

Ecuador-Perú
Evaluación de una década
de paz y desarrollo

Claudia Donoso, compiladora

Ecuador-Perú
Evaluación de una década
de paz y desarrollo



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Corporación Andina de Fomento
Av. 12 de Octubre N24-562 y Cordero
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 222-4080
Fax: (593-2) 222-2107
ecuador@caf.com
www.caf.com

ISBN: 978-9978-67-204-4
Cuidado de la edición: Adrián Dubinsky
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador,
1ª. edición: mayo 2009

Índice

Agradecimientos	9
Presentación	11
<i>Francisco Carrión Mena</i>	
Inauguración	15
<i>Adrián Bonilla</i> <i>José Antonio García Beldunde</i> <i>María Isabel Salvador</i>	
Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo	27
<i>Claudia Donoso</i>	
 PARTE I: EL ROL DE LA DIPLOMACIA	
El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después desde la perspectiva peruana	39
<i>Fernando de Trazegnies</i>	
El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador	51
<i>José Ayala Lasso</i>	
 PARTE II: IMPACTOS Y RETOS FUTUROS DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN EL DESARROLLO ECONÓMICO BINACIONAL	
El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿Hubo rédito económico?	71
<i>Manuel Chiriboga</i>	

Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional vista desde el lado peruano	93
<i>Drago Kisic</i>	

PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL

Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión del Ecuador	115
<i>Iván Carvajal</i>	

Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde la visión de Perú	137
<i>Alberto Adrianzen</i>	

PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Integración fronteriza, democracia y sociedad en el Perú. Diez años de paz entre Perú y Ecuador	145
<i>Eduardo Toche</i>	

Logros y perspectivas: Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú	167
<i>Boris Cornejo</i>	

PARTE V: VISIONES DE LA SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO BINACIONAL

Visiones de la seguridad y la defensa	193
<i>Ántero Flores Aráoz</i>	

La visión ecuatoriana de la seguridad y la defensa	199
<i>Javier Ponce</i>	

Seguridad, defensa y desarrollo diez años después	203
<i>Adrián Bonilla</i>	

PARTE VI: MODELO DE NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y APLICACIONES

**Modelo de negociación de conflictos:
el caso peruano-ecuatoriano. Aplicaciones eventuales
de este tipo de negociación a otros conflictos** 211
David R. Mares

**El rol de los países garantes en la mediación de la
controversia ecuatoriano-peruana** 227
Heather Hodges

PARTE VII: PERCEPCIONES RECÍPROCAS

**El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998:
percepciones recíprocas diez años después** 231
David Scott Palmer

**El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial
directa. Percepciones recíprocas diez años después** 245
Jorge Morelli

**Guerra del Cenepa:
construcción del discurso nacional en la prensa peruana** 257
Roberto Sánchez

**De “Caín de América” a “Pueblo hermano”: discurso, imaginarios y
representaciones en torno a las relaciones con Perú** 275
Nicanor Benítez

Clausura 289
Rafael Roncangliolo
Francisco Carrión

Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo

Claudia Donoso*

Antecedentes

La demarcación territorial de los nacientes Estados de Ecuador y Perú luego del proceso de independencia de la Corona Española, definió sus límites en base al principio de *utis possidetis juris*, que concebía el derecho a seguir poseyendo los territorios con los que se contaba durante la época de la colonia. En una zona con una geografía compleja, la ausencia de una clara delimitación de hitos fronterizos tuvo como desenlace el conflicto bélico de 1941 que concluyó con la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942.

El Estado ecuatoriano no estuvo conforme con los límites pactados en 1942, pues implicaba la pérdida de sus derechos territoriales amazónicos. En los años siguientes, a raíz del descubrimiento de un accidente geográfico en el sector Zamora-Santiago, Ecuador proclama la inejecutabilidad del Protocolo. Sin embargo, Perú defendió los límites fijados y mantuvo que a partir de esa fecha la cuestión territorial entre ambos países había quedado totalmente resuelta. La falta de consenso llevó a una radicalización de las posturas de los dos Estados.

Es así como la disputa fronteriza entre ambos países estuvo marcada por dos tesis opuestas. Por una parte, el desconocimiento de Perú de la existencia de un conflicto; y por otra, Ecuador sostenía la nulidad del

* Profesora e Investigadora Asociada al Programa de Relaciones Internacionales FLACSO-Ecuador. Especialista en temas de seguridad, defensa y desarrollo fronterizo.

Protocolo de Río de Janeiro y reclamaba para sí el acceso al Amazonas. Además, la dificultad para solucionar la controversia limítrofe tenía tintes nacionalistas. En el caso ecuatoriano, el problema fronterizo se convirtió en una reivindicación nacional.

Para Perú, la guerra de 1995 fue una controversia política. Se acusó al entonces presidente Fujimori de aprovechar la coyuntura para mantenerse más tiempo en el poder a través de una “dictadura democrática”.

El diálogo entre los dos países para alcanzar un acuerdo por la controversia se inicia en la década del sesenta y toma varios años sin alcanzar los resultados deseados por ambas partes. En enero de 1989, el canciller de Ecuador, Diego Cordovez, planteó la necesidad de negociar el problema limítrofe a través de un diálogo en el cual se debía incorporar el deseo de tener una salida al Amazonas; sin embargo para la Cancillería peruana no existía nada que discutir.

En octubre de 1989, Ecuador y Perú crean un mecanismo de consulta diplomática para lograr una mayor fluidez en el diálogo y la cooperación bilateral-multilateral. Este contemplaba una reunión anual de los secretarios generales y vicesecretarios de los ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países.

En 1991 las tensiones alcanzaron un punto crítico; por un lado el Congreso de Ecuador declaró nulo el Protocolo de Río de Janeiro, y por otro el Estado peruano denunció el ingreso de una patrulla militar ecuatoriana en territorio peruano en el mes de julio.

En enero de 1995, se desata el conflicto en el Cenepa luego de varios incidentes en la zona de frontera. En Perú, la escalada bélica empezó a ser vista como el capítulo final de una serie de desaciertos que habían venido cometiéndose en los últimos años en materia diplomática (Toche et al., 1995: 41). El efecto en el ámbito comercial y de vinculación entre ambos países fue, al igual que en 1982, negativo y por ende los niveles de intercambio se redujeron a mínimos incompatibles con el potencial de ambos mercados y con la necesidad de integración (Basombrío, 2006: 298).

La negociación para un acuerdo definitivo entre Ecuador y Perú fue extensa y hubo etapas de poco avance. Fujimori se presenta como el primer presidente peruano que reconoció la existencia de un problema terri-

torial con Ecuador, sin que esto significase una aceptación de las demandas ecuatorianas.

El éxito de las FFAA. ecuatorianas durante la Guerra del Cenepa, abrió las posibilidades de un entendimiento para concertar la paz y dio la oportunidad de hacer concesiones que no atentaran contra su integridad. Según especialistas peruanos, la estrategia militar ecuatoriana empleada fue clave, ya que los principales objetivos militares se encontraban en una zona de fácil control y acceso desde los puestos ecuatorianos.

Así, el presidente Durán Ballén asumió la decisión de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, pues la vigencia de este instrumento era evidente en la frontera ecuatoriana-peruana.

La negociación diplomática posterior, el rol de los países garantes –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos– y el funcionamiento de la MOMEPE –Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú– jugaron un rol primordial. Los voceros oficiales del Gobierno de Estados Unidos, entre ellos, Luigi Einaudi, señalaron enfáticamente que no estaban dispuestos a continuar la mediación de un conflicto crónico en la región. En este sentido, los países garantes emplearon sus buenos oficios dentro del marco del derecho internacional, pero jamás hubo un intento de imposición de los argumentos presentados por ellos; siempre se respetó el liderazgo asumido por Ecuador y Perú.

En noviembre de 1997, la delegación peruana formuló una declaración que equivalía a vetar el tratamiento del *impasse* relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y al acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Nuevamente la diplomacia –esta vez la de los países garantes– puso en juego sus mejores recursos para sobrepasar los difíciles momentos que se produjeron (Ayala Lasso, 2008). Este hecho generó un clima de incertidumbre, lo cual contribuyó a que en Brasilia, la Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997 determinase que las divergencias entre ambos países debían ser trabajadas en cuatro comisiones diplomáticas-militares: tratado de comercio y navegación; acuerdo de integración fronteriza; fijación en terreno de la frontera terrestre común; y establecimiento de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad.

Una vez avanzadas las conversaciones, los temas referentes a la integración fronteriza y a las medidas de confianza tenían coincidencias, al contrario de las otras, en especial el de navegación, pues ello implicaba el reconocimiento peruano del acceso de Ecuador al Amazonas.

En enero de 1998, las delegaciones de Perú y Ecuador acordaron en Río de Janeiro la firma del cronograma de conversaciones para demarcar un tramo de la frontera común. Así se abrió la posibilidad de llegar a un acuerdo definitivo ese año. El 26 de octubre de 1998, tres días después de que el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, entregase la resolución de los países garantes a los dos Estados en conflicto, se firmó la paz en el Palacio de Itamaraty. De esta forma se deja atrás una disputa histórica que se arrastraba desde la independencia y que se había constituido en una amenaza a la seguridad regional.

Con la firma de la paz, en 1998, y en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, se identifican dos regiones claves: una zona de Andes bajos, incluyendo las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja y Zamora-Chinchipec, y la otra de trópicos húmedos y secos, constituida por la provincia ecuatoriana de Morona-Santiago que incluye la Amazonía (Hocquenghem, 2004).

La paz trajo consigo un ambiente de confianza propicio para la movilización de bienes y personas. El flujo migratorio dinamizó la economía de los habitantes de la región. Los temas de las agendas de política exterior de los dos países se han alejado de lo militar y se centran en los intercambios culturales, comercio, inversiones e integración. De esta manera, podemos afirmar que se ha logrado luego de una década fortalecer una cooperación binacional.

Este artículo introductorio es elaborado diez años después de la firma del Acuerdo de Paz en Itamaraty, el 26 de octubre de 1998, pues resulta propicio reflexionar y realizar una evaluación de la negociación alcanzada en Itamaraty con el respaldo de los países garantes. Esta introducción se complementa con las ponencias presentadas por expositores nacionales e internacionales en el marco del seminario internacional "Ecuador-Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo" realizado el 23 y 24 de octubre pasados en la ciudad de Quito por la FLACSO-Ecuador y el 6 de noviembre en la Cancillería peruana en Lima con el apoyo de la Cor-

poración Andina de Fomento, Fundación Esquel e IDEA-Perú.

Este trabajo está compuesto de siete secciones. La primera destaca el rol de la diplomacia peruana y ecuatoriana en la negociación del *impasse*. José Ayala Lasso señala que la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, lejos de eliminar las controversias entre Ecuador y Perú, da paso a varias discrepancias diplomáticas y a incidentes militares, tales como el de Pasquisha en 1981, en la presidencia de Oswaldo Hurtado y la Guerra del Cenepa en 1995, con Sixto Durán Ballén como primer mandatario (2008). La resolución del conflicto se manejó con absoluta transparencia. La diplomacia generó entonces diálogos con la ciudadanía, y así logró que el pueblo confíe en ella. La negociación superó los sentimientos nacionalistas que existía entre el Perú y el Ecuador, centrando la paz duradera en un combate conjunto a la pobreza, mejorando la calidad de vida de la población fronteriza.

La segunda sección del libro analiza el proceso de desarrollo económico binacional diez años después de alcanzada la paz. La solución de la centenaria disputa territorial ha permitido una transformación en el dinamismo de las relaciones económicas entre dos países vecinos. Drago Kisic, desde la perspectiva peruana, reflexiona sobre los logros de dicho intercambio a través de un mercado ampliado común que se comunica tanto por acceso terrestre como marítimo, y en menor medida vía fluvial en una frontera compartida de más de 1.500 kilómetros de longitud. Manuel Chiriboga, por su lado, resalta la idea de que a partir de la firma del Acuerdo de Paz de Brasilia se define un Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio entre Ecuador y Perú, donde varios productos agropecuarios se desgravaron inmediatamente. De igual forma, la inversión extranjera directa desde Ecuador hacia Perú ha tenido un significativo incremento.

La tercera parte reflexiona sobre la identidad cultural. Iván Carvajal señala que la historia ha estado ligada a las contradicciones entre antagonistas, es decir sin guerra no habría espacio para la historia. El punto nodal de las divergencias es la identidad. El autor habla sobre una unidad cultural andina basada en dos aspectos: los procesos de mestizaje iniciados con el dominio español y la presencia de lo andino milenario como esencia cultural. A manera de conclusión, señala que las cercanías culturales

entre Perú y Ecuador podrían mantener la paz. Alberto Adrianzen, expone que las identidades no son autistas, es decir, estas no están auto-referidas sino que siempre están referidas al otro. Menciona que el tema con Perú no es territorial, sino que se trata de una memoria histórica que se manifiesta a través de las heridas abiertas que ha expresado el Ecuador.

En la cuarta sección, Boris Cornejo hace referencia a los proyectos ejecutados por el plan binacional Ecuador-Perú, que buscan elevar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas, impulsar la cooperación e integración entre los dos países vecinos, dando una visión optimista de las relaciones futuras. Eduardo Toche analiza la integración fronteriza binacional transcurridos diez años de la firma del Acuerdo de Itamaraty. El auge de los intercambios comerciales y el desarrollo fronterizo han permitido una paz sostenible que debe seguir focalizándose en la población de frontera.

La quinta parte reflexiona sobre las visiones de seguridad y defensa que se manejan en la actualidad. Adrián Bonilla afirma que en la etapa previa a 1998, la relación bilateral entre Ecuador y Perú estaba marcada por la defensa. Para el autor, el Ecuador construyó como objeto de seguridad al territorio que se consolida como el símbolo de la identidad nacional, hoy la situación se ha transformado de una manera positiva. Ántero Flores Aráoz, ministro de Defensa de Perú, menciona que en el período posterior a la firma de la paz en el sector de la defensa se ha avanzado mucho, sobre todo en generar medidas de confianza mutua y tener la apertura para resolver temas día tras día. Existe una sólida relación institucional entre los Ministerios de Defensa, Comandos Conjuntos, las Comandancias de la Marina, de la Aviación y del Ejército de Perú y de Ecuador e inclusive se ha logrado suscribir convenios de entendimiento entre los dos sectores. Javier Ponce, ministro de Defensa de Ecuador, resalta que se ha construido una memoria común y que en la frontera peruano-ecuatoriana se ha realizado un desarme como han sido las operaciones de desminado, generando transparencia en los programas militares. Para el ministro de Defensa ecuatoriano la seguridad y la defensa tienen que garantizar la soberanía nacional, sin descuidar la integración de los pueblos.

El sexto capítulo desarrolla el tema del modelo de negociación de conflicto en el caso ecuatoriano-peruano. David Mares enfatiza el hecho de que el modelo de negociación que se dio en el caso Ecuador-Perú tuvo

éxito por la actuación de la diplomacia regional, pero no es un modelo que deba replicarse en la resolución de otras controversias. El autor subraya las complejidades del modelo Ecuador-Perú, el mismo que entendido en su totalidad, puede llevar a más conflicto en lugar de paz. El Ecuador no estaba dispuesto a apegarse al Protocolo de Río de Janeiro para resolver la delimitación fronteriza, por ello trató de convencer a la comunidad regional de buscar una solución fuera del Protocolo. Además, el Perú no pudo hacer valer este tratado internacional a causa de su incapacidad militar para desalojar a las tropas ecuatorianas de su territorio, sin que esto implicase una inestabilidad en la seguridad regional (2008).

Para Heather Hodges, embajadora de Estados Unidos en Ecuador, el proceso de paz Ecuador-Perú tuvo muchos obstáculos; sin embargo, la voluntad política de los líderes en ambos lados y las habilidades diplomáticas de una comunidad regional comprometida posibilitaron llegar a un acuerdo. La solución definitiva incorporó elementos creativos recomendados por los países garantes, que fueron Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, para conciliar las exigencias de Ecuador y Perú introduciendo significativos incentivos para el progreso.

Marco Cepik, académico brasileño, enfatiza la idea de que son tres los elementos sobre los cuales giró el proceso de negociación: lo militar, la mediación y la propia negociación. Fue primordial el establecimiento de la especialización de los equipos negociadores que tienen mejor conocimiento del terreno y son hábiles en procesos de negociación. El tiempo de las negociaciones también fue importante, ya que la frecuencia de procedimientos permitió resolver sobre el camino las divergencias generadas dentro de una agenda o plan planteados desde los países garantes. Desde Brasil existió siempre el afán de la sustentabilidad de la paz regional.

Finalmente en la sección séptima se analiza las percepciones del otro manejadas por los medios de comunicación y la población en ambos lados de la frontera con autores claves como Jorge Morelli, quien se desempeñaba como Sub-Director del Diario Expreso de Perú en la época de la Guerra de 1995. David Scott Palmer afirma que la guerra genera más noticia que la paz, por tanto, en la década posterior a los acuerdos se privilegia muy poco la investigación sobre los logros obtenidos.

También en esta sección se realiza un análisis de los discursos y contenidos nacionalistas e intolerantes que la prensa escrita menciona respecto al conflicto y a la imagen del otro, tema abordado por Nicanor Benítez desde la perspectiva ecuatoriana y Roberto Sánchez de la peruana. En este contexto, la imagen de nación gira en torno a la identidad, al sentimiento de pertenencia vinculado a un conjunto de creencias y a la construcción de la otredad. La imagen de Ecuador o de 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 (Bonilla, 1999: 17). El conflicto estalla en medio de dos políticas exteriores irreductibles, construidas en base a las historias oficiales de ambos países, a esos discursos que desde el poder inventan “naciones” o “comunidades imaginarias” (Bonilla, 1997: 68-75)

La construcción simbólica del otro está vinculada a discursos nacionalistas, donde la seguridad de un Estado implica la inseguridad de otro por el manejo contradictorio e irreconciliable de intereses. 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 (Bonilla, 1999: 17).

Los artículos que componen este libro fueron compilados y editados en FLACSO-Ecuador.

Bibliografía

- Ayala Lasso, José (2008). “El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después”. Ponencia preparada para el seminario “Ecuador- Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo”, 23 y 24 de octubre de 2008, en FLACSO-Ecuador. Quito, Ecuador.
- Basombrío, Ignacio (2006). “Relaciones Económicas Ecuador-Perú”. En *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos (Colombia-Perú)*, ed. Javier Ponce Leiva. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. PLANEX 2020.
- Bonilla, Adrián (1999). “Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”. En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla, Quito: FLACSO-Ecuador.
- (1997). Límites y horizontes de la negociación. A propósito del diálogo Ecuador-Perú. *Iconos 1*, Quito. FLACSO-Ecuador.
- Hocquenghem, Anne Marie (2004) “¿Una posible macro región binacional andina?”. En *Hacia la elaboración de una imagen compartida de la región sur*. Memorias del seminario taller. Quito: Abya Yala/ Universidad Nacional de Loja.
- Toche, Eduardo, Walter Ledesma y Pierre Foy (1995). Caretas, 2 de febrero de 1995. En *Perú-Ecuador: entre la guerra y la paz*. DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima. 1998.