

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
-FLACSO-

MAESTRIA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CON MENCIÓN EN GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

TÍTULO:

“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ ECUADOR-PERU
A PARTIR DEL CONFLICTO DEL ALTO CENEPA”

VERONICA PEÑA MONTERO

Quito, 23 de enero de 1999

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
-FLACSO-

MAESTRIA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CON MENCIÓN EN GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

Director: Doctor Adrián Bonilla

TÍTULO:

“EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ ECUADOR-PERU
A PARTIR DEL CONFLICTO DEL ALTO CENEPA”

VERONICA PEÑA MONTERO

Quito, 23 de enero de 1999

*Este esfuerzo lo dedico a Nelson y
a mis hijos Mikaela y Bernardo que
son la razón de mis días*

y

*Agradezco a mi tío Bayardo Tobar por
su constante y valioso apoyo académico*

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

I. ESTRUCTURA DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DE PAZ

Introducción

- I.1 El incidente bélico del Alto Cenepa
 - I.1.1 Distintas percepciones del conflicto
- I.2 Estructura de la decisión (*quienes*)
 - I.2.a El Presidente de la República
 - I.2.b El Frente Militar
 - I.2.c El Consejo de Seguridad Nacional
 - I.2.d El Presidente Jamil Mahuad <Líder predominante>

CAPITULO SEGUNDO

II DINÁMICA DEL PROCESO DECISORIO

Introducción

- II.1 Factores condicionantes de la Política Exterior
 - II.1.1 Factores externos
 - II.1.1.a El contexto internacional post-guerra fría
 - II.1.1.b La era globalizada
 - II.1.1.c La integración regional
 - II.1.1.d El mundo sin fronteras
 - II.1.1.e La política exterior de los Estados Unidos frente a América Latina
 - II.1.1.f Los Garantes

II.1.2 Factores Internos

- II.1.2.a. El escenario político doméstico y la formulación de la política exterior
- II.1.2.b. Sistema político-democrático
- II.1.2.c. La situación política de los 90' y las nuevas generaciones

CAPITULO TERCERO

III CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES

Introducción

- III.1 Firma del Acuerdo de Paz de Itamaraty y el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro
- III.2 La Diplomacia Presidencial y el carácter vinculante del pronunciamiento de los Garantes
- III.3 El Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú
- III.4 El papel de la Cancillería
- III.5 El papel de las Fuerzas Armadas
- III.6 El papel de los medios de comunicación
- III.7 El papel de actores sociales

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El lunes 26 de octubre de 1998, Ecuador y Perú iniciaron un nuevo capítulo en la historia de las relaciones bilaterales al firmar, en Brasilia, un acuerdo definitivo de paz, luego de más de medio siglo de tensiones y enfrentamientos. El acuerdo de paz, a su vez, es el resultado final de un complejo proceso de negociaciones que se inicia después del enfrentamiento bélico en el Alto Cenepa, en 1995, y constituye el objeto de la presente investigación.

El proceso de negociaciones es analizado no sólo a la luz de las declaraciones y de las "evidencias", sino también a través de la penetración en el terreno que Roberto Russell llama "la caja negra" del Estado o, más concretamente, la "caja negra" de la estructura y del proceso decisorio de las negociaciones; y, por otro lado, a través de los "lentes conceptuales" por los que se observan las "evidencias", como lo plantea Graham Allison en sus modelos.

Se trata, en efecto, de una aproximación al estudio del proceso de toma de decisiones en la política exterior ecuatoriana durante las negociaciones de paz con el Perú, bajo algunas premisas: **la estructura**, es decir la identificación de los formuladores de la política exterior; **la dinámica del proceso** de toma de decisiones a través de la identificación de factores que incidieron en la política exterior ecuatoriana; y, **las características del proceso** de negociaciones, destacando las variables que afectaron a la formulación de las políticas decisoras.

El plan de exposición consta de cuatro capítulos:

En el primero, se pone énfasis en la estructura de la toma de decisiones: el **quién** de la política exterior durante el proceso de las negociaciones o los

actores gubernamentales domésticos investidos de la capacidad para comprometer los recursos de la sociedad y evitar que la decisión sea revertida. En el inicio y posterior evolución de las negociaciones se revela, por un lado, cambios cualitativos importantes en los actores fundamentales: Fuerzas Armadas, Cancillería y sectores de la sociedad; y, por otro lado, que los actores gubernamentales actuaban, por primera vez, conjuntamente en la toma de decisiones: desde una perspectiva intra-estatal, el Presidente de la República era sólo el portavoz oficial de las grandes decisiones que se tomaban en el Consejo de Seguridad Nacional -COSENA-.

En el capítulo segundo, se analiza la dinámica del proceso decisorio o los factores -estímulos y/o condicionamientos-, tanto a nivel internacional como interno que, de una u otra forma, inciden en el proceso de toma de decisiones, que actúan como actores influenciables pero no como decisores finales.

Se enfatiza en la influencia sobredeterminante, para la culminación del proceso negociador en un acuerdo de paz, del contexto internacional, entendido como el conjunto de procesos involucrados dentro de lo que se llama la globalización, y que comprenden, desde el tránsito del mundo bipolar a un mundo unipolar hasta el fortalecimiento de los procesos de integración regional, pasando por el incremento de las relaciones multilaterales y los cambios en los paradigmas y las políticas de las relaciones internacionales; los cambios, por ejemplo, en los lineamientos de la política de seguridad hemisférica por parte de Estados Unidos y su interés comercial sobre los países de la región, tienen una influencia decisiva.

En el capítulo tercero, se identifican las características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior, es decir el <cómo> de la política exterior, bajo tres enfoques o niveles: primero, el de <unidad-fragmentación>, que sirve para medir el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio; segundo, el de <centralización-

descentralización> que sirve para medir el número de actores individuales e institucionales que participaron en ese proceso decisorio; y, tercero, el de **<crisis-normalidad>**, que determina el momento bajo el cual se tomaron las decisiones. Y, finalmente, el rol de la Cancillería, las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación y los actores sociales.

El capítulo cuatro contiene las conclusiones y recomendaciones con énfasis en las características de la política exterior ecuatoriana en una coyuntura de riesgo; las características de la estructura y dinámica del proceso decisorio durante las negociaciones de paz; y las experiencias que pueden servir de base para la formulación de políticas y la toma de decisiones. En las conclusiones se ensaya, además, la aplicabilidad de los modelos decisionales de Graham Allison.

CAPITULO PRIMERO

I. ESTRUCTURA DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL PROCESO DE NEGOCIACIONES DE PAZ.-

Introducción.-

El proceso de negociaciones de paz entre Ecuador y Perú se inicia en una situación de crisis, creada por los militares, con el enfrentamiento bélico en el Alto Cenepa

En este capítulo se intenta una aproximación al estudio del proceso de toma de decisiones en la política exterior ecuatoriana, a través del análisis de la estructura de la decisión: el quién o quienes hicieron la política exterior durante el proceso de las negociaciones de paz con el Perú, a partir del conflicto bélico de 1995. Es decir, los actores gubernamentales domésticos investidos de la capacidad para comprometer los recursos de la sociedad y así evitar que la decisión sea revertida. Son éstos quienes adoptan finalmente la decisión y conforman la llamada "unidad última de decisión", estructura que puede estar conformada por un líder predominante; un grupo sólo; o por actores múltiples autónomos.

I.1 El incidente bélico del Alto Cenepa.-

Coincidencia o no, en vísperas de celebrarse otro aniversario de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, se revela, a través de los medios de comunicación, la existencia de incidentes en la frontera con el Perú, escenario

muy cercano a Paquisha, sector donde tuvo lugar, en 1981, el último enfrentamiento militar con el país vecino. Efectivamente, esta versión es confirmada a través de un comunicado oficial del Ministerio de Defensa Nacional, en el cual se informa al país sobre dos incidentes producidos, el primero el 9 de enero de 1995, cuando una patrulla ingresó a territorio ecuatoriano, "en el sector del curso superior del río Cenepa, al norte del lugar denominado Cueva de los Tayos"¹, en una área no delimitada de la Cordillera del Cóndor; y, el segundo, el miércoles 11 del mismo mes y año, cuando otra patrulla formada por alrededor de 10 miembros, ingresó a territorio ecuatoriano, presumiblemente en busca de la patrulla perdida y abrió fuego contra los ecuatorianos, cuando éstos dieron la voz de alto. Ante estos hechos, la Cancillería ecuatoriana instruye a nuestro Embajador en Lima para que presente al Gobierno peruano su protesta por la presunta incursión de militares peruanos en territorio ecuatoriano, exhortando a una solución pacífica al conflicto por medio del diálogo. Previa a esta instrucción, el Consejo de Seguridad Nacional², presidido por el presidente Sixto Durán Ballén, se reunió en Palacio para analizar la incursión de patrullas peruanas y redactar un documento de reclamo, vía diplomática.

Al principio, tanto para ecuatorianos como para peruanos, estos incidentes eran percibidos como una escaramuza más, similar a otras que han ocurrido en el pasado en la frontera, coincidiendo casi siempre con la proximidad al 29 de enero, fecha de la conmemoración del Protocolo de Río de Janeiro. La prensa quiteña y limeña de esos días, registra opiniones de diplomáticos peruanos, ex-Cancilleres ecuatorianos y, en general, de la clase política de las dos naciones que opinan que el incidente en la frontera debía quedar en la instancia de coordinación de las autoridades militares locales de ambos países y no pasar a tratar el asunto a nivel político. Pero nadie

¹Comunicado oficial del Ministerio de Defensa Nacional, de jueves 12 de enero de 1995. Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

²El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los Ministros de Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Gobierno y Policía, y Economía, el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Comandantes de las Fuerzas Armadas.

presumió siquiera que estos incidentes serían el inicio de un conjunto de hostilidades, que día a día iban subiendo de tono para terminar en una guerra que duró algunas semanas, que involucró un número considerable de soldados y con un costo económico, que no tiene comparación con los enfrentamientos bélicos del pasado en las relaciones Ecuador-Perú.

El 26 de enero, tropas ecuatorianas atacan a personal militar peruano infiltrado en la cabecera del río Cenepa y se consolida la posición que se le conoce con el nombre de Base Norte. Al día siguiente, se desató una amplia ofensiva bélica por parte de las fuerzas peruanas en contra de los destacamentos militares ecuatorianos, ubicados en el sector oriental (Teniente Ortiz y Cueva de los Tayos). Comienzan las peticiones internacionales para que cesen las hostilidades. Los países garantes exhortaron, en Brasilia, a ambos países a evitar que la tensión fronteriza pueda desencadenar una guerra. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, visita Quito y luego Lima, en una misión que no tuvo mayores resultados, pues Fujimori rechazó la mediación de la OEA. El Papa Juan Pablo II y varios gobiernos piden un alto al fuego.

De otro lado, el Presidente del Ecuador, Sixto Durán Ballén, en cadena nacional, informó al país del ataque peruano, decretó el estado de emergencia nacional y expresó que se defendería el territorio ante todo y que no se daría "ni un paso atrás", lo que para los ecuatorianos constituyó un referente del llamado a la unidad nacional.

El 30 de enero, continuaban los enfrentamientos militares en la frontera: el Canciller ecuatoriano, Galo Leoro Franco, convocó a los Embajadores de los países garantes, en busca de una fórmula de consenso para poner fin a los enfrentamientos armados. En esta reunión se acordó decretar un cese al fuego a partir del 31, propuesta que inicialmente el Perú la aceptó y luego la rechazó. Asimismo, y por invitación de los países garantes, se acordó efectuar una reunión de alto nivel diplomático, con la presencia de los Vicecancilleres de Ecuador y Perú, en Río de Janeiro, a partir del 31.

La reunión de Vicecancilleres en Río se inicia en medio de los combates en la frontera. Mientras tanto, el gobierno ecuatoriano conformó seis misiones integradas por destacadas personalidades periodísticas, diplomáticas y políticas del país, presididas por el Presidente Durán Ballén, para viajar a Estados Unidos de Norteamérica, Venezuela, Uruguay, Paraguay, Brasil, Argentina, Chile y México e informar sobre la posición del Ecuador frente a los últimos sucesos en la frontera y para manifestar la disposición oficial de solucionar el problema mediante la negociación pacífica y en el marco de las normas del Derecho Internacional, de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas. A su regreso a Quito, declaró que el Ecuador "aceptará el cese de hostilidades pero sin retroceder de sus posiciones en el área de litigio". Las negociaciones entre Ecuador y Perú, con la mediación de los países garantes, terminaron en Río y pasaron a Brasilia. La guerra continuaba.

El lunes 13 de febrero, Perú decretó el alto al fuego unilateral, luego de que fuentes extraoficiales daban cuenta de la toma, por parte de tropas peruanas, de la base de Tiwinza, declaraciones que fueron desmentidas por el gobierno ecuatoriano. Los garantes recibieron con beneplácito el anuncio del alto al fuego y, el miércoles 15, los representantes de los países garantes presentaron una propuesta con la que se pretendía iniciar el proceso de separación de fuerzas, para lo cual se procedió al envío de expertos militares a la zona en conflicto. Al mismo tiempo, se inició una reunión de militares de los cuatro países garantes para preparar la misión observadora que supervise el cese al fuego.

En la madrugada del viernes 17, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Paz de Itamaraty, por el que se formalizó el alto al fuego, el envío de una comisión de observadores a la zona del conflicto, la creación de una zona desmilitarizada y el retiro de las tropas ecuatorianas y peruanas.

La Declaración de Paz de Itamaraty planteó el marco jurídico para resolver los desacuerdos entre los dos países: el Protocolo de Río de Janeiro. A partir de ese momento se reiniciaron las conversaciones sustantivas sobre la ejecución misma del Protocolo, estableciéndose los procedimientos para ello. Obviamente, a través de la Declaración se perseguía el cese inmediato al fuego en la zona del Alto Cenepa y la actuación de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú -MOMEPE-, a pesar de que los enfrentamientos en la zona continuaron. A más de ello, la Declaración revierte dos hechos fundamentales frente a la historia: 1) el reconocimiento por parte del Perú de la existencia de un problema limítrofe con el Ecuador; y, 2) el reconocimiento por parte del Ecuador de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro.

I.1.1 Distintas percepciones del conflicto.-

El Ecuador, por casi sesenta años, ha reclamado al Perú una salida soberana al río Amazonas y ha rechazado el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, por ser el resultado de la imposición de la fuerza y por adolecer de un error geográfico -la inexistencia del *divortium aquarum* previsto en el mencionado instrumento- que impidió su ejecución en la zona Zamora-Santiago. Mientras que Perú ha sostenido que no hay litigio territorial pendiente desde que en 1942 se firmó el Protocolo de Río de Janeiro y, por tanto, perseguían la demarcación definitiva de la frontera. Estas distintas percepciones originaron posiciones irreconciliables y el conflicto antes relatado.

Sin ir muy lejos, en el mismo incidente del Alto Cenepa, las posiciones ecuatoriana y peruana sobre los hechos han diferido en lo fundamental, esto es, en quién abrió fuego. Por una parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú afirma que los días 9 y 11 de enero “patrullas del Ejército que cumplían misiones normales de vigilancia en territorios peruanos ubicados en las inmediaciones del río Cenepa respondieron a los disparos de una patrulla

del Ejército ecuatoriano que se encontraba en la zona"³. Esta percepción es diametralmente opuesta a la versión que el Ejército ecuatoriano expuso en el comunicado oficial, referido en líneas anteriores, en el que se manifestaba que una patrulla peruana "penetró en territorio ecuatoriano por el curso superior del río Cenepa".

Algunos comentarios sobre las razones de estos enfrentamientos salieron a la luz pública. Entre ellos, se destacan los intereses políticos del Perú. Hubo coincidencia de opiniones a nivel interno en el Perú y a escala continental al decir que el Gobierno de Lima lanzó la campaña militar contra Ecuador en la frontera común, cuando era un secreto a voces la vinculación militar peruana con las redes de narcotráfico y en momentos en que la posibilidad de reelección de Fujimori comenzaba a perder fuerza. El objetivo final era conseguir un golpe publicitario que haría olvidar, a nivel interno, los problemas pendientes y levantaría la imagen de Fujimori ante los electores. El ex-Embajador de los Estados Unidos en Ecuador, entre los años 1988-1990, fue enfático al manifestar que este conflicto armado se ha desatado por los intereses políticos que existen en el Perú; de igual manera, el escritor Mario Vargas Llosa, en declaraciones formuladas al diario "El País", de España (9-II-95), habla de la caída en las encuestas de Fujimori, pero sobre todo pone énfasis en el "escándalo mayúsculo con nuevas pruebas sobre la colusión orgánica entre jerarcas del régimen y el narcotráfico", que comprometía al Viceministro del interior y al general del ejército del Perú. El articulista cubano Carlos Alberto Montaner, en declaraciones en el Miami New Herald, develó las razones de la agresión peruana: "las pruebas sobre la corrupción de los militares y la complicidad entre algunos de éstos y los narcotraficantes" y la caída de diez puntos, en una semana, de la candidatura de Fujimori a causa de la huelga de hambre de la señora Susana Higuchi, las denuncias de la revista "Oiga" y el deterioro de la economía peruana.

De igual forma, durante el proceso de negociaciones, al ²¹¹interior del Perú, un importante sector de la opinión pública criticó al Gobierno de Fujimori

³El Telégrafo, Guayaquil, 16 de enero de 1995.

y a la política del Perú frente al Ecuador. Por un lado, por haber suscrito la Declaración de Paz de Itamaraty que implicó un cambio en la política exterior peruana frente al Ecuador y, por otro lado, la obligatoriedad de sentarse en una mesa de negociaciones para tratar el diferendo territorial. Como se sabe, históricamente, la posición peruana frente al diferendo limítrofe fue la de mantener que dicho conflicto quedó satisfactoriamente resuelto con la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, el 29 de enero de 1942, instrumento que fue ratificado por las partes y aplicado en casi su totalidad, mediante actos prácticos de demarcación, a los cuales las propias partes atribuyeron carácter definitivo. El Perú siempre sostuvo que el Protocolo era un instrumento válido que debía ser cumplido y respetado.

A la luz de la lectura de la prensa escrita limeña y de algunos artículos publicados en la revista "Caretta" del Perú, se refleja que si bien, en un inicio, hubo una serie de pronunciamientos en contra del proceso, luego con el tiempo, se dio una actitud más positiva, tanto de sectores de la opinión pública y publicada⁴, como del mismo Gobierno. Con esto podría pensarse que finalmente, en el Perú, había mayor receptividad al mensaje ecuatoriano de "buscar una paz digna y mutuamente conveniente para los dos países". En esta línea se publicaron varios pronunciamientos constructivos, especialmente de sectores empresariales del Perú.

En cuanto a la actitud del Gobierno, podría ser que el ánimo del Presidente Fujimori era evitar un conflicto militar que gravitaría en los programas económicos y de inversiones, especialmente cuando el fenómeno de "El niño" golpeó duramente a la economía peruana. Sin embargo, también de acuerdo a lo que refleja la prensa peruana, parecería que subsistían sectores duros, especialmente de

⁴De acuerdo con el sociólogo Lautaro Ojeda, la "opinión pública" representa las opiniones y pensamientos generados por los medios de comunicación, habitualmente por los líderes de opinión que hacen público su criterio de manera regular (editorialistas y articulistas de periódicos y revistas); "opinión publicada", en cambio, es una opinión que condiciona la conducta y el criterio de los individuos en forma difícil de controlarlos (boletines de prensa, entrevistas, reportajes, declaraciones, etc.). El análisis de la "opinión publicada" permite agrupar las opiniones en tres propuestas sobre la firma del acuerdo de paz con el Perú: a favor del proceso, respaldo condicionado y, en contra del proceso.

las Fuerzas Armadas del Perú, algunos de cuyos elementos buscaban la revancha a la guerra del Cenepa.

Todos estos elementos, de una u otra forma, afectaron la marcha del proceso de negociaciones, tanto para que la apertura peruana no se haya presentado en todos los órdenes, cuanto para explicar la reacción de algunas poblaciones del Departamento de Loreto, incluido Iquitos, contrarias a que el Perú reconozca al Ecuador las concesiones a que estaría obligado en cumplimiento del propio Protocolo de Río de Janeiro. Se dice sin embargo, que las mencionadas manifestaciones de Iquitos en contra del Ecuador, obedecían al propósito de obtener ventajas del gobierno central para el desarrollo de esa región.

1.2 (Quiénes) Estructura de la decisión.-

1.2.a. El Presidente de la República Arq. Sixto Durán Ballén, a pesar de que no contaba con respaldo popular alguno y la situación política interna era de oposición al gobierno nacional, durante el conflicto bélico, con su acción y el éxito militar en la frontera, pudo unificar al país frente a la agresión peruana y darle al pueblo ecuatoriano el sentido de Nación. En un llamado a la unidad nacional, el Presidente Durán convocó, el 28 de enero, en el Palacio Nacional, a los ex-Presidentes y ex-Vicepresidentes de la República, donde asistieron el Doctor Rodrigo Borja, el Ingeniero León Febres Cordero, el Doctor Oswaldo Hurtado y los ex-Vicepresidentes Coronel Reinaldo Varea Donoso; el Doctor José Zavala Baquerizo; y, el Abogado León Roldos.

1.2.b. En el Frente Militar, el entonces Ministro de Defensa, General José Gallardo Román y los Comandantes Generales: General Jorge Ortega Espinoza del Ejército, Tnte. General Guillermo Chiriboga Vásconez de la Fuerza Aérea y, Vicealmirante Oswaldo Viteri Jerez de la Marina, fueron los estrategas de la acción militar en el Alto Cenepa; fueron quienes en forma sistemática desarrollaron los planes de defensa nacional y la consiguiente

preparación del país y de las tropas para enfrentar con éxito esa guerra no anunciada con el Perú.

I.2.c. El Consejo de Seguridad Nacional, conformado por autoridades económicas, políticas y militares gozaba de gran poder. Era el órgano consultivo donde se generaban la mayoría de sugerencias para la determinación de la toma de decisiones. Esta fórmula de consultas aparece en el escenario nacional debido a la necesidad de buscar consenso previo, antes de cualquier toma de decisiones, debido a la crisis doméstica que vivía el Ecuador en 1995, ^{por el Perú} debido a la baja popularidad de la gestión gubernamental del presidente Durán Ballén, con una alta mayoría de oposición en el Congreso. Razón por la que todas las decisiones relativas a la seguridad nacional requerían de consenso entre los actores más representativos del ámbito nacional y, el COSENA cumplió este rol.⁵

I.2.d El Presidente Jamil Mahuad <Líder predominante>.-

Tiempo

El rol de la personalidad es una cuestión clave en el proceso negociador. Jamil Mahuad, cuando asumió el poder, el pasado 10 de agosto, inauguró un estilo político diferente, pronunciando un discurso diferente, donde estuvieron reflejados sus valores, su foco central: la promoción del ser humano como eje y razón del ser social. Se caracteriza por buscar la identidad con la gente a través de captar sus aspiraciones⁶, de lograr mejores condiciones de bienestar humano, poniendo lo social en el corazón de todas las acciones⁷. Es por eso que en su plan de gobierno está como prioridad uno el construir una nación que se sustente en el optimismo, en la participación democrática y en la solidaridad, donde mejore la vida de "nuestra gente" para ejercer con calidad los deberes y derechos de los ciudadanos. Y, es por todo ello que, cuando inmediatamente al inicio de su gobierno se ocupó como prioridad uno del

⁵Mayor análisis se encuentra en el trabajo de Adrián Bonilla, Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú, en Nueva Sociedad # 143, pp. 31-40.

⁶La paz con el Perú; la reconstrucción de la costa; arreglar la economía del país.

proceso de negociaciones que venían llevándose a cabo con el Perú desde el conflicto del Cenepa en 1995, "su objetivo principal era atender con mayor empeño la necesidad emocional de los ecuatorianos y obtener un arreglo favorable y lograr alguna concesión alusiva a la dignidad nacional"⁸. Con un discurso casi coloquial que lo caracteriza, generó empatía, y de esa manera logró que la gente le entienda y respalde en su acción.

En cuanto a la toma de decisiones para llegar a un acuerdo definitivo con el Perú, tuvo una percepción clara de las necesidades de la gente. Analizó la realidad política del país; apuntando hacia efectos prácticos por la necesidad imperiosa de buscar resultados; trató de adaptar sus decisiones a condiciones reales.

Para entender mejor su accionar en el proceso final de las negociaciones que nos llevó a firma la paz definitiva con el Perú, considero importante analizar el perfil de Jamil Mahuad, dentro de la estructura misma para tomar decisiones. En su accionar refleja que tiene como reto desvanecer dudas por resultados. No se aventura en ensayos de diseños de políticas públicas ni toma decisiones por simple expectativa. Jamil Mahuad posee los requisitos fundamentales para ser incrementalista⁹ (basado en el esquema de Lindblom¹⁰):

- En lugar de intentar una revisión y evaluación que incluya todas las alternativas, centra su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes;

⁷ Creó una compensación para la gente: el bono de solidaridad para la eliminación de subsidios.

⁸ Carlos Espinosa. La negociación como terapia, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", ed. Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador, 1999, p. 133.

⁹ De los incrementalistas se dice que sus decisiones son remedios, pequeños pasos en la dirección correcta y, si resulta evidente que la dirección es equivocada, se procede inmediatamente a rectificar el curso.

¹⁰ Ver el esquema en los trabajos de Charles E. Lindblom: La ciencia de salir del paso y Todavía tratando de salir del paso, en "La Hechura de las Políticas" de Luis F. Aguilar Villanueva, Grupo editorial Miguel Ángel Purrua, México, 1974, pp. 119-225.

- Toma en consideración un número relativamente pequeño de políticas existentes, a tal punto que prefiere sacrificar lo óptimo por lo posible;
- Evalúa un número restringido de consecuencias importantes en cada política alternativa; esta política permite una afinidad de ajustes entre los fines y los medios y viceversa;
- Mahuad no proporciona una sola decisión o una solución correcta del problema sino una serie interminable de intentos y acercamientos a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas;
- Mahuad es un remediador, reparador, orientado a la mejora de las imperfecciones sociales concretas del presente para luego apuntar al desarrollo de metas sociales futuras.

Basándonos en este esquema, Jamil Mahuad, en una primera instancia trabajó en equipo: preguntó, averiguó, estudió, reflexionó, para luego, él, tomar la decisión y actuar y negociar directamente con el Presidente Fujimori, en un estilo que se lo denominó "diplomacia presidencial".

Como herramientas para la toma de decisiones usó sin duda, lo que marcó en él su paso por Harvard: el método de la mejor alternativa para un acuerdo negociado -MAAN-.

Tiene una concepción instrumental de la política, la usa como herramienta para definir objetivos y obtener resultados.

Todo gobierno necesita una base política (partidos políticos) para actuar, pero Mahuad la tiene en la opinión pública y en las encuestas¹¹. Mahuad va en la línea de los temas que van marcando la opinión pública. Este método lo utilizó para sondear la percepción y el sentimiento de los ecuatorianos en torno a la decisión final.

¹¹Esto explica claramente la presencia y el papel de Jaime Durán en el gobierno, que sintetiza lo que el Presidente Mahuad quiere.

La imagen y popularidad del Presidente Mahuad fue utilizada por él, en la medida que, mientras más alta eran éstas, su capacidad de acción política aumentaba.

Mahuad ha sido calificado como el "gran comunicador", donde maneja una pedagogía propia, con relato de ejemplos y anécdotas, con un lenguaje directo, claro y coloquial. Es aquí donde con una gran destreza usó el discurso de "las siete armonías", durante su discurso de posesión así como posteriormente, incluso en el discurso que pronunció en Brasilia al firmar al paz definitiva con el Perú, para llegar a la gente.

Como hilo conductor de todo lo dicho sobre una percepción del perfil político del Presidente Jamil Mahuad y de su accionar, que se sintetiza en una concepción práctica de la política, realista y pragmática, donde no necesariamente prima la ideología, donde no se refleja una estructura política bien establecida bajo criterios programáticos, bajo una visión de forjar alianzas con cualquiera, y tomando en cuenta que él gira en un núcleo pequeño basado en lealtades sobre todo personales, la cuerda -de este estilo- podría romperse en la parte más débil: en la estructura política del gobierno donde es muy fácil que se filtren intereses externos que influirán en el diseño de la política de Estado.

CAPITULO SEGUNDO

II. DINÁMICA DEL PROCESO DECISORIO

Introducción.-

Pretendo establecer los factores -llámense estímulos y/o condicionamientos-, tanto a nivel internacional como interno que, de una u otra forma, incidieron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior ecuatoriana, durante esa etapa. En esta dinámica decisoria intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, en una secuencia temporal, dentro de un conjunto de estímulos externos y domésticos donde se requiere la toma de decisiones, que finalmente es adoptada por actores domésticos, es decir por la "unidad última de decisión" que fue analizada en el primer capítulo. Dicho de otra manera, en el proceso de decisión aparecen actores influenciables pero que no actúan como decisores finales.

II.1 Factores condicionantes de la Política Exterior.-

II.1.1 Factores externos.

El Ecuador en el ambiente externo que le rodea y los factores que incidieron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, se los puede describir así:

II.1.1.a El contexto internacional post-guerra fría.-

El fin de la guerra fría, que puede verse como el fin de una confrontación ideológica o de una lucha entre dos grandes poderes, fue un hecho que cambió el contexto internacional y por lo tanto cambió la

perspectiva de la política exterior del mundo. En este contexto se dio la guerra del Cenepa. Desde 1989, este proceso de cambio se inicia con la caída del ^{Mundo de B.} imperio soviético y la desaparición de los socialismos reales en Europa del Este y se extiende hasta el fin de la Guerra del Golfo, la desintegración de Yugoslavia, la guerra de Ruanda, la tragedia de Somalia, los conflictos en la ex-periferia interna del imperio soviético, hechos que dieron lugar a que muchos estudiosos de las relaciones internacionales como Huntington, Waltz, Mearsheimer y Layne, hablaran del "nuevo desorden internacional"¹².

En este nuevo contexto mundial aparecen nuevos elementos como el carácter hegemónico del sistema internacional en los campos político, económico, tecnológico y cultural, en función de lo cual se practica una diferenciación de los países desarrollados, de los medianamente desarrollados y de los subdesarrollados.

Políticamente, la relación entre los países se prescribe como una relación norte-sur, dominada por los países desarrollados del norte y cuyo accionar se basa en una política de intereses del estado-nación.

Luego de esta precisión viene mi cuestionamiento: ¿es que el fin de la Guerra Fría, que ocultó estos conflictos bilaterales y sub-regionales dentro del contexto más amplio de la confrontación durante la Guerra Fría, los ha vuelto a la luz? Y es por eso que, luego del incidente bélico del Alto Cenepa, hubo un mayor interés de los países garantes a participar en el proceso de negociaciones de paz entre Ecuador y Perú para llegar a una solución global y definitiva, siendo la más seria y sostenida desde la década de los 40? Creo que se podría dar una sola respuesta a estas dos preguntas centrales. Es evidente que una situación de alta tensión (crisis) como la guerra del 95, fue un hecho en el cual, una conjunción de estímulos externos e internos, requería

¹²Idea recogida del artículo de Roberto Russell, Los cambios internacionales y el futuro del Grupo de Río, en V.V.A.A., "El Grupo de Río: un diálogo vigente", p. 23.

¿MI?

de la toma de una decisión determinada, y es por eso que, ante un llamado⁷⁷ que traspasaba las fronteras, los países garantes intervinieron en el conflicto territorial de los dos países de la región, dándole una alta prioridad, en forma uniforme y consistente, en busca de la resolución del problema.

II.1.1.b La era globalizada.-

En los órdenes económico y cultural, aparece otro elemento denominado como la internacionalización o la globalización, que ha provocado reacciones de atomización, es decir, el surgimiento de numerosos sectores y actores sociales; y de anomia social, es decir de ausencia de normas en la sociedad. En esta etapa de globalización, la relación norte-sur se caracteriza por una disminución de la capacidad negociadora de los países en desarrollo frente a los centros hegemónicos del norte. Las características propias de la globalización son el alcance geográfico del fenómeno y la profundización de vinculaciones e interconexiones múltiples entre los Estados y sociedades que conforman el sistema mundial; el aumento del grado de la interdependencia expresada a través de redes de comunicación e interacción entre los gobiernos y las sociedades nacionales, que de todas maneras no afecta a todos los Estados y sociedades por igual: la internacionalización creciente de la producción, las finanzas y el intercambio, donde el Estado ha pasado a cumplir otro papel frente a las nuevas realidades y desafíos políticos, sociales y económicos de un mundo interdependiente.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización, ha significado la exclusión de muchos sectores de la población mundial del proceso de producción, cuya consecuencia mas obvia, como mencionaba Federico Mayor, Director General de la UNESCO⁷⁸ en un discurso pronunciado en los salones de la Cancillería con ocasión de su visita al Ecuador, en diciembre del año

⁷⁷ El 25 de enero de 1995, durante los incidentes bélicos del Alto Cenepa, el Presidente Sixto Durán Ballén, convocó a los Embajadores de los países garantes y les solicitó su intervención para lograr la pacificación entre los dos países.

pasado-, ha sido el aumento del desempleo, la pobreza y los flujos migratorios hacia países más ricos. Concretamente en América Latina, la era de la globalización ha impactado sobre las estrategias de desarrollo, haciendo que sus políticas exteriores se formulen hacia lo económico

A las puertas del nuevo milenio nos damos cuenta que el mundo está cada vez más interconectado, millones de personas viajan todos los días grandes distancias; lo que sucede en cualquier parte del mundo e inclusive en el espacio es conocido inmediatamente por la gente, a la que ahora le afecta directamente todo suceso. Lo que provoca tales situaciones es la "globalización", debido al desarrollo de la tecnología, la informática, las telecomunicaciones, el perfeccionamiento de los medios de transporte, el crecimiento y fusión de enormes empresas, la producción en masa, la internacionalización de las actividades humanas.

La "globalización" es una tendencia que aparece en la postguerra fría y se la concibe como aquella mundialización de las relaciones económicas objetivada a través de la integración total de los mercados y la hegemonía de la economía capitalista. Como afirma Alberto Sepúlveda Almarza, "ello no implica que los países desaparezcan o que el comercio se realice sin mayores trabas en todo el planeta. Una economía planetaria implica que ahora hay que producir pensando en el mercado mundial y ello demanda enormes gastos en los procesos de innovación, en investigación, en el desarrollo y distribución de nuevos productos, en la generación de redes financieras que se extiendan por varios países. Todo eso conduce al axioma que establece que hoy sólo pueden competir las empresas multinacionales. De ahí la necesidad de establecer enormes bloques regionales, los megabloques, para poder generar economías de escala indispensables para asumir los desafíos de un orden mundial. Por eso el éxito que ha tenido la Unión Europea (UE). En Asia se está viviendo, también, un momento signado por intentos de integración como ASEAN. Entre los países de América del Norte se negoció la Asociación Norteamericana de Libre Comercio (NAFTA en sus siglas inglesas) entre Canadá, Estados Unidos y México. En América Latina se aceleran acuerdos

de complementación bilateral y se busca el reforzamiento de la Comunidad Centroamericana, el Pacto Andino y el Mercosur"¹³.

La capacidad de influencia internacional de países latinoamericanos como el Ecuador y el Perú está condicionada por las características de sus estructuras socioeconómicas y el rol que tienen en el sistema de división internacional del trabajo. Depende además de la receptividad para captar los cambios que se están operando en el escenario internacional y definir agendas múltiples de política exterior que les permitan aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas o riesgos que se derivan de los procesos de globalización antes reseñados.

Tanto en el pronunciamiento de actores colectivos, como de representantes de la sociedad civil y de representantes de prestigiosos medios de comunicación quiteños y limeños, el tema de la llamada "globalización", durante la etapa del proceso de paz entre Ecuador y Perú, se hizo presente. La mayoría de ellos expresaba que la "aldea global" exige producciones muy competitivas, tecnologías cada día más avanzadas; requiere presencias internacionales robustas, que pesen en el mundo político y en el mundo de los mercados y de las finanzas; que la integración es una herramienta para que los países alcancen esas metas. Expresan que, en el caso ecuatoriano-peruano, están presentes el ambiente andino, el área amazónica y el escenario regional latinoamericano y, finalmente, el continente. En resumen, se puede decir que éste factor ha incidido como uno de los impulsos que marcó la búsqueda de paz entre las dos naciones.

II.1.1.c. La integración regional.-

¹³Alberto Sepúlveda Almarza, , El fin de la guerra fría y sus consecuencias, Patria Grande, Órgano Oficial del Parlamento Latinoamericano, No. 4, Julio 1997, pp. 27-38.

“La integración regional, que se ha convertido en tema de la agenda de política exterior de la mayoría de los gobiernos de los principales países capitalistas desarrollados, hace que éstos estén vigilantes de los conflictos de la región y por tanto sean contrapartes obligadas”. Esta afirmación, formulada por Cristina Eguizábal y Francisco Rojas Aravena, en el estudio sobre “Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica”¹⁴, es uno de los factores externos para tomarse en cuenta y que justifican el nivel de interés, por parte de actores externos, de la búsqueda de una solución para el conflicto territorial ecuatoriano-peruano. Este es el caso de los países garantes (Brasil, Argentina, Chile y Los Estados Unidos) del Protocolo de Río de Janeiro.

En relación a lo anterior, es preciso decir que la participación de los cuatro países fue un mecanismo multilateral de paz, consignado en el Protocolo de Río de 1942, con el objetivo principal de que actúen como “garantes” para ayudar a Ecuador y Perú a alcanzar un convenio final que resuelva su disputa territorial. En ese entonces, nadie visualizó que el proceso de la demarcación definitiva de las fronteras se prolongaría tanto, lo que hizo que los garantes siguieran involucrándose para asistir a las partes. Fueron varios los esfuerzos diplomáticos de los garantes para resolver la cuestión de la frontera de una vez por todas, pero que obviamente, durante años, no se consiguió.

Ecuador y Perú no tienen capacidad para influir internacionalmente ya que no son interlocutores igualitarios y están excluidos de toda participación en la toma de decisiones mundiales. Sin embargo, la conformación de bloques regionales estimulan los procesos de integración y con ello, la oportunidad de mejorar la capacidad de negociación de los países integrados y de adquirir mayor capacidad de influencia internacional. La participación en los organismos de cooperación internacional, tipo Organización Mundial del Comercio, OMC, o la participación en las Cumbres Presidenciales que tratan

¹⁴Cristina Eguizabal y Francisco Rojas Aravena, Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica, en “Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina”, ed. Roberto Russell, Programa RIAL, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1990, p. 243.

los problemas ligados a la globalización: medio ambiente, narcotráfico, desarme, etc., crean también oportunidades para que un Estado adquiriera influencia internacional.

Dentro del contexto de la globalización, el camino hacia una mayor integración se funda, primero, en la determinación de la situación actual respecto de las transacciones comerciales entre las partes involucradas; segundo, en la identificación de objetivos comunes derivados de expectativas positivas entre los participantes sobre el futuro; y, tercero, en el diseño e implementación de una estrategia que conduzca a dichos objetivos y que tenga en cuenta las dimensiones culturales e institucionales de las partes involucradas. Este aspecto hizo ver a Ecuador y Perú que existían inmensas posibilidades comerciales que debían ser exploradas y reforzadas una vez lograda la paz.

Había la certeza de que entre Ecuador y Perú existían inmensas posibilidades comerciales que debían ser exploradas y reforzadas. La integración andina ha dado frutos importantes de cooperación, como un proceso esencialmente económico que se ve reforzado por el enorme potencial de la integración fronteriza. Por tanto, era necesario cambiar la percepción de hostilidad entre Ecuador y Perú y pretender una cordialidad y creciente amistad, es decir, desarrollar mecanismos novedosos que permitieran una mayor aproximación y un retorno a la confianza mutua para convencerse de que "la opción más razonable es la integración, la cooperación, el esfuerzo conjunto y la coexistencia armoniosa"¹⁵.

Las relaciones comerciales y la interdependencia económica fueron un poderoso factor de paz para Ecuador y Perú, dos naciones que no interrumpieron su participación en el proceso de integración andina durante las guerras de 1981 y 1995.

¹⁵Instituto APOYO, Ecuador-Perú: una armonía necesaria, Ed. Apoyo Comunicaciones, Lima 1997.

II.1.1.d. El mundo sin fronteras.-

Un elemento adicional que cabe mencionar es el de la noción de soberanía del Estado, entendida como el poder supremo sobre una población y un territorio, y que frente al nuevo contexto internacional ha sufrido una crisis de su principio ordenador y de su patrón básico de comportamiento, debido a la aparición de fuerzas transnacionales que la han erosionado. Esto implica que el Estado ya no es más el actor principal de las relaciones internacionales, debido a la dinámica de la economía mundial contemporánea¹⁶. La tendencia de la globalización de los mercados, la revolución tecnológica acelerada, entre otros, hace que las fronteras territoriales pierdan relevancia dentro de la actividad productiva, y por lo tanto, que la noción de soberanía de los Estados se vuelva relativa, o más bien dicho, que tome otra concepción; ya no como una delimitación de espacios, sino como un mirador desde donde distinguir el beneficio de asimilarse a una nueva propuesta: que no sea sólo la continuidad del terreno lo que determine la frontera, sino su aprovechamiento.

La globalización ha impuesto límites a la soberanía nacional y a la capacidad de acción de los Estados. Ello se manifiesta a través de la creciente expansión del poderío de sus principales agentes: las empresas transnacionales, los organismos internacionales y supranacionales y a lo que se perfila como un gobierno mundial. Efectivamente, durante el proceso de paz entre Ecuador y Perú se hizo presente un discurso nuevo, el de la soberanía funcional que incidió en las posiciones de las partes para que no se enfrascaran en un interés netamente territorial sino que pasaran a ver más allá: fronteras ligadas al desarrollo y bienestar de los pueblos hermanos.

¹⁶Ver Stanley Hoffmann, In Defense of Mother Teresa. Morality in Foreign Policy, en Foreign Affairs, Vol. 75, N0. 2, 1996, p. 174.

La globalización de los mercados, la difusión acelerada de tecnología, el crecimiento explosivo de flujos financieros configuran una economía en la cual las fronteras territoriales han perdido relevancia para la actividad productiva y en la cual la soberanía de los estados-nación se ha vuelto relativa. Con esta tendencia Ecuador y Perú se vieron involucrados en la búsqueda de su fortalecimiento para lograr un crecimiento económico autosostenido, lo que implicó, a las puertas del siglo XXI, jugar un rol más activo en un mundo sin fronteras.

II.1.1.e. La política exterior de los Estados Unidos frente a América Latina.-

Otro nuevo elemento que aporta el fin de la guerra fría y que lo señala Russell es "un mayor espacio de acción e influencia en América Latina y el Caribe para actores estatales y privados extrahemisféricos"¹⁷. Sin embargo hay que tomar en cuenta que los Estados Unidos de América es la primera y única potencia en un mundo unipolar¹⁸. Su política exterior está íntimamente ligada a su política interna y es el reflejo de su visión del mundo en donde cualquier diferencia significativa es interpretada como amenaza a su seguridad interna. Por tanto, Los Estados Unidos tiene más poder que ningún otro Estado y continua siendo el actor principal en las estructuras primarias del sistema internacional.

Profundizando aún más en lo que a la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe se trata, y por ser uno de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, es preciso decir que el fin de la guerra fría parece haber incidido en un aumento de los temas económicos en su agenda; un cambio en los objetivos de su política de seguridad hemisférica,

¹⁷Russel, op.cit. p. 25.

¹⁸Idea recogida de una síntesis de la conferencia dictada en el Instituto Internacional de Estudios para la Seguridad, por Henry Kissinger, sobre "El mundo en perspectiva: lecciones del siglo XX para el próximo", Ginebra, 10 de junio de 1999.

institucionalizando las relaciones cívico-militares y orientando la acción de los militares latinoamericanos hacia la seguridad externa y la cooperación multinacional.

Aparentemente el interés principal de los Estados Unidos sobre los países de la región latinoamericana es más bien comercial, pero siempre y cuando las reglas las impongan los Estados Unidos. En este nuevo contexto internacional el tercer mundo perdió interés para la potencia predominante; pues ya no es un lugar donde se deba demostrar la influencia, ni hay posiciones estratégicas que cuidar. Frente al tema de la seguridad hemisférica, dice Augusto Varas¹⁹ que, en los Estados Unidos se percibe que los países latinoamericanos están encarando una amenaza disminuida, en tanto que en América Latina, la visión es que la soberanía del Estado en sí mismo está 'bajo sitio'.

Es evidente que con el fin de la guerra fría, el tema de la seguridad de América Latina pasó a segundo plano. Para los Estados Unidos de América el conflicto territorial ecuatoriano-peruano, no constituyó un problema de seguridad, cuyos intereses centrales estuvieren afectados, pero sí lo fue desde su visión de lograr la tan anhelada integración hemisférica.

II.1.1.f Los Garantes.-

Los Embajadores acreditados ante el Gobierno del Ecuador de los países garantes de Argentina, el Embajador Luis Fernández Valoni; de Brasil, el Embajador Osmar Chofi; de Chile, el Embajador Roberto Pizarro; y, de los Estados Unidos, el Embajador Peter Romero, desplegaron una inmensa actividad en favor de la paz, a partir de que el Presidente les convocó a una reunión, el 23 de enero de 1995, en calidad de Garantes, conjuntamente con el Ministro de Defensa y el Viceministro de Relaciones Exteriores, así como otros

¹⁹Augusto Varas, *Post Cold War Security Interest and Perceptions of Threat in the Western Hemisphere*, en VV.AA., "Security, Democracy and Development in US-Latin American Relations". New Brunswick-London. North South Center-transaction Press.

altos funcionarios del frente militar, para explicar sobre los últimos enfrentamientos bélicos ocurridos en la frontera ecuatoriano-peruana. Los representantes de los países garantes fueron, sin duda, grandes impulsores del proceso de las negociaciones de paz entre Ecuador y Perú.

Durante la controversia sobre el Protocolo de Río de Janeiro mantenida con el Perú, por más de cincuenta años, había quedado la impresión de que la actuación de los países garantes no fue la esperada. A partir del momento en que el Ecuador reconoció formalmente la vigencia del Protocolo, el papel de los Garantes se manifestó más dinámica y eficaz. Los Estados Unidos de América dio un gran impulso al inicio del proceso de negociaciones, enviando al Ecuador al representante del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher, en calidad de "alto funcionario", como se lo llamó, al Embajador Luigi Einaudi, representación permanente y de incuestionable utilidad, que conjuntamente con su equipo de trabajo cumplieron un papel de intermediarios, antes de cada reunión. Los otros países garantes nombraron viceministros de relaciones exteriores con experiencia; y, la coordinación de la garantía estuvo a cargo de Brasil.

El Ecuador consideró que la participación activa de los Garantes en el proceso negociador permitiría equilibrar los mecanismos de negociación; reconoció para ellos la más amplia capacidad de acción, particularmente en momentos de desacuerdos donde se anclaban posiciones tradicionales de las partes, otorgando a los garantes la facultad de presentar iniciativas y sugerencias que serían acogidas por las partes, un reconocimiento tácito en la calidad de árbitros, con lo cual el Perú no se sintió cómodo por considerar que tal actitud podría sobrepasar lo previsto en el Protocolo de Río de Janeiro. Cabe hacer alusión a un editorial aparecido en el diario peruano "El Comercio", donde Diego García-Sayan decía: refiriéndose a los garantes "...Su papel se debe fortalecer por la sencilla razón de que la ejecución plena del Protocolo sigue pendiente. No para convertirse en árbitros, figura no

contemplada en el Protocolo, sino para que sean garantes en todo el sentido de la palabra”²⁰.

Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos estaban ligados por claros compromisos internacionales, por lo que, siendo países de la importancia regional y mundial de éstos, no podían ser indiferentes a este proceso, empeñándose en que sus propuestas o sus acciones surtieran los efectos positivos que se esperaban. La intervención o participación de los Garantes desde 1995, ha sido la más activa y decidida desde 1942. Tal vez se deba al brote de hostilidades tan intensas ocurridas en el Cenepa, enfrentamiento calificado como uno de los más intensos de la historia ecuatoriano-peruana; tal vez se deba también a que los Garantes no podían quedar impávidos frente a las condiciones del nuevo orden mundial, donde los conflictos bilaterales y subregionales han vuelto a la palestra internacional y donde la conformación de bloques regionales se hacía imperante.

Hubo gran decisión por parte de los garantes para brindar su asistencia a que Ecuador y Perú, a pesar de que las posiciones acerca de la disputa conllevaban posturas históricas y sentimientos nacionalistas, que fueron factores que impidieron llegar a un entendimiento entre las partes por más de cincuenta años.

Se puede decir que la actuación de los garantes estuvo dividida en tres etapas, -sin incluir la final sobre su parecer vinculante que ²⁻⁵ ha sido tratado en otro acápite-, y una vez que por pedido de las partes, los representantes de los países garantes, se reunieron en Brasilia y aceptaron el pedido exhortando al cese de hostilidades y la separación de fuerzas militares. Este fue el inicio de la primera etapa: la militar, donde se buscó la estabilización de la situación militar en la frontera. La segunda etapa de procedimientos estuvo marcada por las reuniones que se llevaron a cabo en Brasilia entre las partes y

²⁰Editorial de Diego García Sayan, aparecido en el diario “El Comercio” de Lima, el 28 de octubre de 1997.

posteriormente hasta que quedarán perfectamente definidos los puntos en desacuerdo; Y, la tercera etapa sustantiva es donde los garantes asistieron a las partes en las negociaciones de fondo para resolver los impases. La Misión de Observadores Militares de Ecuador-Perú <MOMEPE>, propuesta por los garantes, pudo iniciarse una vez culminado el proceso de pacificación en la frontera, estableciéndose una zona desmilitarizada en la zona que entró en vigor en agosto de 1995.

En conclusión, todas estas características, descritas brevemente, de esta nueva etapa postguerra fría, nos hace ver que ha caducado un "orden basado en la razón de la fuerza y ha construido otro basado en la fuerza de la razón"²¹. Frente a este escenario internacional, la posición de Ecuador y Perú, en el sistema hegemónico actual, es de países subdesarrollados, dependientes, que deben concentrarse en grandes estrategias de corto y largo plazo para abatir a la magnitud de nuevos desafíos del marco externo, factor determinante que incidió en la decisión de hacerle frente a un conflicto territorial de tantos años y buscar, sin extenderse en el tiempo, el camino hacia una paz duradera entre las dos naciones.

La disputa entre Ecuador y Perú, luego de los enfrentamientos bélicos en el Alto Cenepa en 1995, se dio en un contexto mundial cambiante, distinto al entorno internacional de las disputas territoriales de 1941 o 1981, por citar dos hechos.

Todos estos factores señalados en los párrafos anteriores han influido, sin duda, en la evolución del problema territorial entre Ecuador y Perú, latente desde la firma del Protocolo de Río, y han alimentado la necesidad de encontrarle una solución pacífica, moderna, funcional y futurista.

²¹Tomado de un artículo del Gral. de Div. y ex-Canciller del Perú, Edgardo Mercado Jarrín, El escenario internacional y la estrategia de desarrollo nacional, en la revista Análisis Internacional, p. 55.

El término "globalización" se ha incorporado a nuestra vida diaria, comenzando a ser utilizado, primero, en los foros económicos y financieros, para luego estar presente en diversos aspectos de la vida cotidiana. Las tendencias predominantes de la actualidad hicieron que tanto Ecuador, como Perú cambien la posición mantenida a lo largo de la historia de los dos pueblos para alcanzar una paz duradera y buscar la manera de tener una adecuada vecindad. Como alguna vez se pronunció el ex-Presidente del Ecuador, Doctor Oswaldo Hurtado: "las relaciones ecuatoriano-peruanas no pueden mantenerse ancladas en el pasado, frente a las profundas transformaciones del orden internacional en el mundo de fines de siglo". Y agregó: "las nuevas realidades mundiales plantean a los dos países renovados desafíos, que implican dejar a un lado sus tradicionales actitudes de desconfianza, identificar los temas y áreas que promuevan el acercamiento bilateral y sentar las bases para una positiva y constructiva relación futura"²².

Ecuatorianos y peruanos compartían la voluntad de paz y comprendieron que para cimentarla era necesario crear y fortalecer una red de intereses comunes, intereses que son el reflejo de la necesidad de la integración entre las dos naciones, siguiendo la tendencia de la globalización.

Frente al nuevo entorno del sistema internacional, Ecuador y Perú estaban conscientes de la necesidad de superar su atraso y pobreza. Para lograrlo, se requería de un encuentro creciente entre las dos naciones y una complementariedad económica, con mercados más integrados y un descubrimiento colectivo de lo mucho que tenían en común.

La presión diplomática de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, perseguían intereses particulares: Estados Unidos apuntaba hacia la consolidación del hemisferio de acuerdo a los principios del ALCA y el fortalecimiento de la seguridad continental; Brasil buscaba el liderazgo

²²Oswaldo Hurtado, Introducción del libro Ecuador y Perú, vecinos distantes. CORDES-PNUD, Quito, 1992, p. 14.

regional; Argentina y Chile, que hace 20 años estuvieron al borde del enfrentamiento con las armas, de alguna manera, tenían en mente lograr la misma meta: la resolución de sus conflictos territoriales, de los pocos aún persistentes en América Latina.

En definitiva, el proceso de negociación interesó vivamente, no sólo a las partes directamente involucradas o a la región latinoamericana, sino a muchas otras regiones y países. Así, la globalización actuó con caracteres positivos, induciendo a Jefes de Estados de países asiáticos, africanos y europeos a interesarse en la cuestión y, de esta manera, realizar gestiones directas para favorecer un resultado positivo en las negociaciones.

II.1.2. Factores Internos.-

El conflicto limítrofe ha sido doloroso para la vida nacional ecuatoriana. Ha sido un tema que despertó enormes sentimientos patrióticos. Los enfrentamientos bélicos del Alto Cenepa en 1995 y la lucha del Ejército nacional en el campo de batalla, nos llevó a una gran unidad nacional.

En el Ecuador se apreció una clara voluntad de llegar a una solución pacífica, digna y negociada del problema limítrofe. Se notó un amplio y generalizado apoyo a la "política de estado" sobre el tema, que sobrepasó las diferencias políticas y clasistas internas.

II.1.2.a. El escenario político doméstico y la formulación de la política exterior.-

La formulación de la política ecuatoriana en torno al problema limítrofe con el Perú ha estado siempre relacionada y/o ligada al escenario político doméstico de turno. Como prueba de ello se puede hacer un recuento de la forma como los postulados políticos se convertían en posiciones nacionales de

las distintas tesis que el Ecuador ha mantenido frente el Protocolo de Río de Janeiro. Para dar ejemplo de ello voy a relatar algunos acontecimientos:

A pesar de que el Protocolo de Río de Janeiro fue firmado por el Canciller de ese entonces, Julio Tobar Donoso, el 29 de enero de 1942; fue ratificado por el Presidente de la República Arroyo del Río, el 28 de febrero del mismo año y, posteriormente, en la ciudad de Petrópolis, Brasil, el 31 de marzo siguiente, se procedió al canje de los instrumentos de ratificación, es decir se cumplieron con todos los procedimientos necesarios y contemplados en la ley para el perfeccionamiento y la validez de los tratados, la tesis del Ecuador de la inejecutabilidad del Protocolo de 1942 se la formula en un discurso del Presidente Galo Plaza ante el Congreso Nacional, el 10 de agosto de 1951, cuando expresa que por la inexistencia del *divortium aquarum* "trae como consecuencia la inexistencia de una línea de frontera en tal sector..... No habiendo línea de frontera, no cabe hablar de ejecución del Protocolo..."²³. En su último mensaje al Congreso Nacional, pronunciado el 10 de agosto de 1952, el Presidente Plaza declara públicamente la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, por las razones que son conocidas. Posteriormente, durante la presidencia de Camilo Ponce, se mantuvo la misma tesis sobre la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro.

El 17 de agosto de 1960, el Doctor Velasco Ibarra, en calidad de Presidente electo de la República para su cuarta administración, pronunció un discurso durante la ceremonia de inauguración del monumento erigido en la ciudad de Riobamba al héroe nacional, Capitán Edmundo Chiriboga, en el que, al enunciar sucintamente los problemas fundamentales de política interna e internacional que se deberán enfrentar en su próxima administración; declaró la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. El Congreso Nacional, el 25 de agosto de 1960, respaldó las declaraciones del Presidente electo y, por lo tanto, se siguió con la línea de política por él formulada. Esta misma tesis de

²³Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorándum a los Países Garantes, Base de Datos de la Subsecretaría de Soberanía Nacional, 1951.

la nulidad absoluta del Protocolo se mantuvo durante la Presidencia de Carlos Julio Arosemena, durante el Gobierno de la Junta Militar integrada por el Calm. Ramón Castro Jijón y los Coroneles Marcos Gándara Enríquez, Luis Cabrera Sevilla y Guillermo Freile Posso y durante la presidencia de Gonzalo Cordero Crespo.

De la misma manera como fue formulada la tesis de la "nulidad del Protocolo", la tesis de la "transacción honrosa", fue declarada por el doctor Velasco, en calidad de Presidente electo para su quinta administración. Apareció un 27 de agosto de 1968, en el diario El Comercio de Quito, un titular que decía: "Hay que cambiar el planteamiento sobre el Protocolo de Río". Pues, éste hacía alusión a una declaración formulada por el Presidente Velasco ante periodistas extranjeros que se encontraban en Quito, asistiendo a un curso de CIESPAL. "Hay que cambiar el planteamiento,...tenemos que llegar a una transacción honrosa. Que el Ecuador tenga un puerto sobre el río Amazonas". Para reforzar y dar mayor impulso a esta nueva formulación de la política exterior, el Presidente Velasco dirigió una carta al Embajador del Ecuador en Lima, Rafael García Velasco, el 4 de septiembre de 1970, instruyéndole que plantee ante el Perú lo que para el Ecuador constituía un objetivo nacional: "un puerto soberano en el Amazonas, en la desembocadura del río Morona, para de esa manera garantizar la paz entre las dos naciones, facilitar la integración fronteriza y evitar volver a discutir sobre nulidades"²⁴.

En el primer mensaje a la Nación que dirigió el Presidente Oswaldo Hurtado, ante el Congreso Nacional, el 10 de agosto de 1981, formuló que era necesario "definir una política territorial que comprometa al gobierno que hoy ejerce el poder y a todos los que vengan después...., propiciaré un diálogo con todas las fuerzas políticas y sociales con miras a lograr un consenso nacional"²⁵.

²⁴Ministerio de Relaciones Exteriores, Posiciones Adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, ed. Ministerio de RR.EE., Quito, 1995, pp. 36-37.

²⁵Ibid., p. 46.

De la misma forma como fueron formuladas las tesis de la inejecutabilidad y de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, por el entonces Presidente electo para la cuarta y quinta administración de Velasco Ibarra, respectivamente, el 26 de agosto de 1983, el diario Hoy de Quito publicaba unas declaraciones del Ingeniero León Febres Cordero, en ese entonces candidato a la presidencia, en el sentido de plantear al país "la tesis de la herida abierta". Y, de la misma manera, un año mas tarde, en declaraciones recogidas por el diario Expreso de Guayaquil, el 27 de noviembre de 1984, el Ingeniero Febres Cordero manifestaba lo siguiente: "nuestra tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, no requiere de plebiscito alguno, porque forma parte del alma nacional".

A pesar de los diálogos que se dieron entre Presidentes y entre Cancilleres durante el período presidencial de Rodrigo Borja, no se llegaron a conciliar posiciones. El Perú nunca aceptó la propuesta que hiciera el entonces Presidente del Ecuador ante el foro internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 1991, cuando invitó al Perú a solucionar pacíficamente el problema limítrofe por medio del arbitraje papal. A fines del año de 1991, el Presidente Alberto Fujimori, presentó al Ecuador una contrapropuesta "integral", donde expresó que "compartía el deseo de consolidar las relaciones de amistad y cooperación entre los dos pueblos y gobierno en un marco de comprensión y respeto"²⁶. Frente a esta propuesta integral del Perú, el Ecuador sostuvo que los planteamientos formulados por el Presidente Fujimori distaban mucho de los planteamientos ecuatorianos.

El Ecuador, luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, no ha mantenido una tesis con argumentos jurídicos permanentes, sino mas bien un sinnúmero de posiciones o actitudes que han sido inconsistentes y han provocado un debilitamiento en la capacidad negociadora frente al Perú.

²⁶Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Carta del Presidente Fujimori al Presidente Borja, 24 de noviembre de 1991.

La formulación de la política exterior en torno a las relaciones diplomáticas con el Perú ha sido inconsistente, poco práctica y nada realista ni viable, hecho que impidió una pronta y definitiva solución al problema limítrofe que lo hemos mantenido por más de cincuenta años de vida republicana. Una de las carencias en esa formulación fue la ausencia de un 'objetivo nacional' que constituyera el punto de partida donde se vean representados los intereses y aspiraciones vitales de la nación y que subsistieran durante largo tiempo.

II.1.2.b. Sistema político-democrático.-

Haciendo un análisis histórico del sistema político-democrático ecuatoriano, tanto en la guerra del 41, como en los incidentes de Paquisha del 81 y la guerra del 95 en el Alto Cenepa, el Ecuador vivía en democracia, bajo gobiernos civiles débiles. En 1979 el Ecuador había vuelto a la democracia, con Roldos-Hurtado, luego de más de diez años de dictaduras en el país. Por tanto en 1981, la democracia estaba recién instaurada y el gobierno cuidaba mucho sus relaciones con las Fuerzas Armadas, dejando que éstos lleven al libre albedrío sus acciones militares en la frontera. Asimismo, en 1995, el ejército ecuatoriano, logró vengar su pobre actuación en Paquisha, frente a una situación doméstica fragmentada y con un gobierno débil.

En contraste a lo anterior, durante la década de los años 70, en que Ecuador y Perú estuvieron regidos por gobiernos militares, las relaciones se caracterizaron por el diálogo y la cooperación. Más que una posición o una formulación de la política exterior ecuatoriana con respecto al Protocolo de Río de Janeiro, fue un entendimiento implícito de no alusión al problema limítrofe con el Perú. Incluso durante una visita al Perú del canciller ecuatoriano Antonio José Lucio Paredes, en noviembre de 1972, los Ministros de Relaciones Exteriores de los dos países suscribieron una Declaración con la siguiente alusión: "...la existencia de un clima de positivo entendimiento entre

el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador..."²⁷. Solamente en la segunda década de los setenta, empiezan a hacerse declaraciones de los Cancilleres ecuatorianos con un tinte un poco más alusivo al problema territorial. En este sentido, me parece importante hacer referencia a las declaraciones del Canciller General Carlos Aguirre Asanza, durante la presidencia del General Guillermo Rodríguez Lara, el 10 de septiembre de 1975, quien manifestó lo siguiente: "Por lo que hace al Perú, anhelo firme del Gobierno es el de encontrar un camino que pueda lograr que dentro de un clima de paz, comprensión y justicia se eliminen los problemas que todavía perduran..."²⁸. Asimismo, el Canciller Armando Pesantes García, en el Gobierno del Triunvirato Militar del Valm. Poveda Burbano, Gral. Durán Arcentales y Gral. Leoro Franco, al asumir sus funciones, el 26 de enero de 1976 declara: "La Cancillería como fiel intérprete de la irrenunciable aspiración del pueblo ecuatoriano, unívocamente orientado hacia el reconocimiento de la soberanía amazónica que nos corresponde, dará primordial atención al problema....territorial con el Perú,hacia su solución definitiva y realista..."²⁹.

En conclusión, durante los períodos de democracia en el país, es donde más se han endurecido las posiciones y más difícil ha sido encontrar puntos de equilibrio para llegar a acuerdos y evitar los enfrentamientos, debido tal vez a vivir una democracia no bien consolidada o poco estable. Solamente en 1998, y luego de una inestabilidad democrática de dos años, la estabilidad política volvió al Ecuador y legitimó el liderazgo político de Mahuad, factor fundamental que le fortaleció para tomar las decisiones que favorecían al país. Tampoco quiero decir con esto que la democracia sea garantía suficiente para evitar un enfrentamiento violento.

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Op.Cit., p. 40.

²⁸ Ibid., p. 40-41.

²⁹ Ibid, p. 41.

II.1.2.c. La situación política de los 90' y las nuevas generaciones.-

A pesar de que el conflicto bélico de 1995 se dio en momentos que el país internamente debatía temas de interés nacional a nivel ejecutivo y legislativo como la privatización de las áreas estratégicas del Estado, la reducción del presupuesto de las Fuerzas Armadas, las reformas constitucionales, entre otros, los políticos propiciaron una moratoria política para respaldar la gestión del gobierno y de la diplomacia en torno al problema territorial. Las acciones de defensa nacional superaron los antagonismos e intereses de ciertos grupos y se unificaron bajo una sola bandera de lucha para fortalecer la unidad nacional.

Es a partir de la suscripción del Acuerdo de Itamaraty y durante los años que duró el proceso de negociación con el Perú que la política exterior ecuatoriana fue UNA sola. A pesar de haber cambiado cuatro veces de Presidente, los personajes que formulaban la política exterior eran los mismos en las comisiones y en los puestos en Cancillería. El Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Galo Leoro Franco estuvo frente a esa Cartera de Estado, durante dos periodos presidenciales: el de Durán Ballén y el de Bucaram; luego del tumulto político del 5 de febrero de 1996, asume el poder el presidente interino Fabián Alarcón, quien fortaleció la posición internacional del país al nombrar como su Canciller al Embajador José Ayala Lasso, quien estuvo al frente del proceso de negociaciones, hasta alcanzar la paz definitiva con el Perú, durante el periodo presidencial de Jamil Mahuad.

La Cancillería diseñó, como parte de una estrategia de negociación, una campaña de información y diálogo con distintos sectores de la ciudadanía, construyó consensos es decir conjugó decisiones de sujetos sociales heterogéneos que permitieron avanzar en el cumplimiento de los objetivos nacionales, aún en condiciones de crisis y discontinuidades. Mientras que la parte peruana reflejaba una dinámica política más predecible, representada durante todo el período de negociaciones por un sólo Presidente que, a pesar de que no contaba con el respaldo popular, ejercía el control firme de su

gobierno, con apoyo del Ejército y la mayoría en el Congreso. En el Ecuador, como mencioné anteriormente, la representación correspondió a cuatro jefes de Estado. A pesar de ello, lo sustancial de la política exterior ecuatoriana se caracterizó por la coherencia y continuidad, lo que permitió adoptar decisiones orientadas a evitar empantanamientos o asumir iniciativas propias o sugeridas por los Garantes, en los momentos más críticos de las negociaciones.

En conclusión, una nueva mentalidad en las autoridades y representantes del escenario nacional permitió llegar a entendimientos que antes no se lograron. A pesar de que, durante muchos años estuvo presente en la sociedad ecuatoriana un fuerte sentimiento nacionalista y una masiva oposición pública promovida por políticos y por militares, movidos solamente para alcanzar sus propios propósitos, a partir de 1995 y durante todo el proceso de negociaciones, los cambios que se experimentaban a través de las diversas opiniones de la sociedad civil, movido por una estrategia de Cancillería de transmitir los beneficios de la paz y de dejar de lado las posiciones tan enraizadas a lo largo de la historia, se reflejó, en más de la tercera parte de los ecuatorianos, a favor de ceder posiciones y de aceptar un acuerdo de paz con el Perú a través de la vía diplomática, que contribuiría al desarrollo económico y a una nueva relación comercial con el país vecino. Sin duda, esta una percepción ecuatoriana se atribuye al estilo de consultas mantenidas por los negociadores, quienes constantemente y en cada etapa del proceso informaban sobre los avances logrados, a la vez que consultaban con los actores decisivos internos. Esto sin duda, fue preparando a la población ecuatoriana para que, en el momento dado, supiera asumir las nuevas realidades y dejar de lado las históricas aspiraciones.