

Ecuador - Perú

Horizontes de la
negociación y el conflicto

Adrián Bonilla
EDITOR

© 1999, FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-36 y Patria, Quito - Ecuador

Telf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

Página web: <http://www.flacso.org.ec>

DESCO, Lima-Perú

León de la Fuente NO. 110-Lima 17, Perú

Telf.: (51-1) 2641316

Fax: (51-1) 2640128

E-mail: postmaster@desco.org.pe

Registro derecho autoral: 013314

ISBN: -9978-67-047-5

Primera edición: 500 ejemplares

Editor: Adrián Bonilla

Edición: Alicia Torres

Diseño y diagramación: Rispergraf

Diseño de portadada: Antonio Mena

Impreso en: Rispergraf

Quito, Ecuador, 1999

INDICE

Presentación	9
PARTE I: ESTUDIOS	
Fuerza, Conflicto y Negociación Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú <i>Adrián Bonilla</i>	13
El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes <i>David Scott Palmer</i>	31
La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica <i>Francisco Rojas Aravena</i>	61
Perú y Ecuador: enemigos íntimos <i>Alberto Adrianzén</i>	83
Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica <i>Ronald Bruce St. John</i>	89
La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú <i>Carlos Espinosa</i>	111
La imagen nacional del Perú en su historia <i>Manuel Burga</i>	139
La imagen nacional de Ecuador y Perú en su historia <i>Jorge Núñez Sánchez</i>	153
El norte del Perú y el sur del Ecuador, entre la región y la nación <i>Susana Aldana Rivera</i>	169
PARTE II: ENSAYOS	
La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales <i>Benjamín Ortiz Brennan</i>	191
El conflicto Ecuador-Perú: un análisis del contenido de la cobertura dada por los más importantes diarios de Estados Unidos y el Reino Unido entre 1994 y 1998 <i>David R. Mares</i>	203

De una patria de territorios a nuevos nacionalismos de mundo <i>Rosa María Alfaro Moreno</i>	225
Diplomacia presidencial y mediatización de la política <i>Carlos Reyna Izaguirre</i>	239
Medios masivos y conflicto. ¿Existe una sola lógica? <i>María Cristina Mata</i>	247
Imágenes internacionales Perú-Ecuador <i>Carlos Malpica Faustor</i> <i>Alvaro González Riesle</i>	255
El conflicto territorial Ecuador-Perú en la cotidianidad y los textos escolares: el caso ecuatoriano <i>Juan Samaniego</i>	283
Los contenidos históricos escolares y la posibilidad de construcción de una cultura de paz <i>Luisa Pinto</i>	293
Cultura de paz y enseñanza de la historia <i>Margarita Giesecke</i>	303
Complementariedad cultural y poblacional en la Amazonia <i>Jaime Regan</i>	317
Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas <i>Fredy Rivera Vélez</i>	333
PARTE III: TESTIMONIOS	
Pueblos desplazados, derechos humanos y vocación de paz <i>César Sarasara</i>	343
Fronteras y pueblos indios <i>Carlos Viteri Gualinga</i>	351
Derechos humanos y vocación de paz <i>Nelsa Curbelo</i>	365

Presentación

En octubre de 1998, pocos días antes de la firma del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, FLACSO Sede Ecuador y DESCO de Lima, con el apoyo de la Fundación Kellogg, organizaron el seminario “Ecuador-Perú bajo un mismo sol” que tuvo como objetivos construir un marco legitimador de la cultura de paz, construir nexos de cooperación entre las comunidades académicas de los dos países y sentar las bases para crear un espacio de diálogo entre los distintos sectores de las dos naciones. Este Seminario se realizó, en Ecuador en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca y en Perú, en las ciudades de Lima y Piura.

El seminario contó con la participación de académicos de Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Estados Unidos; con representantes de la sociedad civil tanto ecuatoriana como peruana; con la presencia de rectores de universidades de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia; representantes de los medios de comunicación, de los sectores de la producción, educadores y una asistencia significativa de público. La participación de sectores tan amplios y diversos permitió dialogar, debatir, conocer, contrastar criterios, posiciones, imágenes, mitos, historias; pero, permitió, sobre todo, la constatación de que existían más elementos para el diálogo que para la disputa, que compartíamos realidades parecidas y que los límites podían convertirse, ahora, en símbolo de amistad y cercanía.

En este libro, las relaciones Ecuador-Perú son leídas desde la historia, la comunicación, la educación; desde la prensa, los medios, la política; desde dentro y desde los ‘outsiders’. Todas estas lecturas constituyen una síntesis de las perspectivas que se han desarrollado sobre las interrelaciones de nuestras sociedades y por tanto, son un material invaluable.

Para la realización del seminario, así como para la edición y publicación del presente libro, FLACSO y DESCO contaron con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg, a la que expresamos nuestro agradecimiento.

Fernando Carrión
Director FLACSO-Sede Ecuador

Eduardo Ballón
Presidente DESCO

PARTE I

Estudios

Fuerza, Conflicto y Negociación

Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú

Adrián Bonilla*

Introducción

En 1998 termina la vieja disputa fronteriza entre Ecuador y Perú cuando los presidentes de ambas naciones firman un acuerdo, resultado de un largo proceso de negociaciones y caracterizado por dos meses de choques armados, la intervención de cuatro países ajenos al conflicto, el establecimiento de una fuerza de paz y una fórmula final que comprometió la ratificación del fallo por los congresos de los dos países, antes de conocerse sus resultados.

En términos generales, el conflicto enfrentaba dos políticas exteriores contradictorias, enraizadas en imágenes de la historia y de la razón jurídica que insinuaban, por el lado ecuatoriano, su pretensión de acceder al Amazonas como objetivo nacional, y por el lado peruano la necesidad de ejecutar y afianzar el Protocolo de Río de Janeiro. En esta relación, el uso de la fuerza, pese a estar alejada de la retórica de la política exterior de ambos países, nunca fue una opción descartada para la consecución de aquello que los estados veían como el interés nacional.

El conflicto entre Ecuador y Perú, estable en la formulación de las tesis fronterizas, sufre una dramática modificación a partir de 1995. En este año se producen los enfrentamientos violentos más intensos de la historia entre los dos países, tanto por el número de tropas movilizadas, por las bajas, las armas empleadas y por el costo de la movilización. A partir de ese momento se abre una posibilidad de negociación que se desarrolla en tres fases diferenciadas. En la primera, los dos estados nacionales se ponen de acuerdo en los procedimientos que, como se sostiene en este texto, definen desde el principio el resultado final de la negociación.

* Flacso - Ecuador

Cuando las partes admiten la necesidad de negociar, se genera un cambio central en la política exterior convencional de Ecuador y Perú. Ecuador reconoce la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y el Perú, la posibilidad de interpretaciones diferentes de ese instrumento. Además, Ecuador y Perú reconocen, tácitamente, la posibilidad de recurrir a los garantes en calidad de árbitros. En la segunda etapa, los dos países desarrollan posiciones que reiteran su clásica y contradictoria política exterior, pero someten sus posturas al juicio de los garantes. Esto abre la tercera fase que consiste en la ejecución de la posición política de los garantes y la interacción con las sociedades domésticas para construir las condiciones de admisión del resultado.

Si bien Ecuador y Perú desarrollan el proceso de negociaciones alrededor de una estructura de decisiones concentrada en los gobiernos civiles y sus cuerpos diplomáticos, el uso de la fuerza siempre estuvo presente como una opción de política exterior. De hecho, la fase final de las negociaciones se desarrolló en medio de un sordo ejercicio de violencia, nuevamente en la zona fronteriza, que no necesariamente puso en riesgo el proceso anterior, sino que probablemente aceleró sus resultados, consolidó y confirmó lo actuado, pues la potencialidad de la violencia construyó un escenario no deseable, sobre todo para el Ecuador, que facilitó el consenso en la sociedad política doméstica.

Este artículo introductorio fue elaborado en la fase final de las negociaciones, con el propósito de analizar los distintos intereses representados en el conflicto y describir la forma de relación de los actores internacionales. En este conflicto clásico entre dos estados que disputan territorio, la frontera y la imagen del espacio nacional son signos que segregan identidades opuestas. Además, la negociación permite observar realidades políticas, asimetrías y una intensa representación del nivel de lo doméstico en la toma de decisiones de política exterior.

Este trabajo examina, primero, la fuerza simbólica de la frontera y su representación en los relatos del pasado, para intentar entender el nacionalismo como hecho cultural. En segundo lugar, se describen los antecedentes y las implicaciones políticas de los enfrentamientos de 1995, así como la evolución de los procedimientos y la agenda de negociación hasta 1998. Por último, se analiza el bloqueo temporal del proceso y su súbito desenlace.

Este trabajo está pensado como una introducción que se complementa con varios estudios y una serie de ensayos que dan cuenta de muchas de las aristas e implicaciones para las sociedades civiles del Ecuador y del Perú. El libro está construido por tres secciones. La primera se compone de varios estudios que intentan explicaciones acerca de las causas del conflicto y de los resultados finales de la negociación, así como de relatos históricos sobre los procesos políticos y sociales que fueron el contexto de los acontecimientos desarrollados en la segunda mitad de los años noventa. La segunda sección recoge varios ensayos que reflexio-

nan sobre los instrumentos de la comunicación y su impacto en las sociedades nacionales, así como, sobre los cimientos de las imágenes nacionales contenidos en estrategias pedagógicas. La tercera parte da cuenta de testimonios y representaciones del deber ser.

David Scott Palmer y Francisco Rojas Aravena describen, desde una perspectiva situada fuera del contexto inmediato, el proceso político de la negociación. Bruce Saint John hace una síntesis histórica que alejada de las percepciones nacionales, permite inferir momentos y oportunidades políticas creadas, por Ecuador y Perú, a lo largo de su relación. Una aproximación histórica que se remite a los puntos centrales de la negociación es ofrecida por Carlos Espinosa. Este estudio se complementa con el análisis de Alberto Adrianzén que sistematiza las dimensiones políticas del contexto peruano. Manuel Burga y Jorge Núñez advierten al lector sobre la fuerza de las imágenes tradicionales en la representación histórica del conflicto. Susana Aldana produce un texto en el que se relatan las complementariades económicas y sociales del norte del Perú y el sur del Ecuador.

La segunda parte del libro está compuesta por varios ensayos que dan cuenta de distintas lecturas e implicaciones para la sociedad civil de los dos países. Su énfasis está en describir el impacto del conflicto en la comunicación colectiva y las estrategias elaboradas para neutralizarlo en la conciencia de la población; por otra parte, hay varios trabajos que apuntan a desestructurar el discurso nacionalista e intolerante hacia la imagen del 'otro' en los textos escolares.

Finalmente, el libro se nutre de importantes testimonios desde la perspectiva de las poblaciones indígenas y de los promotores de derechos humanos.

Los artículos que componen este volumen fueron compilados y editados en FLACSO - Ecuador con la colaboración de Abelardo Sánchez-León y Carlos Reyna de DESCO - Perú quienes recogieron los textos producidos por autores peruanos. La corrección de textos y estilo estuvo a cargo de Alicia Torres.

La representación de la imagen de nación: el caso ecuatoriano¹

La nación-estado es un producto histórico de la Modernidad, supone la construcción de un andamiaje institucional con capacidades de cohesión de una sociedad que legitima esas instituciones totalizadoras basada en la idea de una comunidad formada a lo largo del tiempo. En este sentido, la historia se construye también en la Modernidad como una forma de relatar el pasado, con la función central -entre otras- de proveer identidad.

Un orden mundial integrado por naciones, es decir, comunidades diferenciadas por las percepciones de sí mismas que se sustentan en mitologías históricas o en creencias identitarias fundamentadas en raza, lenguaje o imágenes culturales, se expresa en la legitimización del principio de autodeterminación (Kedourie 1993: IX-XVIII).

El nacionalismo es, por tanto, uno de los elementos constitutivos del orden internacional. Existe la necesidad de preservar la identidad institucional del Estado por razones de seguridad, dado que los estados nacionales deben existir en un mundo caracterizado por la ausencia de un soberano común, librados a sus propias fuerzas para la prosecución de sus intereses, en un ambiente competitivo y conflictivo, en donde la seguridad de un estado nacional supone necesariamente la inseguridad de aquel que tiene intereses contradictorios (Bull 1977).

La imagen de nación vinculada a un conjunto de creencias, supone, de alguna manera, la emisión de un discurso nacionalista. Ese discurso se conforma de relatos, de signos e interpretaciones que, inevitablemente, se levantan sobre metáforas del pasado, es decir, relatos históricos que construyen identidades nacionales. La historia comunitaria es el centro de la imagen nacional, sin importar si la referencia es racial -como en el caso de la Alemania de antes de la Segunda Guerra Mundial- lingüística o territorial -como en el caso de Ecuador- ligada indisolublemente a la imagen que los ecuatorianos tienen del Perú.

Por lo tanto, la identidad, el sentimiento de pertenencia, la 'comunidad' que se construye y mira a sí mismo como 'Ecuador' o 'Perú', remite necesariamente al espacio, más aún cuando hay universos paralelos de representaciones que tensionan la imagen nacional: la multiplicidad de expresiones locales y culturales es-

1 La mayor parte de las ideas manejadas en este texto han sido trabajadas en varios artículos previos del autor, entre otros:

1999 Identidades, conflicto y negociación, en Anuario Social y Político No.2, FLACSO-Nueva Sociedad: Caracas.

1998 Nacionalismo como hecho cultural, Ponencia presentada en el 50º. Aniversario del Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima.

pecíficas, por un lado; y, por otro, la similitud de sociedades que tienen más o menos la misma historia nacional, la misma composición étnica, y economías y recursos parecidos, sobre todo si se comparan en un nivel global.

La perspectiva del discurso de 'seguridad nacional' ha legitimado un conjunto de políticas específicas referidas a la frontera que se concretaron en prácticas como la ocupación del espacio, la movilización de tropas, la construcción profesional de los ejércitos. Este último punto, la profesionalización de las Fuerzas Armadas en concreto, ha sido discutido como una causa del conflicto de 1995 puesto que, en el caso ecuatoriano, la abstención de participar políticamente en el escenario doméstico, le permitió fortalecer su estructura administrativa y su capacidad operativa, y concentrarse en aquello que es su tarea principal: la defensa nacional, la misma que se procesa frente a las percepciones de la amenaza y del imaginario del interés nacional: el Perú como fuente de hostilidad y la reivindicación amazónica.

La particularidad del discurso político se encuentra situada en la intersección de distintos elementos que son heterogéneos y aluden al proceso histórico: aspectos estructurales económicos, necesidades de los emisores, valores de los receptores, campos semánticos compartidos. Su función analítica, por tanto, no se limita a dar a conocer una significación determinada, sino que da cuenta del contexto en donde se producen acciones concretas y decisiones.

Ahora bien, la identidad debe ser entendida como una 'performance'. En otras palabras, en el momento mismo en que los signos de la cultura nacional -historia, raza, lenguaje, por ejemplo- son abiertos en el proceso de significaciones, ellos existen y cumplen su función de cohesionar y proveer identidad. La imagen del Ecuador o del Perú, que identifica a los individuos de las sociedades que existen en el espacio nacional de esos países, se produce cuando esos individuos aluden a los signos nacionales, la frontera, el himno o el relato de su pasado.

La performance de la identidad supone, en forma inevitable, un proceso de identificación y antagonismo que inunda las estructuras nacionales y transnacionales (Clifford 1997). El conflicto, especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo inmediatamente surge una cultura nacionalista cuando la visión de la frontera (el signo) es abierta e interpretada instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro -el Perú en este caso-, que al mismo tiempo sirven para construir la propia identidad: la ecuatorianidad.

Los discursos sobre los 'objetos', antes que basarse en ellos, los construyen. El objeto de la disputa entre Ecuador y Perú es el espacio nacional. Las prácticas sociales, las políticas de seguridad externa son el resultado de ese objeto construido y pueden, al mismo tiempo, ser concebidas en esta dimensión discursiva: no son meras respuestas a desafíos de una exterioridad dada, sino que edifican también la imagen de la realidad en su diagnóstico, postulación, creación y consecuencias.

La fuerza cohesiva de las imágenes legitima la existencia misma del Estado. Sus signos son las fronteras. Cada Estado hace una lectura distinta de esos signos. La lectura implica una reconstrucción de los hechos del pasado y la creación de una historia con mitos distintos. El resultado es una serie de valores internalizados en los individuos que crean la imagen de una comunidad: la comunidad nacional y, al mismo tiempo, la percepción del 'otro' agresivo. Estas imágenes informan conductas y justifican la violencia para defender lo 'propio', percibido en riesgo por la amenaza de lo 'ajeno'.

La experiencia ecuatoriana muestra que la imagen de la nación en peligro es capaz de unificar a, prácticamente, todos los actores sociales y políticos relevantes. Existe, en ese sentido, una comunidad de valores, percepciones y creencias; en otras palabras, un conjunto de prácticas culturales que proveen identidad, construidas alrededor del signo: la imagen de nación.

De esta manera, el discurso cultural nacionalista legitima ciertas formas de ejercicio del poder en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas. Ciertos estudios convencionales sobre identidad nacional ecuatoriana, por ejemplo, han minimizado la existencia nacional del Ecuador debido a la carencia de un proyecto societal homogeneizador, portado por un sujeto social dominante. Estas aproximaciones enajenan la real existencia de un Estado desde 1830, así como, la imagen de diferenciación que los ecuatorianos tienen respecto de sus vecinos. La identidad nacional, sin duda, existe. Tanto, que se han librado varias guerras por ella. Sus referentes son signos nacionales como la frontera, cimienta de una construcción cultural importante.

El Estado ecuatoriano es previo, como en la mayoría de repúblicas latinoamericanas, a la constitución de una identidad nacional. La historia independentista de las antiguas colonias españolas también puede narrarse alrededor de divisiones territoriales arbitrarias que contenían estados, producto muchas veces de las contradicciones entre caudillos, cuyos conflictos se desarrollaban en espacios territoriales débilmente definidos. De modo que, los estados serán un referente central en la construcción de la imagen nacional y su soberanía dependerá, básicamente, del alcance territorial de su fuero. Imaginar la constitución de los estados nacionales latinoamericanos, usando la historia europea como modelo, no tiene una gran capacidad explicativa.

El discurso cultural del nacionalismo legitima, entonces, la ocupación del espacio, la movilización de tropas, la construcción profesional de los ejércitos. Justamente, la socialización de valores en las Fuerzas Armadas de ambos países que motivan y sostienen decisiones que eventualmente pueden costar la vida de sus integrantes, demuestra la capacidad movilizadora del mito como elemento integrante de la cultura nacional. Mitología e historia están interconectadas. Es difícil explicar acciones colectivas sin tener en cuenta la fuerza articuladora de los

mitos, capaces de vincular a los individuos de las sociedades nacionales por distintos que sean sus intereses (Augelli y Murphy 1997).

Para el Perú, su pasado se remite a una mitología que mira el Tahuantinsuyo como el antecedente de su actual identidad. El Ecuador recurre al mito de Atahualpa, príncipe quiteño, vencedor del peruano Huáscar. Ambos países se miran a sí mismos como la continuidad lógica de sus antecedentes coloniales: el Virreinato de Lima y la Real Audiencia de Quito. La construcción del discurso cultural nacional, finalmente, se realiza reificando la imagen de la nación y dotándole de vida propia². Este es el contexto narrativo en donde toma cuerpo la noción de identidad nacional.

La controversia limítrofe entre Ecuador y Perú se remonta a los inicios mismos de estos estados como repúblicas. Los conflictos territoriales han sido relatados de distinta manera en los dos países; y, la construcción de un imaginario nacional que dé sentido a las instituciones estatales y al mismo tiempo, sienta las bases de la comunidad imaginaria -la nación- se ha levantado sobre mitos y relatos fundacionales referidos a la frontera.

El conflicto estalla en medio de dos políticas exteriores irreductibles -y de interpretaciones absolutamente contradictorias- respecto del tema fronterizo. Estas políticas no han dado espacio a la formulación de procesos y mecanismos de negociación que creen condiciones para que tanto Ecuador como Perú hagan concesiones. Para Ecuador, la política exterior hacia el Perú se ha centrado en la impugnación del Protocolo de Río de Janeiro y en el reclamo de un acceso territorial amazónico. Por su parte, Perú ha sido constante: reconocimiento y ejecución irrestricta del Protocolo, el mismo que a pesar de sus carencias técnicas, se considera como un instrumento técnica y jurídicamente perfecto.

A estos antecedentes se suman imágenes de la historia, completamente antagónicas, asumidas en su función creadora de identidad nacional. Ecuador y Perú son entidades políticas que datan de la tercera década del siglo XIX y se pretenden -a las puertas del siglo XXI- herederas de imperios y reinos milenarios, virreinos o reales audiencias, propietarias de héroes y conquistadores cuya vida se realizó en otro contexto, otro tiempo, otro mundo. La historia se ha retorcido para dar sentido al poder y la jurisdicción estatal. De esta suerte, el conflicto de 1995, por ejemplo, es explicado por voluntades que se desprenden de una errada lectura histórica.

2 El "Reino de Quito", construcción fantástica del historiador colonial Juan de Velasco, que durante muchos años fue parte de la socialización en creencias comunes de los ecuatorianos, cumple las funciones que el mítico imperio inca implica para los peruanos.

La obsesión de estos países andinos por prolongarse al Amazonas tiene que ver con razones geográficas y económicas que se remontan, por lo menos, al siglo XVIII. Efectivamente, Ecuador y Perú eran las colonias españolas de ultramar más lejanas de la metrópoli. Para poder acceder a Europa, el comercio tenía que rodear el Cabo de Hornos, por el sur del continente. La Amazonia fue vista como la vía de continuidad hacia Europa, es decir, hacia el mercado mundial. Sin embargo, hasta mediados del siglo XX, el Estado ecuatoriano no había integrado ni controlado, ni siquiera conocía, el espacio nacional. Por el contrario, dinámicas económicas, como el boom cauchero de las primeras décadas de este siglo, articularon la Amazonia a redes productivas y administrativas peruanas (Deler 1986).

Para comprender la guerra es necesario entender el discurso nacional de cada país y la imagen que se tiene del otro, así como, la percepción de la amenaza, porque, siendo sociedades parecidas, no son las mismas unidades políticas desde hace más de siglo y medio; y, uno de los conceptos de guerra más difundidos es el de la violencia organizada ejecutada por unidades políticas en contra de otras.

Las tres etapas de la negociación

A continuación, planteo que el código en disputa es la imagen de los mapas, los mismos que atribuyen capacidades de ejercicio de poder y construyen el escenario de la soberanía para las instituciones estatales; y, que luego del 95, no obstante haberse logrado una visión política, la conducción de las negociaciones no pudo escapar a las viejas obsesiones jurídicas e históricas.

Las prácticas políticas de los estados nacionales se pueden entender como el resultado de la interacción de intereses racionales; o 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 pugna por locación de recursos y 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.

Luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el Estado ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, conductas que se expresan en políticas exteriores contradictorias, eventualmente erráticas. Desde la decisión unilateral del Gobierno de Galo Plaza de retirarse de la comisión demarcatoria, sosteniendo que el Protocolo es inejecutable en la zona del Santiago-Zamora debido al 'descubrimiento', por

la aviación estadounidense, de un nuevo río -el Cenepa-; pasando por la declaratoria de nulidad de Velasco Ibarra en un acto sin mayor trascendencia en Riobamba y por la ratificación de esta política conflictiva con la metáfora de la herida abierta difundida por Febres Cordero, hasta llegar a los alegatos de 1998 de los negociadores ecuatorianos, la imagen de acceder al Amazonas atraviesa las acciones de los funcionarios ecuatorianos y está presente, aunque cambiando de formas, en diversos planteamientos.

El Perú, por su parte, mantuvo la tesis única de la demarcación definitiva. De hecho, hasta el conflicto de 1995 y la Declaración de Itamaraty, ratificada en Montevideo, su Cancillería no reconocía, en forma oficial, la existencia de un conflicto con Ecuador, ni la necesidad de negociar. Su argumentación, respaldada en el Protocolo y en el laudo de Dias de Aguiar, implicaba que la controversia limítrofe había acabado en 1942. Frente a la discusión sobre la nulidad o la inejecutabilidad de ese instrumento, su respuesta remitía a la propia experiencia del Perú que suscribió un tratado lesivo a los intereses nacionales luego de la Guerra del Pacífico, y que, no obstante las pérdidas territoriales producto de una derrota militar y de haber estado invadido y coaccionado por Chile, no discutió la validez de un tratado que reflejaba una realidad política y que contenía todas las formalidades jurídicas.

Probablemente, la abrumadora mayoría de abogados, integrantes del servicio exterior del Ecuador, ha sido la causa para que las razones jurídicas hayan estado por encima de las percepciones políticas. Así, la tradición internacionalista en el Ecuador está inundada de tratados legales y, de hecho, casi toda la literatura referida al conflicto con Perú, especialmente aquella anterior a las batallas de Tiwintza, abunda en argumentos para sostener la legalidad de las conductas ecuatorianas y denigrar las peruanas, antes que para reflexionar en los objetivos políticos de ambos estados nacionales.

El objetivo nacional peruano, desde una perspectiva estratégica y ante su percepción de un vecino 'díscolo, conflictivo e irrespetuoso' de los tratados, fue cerrar la frontera de acuerdo con lo establecido por el Protocolo y el arbitraje de Dias de Aguiar; mientras que el ecuatoriano -insinuado en el debate jurídico y expresado con más definición en los textos militares- fue la impugnación del Protocolo y su renegociación con el propósito de acceder al río Amazonas³.

En definitiva, la precariedad en la definición de la frontera común luego de la Colonia, no solo suscitó imágenes distintas del espacio nacional en ambas so-

3 Para una descripción del objetivo estratégico peruano, ver: Edgardo Mercado Jarrín, "El conflicto con el Ecuador: la guerra focalizada", en *Defensa y Desarrollo Nacional*, año XIV, N. 15, CAEM, Lima.

ciudades, sino que legitimó, en nombre de la soberanía, la posibilidad de que esa frontera se fije en acuerdo con la capacidad de ejercicio de poder, inclusive los medios militares. En rigor, hasta 1942, los límites entre estos países en la Amazonia no estaban fijados claramente (St John 1998). A pesar de la argumentación ecuatoriana en el sentido de que como legatario de la Colombia bolivariana, los límites habrían sido acordados en 1829 luego de que los ejércitos colombianos derrotaron a los peruanos; e independientemente de que, según el Perú, una Cédula Real le habría concedido jurisdicción sobre esos territorios en 1802; el hecho cierto es que esa frontera y ese espacio casi desconocido y fuera de la institucionalidad republicana -poblado por miles de personas ajenas en términos sociales y políticos a los débiles mecanismos de inclusión de ambas sociedades nacionales- se delimitaron mediante hechos de poder y con instrumentos militares. No fueron argumentos jurídicos los que produjeron los instrumentos legales de 1942, como no lo fueron tampoco los de 1829; y, sin duda, no fue una discusión en tribunales lo que reabrió la negociación en 1995. En todos estos casos hubo antecedentes de fuerza.

Por otra parte, el desarrollo de la política exterior ecuatoriana da cuenta de una sociedad nacional heterogénea y profundamente contradictoria en sí misma. En otras palabras, dicha política estuvo hipotecada a las turbulencias del escenario político doméstico. Como prueba, basta reflexionar sobre los dos momentos de mayor radicalidad en la impugnación del Protocolo de Río de Janeiro.

El primero, la declaratoria de nulidad -sin consultar a Cancillería- formulada en un discurso político de un presidente aterrizado por la expectativa de ser derrocado, una vez más, por Fuerzas Armadas hostiles.

El contexto en que Velasco Ibarra atiza el nacionalismo y el chauvinismo antiperuano, no puede ser separado de las circunstancias de la política doméstica de inicios de los años 60 marcada por la inestabilidad, la falta de mayoría en el Congreso y la necesidad de representar la agenda de los militares para prevenir un golpe de Estado que sucedió de todas maneras. La nulidad propuesta por Velasco Ibarra, para fortalecer y legitimar al Gobierno, fue asumida como tesis oficial del Estado y aprobada por el Congreso. Miles de páginas se redactaron para sustentarla.

Desde una perspectiva política, esta posición no otorgó ventaja alguna al Ecuador en el conflicto, pues, la mayoría de límites en América Latina fueron el resultado de guerras y, por tanto, era extremadamente difícil cuestionar un procedimiento histórico que aludía a casi todos los países de la región. Los postulados velasquistas, asumidos como tesis nacional, no obtuvieron respaldo de gobierno alguno y produjeron un efecto contrario, sobre todo en los países garantes, que dilató la solución del conflicto y enajenó cualquier potencial apoyo a la renegociación del Protocolo. Ningún modelo de toma de decisiones admitiría esa con-

ducta como un hecho racional. La tesis de la nulidad se explica, más bien, como el producto de actores domésticos en competencia, informados por prioridades parroquiales, en donde la acción internacional es al mismo tiempo política doméstica.

El segundo momento significativo ocurrió cuando Febres Cordero plantea, durante su campaña electoral, la metáfora de la herida abierta. Febres Cordero hizo esta declaración pocos meses antes de reemplazar al Presidente Hurtado, quien había destacado la necesidad de formar un consenso nacional, luego de los enfrentamientos de Paquisha, para resolver el conflicto con Perú. No era extraño tal viraje en una política doméstica que a lo largo de la década de los ochenta se caracterizó por enfrentamientos en juegos suma cero entre los distintos actores políticos.

Los momentos en que el Estado nacional ecuatoriano opera como actor unitario, cubierto bajo una política exterior que congrega a prácticamente todos los agentes domésticos, se producen básicamente en situaciones de conflicto armado. En estas ocasiones, el frente militar aumenta su importancia en la producción de la política exterior. Los enfrentamientos de Paquisha y las batallas por Tiwintza cohesionan a la sociedad, pero estas crisis son, de alguna manera, también el resultado de la percepción de la amenaza que genera en Perú una política exterior de un vecino conflictivo e influenciado constantemente por temas domésticos.

Otro caso heterodoxo fue la convocatoria del Presidente Borja al arbitraje papal, nuevamente resultado de un incidente militar debido a la construcción de un puesto peruano - Pachacutec- en territorio no delimitado. La idea no prosperó por la negativa peruana y la indiferencia del Vaticano, pero ocasionó por primera vez, desde 1942, una respuesta peruana para iniciar conversaciones.

En 1992, el Presidente Fujimori hace una oferta global y plantea varios ejes temáticos -más tarde serían los que se discutieron en las comisiones durante 1997 y 1998⁴-. Esta oferta reiteraba el interés peruano de cerrar la frontera pero abría la posibilidad de concesiones, que en términos generales, parecerían mayores a lo que el Ecuador logró en 1998. La política de Borja, respuesta no convencional a un incidente, fue un momento esporádico que, por la naturaleza del relacionamiento político ecuatoriano, no tuvo continuidad; de la misma manera, la propia iniciativa del arbitraje no tuvo un antecedente enraizado en una política exterior continua.

4 El Perú propuso al Ecuador un puerto libre y una zona franca en el Amazonas -fórmula parecida a aquella que ofreciera a Bolivia para permitirle un puerto en el Pacífico- a cambio de cerrar la frontera por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor.

Conflicto armado: ventana a la negociación

En medio de dos políticas exteriores contradictorias y aparentemente irreconciliables, la opción de la violencia siempre estuvo presente. Es improbable que haya existido la voluntad deliberada y unitaria en cualquiera de los dos estados, a partir de los años ochenta, de usar sus medios militares como instrumentos de política exterior, pero tanto los incidentes, cuanto la amenaza del uso de la fuerza fueron factores que intervinieron en la negociación.

La mayoría de las guerras de la Modernidad han sido libradas por temas territoriales, antes que por intereses meramente económicos o por asuntos políticos domésticos. La guerra internacional, generalmente, es el resultado de la política exterior de los estados. Intereses contradictorios respaldados por decisiones, discursos y políticas destinadas a la consecución de un fin, en este caso, territorio, terminan produciendo situaciones en las cuales se vuelve extremadamente difícil no llegar a las armas (Vásquez 1993). Dado que Ecuador y Perú mantenían posiciones irreductibles, accidentes triviales como la posición de un destacamento o la localización de una patrulla podían desatar la violencia. Sin embargo, la causa coyuntural más importante, que volvió inevitable el conflicto del 95, tuvo que ver con el sector en el que se produjeron los incidentes: la cabecera del río Cenepa. Esta zona se consideraba de importancia política y no solo militar, pues la toma de posiciones físicas por parte de uno u otro Estado podía ser vital ya que su posesión implicaba continuidad territorial para sus propias tesis. Si Ecuador lograba mantener sus puestos al norte de la Cordillera del Cóndor, la frontera de facto construida por el Perú sería cuestionada también de facto. Si el ejército peruano conseguía expulsar a los ecuatorianos, consolidaría su interpretación del Protocolo de Río de Janeiro. Por esto, la localización de los destacamentos fue disputada con tal violencia.

Pero, las negociaciones 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, establece la creación de una misión militar y una zona desmilitarizada; sin embargo, sus profundas implicaciones conducen a iniciar conversaciones con el objeto de solucionar las diferencias. Negociación difícil en los marcos convencionales del Protocolo de Río, desconocido por Ecuador; mientras para Perú era perfecto. El Acuerdo de Itamaraty manda negociar, pero no resuelve inmediatamente la violencia. De hecho, un segundo paso se da en Montevideo, dos semanas después, para poner fin a las hostilidades. Para Ecuador, la Declaración de Montevideo supone un llamado de atención al Perú que, a su juicio, no cumplió lo acordado en Brasil y reincidió en las hostilidades (Leoro 1994:31).

A lo largo de 1996, si bien Ecuador reconoce la vigencia del Protocolo, no abandona la tesis de su inejecutabilidad en toda la zona del Santiago Zamora,

cuestionando así la tesis peruana de la frontera por la Cordillera del Cóndor. Entre tanto, la negociación continua en varios episodios, algunos de ellos informales, como la visita al Ecuador del Presidente Fujimori en septiembre de 1995; y de tipo militar, como las reuniones de la MOMEPE. Justamente, uno de los temas prioritarios en la agenda fue 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 así que los observadores internacionales de la MOMEPE amenazaron, varias veces, con suspender sus operaciones como recurso para poder realizar su misión pacificadora (Weidner 1996)⁵.

Estas preocupaciones se presentaron a lo largo de 1996 y 1997 y coincidieron con iguales percepciones de desconfianza por parte de Perú que denunció la desaparición de un ciudadano y actos hostiles por parte del Gobierno ecuatoriano. En los dos países, en determinado momento, ciudadanos del otro lado de la frontera fueron acosados y detenidos bajo cargos de espionaje⁶.

En marzo de 1996 se entrega la lista de los *impasses* subsistentes para dar cumplimiento a lo establecido por el Tratado de Itamaraty. Ecuador plantea entonces, explícitamente, su reivindicación territorial y el acceso soberano al Marañón-Amazonas. Para Perú, los *impasses* consisten básicamente en problemas de demarcación.

En términos reales, más allá de la expresa voluntad de negociar manifestada en repetidas ocasiones por ambos Gobiernos -con ocasión de la cumbre andina de Trujillo, en donde estuvo el Presidente Durán Ballén; o en la de Cochabamba, a la que asistió Abdalá Bucaram- las políticas exteriores en apariencia continúan siendo irreconciliables. Con estos antecedentes, el proceso llega a Buenos Aires donde 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 y reconoce el espíritu del Protocolo de Río como marco de las deliberaciones.

Además, las partes otorgan capacidad a los garantes para hacer sugerencias o incluso exhortaciones. Si no hubiese acuerdo, las dos naciones podrían someterse a una de las sugerencias de los garantes. Este punto -muy criticado en Perú por la oposición política- terminará brindando a los garantes el papel de árbitros, aunque jurídicamente no se les reconozca esa calidad. En Ecuador, las críticas fustigan el reconocimiento del Protocolo como único marco de las negociaciones, limitando de esta manera la capacidad de maniobra y desechando una iniciativa muy difundida en el país: la tesis de arbitraje de terceros.

5 El autor comandó la primera misión de observadores militares.

6 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.

Por último, en Santiago, las partes acuerdan empezar el tratamiento de los impasses a través de comisiones y se establece que no se llegará a acuerdos parciales, sino a un acuerdo global; además, se dispone que ninguna de las partes vetará las propuestas de la otra. En resumen, se tratarán todos los problemas. Nuevamente surgen duras críticas en Perú. El temor radica en que la posición ecuatoriana permitiría cuestionar a fondo la aplicabilidad del Protocolo de Río de Janeiro al sostener la tesis que la frontera debe delimitarse, es decir, trazar la línea, mientras que para Perú se reducía a ejecutar una frontera ya establecida y colocar los hitos en 78 kilómetros.

Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador - Perú, la presencia de los cuatro países garantes en 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 MO-MEP con oficiales y soldados de los cuatro países, quienes ocuparon físicamente el espacio en donde se habían producido los combates.

De otro lado, los garantes no solo conformaron comisiones paralelas para el seguimiento de los temas negociados, sino que asumieron implícitamente el rol político de árbitros -no contemplado en el Protocolo de Río- para poder sugerir procedimientos alternativos de negociación, en caso de que persistan los desacuerdos (Acuerdo de Santiago, Numeral 4).

Los garantes fueron claves, además, para establecer el calendario de los encuentros. Si eventos como la toma de la Embajada del Japón en Lima y el derrocamiento del Presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram retrasaron varias veces los plazos originales, la insistencia de los garantes dinamizó las negociaciones y evitó que estas cayeran en un punto muerto.

La capacidad de influencia de los garantes fue posible por la importante presencia e iniciativa de Estados Unidos, sin menoscabar el hecho que, en la etapa final, Brasil haya sido el país que condujo la negociación. Desde 1995, el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como punto importante de su agenda hacia América Latina. Estados Unidos designó un equipo especial de negociación y planteó el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes. Si bien la negociación apareció como un proceso multilateral que incluía a Brasil, Chile y Argentina, en la práctica, las presiones de los garantes se canalizan a través de la política exterior de Estados Unidos hacia los dos países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones implícitos.

Finalmente, la imagen de los garantes como potencias neutrales y foráneas con capacidad para presionar directamente a Ecuador, desactivó la manipulación interna del tema territorial, permitiendo a los tres gobiernos que asumieron la ne-

gociación tener una política común, más allá de las contradicciones intestinas de la política ecuatoriana.

La fase final

Los años 1996 y 1997 se enfocaron a establecer, en forma clara, los procedimientos; el marco formal para las negociaciones. Esta larga etapa terminó en enero de 1998 con la constitución de cuatro comisiones.

- La de integración fronteriza, dedicada básicamente a temas económicos, proyectos de desarrollo, infraestructura vial, de riego y energía en las zonas de frontera; planes de inversión: la zanahoria que premiaría con créditos internacionales el esfuerzo de pacificación de los dos países.
- La de demarcación, que procesó los desacuerdos a lo largo de toda la frontera. Los impasses presentados en esta comisión -entre los que se encontraba la demanda ecuatoriana de acceso al Amazonas- se sometieron al 'parecer' de los garantes, quienes confirmaron la interpretación peruana de la frontera a principios de mayo de 1998.
- La de comercio y navegación. Fue aquella que determinó la forma de acceso de Ecuador al Amazonas.
- La de seguridad y medidas de confianza mutua.

Como se ve, los temas de las comisiones fueron aquellos que Fujimori propusiera en 1992; pero, lo cierto es que no había otros tópicos negociables: ellos resumían, de algún modo, aquello que ambos países y los garantes estaban en capacidad de procesar.

A partir de 1995, Ecuador intentó estabilizar su política exterior. Prueba de ello es la continuidad de los personajes en las comisiones y en los temas, incluso de los funcionarios del servicio exterior, a pesar de la turbulencia del contexto doméstico en donde se suceden cuatro presidentes: Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad, frente al mismo mandatario peruano. Esta política unifica también, probablemente por primera vez en las últimas décadas, al frente externo y al frente militar, marcados por una tradición de desconfianza y suspicacias, así como, por agendas distintas y procedimientos eventualmente contradictorios.

Varios hechos explican esta modificación en la conducta ecuatoriana. Uno de ellos es el bloqueo de la opción militar debido a la MOMEPA. La representación simbólica de efectivos extranjeros sobre el terreno expresaba la presencia política de los garantes y la eventualidad de costosos riesgos en el contexto internacional si uno de los dos países aplicaba la violencia para conseguir sus objetivos. De hecho, la acción de los garantes y de su representación militar fue decisiva para

conjurar la crisis de agosto de 1998 y desanudar el enredo en el tema de las medidas de confianza mutua.

Un factor adicional fue percibir la amenaza creciente de Perú que, luego de los combates del 95, reorganizó su aparato de defensa y se abasteció de armamento, logrando una clara superioridad estratégica que se expresó en la movilización y ocupación del territorio aún no demarcado, pero atribuido a Perú por los pareceres de los garantes.

Mirando hacia atrás, se evidencia que el tema central de la negociación, a pesar de la imagen de 'ampliar el pastel' que se representa en algunas técnicas, había sido, desde 1949, la demarcación territorial. En su procesamiento, la tradición diplomática ecuatoriana imaginó esa negociación como un proceso jurídico en donde la lógica de los argumentos y la claridad de los alegatos le pareció suficiente para enfrentar los condicionamientos de las relaciones de poder, las necesidades y conveniencias de los garantes y de Perú. La sucesión de los acontecimientos confirmó que el Protocolo de Río de Janeiro existía, más allá de la imaginación jurídica, como realidad social y política. Desde 1942, la institucionalidad del Estado ecuatoriano nunca fue más allá de esa frontera. No había un pueblo, un caserío, una persona que se hubiera encontrado bajo soberanía ecuatoriana en aquellos lugares que el arbitraje de Dias de Aguiar y el Protocolo determinaron como peruanos.

Los pareceres de los garantes sobre el tema territorial fueron definitivos en la resolución del conflicto. Aún si las negociaciones se hubiesen estancado ad infinitum, su reversión era una posibilidad extremadamente improbable.

En estas condiciones, la reacción peruana -militar y política- en julio y agosto del 98 era también previsible. Las negociaciones habían llegado a un punto en que la ejecución del Protocolo era un acto legítimo, desde el punto de vista político. El Ejército de Lima empezó a ocupar territorio sin considerar que Ecuador rechazara esos pareceres -no obligatorios legalmente, pero que fueron políticamente determinantes-. La confianza mutua entró en crisis, la demarcación estuvo resuelta a favor de Perú; y los temas de cooperación e integración fueron secundarios frente a un escenario de tensiones donde se agotaron los mecanismos diplomáticos tradicionales y se abrió la posibilidad de la participación presidencial directa.

En ese momento, las negociaciones fueron bloqueadas por los dos presidentes. La razón, entre otras, fue tener tiempo para formular una solución que al mismo tiempo que confirmara el Protocolo de Río de Janeiro, generara una imagen aceptable para la sociedad ecuatoriana, tan dependiente del valor simbólico e integrador de la frontera en la identidad nacional. Finalmente, los garantes asumieron la responsabilidad de emitir un dictamen bajo la condición de que este fuera aceptado previamente por los congresos, amortiguando así el desgaste político de

los presidentes que lo habían solicitado. Esta fórmula fue nodal en la creación de legitimidad política doméstica para lograr una solución.

Otro hecho inédito en la historia del Ecuador fue la construcción del consenso y de las condiciones para la aceptación ecuatoriana. Sin duda, los medios de comunicación fueron centrales en esta dinámica, así como, la conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores que abrió, en la medida de sus posibilidades, la información a dirigentes de sectores representativos y movimientos sociales. Las iniciativas generadas desde la sociedad civil, en especial por organizaciones de mujeres y grupos ecologistas, así como por integrantes de movimientos sociales tradicionales fueron un complemento importante. El dilema de la paz y la guerra fue asumido por la mayoría de la población ecuatoriana sin mayores dificultades. De hecho, neutralizado el discurso contradictor de los actores políticos, la eventual oposición a la negociación y sus resultados expresaba, antes que contradicciones de contenido, imágenes regionales perfectamente comprensibles en un país cruzado por regiones culturales y geográficas.

Por último, los resultados de la negociación confirman la presencia previa de los estados en los territorios en conflicto y el espacio nacional representado en el Protocolo de Río, con una concesión de carácter simbólico para el Ecuador: la propiedad de la tierra donde estuvo el campamento militar de Tiwintza. A partir de allí se despiertan expectativas sociales y económicas que caracterizarán, en el futuro, una agenda mucho más compleja e intensa entre Ecuador y Perú. Resta saber qué sucederá al interior del país una vez que se apague definitivamente la frontera como símbolo de cohesión e identidad nacional.

Referencias bibliográficas

Augelli, Enrico y Craig N. Murphy

1997 *Consciousness, myth and collective action: Gramsci, Sorel and the Ethical State*, en: Stephen Hill y James Mittelman, *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bull, Hedley

1977 *The Anarchical Society*, New York: Columbia University Press

Clifford, James

1997 *Routes, Travel and Transition in the Late Twentieth Century*, Cambridge: Harvard University Press.

Deler, Jean Paul

1986 *Ecuador. Del Espacio al Estado Nacional*, Quito: Banco Central del Ecuador

Kedourie, Elie

1993 *Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. IX-XVIII.

Leoro, Galo

1995 *Informe a la Nación 1994-1995*, Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores

Mercado Jarrín, Edgardo

El conflicto con el Ecuador: la guerra focalizada, en *Defensa y Desarrollo Nacional*, año XIV, N. 15, Lima: CAEM.

Saint John, Bruce

1998 Ecuador-Perú: Relations viewed from outside, ponencia presentada en FLACSO-Quito.

Vásquez, John

1993 *The War Puzzle*, Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo V

Weidner, Glenn

1996 *Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis*, trabajo presentado en 1996.

Documentos:

Acuerdo de Santiago