militares. No es posible esperar que de forma unilateral una institución escoja tomar la vía hacia la marginalización. Por lo tanto, resultaba mejor para los militares que un civil establezca la agenda sobre la frontera, siempre y cuando esa agenda le diera al país algo más que la oferta previa de Perú que insistía en que el Protocolo de Río proveía todo lo necesario para la resolución.

El segundo punto es que el periodo inmediato después de la guerra de 1995 fue preparado por los militares para apoyar una agenda de cooperación. La victoria de Tiwintza, tras 150 años de derrota, estaba aún fresca en la mente de los militares y de la población. No obstante, el consenso al interior de Ecuador era que en una próxima ocasión Perú no aceptaría un estancamiento menor o una derrota. Los militares ecuatorianos no estaban ansiosos por regresar a la guerra porque el resultado era, en el mejor de los casos, incierto y el costo económico para el país sería totalmente inaceptable. De esta forma, continuar las tensiones en la frontera ponía en alto riesgo el prestigio ganado por los militares y su preocupación por el desarrollo nacional¹⁹.

Además, debido a que los militares se habían profesionalizado, los líderes militares eran escépticos del valor económico y estratégico de acceder al río Maraón (un afluente del Amazonas). Así, el eslogan militar “Ni un

18 Para un análisis detallado, ver Mares (1997).

19 Este análisis se funda en las respuestas de oficiales del ejército y la fuerza aérea a una de las presentaciones de Mares (1995); entrevistas al Comandante Gral. Moncayo y Adrián Bonilla; datos de opinión pública analizados en este y anteriores capítulos.

paso atrás” podría mantenerse enfatizando en que un trato aceptable no era posible antes de Tiwintza y resaltando la contribución que los militares había hecho al desarrollo del país al facilitar un acuerdo cooperativo. Por lo tanto, mientras la relación civil-militar era una de esferas de influencia paralela, los militares estaban dispuestos a respaldar un acuerdo si la resolución reconocía la “victoria” en Tiwintza y se tratara a Ecuador con respeto.

No obstante, dos potenciales situaciones hubieran llevado a que los militares interpretaran sus intereses de forma opuesta a aquellos que presionaban por un acuerdo con Perú. Los militares temían a que los políticos intentaran movilizar a los militares en apoyo a una agenda política específica y al surgimiento del populismo²⁰. El gobierno de Abdalá Bucaram (1996-1997) representaba el espectro de ambos.

Frank Vargas Pazzos, general retirado de la fuerza aérea, ex congresista y promotor del uso de los militares para acciones cívicas definidas de forma extrema y amplia²¹, era ministro de gobierno de esta administración. Vargas también lideró un levantamiento militar en contra del gobierno en 1986 que fue controlado por el ejército, ganándose la antipatía de la institución por manchar la reputación de los militares y haber incurrido en la pérdida de vidas.

Asimismo, el golpe militar de 1972 fue en parte propiciado para evitar que el tío de Abdalá Bucaram, Asaad Bucaram, gane las elecciones presidenciales programadas para 1974. Uno de los puntos de negociación para la transición a la democracia en 1978-1979 fue mantener fuera de competencia a Asaad. El mismo Abdalá Bucaram era visto como el sucesor de este movimiento populista, por lo tanto también era considerado una amenaza²². En consecuencia, si los militares se veían arrastrados otra vez por la política interna hacia “salvar a la nación”, hubiese sido difícil para las autoridades militares despojarse de su ropaje nacionalista al tratar el tema fronterizo.

20 Esta es nuestra conclusión, derivada de los comentarios que sobresalieron repetidamente en varias entrevistas hechas por Mares a oficiales militares ecuatorianos durante agosto de 1995.

21 Mares, entrevista al Gral. Frank Vargas Pazzos, 16 de agosto, 1996.

22 Isaacs (1993: 131-138).

Perú

La dinámica civil-militar era más compleja en Perú que en Ecuador. Cambió a través de tiempo de una dominación militar en los años 1960 y 1970 hacia un control civil en los años 1980. Sin embargo, desde inicios de 1990, la dominación civil se dio a costas de una significativa erosión de la integridad institucional del orden militar peruano. La capacidad militar se desarrolló de forma significativa en las décadas de 1950 y 1960 a través de los esfuerzos concertados de profesionalizarse a través del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) y en el exterior, especialmente en Estados Unidos, y la implementación progresiva de rigurosos criterios de promoción basados en méritos²³. Para 1960, una de las manifestaciones del profesionalismo entre los militares peruanos, en particular del ejército, fue la articulación de una doctrina de seguridad nacional que enfatizaba en que la mejor manera de evitar polarización social y violencia política comunista era que el estado asuma el liderazgo en el desarrollo nacional y las reformas²⁴.

Cuando los gobiernos civiles se tambaleaban, ya sea por un impasse electoral como en 1962 o una nacionalización mal manejada como en 1968, las fuerzas armadas tomaban el control del gobierno en un golpe militar no violento. Tras la primera toma, la presión internacional llevó a que se convocaran a elecciones un año después. Pero en 1968, al percibir que los civiles estaban fallando en la implementación de los cambios prometidos, los militares se tomaron el poder como institución con el propósito de permanecer en control hasta que su agenda de reformas se haya llevado a cabo²⁵.

En el transcurso de sus doce años en el poder, el autodenominado Gobierno Militar Revolucionario (GMR) implementó grandes cambios que incluyeron una reforma agraria, la nacionalización de las más importantes inversiones extranjeras, el establecimiento de empresas administradas por los trabajadores, un giro hacia la Unión Soviética para su entrenamiento y compra de armas y una dramática expansión de la burocracia estatal²⁶. Cuando se enfrentaron a una creciente diferenciación interna del liderazgo militar durante la década de

23 Villanueva (1973).

24 Ver, entre otros, Palmer (1973: 42-77).

25 Masterson (1991: 203-235).

26 Mauceri (1996 : 15-36).

1970, la enfermedad y remoción del jefe de estado Gral. Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y a una crisis de la deuda externa provocada por la incapacidad de adquirir los recursos necesarios para continuar con las reformas, el régimen decidió devolver el poder al orden político civil en 1978²⁷.

Agotados y desilusionados por sus doce años en el poder, los militares vigilaron las elecciones para una convención constitucional en 1979 que redactó la Constitución de 1979 y restauró el control civil a través de las primeras elecciones con sufragio universal en 1980. Aunque la nueva constitución mantenía algunas de las reformas concebidas por el GMR, también se restablecieron nuevos principios para el control civil sobre los militares. El control civil se mantuvo en el Perú durante los turbulentos años ochenta a pesar del progresivo deterioro de la economía que incluía una espiral inflacionaria que empobreció a millones y afectó profundamente la estructura institucional del país y un alarmante crecimiento del movimiento guerrillero Sendero Luminoso²⁸.

En este escenario de múltiples crisis, los peruanos se alejaron de los partidos políticos tradicionales y en las elecciones de 1990 eligieron como su presidente a Alberto Fujimori, un extraño sin experiencia política previa o afiliación partidista. Incluso con una mayoría de oposición en el congreso, Fujimori desconcertó a las expectativas que tenían sobre él al embarcarse en un programa económico de impacto para terminar con la hiperinflación e introducir reformas de mercado, con el fin de restaurar la confianza y el crecimiento económico. Sin partidos aliados, su gobierno dependía del apoyo de los militares. Fujimori respaldó múltiples cambios que las fuerzas armadas estaban empezando a implementar para enfrentar Sendero Luminoso cada vez más violento y agresivo pero también se empeñó en asegurar el control sobre el liderazgo militar. Esto lo hizo forzando el retiro de veinte de los generales de más alto rango conocidos por su profesionalismo y escogiendo como cabeza de las fuerzas armadas al General Nicolás Hermoza de Bari, sobre la base de su lealtad personal en lugar de los criterios de méritos hasta ese entonces utilizados²⁹.

27 McClintock (1989: 349-351).

28 Palmer (1990).

29 Obando (1999: 363-367); también, entrevista de Palmer al Gral. Carlos Chamocho (ret.), 14 de agosto, 2008.

El costo más obvio de esta manifestación del control civil fue una erosión significativa de los niveles de profesionalismo de las fuerzas armadas peruanas, aunque esto se mantuvo oculto por un tiempo gracias al gran éxito que tuvieron en contra de las guerrillas de Sendero Luminoso. En 1992, un pequeño contingente de policía rastreó y capturó al líder del grupo Abimael Guzmán Reynoso. Este hecho, junto con otras iniciativas, marcó el comienzo del fin de la amenaza guerrillera en el país³⁰. La combinación entre el declive de la capacidad profesional de los militares peruanos, la imposibilidad de reequipar a las fuerzas armadas debido a la crisis económica y el concentrarse en la subversión interna, hizo prácticamente imposible dirigir la atención y los recursos necesarios para responder a los avances de Ecuador a lo largo de la frontera norte, entre la zona no demarcada de los límites de la cuenca del río Cenepa.

Incentivos de los líderes políticos civiles

El supuesto principal de un análisis institucional de elección racional es que los líderes políticos responden a los incentivos encarnados en las instituciones dentro de las cuales ellos interactúan³¹. En regímenes democráticos los políticos enfrentan grandes limitaciones que se derivan de la necesidad de mantenerse en las elecciones. La lógica detrás de este argumento es que asume que los intereses de los políticos pueden cómodamente condensarse en ganar elecciones. El punto no es que los políticos no tengan otros intereses sino que, con el fin de lograr sus objetivos políticos, cualquiera que estos sean, necesitan en primer lugar ser electos. Por lo tanto, los políticos necesitan ofrecer a los votantes lo que el electorado quiere con el propósito de alcanzar la victoria electoral³².

Para tomar un caso de análisis específico, necesitamos un modelo de elecciones políticas realista y complejo para ese país. El tercer capítulo concluye que Ecuador tiene un incipiente sistema de partidos. *Ceteris paribus*, este tipo de sistema tiene implicaciones negativas para el país: el presidente no

30 Palmer (2007).

31 North (1990). Steinmo, Thelen y Longstreth (Eds. 1992).

32 Barry (1978: 99-100).

puede lograr respaldo a sus políticas en el congreso porque el partido del presidente no controla el congreso ni tiene una disciplina interna lo suficientemente fuerte como para sostener sus coaliciones alrededor de las políticas.

Estas desventajas en la formulación de políticas fueron en cierto grado mitigadas porque el presidente no estaba limitado por la necesidad de respaldar a su partido en el congreso o prepararlo para las próximas elecciones presidenciales. Este tipo de presidente puede intentar que las políticas fueran aceptadas por sus méritos intrínsecos o por razones personales, buscando el apoyo directo del público. La constitución ecuatoriana contemplaba el referendo en caso de que el congreso no aprobara la legislación propuesta por el ejecutivo. Sin embargo, buscar el apoyo de la gente tiene su propios retos, así lo demuestra la derrota que sufrió el presidente Sixto Durán Ballén en el referendo de 1995 que buscaba implantar reformas económicas³³.

Entonces, ¿de qué forma la nueva estructura de incentivos afecta la formulación de políticas en Ecuador? Con la posibilidad de reelección que inicia en 1996 y un débil sistema de partidos, un presidente ecuatoriano sería más susceptible a romper con la tradición si existiera la posibilidad de beneficios a mediano plazo; la compensación por tomar una política arriesgada necesitaría ocurrir antes de que pueda ser reelegido para el cargo. El riesgo para el presidente (quién ahora apuesta a ganar la reelección) se incrementa; así, si consideramos el lugar del presidente en la historia, las compensaciones al menos deben en proporción ser mayores a las anteriores. Los beneficios a mediano plazo de una resolución a la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú no fueron significativos hasta 1995, en gran parte porque Ecuador tenía sólo una historia de derrotas frente a Perú y porque la orientación de las estrategias de desarrollo internas limitaba las posibilidades de una importante cooperación económica³⁴.

No obstante, para finales de la década de 1990 la economía ecuatoriana se había empeorado, la liberalización económica regional se había expandido de forma dramática y el nacionalismo había sido alentado por la “victoria” en Tiwintza. Como resultado, hubo un incremento enorme

33 *NotiSur* (1995). “Ecuador: Presidente Sixto Durán Ballén suffers defeat in referendum on constitutional reforms”.

34 Mares (1997).

de las potenciales ganancias al resolver la disputa (en la forma de mayores inversiones internacionales, expansión del mercado regional y la oportunidad de alcanzar reconocimiento internacional como el líder político en la negociación de paz).

Bucaram era un emprendedor político que hubiese tenido probabilidades de haber resuelto la disputa fronteriza si su mandato no hubiera terminado de forma prematura. Él inició su presidencia con altos niveles de apoyo popular y, como se ha sugerido en este análisis, de inmediato utilizó sus poderes administrativos para implementar políticas controversiales³⁵. A corto plazo, estas medidas causaron grandes dificultades económicas para la clase trabajadora, pero la popularidad de Bucaram le hubiese permitido sobrevivir hasta que se redujera la inflación, el déficit presupuestario disminuyera, las inversiones extranjeras aumentaran y se acelerara el crecimiento económico. Además, Bucaram estaba preparando el terreno para un acuerdo con el Perú, al ser el primer presidente ecuatoriano en visitar ese país y sugerir a su contraparte, Alberto Fujimori, que un reconocimiento mutuo de los errores cometidos en el pasado ayudaría al proceso de paz³⁶.

Bucaram habría podido seguir la trayectoria de otros sorprendentes reformistas en América Latina que incluía a Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Menem en Argentina y Fujimori en Perú. Desafortunadamente, las grandes habilidades políticas de Bucaram no pudieron controlar su ambición por el poder, el protagonismo y la riqueza. Llenó su gabinete y las agencias estatales con amigos y familiares. Un nuevo ministerio fue creado con el propósito de manejar lo asuntos indígenas, enfrentándose de manera directa al liderazgo político independiente de un aliado electoral clave³⁷. La corrupción, un problema siempre recurrente en Ecuador, alcanzó niveles extremos en su breve permanencia. El comportamiento de Bucaram era cada vez más extravagante con el paso de los días y parecía ufanarse con la crítica que sus acciones provocaban. Cuando llegó el final, el hombre que hace siete meses

35 *Noti Sur* (1996). “Ecuador: Sixto Durán Ballén turns over presidency to sucesor Abdalá Bucaram”.

36 *Hoy* (1997). “Opinión: Buenas intenciones”. *Hoy* (1997). Cf. “¿De qué pedimos perdón?” Bucaram trató de vincular su caída con su visita al Perú. *Hoy* (1997). “Caída no tuvo vínculo con viaje”; *Hoy* (1997) Opinión: Peregrinaje irresponsable”; y *Hoy* (1997) “Bucaram merece castigo, dice Gustavo Noboa”.

37 Opinión: Ministerio de etnias”, 25 de octubre, 1996.

había obtenido una de las más grandes victorias en la historia ecuatoriana, se quedó solo mientras millones marchaban en las calles exigiendo su remoción.

La expulsión de Bucaram demostró la voluntad de las élites políticas y de la sociedad civil de actuar al margen de las limitaciones institucionales formales cuando los riesgos son demasiado altos. En estos asuntos de profunda gravedad, el congreso estaba dispuesto a recurrir a oscuros procedimientos constitucionales (incapacidad mental) con el fin de destituir al presidente. La Corte Suprema, por su parte, decidió permanecer fuera de la contienda cuando, frente a la calle sin salida en la que el congreso convirtió la destitución, el presidente manifestó que el proceso no iba a tener legitimidad. Al inicio los militares apoyaban los procedimientos constitucionales que favorecían a Bucaram y por ende a su vicepresidente pero luego se resignaron a tratar la situación como política más que como un asunto legal y se mantuvieron fuera de la controversia. La sociedad estaba regocijada con la salida de Bucaram, sin importar cómo ésta se logró³⁸.

El congreso posesionó a su líder Fabián Alarcón en la presidencia y llamó a nuevas elecciones. El presidente interino intentó llevar a cabo reformas económicas y políticas pero no pudo conseguir el apoyo popular ni el del congreso. Bajo su administración la economía empezó a experimentar un gran deterioro (el PIB sólo se incrementó en un 0.4% en 1998 y caería un 7,3% en 1999)³⁹. Su único logro parece ser haber ganado el referendo que legitimaba el reemplazo de Bucaram por su persona; incluso la Asamblea Constituyente y la nueva constitución correspondían más a la habilidad de los movimientos sociales de amenazar el orden político que a la visión política de Alarcón⁴⁰.

Jamil Mahuad ganó las elecciones de 1998 y se posesionó del cargo en agosto de 1998, pero no tuvo la autoridad para emprender reformas signi-

38 Hoy (1997). "Cuidado con el Art. 100". Una vez que Bucaram fue desacreditado y expulsado del cargo, el congreso y las cortes lo encontraron con la competencia mental suficiente para enfrentar los juicios de corrupción, así como también consideraban que tenía suficiente popularidad como para ganar otra elección, por eso lo despojaron de sus derechos constitucionales para poder postularse a cargos públicos. El congreso también expulsó a trece de sus colaboradores por el cargo de corrupción; tal parece que ningún miembro del congreso que se oponía a Bucaram estaba amenazado. Hoy (1997). "No caminan las reformas"; Hoy (1997). "Habrá nuevas descalificaciones".

39 Jameson (2003).

40 Andolina (2003).

ficativas a pesar de que los sistemas económico y político parecían tambalearse al borde del colapso. Los fracasos de Bucaram y Alarcón indicaban que si un presidente ecuatoriano buscaba ser un político emprendedor en temas controversiales, debería tratarlos a la ligera.

Perú

Contrario a Ecuador, donde la turbulencia política estaba complicando y retrasando el progreso de las negociaciones, en Perú, entre 1995 y 1998, el Presidente Fujimori ejerció dominio sobre un proceso político cada vez más consolidado. Bajo la nueva Constitución de 1993 él ganó de forma decisiva la reelección en 1995 e incluso logró una pequeña mayoría en el nuevo congreso unicameral⁴¹.

El triunfo electoral de Fujimori en esta coyuntura puede explicar en mucho el éxito que tuvo su administración en superar las múltiples crisis que enfrentaba el país cuando llegó al cargo en 1990. La inflación de más de 7 000 por ciento fue reducida a un dígito, el crecimiento económico había sido restaurado (en 1994 fue el mayor entre los países en desarrollo, casi del 12%) y Perú estaba otra vez congraciado con la comunidad financiera internacional al restaurar los pagos de la deuda externa⁴².

No obstante, de igual o mayor importancia, fue el éxito de la administración de Fujimori en superar las amenazas del movimiento guerrillero Sendero Luminoso. A través de varias medidas, el gobierno fue capaz de restaurar la paz en el país luego de más de una década de creciente violencia política generalizada⁴³. Las medidas incluían un total reajuste de las estrategias militares de contrainsurgencia que implicaba el total apoyo local con las *rondas campesinas* (o comités de defensa civil), la expansión de una unidad especial de la policía para rastrear y capturar a los líderes de Sendero Luminoso y un gran programa de micro desarrollo para los distritos más pobres del país, en especial en las tierras de la sierra alta.

41 Palmer (1995).

42 Wise (2006: 209-217 y tabla 3, 212).

43 Entre otros, ver Palmer (2007: 204-216).

Esta combinación de grandes ajustes en las políticas, que juntas lograron superar las múltiples crisis internas que enfrentaba Perú al momento que Fujimori se posesionó del cargo en 1990, sirvió para mantener el apoyo popular a pesar del estallido de la guerra con Ecuador que no fue favorable para las fuerzas armadas peruanas. La liberalización económica benefició en demasía a la costa, el micro desarrollo logró los mismos resultados en la sierra y la derrota de Sendero Luminoso trajo paz a todo el país. Al conseguir una victoria fácil en las elecciones de 1995 como resultados de dramático cambio interno, Fujimori podía negociar desde una posición segura con Ecuador.

Luego de su victoria política, de forma inmediata Fujimori se dirigió a consolidar su apoyo con los militares al declarar una amnistía general para todos los abusos cometidos durante la insurgencia. Durante los siguientes tres años utilizó su popularidad, su dominio en el poder ejecutivo y su mayoría en el congreso, para de forma progresiva incrementar su poder sobre la rama judicial y los medios de comunicación. Sin embargo, lo que se iba a convertir en su proyecto de reelección entre 1998 y 2000, violentando la constitución, no era parte prominente en sus planes de negociación con Ecuador.

Aunque una resolución de la disputa fronteriza hubiera liberado a Fujimori para concentrarse en otra victoria electoral en el 2000, su continuo apoyo popular (al menos durante 1998), la fuerte posición legal de Perú con respecto al Protocolo de Río y una opinión pública de cierta forma indiferente al tema, fueron consideraciones más importantes al momento de abordar el asunto fronterizo. El liderazgo dominante de Fujimori durante la mayor parte de las negociaciones con Ecuador, le permitió controlar el proceso en el lado peruano e imponerse sobre el liderazgo militar y el del ministro de relaciones exteriores con el fin de asegurar una solución que ninguno de ellos respaldaba.

Conclusiones

El argumento de este capítulo supone que para que la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú sea resuelta, era Ecuador quien tenía que hacer los mayores cambios en su posición negociadora. Perú debía proveer beneficios tangibles en respuesta a estos cambios; pero las ofertas peruanas no hubieran

servido de nada en ausencia de importantes cambios en la posición ecuatoriana. El análisis institucional desarrollado demuestra las condiciones bajo las cuales la estructura de incentivos de la política ecuatoriana pudo producir un cambio significativo en la posición del país sobre este tema.

La estructura de incentivos presente para los presidentes ecuatorianos luego de la guerra de 1995 se caracterizó por tener instituciones democráticas, una opinión pública ambivalente, un congreso con una evidente habilidad política para bloquear las políticas, un débil sistema de partidos y militares profesionales que fueron victoriosos en el conflicto. Las condiciones bajo las cuales esta estructura de incentivos pudo respaldar la resolución son dobles. Primero, Ecuador necesitaba un presidente que pensara como un político emprendedor y pudiera ver los grandes beneficios que para los programas nacionales de desarrollo social y económico tendría la resolución de la disputa fronteriza. Como hemos visto, dada la estructura institucional de la política ecuatoriana, un presidente reformista tenía que pelear por cada paso en su camino para lograrlas. Segundo, las reformas económicas debían generar réditos rápidos para el presidente si éste quería superar las múltiples resistencias institucionales.

¿Podría otro actor sustituir al Presidente en Ecuador? Si así fuera, ¿bajo qué condiciones podría esto ocurrir? Nuestro análisis sugiere que las élites civiles, diplomáticos y los militares no eran capaces de liderar una salida cooperativa en el tema fronterizo. Asimismo, en ese momento la sociedad civil ecuatoriana estaba muy enfocada en las preocupaciones sociales y económicas como para percibir la disputa con el Perú con nuevas luces y exigir cambios.

En esta coyuntura, el resultado fue que el único catalizador posible de una solución habrían sido las organizaciones no gubernamentales ecuatorianas (ONG) que se enfocaban en el tema fronterizo⁴⁴. Sin embargo, frente a la ausencia de costos altos para los ciudadanos ecuatorianos derivados del status quo (que sólo ocurrirían en caso de una guerra mayor) y dadas las limitaciones institucionales, era menos probable que la reorientación de la opinión pública se dé a través de las ONG que por medio de un presidente emprendedor, pertinente y capaz de aprovechar el momento.

⁴⁴ Aunque las ONG que no eran ecuatorianas pueden ayudar a sus contrapartes ecuatorianas, este esfuerzo no puede ser percibido como internacional. Acerca del peligro de que las ONG internas sean percibidas como socios locales de las fuerzas internacionales, ver Aguayo (1998).

El análisis de este capítulo acerca de los intereses e interacciones estratégicas de los actores sugiere cinco condiciones bajo las cuales la posibilidad de que Ecuador acepte un acuerdo se incrementó.

Primero, la presión del congreso hacia un acuerdo aceptable con Perú no era probable, pero su aprobación al acuerdo era esencial. El cambio constitucional que permitió la reelección significó que, de manera particular, los miembros del congreso estén atentos a la opinión pública sobre este tema.

Segundo, la opinión pública ecuatoriana sobre este asunto tenía una perspectiva más nacionalista que económica. Sin embargo, después de la “victoria” de Tiwintza en 1995, la opinión pública pudo ser persuadida a aceptar una oferta que subordinaba los reclamos territoriales a varias formas de ayuda para el desarrollo.

Tercero, aunque históricamente los militares se habían opuesto a una demarcación en la frontera si no se lograba un acceso al Amazonas/Marañón, su victoria en la guerra de 1995 ayudó a superar esta posición dentro de sus filas, tal como lo hizo el Tratado de Comercio y Navegación contemplado por el Protocolo de Río, acuerdo que garantizaba acceso igualitario y un paso libre de los barcos ecuatorianos que transitaban por esas aguas.

Cuarto, la situación ecuatoriana fue preparada por una política emprendedora en el tema fronterizo; no obstante, dadas las limitaciones institucionales señaladas, este emprendedor hubiera tenido que permanecer en la presidencia.

Quinto, este político emprendedor necesitaría ayuda externa para incrementar los beneficios materiales del acuerdo que, en consecuencia, redujera los costos percibidos.

Al contrario, Perú tenía un jefe de estado popular y dominante en la figura de Fujimori quien, para la guerra con Ecuador en enero de 1995, había consolidado su poder sobre los militares y, tiempo después, había ganado control sobre el congreso a través de las elecciones de abril de 1995. Como resultado, los ajustes en la posición del Perú no necesitaban una negociación institucional: el presidente estaba en la posición de tomar las decisiones, una vez que el polvo se asentó sobre el conflicto. El punto clave para Perú llegó con el resultado de la guerra, cuando Ecuador aceptó retornar al marco del Protocolo de Río tras treinta y cinco años de haber negado su validez.

Este cambio en la posición histórica de Ecuador abrió el camino para las negociaciones dentro de los parámetros del protocolo y con la asistencia de los países garantes. En respuesta, lo único que debía hacer Perú era reconocer la existencia de un problema y la necesidad de iniciar negociaciones con Ecuador con el fin de resolverlo. Por su naturaleza, el proceso de negociación se prolongó debido a la combinación de múltiples circunstancias y necesidades institucionales internas, este tiempo sirvió para que Ecuador lograra los ajustes necesarios para resolver el tema en términos bastante diferentes a su posición histórica.

6

Diplomacia hemisférica y la política de una solución

La diplomacia es una antigua herramienta utilizada por los estados para promover tanto la cooperación como la guerra. Tal vez el mayor reto de la diplomacia está en superar los residuos de desconfianza producidos por la anarquía existente en el sistema internacional. Es posible que los estados quieran cooperar pero necesitan acuerdos consumados acerca de asuntos importantes para que la cooperación sea fructífera. La prioridad que los estados otorgan a esos temas hace fundamental que la credibilidad en la buena voluntad y transparencia de la cooperación prime sobre los esfuerzos de maximizar las ganancias a través del engaño y la traición.

Hasta ahora hemos visto que los esfuerzos diplomáticos prioritarios fracasaron en resolver el conflicto entre Ecuador y Perú, inclusive cuando individuos de alto prestigio estaban involucrados. En el transcurso de los años, al menos trece grandes iniciativas para resolver el problema fracasaron. Algunas involucraron esfuerzos de un arbitraje periódico por parte del Papa, la Corona Española y el presidente de los Estados Unidos. Otras incluyeron un sinnúmero de borradores de tratados entre las partes que, con excepción del Protocolo de Río de 1942, nunca fueron ratificados¹.

Al parecer la controversia nunca estaba preparada para una resolución. Durante la mayor parte del siglo diecinueve, los gobiernos no resolvieron la disputa porque consideraban que la vasta, remota y prácticamente despoblada selva no era de importancia. En el siglo veinte, con un temprano

1 Krieg (1986: 16-115).

boom del caucho y un posterior descubrimiento de petróleo en la región, sumado al crecimiento de un sentimiento de identidad nacional, ninguna resolución fue posible porque las dos partes consideraban el asunto como demasiado importante.

Sin embargo, con la guerra de 1995 el contexto interno, regional e internacional progresivamente conducía hacia un acercamiento diplomático a la disputa. El éxito de Ecuador en el campo de batalla dio, tanto a los militares como a la población en general, un nuevo sentimiento de orgullo nacional que moderó la humillación de derrotas pasadas y abrió al gobierno hacia negociaciones con Perú dentro de las disposiciones del tratado de 1942 que habían evitado por décadas. Por su parte, el gobierno peruano, aunque con su frustración militar, vio la oportunidad para que la diplomacia alcanzara un acuerdo fronterizo definitivo que creían propuesto por el tratado de 1942. El espectro de una guerra a gran escala con armas modernas, si la disputa persistía, también contribuyó a la voluntad de las partes a considerar una alternativa negociada. Las oportunas acciones de otros gobiernos del hemisferio occidental haciendo un llamado al fin de las hostilidades y ofreciendo asistencia para encontrar una solución diplomática, reforzó el contexto favorable que estaba surgiendo.

Este capítulo detalla cómo la estructura institucional de las negociaciones y las habilidades diplomáticas de los individuos claves permitieron a Perú y Ecuador tomar ventaja de esta oportunidad histórica, a pesar del profundo legado histórico de un conflicto bilateral sobre una la disputa fronteriza más antigua de América Latina, problemas internos inesperados y diferentes acercamientos a las negociaciones. Asimismo, explica la forma en que estos factores claves produjeron una resolución definitiva en lugar de caer nuevamente en confrontaciones o incluso en una nueva guerra.

Contexto jurídico internacional

La disputa fronteriza entre Ecuador y Perú involucró el más extenso mecanismo multilateral permanente para la resolución de un conflicto internacional en la región. Fue establecido (como se detalló en el segundo capítulo) en el tratado de 1942, conocido en general como el Protocolo de

Río, y que puso fin a una guerra total en 1941 en la cual Perú ganó sin discusión². El tratado estableció los términos en los cuales los cuatro “garantes” –Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos– asistirían a las partes en marcar la frontera y los ayudarían a resolver cualquier desacuerdo durante el proceso. El tratado tuvo que poner en marcha la presencia internacional en el proceso y un mayor nivel de preocupación sobre la resolución de un conflicto que, fuera de las regiones aledañas, se pretendía ver sólo como de menor importancia. También sirvió como medio para traer sugerencias y perspectivas alternas a la mesa para consideración de las dos partes, cuya desconfianza mutua era profunda.

A pesar de que en ese momento el tratado fue proclamado como el acuerdo final del problema fronterizo, los garantes esperaban que su involucramiento después de 1942 sea de corto plazo, no más de algunos años, y en su mayoría de naturaleza técnica. Sin embargo, los garantes aún continuaban trabajando más de cincuenta y tres años después, enfrentando su más grande reto. Bajo el Protocolo de Río, el rol de los garantes sólo terminaba cuando la última demarcación fronteriza fuera colocada. Dada las profundas y arraigadas diferencias entre las partes en disputa, la participación de los garantes resultó ser esencial para la resolución definitiva³. Los puntos clave del documento señalan como rol de los garantes una permanente colaboración y asistencia pero reconocen que la responsabilidad final en la terminación del conflicto es de las partes. En resumen, bajo la ley internacional, el tratado de 1942 contiene las disposiciones necesarias para una solución diplomática, siempre y cuando Ecuador y Perú acuerden con ellas⁴.

Aunque el proceso de implementación se contempló por algunos años y todo menos un pequeño segmento de la frontera fue demarcado, las anomalías geográficas encontradas luego del mapeo aéreo, sumado a un clima político más nacionalista en Ecuador, llevaron a suspender su participación en la demarcación entre 1948 y 1950 y a una declaración unilateral, en 1960, de que el protocolo era “nulo”. Mientras Ecuador mantuviera esta posición, lo que hizo por más de tres décadas, ningún progreso era posible bajo los términos del protocolo. Además, muchos gobiernos posteriores a

2 La traducción oficial del tratado al inglés puede encontrarse en Krieg (1986: Anexo I).

3 Palmer (1999a: 48-55).

4 Krieg (1986).

1948 utilizaron el eslogan “El Amazonas es nuestro” con el propósito de incitar el apoyo popular y reforzar el sentimiento nacionalista, lo que dificultó cualquier tipo de acercamiento objetivo al tema⁵.

Dada la permanente posición de varios gobiernos ecuatorianos de oponerse a la validez del Protocolo de Río, en enero de 1995 el anuncio del presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) tomó a todos por sorpresa. Justo en el momento cuando se producía un nuevo conflicto con el Perú, él manifestó que Ecuador solicitaría la asistencia de los garantes dentro de lo contemplado en el protocolo. Cualquiera que haya sido la motivación, este gran cambio en la posición de Ecuador restableció el Protocolo de Río como un instrumento legal internacional al interior del cual se podrían iniciar las discusiones para encontrar una solución a la disputa.

La aplicación del Protocolo de Río

El reto principal para los garantes en esta coyuntura histórica fue proveer la asistencia contemplada dentro del Protocolo de Río, con el fin de ayudar a las partes a superar las prolongadas y arraigadas diferencias sobre el tema fronterizo y encontrar un conjunto de soluciones teniendo en cuenta las disposiciones del protocolo. A lo largo de los años tanto Ecuador como Perú habían desarrollado posiciones sobre la disputa que se habían convertido poco a poco en intratables. Llegaban a la mesa de discusión de 1995 con una gran cantidad de posturas no negociables. Para Ecuador, ninguna solución sería aceptada si ésta no incluía un acceso soberano al río Amazonas. Para Perú, no había solución aceptable que no se adhiriera a la ley internacional y defina la frontera por los puntos precisos claramente establecidos en el Protocolo de Río de 1942. Estas posiciones habían flaqueado poco entre 1948 y 1995, sin importar si eran gobiernos militares o civiles, y había frustrado los repetidos intentos de los representantes de

⁵ Una experiencia personal provee una anécdota que tiene que ver con el sentimiento nacionalista de Ecuador en esos años. Cuando en 1964 Palmer quiso enviar una carta al extranjero desde la oficina postal en Quito, le dijeron que la carta no sería enviada a menos que coloque una estampa con el mapa de Ecuador que incluía el Amazonas y que tenía las palabras “El Amazonas es nuestro”.

las partes y de los garantes de intentar encontrar una resolución que sea aceptable mutuamente.

Si tomamos en cuenta su larga historia, los múltiples fracasos de los esfuerzos tanto bilaterales como multilaterales en resolver el conflicto y el intenso sentimiento nacionalista expresado en ambos lados de la frontera, ¿cómo se puede explicar la exitosa resolución de la disputa? A continuación se plantean varios elementos que contribuyeron al acuerdo pacífico que finalmente emergió al final.

La única opción realista era conducir las negociaciones dentro de los parámetros de Protocolo de Río, pero esto no era posible mientras uno de los signatarios negara su validez. No obstante, los resultados de la guerra corta de 1995 dieron a los tomadores de decisiones ecuatorianos la habilidad de cambiar de posición luego de treinta y cinco años, permitiendo que el Protocolo de Río otra vez sirva como marco para resolver la larga y cada vez más intensa disputa fronteriza. Sin la decisión histórica de Ecuador, ningún avance hubiera ocurrido, exitoso o no al final.

Al aplicar de nuevo el Protocolo de Río, el mecanismo de los garantes, uno de sus componentes principales, pudo entrar otra vez en el juego. Aunque bajo el tratado los países garantes estaban autorizados sólo para asistir y no para arbitrar, podían en principio jugar un papel decisivo en hacer que las partes avancen. Durante el proceso, también podían servir como un pararrayos que desviaba las críticas del público derivadas de las posiciones tomadas por las partes durante proceso de negociación, de tal forma que hizo posible que el proceso se mantuviera por buen camino.

Sin embargo, dada la profunda desconfianza entre las partes, en términos realistas los garantes tenían pocas esperanzas de éxito si no hubieran fuertes habilidades individuales, un claro sentido de cómo proceder y la voluntad de soportar el tedio de su trabajo diario. Resulta que los representantes de los garantes eran un grupo muy compatible y coherente. Fueron capaces de mantener su legitimidad, e incluso incrementarla con el tiempo, por medio de su adherencia total, durante todo el proceso, a cinco principios que ellos adoptaron desde el comienzo como sus directrices oficiales (ver segundo capítulo). Al interior de estos principios, el proceso de trabajar con miras a una resolución diplomática pasó de forma progresiva, aunque a veces esporádica, por tres fases distintas. Cada una de ellas tenía

que ser alcanzada antes de que existiera cualquier posibilidad de avanzar hacia la siguiente.

Etapas 1: Establecimiento de una misión de paz multilateral

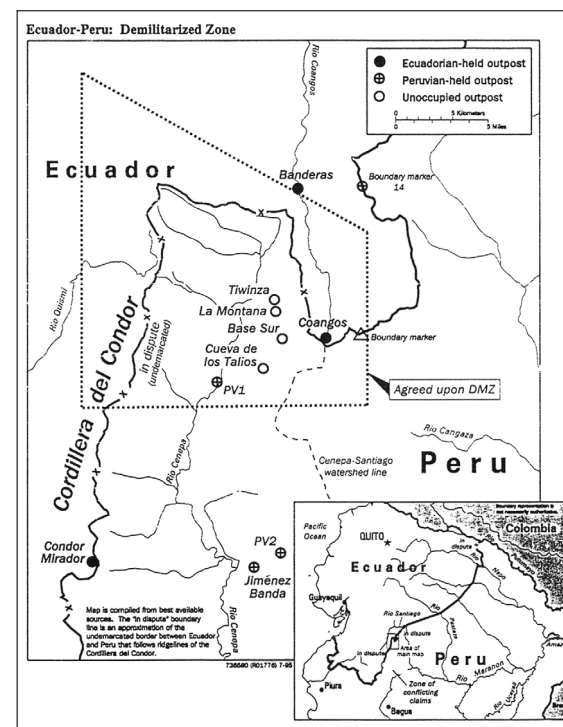
A pesar de los esfuerzos de los garantes, las hostilidades continuaron durante febrero; sólo terminaron cuando en el 28 de febrero, en Montevideo, Uruguay, Ecuador y Perú se comprometieron a buscar la paz. Con este compromiso se pudo dar paso a la disposición de la Declaración de Paz de Itamaraty de crear una Misión de Observadores Militares de Ecuador y Perú (MOMEPE)⁶.

La MOMEPE incluía un pequeño contingente de cada país garante así como de Ecuador y Perú y era financiado por las partes en conflicto. Desde el comienzo, un oficial general brasileño actuó como coordinador de la MOMEPE, con un coronel de los Estados Unidos como cabeza del contingente. Durante el primer año, Estados Unidos también proveyó un complejo soporte logístico. Sin embargo, a medida que el proceso de paz se prolongaba, la logística pasó a manos de los brasileños en su rol de coordinadores generales dentro del protocolo.

Esta presencia militar multilateral jugó un papel vital durante los meses iniciales antes de que los esfuerzos diplomáticos entren en plena acción. Entre marzo y agosto de 1995, la MOMEPE fue capaz de lograr la separación de las fuerzas en contienda y su retiro del área disputada; asimismo, estableció una zona desmilitarizada en el lugar donde la lucha se había desarrollado.

6 Para detalles de la misión MOMEPE, ver Weidner (1996b: 45-64).

Mapa 4
Ecuador y Perú: Zona desmilitarizada (1995)



Fuente: Cortesía de la Oficina de Geografía, Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) (rediseñada por el Centro de Prensa Norte-Sur).

Este contingente de la MOMEPE también jugó un papel mucho más importante en los meses posteriores, en un momento crítico a finales de julio e inicios de agosto de 1998, justo cuando los elementos para la resolución se estaban concretando en su forma final. Las fuerzas peruanas, frustradas por sus pérdidas en 1995 y por la falta de una resolución diplomática definitiva después de tres años, estaban preparándose para un ataque preventivo en la frontera, alegando provocaciones por parte de las fuerzas ecuatorianas. En esta coyuntura, la presencia de una fuerza multilateral ayudó a distender la situación que pudo haber causado que el proceso pacífico de resolución se deshaga.

Etapa 2: Definiendo temas y construyendo confianza mutua

Mientras que la situación militar se estabilizaba a finales de 1995 gracias a la MOMEPE, para inicios de 1996, en Lima y Quito, los garantes comenzaron las discusiones a nivel ministerial con el propósito de asistir a las partes en identificar los puntos de desacuerdo más sobresalientes de cada lado y a establecer los procedimientos a seguir en las sustanciales negociaciones futuras. Un hecho notable es que durante todos los años de tensión y periódicas confrontaciones, nunca, ni Perú ni Ecuador, habían especificado en términos precisos cuáles eran los puntos de desacuerdo entre los dos.

En este momento, los garantes esperaban que se pudiera generar el impulso necesario para encontrar una solución antes de las elecciones nacionales ecuatorianas en mayo de 1996. El 17 y 18 de enero, el ministro ecuatoriano de relaciones exteriores, Galo Leoro, se reunió en Lima con su contraparte peruana, Francisco Tudela, junto con los representantes de los garantes. Esta reunión, como se anticipó, se centró en asuntos procedimentales con “acuerdos...en continuar el proceso de paz, el lugar de las discusiones, la estructura de las delegaciones, la naturaleza confidencial de las conversaciones, el rol de las naciones garantes y la necesidad de extender la operación de la MOMEPE”⁷.

Las partes se reunieron otra vez el 22 y 23 de febrero en Quito, para continuar las discusiones sobre asuntos procedimentales. Esta reunión ocurrió después de otros encuentros que se habían realizado —una reunión de los representantes militares de Ecuador y Perú en el área de disputa el 11 y 12 de febrero, relacionada con un posible pacto de no agresión y evitar que se dé una carrera armamentista; también una reunión de las partes y los garantes en Brasil para celebrar el primer aniversario del cese al fuego. Las partes acordaron crear una comisión bilateral para vigilar la compra de armas y un grupo de trabajo conjunto de militares para promover la seguridad y estabilidad en apoyo a las negociaciones diplomáticas y a la adopción de medidas para disminuir el riesgo de un enfrentamiento entre tropas a lo largo de la frontera.

Como resultado de estas primeras reuniones, las partes tomaron el paso significativo e histórico de establecer por escrito, por primera vez, sus im-

⁷ Como fue reportado en *NotiSur* desde Ciudad de México, 2 de febrero, 1996.

passes más subsistentes referentes a la frontera e intercambiaron listas⁸. A pesar de que las tensiones se acrecentaron conforme avanzaba el proceso a causa de demandas y contrademandas sobre las luchas, movimiento de tropas e incursiones en la zona desmilitarizada, para marzo de 1996 cada una de las partes había registrado sus respectivas preocupaciones.

Para Ecuador esto incluía lo siguiente:

1. El Protocolo de Río en inejecutable en parte debido a la ausencia de una cuenca entre los ríos Zamora y Santiago. Libre acceso y soberanía ecuatoriana en el Marañón-Amazonas.
2. Problemas de demarcación fronteriza:
 - a. El sector de Cuzumaza-Bambuiza/Yaupi. [Ecuador reclamaba que esta cresta no era parte de la cordillera del Cóndor porque tenía una composición rocosa diferente.]⁹
 - b. El sector de Lagartococha-Güepi. [Ecuador denunciaba un problema en este punto debido a un asunto de ley internacional derivado del arbitraje Braz Dias Aguiar.]
3. Problemas causados por la intersección de los ríos en las líneas de reconocimiento. [Identificadas como tres áreas en el sector de los ríos Pastaza, Tigre y Curaray.] Problema en el río Napo en el sector de Yasuní-Aguarico.
4. El canal Zarumilla¹⁰. [Un problema de bloqueo. Demasiado sedimento bloqueaba el flujo de agua en el canal.]

Perú describió sus diferencias subsistentes de la siguiente manera:

Para Ecuador, como es de conocimiento de Ecuador, la frase “resolución duradera de las diferencias sustanciales” significa la demarcación completa

⁸ “Impasses subsistentes” era una innovación lingüística hecha por los garantes en la Declaración de Itamaraty, que permitía tanto a Perú como Ecuador ir más allá de los legalismos de su interpretación individual. Estamos en deuda con un participante peruano clave en las discusiones diplomáticas iniciales, quien pidió no ser nombrado, por esta observación, como fue expresado en una carta dirigida a Palmer el 22 de agosto de 1996.

⁹ La información explicativa en los apartes fue provista gentilmente a Palmer en 1997 por dos analistas del gobierno estadounidense quienes habían seguido el conflicto muy de cerca y prefieren no ser identificados.

¹⁰ República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ecuador: Impasses subsistentes; de acceso público el 6 de marzo, 1996.

de la línea de frontera como está establecida en el artículo 8 del Protocolo de Paz, Amistad y Fronteras suscrito en Río de Janeiro el 19 de Enero de 1942, en conformidad con sus disposiciones complementarias y con el Consentimiento del Árbitro brasilero Capitán Braz Dias de Aguiar.

Para Perú existen dos secciones de la frontera donde se podrían encontrar diferencias:

1. En el sector de Lagartococha:
 - a. El nacimiento del río Lagartocoha y el río Güepi.
2. En la cordillera del Cóndor:
 - a. Entre los hitos fronterizos “Cunhuime Sur”, punto “D”, señalado en el resumen Dias de Aguiar (sobre la cordillera del Cóndor desde el punto a lo largo de las tierras altas de Zamora-Santiago donde el sobresale el espolón) y el hito fronterizo “20 de noviembre”.
 - b. Entre los hitos fronterizos Cusumasa-Bumbuisa y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago¹¹. [Perú reclamaba que esta cresta, que va adyacente al río Santiago, es parte de la Cordillera del Cóndor.]

El punto más intratable en la lista de Ecuador era que la única solución aceptable debía incluir “libre y soberano” acceso al Amazonas. La posición de Perú era también firme en su insistencia en definir la frontera a lo largo de la cuenca de la Cordillera del Cóndor como lo establecía en Protocolo de Río. Sin embargo, la articulación formal de los impasses subsistente sirvió para especificar las áreas de preocupación que tenían que ser tratadas cuando las partes entren en las negociaciones sustantivas.

La forma de encontrar un conjunto de procedimientos aceptables dentro de los cuales Perú y Ecuador pudieran iniciar las negociaciones era el próximo reto que enfrentaban los garantes. Este delicado asunto fue discutido por primera vez en Buenos Aires en junio de 1996 y finalmente acordado en la conclusión alcanzada en la reunión de Santiago en octubre. Según los participantes, la reunión fue en extremo polémica y difícil¹²;

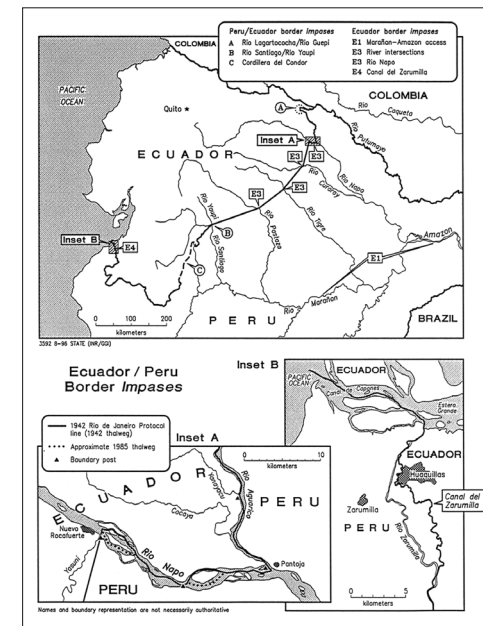
11 República del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Ayuda memoria: Desacuerdos sobre demarcación de la frontera*; de acceso público el 6 de marzo, 1996.

12 Según el relato, el ministro peruano de relaciones exteriores, Francisco Tudela, dio una pomposa e insultante presentación en la reunión de Santiago. Advertido, su contraparte ecuatoriana, Galo Leoro, respondió de una manera mesurada pero en tono apenas controlado. Los garantes detuvieron el intercambio y enviaron a las partes a cuartos separados. Para evitar otro enfrentamiento, los garantes se habían comprometido a una “diplomacia itinerante” entre las dos partes, con un documento borrador

pero luego de que el polvo se asentó, las partes llegaron a un acuerdo en los siguientes puntos:

1. Se iniciarán las discusiones principales antes de finalizar 1997.
2. Las discusiones deben ser “continuas” hasta una resolución final.
3. Las decisiones parciales serán finales sólo después de que todos los puntos sean acordados.
4. Las partes deben especificar los puntos de acuerdo y desacuerdo.
5. Los garantes deben “hacer cumplir” los acuerdos y proponer soluciones donde las partes no logren acuerdo entre ellas¹³.

Mapa 5
Ecuador/Perú: Impasses fronterizos (1996).



Fuente: Cortesía de la Oficina de Geografía, Departamento de Estado de los Estados Unidos (rediseñado por el Editorial Norte-Sur).

que eventualmente se convirtió en el acuerdo de Santiago. Palmer, entrevista a uno de los participantes de la reunión, un diplomático latinoamericano quien pidió no ser nombrado, 23 de agosto, 1997.

13 Acuerdo de Santiago (Chile), 29 de octubre, 1996.

Este acuerdo, aunque fue difícil de lograr, por lo menos permitió que el proceso de resolución de conflicto avance hacia la tercera etapa, negociaciones sustanciales entre las partes de la contienda.

Etapas 3: Procedimiento en las negociaciones sustanciales

La primera reunión que entró en negociaciones al amparo del Acuerdo de Santiago fue programada para inicios de 1997 en Brasilia. Sin embargo, inesperados eventos en Perú y Ecuador sabotearon temporalmente la agenda diplomática.

En Perú, el 17 de diciembre de 1996 el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) se tomó la residencia en Lima del embajador japonés en Perú, justo antes de que las discusiones sustanciales se inicien en Brasilia (20 de diciembre). Entre los secuestrados se encontraba el ministro de relaciones exteriores del Perú, Francisco Tudela; su participación en las negociaciones con Ecuador había sido hasta entonces constructiva en todos los aspectos y su continuidad era percibida como vital para cualquier resolución final exitosa de la disputa.

En Ecuador, el presidente elegido Abdalá Bucaram fue destituido por el congreso el 14 de febrero de 1997 por “incapacidad mental”, seis meses después de llegar al cargo. En el curso de su truncado mandato, cualquiera hayan sido sus extravagancias y errores al interior, él estaba comprometido en solucionar el problema fronterizo de una vez por todas. Con este propósito hizo una visita espontánea y simbólica a la frontera sólo días después de haberse posesionado y se relacionó con los peruanos. Además, restableció de forma inmediata relaciones con su contraparte peruana, Alberto Fujimori, y un mes antes de su destitución, hizo la primera visita de estado al Perú, algo que ningún presidente ecuatoriano había hecho.

Estos eventos retrasaron las negociaciones por varios meses pero dieron a los garantes el tiempo para trabajar sobre los procedimientos para separar los temas principales en componentes discretos. Llegaron a la conclusión de que una solución general era más probable si las preocupaciones principales eran tratadas en cuatro negociaciones separadas, en reuniones realizadas en las capitales de los países garantes, dirigidas por el representante del país y con las partes formando equipos de trabajo diferentes para cada

reunión. Cuando las reuniones pospuestas se reanudaron en Brasilia, en abril de 1997, Ecuador y Perú estuvieron de acuerdo con este arreglo; en septiembre y octubre las partes pudieron finalmente iniciar las negociaciones formales dentro de los parámetros del Acuerdo de Santiago en cada una de las capitales de los garantes.

En Washington D.C. las reuniones cubrieron la integración fronteriza y el financiamiento externo; en Buenos Aires, el Tratado de Comercio y Navegación; en Santiago, las medidas de confianza mutua; y en Brasilia, las diferencias relacionadas con la demarcación fronteriza. La tercera y más crucial etapa estaba en marcha¹⁴. Al separar los temas en sus partes discretas, los países disputantes hicieron sustanciales progresos a lo largo de los meses subsiguientes y fueron capaces de alcanzar acuerdos en tres de las cuatro capitales. Únicamente la demarcación de la frontera quedó pendiente de resolver.

Un avance importante se logró en Buenos Aires. Allí Perú y Ecuador acordaron los procedimientos a seguir en las negociaciones sobre la crítica demarcación fronteriza a realizarse en Brasilia; en caso de diferencias entre las partes, Perú abogaba el arbitraje de un garante mientras que Ecuador propuso que el arbitraje sea por un “personaje eminente” externo¹⁵. La voluntad de las partes a considerar el arbitraje a estas alturas de la negociación, de alguna forma sugiere su mutuo reconocimiento de que una porción “no negociable” de los impasses expuestos debería ser sometida a una parte externa para su resolución. Aunque tardíos, los ajustes en la posición de los dos países resultaron ser componentes cruciales en las etapas finales del proceso de resolución de la disputa.

No obstante, dos grandes obstáculos aún debían ser superados. Uno era procedimental. ¿Sería posible encontrar un mecanismo (sea en la forma de un tercero externo o un garante revisor) que lograra hacer cumplir una resolución incluso si las partes no se ponía de acuerdo? El otro era sustantivo. Las listas de diferencias subsistentes de Ecuador y Perú contenían un punto que en apariencia no era negociable.

La lista peruana demandaba la “demarcación completa de la frontera como lo establecía... [el] Protocolo de Río”. La lista de Ecuador incluía la

14 Einaudi (1999: 411-415).

15 Comunicado de Prensa (Buenos Aires, Argentina), 19 de junio, 1996.

afirmación de que el Protocolo de Río era “parcialmente inaplicable” y que Ecuador debía tener un acceso “libre y soberano” al Marañón-Amazonas. Se creía que Perú había comunicado a los garantes su falta de voluntad en negociar estos puntos¹⁶. En efecto, al menos para la mirada pública, las dos partes adoptaron una posición no negociable en un aspecto crítico, lo que en apariencia dejaba a los garantes con poco espacio para maniobrar y asistir a las partes en encontrar una base común para la resolución final de la disputa.

Sin embargo, una vía para este crucial impasse subsistente se encontró en el mecanismo de las comisiones de expertos, establecidas por los garantes con el acuerdo de las partes y encargadas de preparar informes sobre los impasses para someterlos a cada una de las delegaciones involucradas en el proceso de negociación. El informe del 8 de mayo de 1998, provisto por los expertos de mapeo en la comisión fronteriza, fue el más importante. Aunque sus descubrimientos permanecen secretos, información se filtró, y si bien algunos asuntos fronterizos menores favorecía a Ecuador, se confirmó la inveterada posición peruana de que la cuenca estipulada en el protocolo de 1942 de hecho existía y que era a lo largo de ésta por donde se debería dibujar la frontera en el área disputada del Alto Cenepa: la Cordillera del Cóndor¹⁷.

Dada la conclusión de los expertos, ahora la cuestión fundamental era (como siempre había sido) cómo hacer que las dos partes estén de acuerdo sobre esta línea de frontera. Las subsiguientes negociaciones fueron delicadas y difíciles, al final Perú accedió a un ligero ajuste a favor de Ecuador en otra pequeña parte del área en disputa, en la zona de Cuzumaza-Bambuiza. Pero los negociadores peruanos no estaban dispuestos a ceder ningún territorio a los largo de la Cordillera del Cóndor. Sus contrapartes ecuatorianas, al creer que ya había hecho suficientes concesiones al renunciar a su insis-

16 Desde el punto de vista de un diplomático peruano de carrera, el principal obstáculo para una resolución definitiva del problema fronterizo fue que con el tiempo se politizó, con una correspondiente falta de énfasis en los parámetros jurídicos –específicamente el tratado formal de fronteras (Protocolo de Río) y una decisión arbitral (el fallo Braz Dias de Aguiar); estos dos documentos eran aceptados y casi completamente ejecutados tanto por Perú como por Ecuador. Desde esta perspectiva, la designación definitiva de la frontera en las áreas donde aún no estaba demarcada requería nada más que la aplicación de los instrumentos legales internacionales establecidos en primera instancia. Por lo tanto, según esta interpretación, la posición de Ecuador constituía una violación continua a los acuerdos internacionales y fue la principal causa para los recurrentes conflictos bilaterales. Carta dirigida a Palmer, 26 de agosto, 1996.

17 Resumido en Espinosa (1999: 128).

tencia de un acceso soberano al Amazonas, no estaban dispuestas a aceptar la posición peruana de que la única línea de frontera aceptable en el área no demarcada del Alto Cenepa sea la cuenca a lo largo de la Cordillera del Cóndor. Esto hubiera significado, desde la perspectiva ecuatoriana, que no habrían logrado nada con su triunfo militar en contra de Perú en el conflicto de 1995, lo que al interior de Ecuador hubiese sido inaceptable para los actores claves.

Así que el histórico impasse se mantuvo. La reaparición de algunas tropas peruanas y ecuatorianas en esta área creó una nueva crisis durante los primeros días de agosto de 1998, que sin dificultad hubiera provocado una guerra total y el completo colapso de las negociaciones. Esto sin duda hubiera sido lo que estaban buscando los elementos militares y civiles más nacionalistas de los dos lados. No obstante, en el punto más alto de la crisis, el Presidente Fujimori insistió en que no habría ninguna reacción militar por parte de las fuerzas peruanas. La MOMEPA también ayudó a calmar la situación al acceder de forma temporal a expandir su ámbito y vigilar el retiro de las tropas. Esto permitió el retorno a la mesa de negociaciones en lugar de sucumbir una vez más al uso de la fuerza armada.

El impasse fue superado con un inteligente giro diplomático por medio del cual, después de varias reuniones entre presidentes, las partes acordaron no acordar en una solución en el Alto Cenepa (al mismo tiempo aceptaban los acuerdos negociados en el Tratado de Comercio y Navegación, medidas de confianza mutua e integración fronteriza) y dejaban la resolución definitiva en manos de los garantes.

Además, las partes habían acordado con anticipación (por insistencia de los garantes) que aceptarían la determinación de los garantes en el Alto Cenepa como una decisión final que sería sometida a sus respectivos congresos. Ambos congresos se reunieron en sus respectivas capitales al mismo tiempo y, tras una larga discusión, aceptaron la medida el 23 de octubre. Ahora, gracias al arbitraje vinculante, era posible que los garantes se convirtieran en el instrumento definitivo del acuerdo¹⁸.

18 Aunque el Protocolo de Río no contenía disposiciones explícitas con relación al arbitraje por parte de los garantes, la disposición del Acuerdo de Santiago de octubre de 1996 estipulaba que los garantes “propiciarían acuerdos y propondrían soluciones cuando las partes no logren un acuerdo entre sí” (como se menciona en el texto de arriba) y sirvió de base para los acuerdos entre las partes

Perú y Ecuador habían acordado previamente a aceptar las siguientes disposiciones claves de la decisión de los garantes:

1. Dibujar la frontera a lo largo de la Cordillera del Cóndor tal como estaba indicado en el informe de los expertos en mapeo.
2. Establecer una reserva natural desmilitarizada a ambos lados de la frontera, que esté bajo el control administrativo de personal especialmente entrenado perteneciente a cada país y dentro de su propio territorio.
3. Dar al gobierno de Ecuador el control en perpetuidad, como dueño privado, de una pequeña parcela de tierra (un kilómetro cuadrado o 250 acres) en Tiwintza, dentro de territorio peruano, donde las autoridades ecuatorianas podrían erigir un monumento en honor a sus soldados caídos en el conflicto de 1995 y al cual podrían acceder sin impedimentos desde su lado de la frontera hacia territorio peruano¹⁹.

Así, la responsabilidad de la resolución de las posiciones no negociables de las partes cayó sobre los garantes; su acción trajo una resolución definitiva a una disputa de durante mucho tiempo eludió los buenos oficios de sus predecesores. El 26 de octubre los presidentes de Ecuador y Perú firmaron el acuerdo histórico, en noviembre los congresos peruano y ecuatoriano ratificaron el acuerdo y el Tratado de Comercio y Navegación, y a mediados de diciembre se intercambiaron los instrumentos de ratificación, lo que finalizó el histórico acuerdo. La paz estaba próxima por fin!

Al evaluar este proceso largo y difícil de tres años hasta “lograr el sí”, el elemento más importante que contribuyó a superar el peso histórico que envolvía a la disputa fronteriza incluyó el rol de los garantes, las habilidades particulares de sus miembros en los momentos críticos, su habilidad de mantener una perspectiva unificada y el rol de las partes en sí mismas. En ausencia de una de ellas, no es fácil imaginar cómo se hubiera podido tener éxito. Sin embargo, al combinarse produjeron el éxito que había sido tan esquivo durante mucho tiempo.

en esta crucial coyuntura.

¹⁹ Este es un corto resumen de las principales disposiciones de la carta, fechada el 23 de octubre de 1998, enviada por los cuatro presidentes de los países garantes a los presidentes Mahuad y Fujimori, la cual estos últimos habían aceptado previamente. El texto completo puede encontrarse en Carrión Mena (2008: 559-562).

El rol de los garantes

Es poco probable que la disputa fronteriza, debido a su larga trayectoria histórica y las arraigadas posiciones de Ecuador y Perú, hubiera sido resuelta sin la participación de los garantes. Ellos tomaron su papel de forma muy seria, estuvieron comprometidos en hacer cuanto fuera necesario para resolver el problema de una vez por todas y estaban preparados a dedicar las energías y los recursos necesarios para conseguir este fin. El establecimiento exitoso y funcionamiento continuo de la operación militar multilateral (MOMEPE) en y alrededor del área fronteriza en disputa fue un claro ejemplo. Otro ejemplo del compromiso de los países garantes, fue la voluntad del Departamento de Estado de los Estados Unidos de apoyar a la misión con una persona con rango de embajador y a un asistente de menor rango que se dedicaron tiempo completo al asunto, así como de proveer, en caso de ser necesario, un apoyo a corto plazo desde otras agencias y oficinas. Asimismo, los otros garantes nombraron a experimentados viceministros de relaciones exteriores de rango de embajador. Brasil asumió su usual rol coordinador y fue la sede de algo más de veinte reuniones de los países garantes en Brasilia, algunas de ellas con la participación de Ecuador y Perú. El involucramiento de Argentina y Chile también fue muy activo; fue el anfitrión de las reuniones claves para la construcción de medidas de confianza mutua en Buenos Aires y Santiago en 1996 y de las negociaciones particulares en 1997 y 1998. Además, todos los representantes de los garantes tenían gran consideración de sus pares y fueron tomados con mucha seriedad por las partes.

El éxito final de la labor de la misión de los garantes, fue promovido por una diplomacia integral que incluía iniciativas como el apoyo a conferencias de expertos académicos y líderes civiles de los dos países y grupos mixtos de civiles y militares que ayudaron a tejer redes que favorecían la moderación y una resolución pacífica. Los contactos militar-militar a través de la MOMEPE y las nuevas iniciativas bilaterales entre militares realizadas por EEUU, fortalecieron estas redes dentro de las instituciones claves y entre los líderes. En conjunto, estas iniciativas incrementaron de manera progresiva las bases para una colaboración constructiva entre las partes e hizo aún más evidente las consecuencias negativas de mantener

una disputa fronteriza sin resolución²⁰. El resultado fue el contacto, consulta y transparencia que reforzaron los esfuerzos diplomáticos y despertó el apoyo de los partidarios influyentes que contribuyeron a legitimar el proceso de negociación y su exitoso resultado.

Las habilidades especiales del representante de los Estados Unidos como país garante

Aunque todos los representantes de los garantes eran individuos altamente calificados, las habilidades de uno, el embajador de los EEUU, Luigi Einaudi, fueron sobresalientes. Trabajando en silencio tras vestidores, poco a poco fue ganando el respeto y confianza de las partes²¹. Al poco tiempo de haber estallado el conflicto, el subsecretario de asuntos Interamericanos, Alexander Watson, abordó a Einaudi para que se haga cargo de la labor de garante; él aceptó de forma inmediata. Los siguientes cuatro años trabajó casi tiempo completo en el tema, dos de ellos por requerimiento explícito de ambas partes luego de que se retirara oficialmente del Departamento de Estado. Él era el único representante de los garantes que pudo invertir tal cantidad de tiempo en esta labor. Los otros también eran diplomáticos profesionales distinguidos y respetados, pero todos tenían responsabilidades paralelas en sus propios ministerios de relaciones exteriores que limitaban la atención que podían dar al tema fronterizo.

20 Ver en Rojas (1997) la discusión sobre el conjunto de iniciativas multilaterales dirigidas a la resolución de conflictos en el hemisferio.

21 En muchas formas, el embajador Einaudi fue la persona perfecta para servir como representante de los EEUU en su papel de garante. Él había trabajado sobre asuntos de relaciones civil-militares en América Latina en la Corporación Rand en la década de 1960 e inicios de 1970, tras haber completado en Harvard una disertación sobre los militares peruanos. Invitado por Henry Kissinger a unirse a la Oficina de Planeación Política del Departamento de Estado de los EEUU, como funcionario político, continuó en las administraciones republicanas y democráticas como director de la Oficina de Planeación Política en el Servicio de Asuntos Interamericanos y se vinculó al Cuadro Ejecutivo Superior a inicios de 1980. De plena confianza por su conocimiento en los asuntos y por su criterio equitativo, dentro del servicio se convirtió en la memoria institucional sobre asuntos latinoamericanos. En 1989, el presidente George Herbert Walker Bush lo nombró embajador ante la OEA, donde sirvió con distinción hasta 1993, fecha en la que regresó a la Oficina de Planificación Política de la Secretaría de Estado. En el 2000, los miembros de la OEA lo eligieron subsecretario general de esa organización y sirvió en esta posición hasta el 2003.

De hecho, en parte por esta limitación, designaron al embajador Einaudi como el garante intermediario que representaba a todos en el tiempo entre reuniones formales. En efecto, esto hizo de él el más importante entre sus iguales.

Según todos los indicios, Einaudi jugó un rol indispensable durante todo el proceso. Varios actores claves le acreditan por todo, desde la forma cómo expresar los temas de modo que no ofenda a las partes (tales como la designación de “impasses subsistentes”), hasta de plantear la idea de Tiwintza que abrió la vía necesaria para la resolución²². Ambas partes llegaron a confiar en su criterio, su justicia, su escrupulosa adherencia a los procedimientos apropiados y su discreción. La conclusión general entre los participantes es que sin su persistente, y a veces tenaz involucramiento, los ecuatorianos y peruanos jamás hubieran firmado ni ratificado un acuerdo²³. La participación del embajador Einaudi confirma el adagio de que cuando la diplomacia trasciende los cálculos fríos de los costos y los beneficios, los puntos de equilibrio y la teoría de juegos, los individuos hacen la diferencia.

Una perspectiva unificada

Al tiempo que la resolución de la disputa avanzaba, otro importante componente de la dinámica de los garantes fue que sus miembros fortalecieron la comunicación. En ocasiones, esto permitió que avanzaran como un solo cuerpo en sus interacciones con las partes, aunque Estados Unidos parecía

22 No obstante, el ex presidente del Ecuador, Jamil Mahuad, indicó que fue él quien en un principio hizo esta propuesta novedosa como una forma de hacer un acuerdo más aceptable para los actores claves y el público de Ecuador (Palmer, entrevista del 11 de julio, 2008). Pero un análisis detallado del proceso, hecho por un participante ecuatoriano, aclara que el único mecanismo aceptable a través del cual esa solución podía ser presentada, era que los dos presidentes acordaran en que sean los garantes quienes propongan la solución y que ésta sea vinculante para los dos países. Carrión Mena (2008: 488-567). Dado el papel central del embajador Einaudi en el proceso, el planteamiento del presidente Mahuad no riñe con la visión de que fue el embajador de los EEUU quien diseñó la propuesta de un territorio simbólico para su inclusión en el documento formal.

23 Estos homenajes al embajador Einaudi estuvieron entre los realizados por el presidente Alberto Fujimori de Perú y Jamil Mahuad de Ecuador, en una ceremonia en Washington D.C. en febrero de 1999, donde los dos países le concedieron las medallas más altas que se pueden dar a un extranjero. Palmer asistió al evento.

ser el garante más interesado en una solución rápida y Brasil el más proclive a dejar que el proceso diplomático continúe a su propio ritmo. En esta ocasión, los intereses de las agendas de política internacional que los representantes de los garantes llevaron a la mesa de negociaciones fueron menores a las del pasado.

De hecho, algunas de las iniciativas anteriores a 1942 tuvieron que ser abandonadas, cuando las partes y sus ciudadanos propiciaron grandes protestas en contra de lo que ellos percibían como un intento de imponer resultados más alineados con los intereses de los participantes externos que a los suyos²⁴. También, durante la década de 1950, cuando el Protocolo de Río estaba activo y los garantes habían sido llamados con regularidad a resolver periódicos incidentes fronterizos, la dinámica de la política exterior de aquel tiempo trabajó en contra de una posición unificada de los garantes sobre el tema. Argentina se inclinaba por favorecer al Perú mientras que Chile con frecuencia actuaba en nombre de Ecuador. Asimismo, en aquel tiempo la rivalidad entre Brasil y Argentina por lograr una mayor influencia regional, a veces producía tensión en las reuniones de garantes y obstaculizaba el proceso de resolución de la disputa.

Una dificultad más durante los años cincuenta, cuando los garantes solicitaban de forma regular la asistencia de los garantes para resolver la disputa, fue la naturaleza lenta y pasiva de la respuesta. Los garantes se resistían a tomar decisiones por sí mismos, demoraban las resoluciones hasta que los ministros de relaciones exteriores vetaban los borradores y cedían para no antagonizar con ninguna de las partes. El resultado fue que los postulados finales tendían a ser tan endebles que el progreso era mínimo; además, las demoras contribuían a que los incidentes menores puedan pasar a crisis más profundas y totales²⁵. Esta clase de problemas se evitaron una vez que el mecanismo de los garantes fue reincorporado en 1995, aunque en esta ocasión tampoco fue un paseo en mar calmo. Hubo denuncias de ventas de equipo militar de Argentina a Ecuador a través de Venezuela y Panamá durante la guerra y la tradicional preocupación de que la enemistad entre Chile y Perú (que data desde la derrota de Perú

24 Krieg (1986: 26-76).

25 Krieg (1986: 143-144, 151).

en la Guerra del Pacífico en 1879-1883) afectara la perspectiva de Chile como garante²⁶. Sin embargo, estos asuntos no lograron provocar la clase de reacción que en ocasiones anteriores había saboteado las iniciativas de paz, en gran parte porque en esta oportunidad los garantes fueron capaces de edificar una perspectiva unificada del proceso.

El rol de las partes

En esta ronda de negociaciones, tanto Ecuador como Perú tenían razones suficientes para ser receptivos a la ayuda externa. Los diplomáticos peruanos habían concluido que los garantes favorecerían su interpretación de la solución más apropiada fundamentada en la ley internacional. Las contrapartes ecuatorianas sentían que existía una gran posibilidad de que el criterio de un tercero favorezca su reclamo fundado en la historia²⁷. No obstante, al mismo tiempo se mantuvieron las antiguas posiciones. Ecuador no podía aceptar un acuerdo final que no incluyera una concesión territorial por parte del Perú en el área disputada que aún no había sido demarcada. Perú no aceptaría ninguna resolución que no trazara la frontera por las tierras altas de la cuenca de la Cordillera del Cóndor, como estaba estipulado en el Protocolo de Río.

Trabajar este profundo impasse era un proceso complejo y multifacético que involucró ajustes en ambos lados y que enfrentó varios obstáculos a lo largo del camino. La diplomacia peruana se vio afectada con la sorpresiva renuncia del ministro de relaciones exteriores Francisco Tudela a mediados de julio de 1997, debido a su oposición a las maniobras políticas internas del presidente Alberto Fujimori; de esta forma Perú removía su vocero de mayor credibilidad de los procesos de negociación fronteriza. Su

26 Ecuador consideraba estos elementos como ventajosos para su posición. Argentina, un aliado tradicional de Perú, pudo haber sido neutralizado como garante a causa de esta controversia. En su rol de garante, Chile, dada su histórica tensión con Perú, podría favorecer la posición ecuatoriana. De hecho, estas eventualidades no entraron en consideración debido a la voluntad de los representantes de los garantes de permitir que el representante de los EEUU, Luigi Einaudi, jugara un papel de dirección, dejando a Brasil y al presidente Fernando Henrique Cardoso, como el garante coordinador. Ver la discusión más adelante.

27 Estas observaciones surgen de varias entrevistas realizadas por Palmer entre 1995 y 1998 a varios de los participantes en el proceso quienes prefieren no ser nombrados.

reemplazo, en agosto, el Dr. Eduardo Ferrero Costa, un reconocido académico de relaciones internacionales de una prominente familia política pero sin experiencia de gobierno, perjudicó aún más el proceso. Ferrero Costa fue visto, durante los meses subsiguientes, como un negociador menos flexible que su predecesor y que no poseía la independencia de Tudela²⁸.

Sin embargo, el cambio en el liderazgo de la Comisión Negociadora peruana tuvo un efecto diferente. El reemplazo del embajador Alfonso Arias Schreiber, un distinguido militar retirado y diplomático conocido por su dura posición con relación al tema fronterizo, por el Dr. Fernando Trazegnies, un conocido profesor de relaciones internacionales de la Universidad Católica, introdujo una perspectiva más moderada al cuerpo diplomático del lado peruano, aunque él también no tenía una base de apoyo independiente. El resultado general fue un proceso sobre el cual el presidente Fujimori podía ejercer un gran control personal, pero resultó ser un avance positivo: era cada vez más evidente que Fujimori se había comprometido a lograr una resolución total y definitiva.

El presidente interino de Ecuador, Fabián Alarcón, de quien se esperaba fuera sólo un guardián transitorio que calmara las aguas tumultuosas posteriores al régimen de Abdalá Bucaram, fortaleció tanto su posición interna así como la posición de su país en las discusiones con el Perú, lo que le llevó a ganar el referendo en mayo de 1997 que confirmó su posición como jefe de estado interino hasta las elecciones programadas para mayo de 1998. La experiencia del ministro de relaciones exteriores, José Ayala Lasso, y su aparente habilidad para lograr un control independiente sobre las posiciones internas de Ecuador en la discusión bilateral, también dio a Ecuador una ventaja. Además, el país obtuvo otra ventaja al tener como cabeza de la Comisión Negociadora al embajador Edgar Terán, quien fue embajador en Washington y una persona íntimamente involucrada en las discusiones del tema fronterizo desde el inicio del conflicto en 1995.

Sin duda, esta coherencia y profesionalismo dentro del equipo negociador de Ecuador contribuyó a una más pragmática postura con respecto a la posición histórica del país y produjo un cambio crucial en enero de 1998, cuando el ministro Ayala Lasso, por primera vez en un discurso público, abandonó la

28 Palmer constató la línea dura del Dr. Ferrero Costa en una entrevista con él el 9 de septiembre de 1997.

palabra “soberanía”. Al declarar que el objetivo de las negociaciones era un “acceso al Amazonas”, frase utilizada en los posteriores planteamientos oficiales, Ecuador estaba manifestando su preparación para encontrar una solución al impasse menos ambiciosa que las aspiraciones históricas del país.

Varios meses después, en una entrevista televisada, el secretario general del ministerio de relaciones exteriores, Diego Ribadeneira, enunció lo que la solución podría contemplar y cómo todavía el objetivo básico podría cumplirse. Él explicó la posición de Ecuador como una que mantenía el fin de tener acceso a la región amazónica, pero eso se conseguiría a través del Tratado de Comercio y Navegación dentro de los parámetros del Protocolo de Río²⁹. Para la comunidad de garantes, los planteamientos oficiales del ministro de relaciones exteriores ecuatoriano indicaban que Ecuador había encontrado la manera de reconciliar las aspiraciones históricas ecuatorianas con los mecanismos legales internacionales y que dentro de ellos un espacio de negociación estaba ahora dispuesto a trabajar hacia un acuerdo final de la disputa. La posición más flexible de Ecuador trasladó hacia Perú la responsabilidad de considerar un ajuste recíproco de su histórica posición no negociable.

El 12 de julio de 1998, el triunfo electoral de Jamil Mahuad como presidente del Ecuador sobre Jaime Nebot, en una contienda muy cerrada, resultó ser otro gran avance. A pesar de que por mutuo acuerdo durante la campaña se había mencionado muy poco la disputa fronteriza, la mayoría creía que el vencedor tenía una posición mucho más moderada sobre el tema que su rival. No obstante, entre las elecciones y la posesión, a finales de julio y comienzos de agosto, nuevas incursiones militares peruanas dentro del área en disputa amenazaron con provocar el reinicio de las hostilidades. No obstante, en su discurso inaugural del 10 de agosto, el presidente electo decidió hacer del tema fronterizo su prioridad y ofreció una reunión con su contraparte peruana con el propósito de negociar la paz. La respuesta inmediata y negativa por parte del ministro peruano de relaciones exteriores a la invitación del nuevo presidente ecuatoriano acrecentó la percepción de una inminente nueva ruptura.

En este momento crítico, una serie de acontecimientos evitó el desastre y llevó al conflicto nuevamente a la mesa de negociaciones. El ministro

29 Entrevista a Fernando Aguayo en *Primera Hora*.

argentino de relaciones exteriores, Guido di Tella, visitó Lima en su viaje de regreso a Buenos Aires luego de la posesión del presidente Mahuad. Ejerciendo su rol de garante, logró asegurar un acuerdo con el presidente Fujimori de que el Perú volvería a las negociaciones. El presidente peruano de inmediato impuso su autoridad sobre la línea dura de sus ministros de relaciones exteriores y de defensa, permitiendo temporalmente que la MOMEF fuera capaz de extender su ámbito más allá de la zona desmilitarizada con el fin de asegurar el retiro de las tropas ecuatorianas y peruanas del área. Y, además del rol vital de Argentina en Lima, los buenos oficios de otro de los garantes, en especial Brasil como coordinador, incluyó una intensa diplomacia personal del presidente Fernando Henrique Cardoso con los jefes de estado peruano y ecuatoriano en estas críticas coyunturas³⁰. Al mismo tiempo, también se había iniciado una vía paralela a esta diplomacia privada. Uno de los consejeros más cercanos del presidente Mahuad le aconsejó invitar a su contraparte peruana a un almuerzo en un lugar neutral. Las cuatro horas del almuerzo privado en Brasilia a inicios de agosto de 1998, con los apoyos localizados y sin conocimiento del público de esa época, resultó fundamental para la paz que más tarde emergería.

Con el presidente Fujimori ahora comprometido a una resolución de la disputa, todo se redujo a encontrar la fórmula correcta que conciliara las demandas de Perú de elaborar una resolución dentro de los términos del Protocolo de Río. En agosto pidió la renuncia del que por mucho tiempo fue comandante de las fuerzas armadas, Nicolás Hermoza de Bari, porque creía que estaba en contra de los términos finales del acuerdo con Ecuador; también se creía que fue Hermoza de Bari quien permitió, en julio de 1998, la infiltración de fuerzas peruanas al área en disputa de las fronteras. Al tiempo que la situación de las negociaciones evolucionaba entre agosto y septiembre de 1998, poco a poco Fujimori fue haciéndose cargo de la estrategia del día a día. Esto provocó que, a las puertas de un acuerdo final, su ministro Ferrero Costa renunciara a comienzos de octubre por dos razones: porque sentía que estaba siendo desplazado de las negociaciones y por su constante oposición a cualquier tipo de concesión territorial a Ecuador.

30 En una entrevista con Palmer, el presidente Jamil Mahuad fue especialmente efusivo con los elogios del rol tras vestidores del presidente Cardoso de Brasil (11 de julio, 2008). Detalles de estos momentos cruciales son presentados en Carrión Mena (2008: 538-545).

Durante todo agosto y septiembre, los presidentes Mahuad y Fujimori dieron continuidad a su inicial “almuerzo privado” con una serie de reuniones. A pesar de la dinámica positiva que las reuniones de los presidentes creaban, ninguno de los dos jefes de estado pudo superar un último obstáculo. El presidente Mahuad sentía que no sería capaz de llevar al pueblo de Ecuador un documento que no contenga un acceso y territorio en suelo peruano. El presidente Fujimori sentía que no podía despojar del pueblo de Perú algo que ya era suyo.

De tal forma que los dos presidentes acordaron en no estar de acuerdo pero al mismo tiempo aportaron sus habilidades políticas y novedosas formas de comunicación que se debían tener en cuenta para lograr superar este impasse final. Recurrieron a los garantes y acordaron con anticipación acogerse a su solución que constituiría un arbitraje vinculante. Su diplomacia personal, junto con los mecanismos pre-existentes a los cuales los garantes podían acudir, facilitó el camino para el acuerdo histórico que proveería una resolución definitiva a la disputa.

El rol de la dinámica política interna

Encontrar una solución integral a la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú confirma el adagio de que la milla final de una maratón es la más difícil para todos los participantes. En este caso particular, muchos de los retos a los que se enfrentó el tramo final provinieron de la dinámica política interna de los dos países. Uno de los obstáculos fue propiciado por acontecimientos internos muy alejados de los temas bilaterales que retrasaron el proceso de negociación de paz por varios meses (como fue descrito arriba). Otro se relaciona con las características distintivas de la política interna de cada país.

La dinámica política interna de Perú era mucho más estable y predecible que la de Ecuador. El presidente Fujimori, en el poder desde 1990 (que consolidó con un autogolpe iniciado en 1992, una nueva constitución en 1993 y su reelección, con un significativo margen, en 1995), tenía un firme control sobre el gobierno, el apoyo de los militares y una manejable mayoría en el congreso. Esto fue confirmado por un acontecimiento aislado; en agosto de 1998 el congreso rechazó el referendo sobre la posibilidad de

que Fujimori pueda participar en una tercera reelección, aún cuando tenía más del número de firmas requeridas para las someterla al voto nacional. Por el contrario, la democracia en Ecuador, era débil y frágil, con un congreso que era casi siempre controlado por partidos políticos distintos al que ocupaba el poder ejecutivo. En el transcurso de los cuarenta y cinco meses de esfuerzo por buscar aplacar y resolver el problema fronterizo, Ecuador tuvo cuatro presidentes, lo que simboliza su inestabilidad política interna.

Mientras la negociación avanzaba, tales diferencias en las dinámicas políticas internas llevó a acercamientos radicalmente diferentes en la forma de lidiar con los partidarios internos sobre la situación del proceso de negociación de la disputa fronteriza. Funcionarios ecuatorianos consultaban con regularidad cada paso del proceso de negociación con las élites claves como el congreso, los militares, los empresarios y los medios de comunicación. Aunque esto disminuyó la velocidad del proceso de las negociaciones internacionales, con la consternación y la frustración de todos los involucrados, se mantenía informado a importantes sectores del público ecuatoriano que sentían poder aportar al proceso. Sin embargo, los líderes peruanos mantuvieron sus iniciativas y estrategias diplomáticas para sí mismo. No hicieron gran esfuerzo en consultar con el público en general, quien no estaba actualizado del proceso y no tenía ninguna opción de contribuir al proceso³¹. Los líderes ecuatorianos sentían no tener otra opción que buscar al interior una diplomacia pública más incluyente, porque tanto el gobierno como la población hace mucho habían considerado que el territorio transandino era un componente definitorio de su identidad nacional³².

Otra importante diferencia entre los dos países era que los militares ecuatorianos tenían una fuerte influencia en términos de política interna y eran más unidos que los de Perú. Habían construido su fuerza a lo largo de más de una década preparándose para una eventual confrontación con el Perú. En el conflicto de 1995 los militares ecuatorianos demostraron que estaban listos, y fueron exitosos al mantener a las tropas peruanas fuera del territorio. Debido a que las fuerzas armadas ecuatorianas eran las que más arriesgaban en un acuerdo con el Perú, los militares de las altas jerarquías

31 Palmer (1999a: 46-47).

32 Espinoza (1999: 114-128).

necesitaban ser consultados con regularidad por los diplomáticos involucrados en el proceso negociador. En 1995, los militares peruanos fueron sorprendidos sin preparación pero superaron sus diferencias materiales de inmediato y deseaban la oportunidad de responder a las fuerzas ecuatorianas. Sin embargo, las fuerzas armadas peruanas también eran mucho más dependientes del presidente Fujimori, quien a lo largo de su larga presidencia había nombrado al personal basado en lealtad personal y no en la capacidad autónoma.

En resumen, consideraciones políticas internas en Ecuador requerían que los diplomáticos verifiquen con frecuencia con los actores claves para comunicarles los avances y obtener retroalimentación por parte de ellos. Así, a lo largo de este extenso proceso, muchos ecuatorianos estaban informados, a grandes rasgos, de lo que sucedía y tenían el tiempo necesario para reflexionar o reconsiderar sus arraigadas concepciones. Asimismo, cada cierto tiempo sus diplomáticos de alto rango hacían declaraciones públicas aclarando que Ecuador no podía esperar que su posición histórica resulte vencedora. Cuando los expertos en mapeo, nombrados por los garantes para formar una comisión especial fronteriza, remitieron su informe en mayo de 1998, una de sus principales conclusiones fue que no existía otra cuenca en el área disputada de la Cordillera del Cóndor, por lo tanto la posición histórica de Ecuador se debilitó. En este momento crucial, autoridades ecuatorianas difundieron, en sus términos más simples, algunas de las conclusiones más generales con el fin de preparar al público, sin violar la disposición que prohibía cualquier declaración pública acerca del informe. Adicionalmente, estas mismas autoridades empezaron a pregonar el Tratado de Comercio y Navegación contemplado en el Protocolo de Río de 1942 como un medio por el cual Ecuador podría conseguir sus aspiraciones amazónicas; el periódico más grande del país salió en respaldo a esta propuesta. Por eso, cuando por fin se realizó la firma, la mayoría de los ecuatorianos había sido preparado para el resultado y lo aceptaron³³.

Esto no sucedió en el Perú. Información oficial del proceso fue cuidadosamente filtrada. Un anuncio publicitario del gobierno en los medios

33 Una encuesta de Cedatos-Gallup en las ciudades más grandes de Ecuador realizada el 27 de octubre de 1988, justo después de que el congreso ecuatoriano aprobara los términos del acuerdo, muestra un nivel de respaldo del 71%, con sólo un 20% de oposición. Carrión (2008: 535).

peruanos enfatizaba la necesidad de “respetar el protocolo y hacerlo respetar”, tratándolo como un instrumento inflexible. Esto dio la implícita impresión de que el gobierno peruano sería firme y que un ajuste territorial de cualquier clase estaría fuera de toda discusión. Debido a que el gobierno no hizo ningún esfuerzo por informar al público, ni siquiera en términos generales, la mayoría de los peruanos no estaban preparados para una solución que contemplaba una propiedad privada. Además, muchos no conocían que el Tratado de Comercio y Navegación estaba, en efecto, referido en el Protocolo de Río original como un instrumento que podía ser negociado con el fin de implementar los términos del protocolo.

El resultado de todo esto, en la inquietud creada cuando los términos reales del acuerdo fueron hechos públicos el Perú, fue que la oposición aprovechó el momento para organizar una protesta pública que se volvió violenta en algunas partes del país, en especial en la ciudad selvática del norte, Iquitos. Mientras el gobierno silenció de inmediato la oposición al acuerdo, con un número de civiles muertos en el proceso, para muchos peruanos el resultado representaba rendición más que victoria.

Las autoridades del gobierno peruano lograron que acepte la resolución porque ellos tenían el poder político y militar para hacerlo, no porque hayan convencido a los ciudadanos de que el acuerdo conseguido era todo lo que habían buscado. Ecuador, incluso con mucho más que arriesgar en las negociaciones tras décadas de reclamos de soberanía en el Amazonas y una población que concebía que gran parte de su identidad nacional se fundaba en estas demandas, no esperaba una reacción popular violenta a pesar de que el acuerdo no satisfizo sus aspiraciones³⁴. La principal razón para este tipo de reacción fue que las autoridades consideraron cuidadosamente el proceso de construcción de consenso a través de una consulta constante y una diplomacia pública interna efectiva.

³⁴ Espinoza (1998).

Conclusiones

El “peso de la historia” estaba en contra de una resolución pacífica del conflicto entre Ecuador y Perú. Entre más se enconaba la disputa sin una resolución más polémica se volvía. La actuación de Ecuador en la guerra a pequeña escala en 1995, combinada con la disponibilidad de armamento moderno, con facilidad pudo haber conducido a los dos países a una guerra catastrófica.

Por fortuna para los ecuatorianos, los peruanos y todo el hemisferio occidental, cambios importantes en el equilibrio del poder militar y diplomático, como resultado de las hostilidades de 1995, dio mayor relevancia al contexto institucional internacional dentro del cual el conflicto estaba inserto. El liderazgo, incluyendo las habilidades diplomáticas de los diplomáticos del hemisferio y el coraje personal y previsión de los dos presidentes por igual, ayudaron a generar los términos que permitieron a cada nación concluir que al final la resolución tenía más sentido que continuar con el conflicto. El proceso fue difícil, prolongado y problemático pero la diplomacia de la cooperación triunfó sobre la diplomacia de la guerra.

¿Qué elemento puede ser considerado el contribuyente más importante a este feliz resultado? Sin duda, la existencia previa de un marco dentro del sistema internacional –el Tratado de Paz, Amistad y Fronteras (Protocolo de Río)– hizo de esta disputa, aunque muy prolongada, menos vulnerable a las características anárquicas del sistema. El problema fue que este marco no pudo ser utilizado por treinta y cinco años debido al cambio de posición de una de las partes del tratado, resultando en el retorno de la disputa a su estado anárquico, caracterizado por una constante tensión e impredecibilidad. Por lo tanto, el primer paso vital hacia cualquier posible resolución a través de la cooperación en lugar de la guerra, requería retornar al marco internacional ofrecido por el tratado. A inicios de 1995, la decisión de Ecuador de retomar este marco, considerando que los costos de retornar serían mucho menores que las incertidumbres de continuar con el status quo, de inmediato aumentó las posibilidades de un acuerdo negociado.

Otro elemento importante fue el nivel de las disposiciones que contenía el Protocolo de Río, necesarias para avanzar hacia la resolución de la disputa. Estas incluían puntos específicos de cómo y dónde debía ser

trazada la frontera, un tratado complementario de comercio y navegación para ser negociado por separado y un instrumento multilateral por el cual se especificaba que cuatro países amigos podían proveer sus buenos oficios para ayudar a las partes a solucionar sus diferencias.

El rol de garantes demostró ser un elemento absolutamente esencial una vez iniciado el proceso diplomático. A diferencia de la década de 1950, en esta oportunidad respondieron de inmediato, su trabajo conjunto fue efectivo, actuaron en toda ocasión con paciencia y tolerancia, logrando que la responsabilidad final de la decisión se mantuviera en las partes y tuvieron las habilidades necesarias para vislumbrar soluciones a los múltiples impasses al tiempo que estos aparecían. En ningún punto esto fue más evidente que en las últimas etapas de las negociaciones, cuando ellos diseñaron una solución basada en lo que constituía un arbitraje vinculante, con la simbólica cesión a Ecuador de un kilómetro cuadrado de territorio en el área disputada como un usufructo permanente, no soberano. Asimismo, el representante de los EEUU, quien cumplió el rol de coordinador entre sus colegas, fue capaz, a través de sus habilidades individuales, de utilizar su reputación con las partes para trabajar de forma exitosa a lo largo de los todos los momentos difíciles del proceso.

El establecimiento de una misión militar multilateral (MOMEPE) en el área de frontera, que incluyera personal de todos los garantes así como de las partes, como una de las primeras iniciativas importantes, demostró ser un paso crucial. Aunque la presencia de la MOMEPE era pequeña y simbólica (menos de setenta y cinco personas desplegadas de forma permanente), sirvió para disuadir futuras confrontaciones militares entre las partes. Al incluir personal tanto de Ecuador como de Perú, también ofreció una base continua para contactos regulares y construcción de confianza que ayudaron a aminorar la arraigada tradición de hostilidades y desconfianza. Además, ya que el costo de la MOMEPE era asumido por las partes del conflicto, también tenían interés de asegurar su efectiva operación.

Ecuador siempre ha tenido un gran interés por encontrar una solución que satisfaga sus tradicionales y profundas aspiraciones nacionales; por eso el proceso por medio del cual los líderes prepararon a sus propios partidarios para un resultado que no llegaría a llenar sus expectativas, fue elemento crucial en resolver la disputa. Las autoridades no sólo consultaron a las

élites claves a cada paso de las negociaciones sino que también hicieron declaraciones públicas que expresaban los ajustes en la posición histórica y opciones alternativas de apoyo que ayudarían a preparar el escenario para un acuerdo que hubiera tenido la aceptación pública, si no el respaldo. Los líderes fueron exitosos en esta labor, a pesar de actuar al interior de un contexto democrático que era frágil e inestable.

En Ecuador, la búsqueda de una diplomacia pública interna tenía un gran contraste con lo desarrollado en Perú, donde los detalles de la negociación se mantenían confinados para un pequeño grupo de funcionarios. Debido a la inicial mano dura de Perú en el contexto de la ley internacional y las dinámicas de las negociaciones que fortalecieron aún más su posición en el tiempo, el error de no consultar o compartir información acerca de los acontecimientos fue sorpresivo, cuando menos. La explicación podría estar en la combinación de un estilo autoritario de liderazgo presidencial y un proceso democrático interno al momento de que los partidarios del presidente tenían una mayoría en el congreso y eran capaces de responder a medida que era cuestionado. Cualquiera sean las razones, el gobierno pagó un alto precio por su acercamiento hermético cuando los términos finales del acuerdo fueron públicos. Aunque cualquier observador objetivo concluiría que Perú logró prácticamente todo lo que había buscado, las violentas protestas populares estremecieron al gobierno y arruinó un momento que debió haber sido de celebración.

Al final, cualquiera sean las diferencias en cómo cada gobierno informó a sus ciudadanos sobre el estado de las negociaciones, el rol de los jefes de estado demostró ser decisivo en la etapa final del proceso. Tanto el presidente Fujimori como el presidente Mahuad se comprometieron en una notable hazaña de diplomacia personal para romper las resistencias de algunos actores, en particular los militares y el ministro peruano de relaciones exteriores, con el propósito de encontrar un camino hacia un acuerdo final que haga uso imaginativo de los términos del Protocolo de Río sin violar sus disposiciones. Sin su iniciativa y decisión es poco probable que se hubiera logrado una resolución definitiva de la disputa.

Tomados por separados, ninguno de estos elementos hubiese sido suficiente por sí mismo para proveer las bases de un acuerdo integral. Sin embargo, a lo largo del tiempo en conjunto consiguieron fortalecer el pro-

ceso de negociación y, al final, resolver la más antigua y duradera disputa fronteriza de América Latina. Cabe también destacar cómo se mantuvo el ímpetu durante los años de implementación del acuerdo; esto incluyó la colocación de los últimos hitos fronterizos en mayo de 1999, lo que significó el fin del rol de los garantes bajo el Protocolo de Río luego de cincuenta y siete turbulentos años.

7 Conclusiones

Aprendizajes, progresos alcanzados e implicaciones para otras disputas fronterizas

Para Ecuador y Perú, los beneficios económicos de la resolución de la disputa fronteriza fueron claros. No obstante, al mismo tiempo algunos observadores sintieron que estos beneficios, aunque positivos, no serían capaces de traducirse en efectos macroeconómicos significativos para cada país¹. En los dos países, los diplomáticos querían dejar la disputa en el pasado pero ésta ya se había enconado durante unos cincuenta años posteriores a un tratado de guerra y paz que parecía haber producido una resolución definitiva. En retrospectiva, podemos describir a la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú como aún no “madura” para la resolución; desde nuestra perspectiva analítica, eso significa que los líderes políticos de ambos lados hubieran sido castigados políticamente si hacían las concesiones claves que resolverían la disputa.

La estructura institucional de las democracias creadas a finales de 1970 en los dos países, fue tal que produjo una situación donde a ningún político le convenía coincidir con los términos de un acuerdo. Para Ecuador,

¹ Incluso el análisis de Simmons (2006) alega que los beneficios económicos de la paz son tales que los países deberían haber resuelto su disputa a pesar de encontrar un promedio de pérdida del comercio bilateral de sólo \$35 millones anuales en ausencia del acuerdo. En 1995, el PIB de Ecuador fue de \$18 billones mientras en Perú llegó a los \$59 billones, así que el comercio entre los dos tenía un impacto mínimo. Fondo Monetario Internacional (1999).

sin reelección, los legisladores quizás habrían tomado una decisión no muy popular votando a favor de un acuerdo si prometiera beneficios significativos a mediano plazo. Sin embargo, era probable que los beneficios económicos sólo sean importantes en las escasas poblaciones de la frontera y no en toda la nación. Además, con Perú insistiendo en la inviolabilidad de un tratado alegado en Ecuador por líderes democráticos y autoritarios por igual, ningún presidente ecuatoriano que se preocupara por tener un lugar en la historia o un legislador con la esperanza de convertirse en presidente u otro funcionario público en la nueva democracia, hubiese podido aceptar un tratado bajo esos términos. Para Perú, donde la reelección era permitida y debido a las múltiples posiciones históricas de múltiples gobiernos acerca del tema fronterizo, ningún presidente o legislador hubiera aceptado una resolución que modificara algún término del tratado de 1942 sin esperar ser castigado por el electorado,

No obstante, el estancamiento producido por la guerra de 1995, en marcado contraste con la rápida victoria militar del Perú en 1981, cambió las relaciones de poder entre los dos países. Este cambio modificó tanto el contexto interno como el internacional dentro del cual las limitaciones institucionales actuaban sobre los líderes. En el ámbito regional, la probabilidad de que las hostilidades se reanuden y su escalada hacia una guerra de mayor nivel, llevó a que un tercero comprometiera tiempo, energía y recursos a resolver la disputa. En el ámbito doméstico, la capacidad de Ecuador de resistir en el campo de batalla, infundió a los líderes y a los ciudadanos un sentimiento de honor y justicia. En cambio, el potencial de una guerra amenazaba la estrategia del presidente peruano Alberto Fujimori para fortalecer su cada vez mayor autoritario control de la política interna, así como también su plan económico neoliberal.

La guerra de 1995, junto con los cambios institucionales que estaban ocurriendo en Perú, se combinaron para que Ecuador lograra un importante objetivo: forzar a Perú a la mesa de negociaciones. Allí, con la colaboración activa de los países garantes, un paquete de puntos pudieron ser consolidados para que un asunto de suma-cero (mi territorio o el tuyo) se convierta en uno que fuera más divisible y por lo tanto de suma positiva.

El desempeño de los militares ecuatorianos y la voluntad y habilidad de Fujimori de tomar una postura impopular, hizo posible que los dos lados

acepten la decisión de los garantes de reconocer la soberanía peruana en casi todo el territorio en disputa mientras entregaba a Ecuador un símbolo de respeto en Tiwintza, así como también potenciales beneficios económicos². Ahora, los diputados ecuatorianos que enfrentaban una reelección podían incorporar dentro de sus intereses políticos aceptar una resolución que –aunque muy alejada de la epígrafe en la plaza central de Quito que proclamaba que “Ecuador es, y siempre será país amazónico”– traiga respeto y deje el asunto atrás, al tiempo que enfrentaban nuevos y más apremiantes desafíos políticos y económicos al interior.

Dentro del ámbito de las relaciones bilaterales desde el acuerdo de paz de 1998, el registro de actividades que han ayudado a consolidar la paz se ha incrementado de forma significativa. Hay una marcada expansión de las actividades comerciales, con un incremento de más de veinte veces en las exportaciones de Ecuador hacia Perú, de \$69 millones en 1995 a casi \$1.5 billones en el 2007 (más de la mitad productos y derivados del petróleo)³. Durante el mismo periodo de tiempo, las exportaciones peruanas hacia Ecuador, aunque menos dramáticas en su expansión, crecieron más de un 700 por ciento, de \$47 millones a \$347 millones⁴. También hubo un importante crecimiento de la inversión privada entre los dos países, de menos de \$1 millón en 1992 a más de \$35 millones una década después⁵. Estos cambios han ocurrido al tiempo que se ha triplicado el comercio en el área fronteriza y el tráfico vehicular a través de la frontera ha aumentado cinco veces su número en la pasada década⁶.

Otra área que ha experimentado un cambio positivo importante, como resultado del acuerdo de paz, es el Plan de Desarrollo Binacional. Este se centra en una variedad de proyectos de infraestructura que beneficiarían a casi 5 millones de residentes de las región fronteriza (1.6 millones de ecuatorianos y 3.1 millones de peruanos). Los proyectos cubren un abanico de

2 Como demostraron las manifestaciones en la calle en Argentina, Bolivia y Ecuador que derrocaron presidentes que adoptaron políticas impopulares, la formulación de políticas no es sólo una cuestión de voluntad política.

3 Comunidad Andina (2008: 10).

4 Comunidad Andina (2008: 12).

5 Maúrtua de Romaña (2008: 76).

6 Peru Chapter, Binational Development Plan for the Peru-Ecuador Border Region, 2000-2006 (Lima: Comisión Binacional, 2007: 10).

mejoras básicas (tales como la construcción de autopistas, electrificación, agua potable, saneamiento, salud pública e instalaciones para educación) y son financiadas por varias fuentes (incluyendo gobiernos locales y nacionales y un sustancial número de ONG). De 1999 hasta 2006 el gasto total en este tipo de proyectos ha sido de \$1.3 billones por parte del lado peruano y, durante el mismo periodo de tiempo, de 700 millones del lado ecuatoriano⁷. Para Perú, los recursos gastados han financiado cerca de 360 proyectos distintos que han beneficiado a cerca de un tercio de la población del área de frontera⁸. En el lado de Ecuador, los funcionarios ecuatorianos han financiado unos 530 proyectos para beneficio de alrededor de 340 000 residentes de las ocho provincias fronterizas del país⁹.

Una tercera arena de cambio sustancial desde la firma del tratado de paz en 1998, se encuentra en la progresiva expansión de las reuniones entre los funcionarios de gobierno, reuniones regulares entre miembros del gabinete y autoridades militares claves, así como visitas de estado por parte de los dos presidentes. Un símbolo del grado de reducción de las barreras fronterizas, fue la visita sin contratiempos que en el 2008 realizó a Lima el alcalde de Quito, general retirado Francisco “Paco” Moncayo, comandante de las fuerzas armadas en la guerra de 1995; visita durante la cual calificó a las relaciones bilaterales como “magníficas”¹⁰. Entre otros signos de la total normalización de las relaciones oficiales están los acuerdos para la cooperación militar bilateral para remover las minas de la frontera en los siguientes cinco años y para extender por cinco años el Plan Binacional para la Paz y el Desarrollo entre Ecuador y Perú¹¹.

Sin embargo, algunas diferencias perduran, como el retraso en el uso de los abundantes recursos prometidos por las instituciones financieras

7 Para Perú, \$277 millones del total vinieron del gobierno, \$115 millones de gobiernos extranjeros, \$47 millones de ONG y \$846 millones del sector privado por medio de concesiones, en su mayoría para construcción de carreteras. Peru Chapter, Binational Development Plan (7, 15, 22-23). Para Ecuador, cerca del 20% del total de gastos fueron provisto por contribuyentes internacionales, y el resto vino del gobierno nacional. República del Ecuador (2008: 1).

8 Palmer, entrevista a Edith Alcorta Silva Santiesteban y Franklin Rojas Escalante de la oficina peruana del Plan de Desarrollo Binacional, 5 de agosto, 2008; Perú Chapter, Binational Development Plan.

9 República del Ecuador (2008: Programa B: 1-2)

10 *El Comercio* (Lima), 8 de mayo, 2008.

11 *El Comercio* (Lima), 12 de septiembre, 2008.

internacionales (IFI), debido a la complejidad para los dos gobiernos de coordinar proyectos a múltiples niveles y a las dificultades que han tenido las autoridades locales de cumplir con el requerimiento de proveer el veinte por ciento del financiamiento necesario para que los proyectos avancen¹². Otra diferencia puede encontrarse en los acercamientos que los gobiernos de Perú y Ecuador están tomando en sus estrategias de desarrollo económico. Perú está comprometido con una liberalización económica y una relación cercana con Estados Unidos por medio de un Tratado de Libre Comercio, mientras que Ecuador busca un acercamiento más estatista y cercano a Venezuela. El potencial de un conflicto fronterizo marítimo es otro tema, ya que Perú ha tomado una interpretación diferente de los acuerdos tripartidos de 1950 con Ecuador y Chile para la ubicación de la línea entre Perú y Chile; esto fue remitido a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y también podría abrir nuevamente el tema entre Ecuador y Perú acerca de esa demarcación¹³. Una última potencial fuente de tensión es el fracaso, hasta el día de hoy, de completar la carretera desde la frontera hasta Tiwintza (acordado en el tratado de paz, pero complicado por la presencia de minas en toda esta zona) o de construir los muelles o las instalaciones de almacenaje para los productos ecuatorianos en el Amazonas, que es parte del tratado complementario de Comercio y Navegación de 1998.

Sin embargo, a pesar de los asuntos pendientes y potenciales áreas de problemas bilaterales, los avances alcanzados en las relaciones entre Ecuador y Perú en la década posterior a la resolución de la disputa fronteriza, ofrecen claras señales de que los problemas que mantuvieron por mucho tiempo divididas a las dos naciones han sido superados. Dado el progreso que se ha conseguido en tan corto tiempo y las crecientes interrelaciones que en las áreas tanto política como económica se han alcanzado, parece posible que cualquier diferencia persistente podría ser resuelta de una manera mutua y satisfactoria.

12 Palmer, entrevistas a Alcorta y Rojas, 15 de agosto, 2008.

13 *Perú 21* (Lima), 18 de enero, 2008. Sin embargo, el Ex ministro peruano de relaciones exteriores, Fernando Trazegnies, ha manifestado que el tema de la frontera marítima es sólo con Chile y que la posibilidad de un problema con Ecuador es “una invención de la prensa peruana” (idea expuesta en el Seminario Internacional Ecuador-Perú: Una década de paz, FLACSO Ecuador, Quito, 28 de octubre, 2008, y confirmado por el acuerdo entre los dos gobiernos en 2011; ver Tabla 1.1).

Aprendizajes de la guerra y la paz de Ecuador y Perú

Aunque Ecuador y Perú resolvieron su disputa fronteriza, las tablas 1.2 y 1.3 (ver primer capítulo) nos recuerdan que los temas fronterizos aún abundan en América Latina. Ocho disputas han sido resueltas desde el 2000 (ver tabla 1.1), las más recientes entre Nicaragua y Costa Rica en 2009 y entre Perú y Ecuador (frontera marítima) en 2011¹⁴. Asimismo, dos se encuentran en varios estadios de sus procesos en la CIJ (Nicaragua/Colombia y Perú/Chile), otro está en el proceso de mediación de la OEA (Guatemala/Belice), y tal parece que existe una renovada voluntad por parte de Chile y Bolivia de tratar su disputa¹⁵. Además, aunque no fue una disputa fronteriza per se, Argentina llevó a Uruguay ante la CIJ, alegando una violación del tratado sobre la controversia acerca de una fábrica de papel que habría causado daños ambientales a lo largo del río Panamá, frontera entre los dos países¹⁶. Una decisión del 20 de abril de 2010 favoreció a Uruguay¹⁷.

No obstante, incluso con estos desarrollos positivos, la visión general es menos optimista. En el 2003, la sentencia de la CIJ para resolver la disputa Honduras/El Salvador en el Golfo de Fonseca, sin querer creó una nueva controversia sobre la Isla de Conejo. En el 2006, la decisión de la corte sobre la disputa Nicaragua/Colombia sobre la Isla San Andrés fue muy específica al mencionar que las fronteras marítimas debían ser tratadas por las partes. La necesidad de negociar las fronteras marítimas se ha convertido en un tema importante para la relación entre Perú y Chile, a pesar de la resolución final acerca de sus desacuerdos en las fronteras terrestres; también está interfiriendo en las discusiones entre Bolivia y Chile sobre la demanda de Bolivia de un acceso soberano al mar. Cuando en 1977 parecía que Bolivia y Chile estaban a las puertas de una resolución tentativa, Perú invocó la cláusula del acuerdo producto de la Guerra del Pacífico (1879-1883),

14 International Court of Justice (2008), decisión del 13 de julio, 2009; Nuñez (2011).

15 *El Mercurio* (2007). "Comandante de la Armada de Chile inicia hoy inédita visita a Bolivia"; Vlahos (2010).

16 Glenn (2009).

17 *Latin American Weekly Report* (2010: 1). "Pulp-Mill verdict satisfies honours on both sides of river Uruguay".

que le otorgaba el derecho de decidir sobre cualquier propuesta de transferencia territorial que involucrara tierras que eran formalmente peruanas (el Departamento de Tarapacá). Chile no podía ceder territorio que perteneció a Bolivia sin hacer una división física del país, así que las objeciones de Perú dejaron sin sentido cualquier posible transferencia territorial¹⁸. El alto precio de la energía ha convertido a las fronteras marítimas en un asunto mucho mayor que la pesca, ya que los países intentan firmar contratos con compañías internacionales para explorar combustibles fósiles en los mares territoriales en disputa.

Disputas no fronterizas también han sobresalido en los últimos años. Los esfuerzos de Colombia por resolver su guerra civil de décadas ha generado tensiones a lo largo de la frontera con Ecuador y Venezuela. Controversias sobre inversión pública y privada de Brasil en Ecuador han llevado a que el embajador brasilero se retire. Brasil ha advertido a Paraguay sobre la incautación de tierras de haciendas brasileras por parte de campesinos sin tierra. Perú ha protestado frente a Ecuador y Bolivia acerca de su promoción a organizaciones de izquierda en las cuales están involucrados ciudadanos peruanos dentro de su territorio, así como también al interior de Perú.

La gran mayoría de estas disputas, territoriales o no, tiene poca posibilidad de deteriorarse hacia un conflicto violento; sin embargo, signos perturbadores sugieren que no deberíamos creer que América Latina ha alcanzado un estado en el cual el uso de la fuerza, como instrumento del aparato estatal, ha pasado a ser ilegítimo o nulo. La voluntad de hacer un llamado verbal a la fuerza, de demostrar la habilidad de movilizarla, e incluso utilizar la fuerza excepto para la guerra, no ha desaparecido de la región¹⁹. Por ejemplo, el gobierno de Paraguay insistió en un nuevo

18 Rodríguez (2004).

19 Es común clasificar al uso de la fuerza en una escala de nueve puntos: no uso de la fuerza, amenaza verbal, desplazamiento de fuerzas, su uso con muertes en el campo de batalla menores a 1 000, y su uso con más muertes (la definición "técnica" de guerra, según los científicos sociales con orientación cuantitativa). Incluido en el uso de la fuerza es la captura de los recursos de uno de los disputantes (gente, barcos pesqueros, plataformas petroleras y más) por parte de los agentes autorizados (agentes de aduana, policía, guardia costera, guardia nacional, militares). La categoría de desplazamiento de fuerza incluye sobrevuelos realizados por aviones u operaciones de persecución en la frontera (por ejemplo, las fuerzas colombianas persiguiendo a la guerrilla colombiana) que producen protestas por parte del país cuyo territorio ha sido penetrado. Así, la acción no es catalogada como militarizada si los agentes oficiales de un país cruzan la frontera de forma inadvertida y son escoltados de regreso sin que se hayan producido disparos, arrestos o protestas

acuerdo que incrementaría el precio de la electricidad que se vende a Brasil desde las instalaciones de la represa binacional de Itaipú y fracasó en dar una respuesta rápida a las invasiones que campesinos sin tierra paraguayos hicieron a haciendas brasileras; el gobierno de Brasil movilizó tropas hacia la frontera. Al creer que la presión de su poderoso vecino era innecesaria, el gobierno de Fernando Lugo reclamó ante la Asamblea Permanente de la OEA por el comportamiento de Brasil²⁰.

En este contexto de disputas fronterizas y de otro tipo, la larga postergación de la modernización de los militares latinoamericanos alimenta incertidumbre y sospechas. La compra de aviones militares por parte de Honduras incrementó las tensiones con Nicaragua, quien se negó a destruir más de sus misiles SAM-7 a menos que Honduras y El Salvador se deshagan de sus respectivos aviones militares²¹. La compra de Chile de jets de combate F-16C, la última generación de tanques Leopardos y carros blindados, fue reportada como una “gran preocupación en Perú, Bolivia y Argentina”²². El proyecto de modernización militar en Venezuela se ha acelerado en los dos últimos años, con un gasto de US\$4 billones en jets de combate, helicópteros de ataque y 100 000 rifles de asalto kalashnikov y municiones. También existen planes de para construir instalaciones para producir estos rifles. Esto, combinado con las denuncias de que el calibre específico de las municiones utilizadas por estas kalashnikov funciona también para los modelos antiguos utilizados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ha provocado temor sobre una fuga desde la fuerza militar venezolana hacia los grupos guerrilleros de la región²³. La ayuda militar de Venezuela a Bolivia no es transparente y ha causado confusión entre los vecinos de este último, en especial luego de que Hugo

Chávez anunciara que sus militares acudirían en la ayuda del gobierno de Evo Morales cuando los movimientos autónomos de los departamentos del este mostraran signos de conducir a una guerra civil²⁴.

El acuerdo de Estados Unidos con Colombia sobre tener acceso a siete bases militares también contribuyó a estas preocupaciones. Los dos países insistían en que la presencia militar estadounidense era para continuar la lucha en contra del tráfico de drogas dentro de Colombia. Pero el apoyo de EEUU a la incursión colombiana que cruzó la frontera con Ecuador llevó a muchos a preocuparse porque se había traspasado un umbral de la guerra contra las drogas y el terror. Proclamaciones del Departamento de Defensa de los EEUU ante el Congreso de ese país sobre el incremento de su capacidad operativa en América del Sur, una vez que las bases sean actualizadas, están desconcertando a los vecinos de Colombia²⁵.

El equilibrio militar es cada vez más ambiguo en un momento cuando las limitaciones institucionales sobre los líderes políticos están haciendo de ellos actores más responsables ante sus ciudadanos. El caso de Ecuador y Perú demuestra que los ciudadanos democráticos pueden aprobar el uso de las fuerza militar cuando creen que los costos son bajos y el interés nacional está en peligro. Es desconcertante que el 82% de los colombianos apoyaran la decisión del presidente Álvaro Uribe Vélez de usar unidades militares para perseguir a las FARC atravesando la frontera con Ecuador²⁶, en una clara violación a la ley internacional.

Desafortunadamente, la mayoría de los líderes latinoamericanos de países con sobresalientes disputas fronterizas y de otro tipo caen en la categoría de arriesgado pero sin ser innovadores. Sin tomar en cuenta a Bolivia y Brasil, tanto la izquierda (Venezuela, Ecuador, Argentina y Nicaragua) como la derecha (Colombia, Perú y México) están utilizando acercamientos tradicionales para enfrentar los desafíos de hoy. Eso significa que no están trabajando para encontrar nuevas formas de resolver problemas, los mismos que surgen porque se ha demostrado que las viejas perspectivas son incapaces de resolverlos. En disputas interestatales, las “viejas formas” de abordar los temas incluyen militarizarlos.

24 Romero (2007).

25 McDermott (2008).

26 Lindsay-Poland (2009); Romero (2009).

oficiales por parte del país cuyo territorio fue penetrado (como ha ocurrido con frecuencia en la frontera EEUU-México). No se incluye el uso de la fuerza por actores no estatales (por ejemplo, los paramilitares colombianos atacando pueblos panameños).

20 Zibechi (2009). Después de muchos intercambios y conversaciones entre los presidentes Lugo y da Silva, Brasil acordó, a finales de 2009, pagar un precio mayor a Paraguay por la energía eléctrica generada en Itaipú.

21 *NotiCen* (2007). “Nicaraguan missiles and Honduran warplanes on political collision course”.

22 Council on Hemispheric Affairs (2007), “Memorandum to press: Venezuela’s security factors and foreign policy goals.”

23 Abad (2006).

Tabla 7.1
Disputas interestatales militarizadas, 2005-2009

Fecha	Países	Grado de militarización
Enero 2005	Venezuela, Colombia	3
Octubre-Noviembre 2005	Costa Rica, Nicaragua	2
Febrero 2006	Colombia, Ecuador	3
Abril 2007	Nicaragua, Costa Rica	4
Mayo 2007	Argentina, Uruguay	3
Julio 2007	Colombia, Nicaragua	3
Febrero 2008	Colombia, Nicaragua	3
Marzo 2008	Colombia, Ecuador	4
Marzo 2008	Colombia, Venezuela	3
2009	Venezuela, Colombia	3

Fuentes: "Venezuela breaks ties with Colombia after rebel spokesman kidnapped from Caracas", *NotiSur*, 28 de enero, 2005; "Río San Juan: From Nicaragua and Costa Rica to 'The Hague'", *NotiCen*, 3 de noviembre, 2005; Marcella (2008); "Security update", *Latin News Daily* (Intelligence Research Ltd.), 25 de abril, 2007, <http://www.latinnews.com> (visitado el 22 de mayo, 2007); "Interstate conflict in Latin America: A thing of the past?" *Latin American Special Reports*, abril 2007, <http://www.latinnews.com> (visitado el 22 de mayo, 2007); Romero (2008); *Keesing's Record World of Events*, 54 (marzo 2008), Colombia, 48456; Ellsworth (2008); Adams (2009).

La relevancia de la guerra entre Ecuador y Perú y su subsiguiente paz han sido sumidas en el hemisferio occidental por el ataque colombiano a un campamento guerrillero a través de la frontera con Ecuador en marzo de 1998, luego de que Colombia denunciara que la guerrilla abrió fuego. Ecuador denunció la violación de su territorio y movilizó a sus militares. Venezuela entró en la problemática rompiendo relaciones con Colombia y movilizó tropas hacia su frontera con Colombia, advirtiendo a este país que una violación a su territorio significaría la guerra. Nicaragua también suspendió sus relaciones con Colombia. Por varios días observadores latinoamericanos y varios externos a la región contuvieron el aliento hasta que la última reconciliación estuvo asegurada. A pesar de que las relaciones de Colombia con Ecuador y Venezuela se deterioraron nuevamente, el presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) ha tomando pasos significativos hacia el restablecimiento y normalización de los vínculos.

La militarización ocurre incluso cuando existen grandes disparidades de poder y la presencia de instituciones internacionales. En el 2009 la CIJ

resolvió los desacuerdos sobre los derechos de Costa Rica en el río San Juan que define la frontera con Nicaragua; pero en octubre del 2010 Costa Rica descubrió que los nicaragüenses estaban abriendo un canal en los pantanos dentro de una sección de la Isla Calero que estaba en disputa. Costa Rica no tiene ejército, pero Nicaragua envió una docena de tropas al área en un evidente esfuerzo por intimidar a los costarricenses cuando ellos presentaban su reclamo. La OEA intentó mediar la disputa pero el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, manifestó que la organización no tenía jurisdicción sobre disputas territoriales. Costa Rica formuló una demanda frente a la CIJ en noviembre de 2010. En marzo de 2011 la corte dictó una orden para que las dos partes retiren su personal (Costa Rica había enviado policías al área) mientras el caso procedía²⁷.

Desafortunadamente, como indica la tabla 7.1, en el periodo de 2005 a 2009 las fuerzas militares han sido amenazadas, movilizadas e incluso utilizadas en diez ocasiones e involucraron a siete países latinoamericanos, no sólo Colombia, Venezuela y Ecuador.

El rol de los terceros

Como lo demuestra nuestro estudio de caso, los terceros juegan un papel fundamental y positivo en ayudar a los países a encontrar la forma de resolver sus disputas. Sin embargo, la oferta de un tercero de ayudar a resolver disputas interestatales puede tener consecuencias imprevistas debido al "riesgo moral". Esta situación surge cuando una política de seguros contra algún comportamiento arriesgado reduce ese riesgo lo suficiente como para que la parte cubierta decida ahora que los beneficios de tal comportamiento sobrepasan los costos. El resultado es que el seguro termina estimulando los comportamientos arriesgados. Ignorar las posibilidades del "riesgo moral" puede promover posiciones de línea dura por parte de la parte más débil de la disputa, incluyendo violencia, con la esperanza de que una comunidad hemisférica interesada incremente la presión sobre su rival para lograr un arreglo. Aunque el hemisferio se regocija del fin de la

²⁷ Reid (2008).

disputa entre Ecuador y Perú, se debe recordar que tuvo que producirse una pequeña guerra en 1995 y la amenaza de una guerra mucha más grande en 1998 para convencer a las partes de que acordaran. Al garantizar que una conquista no sería reconocida y que la posibilidad de llegar a una guerra más grande y costosa era mínima, la presencia de la OEA en el conflicto de 1981 y el mecanismo de los países garantes establecido por el Protocolo de Río, pudo haber ayudado a convencer a Ecuador de comprometerse en el aventurado acto de dar paso a una guerra corta en 1995²⁸.

Las compañías de seguridad tratan al riesgo moral incluyendo cláusulas en sus contratos que directamente desaniman este tipo de comportamiento (por ejemplo, menores tasas a los no fumadores) o liberando a la compañía de cubrir pérdidas provocadas por ese comportamiento. La comunidad hemisférica debe prestar mucha atención al proveer estos desincentivos así como a promover sus soluciones. Cerramos este libro dando algunas sugerencias para distinguir entre aquellas disputas que pueden estar preparadas para un acuerdo y aquellas que podrían avanzar hacia un dramático incremento de las tensiones.

Es preciso comenzar con un entendimiento prudente de los beneficios de resolver la disputa en lugar de asumir que la resolución por sí misma debería direccionar la política. El énfasis debería estar en desactivar o resolver aquellas disputas específicas que están a punto de militarizarse o que estarían debilitando *significativamente* a la democracia, a la cooperación económica o al bienestar social debido a una particular situación nacional. Las disputas fronterizas que tienen un impacto mínimo, si tienen alguno, sobre las relaciones económicas, políticas y sociales bilaterales, como las que hay entre Uruguay y Brasil, deberían tener su propio tiempo de “maduración” hacia la resolución.

La prudencia no implica esperar a que un conflicto se militarice para prestarle atención. No obstante, la poca fiabilidad de los “sistemas de alerta temprana” es notoria. El desafío es que existen muchos puntos de conflicto potencial y la tensión de muchos desacuerdos se ha incrementado aunque sin devenir en el tipo de crisis que lleven a terceros estados e instituciones internacionales a invertir recursos para intentar aplacar o resolver la disputa. Los indicadores tempranos de éxito también pueden ser engaño-

28 BBC News (2010); Pear y Reed (2011); Sánchez (2011).

so; prometedoras negociaciones bilaterales entre Ecuador y Perú (1990-1995), Bolivia y Chile (1977) y Chile y Argentina (1972-1977) colapsaron y produjeron temores de guerra entre las dos primeras díadas así como una pequeña guerra en la tercera. La abundancia de indicios positivos falsos puede producir múltiples problemas a las buenas intenciones de los terceros. Instituciones hemisféricas o actores individuales podría llegar a involucrarse, provocando que las partes en conflicto esperen que ellos resuelvan el tema; sin embargo, cuando el asunto no se agrava, los interventores externos se retiran dejando al menos a una de las partes sintiéndose abandonada; Ecuador y Bolivia son un ejemplo de este caso.

Dados los problemas de riesgo moral y alerta temprana, puede ser que el mejor acercamiento de las partes sea el tradicional: esperar a que sean los mismos contendores quienes soliciten la mediación o arbitraje. Forzar a las partes en conflicto a acudir a la mesa de negociaciones, hace improbable la preparación del contexto interno para los acuerdos que deben tener un equilibrio adecuado. Una vez que las partes han hecho tal requerimiento, la estructura institucional internacional está en condiciones de responder a esta petición de mediación o arbitraje en los niveles global, regional e incluso subregional (por ejemplo, CIJ, OEA y Mercado Común del Sur, MERCOSUR, respectivamente).

Conclusiones

La conclusión sobre la situación óptima en la cual un acuerdo tiene más posibilidades de lograrse considera tres elementos. Primero, la estructura institucional interna enfatizará la rendición de cuentas sobre la representación. Segundo, los costos del uso de la fuerza serán claros y tendrán en cuenta al menos a una de las partes del conflicto. Tercero, el liderazgo será innovador y arriesgado. En este contexto, la ayuda internacional puede contribuir a mantener el equilibrio; pero si alguno de estos elementos está ausente, el involucramiento de un tercero será insuficiente.

Habrán momentos en los cuales las naciones tengan objetivos que no se puedan alcanzar o cuya consecución socavaría los esfuerzos por lograr objetivos más importantes. Debido a que la política internacional se des-

envuelve en un contexto de interacción estratégica y en donde los recursos son distribuidos de forma inequitativa, “la soberanía” no puede significar que la nación haga cualquier cosa que desee sino, por el contrario, su significado debe estar en la capacidad que tiene un gobierno de escoger la respuesta que sirva de mejor manera a sus intereses, teniendo en cuenta ese contexto internacional. El liderazgo implica el reconocimiento de estas instancias y el diseño de políticas con el fin de resolver el asunto o de relegarlo a segundo plano hasta que llegue el tiempo apropiado cuando lo que antes era visto como desfavorable sea ahora aceptado como una solución.

Debido a que quien toma las decisiones no es un burócrata o un simple administrador, el acuerdo no es una cuestión de voluntad política sino de política. En asuntos de política exterior el jefe de estado (sea este presidente, primer ministro o dictador) debe autorizar las decisiones que comprometen al gobierno a continuar o a resolver la disputa fronteriza. Por lo tanto, los costos y beneficios de los partidarios de los políticos son elementos claves sobre los cuales es necesario focalizarse.

Las opciones de política se entienden mejor desde esta perspectiva. Mientras que es probable que las decisiones políticas internas sean más relevantes para las elecciones²⁹, en los casos donde la política exterior es trastornada debe ser esencial para los actores internos (o de otro modo hubiera habido un acuerdo). Por lo tanto, los líderes se acercarán a las disputas fronterizas con una noción de los límites de la política interna y las oportunidades creadas por la coalición de fuerzas políticas que los respaldaron en su cargo.

Incluso los enfrentamientos internos ofrecen oportunidades para tomar acciones positivas en las relaciones internacionales, en lugar de sólo hacer énfasis en las amenazas externas. En este escenario, avanzar en la resolución de un asunto conflictivo puede beneficiar al líder al ilustrar su habilidad para superar políticas “partidistas” y actuar por el bien de la nación.

Nuestro análisis institucional sugiere que las condiciones bajo las cuales la estructura de incentivos de la política puede soportar una resolución son dobles. Primero, un presidente necesita pensar como un político emprendedor que puede ver los beneficios que tiene para sus principales progra-

29 Ver el análisis de Mares (1997).

mas de gobierno el resolver las disputas. Es probable que estos programas sean orientados alrededor del desarrollo social y económico del país. Cualquier presidente reformista tendrá que luchar importantes batallas políticas para lograr los programas del gobierno más importantes. Esto nos lleva al segundo requerimiento. Las reformas económicas necesitan generar compensaciones de forma casi inmediata. (La comunidad internacional puede contribuir al proceso de paz al proveer apoyo para el desarrollo económico, como sucedió con Ecuador y Perú). Una vez que estos programas empiezan a producir, el jefe de estado puede ser capaz de usar sus éxitos para juntar a la opinión pública y a las fuerzas armadas alrededor de la posición de que resolver los asuntos internacionales es una contribución al continuo desarrollo de la nación.

Debido a que la política es el arte de lo posible, los líderes son actores racionales, por lo tanto se puede esperar que los individuos y los grupos respondan de manera apropiada a los incentivos; con estas consideraciones, las disputas fronterizas no están “destinadas” a permanecer como una parte del panorama hemisférico. El desafío para la comunidad internacional es evitar ser excesivos con del asunto. Demostrando una cauta voluntad de ayudar cuando han sido pedidos y al tener la paciencia para trabajar a favor de “madurar” el escenario para una resolución, la comunidad hemisférica puede contribuir a adelantar el tiempo cuando toda América pueda concentrarse en la estabilidad política, la prosperidad económica y el bienestar social de todos.³⁰

30 Por mucho tiempo se ha asumido que la política exterior tiene poco impacto en las elecciones presidenciales de los EEUU; sin embargo, trabajos recientes han cuestionado esta premisa. Aldrich, Sullivan y Brogida (1989); Korr (1975).

Anexos

Anexo A

Número real de partidos¹

La solución consensuada más cercana al problema de determinar el número real de partidos es emplear la medición de Laakso y Taagepera para el número real de partidos legislativos (o electorales)². El índice de Laakso y Taagepera tiene la fórmula $N = 1/\sum x_i^2$, donde x_i es el porcentaje de curules o votos que tiene i partidos. Al elevar al cuadrado el tamaño de los partidos legislativos o electorales, este índice da demasiada consideración al peso que tienen los partidos grandes y reduce el tamaño de los pequeños, de tal forma que da un criterio no arbitrario para identificar el número de partidos relevantes tanto en elecciones como en el congreso. Este varía de 1 (cuando un único partido tiene todos las curules o votos) hasta el número de curules disponibles en un congreso (cuando cada curul pertenece a un partido distinto).

Sin embargo, hay un problema al aplicar N a Ecuador. El índice asume que todas las curules las tienen partidos políticos consolidados. Pero resulta que el congreso ecuatoriano tiene un número impresionante de independientes. Por fortuna, Taagepera recientemente ha propuesto un índice para calcular el número real de partidos en presencia de los independientes³.

1 Los autores expresan su gratitud a Octavio Amorim Neto por su colaboración.

2 Laakso y Taagepera (1979); Cox (1997); Lijphart (1994); Taagepera y Sobert Shugart (1989).

3 Taagepera (1997: 475-504, fórmula en 478).

El nuevo índice propuesto por Taagepera utiliza la formulación de N que evita un cálculo detallado en partes fraccionarias:

$$N = P^2 / \sum x_i^2,$$

Donde P_i es el número (en lugar de la parte fraccionaria) de votos o curules para i partidos, y P es el número total de curules o votos válidos. Si existe un residual de R votos o curules agrupadas como “otros”, la fórmula se expresa

$$NTC = P^2 / [f(R) + \sum x_i^2]$$

Donde $f(R)$ es una función de R a ser estimada y la sumatoria se extiende sólo a partidos individuales específicos. Uno puede determinar los valores más pequeños y grandes que $f(R)$ tendría posibilidad de tener para una R dada y luego calcula el correspondiente N . Esto determina el posible error de N , y en ausencia de otro tipo de información se utiliza el promedio de los extremos.

El valor más grande de N se obtiene cuando cada elemento en R (votos o curules) pertenece a un partido diferente, así que la suma de sus cuadrados es $f(R) = 1^2 + 1^2 + 1^2 \dots = R$. En la mayoría de los casos es muy pequeño comparado con la sumatoria del P_i^2 conocido, por eso podemos aproximar $f(R) = R$ con $f(R) = 0$.

Para calcular el número real de partidos en Ecuador, hemos promediado N y NLC , P es el total de curules y P_i es el número de curules que tiene i partidos. Los diputados independientes tienen la función residual en NIC . Asumimos que cada independiente representa a un partido diferente para obtener el mayor fraccionamiento del congreso. En tanto que para N , consideramos que todos los independientes forman un único partido. Esto nos permite calcular la menor fragmentación del congreso ecuatoriano. El número final de partidos reales es el promedio de los valores de N y NIC para cada congreso.

Ejemplo: supongamos un congreso con 20 curules. El partido A tiene 8 curules, el partido B tiene 6 y los diputados independientes tienen 6 curules. El número real de partidos en este congreso se calcula de la siguiente manera:

$$NIC = 20^2 / (1^2 + 1^2 + 1^2 + 1^2 + 1^2 + 8^2 + 6^2) = 400 / 6 + 64 + 36 = 400 / 106 = 3.8$$

$$N = 1 / 0.4^2 + 0.3^2 + 0.3^2 = 2.9$$

$$\text{Número real de partidos} = (NIC + N) / 2 = 3.35$$

Anexo B

Posturas ecuatorianas hacia las relaciones con Perú (Noviembre, 1992)

1. Algunos dicen que los peruanos y ecuatorianos son gente similar. Otros dicen que hay una gran diferencia entre peruanos y ecuatorianos. ¿Con quién está más de acuerdo?
34% muy similares; 60% muy diferentes
2. ¿Cree usted que sería conveniente abrir por completo el comercio entre Ecuador y Perú, así como se ha hecho con Colombia?
55% sí; 39% no
3. ¿Cree usted que la solución del problema fronterizo puede contribuir al desarrollo económico de los dos países?
79% sí; 15% no
4. ¿Usted ve al Perú como un país amigo o enemigo?
39% amigo; 49% enemigo

Fuente: Jaime Durán Barba, “Actitud de los ecuatorianos frente al Perú: Estudio de opinión pública”.

Anexo C

Datos de las encuestas cerca de temas fronterizos (1994-1996)

Los cuadros se presentan en porcentajes; los números no suman exactamente 100 debido al redondeo.

¿Cree usted que el gobierno ha aceptado el Protocolo de Río o que éste se sigue considerando nulo? (Febrero 1994 y enero 1996)

Año	No contesta	Aceptó	No aceptó
1994			
Quito	7,3	23,3	69,3
Guayaquil	5,3	14,0	80,0
1996			
Quito	12,0	34,5	53,5
Guayaquil	10,0	32,8	57,3

¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con la posición del gobierno sobre el Protocolo de Río? (Febrero, 1994)

Quito

De quienes no contestaron, el 54,5% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado el protocolo; 18,2% cree que se había aceptado el protocolo; 27,3% creí que no se había aceptado.

De quienes concordaban con el gobierno, 5,8% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado en protocolo; 24,0% creía que se había aceptado el protocolo; y el 70,0% creía que no se había aceptado.

De quienes no estaban de acuerdo con el gobierno, 6,2% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado el protocolo; 21,0% creía que se había aceptado; y 72,8% creía que no se había aceptado.

Guayaquil

De quienes no contestaron, 37,5% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado el protocolo; 12,5% creía que se había aceptado; y el 50,0% creía que no se había aceptado.

De quienes concordaban con el gobierno, 5,3% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado en protocolo; 14,2% creía que se había aceptado el protocolo; y el 80,5% creía que no se había aceptado.

De quienes no estaban de acuerdo con el gobierno, 1,4% no respondieron la pregunta sobre si el gobierno había o no aceptado el protocolo; 17,6% creía que se había aceptado; y 81,1% creía que no se había aceptado.

¿Fue beneficiosa para el país la declaración de paz firmada por Ecuador y Perú? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	Beneficiosa	Perjudicial
Quito	9,8	47,5	42,3
Guayaquil	5,8	55,0	39,0

¿Cree usted que los observadores internacionales que están en la zona de conflicto pueden detener la guerra? (Febrero 1995)

Ciudad	No contesta	Sí	No
Quito	3,0	40,0	57,0
Guayaquil	4,0	44,8	51,3

¿Estaría a favor o en contra de una convocatoria a consulta popular con el fin de lograr un acuerdo territorial definitivo en el conflicto con el Perú? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	A favor	En contra	Indiferente
Quito	1,5	52,0	45,0	0,8
Guayaquil	2,0	65,0	33,0	0,0

¿Cree usted que después del último conflicto armado Ecuador aún conserva una salida soberana al Amazonas? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	Sí	No
Quito	4,0	75,3	20,8
Guayaquil	4,3	83,5	12,3

¿Cree usted que es posible para Ecuador recuperar todo el territorio perdido en 1941? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	Sí	No
Quito	1,0	27,5	71,5
Guayaquil	2,0	32,8	65,3

Si los peruanos tomaran Tiwintza, ¿Qué debería hacer el Ecuador: retomar la ofensiva y recuperarlo a cualquier costo o continuar las negociaciones? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	Ofensiva	Negociar
Quito	4,0	65,3	30,8
Guayaquil	1,5	74,5	24,0

De los candidatos presidenciales de Perú, ¿Quién es menos enemigo de Ecuador: Javier Pérez de Cuellar o Alberto Fujimori? (Febrero, 1995)

Ciudad	No contesta	De Cellar	Fujimori	Ambos	Ninguno
Quito	5,0	31,1	13,8	26,0	24,3
Guayaquil	2,3	69,3	7,8	5,8	15,0

¿El Protocolo de Río es nulo o válido? (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	Nulo	Valido
Quito	5,3	53,3	41,5
Guayaquil	5,0	48,3	46,8

Hay gente que dice que Ecuador debería recuperar el territorio que se perdió en la guerra de 1941 y que debe hacerse a cualquier costo. (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	De acuerdo	Desacuerdo	Indiferente
Quito	1,3	44,3	52,8	1,8
Guayaquil	0,0	56,5	42,0	1,5

¿Cree usted que es necesario cerrar la frontera de acuerdo al Protocolo de Río con el fin de terminar con el problema territorial con el Perú? (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	Nulo	Valido
Quito	4,0	51,8	44,3
Guayaquil	2,0	47,8	50,3

¿Quién cree usted que ganó la guerra entre Ecuador y Perú el año pasado? (Enero 1996)

Ciudad	No contesta	Ecuador	Perú	Ninguno
Quito	5,0	55,0	4,5	35,5
Guayaquil	3,3	74,3	2,8	19,8

¿De los dos países cuál fue más afectado económicamente? (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	Ecuador	Perú	Ambos	Ninguno
Quito	2,8	53,0	18,0	26,0	0,3
Guayaquil	1,8	38,5	38,5	21,0	0,3

¿Cree usted que es posible que una confrontación armada pueda surgir en el futuro? (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	Sí	No
Quito	5,3	78,5	16,3
Guayaquil	5,3	80,8	14,0

Si se produjera un nuevo conflicto, ¿Quién cree usted que ganaría en esta ocasión: Perú o Ecuador? (Enero, 1996)

Ciudad	No contesta	Ecuador	Perú	Ambos	Ninguno
Quito	18,8	39,5	28,5	4,5	8,8
Guayaquil	16,5	52,0	12,0	8,5	11,0

Fuente: Archivos, Informe Confidencial (Quito) para: 9 de febrero, 1994; 25 de febrero, 1995; 6 de enero, 1996.

Bibliografía

- Abad, Susan (2006). “Fábrica de Armas y municiones de Venezuela desequilibrarían la región”. *El Comercio*, 12 diciembre. Visita 6 julio de 2011 en <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2006-12-17ImEc-Mundo0634393.html>
- Abad, Yupanqui, Samuel, B., y Carolina Garcés Peralta (1993). “El gobierno de Fujimori: Antes y después del golpe”, En *Del golpe de estado a la nueva constitución*: pp. 85-90. Series: Lecturas sobre temas constitucionales 9. Comisión Andina de Juristas, Lima.
- “Acuerdo de Santiago”. 29 octubre de 1996, Santiago de Chile.
- Adams, Guy (2009). “Tensions grow as Chavez masses troops on border”. *Independent*, 10 noviembre. Visita 28 abril de 2010 en <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/tension-grow-as-chavez-masses-troops-on-border-1817728.html>
- Aguayo, Fernando (1998). *Primera Hora. Canal 3* (Quito, 16 junio). Copia de la transcripción de la entrevista diligenciada a Mares.
- Aguayo Quezada, Sergio (1992). “De anonimato al protagonismo”. *Foro Internacional*, Vol. 127, enero-marzo, pp. 324-341.
- Aldrich, John H., John L. Sullivan y Eugene Brogida (1989). “Foreign affairs and issue voting: Do presidential candidates ‘waltz before a blind audience?’” *American Political Science Review*, Vol. 83, N-1 marzo, pp. 123-142.
- Alexandroff, Alan y Richard Rosecrance (1977). “Deterrence in 1939”. *World Politics*, abril, pp. 404-424.

- Alvarez Sabogal, Julio (2009). *La política exterior del Fujimorato (1990-2000)*. Julio Alvarez (Ed.), Lima.
- Anderson Thomas P. (1981). *The war of the Dispossessed: Honduras and El Salvador, 1969*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Adolina, Robert (2003). "The sovereign and its shadows: Constituent Assembly and indigenous movement in Ecuador". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, N-4 noviembre, pp. 721-750.
- APOYO S.A. (1994). "Adults of metropolitan Lima", #62001 (Lima, enero), por medio del *Center for Public Opinion Research*, University of Connecticut, Storrs.
- "Adults of metropolitan Lima", #62004 (Lima, enero), por medio del *Center for Public Opinion Research*, University of Connecticut, Storrs.
- (1995). "Elections", #62004 (Lima, febrero), por medio del *Center for Public Opinion Research*, University of Connecticut, Storrs.
- "Political and economic situation", #62002 (Lima, febrero), por medio del *Center for Public Opinion Research*, University of Connecticut, Storrs.
- "Political and economic situation", #62003 (Lima, febrero), por medio del *Center for Public Opinion Research*, University of Connecticut, Storrs.
- Area, Leandro y Elke Nieschulz de Stockhausen (1991). *El Golfo de Venezuela: Documentación y cronología*, Vol. II (1981-1989). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Avery, William P. (1984). "Origins and consequences of the border dispute between Ecuador and Peru". *Journal of Inter-American Economic Affairs*, Vol. 38, N-1, verano, pp. 65-77.
- Baldwin, David A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Barry, Brian (1978). *Sociologists, Economists & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- BBC News (2010). "Troop pull-out urged in Nicaragua-Costa Rica border row". 14 noviembre. Visita 26 junio de 2011 en <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11751727>
- Belizean Studies Resource Center, St. John's College (2009). "Foreign Affairs Minister to Table Belize-Guatemala Settlement Proposal to Ca-

- binet". 9 septiembre. Visita 12 abril de 2010 en <http://www.sjc.edu.bz/belizeanstudies/newsmodule/view/section/6/id/8/src/@random4aa175eeeb74c/>
- Bendor, Jonathan y Thomas H. Hammond (1992). "Rethinking Allison's models". *American Political Science Review*, Vol. 86, N-2, junio, pp. 301-322.
- Bernales Ballesteros, Enrique (1990). *Parlamento y democracia*. Lima: Constitución y Sociedad.
- Bertram, Geoffrey (1991). "Peru 1930-1960". En *The Cambridge History of Latin America* 8, Leslie Bethel (Ed.): pp. 385-449. 9 volúmenes. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonilla, Adrián (1995). "Ecuador-Peru: National interests and political process of the 1995 armed conflict". Ponencia presentada en el 19th International Congress of the Latin American Studies Association, Washington DC, 28-30 septiembre.
- (1996). "Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú". *Nueva Sociedad*, 143 (Caracas), mayo-junio, pp. 30-40.
- (1997). "Las imágenes nacionales y la guerra: Una lectura crítica del conflicto entre Ecuador y Perú". Ponencia presentada en la 21th Annual meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17-19 abril.
- Brooke, James (1995). "Peru and Ecuador halt fighting along border, claiming victory". *New York Times*, 15 febrero.
- "Two leaders seek laurels along Peru-Ecuador border". *New York Times*, 9 febrero.
- Bunce, Valery (1981). *Do New Leaders Make a Difference?*. Princeton: Princeton University Press.
- Burgos, Hernando (1995). "Conflicto Perú-Ecuador: el gran viraje". *Quehacer*, 93. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, enero-febrero, pp. 6-26.
- Burr, Robert N. (1965 y 1974). *By Reason or Force*. Berkeley: University of California Press.
- Bustamante, Fernando (1988). "Fuerzas Armadas en Ecuador: ¿Puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?" En *Democracia y fuerzas armadas en Sudamérica*, Alexandra Vela Puga (Ed.): pp. 129-160. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo/CORDES.

- (1993). “Ecuador: Putting an end to ghosts of the past?” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* Vol. 34, N-4, invierno, pp. 205-213.
- Carey, John, Octavio Amorim Neto y Matthew S. Shugart (1997). “Appendix: Outlines of constitutional powers in Latin America” En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Scott Mainwaring y Mathew S. Shugart (Eds.): pp. 440-460. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John y Matthew Soberg Shugart (1998). “Calling out the tanks or filling out the forms?”. En *Executive Decree Authority*, John Carey y Matthew Soberg Shugart (Eds.): pp. 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caribbean Net News* (2010). “Grenada, Trinidad governments discuss proposed single maritime boundaries”, 15 marzo. Visita 12 abril de 2010 en <http://www.caribbeannewsnow.com/caribnet/archivist.php?arcear=2010&arcmo=3&arcd=15&pageaction=shownews>
- Carrera de la Torre, Luis (1990). *El proyecto binacional Puyango Tumbes*. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior (AFESE).
- Carión Mena, Francisco (2008). *La paz por dentro, Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Centeno, Miguel Ángel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University.
- Central Intelligence Agency/CIA (2010). *The World Fact Book 2010*. Visita 6 mayo de 2010 en <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- CHIP News* (1995). “Peru was preparing for war with Chile, reveals president Fujimori”. 3 marzo.
- Collins, Jennifer (1997). “Much ado about nothing: The politics of privatization in Ecuador: 1992-1996”. Ponencia presentada en al Annual Meeting of the Western Political Science Association, Tucson, Arizona, 13-15 marzo.
- Comisión Binacional (2007). *Binational Development Plan for the Peru-Ecuador Border Region, 2000-2006*. Lima.
- Comunidad Andina (2008). “El comercio exterior de la Comunidad Andina”. Secretaría General, Sistema Integrado de Comercio Exterior,

- Proyecto Estadística. Visita 10 octubre de 2008 en <http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>
- Conaghan, Catherine M. (1995). “Politicians against parties: Discord and disconnection in Ecuador’s party system”. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (Eds.): pp. 434-458. Stanford: Stanford University Press.
- (2005). *Fujimori’s Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Constituciones del Ecuador* 1979, 1993, 1998.
- Corte Internacional de Justicia (2009). “Case concerning the dispute regarding navigational and related rights: Costa Rica vs. Nicaragua”. Decisión, 13 julio.
- Cotler, Julio (1995). “Political parties and the problem of democratic consolidation in Peru”. En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Scott Mainwaring y Timothy Scully (Eds.): pp. 323-353. Stanford: Stanford University Press.
- Council on Hemispheric Affairs (2007). “Memorandum to the press: Venezuela’s security factors and foreign policy goals”. 2 mayo. Visitado 21 mayo de 2007 en <http://www.coha.org/2007/05/02/memorandum-to-the-press-venezuela-security-factors-and-policy-goals>
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crabtree, John (1992). *Peru under García: An Opportunity Lost*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Deborah, Avant D. (1994). *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- “Declaración de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y de los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú sobre los avances en el proceso de paz”. Brasilia, 8 octubre de 1995.
- “Declaración de paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú”. (Países Garantes, Ecuador y Perú). Brasilia, 17 febrero de 1995.
- Degregori, Carlos Iván y Carlos Rivera (1994). “Perú: 1980-1993: Fuerzas armadas, subversión y democracia”. En *Documento de Trabajo* N-53, pp. 8-14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Destler, I. M. y John Odell con la colaboración de Kimberly Ann Elliot (1987). *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Policies*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Dixon, William J. (1994). "Democracy and the peaceful settlement of international conflicts". *American Political Science Review*, Vol. 88, N-1, marzo: pp. 14-32.
- Durán Barga, Jaime (1993). "Actitud de los ecuatorianos frente al Perú: Estudio de opinión pública". En *Ecuador y Perú: Vecinos distantes*, pp. 171-202. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Einaudi, Luigi R. (1999). "The Ecuador-Peru peace process". En *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Eds.): pp. 405-430. Washington, DC: U.S. Institute of Peace Press.
- El Comercio* (1999). "En popularidad, Fujimori cede terreno a Andrade". 21 marzo, Lima.
- Ellsworth, Brian (2008). "Venezuela mobilizes forces to Colombia border". *Reuters*, 5 marzo. Visita 24 junio de 2011 en <http://www.reuters.com/article/2008/03/05/us-venezuela-colombia-idUSN0227633020080305>
- El Mercurio* (2007). "Comandante de la armada de Chile inicia hoy inédita visita a Bolivia". Santiago, 7 mayo, en Observatorio Cono Sur de Defensa y Fuerzas Armadas: Informe Chile N-249. <http://www.cee-chile.org/resumen/chile/chi251-300/semchi286.htm>
- Embajada de los Estados Unidos en Perú (1995). *The 1995 Peruvian-Ecuadorian Border Conflict*. Marzo, Washington, DC: Embajada de Perú.
- Escudé, Carlos (1997). *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*. Gainesville: University Press of Florida.
- Escudé, Carlos y Andrés Fontana (1998). "Argentina's security policies: their rationale and regional context". En *International Security and Democracy: Latin American and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Jorge Domínguez (Ed.): pp. 51-79. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Espinoza, Carlos (1998). "Memory, identity and negotiations dynamics". Seminario de Creating Peace: History, Negotiations, and the Peru-Ecuador Conflict, David Rockefeller Center of Latin American Studies. 4 diciembre, Harvard University.

- (1999). "La negociación como terapia: Memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*, Adrián Bonilla (Ed.): pp. 111-138. Quito y Lima: FLACSO Sede Ecuador y DESCO Lima Perú.
- Feaver, Peter (2003). *Armed Servants: Agency Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fitch, J. Samuel (1977). *The Military Coup d'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Fondo Monetario Internacional/FMI (1999). *World Economic Outlook Database*. Abril.
- Foreign Relations of the United States* (FRUS, 1910). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Foreign Relations of the United States* (FRUS, 1937). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Forero, Juan (2000). "Another bump in a rocky road for Colombia and Venezuela". *New York Times*, 30 noviembre, p. A12.
- Frankel, Jeffrey A. (1997). *Regional Trading Blocs in the World Economic System*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Gallardo Román, Gral. José/Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (1991). "Comentario militar". En *El por qué del ávido expansionismo del Perú*, Hernán Alonso Altamirano Escobar (Ed.): pp. 34-35. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- George, Alexander I. y Richard Smoke (1974). *Deterrence in American Foreign Policy*. New York: Columbia University Press.
- Glenn, Matt (2009). "ICJ begins hearing in Argentina-Uruguay paper mill dispute". *Jurist*, 14 septiembre. Visita 13 enero de 2010 en <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2009/09/icj-begins-hearings-in-argentina.php>
- Gobierno de Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Hacia la solución del problema territorial con el Perú: Libro blanco*. Quito: Ministerios de Relaciones Exteriores.
- Gorman, Stephen M. (1982). "Geopolitics and Peruvian foreign policy". *Journal of Inter-American Economic Affairs*, Vol. 36, N-2, otoño, pp. 65-88.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.

- Graham, Carol (1993). "Government and politics". En *Peru: A Country Study*, Rex A. Hudson (Ed.): pp. 205-263. Cuarta edición, Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.
- Griffin, Clifford E. (1992). *Power Relations and Conflict Neutralization in Latin America*. International Studies Working Paper, marzo. Stanford: Hoover Institution.
- Hermann, Charles F., Charles W. Kegley y James Rosenau (Eds. 1987). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allyn & Unwin.
- Hermann, Margaret, Charles F. Hermann y Joe D. Hagan (1989). "How decision units shape foreign policy behavior". En *new directions in the study of foreign policy*, Charles F. Hermann et. al. (Eds.): pp.309-338. Boston: Unwin Hyman.
- Hollist, W. Ladd y Daniel I. Nelson (1998). "Taking stock of American bonds: Approaches to explaining cooperation in the Western Hemisphere". *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, pp. 257-281.
- Hoy (1995). "Ecuador-Perú: quién ganó y quién perdió en la guerra empataada". 22 marzo y 3 abril.
- Hoy (1996). "Jueces unen a políticos". 4 octubre.
- Hoy (1996). "Ministerio de Etnias". 25 octubre. Sección opinión.
- Hoy (1997a). "¿De qué pedimos perdón?". 16 enero.
- Hoy (1997b). "EE.UU. no ha intervenido en la crisis". 11 febrero.
- Hoy (1997c). "Los militares tras Rosalía". 11 febrero.
- Hoy (1997d). "Buenas intenciones". 15 enero. Sección opinión
- Hoy (1997e). "Caída no tuvo vínculo con viaje". 19 febrero
- Hoy (1997f). "Reforma contra Bucaram". 19 febrero.
- Hoy (1997g). "Peregrinaje irresponsable". 20 febrero. Sección opinión.
- Hoy (1997h). "Bucaram merece castigo, dice Gustavo Noboa". 20 febrero.
- Hoy (1997i). "Cuidado con el Art. 100". 24 febrero.
- Hoy (1997j). "¿Cómo despolitizar la justicia?". 18 abril.
- Hoy (1997k). "No caminan las reformas". 25 abril.
- Hoy (1997l). "Habrá nuevas descalificaciones". 28 abril.
- Huth, Paul (1988). *Extended Deterrence and the Prevention of War*. New Haven: Yale University Press.
- Informe Confidencial* (1995). 6 enero. Archivo, Quito, Ecuador.

- Institute for Strategic Studies (1997). *Military Balance, 1995-96*. London: Institute for Strategic Studies.
- International Boundary Research Unit. Vista 23 junio de 2011 en <http://www.dur.ac.uk/ibru/news/>
- Isaacs, Anita (1993). *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Jameson, Kenneth (2003). "Dollarization in Latin America: Wave of the future or fight to the past?" *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, N-3, septiembre, pp. 643-664.
- Kangal, Stephen (2008). "T&T debe facilitar las fronteras marítimas con Granada". 27 agosto. Visita 12 abril de 2008 en <http://www.trinidadandtobagonews.com/blog/?p=587>
- Korr, Charles (1975). *Cromwell and the New Model Foreign Policy: England's Policy Toward France, 1649-1658*. Berkeley: University of California Press.
- Krieg, William (1986). *Ecuadorian-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, Enlarged to Include the Paquisha Incident (1981)*. Segunda edición, Washington, DC: U.S. Department of State.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "Effective' number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, Vol. 12, N- 1, pp. 3-27.
- Lamas, Abraham (1995). "Ecuador-Perú: quién ganó y quién perdió en la guerra empatada". *Inter-Press Service*, 10 marzo.
- Latin American Weekly Report* (2006). "Island dispute sours relations between El Salvador and Honduras". WR-06-41, 17 octubre, p. 16.
- Latin America Weekly Report* (2010). "Pulp-mill verdict satisfies honour on both sides of river Uruguay". WR-10-16, 22 abril, p. 1.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lindsay-Poland, John. "New military base in Colombia would spread Pentagon reach throughout Latin America". *Americas Program*. Center for International Policy, mayo 28. Visita 18 abril de 2010 en <http://www.cipamericas.org>
- Loftus, Joseph (1968). *Latin America Defense Expenditures, 1938-1965*. Santa Monica: RAND.

- Loveman, Brian (1993). *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Latin America*. Segunda edición, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (1999). *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington, DE: Scholarly Resources.
- Luna Tobar, Alfredo (1996). “Vigencia y inejecutabilidad del Protocolo de 1942”. *Revista de la Academia Diplomática*, Vol. 1, mayo, pp. 9-32.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (Eds. 1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds. 1997). *Presidentialism and Political Parties in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Mansfield, Edward D. y Jack Snyder (1995a). “Democratization and the danger of war”. *International Security*, Vol. 20, N-1, verano, pp. 5-38.
- (1995b). “Democratization and war”. *Foreign Affairs*, Vol. 73, N-3, pp. 79-97.
- Marcella, Gabriel (1995). *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. 24 noviembre. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute.
- (1999). “Epilogue: The peace of October 1998”. En *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, Gabriel Marcella y Richard Downes (Eds.): pp. 231-235. Coral Gables, FL: University of Miami, North-South Center Press.
- (2008). *War without Borders: The Colombia-Ecuador crisis of 2008*. Strategic Studies Institute, diciembre. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Mares, David (1995). “La disuasión y el conflicto Ecuador-Perú”. Presentación en el Escuela Militar de la Fuerza Aérea, Quito, Ecuador, agosto.
- (1997). “Deterrence bargaining in the Ecuador-Peru enduring rivalry: Designing strategies around military weakness”. *Security Studies*, Vol. 6, N-2, invierno, pp. 91-123.
- (1998). “Civil-military relations, democracy and the regional neighborhood”. En *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Peace in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, David Mares (Ed.): pp. 1-25. Boulder: Westview Press.

- (2001a). “Boundary disputes in the Western Hemisphere”. *Pensamiento Propio* 14, julio-diciembre, pp. 31-59.
- (2001b). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- Martin, Lisa I. (1992). *Coercive Cooperation: Exploring Multilateral Economic Sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- Masterson, Daniel (1991). *Militarism and Politics in Latin America: Peru from Sánchez Cerro to Sendero Luminoso*. New York: Greenwood Press.
- Mauceri, Philip (1996). *State under Siege: Development and Policy Making in Peru*. Boulder: Westview Press.
- Maúrtua de Romaña, Oscar (2003). “Hace cinco años que estalló la paz”. *Caretas*, Lima 23 octubre. Visita 17 octubre de 2008 en <http://info.upc.edu.pe/hemeroteca/tablas/actualidad/caretas/caretas1795.htm>
- McBride, George (1949). “Ecuador-Peru boundary settlement”. Informe a la Secretaría de Estado de los EEUU. Washington, DC: U.S. Department of State. (manuscrito sin publicar).
- McClintock, Cynthia (1989). “Peru: Precarious regimes, authoritarian and democratic”. En *Democracy in Developing Countries: Volume Four, Latin America*, Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (Eds.): pp. 335-385. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (1994). “Presidents, messiahs, and the constitutional breakdowns in Peru”. En *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Juan Linz y Arturo Valenzuela (Eds.): pp. 286-321. Baltimore: John Hopkins University Press.
- McDermott, Jeremy (2008). “U.S. condemns Bolivia and Venezuela ambassador expulsions as ‘grave error’”. *Telegraph*, 12 septiembre. Visita 19 abril de 2010 en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/bolivia/2825927/US-condemns-Bolivia-and-Venezuela-ambassador-expulsion-as-grave-error.html>
- McDonnell, Patrick J. (2007). “Pardons voided for Argentine ‘dirty war’ pair”. *Los Angeles Times*, 26 abril. Visita 7 octubre de 2007 vía Lexis/Nexis.
- Mearsheimer, John J. (1983). *Conventional Deterrence*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mecham, J. Lloyd (1962). *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. Austin: University of Texas Press.

- Mejía Acosta, Andrés (1996). “¿Una democracia ingobernable?: Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en Ecuador, 1979-1996”. Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- (2004), “La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1973–2003)”, *Ecuador Debate* 62, pp. 251–269.
- Montezuma, Cap. Luis (Perú) y Tnt. Gustavo Proaño (Ecuador) (1943). “Informe Itinerario #1”. Comisión Demarcadora de Límites, Subcomisión “El Cóndor”, 2da Brigada, 27 octubre.
- Morey, Teodoro (1997). *Las ganancias de Ecuador*. Lima: Producciones Gráficas “Borjas”.
- Niebieskikwiat, Natasha (2006). “Hielos continentales: reclamo de Chile por los mapas argentinos”. *Clarín*, 29 agosto. Visita 30 de marzo de 2008 en <http://www.clarin.com/diario/2006/08/29/elpais/p-01201.htm>
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NotiCen (2007). “Nicaraguan missiles and Honduran warplanes on political collision course”. 8 febrero.
- NotiSur (1995a). “Ecuador institutional crisis continues with investigation of President Sixto Durán Ballén”. 10 noviembre.
- (1995b). “Ecuador: President Sixto Durán Ballén suffers defeat in referendum of constitutional reforms”. 15 diciembre.
- (1996). “Ecuador: Sixto Durán Ballén turns over presidency to successor Abdalá Bucaram”. 16 agosto.
- (1997a). “Ecuador: Congress votes to oust President Abdalá Bucaram”. 7 febrero.
- (1997b). “Ecuador: Interim government calls referendum as Supreme Courts orders arrest of former president”. 11 abril.
- (1997c). “Congress acts repeatedly ‘For the last time’”. Latin American Data Base, Vol. 7, N- 32. 5 septiembre.
- NotiSur-Latin American Affairs (1997). “Economic policies criticized at home and abroad”. Latin American Data Base, Vol. 7, N- 32. 5 septiembre.
- (newsletter). Albuquerque, NM: Latin America Data Base, Latin American Institute, University of New Mexico.

- (1998). “Peru: Foreign minister resigns in the mids of negotiations with Ecuador”. Vol. 8, N-731, 20 febrero, -pp. 13-19.
- Oneal, John y Bruce M. Russett (1997). “The classical liberals were right: Democracy, independence and conflict”, 1950-1985”. *International Studies Quarterly*, Vol. 41, junio N-2, pp. 267-294.
- Owen, John (1994). “How liberalism produces democratic peace”. *International Security*, Vol. 19, N-2, otoño, pp. 87-125.
- Países garantes del Protocolo de Río de 1942 (1995). “Communiqué by the guarantor countries of the Rio Protocolo of 1942 to Ecuador and Peru”, enero. Brasilia, Brasil: Guarantor countries.
- Palmer, David Scott (1973). *Revolution from Above: Military Government and Popular Participation in Peru, 1968-1972*. Ithaca: Cornell University Latin American Studies Program.
- (1990). “Peru’s persistent problems”. *Current History*, Vol. 89, N=543, enero, pp. 5-8.
- (1993). “National security”. En *Peru: A Country Study*, Rex A. Hudson (Ed.): pp. 259-318. Cuarta edición. Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.
- (1995). “Peru’s 1995 elections”. *LASA Forum*, Vol. 26, N-2, verano. pp. 17-20.
- (1997). “Peru-Ecuador border conflict: Missed opportunities, misplaced nationalism, and multilateral peacekeeping”. *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, Vol. 39, N-3, otoño, pp. 109-148.
- (1999a). “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los garantes”. En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, Adrián Bonilla (Ed.): pp. 31-60. Quito: FLACSO-Ecuador.
- (1999b). “The search for conflict resolution: The guarantors and the peace process in the Ecuador-Peru dispute”. En *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, Gabriel Marcella y Richard Downes (Eds.): pp. 21-44. Miami: North-South Center Press.
- (2006). “The often surprising outcomes of asymmetry in international affairs: United States and Peru relations in the 1990s”. En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, Julio Carrión (Ed.): pp. 227-241. University Park: Pennsylvania State University Press.

- (2007). “Revolutions in the name of Mao: Rebellion and response in Peru”. En *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, Robert Art y Louise Richardson (Eds.): pp. 195-220. Washington, DC: U.S. Institute of Peace.
- Paris Agence France-Presse/en español* (1995). 26 enero. En Foreign broadcast information service-Latin America (FBIS-LAT-95-018, p. 30).
- Paul, T. V. (1994). *Asymmetric Conflicts? War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pear, Nicky y Alexandra Reed (2011). “Dredging up an old issue: An analysis of the long-standing dispute between Costa Rica and Nicaragua over the San Juan River”. *Council on Hemispheric Affairs*, 24 enero. Visita 26 junio de 2011 en <http://www.coha.org/dredging-up-an-old-issue-an-analysis-of-the-long-standing-dispute-between-costa-rica-and-nicaragua-over-the-san-juan-river-2/>
- Perkins, Whitney (1981). *Constraints of Empire*. West Haven, CT: Greenwood Press.
- Santiago Times* (2000). “Peru takes possession of Chilean port terminal: Access to Arica promised since 1929”. 15 febrero.
- Pike, Frederick (1977). *The United States and the Andean Republics: Peru, Bolivia, and Ecuador*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pion-Berlin, David (2001). “From confrontation to cooperation: Democratic governance and Argentine foreign relations”. En *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, David Mares (Ed.): pp. 79-100. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2007). “Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America”. *Latin American Research Review*, Vol. 42, N-3, pp. 76-100.
- Pons Muzzo, Gustavo (1994). *Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro*. Lima: s.p.
- Prieto Celi, Federico (1992). *El golpe*. Lima: B&C Editores.
- Qué Hacer* (1995). “El caballero de las dos torres”. N-93, Lima: enero-febrero, pp. 18-19.
- Ratner, Steven (1996). “Drawing a better line: Uti possidetis and the border of new states”. *American Journal of International Law*, Vol. 90, N-4, octubre, pp. 590-624.

- Reid, Angus (2008). “Colombia, Ecuador assess cross-border incursion”. *Global Monitor, Polls & Research* (encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría y Cedatos-Gallup publicada por CM el 9 de marzo). Visita 2 abril de 2008 en http://www.angus-reid.com/polls/view/30098/colombia_ecuador_assess_cross_border_incursion
- República del Ecuador (2008). “Plan Binacional capítulo Ecuador”. Visita 15 octubre de 2008 en <http://www.plan-binacional.gov.ec/>
- República del Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Hacia la solución*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- (1996). *Ecuador: Impases subsistentes*. Quito: Ministerios de Relaciones Exteriores.
- (1981). *Misión en Washington*. Quito: International Court of Justice.
- República del Perú, Ministerio de Relaciones Exteriores (1996). *Frontera peruano-ecuatoriana: El laudo arbitral de Braz Dias de Aguiar-Reportorio documental*. Edición Especial, 40° Aniversario de la Academia Diplomática del Perú. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- (s.f.). *Ayuda memoria: Desacuerdos sobre demarcación de la frontera*. Lima: Ministerios de Relaciones Exteriores.
- Rodríguez Elizondo, José (2004). *Chile-Perú: El siglo que vivimos en peligro*. Santiago: La Tercera-Mondadori.
- Rojas Aravena, Francisco (1997). “América Latina: Alternativas y mecanismo de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía nacional”. Ponencia preparada para el Carter Center, Atlanta, GA. Publicado en *Paz y seguridad en las Américas*: pp. 5-8. FLACSO-Chile
- (1998). “Transition and civil-military relations in Chile”. En *International Security and Democracy; Latin America and the Caribbean in the Post-Cold Era*, Jorge Domínguez (Ed.): pp. 80-101. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Romero, Simon (2007). “Venezuela spending on arms soars to world’s top ranks”. *New York Times*, 25 febrero. Visita 21 mayo de 2007 en <http://www.nytimes.com/2007/02%05/world/americas/25venez.html?page-wanted=1&ei=5088&en=25be50a9a3dfea93&ex=1330059600>
- (2008). “Talk of independence in a place claimed by 2 nations”. *New York Times*, 1 febrero.

- (2009). “Increased U.S. military presence in Colombia could pose problems with neighbors”. *New York Times*, 22 julio. Visita 18 abril de 2010 en <http://www.nytimes.com/2009/07/23/world/23colombia.html>
- Rosales Ramos, Francisco (1977). “Dilema”. *Hoy*, 24 febrero.
- Rosenberg, Mark, et. Al. (1990). *Honduras: Pieza clave de la política de Estados Unidos en Centro América*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).
- Rouquié, Alain (1987). *The Military and the State in Latin America*. Traducido por Paul E. Sigmund. Berkeley: University of California Press.
- Saad Herrería, Pedro (1997). *La caída de Abdalá*. Quito. El Conejo.
- Saba, Raúl (1987). *Political Development and Democracy in Peru: Continuity in Change and Crisis*. Boulder: Westview.
- Sánchez, Alex (2011). “Costa Rica: An army-less nation in a problem-prone region”. *Council on Hemispheric Affairs*, 2 junio. Visita 26 junio de 2011 en <http://www.coha.org/costa-rica-an-army-less-nation-in-a-problem-prone-region/>
- Scheggia, Flores, Carlos (1992). *Origen del pueblo ecuatoriano y sus infundadas pretensiones amazónicas*. Lima: Talleres de Línea.
- Schumacher, Edward (1981). “Behind Ecuador war, long-smoldering resentment”. *New York Times*, 10 febrero, A2.
- Sereseres, Caesar (1988). “The interplay of internal war and democratization in Guatemala since 1982. En *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Peace in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, David Mares (Ed.): pp. 206-222. Boulder Westview Press.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth (2006). “Trade and territorial conflict in Latin America: International borders as institutions”. En *Territoriality and Conflict in the Era of Globalization*, Miles Kahler y Barbara F. Walter (Eds.): pp. 251-287. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, Jack (1991). *Myths of Empire*. Ithaca: Cornell University Press.
- Spindler, Frank MacDonald (1987). *Nineteenth Century Ecuador: A Historical Introduction*. Fairfax, VA: George Mason University Press.

- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (Eds. 1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1971). *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- St. John, Ronald Bruce (1992). *The Foreign Policy of Peru*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- (1994). “The Boundary between Ecuador and Peru”. *Boundary and Territorial Briefing*, Vol. 1, N-4. Durham, UK; International Boundaries Research Unit, University of Durham.
- (1996). “Conflict in the Cordillera del Condor: The Ecuador-Peru Dispute”. *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 4, N-1, verano, pp. 78-85.
- Stokes, Susan (1996). “Peru: The rupture of democratic rule”. En *Constructing Democratic Governance: South America in the 1990s*, Jorge Domínguez y Abraham F. Lowenthal (Eds.): pp. 58-71. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tilly, Charles (1985). “War making and state making as organized crime”. En *Bringing the State Back In*, en Peter Evens, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Eds.): pp. 169-187. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tobar Donoso, Julio y Alfredo Luna Tobar (1994). *Derecho territorial ecuatoriano*. Cuarta edición. Quito: Ministerios de Relaciones Exteriores.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994). *Perú político en cifras*, Segunda Edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- U.S. Arms Control and Disarmament Agency/ACDA (1986). *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1985*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- (1995). *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-94*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of Defense (1995). *United States Security Strategy for the Americas*. Washington, DC: Pentagon, Office of International Security Affairs.

- (2005). *Maritime Claims Reference Manual*. Washington, DC: Department of Defense.
- (2008). *Maritime Claims Reference Manual, June 2008*. Visita 12 de abril de 2008 en <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/2005.htm>
- Vargas Pazzos, Tnt. Frank (1995). *Tiwintza: Toda la verdad*. Quito: Color Gráfica.
- Villanueva. Víctor (1971). *100 años del ejército peruano: Frustraciones y cambios*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- (1973). *El CAEM y la revolución de la fuerza armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vlahos, Alexia. (2010). “Bolivia demands access to Pacific Ocean: Arica tunnel”. *Reuters*, 4 enero. Visita 13 enero de 2010 en <http://www.reuters.com/article/2010/01/04/us-chile-tunnel-idUSTRE6032VL20100104>
- Voz de los Andes*/en español (1995a). “Finance minister on cost of war, reserve reduction”. 2 marzo, Quito. En Foreign Broadcast Information Service-Latin America (FBIS-LAT-95-041, p. 54).
- Voz de los Andes*/en español (1995b). “Government issues communiqué on Peruvian border incursions”. 25 enero, Quito. En Foreign Broadcast Information Service-Latin America (FBIS-LAT-95-017, p. 54).
- Weidner, Crnl. Glenn (1996a). “Operation safe border: The Ecuador-Peru crisis”. *Joint Forces Quarterly*, primavera, pp. 52-58.
- (1996b). “Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A regional response to crisis”. Ponencia presentada a la Conference of Multilateral Approach to Peacekeeping and Democratization in the Hemisphere, 11-13 abril. North-South Center, University of Miami. Una parte de esta ponencia fue publicada como “Operation safe border: The Ecuador-Peru crisis”. *Joint Forces Quarterly*, primavera de 1996, pp. 52-58.
- (1999). “Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A regional response to crisis”. En *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, Gabriel Marcella y Richard Downs (Eds.): pp. 45-66. Miami: North-South Center Press.
- Wise, Carol (2006). “Against the odds: The paradoxes of Peru’s economic recovery in the 1990s. En *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral*

- Authoritarianism in Peru*, Julio Carrión (Ed.): pp. 201-226. University Park: Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Wood, Bryce (1996). *The United States and Latin American Wars, 1932-42*. New York: Columbia University Press.
- Zibeche, Raúl (2009). “Is Brazil creating its own ‘backyard’?”. *Zibeche Report* 12, Americas Program, 3 febrero.
- Entrevistas**
Realizadas por David Mares
- Azabache, Cesar. Defensoría del Pueblo. Lima, Perú, 5 abril de 1999.
- Bonilla, Adrián. Guadalajara, México, 18 abril de 1997.
- Durán, Jaime, Director de Informe Confidencial. Quito, Ecuador, 15 julio de 1997.
- Entrevista confidencial a un ex diplomático ecuatoriano de alto rango. Quito, Ecuador, agosto de 1995.
- Entrevista confidencial a un ex diplomático peruano de alto rango. Lima. Perú, 26 marzo de 1999.
- Entrevista confidencial a un diplomático ecuatoriano. Quito, Ecuador, agosto de 1995.
- Entrevista confidencial a un analista peruano. Quito, Ecuador, agosto 1995.
- Entrevista confidencial a un analista militar estadounidense. Washington, DC: septiembre de 1995.
- Entrevista confidencial con un oficial militar ecuatoriano. Quito, Ecuador, agosto de 1995.
- Gallardo, Gral. José, Ministro de Defensa. Quito, Ecuador, agosto de 1995.
- Hernández, Crnl. Luis, Secretario personal del Ministro de defensa de Ecuador y Comandante de la defensa de Tiwintza durante la guerra. Quito, Ecuador, 14 agosto de 1995.
- Huerta, Luis, Comisión Andina de Juristas. Lima, Perú, 25 marzo de 1999.
- Moncayo, Francisco “Paco”, Comandante general del Ejército, Quito, Ecuador, 16 agosto de 1995.
- Proaño, Dr. Luis Heladio, Asesor político, Ministerio de Defensa, Ecuador. Quito, Ecuador, 14 agosto de 1995.
- Vargas Pazzos, Gral. Frank, Ecuador. Quito Ecuador, 16 agosto 1995.

Realizadas por David Scott Palmer

- Alcorta Silva Santiesteban, Edith. Oficina Peruana del Plan de Desarrollo Binacional. Lima, Perú, 15 agosto de 2008.
- Chamochumbi, Gral. Carlos. Comandante de la división del ejército peruano en la ciudad fronteriza de Tumbes entre 1991-1992 (retirado). Lima, Perú, 14 agosto de 2008.
- Entrevista confidencial a un diplomático latinoamericano. Santiago, Chile, 23 agosto de 1997.
- Entrevista confidencial a un diplomático de carrera peruano. Cata dirigida a Palmer, 16 agosto de 1996.
- Entrevista confidencial a dos analistas gubernamentales estadounidenses. Washington, DC: septiembre de 1997.
- Einaudi, Embajador Luigi, Representante de los EEUU como país garante. Washington, DC, 29 enero de 1997.
- Ferrero Costa, Dr. Eduardo. Ministro de Relaciones de Perú. Embajada peruana, Washington D.C., 9 septiembre de 1997.
- Hollis, Caryn, Analista de la U.S. Defense Intelligence Agency. Washington, DC, 23 junio de 1992.
- Krieg, William. Sarasota, FL, 21 septiembre de 1996.
- Luna Tobar, Embajador Alfredo, Quito, Ecuador, agosto 17 de 1995.
- Mahuad, Jamil, ex presidente de Ecuador, Cambridge, MA, 11 julio de 2008.
- Ponce, Javier, Jefe adjunto de la Misión de Ecuador en las Naciones Unidas. New York City, 13 febrero de 1995.
- Rojas Escalante, Franklin, Oficina peruana del Plan de Desarrollo Binacional. Lima, Perú, 15 agosto de 2008.
- Sicade, Lynn, Diplomática estadounidense asistente del Embajador Einaudi. Washington, DC, 2 abril de 1996.
- Terán, Edgar, Embajador ecuatoriano en Estados Unidos. Washington, DC, 3 abril de 1996.
- Villegas, Crnl. Juan, Ecuador: en grado de mayor fue miembro del personal del comandante general del Ejército Paco Moncayo durante los primeros meses de la guerra de 1995. Quito, Ecuador, 13 y 28 febrero de 2008.

- Watson, Embajador Alexander. Subsecretario de Estado para asuntos de las repúblicas americanas, julio 1993-marzo 1996. Arlington, VA, 24 octubre de 2001.
- Williams Zapata, Gral. José D. Comandante de la brigada de fuerzas especiales peruanas en el Cenepa en 1995 (retirado). Washington, DC, 4 diciembre de 2008.