



Portada: Foto Luis Mejía

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 5. - Agosto, 1998

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIAN MANTILLA BACA

CONCEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRION
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano

Páez 118 y Patria

Telf: 232-029 / 232-030 /

232-031 / 232-032

Fax: 566-139

E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

La reforma de la institucionalidad social en el Ecuador **4**
DANIEL BADILLO Y JULIO ECHEVERRIA

Límites y alcances del regionalismo **14**
FELIPE BURBANO



Las negociaciones Ecuador-Perú: ¿luz al final del túnel? **21**
ADRIAN BONILLA

La amazonía ecuatoriana: colonia interna **28**
MARIA FERNANDA ESPINOSA

Para vivir la diversidad **35**
RAMON TORRES GALARZA

ACTUALIDAD

La muerte del animador o el día de la bestia **40**
MARCIA CEVALLOS

La autorregulación del periodismo: un reto impostergable **48**
JOSE LUIS EXENI

IDENTIDAD

Los sirio-libaneses en el espacio social ecuatoriano **62**
MONICA ALMEIDA

Entre el estereotipo y la realidad **84**
HERNAN REYES



¡No hay razones para dudar ser longo! **96**
SALOMON CUESTA

DIALOGOS

Discurso, poder e ideología: entrevista a Teun van Dijk **106**
SEBASTIAN MANTILLA

FRONTERAS

Octavio Paz: erotismo y amor **114**
CARLOS ARCOS C.

¿Quién le teme a Octavio Paz? **119**
MARIA L. MARTINEZ

ENSAYO

El umbral. Bataille y la experiencia del límite **122**
GALO CEVALLOS

RESEÑAS

Reseñas bibliográficas: **140**
- Historia del siglo XX
- Pugna de poderes. Análisis crítico del sistema político ecuatoriano
- La otra cultura: imaginarios, mestizaje y modernización
- El fantasma del populismo

LAS NEGOCIACIONES ECUADOR - PERÚ: ¿LUZ AL FINAL DEL TUNEL?

La utilidad del Acuerdo de Itamaraty fue haber legitimado la negociación entre los dos países, para buscar un arreglo al conflicto

*Por Adrián Bonilla
Subdirector Académico FLACSO-Ecuador*

Los enfrentamientos entre Ecuador y Perú de 1995 fueron los más intensos de la historia de los dos países, por la cantidad de armas, hombres involucrados y el costo económico. La guerra, si algo positivo tuvo, fue que abrió la opción de que el conflicto se solucione. Trajo consigo la atención de los países garantes y alertó a las dos naciones sobre los riesgos de nuevos enfrentamientos. La negociación confrontó dos políticas exteriores absolutamente contradictorias e irreconciliables en principio...

DE ITAMARATY A SANTIAGO DE CHILE

Las negociaciones entre las dos partes parecen ubicarse en una nueva época después de la suscripción del Acuerdo de Itamaraty. Este instrumento, pensado originalmente como un mecanismo para separar las tropas en conflicto, establece la creación de una misión militar y una zona desmilitarizada, pero sus implicaciones más profundas fueron convocar a las partes para iniciar conversaciones con el objeto de solucionar las diferencias subsistentes en su interpretación de los límites.

A lo largo de 1996 las posiciones de los dos Estados se han articulado alrededor de este acuerdo en el sostenimiento de tesis tradicio-

nales. Para el Ecuador, que reconoció el Protocolo de Río de Janeiro después de muchos años de haber sostenido que era nulo, este paso fue concebido como una oportunidad para retornar a la vieja tesis de la inaplicabilidad del Protocolo en toda la zona del Río Santiago. En otras palabras, al inicio de la negociación se cuestionaba la frontera en la Cordillera del Cóndor, que es la tesis peruana.

El Acuerdo de Itamaraty fue, en realidad, un instrumento para legitimar una nueva negociación entre los dos países, la misma que era difícil en los marcos convencionales del Protocolo de Río, porque el Ecuador lo desconocía, por una parte, y por otra, el Perú suponía que era perfecto.

El Acuerdo de Itamaraty no resolvió inmediatamente la violencia en 1995, su utilidad más bien se reveló en el futuro, como un primer paso en las negociaciones. De hecho un segundo paso de la negociación fue la suscripción de una nueva declaración hecha en Montevideo, dos semanas después, para poner fin definitivamente a las hostilidades. Esta declaración básicamente ratifica la de Itamaraty y reitera el compromiso de cesar el fuego. Para el Ecuador la Declaración de Montevideo supuso un llamado de atención al Perú, que a su juicio no cumplió lo acordado en Brasil y reincidió las hostilidades (1).

La negociación continúa en varios episodios, algunos de ellos informales, como la visita al Ecuador del presidente Fujimori en septiembre de 1995(2), y otros momentos institucionales, por ejemplo las reuniones de la MOMEPE y de los funcionarios de países garantes a lo largo de 1995 y de los años subsiguientes. Justamente, uno de los temas prioritarios en la agenda ha sido el procesamiento de los tópicos militares, luego de que los combates provocaran un clima de extrema desconfianza entre las Fuerzas Armadas de ambos países, tanto que los observadores internacionales de la MOMEPE amenazaron varias veces suspender sus operaciones como recurso para poder realizar su misión pacificadora.(3)

Los problemas en el área desmovilizada no han dejado de surgir. Los militares ecuatorianos tienen la percepción de que sus contrapartes peruanas no han tenido buena fe. Para ellos, no sólo que el ejército del Perú no se ha desmovilizado, sino que ha incrementado su presencia en los alrededores de la zona del conflicto, construyendo nuevos puestos en el llamado fuerte divisorio que les permiten controlar el Valle del río Coangos, muy cerca de la zona en disputa. Esta opinión es compartida por autoridades diplomáticas, quienes además ven con preocupación las dinámicas recientes de adquisición de armamentos, en concreto la compra de 18 cazas MIG 29 en 1997 (4).

Estas preocupaciones se presentaron a lo largo de 1996 y 1997 y coincidieron con iguales percepciones de desconfianza por parte del Perú, que denunció la desaparición de un ciudadano y actos hostiles por parte del gobierno ecuatoriano (5). En ambos países en determinado momento se detuvieron ciudadanos del otro lado de la frontera bajo cargos de espionaje.

En marzo de 1996 se entregó la lista de los "impases subsistentes" para dar cumplimiento a lo establecido por el Tratado de

Itamaraty. El Ecuador planteó, entonces, explícitamente su reivindicación territorial que suponía el cuestionamiento del Protocolo en la zona del Río Santiago y la Cordillera del Cóndor, y el acceso soberano al Marañón Amazonas (6). Para el Perú los impases consisten básicamente en problemas de demarcación.

La entrega de la lista de los impases evidencia la reiteración de las tesis tradicionales por parte de ambos Estados. En términos reales, más allá de la voluntad expresa de negociar manifestada en repetidas ocasiones por ambos gobiernos, con ocasión de la cumbre andina de Trujillo, en donde estuvo el presidente Ecuatoriano Durán Ballén,

o en la Cochabamba, a donde asistió Abdalá Bucaram, las políticas exteriores se reproducen en la consolidación de posiciones que en apariencia continúan siendo irreconciliables.

Con estos antecedentes el proceso llega a Buenos Aires en donde las partes deben acordar procedimientos para desarrollar las negociaciones planeadas que deberían comenzar en 1996 en Brasilia. Aparentemente no fue necesario un documento formal, o no hubo el consenso necesario para ello, pero los diplomáticos de los

países garantes y de las partes en conflicto emiten por toda declaración un comunicado de prensa, que garantiza la participación de los garantes, reconoce el espíritu del Protocolo de Río como marco de las deliberaciones.

Un elemento importante de la negociación es que las partes otorgan capacidad a los garantes para que hagan sugerencias o incluso, exhortaciones. Si hubiese acuerdo, las dos naciones podrían, incluso, someterse a una de las sugerencias de los garantes. De hecho este punto, que fuera muy criticado en Perú por la oposición, potencialmente brindaría a los garantes el papel de árbitros, aunque jurídicamente no se reconozca esa calidad. En el Ecuador, en cambio las críticas a la nego-

A pesar de la voluntad expresa de negociar, formulada por los gobiernos de los dos países, las políticas exteriores de Perú y Ecuador parecieran reproducir posiciones irreconciliables

ciación vinieron del hecho de que se haya reconocido el Protocolo como único marco de las negociaciones, limitando de esta manera la capacidad de maniobra del Ecuador y desechando una iniciativa muy popular en el Ecuador: la tesis de arbitraje de terceros que fuera planteada por el presidente Borja mencionando al Papa como posible mediador (8).

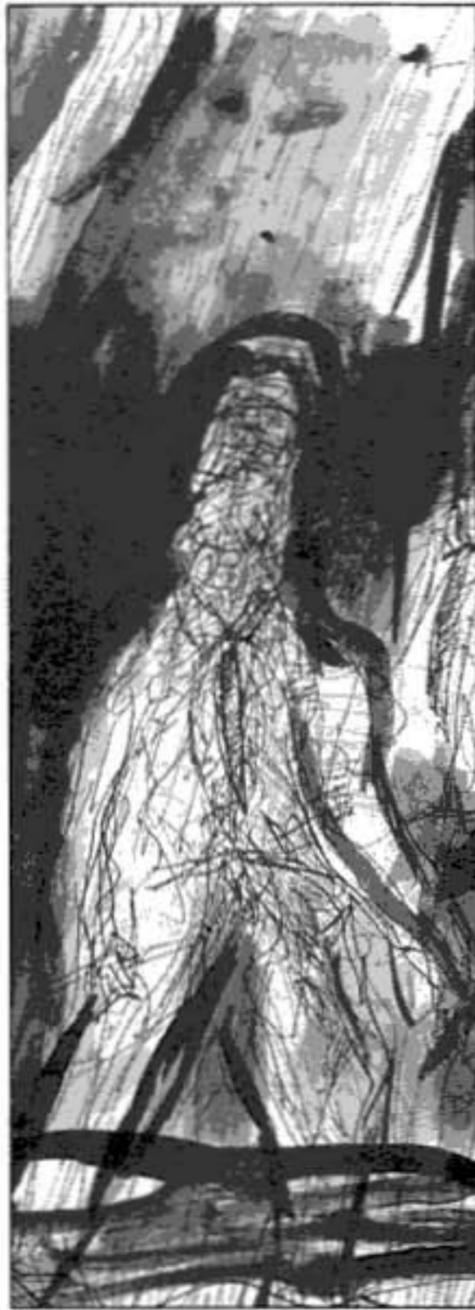
El episodio final de las negociaciones se produce en Santiago. Las partes acuerdan empezar el tratamiento de los impasses y se establece que ninguna de ellas vetará las propuestas de la otra. En resumidas cuentas que se trataran todos los problemas. Las consecuencias de esto son que el Perú y el Ecuador tendrán al menos la posibilidad de oírse.

El acuerdo de Santiago fue duramente criticado en el Perú. El temor radica en que la posición ecuatoriana, de hecho, plantea un cuestionamiento de fondo de la aplicabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y sostiene la tesis de que la frontera debe delimitarse, es decir que hay que trazar la línea, mientras que para el Perú el problema es de "demarcación", o sea, solamente queda por ejecutar una frontera ya establecida y colocar los hitos en 78 kilómetros.

LOS GARANTES Y LA ETAPA FINAL

Entre todos los dispositivos de Seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador / Perú, la presencia de los cuatro países garantes haciendo el seguimiento de las negociaciones parece haber sido el instrumento disuasivo más importante. En un primer momento, aquel que implicó la desmovilización y el retiro de tropas de ambos países, los garantes conformaron la MOMEPE con oficiales y soldados de los cuatro países, quienes ocuparon físicamente el espacio en donde se produjeron los combates.

De otro lado, los garantes produjeron bue-



na parte de los procedimientos y de las formalidades que rodearon al encuentro de los diplomáticos. Distintos países fueron sede de las negociaciones y, finalmente, de acuerdo a la Declaración de Santiago, no solo que conformaron comisiones paralelas para hacer seguimiento de todos los temas negociados, sino que asumieron implícitamente el rol político, no formal, de árbitros -que no está contemplado en el Protocolo de Río- para poder sugerir procedimientos alternativos de negociación a las partes en caso de que persistan los desacuerdos.

Los garantes fueron centrales, además, para establecer el tiempo y el calendario en que los temas se procesaron. Si bien eventos como la toma de la Embajada Japonesa en el Perú, o como el derrocamiento del Presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram, retrasaron varias veces los plazos originales, la insistencia por parte de los garantes dinamizó las negocia-

ciones y evitó que estas cayeran en un punto muerto.

La capacidad de influencia de los garantes fue posible básicamente por la presencia e iniciativa de los Estados Unidos. Desde 1995 el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como un punto importante en su agenda hacia América Latina. Los Estados Unidos designan un equipo especial de negociación y plantean el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes. De esa manera, si bien la negociación aparece como un proceso multilateral, que incluye también a Brasil, Chile y Argentina, en la práctica las presiones de los garantes se canalizan a través de la política exterior de los Estados Unidos hacia los dos países andinos, mediante una dinámica usual de incentivos y sanciones implícitos.

Otro elemento central en el éxito de los garantes ha sido el espacio de legitimación que su presencia significó para que la voluntad de los gobiernos pueda expresarse neutrali-

zando su vulnerabilidad ante las respectivas sociedades. Esto es claro especialmente en el caso ecuatoriano. En 1958 el Ecuador se retira de la comisión delimitadora, alegando que es imposible ejecutar el Acuerdo de Río y en 1960 radicaliza su tesis cuando declara nulo a ese instrumento, pero desde entonces distintos gobiernos han buscado opciones para poder rebajar la expectativas ante el fracaso de su posición en ámbitos internacionales. En 1968 el presidente Velasco habla de una transacción honrosa. Los gobiernos militares de los setenta distienden la relación con el Perú. En 1984 el presidente se habla de un consenso que posibilite la negociación, y finalmente en 1995 se reconoce como vigente al Protocolo.

La fortaleza de las percepciones fundamentadas en la desconfianza sobre el Perú enraizadas profundamente en el imaginario nacional ecuatoriano, tiene la capacidad de interpelar, al mismo tiempo, a la sociedad política doméstica y, en ese sentido, vuelve muy fácil la manipulación del tema territorial para potenciar agendas de actores específicos. Por ello, la imagen de los garantes como potencias neutrales y foráneas, que además tienen la capacidad de presionar directamente al Ecuador, permitieron a los tres gobiernos que han asumido la negociación tener una política común frente a ese tema, a pesar de las contradicciones intestinas que caracterizan a la política ecuatoriana.

El proceso de negociación, que se llevó a cabo entre 1996 y 1997, básicamente apuntó a establecer en forma clara los procedimien-

tos, el marco formal, que ambas naciones asumieron para poder procesar sus diferencias. Esta etapa fue la más larga y difícil de todo el proceso, y terminó en marzo de 1998 con la constitución de cuatro comisiones encargadas de procesar todos los temas. Estas fueron:

- *Integración fronteriza*, dedicada básicamente a temas económicos, proyectos de desarrollo, infraestructura vial, de riego y

energía en las zonas de frontera; planes de inversión: la zanahoria que premiaría con créditos internacionales el esfuerzo de pacificación de los dos países.

- *Demarcación*, que procesaría los desacuerdos a lo largo de toda la frontera. Los impasses presentados en esta comisión, entre los que se encontraba la demanda ecuatoriana de acceso al Amazonas, finalmente se sometieron al "parecer" de los garantes quienes extraoficialmente habrían confirmado la interpretación peruana de la frontera a principios de junio de 1998. Sin embargo, como la ne-

gociación asume el procesamiento global de los temas, el resultado de esta comisión es contingente al de las demás, especialmente de aquella que trata los derechos de navegación.

- *Comercio y Navegación*. Esta comisión ha sido la más importante de todo el proceso, pues será aquella que determine la forma de acceso del Ecuador al Amazonas, una vez que el interés ecuatoriano de forzar una frontera que permita una continuidad territorial y soberana fue descartado.

- *Medidas de confianza mutua y seguridad*.



El objeto de ésta fue establecer políticas de seguridad cooperativa.

La etapa final del proceso de negociación empieza a visualizar un escenario futuro de dificultades que probablemente giren alrededor de la ejecución de lo pactado o sugerido por los garantes. Las tensiones de agosto de 1998 fortalecen esta percepción. Efectivamente, al descartarse la idea de acceso soberano al Amazonas, los garantes en sus pareceres ratificaron la imagen peruana de la frontera y en Lima se asumió este hecho como el fin de la disputa y la legitimidad, por tanto, de usar incluso la fuerza para expulsar a las tropas ecuatorianas que eventualmente estuvieron en el sector no delimitado.

La posición del Ecuador, en esos incidentes, fue la de reafirmar que el Acuerdo era global y que los pareceres en términos territoriales estaban enlazados a la resolución de todas las contradicciones. Una de las más importantes, fue el establecimiento de una zona desmilitarizada que amplía la presencia de la MOMEPA hacia el Sur de la nueva frontera, y la negociación final, del tratado de navegación que establecería la forma de acceso ecuatoriano al Amazonas.

En términos reales los resultados finales de la negociación eran previsibles. Nunca país alguno se solidarizó con la tesis ecuatoriana, y su política exterior respecto del tema, si bien ha sido constante en la impugnación del Protocolo de Río de Janeiro y la necesidad de forzar una re-negociación del mismo, a lo largo de cuatro décadas fue errática y eventualmente contradictoria. Una frontera consolidada en cerca de medio siglo, por otra parte, tenía muy pocas posibilidades de reformarse. El reto ecuatoriano era qué podía obtener a cambio de su renuncia a la tesis clásica y a la aceptación del límite erigido en 1941. Para muchos la paz por sí misma es un valor, pero más allá de ello, lo cierto es que el proceso de negociación arroja un resultado muy parecido a la oferta de Fujimori en 1992.

El problema, al evaluarse esos resultados es que dicha oferta fue hecha para comenzar un proceso de negociación. Era lo mínimo posible que ofrecía el Perú. De ahí para adelante existía más tela por cortar. A fines de 1998 esa oferta ha sido lo máximo que el Ecuador pudo obtener. Este hecho, sin embargo, no es suficiente para ilegitimar el proceso en su conjunto. Parece inevitable aceptarlo para ambas partes en términos de conveniencia. Su impugnación podría producir escenarios más bien negativos.

CONCLUSIONES

Ecuador y Perú se han confrontado a un dilema clásico de seguridad basado en sospechas mutuas que ha guiado a la preeminencia

militar en el procesamiento del conflicto. Este escenario cambió dramáticamente luego de los combates de 1995 debido a la presencia de los garantes, y especialmente a la intervención de los Estados Unidos.

La imagen de nación que los Estados de Ecuador y Perú han construido se cimenta en un conjunto de creencias procesadas por un discurso que hace de la historia nacional una metáfora de su propia identidad. La frontera entre ambos Estados es un signo cu-

ya lectura abre un campo de significaciones en disputa. Las políticas que se emanan en nombre de la seguridad de los Estados, responden a un proceso de interpretación, de otorgamiento de sentido al código que se construye alrededor del mapa, antes que a un proceso de verificación.

Este trabajo plantea como hipótesis que el código en disputa, fuente de la desconfianza mutua, es la imagen de los mapas, los mismos que atribuyen capacidades de ejercicio de poder, construyen el escenario de la soberanía, a las instituciones estatales.

El proceso de negociaciones posterior al conflicto evidencia la permanencia de algunas de las causas de la violencia en 1995.

Ecuador y Perú se confrontan a un dilema clásico de seguridad: el de las sospechas mutuas, de donde surge la preeminencia militar en el procesamiento del conflicto



Dibujo: Marcelo Aguirre

Efectivamente, las negociaciones alrededor del conflicto han priorizado una visión política del mismo, que sigue informada por las viejas obsesiones jurídicas e históricas.

El imaginario nacional de los dos países continúa informando políticas exteriores contradictorias e irreconciliables respecto del tema. Ciertamente hay la disposición de negociar y que están sentados a la mesa, pero ninguno de los dos Estados ha expresado en sus propuestas la posibilidad de hacer una concesión de fondo o de reducir las aspiraciones nacionales. El Ecuador ha vuelto a insis-

tir en la salida soberana al Amazonas y en la renegociación de una parte importante de la frontera y el Perú ha reiterado su vieja posición de consolidar el Protocolo por la interpretación de Díaz de Aguiar, impugnada por los ecuatorianos.

El éxito de las negociaciones, desde esta perspectiva, no parece estar garantizado. El fantasma de un nuevo conflicto no ha desaparecido. No hay que olvidar que los incidentes de 1995 fueron los más intensos de la historia de los dos países, más violentos y más costosos incluso que los de la guerra de 1941. Un nuevo episodio puede ser mucho peor.

El conflicto entre el Ecuador y el Perú no involucra solo a los funcionarios, ni siquiera a las instituciones de ambos Estados, sino a ambas sociedades. Su solución cruza temas como democracia y expectativas materiales. La construcción del consenso pasa no sólo por la necesidad de revisar las imágenes históricas y jurídicas que informan la política exterior de ambos países, sino por construir una base tangible, económica por ejemplo, que genere nuevos valores y percepciones en ambos pueblos respecto de sí mismos y de los vecinos. Implica medidas de confianza mutua con grados de control y credibilidad y, además, la permanencia por algún tiempo de la presencia de los garantes.

Las prácticas políticas de los estados nacionales se pueden entender no sólo como el resultado de la interacción de intereses racionales, sino también como la producción de sentido, posición, valores e identidades en el plano simbólico. Es el caso de la competencia narrativa en la interpretación de la frontera entre Ecuador y Perú. Esta producción de sentido no está desligada de la competencia por la locación de recursos y la consecución de objetivos, que es la racionalidad de la disputa interestatal por territorio. Por el contrario, es su base fundante, donde es posible observar y analizar los intereses como construcciones simbólicas histórica y estructuralmente situadas, y no como "intereses" abstractos, permanentes y ahistóricos.

NOTAS:

(1) Galo Leoro, Informe a la nación 1994-1995, Quito: Ministerio de Relaciones exteriores (p.31).

(2) Amplios reportajes del evento fueron cubiertos por la prensa ecuatoriana. Ver especialmente: El Comercio, 5 y 6 de septiembre, 1995.

(3) Glenn Weidner, 1996, "Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis", trabajo presentado en la Conferencia Peacemaking and Democratization in the Hemisphere, North Souths Center, University of Miami. El autor comandó la primera misión de observadores militares.

(4) Entrevistas al Coronel Carlos Badillos, jefe de Relaciones públicas de las Fuerzas Armadas (Quito, agosto, 96), al General Paco Moncayo, Comandante General del Ejército (Quito, noviembre 1996), y al Embajador Alfredo Luna, director de Soberanía de la Cancillería ecuatoriana.

(5) Ver La República, Lima, 6 de marzo de 1996 para el caso de la desaparición. El Comercio, Lima 27 de marzo recoge la información sobre las denuncias ecuatorianas.

(6) Lista original de los impasses subsistentes. Publicada también en Leoro(1996). Entrevista con el Ex-Canciller Alfonso Barrera Valverde (Quito, agosto, 1996). En la época del conflicto del 81 cuando este funcionario dirigía el Ministerio de Relaciones Exteriores, la diplomacia ecuatoriana, según su versión, llamó "amigos" a los garantes, pudo discutir el problema con el Perú en la OEA y logró el cese al fuego sin reconocer el Protocolo de

Río. El punto es que en esa ocasión hubo un éxito total de las armas peruanas en las operaciones de desalojo.

(7) La información a propósito del proceso de negociación fue comentada con Francisco Carrión, Subsecretario de Soberanía, Entrevista, julio 1998.

(8) Acuerdo de Santiago, numeral 4.

(9) Ver David Scott Palmer, 1998, "Las relaciones entre Estados Unidos y Perú durante los gobiernos del Presidente Clinton", en Andrés Franco Ed., Estados Unidos y los países andinos, Bogotá: Universidad Javeriana.

(10) Adrián Bonilla, 1998, "Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos: Entre el Sobresalto y la Rutina", en Andrés Franco, Op. Cit.

(11) De hecho el conjunto de concesiones peruanas fue presentado por el Presidente Fujimori al Presidente Borja en 1992, antes de la Guerra de 1995, y considera un puerto libre y facilidades de navegación a cambio de finalizar el proceso de demarcación de acuerdo al fallo de Díaz de Aguiar.

(12) Para ilustrar la intervención estadounidense ver: "Ecuador Perú Talks", Press Statement, February 18, 1998, U.S. Department of State.

(13) La idea de contraponer las nociones de verificación e interpretación es de James Der Derian, quien deconstruye los temas del espionaje, el terror, la velocidad en la decisión, como relatos paralelos a la diplomacia. Ver Der Derian, 1992, Antidiplomacy. Spies, Terror, Speed and War, Cambridge MA: Blackwell Publishers. Cap. I.