

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

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

VERSION PRE-ELIMINAR- TESIS

Patricia Borja Hidalgo

Quito, septiembre/1996

INDICE

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

CONCLUSIONES

El modelo I, denominado **Modelo Racional** parte del supuesto que el decisor político actúa como un actor racional que, mediante un conjunto de acciones deliberadas, procura llegar a un resultado calculado y previsto. Basado en los intereses nacionales, el gobierno selecciona la decisión que le permita maximizar sus logros y objetivos estratégicos y llega a ella después de un examen de las posibles opciones y la elección de la más conveniente.

La unidad de análisis de este modelo sería el Estado-nación en el que el gobierno actúa de modo racional y analítico, con una gama de objetivos a cumplir en base a una estrategia que delimita y prevé las consecuencias que se derivarían si tal o cual política fuera implementada. En este modelo no existe una realidad abstracta sino que hay una realidad a través del individuo. En este sentido, el líder genera las características de la política exterior de un país.

En el caso de la propuesta de arbitraje, este modelo sería de gran utilidad para entender la toma de decisión, sobretodo por tres aspectos principales: Primero, la percepción que tenía el Presidente del conflicto territorial. Para él era necesario resolver el problema, manteniendo la reivindicación histórica ecuatoriana de tener un acceso

soberano a la parte navegable del Río Marañón-Amazonas.

Segundo, entre los postulados ideológicos de Borja, sostenidos ante varios foros internacionales, se encontraba la necesidad de la integración latinoamericana, por lo que un problema limítrofe complicaría cada vez más este anhelo. Hacia 1991, las negociaciones al interior del Pacto Andino se habían revitalizado y se encontraban en marcha reformas sustanciales, tendientes a la liberalización del comercio. Tercero, Borja le daba prioridad a la paz.

Si partimos de la premisa que, al momento de realizar la propuesta de arbitraje, se procedió en base a una lógica estratégica, la mejor elección que una nación puede hacer, depende de lo que hagan las otras. La conducta estratégica influye en la elección de un actor, gravitando sobre sus expectativas acerca del modo en que su propia actitud se relaciona con la de su adversario. Por tanto, qué se pensaba obtener y cuál la percepción de la actitud del Presidente Fujimori son interrogantes que debemos plantear. Básicamente, creo que la respuesta va por el lado de abrir un camino para la negociación, frente a lo cual vemos que el objetivo fue cumplido.

El segundo modelo es el modelo de **procesos organizacionales**. Se basa en la premisa que las decisiones son tomadas por grupos que buscan proteger sus intereses por medio de procedimientos operacionales estandarizados. No toman en cuenta el interés nacional sino en resolver el problema lo más pronto posible. Para este modelo la unidad

básica de análisis es la política como un rendimiento. Los hechos de la política internacional son resultado de un proceso organizacional. Generalmente ocurren problemas por la descentralización del poder por ámbitos de competencia entre las distintas agencias. Estas agencias están poco preparadas para enfrentar problemas novedosos, generalmente resuelven los problemas en base a patrones ya establecidos.

El tercer modelo, es el de **políticas burocráticas**. En este modelo, los líderes máximos de las organizaciones no constituyen un grupo monolítico, sino que cada uno actúa para obtener más poder. En contraste con el primer modelo, el de política burocrática no enfatiza a un solo actor sino que privilegia muchos actores como jugadores con diferentes estrategias y que tienen variadas concepciones de los logros personales, organizacionales y nacionales.¹

Si analizamos la segmentación de problemas y el fraccionamiento de poder al interior del Estado ecuatoriano, constatamos que los asuntos internacionales caen bajo la competencia de distintas organizaciones. Dentro del gobierno ecuatoriano, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene bajo su primaria responsabilidad la diplomacia, el Comando General de las Fuerzas Armadas, la seguridad militar, el Ministerio de Finanzas los asuntos económicos y las labores de inteligencia, también son coordinadas por el Frente Militar.

Para los propósitos de esta investigación, identificar a las distintas burocracias

como actores unificados y racionales sería irreal. Por ejemplo, es ampliamente conocido que al interior de las Fuerzas Armadas hay sectores para los cuales la única solución honrosa en el conflicto territorial sería la guerra; otros sectores asocian el problema pendiente en la frontera como una fuente de ejercer presión al interior del Estado, aludiendo a que los temas de seguridad son privativos y, por lo tanto, merecen que sean destinados una gran cantidad de recursos para fortalecer la capacidad disuasiva del país; mientras que otros sectores estarían interesados en cerrar la frontera.

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, el caso es similar. Es difícil definir a esta institución como una entidad con pensamiento propio, generadora de iniciativas en este tema. Han sido los presidentes de la República (e.i. Velasco Ibarra, León Febres Cordero, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén) quienes han marcado la pauta de la posición del país respecto del conflicto, y cuya consecuencia han sido las distintas posiciones mantenidas a lo largo de estas cinco décadas.

De otro lado, las Fuerzas Armadas no conocen con antelación la propuesta de arbitraje. Se rompe el mito del poder de veto de los militares en los temas relativos al conflicto territorial.

Por lo tanto, podemos afirmar que los modelos de políticas burocráticas no tendrían poder explicativo en esta decisión, ya que no hubo ni acuerdo racional ni acuerdo

por competencia. Otro elemento a tomar en cuenta es que en el Ecuador no existen burocracias como las descritas por Allison en Estados Unidos, que constituyen verdaderas agencias con poder autónomo, más allá del gobierno central. Tal vez la única que opera de esta forma son las Fuerzas Armadas.

Estos dos modelos no son útiles para entender la toma de decisión en la propuesta del arbitraje papal, ya que implican burocracias que compiten entre sí. En este caso, se trata de una decisión tomada por el Presidente, en la que no existió presión de alguna agencia, ni siquiera de Cancillería, puesto que el Canciller Cordovez no participó de la toma de decisión sino que fue simplemente informado de ella.

La visión presentada por los modelos burócraticos obscurece sin duda el poder del presidente. Las dinámicas establecidas en el modelo II y III implican, de alguna forma, que el presidente que ha sido elegido democráticamente, no asumiría la responsabilidad de sus acciones y podría descansar de su responsabilidad en los mecanismos impersonales de la burocracia y en los procedimientos operacionales estandarizados, descritos por Allison.

En el caso analizado, Borja asume la responsabilidad política de esta decisión, de forma total. La iniciativa fue acogida en el seno de Naciones Unidas con gran entusiasmo y, de igual forma, en el país se generó una corriente de apoyo. Si las cosas no hubieran ocurrido de este modo, la responsabilidad política de tal acción correspondía únicamente

al Presidente.

Tal como afirma Krasner,² aunque el presidente se encuentre limitado por los procedimientos burócraticos, siempre tiene opciones en este campo. Ni los intereses ni las necesidades de las burocracias son determinantes fundamentales en política. Los límites impuestos por los procedimientos operacionales estandarizados están en función de los valores de los decisores. El presidente crea mucho de su entorno burócratico y realiza esta selección, tomando en cuenta sus propios objetivos y creencias.

Con respecto a una de las burocracia involucradas, el ministerio de Relaciones Exteriores, considero relevante contrastar el nombramiento de Cordovez con el rol que juega el Servicio Exterior en el conflicto. Cordovez, un hombre ajeno a la diplomacia ecuatoriana hasta su nombramiento, poseía una visión crítica de la Cancillería. De igual modo, Borja coloca en los puestos de mayor responsabilidad a hombres de su entera confianza, como Alemán o Carrión Mena, que se identifiquen con sus valores y objetivos.

Por tanto, aunque se podría pensar en ciertos elementos útiles para una interpretación del suceso, es realmente el primer modelo el que tiene mayor poder predictivo en este caso. Este modelo pretende, a través del análisis de características del líder, entender la conducta en política exterior de un Estado. Este tipo de modelo puede ser útil en países del Tercer Mundo, ya que muchas tomas de decisiones están concentradas en la actitud del líder. Así, lo importante son la percepciones, las imágenes,

los valores, las creencias, la ideología, las analogías históricas y la racionalidad que guió la acción, en base a una dualidad medio-fines. En este sentido, el líder genera las características de la política exterior de un país.

NOTAS

1. Las decisiones y acciones de los gobiernos son el resultado de acciones intra-estatales, primordialmente fruto de compromisos, coaliciones o competencia entre agencias gubernamentales.

2. Stephen Krasner: "Are Bureaucracies Important?", p 169.

LISTA DE ENTREVISTAS

Gracias a la colaboración y entusiasmo de las siguientes personas que aceptaron dialogar conmigo, pude clarificar algunas dudas y obtener información, de primera mano, de los principales testigos y actores involucrados en la toma de decisiones. El texto de las entrevistas, por expreso deseo de algunos de los entrevistados, será guardado en reserva y me referiré a sus contenidos mediante referencias con números asignados previamente. En orden alfabético, las personas entrevistadas fueron las siguientes:

Embajador Mario Alemán, ex-Secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 15 de diciembre de 1994.

Doctor Rodrigo Borja Cevallos, ex-Presidente de la República. Quito, 17 de julio y 4 de noviembre de 1994.

Embajador Teodoro Bustamante, diplomático de carrera. Quito, 10 de octubre de 1994.

Doctor Diego Cordovez, ex-ministro de Relaciones Exteriores. Entrevista realizada conjuntamente con la Prof. Jeanne Hey en Quito, el 3 de junio de 1994.

Doctor Emilio Izquierdo, ex-coordinador diplomático de la Presidencia de la República. Quito, 27 de octubre de 1994.

Doctor Edwin Johnson, ex-ministro de la Embajada del Ecuador en Perú. Quito, 7 de noviembre de 1994.

Embajador Alfredo Luna Tobar, director del Departamento de Soberanía del Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 27 de julio de 1994.

Doctor Gonzalo Ortiz Crespo, ex-Secretario general de la Administración Pública.
Quito, 9 de noviembre de 1994.

Doctor Vicente Rojas, ex-ministro de la Embajada del Perú en Ecuador. Quito, 8 de
noviembre de 1994.

Doctor Alejandro Suárez, Departamento de soberanía territorial del Ministerio de
Relaciones Exteriores. Conversación informal en Quito el 12 de mayo de 1994.

Calm. Hugo Unda, ex-Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Guayaquil,
27 de diciembre de 1994.

Señor Andrés Vallejo Arcos, diputado nacional del partido Izquierda Democrática. Quito,
22 de diciembre de 1994.

Quiero dejar constancia que el Emb. Hernán Veintimilla, ex-subsecretario de
Asuntos Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores se negó a ser entrevistado.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA YEPEZ, Francisco y otros: *"Ecuador y Perú: Futuro de Paz?",* Fundación El Comercio, Quito, 1993.
- ALLISON, Graham T.: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", **The American Political Science Review**, No. 3, Vol. LXIII, september 1969.
- BONILLA, Adrián: *"National Security Decision-Making in Ecuador: The Case of the War on Drugs"*, Doctoral dissertation at the University of Miami, 1994.
- BORJA, Rodrigo: *"La Etica del Poder"*, Quito, 1992.
- BUSTAMANTE, Fernando: "Ecuador, el fin del aislamiento", *Colección Política Exterior del RIAL*, 1990.
- _____ "Putting an End to the Ghost of the Past?", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 1993, vol. 34, No. 4, pp 195-225.
- _____ *"Tendencias Recientes en el Desarrollo Institucional de las Fuerzas Armadas de Ecuador y Colombia. Una Revisión Comparativa"*, mimeo., 1988.
- BUSTAMANTE, Teodoro y otros: *"Ecuador y Perú. Vecinos Distantes"*, Cordes-PNUD, Quito, 1993.
- BUENO DE MESQUITA B., KRASNER S. AND JERVIS R.: "Symposium: Methodological Foundations of the Study of International Conflicts", **International Studies Quarterly**, No. 29, june 1985, pp. 121-154.
- CARRION MENA, Francisco: *"Política Exterior del Ecuador. Evolución, Teoría y Práctica"*, Quito, Ed. Universitaria, 1989.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas: Varios informes.
- DELER, Jean Paul: *"El espacio nacional ecuatoriano"*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1986.
- Diario El Comercio: "Firme distensión con Perú", 17 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Ecuador respeta acuerdo", 17 de septiembre de 1991.

- Diario El Comercio: "Sesión reservada en Congreso", 18 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Ecuador rechaza presión", 25 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Ecuador rechaza actitud", 25 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Perú endurece posición", 25 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Estados Unidos apoya distensión", 26 de septiembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Buen espíritu de Cordovez", 26 de octubre de 1991.
- Diario El Comercio: "Ecuador y Perú en el Vaticano", 26 de octubre de 1991.
- Diario El Comercio: "Ecuador abierto a mediación", 6 de noviembre de 1991.
- Diario El Comercio: "Propuesta en estudio", 12 de enero de 1992.
- Diario El Comercio de Lima: "Fujimori confía sentar las bases para una mayor integración andina", 10 de enero de 1992.
- Diario El Telégrafo: "Misiones del Ecuador y Perú se encontrarían en zona fronteriza", 22 de agosto de 1991.
- Diario El Telégrafo: "Se dificulta el arbitraje papal tras visita de Fujimori", 29 de octubre de 1991.
- Diario El Telégrafo: "Borja y Fujimori seguirán conversando", 12 de enero de 1992.
- Diario Expreso: "72% ecuatorianos consideran positiva la visita de Fujimori", 10 de enero de 1992.
- Diario Expreso: "Parque fronterizo de paz", 11 de enero de 1992.
- Diario Expreso de Lima: "Apuntes desde Quito", 10 de enero de 1992.
- Diario Expreso de Lima: "Calurosa recepción popular a Fujimori", 10 de enero de 1992
- Diario El Universo: "Tropas ecuatorianas no han incursionado en el Perú", 21 de agosto de 1991.

- Diario El Universo: "Preguntas actualizadas para que responda Cordovez", 28 de agosto de 1991.
- Diario El Universo: "Perú desmiente movilización de tropas en frontera con Ecuador", 11 de septiembre de 1991.
- Diario El Universo: "Presidente del Congreso pide mantener unidad", 13 de septiembre de 1991.
- Diario El Universo: "Cordovez informó a Bush sobre impasse limítrofe", 24 de septiembre de 1991.
- Diario El Universo: "Misiones plantean pacto de no agresión con el Perú", 28 de octubre de 1991.
- Diario El Universo: "Canciller: Pontífice será Papa de la paz en la historia", 8 de noviembre de 1991.
- Diario El Universo: "Prensa peruana: Ni salida soberana ni el arbitraje del Santo Padre", 9 de febrero de 1992.
- Diario El Universo: "No existe nada utópico en negociaciones con Fujimori", 8 de enero de 1992
- Diario El Universo: "El atentado es expresión de resultados de acercamiento", 12 de enero de 1992.
- Diario Hoy: "Ecuador y Perú verifican supuesta incursión militar", 22 de agosto de 1991.
- Diario Hoy: "Ecuador y Perú se reunieron en frontera", 24 de agosto de 1991.
- Diario Hoy: "Ciertamente, relaciones son armoniosas", 11 de septiembre de 1991.
- Diario Hoy: "Reacción positiva a mediación", 17 de septiembre de 1991.
- Diario Hoy: "Diálogo constructivo en Nueva York", 24 de septiembre de 1991.
- Diario Hoy: "El arma del mapa falso", 25 de septiembre de 1991.
- Diario Hoy: "Papa no mediará, dicen peruanos", 29 de octubre de 1991.
- Diario Hoy: "Ministro de Defensa del Perú descarta guerra con Ecuador", 29 de octubre de 1991.

Diario Hoy: "Nuevo Patriotismo" editorial por Benjamín Ortiz, 28 de noviembre de 1994.

Diario Hoy: "Perú no ha comprendido propuesta de Ecuador", 2 de noviembre de 1991.

Diario Hoy: "El Ecuador: un país sin límites", 2 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Irreversible camino de paz", 8 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Cancillería y Congreso coordinan visita de Fujimori", 7 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Los políticos y la visita", 9 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Diferencias que nos unen", 9 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Aspiración es acceso soberano al Amazonas", 9 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Blacker, el macro-ministro", 9 de enero de 1992.

Diario Hoy: "Queremos declarar la paz al Perú", 9 de enero de 1992.

GERNER, Deborah J.: "Foreign Policy Analysis: Renaissance, Routine or Rubbish" in Crotty, W.(ed.): "*Political Science: Looking to the Future*", Northwestern University Press, Evanston, 1992.

Comando General del Ejército: "Compendio de los Problemas Demarcatorios con el Perú relativos al Protocolo de Río de Janeiro", Quito, 1992.

CORDOVEZ Zegers, Diego: "Hacia la solución del problema territorial con el Perú", SENAC, Quito, 1992.

_____ "*Hacia una estrategia internacional para el siglo XXI*", Memoria de Relaciones Exteriores 1988-1992, Quito.

DOCUMENTOS, Serie de: Acta de Brasilia, Ayuda Memoria del 27 de agosto de 1992.

_____ "El Presidente Borja en la Asamblea General de las Naciones Unidas", SENAC, 1991.

_____ "Mensaje de Paz y Unidad", SENAC, Quito, 10 de agosto de

1988.

ESCUADERO Martínez, Hernán: *"El problema limítrofe entre Ecuador y Perú. Situación Actual y Perspectivas"*, Conferencia preparada para la Academia de Guerra del Ejército, Quito, 1993.

FERRERO COSTA, Eduardo, (ed): *"Relaciones del Perú con el Ecuador"*, Centro Peruano de Estudios Internacionales-PNUD, Lima, 1994.

HERMAN, M., Hermann Ch. and Hagan Joe: "How Decisions Units shape ForeignPolicy Behavior", en Hermann, Kegley and Rosenau (eds.) **New Directions in the Study of Foreign Policy**, Boston, 1987.

HEY, Jeanne Anne Klak: *"Theories of Dependent Foreign Policy and the Case of Ecuador during the Hurtado and Febres Cordero Administrations, 1981-1988"*, Doctoral Dissertation at the Ohio State University, 1992.

HOLSTI, Ole R.: "Modelos de relaciones internacionales y política exterior" en *Foro Internacional*, vol. XXIX, número 4, México D. F., abril-junio, 1989.

"Cognitive Process Approaches to Decision Making", **American Behavioral Scientist**, No. 20, 1976, pp 11-32.

KORANY, Bahgat (ed.): "How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World", Boulder, Westview Press, 1986.

KRASNER Stephen D.: "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)", **Foreign Policy**, No. 7, summer 1972

MARTZ, John: "El destino de un país pequeño, Ecuador, en asuntos internacionales", Madrid, 1992.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Libro Blanco, Quito, 1992.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Memorias de los años 1989, 1990, 1991, 1992, Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores: *"Posiciones adoptadas por el Ecuador desde*

la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro", Quito, 1991.

MOLINA Flores, Alberto: *"Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas: Paz y Desarrollo"*, ALDHU, Quito, 1993.

NEACK L, HEY J. and HANEY P.: "Generational Change in Foreign Policy Analysis", Miami University.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Javier: "Perú-Ecuador: *"El Tratado de Río de Janeiro"*, Banco Latino, Lima, 1992.

PEREZ CONCHA, Jorge: *"Ensayo Histórico-Crítico de las Relaciones Diplomáticas del Ecuador con los Estados Limítrofes"*,

RUSSELL, Roberto (ed.): *"Política Exterior y toma de decisiones en América Latina"*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.

SIMON, Herbert: "A Behavioral Model of Rational Choice", **Quarterly Journal of Economics**, february 1955

SINGER, David J.: "The Level of Analysis Problem in International Relations", **World Politics**, october 1961.

ST. JOHN, Ronald Bruce: "The Boundary between Ecuador and Perú" en Boundary and Territory Briefing, *International Boundaries Research Unit*, volume 1, number 4, Durham, 1994.

SPROUT Harold and Sprout M.: "Environmental Factors in the Study of International Politics", **Journal of Conflict Resolution**, volume 1, No. 4 (December 1957).

SPURRIER, Walter: *Análisis Semanal*, varios números.

TOBAR, Julio y LUNA, Alfredo: *"Derecho Territorial Ecuatoriano"*, Quito, 1994.

VOSS, James and DORSEY, Ellen: "Perception and International Relations: An Overview" en *Political Psychology and Foreign Policy*, Eric Singer and Valerie Hudson (eds.), Boulder, Westview Press, 1992.

VALENCIA Rodríguez, Luis: *"El conflicto Ecuador-Perú"*, Casa de la Cultura Benjamín Carrión, Quito, 1988.

- VAN KLAVEREN, Alberto: "The Analysis of Latin American Foreign Policies: Theoretical Perspectives" en *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1984, pp 1-21.
- VAZQUEZ, Jonh A.: "*El Poder de las políticas del poder*", Ediciones Gernika, México, 1992.
- WELCH David A.: "The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect", **International Security**, volume 17, No. 2, fall 1992.