

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 MENCION EN GLOBALIZACION Y DESARROLLO

Director: Doctor Adrián Bonilla

TITULO:

“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

# 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

## CAPITULO TERCERO

### III. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCESO DE LA TOMA DE DECISIONES

#### Introducción.-

A través del análisis de la dinámica del proceso de negociaciones entre Ecuador y Perú, a partir de la firma del Acuerdo de Paz de Itamaraty, el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro como marco jurídico de las negociaciones bilaterales, la participación de los Garantes, la diplomacia presidencial, el carácter vinculante del pronunciamiento de los Garantes al final del proceso y, por último, la firma del Acuerdo Global de Paz entre Ecuador y Perú, intento determinar las características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior que se dieron, 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.

Todo lo anterior, me servirá para establecer el papel de la Cancillería durante todo el proceso, así como de otros actores estatales; la relación entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional; y, la participación e influencia de actores no estatales.

#### III.1 Firma del Acuerdo de Paz de Itamaraty y el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro.-

El proceso de paz de Itamaraty que se inicia a raíz del último conflicto armado entre Ecuador y Perú, suscitado en la zona del Alto Cenepa, en enero de 1995, constituye el avance más significativo en la búsqueda de la paz entre las dos naciones.

El 17 de febrero de 1995, luego de 18 días de intensas negociaciones mantenidas entre los Vicecancilleres de Ecuador y Perú, con la participación de altos representantes de los países de Argentina -Embajador Juan José Uranga-, Brasil -Embajador Sebastião Do Rego Barros-, Chile -Embajador Fabio Vio Ugarte- y Estados Unidos- Embajador Melvyn Levitsky, se suscribió en Brasilia, la Declaración de Paz de Itamaraty, la cual no sólo tuvo como objetivo principal el cese inmediato de fuego en la zona, sino que dicha declaración revierte dos hechos fundamentales frente a la historia: el primero, que Perú, por primera vez, reconoce la existencia de un problema limítrofe con el Ecuador y admite sentarse en la mesa de negociaciones. A partir de ese momento, el Perú se ha visto obligado a replantear su política exterior con respecto al Ecuador, ya que durante más de cincuenta años, ha mantenido su única tesis de que el diferendo limítrofe quedó satisfactoriamente resuelto con la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, el 29 de enero de 1942. Segundo, el Ecuador reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, que posibilitó la actuación de los Garantes a fin de encontrar una solución al problema limítrofe. Ese mismo día, el Presidente del Ecuador, Arq. Sixto Durán Ballén formuló la siguiente declaración, que lo citó textualmente porque constituye el reconocimiento expreso del Protocolo y el llamado oficial a los Garantes:

*"El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 está ejecutado en un alto porcentaje. Esta es una realidad que nadie puede negar. Los grandes temas no pueden ser tratados sino a la luz de la verdad y de las realidades. Considero que es una de las primeras obligaciones frente a la Patria.*

*Por esta razón y por la singular responsabilidad histórica que tienen los cuatro países garantes, no sólo porque ellos intervinieron en 1942 y conocen del sacrificio impuesto al Ecuador en esa oportunidad, sino porque a ellos también les corresponde lo que de aquí en adelante hagamos juntos para el restablecimiento de la equidad, decidí llamarlos a intervenir en estos momentos.*

*La inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro en la zona comprendida entre los ríos Zamora y Santiago, en vista de la inexistencia del *divortium acuarum* allí establecido, hace que dicho Protocolo, tomando en cuenta la historia y las realidades geográficas esenciales posteriormente conocidas, tiene que ser la base de un entendimiento definitivo y justo sobre el problema territorial que divide a nuestras dos naciones*<sup>30</sup>.

Inmediatamente aparecieron las críticas y el rechazo de algunos sectores del Ecuador al reconocimiento del Protocolo, a pesar de que en un principio este reconocimiento no implicaba dejar de lado la tesis de la inejecutabilidad parcial del Protocolo. Para muchos sectores que hacían opinión pública, este reconocimiento fue interpretado como la limitación absoluta de acudir a otros canales de negociación como la tesis de arbitraje de terceros, que había sido tan difundida en el país; poco a poco se fue aceptando que la única forma para negociar con el Perú era reconociendo este instrumento jurídico.

En virtud de la Declaración de Paz de Itamaraty, Ecuador y Perú contrajeron el compromiso de emprender conversaciones bilaterales como "camino que conduzca a la solución definitiva y duradera de los impases que subsisten entre los dos países", tal y como lo establece el ítem 6 de la mencionada Declaración. Inmediatamente se puso en marcha un proceso supervisado y garantizado por los cuatro países garantes para asegurar la

---

<sup>30</sup> Alfredo Luna Tobar, El problema territorial ecuatoriano-peruano. Conflicto en el Alto Cenepa, en Revista de la AFESE No. 25, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995. pp. 13-14.

efectiva cesación de las hostilidades, la separación de fuerzas, la concentración de las mismas, la desmovilización militar en general y el establecimiento de una zona desmilitarizada.

De la misma manera, Ecuador y Perú aceptaron el envío de una Misión de Observadores de los Países Garantes -MOMEPE-, cuya tarea principal consistió en velar por la estricta aplicación de los compromisos que contrajeron las partes en la Declaración de Paz de Itamaraty.

El 28 de febrero de ese mismo año, los Garantes, ante el riesgo de que la Declaración de Paz de Itamaraty siga siendo irrespetada por parte del Perú, decidieron celebrar una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Montevideo que constituyó, a través de la denominada "Declaración de Montevideo", una reiteración de las partes del efectivo cese al fuego y su disposición al diálogo constructivo para la consolidación de paz. A su vez, los Garantes renovaron su compromiso de seguir cumpliendo las obligaciones que para ellos emanan del Protocolo de Río de Janeiro. Para el Ecuador ésta Declaración constituyó un llamado de atención al Perú, porque a pesar de que en la Declaración de Itamaraty se estableció el compromiso de cese al fuego, los incidentes bélicos por parte de ese país continuaban.

Los progresos alcanzados posteriormente dieron lugar a una ronda de reuniones con el objeto de iniciar el tratamiento sobre los aspectos de procedimiento para encontrar una solución a los impases subsistentes. Así tuvo lugar durante los días 17 y 18 de enero de 1996, la visita del Canciller del Ecuador a Lima, dando inicio al primer contacto formal y directo entre los dos países (primera ronda). Se alcanzaron acuerdos sobre la continuidad del proceso de paz: el establecimiento de la sede de las conversaciones de fondo; la estructura de las delegaciones; la periodicidad y carácter de reservado de las conversaciones; de la participación de los Garantes en las reuniones; y de la permanencia de la MOMEPE.

*Handwritten notes:*  
...  
que dice  
...

Durante los días 22 y 23 de febrero de ese año se llevó a cabo la segunda reunión de procedimientos con la visita del Canciller del Perú a Quito (segunda ronda). Los principales temas tratados giraron en torno a la falta de cumplimiento por parte del Perú de los compromisos de desmovilización; se hizo la entrega, en sobre sellado, de las respectivas listas de los impases a los Garantes, donde se estableció que dichas listas no constituyen compromiso sobre los derechos de las partes y que tendrían carácter definitivo y por tanto no podrían ser vetados por ninguno de los dos países. Los sobres fueron abiertos sólo cuando el Perú retiró las fuerzas de la frontera y una vez que la MOMEPA informará de aquello.

Así, el 6 de marzo siguiente, una vez que los Garantes recibieron el informe de la MOMEPA sobre la desmovilización peruana, el Canciller del Brasil entregó a los Embajadores del Ecuador y del Perú acreditados ante ese Gobierno, las listas de los impases. Ecuador planteó cuatro: la inejecutabilidad parcial del Protocolo por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago; y, el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Los problemas de carácter demarcatorio: en los sectores Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi; y, en el sector Lagartococha-Guepi. Los problemas que generan los cortes de algunos ríos amazónicos por las líneas geodésicas. El uso del Canal de Zarumilla. Perú presentó dos: dificultades de demarcación en el sector de Lagartococha -naciente del río Lagartococha-Río Guepi-; y, en el sector de la Cordillera del Cóndor -entre el hito Cunhime Sur, el Punto D mencionado en el Fallo Días de Aguiar y el hito 20 de noviembre; y, entre el hito Cusumaza-Bumbuisa y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago.<sup>31</sup>

Durante los días 18 y 19 de junio siguiente, tuvo lugar la tercera reunión sobre procedimientos en Buenos Aires (tercera ronda) y posteriormente durante el 28 y 29 de octubre la cuarta reunión sobre procedimientos en

---

<sup>31</sup> Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, lista de impases del Ecuador y la Ayuda Memoria del Perú, Quito, 1996.

Santiago de Chile (cuarta ronda), donde en definitiva se estableció el compromiso de las partes para tratar a fondo el tema de los impases, así como el carácter y número de las personas que conformarían las Delegaciones Negociadoras de Ecuador y Perú. Los garantes conformaron comisiones paralelas para dar seguimiento a los temas negociados a fin de que, en caso de presentarse estancamientos entre las partes, los garantes vayan sugiriendo alternativas para ello. De esta manera, implícitamente los garantes empiezan a actuar como árbitros, figura que no estuvo contemplada en el Protocolo de Río de Janeiro.

Posteriormente y luego de varias actividades cumplidas y centradas en los aspectos vinculados con el desarrollo del proceso de negociaciones de paz, se llegaron a avances positivos. Así, la inauguración de las Conversaciones Sustantivas de Brasilia, efectuadas el 15 de abril de 1997, constituye la búsqueda de la reconciliación plena y la paz duradera entre las dos naciones.

En una primera fase se dieron cinco rondas de conversaciones sustantivas, entre el 16 de abril y el 27 de septiembre de 1997, donde las partes intercambiaron las explicaciones descriptivas de los impases, de acuerdo al orden establecido para el tratamiento de los mismos y acordaron la normativa procesal de los trabajos.

En una segunda fase, y luego de concluida la etapa de presentación de los impases, se inició una evaluación global de las rondas de conversaciones sustantivas de Brasilia. La sexta ronda causó grandes expectativas ya que el Presidente Fujimori y su Canciller habían anunciado públicamente que no estaban dispuestos a tratar sobre el acceso libre y soberano al Maraón-Amazonas. Por otra parte, los Garantes habían entregado un documento, que luego fue incorporado a la Declaración de Brasilia de 26 de noviembre de 1997, con cuatro planteamientos o canales de solución para los impases:

- "Acuerdo de Comercio y Libre Navegación en los términos del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro y en consonancia con el Derecho Internacional en materia de hidrovías.
- Acuerdo de integración fronteriza con miras al desarrollo integrado de la región fronteriza circundante.
- Medidas para fijar en el terreno la frontera terrestre común.
- Medidas de confianza mutua y seguridad"<sup>32</sup>.

En esta sexta Ronda, las Delegaciones no suscribieron el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, lo que produjo una etapa de incertidumbre e inestabilidad dentro del proceso, esencialmente por la falta de conformidad por parte del Perú en cuanto a la redacción del punto referido a la fijación de la frontera y el acceso del Ecuador al Amazonas, que luego fue superada durante la reunión, del 8 y 9 de enero de 1998, de las Delegaciones de ambos países en Buenos Aires. El cronograma fue suscrito durante la séptima ronda en Río de Janeiro, el 19 de enero de ese mismo año.

El cronograma contempló cuatro Comisiones<sup>33</sup> y un Grupo de Trabajo<sup>34</sup> para que buscaran acuerdos en materias como el Tratado de Comercio y Navegación; la Integración Fronteriza; la fijación en el terreno de la frontera terrestre común; medidas de confianza mutua y seguridad; y, el Canal de Zarumilla.

Se llegaron a entendimientos satisfactorios en las Comisiones de Integración Fronteriza y Medidas de Confianza y Seguridad, así como en el Grupo sobre el Canal de Zarumilla. Sin embargo, la solución que se buscaba era global, por lo que las resoluciones parciales que se iban dando, debían ser integradas a una globalidad, una vez que se hayan resuelto todos los

---

<sup>32</sup>Informe a la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores 1997-1998.

<sup>33</sup>La Comisión I con sede en Buenos Aires; la Comisión II con sede en Washington; la Comisión III con sede en Brasilia; la Comisión IV con sede en Santiago.

<sup>34</sup>El Grupo de Trabajo de Zarumilla se ha reunido alternativamente en Quito y Lima.

problemas en las cuatro Comisiones y el Grupo de Trabajo. Por la misma diversidad y lo complejo de los temas a tratarse, llegó un momento que las divergencias de fondo entre Ecuador y Perú, habían paralizado las negociaciones. La confianza mutua se tornó frágil y la relación bilateral se tornó en un estado de crisis. Se habían agotado todos los mecanismos de negociación diplomática. Esto coincidió con los últimos días del Gobierno del Presidente Fabián Alarcón y el comienzo del Gobierno del Presidente Jamil Mahuad, donde la situación se tornó delicada, casi a punto de romperse el diálogo bilateral, a tal punto, que el 13 de agosto fue necesario la intervención de los Garantes para llegar a un acuerdo de separación de fuerzas en la frontera.

### III. 2 La Diplomacia Presidencial y el carácter vinculante del pronunciamiento de los Garantes.-

A partir de la posesión del Presidente Mahuad, el 10 de agosto de 1998, se dieron nuevos impulsos a la negociación que apuntaban a llegar a una solución digna, a través de una fórmula mutuamente aceptable y que satisficiera a ambos países. Además, para el Presidente Mahuad era necesario tomarse un tiempo para examinar la situación y tratar de generar en la sociedad ecuatoriana, "tan dependiente del valor simbólico e integrador de la frontera en la identidad nacional"<sup>35</sup>, una cierta asimilación y aceptación a las nuevas fórmulas que se debían encontrar para salir del bloqueo en el que se encontraban las negociaciones.

Se inicia una etapa de diplomacia directa entre Presidentes, llevándose a cabo varios encuentros entre los Mandatarios Jamil Mahuad y Alberto Fujimori, en el marco de transmisiones de mando, cumbres latinoamericanas, en la Asamblea General de Naciones Unidas, entre otras, donde se trataron temas trascendentales sobre la fijación de la frontera y el acuerdo sobre

---

<sup>35</sup>Adrián Bonilla, *Fuerza, Conflicto y Negociación*, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", FLACSO Ecuador, 1999, p. 28.

navegación. Esta nueva modalidad permitió superar ciertos enfoques tradicionales para liberar del estancamiento al cual habían llegado las negociaciones. Además, daba cuenta de la propia maduración del proceso de negociaciones, ya que fue un largo trecho que recorrer hasta ese punto; primero porque a partir del acuerdo de cese del fuego en 1995 hasta mediados de 1998, el proceso fue desarrollado a través de comisiones diplomáticas de las partes involucradas y con el apoyo de la MOMEPE, pero sin que los presidentes tuvieran un rol protagónico en dicho proceso.

Con el inicio de la diplomacia presidencial el empantamiento se iba diluyendo. El camino que se vislumbraba era dirigido hacia la búsqueda de soluciones que rebasaría el controvertido resultado del parecer de la comisión técnico-jurídica. Entre los presidentes hubo una gran cooperación bilateral para buscar soluciones ingeniosas que reflejen intereses comunes mas que el buscar al máximo cumplir con las aspiraciones de cada pueblo.

El 8 de octubre de ese año, los Presidentes de Ecuador y Perú enviaron una carta al coordinador de los países garantes, el Presidente del Brasil, para solicitar que sea formulada una propuesta, dentro del marco jurídico, para encontrar una fórmula que fuera aceptada por los dos países y así, culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común. Los Presidentes estaban transfiriendo la responsabilidad del acuerdo realista sobre la demarcación en la frontera a los Garantes, porque al ellos asumirla, hubiera generado mayores reacciones sobre la validez de las aspiraciones territoriales de cada pueblo. Como respuesta a tal solicitud, los Garantes del Protocolo de Río de Janeiro pidieron a las partes que el pronunciamiento que emitirían debía ser aprobado previamente por los Congresos de ambos países. De esta manera, su propuesta iba a tener el carácter de vinculante para las partes. Así, el 16 de octubre de 1998, el Congreso ecuatoriano aprobó el procedimiento a seguirse planteado como condición por parte de los Garantes. De igual forma lo hizo el Congreso peruano. Es curioso como en estos precisos momentos, dentro de la dinámica del proceso se busca la intervención del Congreso en una forma no usual, es decir no solamente cumpliendo un rol de influir sino un rol de

adoptar una decisión, como "unidad última de decisión". La política democrática en el país, es decir la relación entre el Congreso y el Ejecutivo ha sido paralela, sin una mayor intervención del Congreso en los asuntos externos, sino solamente a un nivel de ratificación de tratados. También hay que considerar que la injerencia del Congreso en asuntos de política exterior ha sido débil frente al fuerte presidencialismo que ha sido característico en el Ecuador y que se refleja en el análisis sobre la formulación de la política exterior ecuatoriana frente al problema territorial en lo que respecta a las distintas posiciones mantenidas en torno al conflicto.

Mahuad supo estratégicamente persuadir a las distintas fuerzas políticas del país en favor de este 'arbitraje' otorgado a los Garantes. El presidente logró un ambiente favorable entre la opinión pública al concientizar sobre los beneficios de la paz y los riesgos de volver a enfrentamientos militares con el Perú. Líderes de partidos políticos empezaron a apoyar esta corriente pacifista y el procedimiento del fallo como camino para superar la crisis. También buscó el apoyo de los militares de este procedimiento arbitral de los Garantes, haciéndoles sentir que los resultados y arreglos de la demarcación fronteriza no estaban relacionados con el honor, apoyo que fue decisivo como un factor que sirvió al comportamiento posterior del resto de la clase política ecuatoriana.

Empieza una actividad mas dinámica por parte de los representantes de los países garantes, liderados por el Embajador Luigi Einuadi (representante de Estados Unidos) con el fin de encontrar un punto de encuentro que satisfaga la aspiración ecuatoriana de un acceso soberano al Amazonas. De un análisis realizado por el General Mercado Jarrín<sup>36</sup>, se desprende que los Garantes no apoyaban la sugerencia ecuatoriana de crear un corredor soberano hasta el Amazonas, sobre todo Brasil era el que menos interés demostraba o más oposición mostraba ya que para ese país la Amazonia ha

---

<sup>36</sup>General Edgardo Mercado Jarrín, Los impases subsistentes, los países garantes como centro de gravedad en la nueva etapa de las conversaciones, Análisis Internacional, reproducido en la revista CARETAS del Perú, 1996, p. 15.

sido considerada como área estratégica. Esta propuesta ecuatoriana implicaría una revisión limítrofe del área. En definitiva había dos tendencias marcadas en las últimas decisiones de los garantes: el representante norteamericano, Luigi Einaudi, era partícipe de tomar muy en cuenta los sentimientos ecuatorianos al momento de buscar una solución a la crisis, mientras que el representante del Brasil, era partidario a ceñirse estrictamente al marco del Protocolo de Río de Janeiro. Además para el Brasil este punto implicaba una cuestión de seguridad de la región. Incluso se hicieron gestiones a nivel presidencial. Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil convocó a los presidentes ecuatoriano y peruano, a principios de junio de 1998, en momentos que se había estancado el proceso de las negociaciones en el punto referido anteriormente. En esta cumbre presidencial, Cardoso quería demostrar al mundo que Brasil estaba en capacidad de mantener la estabilidad en la región. Es en esta cumbre donde se revelaron entre los medios de comunicación, por un error de Itamaraty, el contenido de las sugerencias formuladas por los Garantes para la solución del problema, causó un masivo debate público en Ecuador y Perú.

Siete días después, los Garantes entregaron a las partes su propuesta vinculante que recogía básicamente los pareceres que, en mayo de 1998, los grupos jurídico-técnicos habían pronunciado. El punto más importante que se incluyó fue el de la entrega, en calidad de propiedad privada para el Ecuador, un kilómetro cuadrado de Tiwinza. Otros puntos de vista vinculante incluían la obligación de las partes de constituir una zona de protección ecológica en la zona colindante del Alto Cenepa; la conclusión y perfeccionamiento de los proyectos acordados<sup>37</sup> y convenidos por las partes, que forman parte del acuerdo global y definitivo alcanzado por las partes.

---

<sup>37</sup>Entre estos acuerdos que forman parte del Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú constan "el derecho ecuatoriano a navegar en los ríos Marañón y Amazonas y en sus afluentes septentrionales, así como el de disponer de dos centros de comercio y navegación en el Marañón o Amazonas y el que asegura el acceso útil del Ecuador por vía terrestre, fluvial y aérea, desde su territorio hasta el mencionado río, atravesando el Perú". (tomado de la Base de Datos de la Dirección de Soberanía Nacional del Ministerio de RR.EE.).

La fórmula territorial vinculante propuesta por los Garantes no satisfizo en su totalidad al Ecuador ni al Perú. Para el Ecuador sus argumentaciones formuladas con respecto a la inejecutabilidad del Protocolo de Río no fueron aceptadas. Para el Perú la fórmula propuesta por los Garantes contemplaba aspectos que iban más allá de lo previsto en el Protocolo, incluso ~~hubieron~~ manifestaciones de política interna en las poblaciones de Iquitos y Loreto.

### III.3 El Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú.-

En Brasilia, el 26 de octubre de 1998 se firmó el Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú<sup>38</sup>, que fue producto de un proceso de negociaciones diplomáticas, de casi cuatro años, donde las partes se empeñaron en obtener sus máximas y legítimas aspiraciones. Un factor determinante en la evolución del proceso negociador, a diferencia de las condiciones en las que se suscribió el Protocolo de Río de Janeiro en 1942, fue la forma exitosa en la que las Fuerzas Armadas del Ecuador actuaron durante los enfrentamientos bélicos de 1995, en la Cordillera del Cóndor. Esta circunstancia permitió que el Ecuador fuera a Brasilia para tratar los aspectos más relevantes que convenían a sus intereses nacionales, diseñando lineamientos firmes y permanentes de su política exterior.

El objetivo de la negociación fue alcanzar una solución global y definitiva del problema territorial entre Ecuador y Perú por lo que, en todo momento, se tuvo presente que para llegar al acuerdo final se requería haber resuelto todos los puntos de la controversia, es decir la unidad del proceso. De esta manera se garantizaba la solución de la controversia territorial de manera definitiva, eliminando cualquier clima de dudas y recelos que estuvieron presentes en la relación bilateral durante tantos años. Para todo

---

<sup>38</sup>El 26 de octubre de 1998, en Brasilia, fueron suscritos como parte integrante e indivisible de la fórmula global y definitiva de solución con el Perú, el Tratado de Comercio y Navegación; el Acuerdo sobre Navegación en los sectores de los cortes de los ríos y en el río Napo; el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y sus anexos; el Acuerdo

1-10-1975

ello, los organismos internacionales de crédito dieron un valioso respaldo público a los avances alcanzados, antes de llegar a los acuerdos del 26 de octubre, en el seno de la Segunda Comisión, habiendo ofrecido su concurso financiero, por un monto aproximado de tres mil millones de dólares, para la ejecución de proyectos binacionales.

El Acuerdo de paz definitivo al que llegaron Ecuador y Perú arrojó importantes objetivos nacionales, a pesar de que las partes, en algunos aspectos, no lograron cumplir con sus máximas aspiraciones. Perú obtuvo la demarcación completa de la frontera en la zona de la Cordillera del Cóndor, dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro; pero, a la vez, perdió, de manera simbólica, algo de territorio. Ecuador, por su parte, obtuvo una porción de territorio en la zona de Cusumaza-Bumbuisa-Yaupi; la propiedad privada de un kilómetro cuadrado en Tiwinza; y, los derechos de navegación sobre el Amazonas y sus afluentes. Pero, asimismo, Ecuador renunció a su máxima aspiración que era la de tener acceso soberano al Amazonas.

Después de la firma de la paz, ~~hubieron~~ manifestaciones de insatisfacción sobre las anheladas aspiraciones territoriales ecuatorianas. Mahuad se empeñó por otorgar un carácter emocional a estas aspiraciones y por eso se buscó que Tiwinza fuera entregada al Ecuador en calidad de propiedad privada, lo que desmovilizó o debilitó cualquier movimiento social en rechazo al Acuerdo logrado con el Perú. La misma ceremonia de la firma del Acuerdo en Brasilia estuvo cargada de mucha emotividad y sentimientos que afloraban luego de tantos años de tensión. Frente a la nueva realidad era necesario que los ecuatorianos nos adaptáramos a la nueva realidad de la vigencia del Protocolo y de la definitiva demarcación del territorio. Se profundizó el debate en torno a esta realidad. Por un lado aparecieron críticas a los mitos territoriales y, por otro lado, como contraréplica aparecieron los defensores tradicionalistas, lo que originó una corriente basada en la necesidad de reescribir la historia y de revisar los textos de enseñanza sobre

---

sobre Medidas de Confianza y de Seguridad; y, el Acuerdo sobre el Canal de Zarumilla y el Acta Presidencial de Brasilia.

la historia del Ecuador. Todo ello significaba un cambio de conciencia histórica para los ecuatorianos y, por lo tanto, se hacía indispensable lograr un consenso a favor de la nueva realidad.

#### **III.4. El papel de la Cancillería.-**

La Cancillería ecuatoriana diseñó una campaña de información y diálogo sobre el problema territorial y particularmente sobre el proceso de negociaciones que se llevó a cabo durante 1995-1998, con los más amplios sectores de la sociedad ecuatoriana, entre ellos autoridades nacionales y regionales, instituciones públicas y privadas, líderes de la opinión nacional, entre otros, lo que arrojó buenos resultados: involucró a todos los ecuatorianos en el manejo de la política de Estado respecto del tema limítrofe, superando las diferencias políticas internas, con miras a consolidar un Ecuador unido en torno a nuestro histórico diferendo.

Esta campaña de información y diálogo de la Cancillería, estuvo liderada por el Embajador José Ayala Lasso; mantuvo reuniones de trabajo con organizaciones e instituciones tanto del sector público como privado. Empezó con visitas a los rectores de las Universidades Católica y Central del Ecuador, con el Director de la Escuela de Ciencias Internacionales; con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, donde recibió el respaldo unánime de los máximos prelados de la Iglesia Católica a la política de la Cancillería en relación con el Perú. Posteriormente y por instrucción del Presidente Fabián Alarcón, el Canciller convocó a una reunión de trabajo a sus colegas de Gabinete, en la que se solicitaron aportes, desde la perspectiva de cada Despacho, con miras al enriquecimiento de la posición nacional frente a las negociaciones con el Perú. Asimismo, se reunió con los representantes de las Cámaras de la Producción de Pichincha, los representantes de organizaciones sindicales, de indígenas, negros, de defensa y promoción de los derechos humanos. Y, con el ánimo de no centralizar esta campaña de información sólo en la capital, el

Canciller mantuvo similares reuniones en Cuenca, Guayaquil, Manta, Portoviejo, Loja, Machala y otras provincias fronterizas.

El resultado de esta campaña de difusión interna del problema territorial y del proceso negociador fue la consolidación de una "política de estado" que se había logrado, por encima de diferencias políticas y clasistas internas; los diferentes sectores del país se sentían involucrados en el proceso y con una manifestación clara de voluntad para llegar a una solución pacífica del problema limítrofe. Porque, como mencioné en acápites anteriores, la estrategia diseñada por la Cancillería durante el proceso de negociaciones con el Perú, se debió a la necesidad de consultar con diferentes actores domésticos claves y hacerles sentir parte del proceso mismo, logrando de esa manera, combatir una democracia fragmentada que el Ecuador vivía internamente.

El incremento en la participación de los distintos sectores sociales, fomentada por la Cancillería, como estrategia para lograr consensos sobre el tema territorial, generó como consecuencia, un manejo más articulado y menos fragmentado, en el componente político-diplomático, de la política exterior. De todas maneras, se hicieron presentes diferentes percepciones, prioridades e intereses de las organizaciones sociales del país, pero que sirvió para generar un cambio en el patrón decisional tradicional. Además, estos contactos realizados por la Cancillería con todo el país sirvieron para que la diplomacia recibiera gran apoyo en todas sus actuaciones. La Cancillería constantemente informó al país con transparencia y claridad sobre la marcha del proceso de negociaciones. Los sondeos de opinión sobre la credibilidad de las distintas instituciones nacionales colocaron al Ministerio de Relaciones Exteriores en un importante segundo puesto, después del pueblo y antes de la Iglesia. El grado de confianza se midió en el número de proyectos de desarrollo, más de mil quinientos, que las provincias, cantones, parroquias, autoridades e instituciones de las zonas de frontera presentaron para el estudio de Cancillería.

La Cancillería durante el proceso de negociaciones con el Perú paso a cumplir un papel preponderante en la formulación de la política exterior, y de manera especial en la administración de los Presidentes Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón, donde el poder delegado a la Cancillería fue mayor.

### III. 5. El papel de las Fuerzas Armadas.-

La influencia de las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones durante el proceso de negociaciones fue permanente. Gozaban de amplia capacidad de iniciativa y de poder de veto frente a las decisiones de los negociadores diplomáticos. Como ejemplo de su influencia en el tema territorial vale mencionar el momento que se conoció el parecer de la comisión técnico-jurídica, en mayo de 1999, en lo relativo a la Cordillera del Cóndor, coincidiendo con los planteamientos peruanos, es decir la comisión negó la validez de la tesis de la inejecutabilidad, ratificando los derechos del Perú sobre el Alto Cenepa y por lo tanto, sobre los puestos militares de Tiwinza, Base Sur y Cueva de los Tayos. A los pocos días, el Ecuador rechazó el parecer presentado por la comisión, originándose dicha decisión en las Fuerzas Armadas. todos sabemos que esos puestos militares en el Alto Cenepa tenían un alto grado simbólico para el ejército ecuatoriano, siendo un símbolo de la victoria militar ecuatoriana contra peruanos.

La autonomía del poder militar en el Ecuador ha sido característico, en muchas ocasiones , entre el período de 1980 y 1995 han actuado en la frontera sin consultar con los gobiernos de turno. De hecho, y por toda la valiosa actuación que tuvo en frente militar en el último conflicto armado del Cenepa en 1995. el poder de los militares fue aún mayor. Es la primera vez en muchos años que el ejecutivo, especialmente la Cancillería logra entendimientos y sobre todo una relación dinámica y coordinada con las Fuerzas Armadas en torno al proceso decisorio sobre temas referentes a la frontera.

### III. 6. El papel de los medios de comunicación.-

El papel de los representantes de los medios de comunicación del país durante el conflicto del Cenepa y durante el proceso de negociación fue exitosa. Se ha dicho que el Ecuador ganó la guerra de la comunicación. En su mayor parte, la prensa nacional informó apropiadamente a sus lectores, evitando al máximo, caer en sensacionalismos que no habrían hecho otra cosa que alterar el clima para un fructífero diálogo con nuestro país vecino. La diferencia marcó la prensa escrita y hablada del Perú, que permanentemente difundió noticias falsas, limitándose a recoger la información restringida que recibían del sector oficial. Incluso los periodistas de la prensa extranjera fueron expulsados de las zonas supuestamente autorizadas a cubrir.

El gobierno ecuatoriano creó el Consejo Nacional de Comunicación - CONACOM-, conformado por el Secretario Nacional de Comunicación del Estado, los Directores de Relaciones Públicas, Protocolo y Prensa del Ministerio de Defensa Nacional, la Directora General de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Presidente de la Asociación de Canales de Televisión, el Presidente de la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusoras, el Presidente de la Asociación de Prensa Extranjera, el Director del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina (CIESPAL) y, el Presidente de la Federación Nacional de Periodistas del Ecuador<sup>39</sup>. Este Consejo tenía a su cargo el mantenimiento de una fluida información a nivel nacional sobre los acontecimientos y actividades de los frentes militar y externo y del gobierno; asesoraba al Poder Ejecutivo y a los directores de los frentes en las estrategias a adoptarse en cuanto a comunicación social; establecía las políticas para que los ministerios e instituciones involucrados en el conflicto realicen sus actividades en forma coordinada, en apoyo de la seguridad nacional.

---

<sup>39</sup>Información tomada de una publicación especial del diario El Universo y la Secretaría Nacional de Comunicación Social, Cronología del enfrentamiento bélico Ecuador-Perú, Guayaquil, 1995, fascículo No. 2.

Por otra parte, el SENACOM se constituyó en ente difusor de toda información oficial proveniente de los frentes militar y externo. Los comunicadores profesionales recibieron siempre la información oficial veraz y objetiva. La Cancillería conformó una comisión encargada de procesar la información originada en el exterior, en las misiones diplomáticas y en las agencias de prensa, y canalizarla a través de la SENACOM, para de esa manera, contrarrestar cualquier campaña de información procedente del Perú.

Gracias al avance de la tecnología, en CIESPAL, se instaló un moderno centro de difusión para prensa, radio y televisión, donde los periodistas disponían de servicios de comunicación vía satélite, para reproducción de documentos, etc.

Toda esta estrategia profesional de comunicación dio los resultados esperados. Se logró que la información ecuatoriana fuera acogida ante la audiencia nacional e internacional. Varios editorialistas reconocieron la gestión profesional y técnica cumplida por la SENACOM, destacando el liderazgo ejercido por el director de esa época, el periodista Enrique Proaño. La experiencia vivida en el conflicto limítrofe de 1981, en cuanto a la política informativa y los efectos sociales e internacionales fue distinta. Durante el conflicto de Paquisha, la reacción política y militar fue de reserva y de secreto en la información, con incapacidad de generar noticia, incluso las de interés oficial, mientras que el Perú tomó la iniciativa y difundió la versión de los hechos por el mundo entero.

Sin duda, las versiones que se emitían en el Ecuador estaban marcadas por un tono patriótico, inevitable en tiempos de guerra. Pero también es cierto que la estrategia profesional de comunicación que se estableció durante los enfrentamientos bélicos de 1995, estuvo marcada por una constante coordinación con los frentes militar y externo para canalizar la información a fin de evitar conflictos, por una parte, debido a orientaciones profesionales que, generalmente corren en direcciones opuestas, y por otra parte, debido al

ejercicio de la libertad de prensa, se podía poner en peligro los aspectos de la política exterior y de seguridad nacional, de responsabilidad del Ejecutivo. Como menciona Benjamín Ortiz, en su ensayo titulado <La prensa durante la guerra...>, “la cultura de las fuerzas armadas y de la prensa responden en términos de comunicación, a una lógica diferente. Las fuerzas armadas cuidan, por su naturaleza, de la discreción e incluso del secreto respecto a sus capacidades y operaciones frente al público.....Mientras tanto, los periodistas y medios de comunicación consideran que su función profesional y social es revelar a sus lectores y audiencias, los elementos significativos de la vida social, entre los cuales ocupa un lugar prominente lo relacionado con el poder militar”<sup>40</sup>.

### III.7. El papel de actores sociales.-

Los diferentes actores sociales, de conformidad a la estrategia de consensos y participación ciudadana que fomentó la Cancillería, tuvieron roles relevantes y significativos en este proceso. Muchos de ellos terminaron apoyando las decisiones que se iban tomando en torno a los acuerdos alcanzados, lo cual era fundamental en la medida que daba legitimidad al proceso. Aparte de los diferentes pronunciamientos que tuvieron los que hacían la opinión pública en el país y los diferentes grupos de organizaciones sociales, algunos sectores académicos e intelectuales del país organizaron, durante los cuatro años que duraron las negociaciones, una serie de encuentros bilaterales que dieron como resultado, primero el acercamiento de las partes y luego la generación de una serie de recomendaciones e iniciativas que ayudaron a la resolución definitiva del diferendo territorial.

---

<sup>40</sup>Benjamín Ortiz Brennan. La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales, en “Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto”, ed. Adrián Bonilla, Flacso-Ecuador, Quito, 199, p193.

## CONCLUSIONES

1. Desde el inicio y posterior evolución de las negociaciones de paz se evidencian cambios cualitativos importantes en actores fundamentales: las Fuerzas Armadas, la Cancillería y los distintos sectores de la sociedad.

Por primera vez los actores gubernamentales actuaban conjuntamente para la formulación de políticas y la toma de decisiones en política exterior. El Consejo de Seguridad Nacional –COSENA-, se convierte en un órgano consultivo para analizar las políticas y lineamientos que debían seguirse frente a los acontecimientos. El Presidente de la República aparece como el líder predominante de las decisiones ante la opinión pública. Pero, desde una perspectiva intra-estatal, era en definitiva sólo el portavoz oficial de las grandes decisiones que se tomaban en el COSENA.

Si se aplican los “lentes conceptuales” de Graham Allison, el modelo de decisiones corresponde al Modelo I -Actor Racional-, que comprende los propósitos nacionales y las presiones creadas a raíz de problemas en las relaciones internacionales; es útil para explicar acciones donde dominan los intereses relativos a la seguridad nacional, donde los valores compartidos llevan a un consenso acerca de lo que dicha seguridad reclama y donde aquellas fluyen de una manera mas o menos directa de ciertas decisiones. Es decir, el objetivo o propósito nacional en este caso estaba dado en cuanto a buscar la paz con el Perú; lograr un consenso nacional frente a la crisis y lograr el cese definitivo de fuego en la frontera.

Podría llegarse a pensar que corresponde también el Modelo III -Burocrático- es decir como patrones de inferencia y acuerdos entre los participantes, haciendo que tanto las Fuerzas Armadas, como la Cancillería, los Ministerios de Defensa, Gobierno, Finanzas, actúen o decidan en asuntos de política exterior. Pero, en realidad, estas consultas sólo eran un conducto para lograr un acuerdo nacional en torno al tema.

Esta búsqueda de participación y de consenso de la sociedad, creó condiciones distintas al proceso de toma de decisiones, originando la aparición de distintos actores sociales influyentes.

El Presidente Jamil Mahuad, actuó como líder predominante en la etapa final de las negociaciones, donde el rol de la personalidad jugó un papel clave en la toma de decisiones. El Modelo I es también de utilidad para analizar la determinación para adoptar la decisión final que llevó a Mahuad y Fujimori a firmar la paz. Luego de un proceso largo de negociaciones, Mahuad dio un nuevo impulso a las conversaciones, tuvo una percepción clara de las necesidades de la población, analizó la realidad política del país y trató de adaptar sus decisiones a condiciones reales. Se inicia una etapa de diplomacia directa con el Presidente Fujimori, para lograr acuerdos que vayan más allá de los pareceres técnico-jurídicos en los cuales las partes se habían empantanado, buscando soluciones ingeniosas que contemplen intereses comunes para cumplir con las máximas aspiraciones de ecuatorianos y peruanos.

2. En la dinámica del proceso, son determinantes, en el contexto internacional, el conjunto de transformaciones productivas, tecnológicas y teóricas involucradas en el proceso de globalización: entre otras, el fortalecimiento de los procesos de integración regional, el tránsito del mundo bipolar a un mundo unipolar, el incremento de las relaciones multilaterales y cambios en los paradigmas y las políticas de las relaciones internacionales.

Las relaciones comerciales y la interdependencia económica también fueron factores poderosos para buscar la paz entre las dos naciones. La integración regional, presente en la agenda de política exterior de la mayoría de los gobiernos, hizo que <sup>existieran</sup> hayan contrapartes obligadas -o actores externos vigilantes- de una solución a un conflicto territorial como fue el caso de los cuatro países Garantes.

Los Garantes no podían quedarse cruzados de brazos frente a un conflicto en la región, donde la conformación de bloques regionales se hacía imperante. Incluso para los Estados Unidos de América, actor principal en la estructura del sistema internacional, su agenda de política exterior hacia América Latina aumentó en los temas económicos, cambiando los lineamientos de su política de seguridad hemisférica. Es evidente, además, el interés comercial de Estados Unidos sobre los países de la región, por lo que, para éste, el conflicto fronterizo Ecuador - Perú constituía más bien una amenaza a su gran proyecto de lograr una integración hemisférica.

Por último, la tendencia de la globalización cambió la noción de soberanía de los Estados, haciendo que ésta se vuelva relativa o que sea tomada, no como una delimitación de espacios, sino como un concepto más funcional que distinga los beneficios de las fronteras ligadas al desarrollo y al bienestar de los pueblos.

En relación a los factores internos, la política exterior ecuatoriana, a partir de 1995, fue una sola, a diferencia de años anteriores en que estuvo muy ligada al escenario político coyuntural. Prueba de ello son las distintas tesis formuladas en torno a la relación con el Perú frente al problema limítrofe, que no dejaban de ser más que simples postulados políticos que luego se convertían en posiciones nacionales. Por ello, la Cancillería se mantuvo casi al margen del papel que le correspondía en cuanto a la formulación de la política exterior en torno a las relaciones diplomáticas con el país vecino.

A partir del Acuerdo de Itamaraty la política exterior ecuatoriana se fundamenta como una política de Estado. Tanto en Cancillería como en las comisiones negociadoras, los formuladores de políticas fueron los mismos, a pesar de que, durante el proceso negociador 1995-1998, el Ecuador experimentó el cambio de cuatro Presidentes

3. En relación a las características del proceso, la diplomacia presidencial imprimió celeridad del proceso, a través de importantes encuentros entre Mahuad y Fujimori, modalidad que permitió superar enfoques tradicionales que liberaron del estancamiento en el cual se encontraban las negociaciones iniciadas en 1995.

Mahuad supo estratégicamente persuadir a las distintas fuerzas políticas del país en favor del "arbitraje" otorgado a los Garantes, concientizando sobre los beneficios de la paz y los riesgos de volver a enfrentamientos militares con el Perú. De manera similar buscó apoyo de los militares para optar por este procedimiento, haciéndoles comprender que los arreglos de la demarcación fronteriza no opacarían el honor recobrado en los enfrentamientos del Cenepa, apoyo que fue decisivo para el comportamiento del resto de la clase política del país.

El nuevo rol otorgado a los Garantes, está inmerso en la "unidad última de decisión" que, como lo plantea Russell, "corresponde a los actores gubernamentales domésticos, con capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y evitar que la adopción sea revertida". De ahí la necesidad de buscar que sean los Congresos de ambos países, en calidad de actores gubernamentales domésticos, los que aprueben el pronunciamiento de los cuatro países Garantes y no correr el riesgo de generar reacciones contrarias. Cabe destacar, además, que nunca antes, en la política democrática del país, el Congreso ha intervenido en asuntos de política exterior, como decisor, más bien se ha caracterizado por tener un papel secundario frente al estilo presidencialista que ha marcado el manejo de la política exterior ecuatoriana frente al problema territorial con el Perú.

La estrategia de la Cancillería giró en torno a una campaña de información y diálogo con los diversos sectores de la sociedad civil que arrojó como resultado la identificación y participación ciudadana en el

manejo de la política respecto al tema limítrofe, superando las diferencias políticas internas.

Los diálogos permitieron un manejo más articulado de la política exterior, a pesar de las distintas percepciones, prioridades e intereses reflejados en algunas organizaciones sociales del país. Además el grado de credibilidad hacia la Cancillería limitó el riesgo de que las decisiones en torno al tema puedan ser no aceptadas o revertidas, como podría haber sucedido si provenían, directamente, del ejecutivo, carente de aceptación y/o de legitimidad.

Otra variante en el proceso corresponde a las Fuerzas Armadas, cuya autonomía había sido característico en los enfrentamientos con el Perú. Durante el proceso bajo estudio entre las Fuerzas Armadas y la Cancillería se generó una relación dinámica y coordinada en la formulación de políticas que se adoptaban en torno al tema limítrofe.

4. Finalmente, si recurrimos al continuo que plantea Roberto Russell, sobre las características generales del proceso de toma de decisiones en política exterior de: **unidad/fragmentación** (que sirve para medir el grado de coherencia); de **centralización/descentralización** (que sirve para medir el número de actores que participaron en el proceso); y, de **crisis/normalidad** (que analiza el momento bajo el cual se tomaron las decisiones), se puede concluir diciendo que la toma de decisiones en la política exterior ecuatoriana durante el proceso se caracterizó así:

El continuo de **unidad** es el que se aproxima más a la toma de decisiones en política exterior durante el proceso, cuando se trató, en todo momento, de buscar acuerdos, cohesión y consenso tanto a nivel institucional así como entre los diferentes sectores de sociedad civil. La influencia de las

Fuerzas Armadas en la toma de decisiones durante el proceso de negociaciones fue permanente. Siempre fue valorado su papel heroico en las acciones bélicas del Cenepa.

El continuo de descentralización es el predominante en la etapa de las negociaciones, a partir de 1995, en contraste a lo que había sucedido en el pasado. Durante las negociaciones se aprecia una mayor tendencia hacia la descentralización, donde se genera la participación activa de los distintos representantes de la sociedad, que es buscada como estrategia para dar legitimidad al proceso. De la misma manera aparece al final de las negociaciones, como unidad última de decisión, el Congreso Nacional para aprobar el pronunciamiento, con carácter de vinculante, de los países Garantes del Protocolo.

La mayoría de estudios sobre la toma de decisiones se centra en situaciones de crisis que reúnen tres elementos: sorpresa, amenaza y necesidad de respuesta rápida. Las relaciones entre Ecuador y Perú estuvieron marcadas por una situación de tensión permanente lo que hace evidente el continuo crisis, momento bajo el cual se tomaron las grandes decisiones, tensión que jugaba entre dos polos: la guerra y la paz. La decisión de reconocer el Protocolo de Río de Janeiro, estuvo enmarcada en momentos que se buscaba el cese inmediato del fuego en el Cenepa y la intervención de los cuatro países Garantes, aspecto que generó un cambio fundamental en la política exterior convencional del Ecuador, centrada en la impugnación de dicho Protocolo y en el reclamo de un acceso soberano al Amazonas.

En situaciones de crisis, la estructura de decisiones es concentrada, y en el caso del Ecuador, se centró en el gobierno y la diplomacia, agrupados en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, como órgano de consulta para tomar decisiones fundamentales.

Una solución diplomática es aquella que, como dice Francisco Rojas Aravena, ninguna de las partes es feliz con el resultado final. Con la firma del Acuerdo de paz definitivo, Ecuador obtuvo importantes objetivos nacionales, producto de una negociación llevada por la vía diplomática, que dio como resultado que las partes, sin lograr sus máximas aspiraciones, al menos obtuvieran acuerdos aceptables. El precio del Acuerdo para Ecuador significó la renuncia a su máxima y ancestral aspiración de una salida soberana al Amazonas; y, dejó de lado la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro.

\* \* \*

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR**, Villanueva Luis F. y otros, El Estudio de las Políticas Públicas, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- ALLISON**, Graham T., La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, Grupo Editor Latinoamericano, 1969.
- APPADURAI**, Arjun, Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy, in "Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization". Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.
- AYALA** Lasso, José, Informe a la Nación 1996-1997, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1997.
- Informe a la Nación 1997-1998, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito 1998.
- AYLWIN**, Patricio, "El Papel de América Latina en el Nuevo Sistema Internacional", en Revista Occidental, No. 3, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas (IICLA), México, 1992.
- BELAUNDE**, Moreira Antonio, Nuestro Problema con Ecuador, Editores Ariel, Lima, 1995.
- BONILLA**, Adrián Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú, en Nueva Sociedad # 143.
- Nacionalismo como hecho cultural en un mundo globalizado: el caso ecuatoriano, ponencia presentada en el seminario "Mundialización y cultura", IFEA, Lima, Perú, 1998.
- Fuerza. Conflicto y Negociación, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", ed. FLACSO Ecuador, 1999.
- CALLE**, Fabián C., El Debate Teórico en las Relaciones Internacionales de los '90: La Era de las Expectativas Disminuidas, en Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos, Año 13, número 1, México, 1996.
- CANCLINI** García, Nestor, Políticas culturales e integración norteamericana: una perspectiva desde México, en "Culturas en globalización: América Latina-Europa-Estados Unidos: libre comercio e integración", ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1997.
- CARRION**, Mena Francisco, Política Exterior del Ecuador -Evolución. Teoría, Práctica-, II Edición, Quito, 1989.

**CASTAÑEDA**, Jorge, Latin America and the End of the Cold War en World Policy Journal, Summer 1990.

**COX**, Robert W., Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy, en R. Stubbs y G. Underhill, "Political Economy and the Changing Global Order", Toronto: M&S. *Seip?*

**DURAN**, Abad, César Grad., Seguridad Nacional y Defensa en el Ecuador, en Revista Tarqui, ed. Fuerza Terrestre, Ecuador, 1996.

**EGUIZABAL**, Cristina y Francisco Rojas Aravena, Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica, en "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina", copilado por Roberto Russell, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1990.

**ESPINOSA**, Carlos, La negociación como terapia, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", ed. FLACSO, Ecuador, 1999.

**FERNANDEZ DE CORDOBA**, Marcelo, Itamaraty, seiscientos veintisiete días por la paz. Ed. V&O Gráficas, Quito, 1998.

**FISHER**, Roger y otros, Sí...de acuerdo! Cómo Negociar sin Ceder. Editora Norma, Bogotá, 1997.

**FUKUYAMA**, Francis, The End of History? en: John T. Rourke, 1992.

**GALARZA**, Galo, Desafíos del Servicio Exterior Ecuatoriano hacia el siglo XXI, en revista AFESE, No. 27, Quito, 1996.

**HAZLETON**, William, Los procesos de Decisión y las Políticas Exteriores, en "La Formación de la Política Exterior: los países desarrollados y América Latina", ed. Mamfred Wilhelmy, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

**HIMKELAMMERT**, Franz, Ponencia presentada al Seminario del Pensamiento Cristiano frente al Neoliberalismo, PUCE, Quito, 8,9 de abril de 1987.

**HOFFMANN**, Stanley, In Defense of Mother Teresa. Morality in Foreign Policy, en "Foreign Affairs", Vol. 75, No. 2, 1996, copias.

**HURTADO**, Osvaldo, Introducción del libro Ecuador y Perú. vecinos distantes. Cordes-PNUD, Quito, 1992.

**JAMES**, A. Nathan y James K. Oliver, Efectos de la Política Exterior Norteamericana en el Orden Mundial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

JARRÍN Mercado, Edgardo Gral. de Div., El escenario internacional y la estrategia de desarrollo nacional, en Análisis Internacional. *fedica?*

- Los impases subsistentes. los países garantes como centro de gravedad en la nueva etapa de las conversaciones, en Análisis Internacional, reproducido en la revista CARETAS del Perú, 1996.

KISSINGER, Henry, El mundo en perspectiva: lecciones del siglo XX, ensayo preparado para conferencia dictada en el Instituto Internacional de Estudios para la Seguridad, Ginebra, 10 de junio de 1999.

KEOHANE, Robert O., Después de la Hegemonía, Ed. GEL, Buenos Aires, 1988.

LECARO, Bustamante Arturo, Política Internacional del Ecuador. 1809-1984, Quito, Escuela de Ciencias Internacionales, Universidad Central del Ecuador, 1985.

LEORO, Galo, Informe a la nación 1994-1995. Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995.

- Informe a la nación 1995-1996. Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1996.

LINDBLOM, Charles E., La ciencia de salir del paso, en "La Hechura de las Políticas" de Luis F. Aguilar Villanueva, Grupo editorial Miguel Ángel Purrua, México, 1974.

- Todavía tratando de salir del paso, en Aguilar Villanueva.

LITTLE, David, La tradición de la guerra justa y la búsqueda de la paz, en "La lucha por la Paz", de Charles Duryea, Smith, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

LUNA Tobar, Alfredo, El problema territorial ecuatoriano-peruano. Conflicto en el Alto Cenepe, en Revista de la AFESE No. 25, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995.

LUTTWACK, Edward, From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce, en Fareed Zakaira de. "The New Shape of World Politics", New York, Foreign Affairs, 1997.

MARTZ, John, The Fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs, en Herald Muñoz y Joseph Tulchin, ed. Latina American Nations in World Politics, Boulder: Westview Press, 1994.

MONCAYO, Paco, Ecuador: Geopolítica. Poder y Seguridad, ed. Escuela Politécnica del Ejército, Ecuador, 1994.

NEUSTADT, Richard E. y May Ernest R., Los usos de la Historia en la Toma de Decisiones, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1986.

OJEDA, Lautaro, La Privatización y la Opinión Pública, ILDIS, Guayaquil, 1992.

ORTIZ, Benjamín, La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", ed. Flacso- Ecuador, Quito, 1999.

ROJAS Aravena, Francisco, La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica, en "Ecuador-Perú Horizontes de la negociación y el conflicto", FLACSO-Ecuador, 1999.

RUSSEL, Roberto, ed., Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

- El Sistema Internacional y América Latina. La Agenda Internacional en los años '90, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1990.

- Los cambios internacionales y el futuro del Grupo de Río, en V.V.A.A., "El Grupo de Río: un diálogo vigente", copias.

SANDOVAL, Telmo Grad., Como manejar una negociación, en Revista Tarqui de la Fuerza Terrestre Ecuatoriana, Año 2, No. 2, Quito, 1997.

SEGAL, David R. y SWIFT Gravino Katherine, "El mantenimiento de la paz como una misión militar", en Charles Duryea, Smith, "La lucha por la Paz", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

SEPULVEDA, Almarza. Alberto, El fin de la guerra fría y sus consecuencias, Patria Grande, Órgano Oficial del Parlamento Latinoamericano, No. 4, 1997.

VARAS, Augusto, 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.

YUDICE, George, El impacto cultural del tratado de Libre Comercio norteamericano, en Canclini.

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

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Posiciones Adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1995.**

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Paz con Dignidad, ed. Fundación Dr. Cristobal Hurtado Matta, Quito, 1997.**

### Documentos

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

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Memorandum a los Países Garantes, Base de Datos de la Subsecretaría de Soberanía Nacional, Quito, 1951.**

### Prensa y Editoriales

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

**SENACOM, Secretaría Nacional de Comunicación Social y diario El Universo, Cronología del enfrentamiento bélico Ecuador-Perú, Guayaquil, 1995, fascículo No. 2.**

**GARCIA Sayan, Diego, editorial aparecido en el diario "El Comercio" de Lima, el 28 de octubre de 1997.**