

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
PROGRAMA ACADEMICO 2002-2004  
RELACIONES INTERNACIONALES  
SEDE ECUADOR

**TITULO : Ecuador - Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales.**

**AUTOR : Franklin Jimmy López Contreras.**

**Director de Tesis : Adrián Bonilla, Ph.D.**

**Lectores de Tesis : Alexei Páez, MA. ; Fredy Rivera, MA.**

**QUITO, junio del 2004.**

## INDICE

### Introducción, 1

### Capítulo I: Política Exterior de los Estados Unidos y su influencia en América Latina: Gobiernos de Bill Clinton, 8.

- 1.1 Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, 12.
  - 1.1.1 Estrategia de Seguridad Nacional año 1993, 12.
  - 1.1.2 Estrategia de Seguridad Nacional año 1996, 12.
  - 1.1.3 Estrategia de Seguridad Nacional año 1997, 13.
  - 1.1.4 Estrategia de Seguridad Nacional año 2000, 13.
- 1.2 Administración estadounidense 1993 – 1997, 14,
- 1.3 Administración en el período 1997 – 2001, 19.
- 1.4 Mecanismos de Integración y Cooperación Internacional, 21.
  - 1.4.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 22.
  - 1.4.2 Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), 23.
  - 1.4.3 Ronda de Uruguay del GATT, 24.
  - 1.4.4 Organización Mundial de Comercio (OMC), 25.
  - 1.4.5 Iniciativa para las Américas, 25.
  - 1.4.6 Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 26.
- 1.5 Bill Clinton, un interdependista?, 33.

### Capítulo II: Las Agendas de Seguridad de Ecuador y Perú, antes y después del Acuerdo de Paz entre los dos países, 36.

- 2.1 Intereses de Seguridad Estadounidense, 37.
- 2.2 Escenario Anterior al año 1998, 40.
  - 2.2.1 La Agenda del Ecuador, 42.
    - 2.2.1.1 Tenue Democracia, 44.
    - 2.2.1.2 Conflicto con Perú, 45.
    - 2.2.1.3 Tránsito de Drogas, 47.
    - 2.2.1.4 Comercio Exterior y Asuntos Ambientales, 49.
  - 2.2.2 La Agenda del Perú, 50.
    - 2.2.2.1 Endeble Democracia y Derechos Humanos, 50.
    - 2.2.2.2 Crisis y Recuperación Económica, 52.
    - 2.2.2.3 Narcotráfico, 54.
    - 2.2.2.4 Un asunto pendiente con Ecuador, 55.
- 2.3 Escenario Posterior al año 1998, 56.
  - 2.3.1 Agenda Ecuatoriana, 58.
    - 2.3.1.1 El Conflicto Colombiano, 61.
    - 2.3.1.2 Seguridad Regional, 64.
    - 2.3.1.3 Temas ante Estados Unidos, 65.
    - 2.3.1.4 Nueva era con Perú, 67.
  - 2.3.2 Agenda Peruana, 69.
    - 2.3.2.1 Amenazas Externas, 70.
    - 2.3.2.2 Debilidades Internas, 71.
    - 2.3.2.3 Política Exterior, 73.
- 2.4 Cambios en las Agendas de Seguridad, 74.

### **Capítulo III: Conflicto Limítrofe y Proceso de Negociación entre Ecuador y Perú, 77.**

- 3.1 Conflicto Limítrofe, 78.
  - 3.1.1 Orígenes, 78.
  - 3.1.2 Los Hechos de 1941 y sus Consecuencias, 83.
    - 3.1.2.1 Protocolo de Río de Janeiro, 85.
  - 3.1.3 Los Acontecimientos de 1981, 88.
  - 3.1.4 La Guerra de 1995, 90.
- 3.2 El Proceso de Negociación y el Camino hacia la Paz, 92.
  - 3.2.1 El Modelo Gubernamental en la Toma de Decisiones y el Proceso de Paz, 95.
- 3.3 El decisivo año 1995 y el cambio de Intereses y Posiciones, 103.

### **Capítulo IV: Análisis Teórico en la Relación Ecuador - Perú, 115.**

- 4.1 Realismo, 117.
  - 4.1.1 Realismo Histórico, 119.
    - 4.1.1.1 Realismo Práctico, 119.
    - 4.1.1.2 Realismo Liberal, 121.
  - 4.1.2 Realismo Estructural, 124.
    - 4.1.2.1 Naturaleza Humana, 124.
    - 4.1.2.2 Sistema Internacional, 127.
  - 4.1.3 Neo Realismo, 135.
    - 4.1.3.1 Realismo Defensivo, 135.
    - 4.1.3.2 Realismo Ofensivo, 137.
- 4.2 Liberalismo, 139.
  - 4.2.1 Imperialismo, 141.
  - 4.2.2 Internacionalismo Liberal, 144.
  - 4.2.3 Idealismo, 145.
  - 4.2.4 Institucionalismo Liberal, 147.
  - 4.2.5 Neo Liberalismo, 148.
    - 4.2.5.1 Neo Internacionalismo Liberal, 149.
    - 4.2.5.2 Neo Idealismo, 150.
    - 4.2.5.3 Neo Institucionalismo, 151.
    - 4.2.5.4 Críticas al Neo Realismo, 154.
- 4.3 Constructivismo, 156.
  - 4.3.1 Teorías Críticas, 157.
  - 4.3.2 Género, 160.
  - 4.3.3 Identidades y Naciones, 162.
  - 4.3.4 Tercer Mundo, 165.
- 4.4 Idealismo, Realismo e Interdependencia, 167.

### **Capítulo V: Interdependencia entre Ecuador y Perú, Flujos de Intercambio, 170.**

- 5.1 Características de la Interdependencia, 171.
- 5.2 La relación entre Ecuador y Perú, 173.
- 5.3 Area Económica, 179.
  - 5.3.1 Sector Comercial, 180.
  - 5.3.2 Productos Intercambiados, 184.

5.4 Flujo de Personas, 185.

5.5 Expectativas y evolución de la Interdependencia, 187.

**Capítulo VI: Conclusiones, 196.**

**Bibliografía, 201.**

**Anexos, 211.**

### **CAPITULO III: CONFLICTO LIMITROFE Y PROCESO DE NEGOCIACION ENTRE ECUADOR Y PERU**

El asunto de la deficiente e inconclusa demarcación territorial entre los dos estados sudamericanos fue un hecho que estuvo presente en los gobernantes y en los pueblos de los dos países desde mucho antes de que estos se establecieran como repúblicas independientes. Así, la historia de sus relaciones bilaterales ha estado marcada por el conflicto limítrofe y ha dejado de lado a otros aspectos sumamente importantes y trascendentes, desaprovechando de esta manera, las magníficas oportunidades que se han presentado al ser dos países vecinos con las mismas necesidades, amenazas y esperanzas.

Hasta finales del siglo veinte la situación transcurrió inalterable al encontrarse siempre dos políticas irreconciliables con respecto al tema fronterizo; Ecuador si bien propuso una serie de argumentos a lo largo de la historia nunca coincidieron con la posición peruana que se mantuvo sin alteraciones. Pero en la década de los noventa, el tema tuvo un giro tremendo ya que por primera vez se presentaban las condiciones necesarias para que los dos gobiernos tuvieran la posibilidad de llegar a un acuerdo definitivo respecto al asunto de límites fronterizos.

Este cambio se dio por algunas circunstancias, las cuales tenían que ver con hechos internos de cada país así como también con acontecimientos que se daban en el marco internacional, aspectos externos que fueron tratados en los capítulos anteriores.

Siendo el cambio el elemento crucial, se hace imprescindible conocer los antecedentes que estuvieron presentes en la relación Ecuador - Perú, así como los hechos más significativos que marcaron las posiciones y las posturas de los dos estados. Con este objetivo, este capítulo se dividirá en tres secciones. La primera se concentrará en el conflicto mismo, exponiendo sus orígenes y; en los hechos de 1941, 1981 y 1995 por ser de gran importancia para ambos países. En una segunda parte se expondrán las características del Modelo Gubernamental en la Toma de Decisiones aplicado al

proceso de negociación que se dio en la segunda mitad de la década de los noventa. Y, en una tercera se intentará mostrar las razones por las cuales se produjo el cambio referido.

### 3.1 Conflicto Limitrofe.

#### 3.1.1 Orígenes.

El conflicto limitrofe entre Ecuador y Perú tiene sus orígenes en la época colonial y en la deficiente demarcación territorial realizada por la Corona española en sus posesiones americanas. Tanto ecuatorianos como peruanos, a lo largo de la historia, han tratado de reivindicar para sí, el derecho de pertenencia de una u otra tierra.

Así, como lo expone Percy Cayo Córdova<sup>1</sup>, los ecuatorianos hacen referencia a la *Crónica de Fray Gaspar de Carvajal*, en donde se dice lo siguiente: “La expedición de Gonzalo Pizarro al país de la Canela empezó a fines del mes de febrero del año 1541, en que los expedicionarios, capitaneados por el menor de los Pizarro, salieron de Quito con rumbo a las comarcas desconocidas”. Mientras tanto los peruanos afirman que el Perú ya existía en 1541 y el Ecuador ni soñaba en aparecer en los mapas continentales. En una crónica Cieza dice:

“E como Gonzalo Pizarro viese el mandamiento del marqués, y el despacho que le enviaba, con alguna gente se partió por el camino real de la ribera para ir al Quito, con determinación de hacer la entrada de la Canela, de la cual se tenía mucha noticia de que había gran riqueza”<sup>2</sup>

Además se cita a Garcilazo de la Vega diciendo que,

“(…) envió a llamar a Gonzalo Pizarro, que estaba en los Charcas, ocupando en la nueva población de la Ciudad de la Plata (...) Gonzalo Pizarro vino luego al

<sup>1</sup> Percy Cayo Córdova, 1997, *Perú y Ecuador: Antecedentes de un largo conflicto*, Lima, Universidad del Pacífico, ps. 12-14.

<sup>2</sup> Cieza de León, Pedro, *Obras completas II. Las guerras civiles peruanas*, Madrid: Consejo superior de Investigaciones Científicas - Instituto “Gonzalo Fernández de Oviedo”, 1985, p. 159, en Percy Cayo Córdova, 1997, Op. cit. p. 13.

Cozco, donde su hermano estaba, y, habiendo planificado entre ambos la conquista de la Canela, se apercibió para ella, aceptando con muy buen ánimo la jornada, (...)”<sup>3</sup>

Después de la lucha por la independencia, los dos Gobiernos de Ecuador y Perú se unieron a los de sus vecinos para aceptar la doctrina del *Uti Possidetis Jure*<sup>4</sup>, como el método principal para establecer los límites de los nuevos estados independientes. Bajo este principio de la ley internacional, los estados latinoamericanos que anteriormente formaban parte del imperio colonial español, por lo general, aceptaron que cada nuevo Estado tenía el derecho de ocupar el territorio que antes estaba en las áreas de jurisdicción de la administración colonial de la cual fue formado. A pesar que el principio de Uti Possidetis fue aceptado generalmente a lo largo de América Latina, en la práctica probó ser difícil de aplicar en disputas como la de Ecuador y Perú. Los documentos coloniales, por lo general, eran complejos y el lenguaje usado por la Corona española para hacer cambios territoriales era comúnmente falto de claridad. En consecuencia, las confusas y a veces contradictorias bases legales eran con frecuencia los únicos fundamentos para hacer reformas significativas en el sistema colonial español.

Otro principio para establecer los límites de los estados, era el de “la libre determinación”<sup>5</sup>, este principio de libre determinación de los pueblos es denominado también de la soberanía de los pueblos emancipados. Por este principio se consagra el derecho que tienen los pueblos que se escinden del tronco hispano, al constituirse libres como estados independientes, a unirse a otros constituyendo confederaciones o respetando que ciertas circunscripciones decidan romper el Uti Possidetis y, por encima de éste, reunirse a una circunstancia distinta.

---

<sup>3</sup> Garcilazo de la Vega, Inca, *Historia General del Perú*, tomo Y, Lima: Ediciones Universo, 1970, p.256., en Percy Cayo Córdova, 1997, Op. cit. p. 14.

<sup>4</sup> Ronald Bruce St. John, 1999, “Las relaciones Ecuador-Perú: Una perspectiva histórica”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso-Desco, p. 91.

<sup>5</sup> Percy Cayo Córdova, 1997, Op. cit. p. 27.

Un tercer principio de establecimiento de límites era el de “la acción civilizadora y colonizadora”<sup>6</sup>. El sustento de este tercer principio radica en la realidad de no poder aplicar ninguno de los anteriores. Hay casos en que los títulos coloniales son inaplicables, ya sea por no haber precisado a quién corresponde determinado espacio, o en su defecto porque, habiéndolo hecho, la realidad geográfica no coincidía con la descripción de la norma colonial. Lo que se pretendía con este principio era el de no dejar ningún territorio del espacio hispanoamericano sin determinar a quién puede pertenecer.

Cabe señalar que la creación del Ecuador en 1830, no fue automáticamente el nacimiento de los ecuatorianos, en cuanto la circunscripción territorial del Estado no implicaba necesariamente un sentido unificador de nación. El ecuatoriano fue trabajosamente definido en el curso del siglo XIX<sup>7</sup>, con ciertos referentes a una historia patria en construcción con sus héroes y símbolos, el himno nacional, la progresiva institucionalización del castellano y la creación de un imaginario de fronteras territoriales, las que apelaban a un sentimiento de comunidad de destino, o de lo que Benedict Anderson ha llamado la ‘Comunidad imaginada’ como una construcción política e ideológica que caracteriza a las naciones del siglo XIX.

Ese sentimiento de nación generado por una minoría, fue el de una cultura criolla dominante, impuesta históricamente por la inercia de los aparatos centrales y locales del poder, con el desarrollo de un sistema de dominación, la extensión del aparato escolar y el ejército, que crearon la trama de la dominación étnica prolongando y modificando las relaciones coloniales del Estado con la población indígena.

En la configuración del estado nacional ecuatoriano, hay que distinguir tres espacios nacionales<sup>8</sup>, esto es entre lo que es el espacio nacional de derecho, que se encuentra definido por los tratados de límites internacionales; del espacio nacional reivindicado,

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 29.

<sup>7</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: Una reinterpretación*, Quito, Caap, p. 24.

<sup>8</sup> Jean Paul Deler, 1987, *Ecuador, del Espacio al Estado Nacional*, Banco Central, Quito, p.129, en Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit. p. 24.

que compete a la aspiración territorial de acuerdo a una interpretación del territorio originario de la jurisdicción colonial de la Audiencia de Quito; y finalmente, la realidad, que tiene que ver con el espacio nacional efectivo, esto es, aquel que se halla realmente integrado y donde se ejerce el poder del Estado. Desde esta perspectiva, ha existido siempre una contradicción en la historia republicana entre el espacio nacional reivindicado y el espacio efectivo, puesto que la real incorporación de los espacios amazónicos, estaban lejos de lo que se considera una integración nacional.

Ecuador y Perú iniciaron conversaciones que los llevaron, en agosto de 1887, al acuerdo de someter su disputa territorial al Rey de España, a través de un arbitraje<sup>9</sup>. El tratado García-Herrera de 1890, otorgó a Ecuador concesiones sobre el territorio en disputa, incluyendo el acceso al Río Marañón desde el Chinchipe hasta el Pastaza, esto resultó ser inaceptable para Perú (St John, 1994:9 y Wood 1978:3)<sup>10</sup>. El Tratado de 1890 fue inicialmente bienvenido como un medio para neutralizar a Ecuador mientras la diplomacia peruana se concentraba en Chile.

A comienzos del siglo XX, es observada una tendencia del Estado peruano a definir límites territoriales. Mediante diversos tratados, se fijaron límites con Brasil y Bolivia<sup>11</sup>. En 1913, el Gobierno peruano sugirió al Ecuador lo que se conoció como la “fórmula mixta”, propuesta que ambicionaba un arreglo final basado tanto en un convenio directo como en un arbitraje limitado. Las conversaciones iniciadas en 1919 llegaron en 1924 al Protocolo Ponce-Castro Oyanguren que preveía la puesta en vigencia de la fórmula mixta tras la resolución de la disputa Tacna-Arica entre Perú y Chile<sup>12</sup>.

En el período de 1934-1935, Ecuador y Perú acordaron llevar la disputa a Washington para un arbitraje de jure durante el cual ambas partes mantendrían las posiciones territoriales existentes. Las negociaciones produjeron una clara afirmación de las aparentemente irreconciliables posiciones de Ecuador y Perú. “Ecuador sostuvo que la

---

<sup>9</sup> Ronald Bruce St. John, 1999, *Op. cit.*, p. 92.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>11</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, *Op. cit.*, p. 28.

<sup>12</sup> Ronald Bruce St. John, 1999, *Op. cit.*, p. 95.

cuestión central era de naturaleza territorial, debido a que involucraba la posesión de extensas áreas de la región Amazónica. En cambio, Perú presentó la disputa como exclusivamente fronteriza y demarcatoria, en contraposición a la soberanía orgánica”<sup>13</sup>.

En los años treinta, el papel del ejército en la vida política del Perú, fue más importante que en el Ecuador. Los gobiernos tuvieron mayor duración. En cambio la inestabilidad política del Ecuador en los años treinta fue indudablemente mayor. Entre 1931 y 1940, gobernaron once Presidentes de la República y encargados del poder. El rol político de los militares era notorio y manifestaba en su intervención para inclinar la balanza a un lado u a otro de quienes se disputaban el poder. En cuanto sustento material del nacionalismo, los militares tenían mucha capacidad de incidir en la opinión pública. Su constitución en fuerza deliberadamente era muy clara en la lucha política.

El Estado ecuatoriano delegó en el Ministerio de Defensa el control de la región amazónica. “Sus funciones tenían que ver con la viabilidad, el orden interno y el fomento a la colonización”<sup>14</sup>. A lo largo de la frontera oriental con el Perú, se habían desplegado pequeños puestos militares que tenían muchas dificultades de abastecimiento por la ausencia de vías de comunicación.

Antes de continuar con los hechos es preciso comentar que para los dos Estados el asunto fronterizo y sobre todo la Amazonía tenía mucho peso porque cada uno de los países tenía intereses y objetivos importantes puestos sobre este tema.

La obsesión de estos países andinos por prolongarse al Amazonas tiene que ver con razones geográficas y económicas que se remontan, por lo menos, al siglo XVIII. Efectivamente, Ecuador y Perú eran las colonias españolas de ultramar más lejanas de la metrópoli. Para poder acceder a Europa, el comercio tenía que rodear el Cabo de Hornos, por el sur del continente. La Amazonía fue vista como la vía de continuidad hacia Europa, es decir, hacia el mercado mundial. Sin embargo, hasta mediados del siglo XX, el Estado ecuatoriano no había integrado ni controlado, ni siquiera conocía, el espacio nacional. Por el contrario, dinámicas económicas, como el boom cauchero de las primeras décadas de este siglo,

---

<sup>13</sup> Ibid, p. 96.

<sup>14</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, *Op. cit.*, p. 31.

articularon la Amazonía a redes productivas y administrativas peruanas (Deler 1986)<sup>15</sup>

### 3.1.2 Los Hechos de 1941 y sus Consecuencias.

Las condiciones políticas existentes en el Perú y Ecuador eran distintas. En el Perú, un cierto consenso político se expresó con el triunfo de Manuel Prado, quien contó con el apoyo del Partido Comunista Peruano y el APRA. En el Ecuador en cambio, el gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río, electo a comienzos de 1940 ascendió al poder luego de unas elecciones que fueron acusadas de fraudulentas. “El antecedente más cercano al conflicto armado de 1941, es el Acta de Julio de 1936 suscrita en Lima, según la cual se establecía un status quo de posesiones”<sup>16</sup>. En noviembre de 1940, los militares ecuatorianos alentaron manifestaciones en la provincia de El Oro, para respaldar su política de implantar puestos militares en la Meseta del Caucho, zona disputada con el Perú en la frontera sur.

La guerra de 1941, según las interpretaciones peruanas, ocurrió porque el Ecuador violó el statu quo de 1936, apoderándose de algunas posiciones en la frontera norte del Perú. La guerra de 1941, aparece entonces como una campaña militar, dedicada a superar un conflicto limítrofe y frenar los reclamos territoriales del Ecuador. Como lo menciona brevemente Julio Cotler, “La ocupación del Ejército Peruano de los territorios ecuatorianos hasta Machala significó un triunfo, que lo resarcía de un largo historial de fracasos bélicos”<sup>17</sup>.

Mientras tanto para el Ecuador, fue una derrota humillante que se produjo luego de una actitud inicial poco realista al desafiar a un ejército superior numérica y técnicamente. Se evidencia básicamente la improvisación del ejército ecuatoriano, con sus pobres abastecimientos. Según el Ministerio de Defensa, el número de efectivos del ejército

<sup>15</sup> Adrián Bonilla, 1999, “Fuerza, Conflicto y Negociación: Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso-Desco, p. 20.

<sup>16</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit, p. 33.

<sup>17</sup> Julio Cotler, *Clases, estado y nación en el Perú*, p. 255., en Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit, p. 35.

ecuatoriano en teoría era de 7.900 hombres. En su mayoría eran conscriptos y no soldados profesionales. En julio de 1941, el ejército ecuatoriano era de alrededor de 5.000 hombres. Mientras que el número de soldados ecuatorianos que estaba en la frontera era de 1.724, incluyendo 1.053 de escalón de seguridad. Pero la mayoría de soldados llegados a la frontera, eran conscriptos recientemente reclutados, carentes de instrucción militar<sup>18</sup>.

Según David Zook, un oficial de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, las causas de la derrota ecuatoriana habrían sido las siguientes<sup>19</sup>: 1) Un mal equipamiento y abastecimiento de las tropas ecuatorianas. 2) Errores del Alto mando militar en la planificación estratégica. 3) La desmoralización causada por las incursiones de la Fuerza Aérea Peruana durante la guerra. 4) Deficiencia en vías de comunicación. 5) Sobreestimación de la moral y la capacidad de combate de las tropas ecuatorianas. 6) Ausencia de un adecuado soporte de la población civil de la provincia de El Oro. 7) El factor principal de la derrota fue la debilidad nacional originada en la lucha política desde 1925.

Los procesos de formación del Estado nacional en Ecuador y Perú, tuvieron ritmos y profundidades distintas. Históricamente, el Estado peruano realizó más tempranamente la centralización estatal y concretó su territorialidad, al definir sus fronteras. Y también expresó una mayor capacidad infraestructural al desarrollar vías de comunicación que articularon el territorio y permitieron una mayor posesión efectiva. Por otra parte, era un Estado con mayor capacidad organizativa en lo que tiene que ver con la dotación y peso de sus cuerpos armados. En cambio el Ecuador, al visualizar un territorio ideal había creado un imaginario territorial que poco tenía que ver con la posesión y control efectivos. En tanto que su capacidad infraestructural era menor, dado que inmensas porciones del territorio nacional no se hallaban vertebradas, debido a un insuficiente desarrollo de las vías de comunicación. La capacidad organizativa del Estado

---

<sup>18</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit, p. 38.

<sup>19</sup> David H. Zook, *Zarumilla-Marañón. The Ecuador-Perú dispute*, Bookman Inc, New York, 1964, ps. 184-185, en Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit, p. 42.

ecuatoriano, se hallaba debilitada por la fragmentación en la sociedad y sus cuerpos armados<sup>20</sup>.

En resumen, durante más de un siglo, el Ecuador careció de una definición constitucional positiva sobre sus límites internacionales y el texto que repetían todas las cartas constitucionales era de tal ambigüedad que proyectaba permanentemente la idea de un país recién nacido, siempre indefinido, siempre provisional, incapaz de redondear una imagen geográfica definitiva.<sup>21</sup>

### 3.1.2.1 Protocolo de Río de Janeiro.

Con el inicio de hostilidades a mediados de 1941, los gobiernos de Argentina, Brasil y los Estados Unidos, a los que se unió Chile posteriormente, trabajaron para organizar un acuerdo pacífico. Las negociaciones se abrieron en Río de Janeiro a inicios de 1942 y produjeron un Protocolo de Paz, Amistad y Límites. “A lo largo de las conversaciones de Río, existió una fuerte corriente en ciertas instancias del Departamento de Estado norteamericano por darle a Ecuador una salida al Marañón.... A pesar de que Washington mostró interés en darle a Ecuador una salida en el Marañón, y que continuó haciéndolo después de la Segunda Guerra Mundial, su verdadero interés era buscar un convenio de compromiso, que pusiera fin a la disputa, sin importar los reclamos o derechos de los contendores”<sup>22</sup>. El ataque japonés a Pearl Harbor provocó que Washington archive el problema entre Ecuador y Perú.

El contenido relevante del Protocolo de Río de Janeiro, firmado a la 1 del día del 29 de enero de 1942, es el siguiente<sup>23</sup>:

Art. 1.- Los Gobiernos de Ecuador y del Perú afirman solemnemente su decidido propósito de mantener entre los dos pueblos relaciones de Paz y Amistad, de comprensión y de buena voluntad y de abstenerse, el uno del otro, de cualquier acto

<sup>20</sup> Hernán Ibarra Crespo, 1999, Op. cit, p. 81.

<sup>21</sup> Jorge Núñez Sánchez, 1999, “La imagen nacional de Ecuador y Perú en su historia”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso-Desco, p. 162.

<sup>22</sup> Ronald Bruce St. John, 1999, Op. cit, p. 97.

<sup>23</sup> Edgardo Mercado Jarrín, 1981, *El Conflicto con Ecuador*, Ediciones Richary Perú, Lima, ps. 107-110.

capaz de perturbar esas relaciones. Art. 2.- El Gobierno del Perú, reiterará dentro del plazo de quince días, a contar de esta fecha, sus fuerzas militares a la línea que se halla descrita en el art. 8. Art. 3.- EE.UU., Argentina, Brasil y Chile cooperarán, por medio de observadores militares, a fin de ajustar a las circunstancias la desocupación y el retiro de las tropas en los términos del artículo anterior. Art. 4.- Las fuerzas militares de los dos países quedarán en sus nuevas posiciones hasta la demarcación definitiva de la línea fronteriza. Hasta entonces el Ecuador tendrá solamente jurisdicción civil en las zonas que desocupará el Perú, que quedan en la mismas condiciones en que ha estado la zona desmilitarizada del Acta de Talara. Art. 5.- La gestión de EE.UU., Argentina, Brasil y Chile continuará hasta la demarcación definitiva de las fronteras entre Perú y el Ecuador, quedando este protocolo y su ejecución bajo la garantía de los cuatro países mencionados al comenzar este artículo.

Art. 6.- El Ecuador gozará, para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de las mismas concesiones de que goza el Brasil y Colombia, más aquellas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación, destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos. Art. 7.- Cualquier duda o desacuerdo que surgiere sobre la ejecución de este Protocolo será resuelto por las Partes, con el concurso de los Representantes de EE.UU., Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve que sea posible. Art. 8.- La línea de frontera será referida a los siguientes puntos: a) En el Occidente: 1. Boca de Capones, en el Océano; 2. Río Zarumilla y Quebrada Balsamal o Lajas; 3. Río Puyango o Tumbes, hasta la Quebrada de Cazaderos; 4. Cazaderos; 5. Quebrada de Pilares y del Alamor hasta el Río Chira; 6. Río Chira aguas arriba; 7. Río Macará, Calvas y Espíndola, aguas arriba, hasta los orígenes de este último en el Nudo de Sabanillas; 8. Del Nudo de Sabanillas, hasta el Río Canchis; 9. Río Canchis, en todo su curso, aguas abajo; 10. Río Chinchipe, aguas abajo, hasta el punto en que recibe al río San Francisco.

b) En el Oriente: 1. De la Quebrada de San Francisco, al “divortium aquarum” en el río Zamora y el río Santiago, hasta la Confluencia del Río Santiago con el Yaupi; 2. Una línea hasta la boca de Bombonaza en el Pastaza. Confluencia del río Cunambo con el

Pintoyacu, en río Tigre; 3. Boca de Cononaco, en el Curaray, aguas abajo, hasta Bellavista; 4. Una línea hasta la boca del Yasuni, en el río Napo. Por el Napo aguas abajo, hasta la boca del Aguarico. 5. Por éste, aguas arriba, hasta la confluencia del río Lagartococha o Zancudo con el Aguarico; 6. El río Lagartococha o Zancudo, aguas arriba, hasta sus orígenes; y de allí, una recta que vaya a encontrar el río Gueppi; y, por éste, hasta su desembocadura en el Putumayo, y por el Putumayo arriba hasta los límites del Ecuador y Colombia.

Art. 9.- Queda entendido que la línea anteriormente descrita será aceptada por el Perú y el Ecuador para la fijación, por los técnicos, en el terreno, de la frontera entre los dos países. Las partes podrán, sin embargo, al procederse a su trazado sobre el terreno, otorgarse las concesiones recíprocas que consideren convenientes, a fin de ajustar la referida línea a la realidad geográfica. Dichas rectificaciones se efectuarán con la colaboración de representantes de los EE.UU., Argentina, Brasil y Chile. Los Gobiernos de Perú y del Ecuador someterán el presente Protocolo a sus respectivos Congresos, debiendo obtenerse la aprobación correspondiente en un plazo no mayor a treinta días.

En junio de 1942 se instaló una comisión mixta de demarcación para Ecuador-Perú; pero, mientras el límite fue demarcado con prontitud en el oeste, la demarcación en el este nunca fue completada. “Una pequeña prolongación de la frontera Ecuador-Perú, en la remota Cordillera del Cóndor, no fue marcada porque el Gobierno ecuatoriano, después de un sondeo aéreo confirmase el tamaño y la ubicación del río Cenepa, concluyó que la ejecución del Protocolo en ese sector era imposible”<sup>24</sup>. En 1951, el Presidente ecuatoriano Galo Plaza citó esta discrepancia como una justificación para declarar que Ecuador nunca podría aceptar un convenio final que no reconociera sus derechos a una salida soberana al Amazonas a través del Marañón. Una década después, el Presidente Velasco Ibarra declaró que el Protocolo de Río era nulo, de nulidad absoluta.

---

<sup>24</sup> Ronald Bruce St. John, 1999, *Op. cit.*, p. 98.

El contexto en que Velasco Ibarra atiza el nacionalismo y el chauvinismo antiperuano, no puede ser separado de las circunstancias de la política doméstica de inicios de los años 60 marcada por la inestabilidad, la falta de mayoría en el Congreso y la necesidad de representar la agenda de los militares para prevenir un golpe de Estado que sucedió de todas maneras. La nulidad propuesta por Velasco Ibarra, para fortalecer y legitimar al Gobierno, fue asumida como tesis oficial del Estado y aprobada por el Congreso.... Desde una perspectiva política, esta posición no otorgó ventaja alguna al Ecuador en el conflicto, pues, la mayoría de límites en América Latina fueron el resultado de guerras y, por tanto, era extremadamente difícil cuestionar un procedimiento histórico que aludía a casi todos los países de la región... La tesis de la nulidad se explica como el producto de actores domésticos en competencia, informados por prioridades parroquiales, en donde la acción internacional es al mismo tiempo política doméstica.<sup>25</sup>

### 3.1.3 Los Acontecimientos de 1981.

En 1981, la tensión acumulada entre Ecuador y Perú condujo a escaramuzas en y alrededor de Paquisha, en la Región de la Cordillera del cóndor, de donde, Perú emergió como triunfador en el campo militar. Ecuador también sufrió una derrota diplomática debido a que la OEA se rehusó a adoptar el papel de pacificador en la disputa, porque el Protocolo de Río asignó esta función a los Estados garantes, por lo que Ecuador se vio forzado a apelar a ellos, a pesar de sus declaraciones anteriores, con la denominación de cuatro países amigos, en busca de apoyo diplomático para contener al Perú.

El 22 de enero de 1981, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador convocó al Embajador del Perú para entregarle una nota de protesta por un incidente que había ocurrido en Mayaicoy-Paquisha. Ecuador afirmaba que un oficial ecuatoriano había sido herido gravemente desde un helicóptero peruano en Paquisha, que era territorio ecuatoriano; y, de otro lado, el Perú afirmaba que su helicóptero no había abandonado los límites de su territorio y que, en cambio, había sufrido el impacto de una bala desde tierra cuando cumplía su misión de abastecimiento. Además, Perú aseveraba haber comprobado la existencia, en territorio peruano, de tres destacamentos militares ecuatorianos.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Adrián Bonilla, 1999, *Op. cit.*, ps. 22-23.

<sup>26</sup> Edgardo Mercado Jarrín, 1981, *Op. cit.* p. 23.

El Gobierno del Perú ordenó a su Fuerza Armada realizar un operativo que permitiera tomar plena posesión y control del territorio “invadido por los ecuatorianos”. Las Fuerzas Militares Ecuatorianas, preparadas para repeler los ataques según la dirección del río o de las tronchas existentes y no inesperadamente desde su retaguardia, sufrieron el impacto de los efectos de la sorpresa, táctica y técnica (el empleo de helicópteros en la selva).

De otro lado, en la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, convocada el 2 de febrero de 1981, el Gobierno del Perú pidió la reunión de los cuatro garantes del Protocolo y se opuso a la formación de una Comisión Investigadora de la OEA, como proponía el Ecuador. Con la firma de una resolución aprobada por consenso, se consagró el cese del fuego entre Ecuador y Perú.

Para analizar mejor los acontecimientos de 1981 es adecuado advertir algunos detalles de los dos ejércitos, que fueron decisivos a la hora del balance general respecto al suceso dado en dicho año. El poder militar ecuatoriano a finales de los setenta era el siguiente<sup>27</sup>: Sus efectivos alcanzaban los 32.000 hombres (7mo. lugar entre 10 países de Sudamérica), y sus gastos militares, en 1979, fueron 163.000 millones de dólares (7mo. lugar entre 10 países). El centro de gravedad de sus fuerzas se encontraba orientado hacia el Perú, en su Teatro de Operaciones del Sur; esto incluía tanto sus fuerzas terrestres como las marítimas y aéreas desplegadas en las provincias de El Oro y Guayas. El ejército, de 30.000 hombres, contaba con 40 tanques medianos M4, y 90 tanques ligeros AMX-13; carros blindados de transporte de personal: 20 M-113 y AMX-VEI. La marina, con 3.800 hombres, tenía 2 submarinos, Tipo 209, alemanes; 3 destructores, 6 corbetas misileras, 3 disponibles y 3 en construcción en Italia; 1 fragata, 3 lanchas torpederas. La Fuerza Aérea, con 4.000 hombres, poseía 49 aviones de combate, que incluían 5 Camberra B6, Jaguar S, 4 Mirage F-1 SA, 6 Meteor FR9, 10 A-37, 12 Strik Master BAC 167; y se preveía una adquisición de 20 aviones K’fir.

---

<sup>27</sup> *Ibid*, ps. 152 y 156.

En cambio el poder militar peruano a finales de los setenta era el siguiente<sup>28</sup>: Las fuerzas Armadas peruanas ocupaban el tercer lugar (entre 10) por su número de efectivos, 92.000, y el quinto (entre 10) por sus gastos militares. Perú renovó gran parte de su equipo con material de procedencia soviética debido a su alta tecnología, bajos precios y mejores condiciones de pago.

Así, el suceso de 1981 ponía nuevamente en escena los intereses y posiciones de los dos países respecto a su conflicto territorial.

El objetivo nacional peruano, desde una perspectiva estratégica y ante su percepción de un vecino ‘díscolo, conflictivo e irrespetuoso’ de los tratados, fue cerrar la frontera de acuerdo con lo establecido por el Protocolo y el arbitraje de Dias de Aguiar; mientras que el ecuatoriano -insinuado en el debate jurídico y expresado con más definición en los textos militares- fue la impugnación del Protocolo y su renegociación con el propósito de acceder al río Amazonas.<sup>29</sup>

### 3.1.4 La Guerra de 1995.

En los primeros días de enero de 1995, el gobierno ecuatoriano hace público la existencia de incidentes en la frontera no delimitada con el Perú, confirmando así, los rumores circulados desde diciembre de 1994, a cerca de escaramuzas entre los ejércitos de ambos países. La guerra de 1995, por la cantidad de soldados involucrados, armas usadas, costos económicos y duración, no tiene comparación con otros eventos producidos entre los dos países<sup>30</sup>. Los enfrentamientos fueron poco a poco aumentando en intensidad a lo largo de enero. Los choques entre patrullas se volvieron más frecuentes y desde el día 23 se empieza a operar masivamente con helicópteros, artillería ligera y aviación. El escenario de la guerra se configura alrededor de la posición de tres destacamentos construidos por el ejército ecuatoriano que, de acuerdo a la interpretación peruana, se levantaba sobre territorio ajeno. Estos destacamentos eran los de Tiwintza, Base Sur y Cueva de los Tayos<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Ibid, ps. 153 y 156.

<sup>29</sup> Adrián Bonilla, 1999, Op. cit, p. 21.

<sup>30</sup> Adrián Bonilla, 1996, “Proceso Político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú”, en *Nueva Sociedad*, No. 143, Caracas, p. 31.

<sup>31</sup> Ibid, p. 32.

Al intensificarse la presencia militar de ambos ejércitos, hubo varias advertencias de oficiales peruanos a ecuatorianos y viceversa para que abandonasen las posiciones establecidas en las alturas del Río Cenepa. Las hostilidades se vuelven abiertas y plantean la posibilidad de escalamiento cuando el 26 de enero se producen acciones sobre el eje de la disputa, un puesto de vigilancia peruano construido a fines de 1994 en medio de los tres destacamentos ecuatorianos preexistentes. Ese día son destruidas las instalaciones peruanas, el gobierno ecuatoriano apela a los países garantes, y el comando peruano define como objetivo militar, “limpiar de infiltraciones en territorio nacional”<sup>32</sup>.

Posteriormente los enfrentamientos involucraron a todos los destacamentos del área de ambos países, usando apoyo aéreo de bombarderos y helicópteros artillados, así como permanente fuego de morteros. Luego de esto, ambos Estados anuncian simultáneamente que ganaron la guerra. El presidente Alberto Fujimori, declara unilateralmente el alto al fuego, el 15 de febrero de 1995. “Mientras el gobierno peruano reclamaba haber tomado los tres destacamentos, el ecuatoriano, hasta el día del cese de hostilidades informó mantener en su posesión. Los observadores militares de los países garantes se negaron a atribuir la victoria a alguno de los ejércitos”<sup>33</sup>.

El sector donde se dieron los incidentes fue muy importante, ya que la toma de posiciones físicas por parte de uno u otro Estado podía ser vital en la definición de sus tesis territoriales. Así, la cobertura de puestos militares ecuatorianos donde nace el Río Cenepa, que luego corre hacia el Amazonas, al Este de la Cordillera del Cóndor, era central para los militares de ambos países. La presencia de uno u otro en el sector implicaba una continuidad territorial para sus propias tesis, pues se trata de una zona ubicada al norte de la cordillera. Si Ecuador lograba mantenerse, la frontera de facto construida por el Perú sería cuestionada también de facto. Por otro lado, si el ejército peruano hubiese tenido la capacidad para controlar la zona y expulsar a los ecuatorianos, habría cristalizado su interpretación del Protocolo de Río<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibid, p. 33..

<sup>33</sup> Nota No. 13, en Adrián Bonilla, 1996. Op. cit., p. 33.

<sup>34</sup> Adrián Bonilla, 1996, Op. cit., p. 40.

Es importante anotar que, en el caso ecuatoriano, por primera vez en la historia, funcionaba como última instancia resolutive, no solamente consultiva, el Consejo de Seguridad Nacional, formado por autoridades económicas, políticas y militares<sup>35</sup>. El gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén, logró construir un consenso nacional, respecto al tema fronterizo, bajo el lema *ni un paso atrás*.

### 3.2 El Proceso de Negociación y el Camino hacia la Paz.

Las políticas exteriores de los dos países han sido “en general coincidentes y a veces hasta similares” y su única divergencia se encontraba en el tema limítrofe: ambos países se inspiran en idénticos principios, comparten parecidas realidades geográficas, políticas y sociales, enfrentan iguales problemas y consecuentemente tienen intereses y objetivos similares<sup>36</sup>.

Desde 1995, el Departamento de Estado norteamericano priorizó la relación entre Ecuador y Perú como punto importante de su agenda hacia América Latina. Estados Unidos designó un equipo especial de negociación y planteó el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes<sup>37</sup>. A esto se sumó la nueva postura de los involucrados, esto es la aceptación peruana de la existencia de un problema limítrofe con el Ecuador, y el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro. Y es precisamente sobre esta base de aceptaciones y reconocimientos que los países garantes pueden actuar en el proceso de pacificación y negociación.

Los garantes intervinieron desde el inicio del conflicto bélico, mediante buenos oficios, a través del llamamiento a las partes a proseguir el diálogo para evitar cualquier agravamiento de tensiones para lo cual reiteraron el ofrecimiento de su cooperación

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 39.

<sup>36</sup> José Antonio Carranza, 2002, “Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior, en Adrián Bonilla, ed, *Orfeo en el infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana*, Flacso, Quito, p. 173.

<sup>37</sup> Adrián Bonilla, 1999, Op. cit, p. 26.

para contribuir a superar las fricciones generadas<sup>38</sup>. El cese de hostilidades culminaron con la Declaración de Paz de Itamaraty, firmada por las partes y por los garantes en Brasilia, el 17 de febrero de 1995.

Tomando como base la Declaración de Itamaraty y dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro, se inicia el proceso de paz, el cual puede ser dividido en tres etapas<sup>39</sup>:

1) La etapa militar: Durante la cual los garantes ayudaron a finalizar la lucha y a estabilizar la situación militar en la frontera. Se organizó la Misión de Observadores Militares de Ecuador-Perú (MOMEPE), propuesta por los garantes. La etapa militar del proceso de pacificación incluyó la separación de fuerzas, el retiro de las mismas de las áreas en disputa y el establecimiento de una zona desmilitarizada.

2) La etapa de procedimientos: Durante la cual los garantes asistieron a las partes a lograr discusiones de nivel ministerial para articular y especificar los puntos relevantes de desacuerdo. Esta etapa comenzó con reuniones en Lima y Quito a principios de 1996, con discusiones a cerca de los impasses y el establecimiento de procedimientos a seguirse en las negociaciones posteriores.

3) La etapa sustantiva: Durante la cual los garantes ayudaron a iniciar las negociaciones entre las partes para resolver la disputa y estar presentes con ellas durante las reuniones.

Para el Perú, resolver el problema significaba el completar la demarcación de límites establecida por el Protocolo de Río. Por otro lado, la lista del Ecuador incluía la aserción de que el Protocolo de Río era parcialmente inejecutable y que Ecuador tenía que obtener un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Pero más allá de la diplomacia personal, el papel de los garantes fue vital. El presidente Cardoso de Brasil

---

<sup>38</sup> José Antonio Carranza, 2002, Op. cit., p. 181.

<sup>39</sup> David Scott Palmer, 1999, "El Conflicto Ecuador-Perú: El Papel de los Garantes", en Adrián Bonilla, ed, *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso, Quito, p. 37.

sirvió como eje crítico, neutral y persuasivo con sus contrapartes en su papel de jefe de Estado del país coordinador de los garantes<sup>40</sup>.

Los años 1996 y 1997 se enfocaron a establecer, en forma clara, los procedimientos: el marco formal para las negociaciones. Esta etapa terminó en enero de 1998 con la constitución de cuatro comisiones<sup>41</sup>: 1) La de integración fronteriza: dedicada básicamente a temas económicos, proyectos de desarrollo, infraestructura vial, de riego y energía en las zonas de frontera; planes de inversión: la zanahoria que premiaría con créditos internacionales el esfuerzo de pacificación de los dos países. 2) La de demarcación: que procesó los desacuerdos a lo largo de toda la frontera. Los impasses presentados en esta comisión, entre los que se encontraba la demanda ecuatoriana de acceso al Amazonas, se sometieron al parecer de los garantes, quienes confirmaron la interpretación peruana de la frontera a principios de mayo de 1998. 3) La de comercio y navegación: que fue aquella que determinó la forma de acceso de Ecuador al Amazonas y, 4) La de seguridad y medidas de confianza mutua.

El 26 de octubre de 1998, los Presidentes de Ecuador, Jamil Mahuad, y de Perú, Alberto Fujimori firmaron el acuerdo histórico. En noviembre, los Congresos de Ecuador y Perú ratificaron el Acuerdo y el Tratado de Comercio y Navegación, y a mediados de diciembre, los instrumentos de ratificación fueron intercambiados. El acuerdo<sup>42</sup> alcanzado entre Ecuador y Perú con la aprobación de los garantes constaba básicamente de lo siguiente: 1.- Fijar la frontera a lo largo de la cordillera del Cóndor como indicaba el reporte de los expertos. 2.- Establecer una reserva natural desmilitarizada en ambos lados de la frontera así establecida, bajo el control administrativo de personal especialmente entrenado de cada país en su respectivo territorio. Y 3.- Dar al Gobierno de Ecuador el control perpetuo como dueño privado de una pequeña parcela de tierra (un kilómetro cuadrado, o 250 acres) en Tiwintza, dentro del territorio peruano, donde las autoridades ecuatorianas pudiesen levantar un monumento en honor a los caídos en

---

<sup>40</sup> Ibid, p. 48.

<sup>41</sup> Adrián Bonilla, 1999, Op. cit, p. 27.

<sup>42</sup> David Scott Palmer, 1999, Op. cit., p. 50.

el conflicto de 1995 y al cual pudiesen tener acceso irrestricto desde su lado de la frontera sobre el territorio peruano.

### **3.2.1 El Modelo Gubernamental en la Toma de Decisiones y el Proceso de Paz.**

El Estado vive en un ámbito en el cual las decisiones son el resultado de las presiones políticas. La racionalidad es la viabilidad política. Por lo tanto, hay que buscar la política que sea apropiada. Además, hay un juego de negociaciones donde la amenaza del uso de la fuerza es parte de las negociaciones. Así, la toma de decisiones, es el resultado de un pluralismo. No hay necesariamente reglas, procedimientos y rutinas. Las decisiones, entonces se toman dentro del arte del “tira y afloja”.

El escenario gubernamental es un escenario complejo, porque el poder está dividido. El poder también es un escenario de pelea por los intereses de las partes, por intereses propios. De esta manera, el objetivo no es de nadie y a la vez es de todos. El resultado no es siempre lo que se estaba buscando porque hay que pesar el equilibrio de las fuerzas participantes. Mientras más personas o actores entren en el “campo de batalla” será más difícil la toma de decisiones. Así, en las democracias hay muchos temas que son pluralistas, algunos manejados por el modelo organizacional y muy pocos por la racionalidad de acuerdo a fines.

El caso de la firma de la paz entre Ecuador y Perú fue un asunto que se enmarcó dentro de la racionalidad estratégica, la cual se caracteriza por el contexto en donde una de las partes reacciona de acuerdo a los movimientos, midiéndolos y analizándolos a cada uno de estos; lo mismo sucede con la contraparte. En una racionalidad estratégica el proceso se vuelve más complicado que en una racionalidad paramétrica, ya que todo lo que hace una parte influye en la otra y viceversa, por lo que hay que calcular las respuestas del otro y las contra-respuestas propias. Esta situación está enmarcada dentro de los sistemas recursivos, en los cuales, se aprende de las respuestas del otro.

El modelo de la política gubernamental considera a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas, sino también diversos problemas intra-nacionales. Así, “el carácter de las cuestiones emergentes y el ritmo de juego dan lugar a decisiones y acciones gubernamentales que surgen como collages”<sup>43</sup>.

Las elecciones de un jugador..., las resultantes de juegos menores..., resultantes de juegos centrales... y descuidos...; todos estos fragmentos constituyen, cuando se los agrupa en un mismo molde, la conducta gubernamental relevante a una cuestión determinada. Para explicar por qué se tomó una decisión gubernamental particular o por qué emergió un patrón de conducta gubernamental dado es necesario identificar los juegos y los jugadores, desplegar las alianzas, pactos y compromisos, y transmitir cierto estado de confusión.<sup>44</sup>

Los dos actores principales en este caso son el Estado ecuatoriano por un lado, y el Estado peruano por otro. Así, el proceso de paz se lo entiende bajo el modelo de la política gubernamental. Pero, además, tanto el Ecuador como el Perú estuvieron representados en las negociaciones de paz por sus gobiernos, por sus ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores especialmente, por sus empresarios, académicos, y políticos, entre otros. También fueron actores decisivos los cuatro países garantes: EE.UU., Argentina, Brasil y Chile.

En el caso de los empresarios ecuatorianos y peruanos, éstos toman sus decisiones bajo el modelo del actor racional, en donde la decisión supone alguien que decide y una elección entre alternativas que guardan referencia a algún fin. “La acción constituye más que la simple elección según los propósitos de un agente unitario. La racionalidad agrega el concepto de propósito la consistencia: la consistencia entre los fines y objetivos relativos a una acción particular; la consistencia en la aplicación de principios para poder seleccionar la alternativa óptima”<sup>45</sup>. Así, el agente selecciona la alternativa cuyas consecuencias son preferidas en base a la función de utilidad con la que el agente ordena cada conjunto de consecuencias en una escala de preferencias. Sus fines y

---

<sup>43</sup> Graham Allison, “Modelo III: Política Gubernamental”, en *La Esencia de la Decisión*, p. 213.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 215.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 58.

objetivos se traducen en una función de rédito o preferencia que representa el valor de los distintos conjuntos de consecuencias. La racionalidad se refiere a una elección consistente, orientada a la maximización de valores, dentro de condicionamientos especiales. Así, la racionalidad que veían los empresarios fue la del aprovechamiento de la consolidación de la paz entre los dos países para que todo el intercambio comercial represado por años se desbordase y con esto provocase buenas ganancias para sus empresas.

En los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, en cambio, se toman las decisiones bajo el modelo organizacional. Esto se entiende ya que para poder responder a un amplio espectro de problemas, los gobiernos deben consistir en grandes organizaciones, entre las cuales se divide la responsabilidad primaria con respecto a tareas particulares. Para desempeñar rutinas complejas, la conducta de gran cantidad de individuos debe resultar coordinada. La coordinación requiere procedimientos operativos estandarizados: reglas, según las cuales se hagan las cosas. “En todo momento, un gobierno consiste en organizaciones existentes, cada una de las cuales posee un conjunto fijo de programas y procedimientos operativos estandarizados”<sup>46</sup>. De esta manera, los problemas se segmentan de acuerdo a un análisis de medios y fines, que asignaría las partes separables de un problema a las distintas sub-unidades organizacionales, poseedoras de sub-fines específicos. Se reemplazan las nociones de maximización u optimización por la de carácter satisfactorio. Además, en las organizaciones la gente se resiste a sustentar sus estimaciones en un futuro incierto; por ende, se desarrollan los procesos de elección que enfatizan las retroalimentaciones a corto plazo.

Además, las organizaciones son instituciones dinámicas. Cambian adaptativamente como resultado de la experiencia. A través del tiempo los aprendizajes organizacionales cambian sus fines, sus reglas y sus procedimientos de búsqueda. Así los ministerios pugnaron por obtener un resultado satisfactorio ante la ciudadanía por un lado y ante la comunidad internacional, en el tema del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú. También

---

<sup>46</sup> Ibid, p. 116.

es importante señalar que la posición de la Cancillería ecuatoriana hasta 1995 era la del acceso soberano al Amazonas, la que luego de este año cambiaría radicalmente.

Pero como ya se mencionó anteriormente, el modelo de toma de decisiones gubernamental es el que explicaría de mejor manera el proceso de paz. Si bien el tema, en su esencia, es un caso de asunto diplomático, muy específico, el mismo se convirtió en un asunto complejo y gubernamental porque la toma de decisiones, fue el resultado de un pluralismo, en el que no estuvieron definidas las reglas, los procedimientos y las rutinas. No existía un manual para el proceso de paz.

En la toma de decisiones, los participantes no pactan al azar sino de acuerdo con los procesos y los pre-requisitos, respondiendo a las presiones de su propio sistema. “Los acuerdos que puedan haber sobre la cuestión no bastan para garantizar la acción. Las diferencias en roles, responsabilidades, percepciones y prioridades hacen que los jugadores enfoquen distintas facetas de una cuestión compleja, permitiendo que cada uno de ellos espere que el otro sea el que haga lo que todos consideran necesario”<sup>47</sup>. Las decisiones aparecen no como el producto de planificaciones llevadas a cabo por expertos, sino como el resultado de controversias, negociaciones y pactos entre funcionarios y grupos con perspectivas e intereses distintos.

La toma de decisiones es un proceso político que posee tres características: 1) una diversidad de fines y valores que deben reconciliarse antes de alcanzar una decisión; 2) la presencia de enclaves competitivos del grupo principal, cada uno de los cuales se identifica con políticas y fines alternativos; 3) la relevancia que tenga el poder relativo de tales enclaves para la decisión final está directamente relacionada con la influencia de sus fines o con la eficacia de sus argumentos. En consecuencia, la toma de decisiones políticas es un proceso hecho de conflictos y consensos.<sup>48</sup>

Las decisiones y acciones en lo gubernamental son resultantes políticas intranacionales: resultantes, pues lo que ocurre no surge a partir de la elección de una solución para determinado problema, sino como resultado de compromisos, conflictos y confusiones

---

<sup>47</sup> Ibid, p. 224.

<sup>48</sup> Ibid, p. 230.

entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas; políticas, pues la actividad a partir de la cual emergen las decisiones y las acciones se caracteriza por la existencia de pactos entre miembros del gobierno, a través de canales regulares.

Así, el poder estaba dividido entre el Ecuador y el Perú. Cada parte peleó por sus propios intereses. El Perú quería completar la demarcación de límites establecida por el Protocolo de Río; y el Ecuador deseaba un acceso libre y soberano al río Amazonas.

Dentro de los conceptos organizadores<sup>49</sup> del modelo de política gubernamental se puede considerar lo siguiente: A) El actor gubernamental es un conjunto de jugadores particulares, y las posiciones definen tanto lo que los jugadores pueden hacer como lo que deben hacer. B) Lo que determina la postura de cada jugador son sus percepciones y prioridades, sus fines e intereses. Estas instancias superpuestas constituyen las apuestas en base a las cuales se desenvuelven los juegos. Dichas apuestas constituyen una agrupación de los intereses individuales relativos a la cuestión del momento. A la luz de las mismas, un jugador decide su postura ante dicha cuestión. Otro factor que determina la postura del jugador son los plazos y los acontecimientos que plantean cuestiones y los fuerzan a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos. C) Lo que determina el impacto de cada jugador es el poder que es una mezcla elusiva que contiene por lo menos tres elementos: ventajas para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los dos ingredientes anteriores. D) Los individuos cuyas posturas y movimientos tienen gravitación son jugadores en posiciones dadas, que los insertan en canales de acción. Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones con respecto a una cuestión específica. Así, las reglas del juego se sustentan en la Constitución, los estatutos, las interpretaciones de las cortes, las órdenes ejecutivas, las convenciones, e incluso, la cultura.

Como ya se mencionó el modelo de la política gubernamental considera a varios actores como jugadores, jugadores que no sólo atienden cuestiones estratégicas específicas,

---

<sup>49</sup> *Ibid*, ps. 239-248.

sino también diversos problemas intra-nacionales. Así, los países garantes fueron actores importantes, pero es necesario destacar lo que dice David Scott Palmer: “Al contrario de Ecuador, que adoptó desde las primeras negociaciones con Perú una estrategia... de consultar con los actores domésticos claves en cada etapa del proceso, Perú mantuvo las negociaciones muy restringidas a pocos individuos directamente involucrados”<sup>50</sup>. A pesar de esto, en los dos países se tuvo la intervención de actores importantes de la sociedad en el llamado proceso de Paz entre Ecuador y Perú.

Es muy probable que el Presidente [Mahuad] haya apelado al temor de las Fuerzas Armadas de enfrentar una guerra con el Perú en condiciones de desventaja, como también haber prometido que su papel en la sociedad no cambiaría con la firma de la paz. Las Fuerzas Armadas se unieron a la iniciativa de Mahuad, lo cual fue un factor importante en la decisión de muchos políticos de aceptar el fallo.<sup>51</sup>

De tal manera, la toma de decisiones en este caso fue un proceso político porque hubo: una diversidad de fines y valores que debieron reconciliarse antes de alcanzar una decisión, la toma de decisiones políticas fue un proceso hecho de conflictos y consensos. La aceptación del Protocolo de Río de Janeiro como instrumento válido, por parte del Ecuador; la aceptación de que había un problema territorial no definido, por parte del Perú; los impasses expresados; las diferencias en la demarcación en el sector de la Cordillera del Cóndor, la aprobación del acuerdo por parte de los Congresos; entre otros acontecimientos, estuvieron plagados de inconvenientes.

Otro factor que ha determinado las posturas de los jugadores han sido los plazos y los acontecimientos que plantean cuestiones que los fuerzan a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos. Los países garantes de cierta manera condicionaron a los dos países a que se establezca un acuerdo en el menor tiempo posible ya que si se dilataba y las discusiones se entorpecían había la posibilidad de que los garantes no continúen con el proceso. Además, ante los

---

<sup>50</sup> David Scott Palmer, 1999, Op. cit., p. 47.

<sup>51</sup> Carlos Espinosa, 1999, “La negociación como terapia”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Desco, Fundación Kellog, Quito, p. 135.

problemas internos que habían en los dos países, se requería que se dé un arreglo inmediato.

Además, es conveniente tener presente las características del medio donde el juego se desenvuelve: incertidumbre y desorden acerca de lo que debe hacerse; necesidad de hacer algo; y consecuencias cruciales a partir de lo que en definitiva se haga, son estas características las que fuerzan a los hombres responsables a convertirse en jugadores activos.

Lo habitual es que existan individuos separados, con diferentes intenciones que suministran diversas contribuciones a una resultante<sup>52</sup>. La mayoría de las resultantes surgen de juegos entre jugadores que perciben distintas facetas de una cuestión y que difieren considerablemente en lo referido a la acción que preferirán. Raramente las acciones se siguen de una doctrina con la que todos los jugadores estarían de acuerdo. Y, las acciones consistentes en una serie de partes que emergen de una serie de juegos raramente reflejan una estrategia gubernamental coordinada y por ende no se prestan a ser interpretadas como signos consistentes.

Haciendo referencia al proceso de paz, el resultado de la disputa no fue lo que cada parte buscaba porque había un peso y una capacidad de cada país para negociar; de tal manera que el kilómetro cuadrado de Tiwintza, que se otorgó al Ecuador en el territorio peruano, resultante de las negociaciones, no fue lo que esperaban ni era el objetivo de ninguno de los dos países al inicio de las conversaciones de paz.

De otro lado, “cada jugador se concentra, no en la totalidad del problema, sino más bien en la decisión que hay que tomar mañana”<sup>53</sup>. En consecuencia, en el contexto de la realización de políticas se centra en el cómo hacer para preservar la libertad de movimiento hasta que el tiempo clarifique las incertidumbres y el cómo hacer para que otros se sumen a la coalición. Pero la necesidad de forjarse un consenso que respalde la

---

<sup>52</sup> Ibid, p. 251.

<sup>53</sup> Ibid, p. 253.

política preferida requiere, con frecuencia, cierta elasticidad. Además, casi nunca se dispone de la información referida a los detalles de las diferencias en las percepciones y prioridades, dentro de un gobierno y con respecto a una cuestión determinada.

Con respecto al tema, tanto el Ecuador como el Perú trazaron sus políticas y realizaron sus estrategias para preservar la libertad de movimiento, que necesitaban, hasta que el tiempo clarificó las incertidumbres; “Cuando Jamil Mahuad asumió la presidencia el 10 de agosto de 1998, optó por prolongar las negociaciones. Su objetivo era atender con mayor empeño la necesidad emocional de una presencia en el Alto Cenepa para que el acuerdo de paz fuera viable”<sup>54</sup>. Por otro lado, ambas partes intentaron sumar, para cada lado, una coalición favorable que les permita conseguir gran parte de sus objetivos. Lo que se pretendía en este caso era el de conseguir posturas favorables tanto interna como internacionalmente para cada lado. Además, las partes sabían que, ante la necesidad de forjarse un consenso que respalde sus políticas, se requería de cierta elasticidad en sus propósitos.

En ese momento [cuando la participación presidencial entró en escena], las negociaciones fueron bloqueadas por los dos presidentes. La razón entre otras, fue tener tiempo para formular una solución que al mismo tiempo que confirmara el Protocolo de Río de Janeiro, generara una imagen aceptable para la sociedad ecuatoriana, tan dependiente del valor simbólico e integrador de la frontera en la identidad nacional.<sup>55</sup>

Finalmente hay que mencionar, y de hecho se vio que fue así, que casi nunca se dispuso de toda la información referida a los detalles de las diferencias en las percepciones y prioridades dentro de los múltiples actores involucrados en el proceso de paz entre el Ecuador y el Perú.

---

<sup>54</sup> Ibid, p. 133.

<sup>55</sup> Adrián Bonilla, 1999, Op. cit, p. 28.

### 3.3 El decisivo año 1995 y el cambio de Intereses y Posiciones.

El año de 1995 es considerado como clave en la resolución del problema limítrofe entre Ecuador y Perú. Ambos países, hasta entonces, mantenían posiciones irreconciliables en el punto de la demarcación de los territorios fijados en 1942.

En el Ecuador, hasta 1995, había mucho interés en el tema limítrofe, sobre todo por los políticos. El asunto territorial con el Perú fue un juego político<sup>56</sup>. Los políticos veían, en el tema limítrofe, un instrumento válido para obtener votos; también había intereses de las Fuerzas Armadas sobre el presupuesto del Estado que era destinado a la defensa, porque la soberanía y sobrevivencia de la patria estaban por delante de cualquier asunto. Por este motivo los militares conseguían recursos para capacitarse y prepararse para una eventual guerra con el Perú<sup>57</sup>.

La historia del Ecuador indica que desde la independencia ha tenido problemas internos. Hay desintegración y tanto Guayaquil como Quito y Cuenca tienen sus propios intereses en lo político, económico y social. Así, existen tres polos de desarrollo bien marcados y es un país muy complejo. El tema del problema con el Perú era el único que aglutinaba e integraba a todos, y algo muy importante, esto permitía gobernar, es decir, se volvía gobernable el país cuando se lo concentraba bajo el asunto con el Perú.<sup>58</sup>

Así, “hasta 1995, el Ecuador y sus autoridades estaban atrapados en la obligación de declarar, en su política, la recuperación de los territorios usurpados. La recuperación de territorios nunca fue un objetivo nacional, pero si una necesidad política el de reclamar”<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada a Mario Rivadeneira, en la Cámara de Comercio de Quito, el martes 11 de noviembre del 2003. Fue presidente de la Comisión de Integración Fronteriza.

<sup>57</sup> Entrevista realizada a Carlos Abad, en la Cancillería Ecuatoriana, el viernes 5 de diciembre del 2003. Fue la segunda autoridad en la Embajada Ecuatoriana en el Perú, en el momento de la firma de la paz..

<sup>58</sup> Entrevista a Carlos Abad.

<sup>59</sup> Entrevista realizada a Fernando Bustamante, en la Universidad San Francisco de Quito, el viernes 30 de enero del 2004. Fue integrante de la Comisión de Seguridad y Medidas de Confianza Mutua.

Con la aceptación del Protocolo de Río de Janeiro, por parte del Ecuador, cambia la posición jurídica ya que se dice por primera vez que el instrumento del Protocolo existe jurídicamente, que estaba vigente y que se lo podía poner en ejecución<sup>60</sup>. Además con este reconocimiento se cristalizaba verdaderamente uno de los objetivos principales del Ecuador que era el de la navegación por el Río Amazonas puesto que dentro del Protocolo había la posibilidad de negociar un tratado de navegación. Por otro lado, Fernando Bustamante afirma que no cambió el interés ecuatoriano sino que a partir de 1995, con la Guerra del Cenepa, se hizo posible plantear, lo que era un objetivo nacional desde 1948, esto es el de cerrar la frontera.

Entre 1961, cuando se establece la posición de la nulidad, hasta 1995, es decir durante 34 años el Ecuador estuvo atrapado en una posición, en la cual, se veía obligado a proclamar que quería recuperar los territorios, sus autoridades y sus gobiernos estaban obligados. Hay que decir también, que ya en el gobierno del general Rodríguez Lara hubo esfuerzos intensos de la diplomacia y militares ecuatorianos para ver cómo podían replantear el problema y cómo se podía crear una situación política que permitiera poder volver a negociar el asunto. Pero tanto Rodríguez Lara como la Junta de militares no pudieron hacerlo por algunas razones, entre las cuales estaba el que los militares a finales de la década del setenta, estaban entregando el poder recibido a los civiles y no querían ser vistos como traidores al haber negociado el cierre de la frontera.<sup>61</sup>

El cambio de posiciones en la política exterior de los dos países, y en especial en el tema limítrofe, fue consecuencia de algunos factores tales como la guerra, nuevas generaciones, intereses norteamericanos, nuevas técnicas de delimitación, aspiraciones políticas del presidente peruano, relación histórica y social, complementación económica entre los dos países, actitud de empresarios, integración fronteriza, entre otros.

---

<sup>60</sup> Entrevista a Carlos Abad.

<sup>61</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

La Guerra del Cenepa fue ganada por el Ecuador, o al menos esa fue la percepción del pueblo ecuatoriano. “En 1995, el Ejército ecuatoriano estaba ansioso de vengar su pobre actuación en el conflicto de 1981”<sup>62</sup>.

Entre 1983 y 1994 el balance militar entre Perú y Ecuador estaba a favor del segundo. Comparando los gastos de defensa en dólares constantes en 1985 y 1994, el gasto total del Perú declinó un 13% (\$ 842 millones a \$ 730 millones), mientras que el incrementó ecuatoriano fue del 58% (\$ 373 millones a \$ 589 millones)... [Además] las diferencias salariales militares también favorecían al Ecuador... un general ecuatoriano ganaba casi tres veces a su contraparte peruano (\$ 1470 cf. \$ 550)... En 1995 a diferencia de 1981, las fuerzas ecuatorianas estuvieron mucho mejor entrenadas y equipadas que sus contrapartes peruanas, las cuales fueron incapaces de desalojar a los militares ecuatorianos de la mayoría de posiciones en el área de disputa y perdió al menos 9 aviones y helicópteros por parte del fuego enemigo en el proceso.<sup>63</sup>

Al defender y repeler a las fuerzas peruanas, así como, el mantener las posiciones y los destacamentos, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas salieron con honor de la guerra.

Lo que impidió una reacción severa al abandono de la salida soberana al Amazonas fue el cambio que sufrió la visión del tema territorial a raíz de la guerra de 1995. La victoria del Alto Cenepa provocó una redefinición del problema con el Perú. Por un lado, algunas fuentes de opinión como el Diario Hoy concluyeron que Ecuador había recuperado su honor, por lo que era posible un acuerdo de paz realista basado en el Protocolo de Río.<sup>64</sup>

Al ganar la guerra, las FF.AA. permitieron que se hable del conflicto limítrofe y del cierre de la frontera. “Lo que produjo ese cambio fue que las FF.AA sentían haber cumplido con su deber de defender a la Patria y así saldaban una vieja cuenta de honor que había quedado abierta en 1941 con la invasión peruana al Ecuador”<sup>65</sup>. “En 1995 se lavó el honor de las FF.AA., por lo tanto podían presentarse a la opinión pública, no como resultantes de una derrota, sino como los que se tomaron la revancha de 1941. Ahora ya podían actuar.”<sup>66</sup>

<sup>62</sup> David Scott Palmer, 1999, p. 52.

<sup>63</sup> David Scott Palmer, 2003, “The Peru-Ecuador border dispute and the Weight of History: Getting to Yes and staying on track”, Boston University, ps. 3-4.

<sup>64</sup> Carlos Espinosa, 1999, Op. cit, ps. 127-128.

<sup>65</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>66</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

Aunque los militares nunca explicaran porque la retención de los puestos militares era indispensable para la dignidad nacional, la lógica de ese enunciado es fácil reconstruir. A parte de estar ligado al éxito o fracaso en la guerra, el honor nacional de un país depende del reconocimiento del valor de esa nación por otras naciones. Desconocer la defensa exitosa de los puestos militares del Alto Cenepa durante la guerra, era una afrenta contra el Ecuador. El honor, ... , siempre había sido un tema muy sensible para el Ecuador por la deshonra que significó la derrota del 41.<sup>67</sup>

Algo similar a la de los militares era la situación de la diplomacia ecuatoriana ya que había la sospecha siempre de que los diplomáticos ecuatorianos habían entregado la Amazonía en Río de Janeiro. Por lo tanto, la diplomacia tenía un problema allí. Así los militares derrotados en 1941 y en 1981, y los diplomáticos sospechosos de traidores tenían que buscar una manera de crear una situación política en la que pareciera que no estaban cerrando el tema; y es precisamente, el haber ganado la guerra, lo que les dio la posibilidad de aquello.<sup>68</sup>

Otro factor que ayudó al cambio es el aspecto generacional<sup>69</sup>. Para la generación que vivió la invasión peruana de 1941, el asunto de la guerra fue un verdadero problema, un dolor grande. La siguiente generación, fue educada en base a la no aceptación del Protocolo de Río de Janeiro, a su nulidad, a su invalidez. Así esta segunda generación estuvo muy influenciada por aquella que vivió de cerca el problema. En cambio, la tercera generación ya ve de lejos el problema limítrofe y empiezan a hablar de otros asuntos tales como la apertura económica, la globalización, el desarrollo económico y los problemas internos del país. Los intereses habían cambiado.

En una investigación realizada por Durán Barba<sup>70</sup>, en 1992, se destaca lo siguiente: Los prejuiciados contra el Perú son proporcionalmente más numerosos, entre las mujeres; entre los mayores de 53 años y menos en los que tienen entre 18 y 27 años y en los estratos sociales más bajos y en el nivel educativo sin educación primaria. La intensidad

<sup>67</sup> Carlos Espinosa, 1999, Op. cit, p. 129.

<sup>68</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

<sup>69</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>70</sup> Carlos Malpica Faustor, Alvaro González Riesle, 1999, "Imágenes internacionales Perú-Ecuador", en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Desco, Fundación Kellogg, Quito, p. 262.

del prejuicio antiperuano es menor en los estratos mejor informados y mayor en los que tienen menos información sobre el Perú. En general, mostraron aversión hacia el Perú el 74% de los encuestados, pero el 84% quieren una solución definitiva con respecto al Perú en la población encuestada.

Otro elemento importante que favoreció al cambio fue la predisposición de los EE.UU. referente al problema fronterizo. “Los intereses de los Estados Unidos exigieron que los dos países en disputa se alinearan con los planes de la potencia mundial ya que el problema entre Ecuador y Perú podía representar una interrupción del flujo contante entre el norte y el sur de América”<sup>71</sup>.

La actitud de los Estados Unidos fue muy activa con respecto a la solución del conflicto ecuatoriano peruano, y esto tenía que ver con el libre comercio, y además, respondía a un proceso hemisférico que venía desde la década de los ochenta, el cual consistía en un proceso de paulatina mitigación de todas las amenazas y conflictos de tipo convencional que venían quedando desde el siglo XIX. Así hay que anotar que en las décadas del 80 y del 90; Chile y Argentina liquidan todos sus compromisos pendientes; también se arreglan los problemas territoriales de Centro América como son los casos de Honduras y Nicaragua, y de El Salvador y Honduras. De tal manera, todo proceso de liquidación de los problemas crea en todos los países americanos, la idea de que los problemas territoriales son un anacronismo y debían ser terminados. Un nuevo libreto comercial (ALCA) aparece en la región, y todos los países americanos deben alinearse a esta doctrina. Por lo tanto, los problemas territoriales son vistos como disfuncionales en este nuevo contexto. Además, EE.UU. en los años 90 impulsa la comunidad de regímenes democráticos.<sup>72</sup>

El trabajo del Embajador del Ecuador en Washington D.C. en 1995 fue muy importante. Se había concluido que para ganar o recuperar el territorio perdido era necesario ganar una guerra al Perú, lo cual no era factible. Edgar Terán le propuso al Departamento de

---

<sup>71</sup> Entrevista a Carlos Abad.

<sup>72</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

Estado americano, que al ser los EE.UU. garantes del Protocolo de Río de Janeiro, ellos debían tomar el liderazgo y liquidar el problema, el cual era una espina en Latinoamérica; y consiguió que el Departamento de Estado designe a un embajador muy prestigiado como era el Embajador Luigi Einaudi para que ponga en marcha un proceso de paz.<sup>73</sup>

En 1997, la experiencia del Ministro de Relaciones Exteriores [del Ecuador], el doctor José Ayala Lazo y su habilidad para lograr control independiente sobre la posición intra ecuatoriana en las discusiones bilaterales,... dieron ventaja al Ecuador. El país recibió adicionalmente la ayuda de la presencia como Jefe de la Comisión Negociadora del Embajador Edgar Terán, ex jefe de la misión en Washington, una persona íntimamente relacionada con discusiones sobre la materia desde el inicio del conflicto en 1995.<sup>74</sup>

El rol cumplido por el Embajador Luigi Einaudi, como representante de los Estados Unidos, en su condición de Garante, fue decisiva en el proceso de paz. “El Embajador Luigi Einaudi fue el articulador de una estrategia diplomática que logró involucrar al gobierno de los Estados Unidos... El Embajador Einaudi concertó con los países garantes una posibilidad efectiva de acción tendiente a desescalar el conflicto y a generar soluciones”<sup>75</sup>.

Sin la persistencia [del Embajador Luigi Einaudi], tenacidad, involucrimiento, los ecuatorianos y los peruanos no habrían firmado y ratificado un acuerdo.... En el caso del problema limítrofe entre Ecuador y Perú, el acuerdo no habría sido alcanzado sin la presencia continua del Embajador Einaudi entre los representantes de los garantes y sin el constructivo y creativo involucramiento de los presidentes de los dos países en la crucial coyuntura en el tramo final de las negociaciones.<sup>76</sup>

Otro elemento que ayudó al cambio fue la forma como se delimitaban las fronteras. Así, por un lado, la estrategia de la nulidad del Protocolo tuvo muchos problemas en ser sostenida. En los años 60, hubo la Conferencia de los Tratados en las Naciones Unidas,

<sup>73</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>74</sup> David Scott Palmer, 1999, Op. cit, p. 46.

<sup>75</sup> Francisco Rojas Aravena, 1999, “La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Desco, Fundación Kellog, Quito, p. 78.

<sup>76</sup> David Scott Palmer, 2003, Op. cit, ps. 13, 15.

en la cual se estableció que todos los territorios conseguidos o conquistados por la fuerza son nulos. Pero a su vez, en esta misma conferencia se estableció que se aceptaba el principio jurídico, pero desde esa fecha en adelante. Con esto la postura de la nulidad decayó, quedando sin sustento la propuesta ecuatoriana. Por otro lado, las delimitaciones que estableció el Protocolo de Río de Janeiro fueron hechas con una técnica antigua, que consistía en que si los pies se mojaban, se reconocía que había un *divortium aquarium*. Esta técnica fue variando con el tiempo, y ya con ayudas satelitales y geológicas se determinó que dicho *divortium aquarium* no existía, por lo tanto la tesis ecuatoriana perdía su principal defensa.<sup>77</sup>

Otro factor que incidió fue la decisión y empuje, respecto al tema limítrofe, que le imprimió el Presidente peruano Alberto Fujimori. Se había puesto como objetivo que al terminar su mandato debería estar solucionado el conflicto con el Ecuador.<sup>78</sup>

A comienzos de 1995, el gobierno peruano tenía muchos problemas internos, la bonanza y el modelo económico empiezan a decaer. Al estar próximas las elecciones y habiendo la posibilidad de obtener un nuevo mandato, Fujimori junto a Montesinos y los militares, habían concluido que se necesitaba un acontecimiento que aglutine a los peruanos en respaldo al Presidente Fujimori, y precisamente, el tema fronterizo reunía las condiciones necesarias para que tal objetivo se produzca y con ello Fujimori pudiese ganar las elecciones. Así, los militares peruanos, afirmaban que con una inversión pequeña y tomando en cuenta que el ejército peruano era muy superior al ecuatoriano, en unos pocos días, se podía doblegar a las fuerzas ecuatorianas acantonadas en la frontera. De tal manera, una victoria en defensa de la patria haría que Fujimori gane las elecciones. Pero, el plan no salió como lo habían planeado, el tiempo empleado en la guerra fue muchísimo mayor al programado, además el gasto militar se había incrementado demasiado, teniendo que poner en la frontera a jóvenes militares sin la debida experiencia. La estrategia no había salido según lo previsto.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Entrevista a Carlos Abad.

<sup>78</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>79</sup> Entrevista a Carlos Abad.

En Perú, el Ejército era un aliado institucional muy importante de la administración sin partido de Fujimori. No obstante, sobrestimó su capacidad de responder en forma efectiva -lo cual pudo arruinar dramáticamente sus proyectos de reelección presidencial en abril de 1995- después de un debilitante enfrentamiento con las guerrillas de Sendero Luminoso a lo largo de la década anterior y los años de déficit debido a las continuas crisis económicas que trajeron gobiernos civiles ineptos.<sup>80</sup>

En los noventa, referente a los conflictos limítrofes, “los analistas geopolíticos militares empiezan a darse cuenta de que son conflictos [los limítrofes] de insostenible legitimidad a largo plazo y que empiezan a implicar costos altos”<sup>81</sup>.

Una de las motivaciones de los negociadores ecuatorianos y de los garantes, era el de desmilitarizar a los países. EE.UU. veía al gasto militar como un gasto absurdo cuando había necesidades en los sectores de lo social y de educación. Se puso mucho interés en reducir dramáticamente el gasto militar. Para el Ecuador era un asunto muy delicado ya que el problema con el Perú era la justificación para poder tener submarinos, aviones y mayor presupuesto asignado. Por el lado peruano, Fujimori tomaba las decisiones con una claridad y firmeza impresionantes, ordenó el recorte del presupuesto militar peruano.<sup>82</sup>

Un elemento importante a ser expuesto es el de la significativa vinculación histórica y de familias entre Ecuador y Perú. La relación entre las familias ecuatorianas y peruanas fue muy intensa, sobre todo en la esfera de las aristocracias de los dos países. La fuerte relación empezó en el siglo XIX y se prolongó hasta los años cincuenta. Los vínculos de educación, matrimonios, relaciones comerciales y económicas entre los dos países fue una relación muy normal, así la relación entre Ecuador y Perú ha sido una relación tradicional. Sobre todo con la Costa ecuatoriana y mayoritariamente con la ciudad de Guayaquil. Por ejemplo, la esposa del Presidente Gustavo Noboa, estudió en el Perú.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> David Scott Palmer, 1999, Op. cit, p. 52.

<sup>81</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

<sup>82</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>83</sup> Entrevista a Carlos Abad.

Nos hemos preguntado por qué tanta gente de Piura envía a sus hijos a estudiar a la Universidad de Cuenca y alguna también a la de Guayaquil? No es únicamente por el nivel académico y el costo relativamente más accesible para los norteños sino porque, en realidad, les es casi natural tal tráfago de gente. Siempre se mantuvo una estrecha relación con el sur ecuatoriano, por ejemplo, durante el Virreinato, las mujeres piuranas iban al Convento de las Carmelitas de Loja, lo cual, en términos contemporáneos, sería los jóvenes a la universidad. Esto muestra que se vive una fuerte vinculación dinamizada por la facilidad de comunicación, una visión que no es solamente nuestra, del norte peruano, sino que también es una percepción de la gente de Loja, “la natural, geográfica e histórica interdependencia de los pueblos de la frontera norte del Perú y sur del Ecuador” (Castillo 1997: xii).<sup>84</sup>

En el sector fronterizo entre Ecuador y Perú no existe una división. La salud y la educación son aspectos que están muy interrelacionados. Peruanos se curan y educan en Ecuador mientras que los ecuatorianos hacen lo mismo en Perú. También los indígenas fronterizos están integrados, tal es el caso de los Záparos, que luego de la paz, inmediatamente fueron a visitar a sus familias en el Perú. Para ellos, la frontera es un mismo territorio.<sup>85</sup>

La continuidad espacial tuvo su correlato humano. Desde siempre, los pobladores de estas regiones se vincularon para aprovechar las posibilidades y recursos de una precaria, pero, por lo mismo, rica economía natural. Por la costa, el mar ha sido, sin lugar a dudas, el elemento cohesionador de la vida regional: la pesca fue la actividad principal y mantuvo en contacto los diferentes espacios regionales.<sup>86</sup>

Manteniendo al margen del gobierno virreinal, el hoy norte peruano y el sur del Ecuador, sin ninguna producción económica eje (como fueron la minería en el sur y los obrajes norandinos) se articuló lentamente por la comercialización de productos agropecuarios y de recolección: quinina, tabaco, cacao, jabón algodón, entre otros, circularon desde dentro de la región, sierra y ceja de selva, hacia afuera y por la costa por la ruta de tierra y de cabotaje, en sentido transversal, hacia Lima.<sup>87</sup>

<sup>84</sup> Susana Aldana Rivera, 1999, “El norte del Perú y el sur del Ecuador, entre la región y la nación”, en Adrián Bonilla ed, *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Desco, Fundación Kellogg, Quito, p. 173.

<sup>85</sup> Entrevista a Carlos Abad.

<sup>86</sup> Susana Aldana Rivera, 1999, Op. cit, p. 173.

<sup>87</sup> Ibid, p. 174.

Por otro lado, los empresarios ecuatorianos siempre han estado conscientes de que en la frontera con Perú se da un intercambio. La zona sur del Ecuador ha abastecido, con una cantidad de productos alimenticios, al norte del Perú porque hay una complementación importante. El norte del Perú es árido y poco productivo agrícola. En el sur del Ecuador las provincias fronterizas tienen potencial agrícola y de ganado. Hay mayor complementariedad entre Ecuador y Perú que entre Ecuador y Colombia. Así, de no haber habido el problema limítrofe con el Perú la lógica alianza del Ecuador debió y debe ser con el Perú. El intercambio comercial y la complementariedad con el Perú son aspectos muy significativos.<sup>88</sup>

Con economías complementarias y una simetría básica en recursos y necesidades, Ecuador y Perú, apoyaron sus oportunidades de éxito en convertir un sólido y equitativo tratado de paz en un permanente proceso de paz a través del desarrollo.<sup>89</sup>

A nivel de la economía y del comercio, el intercambio entre Ecuador y Perú, siempre se ha dado, pero había la necesidad de tener una seguridad para comercializar y realizar negocios entre los empresarios. En tiempos de la dictadura militar de Velasco Alvarado, en el Perú, muchos peruanos salieron de su país vendiendo sus propiedades y sus empresas. El Ecuador fue el país que les acogió y sobretodo se localizaron en la ciudad de Guayaquil, durante el período de la dictadura militar. En Guayaquil establecieron algunos negocios y las relaciones con los ecuatorianos se fortalecieron.<sup>90</sup>

Además el sector empresarial ecuatoriano ya había probado lo que era una apertura comercial con Colombia y Venezuela en el año 1992. Así, a una parte del sector empresarial ecuatoriano se le había quitado el miedo a la apertura y, en otros casos se dieron cuenta de que había grandes posibilidades y oportunidades al abrirse el mercado peruano. De tal manera el sector empresarial ecuatoriano veía con muy buenos ojos y positivamente la apertura comercial con el Perú. Y a pesar de que el sector empresarial

---

<sup>88</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>89</sup> David Scott Palmer, 2003, Op. cit, ps. 21-22.

<sup>90</sup> Entrevista a Carlos Abad.

ecuatoriano no se involucró proactivamente si apoyaron pasivamente la integración y el proceso.<sup>91</sup>

Si bien los empresarios apoyaron en forma pasiva, esa actitud ya fue un apoyo al proceso. Se debiera preguntar qué hubiera pasado si los empresarios se oponían al proceso de paz?. De otro lado, los empresarios sabían que había un comercio en crecimiento entre Ecuador y Perú, pero sobre todo, había una perspectiva de crecimiento. Además, los empresarios tenían cálculos económicos ya que querían ganar mercados, por un lado, y por otro, no querían pagar las cuentas y facturas de una guerra.<sup>92</sup>

Finalmente se debe tocar el asunto de los 3.000 millones de dólares, como incentivo, para llegar a un acuerdo de paz. Había la expectativa razonable de que al desarrollar proyectos en conjunto, los países podrían obtener 3.000 millones de dólares.<sup>93</sup> Es decir esta cantidad era la cifra potencial que podían alcanzar los dos países con el arreglo limítrofe.<sup>94</sup>

Lamentablemente, luego de la guerra del 95, tanto en Ecuador como en Perú entraron en crisis profundas. Perú tuvo un problema de carácter político mientras que Ecuador entró en una crisis política y económica. En Ecuador con la guerra había empezado el descalabro económico que se dio en 1999. De no haber sido así, la posibilidad de integración y de entendimiento, así como el aprovechamiento de la paz hubiera sido mucho mayor al que efectivamente se dio.<sup>95</sup>

De tal manera como se ha podido apreciar, la última década del siglo veinte, fue una etapa en la historia de los dos países andinos en la cual se sucedieron hechos decisivos que lograron conseguir el cambio de las posturas tradicionales con respecto a sus estrategias y políticas exteriores; nuevas posturas que obedecían a cambios en los

---

<sup>91</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>92</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

<sup>93</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

<sup>94</sup> Entrevista a Fernando Bustamante.

<sup>95</sup> Entrevista a Mario Rivadeneira.

objetivos y en los intereses tanto ecuatorianos como peruanos, así como también a los cambios a nivel internacional que se venían dando desde finales de la década de los ochenta y que estaban transformando el ámbito global al encaminarse a un sistema de estados democráticos que interactúan dentro de una economía liberal de mercado, caracterizada por una interrelación y flujos constantes tanto de bienes como de personas a nivel mundial.