

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

Seguridad, Defensa y Desarrollo diez años después

Adrián Bonilla*

Señores ministros, queridas amigas, amigos:

La idea de esta presentación es tratar de pensar juntos que es lo que ha cambiado en la relación en términos políticos y de defensa entre el Ecuador y el Perú diez años después de los Acuerdos de Paz del 98.

Cómo estábamos en 1998

Los discursos que alimentaban las políticas de defensa y que alimentaban la política exterior eran discursos que representaban temas que se construían alrededor de imágenes nacionalistas. La identidad nacional, los signos que afirmaban la imagen de nación, y, dentro de esos signos, en el caso ecuatoriano al menos, el territorio como el más potente de ellos. Predominaba tanto para la política exterior como para la política de defensa una agenda que ponía en primer lugar lógicas de seguridad. Percepciones catastróficas, si cabe el término, de la amenaza, pero tenían sentido porque independientemente de que la relación nunca hubiera estallado en lógicas de violencia generalizada, después de 1942 el Ecuador y el Perú no vivieron en paz. La hipótesis de conflicto no era fantástica, ni para las fuerzas armadas, ni para las diplomacias. La hipótesis de conflicto y

* Director FLACSO-Ecuador.

de guerra, en cualquier nivel de esta, era algo con lo que había que trabajar cotidianamente, algo que estaba internalizado, algo con lo que se contaba.

La construcción del objeto de la seguridad, al menos en el caso ecuatoriano, era el territorio. El territorio de una u otra manera impregnaba la imagen de lo nacional; era el signo más fuerte de esa identidad. Las políticas exteriores eran políticas contradictoras, excluyentes, difíciles de conciliar. ¿Por qué? Porque partían de una premisa: la premisa de una imagen física de lo que los ecuatorianos suponían era el territorio nacional y aquello que los peruanos planteaban era legítimamente el territorio peruano. Las tradiciones de la diplomacia venían de experiencias históricas distintas pero con un origen común. Y es el hecho de que todas las repúblicas latinoamericanas se generan a partir de límites coloniales que se superponían, que eran difusos, que no tenían razón de ser como límites de repúblicas porque estas no existían. No existía Ecuador antes de que Ecuador se fundase. Mal podía haber límites previos a la existencia de Ecuador, o límites de Paraguay, teníamos superposiciones. Acordémonos que en ese entonces la Iglesia no estaba separada del Estado. Que los límites religiosos tenían valores jurídicos. Que había límites de carácter jurisdiccional, las audiencias y sus presidentes, que había límites que estaban contruidos por razones de distritos militares, las capitanías militares o políticas, los virreinos. De manera que cuando todas las Repúblicas latinoamericanas nacen, incluyendo Ecuador y Perú en su fase republicana, esos límites estaban en la imagen de quienes gobernaban las repúblicas y que eventualmente ni siquiera se conocían. No sabíamos que era Ecuador y que era Perú cuando en 1941 se firmó un protocolo que imaginaba un horizonte geográfico que no existía. Estas políticas exteriores se plantean entonces sobre una imagen del territorio y esas políticas exteriores plantean objetivos de defensa alrededor de estas imágenes.

La percepción ecuatoriana era esta necesidad, esta pulsión por acceder al Amazonas, que era una pulsión del siglo XVIII, consolidada al siglo XIX por el hecho de que las tierras de la Real Audiencia de Quito y luego de Ecuador, eran tierras de las más lejanas de la metrópoli. Para llegar a Quito había que tomar un vapor que iba por el Cabo de Hornos, no existía el Canal de Panamá, y era lejísimo. El llegar al Amazonas era una cuestión estra-

tégica, era vista, y hasta muy avanzado el siglo XX, como una vía de salida hacia el Atlántico y como una vía de conexión con la metrópoli.

En el caso peruano el objetivo de defensa hasta hace 10 años era consolidar la frontera que no estaba del todo cerrada por los límites que el Protocolo de Río de Janeiro determinaba. En rigor, lo que ocurrió, que es la hipótesis que quería plantear, es que en el caso ecuatoriano, la paz es posible porque el objetivo nacional en su relación con el Perú cambia y deja de ser este acceso al Amazonas para convertirse en una agenda un poco más amplia que tiene temas comerciales y múltiples otras interdependencias como eje central.

El contexto político en América Latina y en los dos países en la región andina en los últimos 10 años cambió también.

En Ecuador, en 1995, cuando el conflicto estalla, se inicia también la etapa de turbulencia política, de inestabilidad. Recordemos que en 1995, el hombre fuerte del Gobierno de esa época, que dirigía la política y la economía, el vicepresidente, tuvo que salir del país porque fue encausado por el Congreso. Unos meses después el presidente elegido duró seis meses en el poder y fue derrocado por una interpretación del Congreso apoyada por los militares; y comenzamos la sucesión de tres presidentes que no terminaron su mandato.

Pero este no es un fenómeno exclusivamente ecuatoriano, en la década de los 90, asistimos, en la Región Andina, procesos dramáticos de erosión de todas las instituciones, de erosión del Estado de derecho que acompañan a intentos de implementación de políticas liberales en la economía. Mientras en Ecuador vivíamos este período de inestabilidad y turbulencia política, en Perú teníamos un largo gobierno que casi toda la literatura académica ha definido como autoritario. El peso del presidente era importante y, según múltiples referencias, también el peso de las Fuerzas Armadas en las decisiones políticas y sin duda, el Estado peruano, así como el ecuatoriano, debate la construcción de sus recursos públicos alrededor de estas lógicas liberales que, de una u otra manera, intentan, revitalizar la economía desde el mercado, reduciendo las capacidades de los Estados.

América Latina en su conjunto va perdiendo, después de la Guerra Fría, relevancia política el ámbito global y la decisión de Estados Unidos,

que es la potencia central en este hemisferio. Pero en términos políticos no debemos olvidar que el peso de Estados Unidos en la década de los 90, en la vida cotidiana y en las decisiones políticas de los países de la Región Andina, era sin duda mayor que el que se observa en los comienzos del siglo XXI, sobre todo en los últimos años. Y hace diez años era un buen momento para el multilateralismo. Era probablemente un gran momento de la OEA, un momento bastante aceptable de la historia, un poco accidentada, de la Comunidad Andina; y todo esto de alguna manera permite que sea una instancia *ad hoc*, multilateral, pero que contaba con el respaldo de los organismos multilaterales, la instancia de los países amigos, que en el Protocolo eran los países garantes, los que finalmente intervienen para mediar y establecer estándares legítimamente aceptables para los dos Gobiernos que permita la solución del conflicto.

10 años después

Lo que tenemos es una prolongada inestabilidad política en toda la región andina, con excepciones. Después de Fujimori, Perú es en realidad la excepción. En 1998 no solamente que se implementa el Plan Colombia sino que es elegido el actual presidente venezolano. Tenemos además la elección del presidente de Colombia y tenemos una nueva etapa en la región andina. Pero a nivel internacional también. Situaciones emblemáticas que van transformando las políticas de defensa: el triunfo de los republicanos en EEUU, pero yo creo que es sobretodo determinante, en cómo se construyen las políticas de defensa a nivel global, el atentado a las torres gemelas en el año 2001, que da como consecuencia la primera estrategia de seguridad nacional de la administración republicana en el año 2002 que, creo yo, tiene dos elementos importantes. Primero está la idea de pretensión, que es global, y luego la relevancia que nunca antes tuvo el tema del terrorismo para las políticas internacionales.

Como consecuencia de esto, para la Región Andina y para América Latina, pero particularmente para los países andinos, tenemos dos cosas. Esta pérdida de relevancia que habíamos señalado anteriormente se acentúa, y luego, el tema del terrorismo cambia la agenda de seguridad de

Estados Unidos e influye en la construcción de las agendas de defensa y seguridad de los países andinos.

Qué es lo que tenemos en términos de multilateralismo

Tenemos la crisis de las entidades multilaterales como consecuencia de fenómenos globales, las entidades multilaterales que operan en el hemisferio occidental. La Comunidad Andina por ejemplo, que es la instancia política y de mercado más importante, no pudo procesar el conflicto Ecuador-Perú, no procesó la polarización política en Venezuela, no procesó la inestabilidad política de Bolivia y Ecuador, no procesó tampoco el autoritarismo que la literatura académica ha identificado en Perú. No lo procesó la Comunidad Andina y tampoco otras entidades multilaterales; no procesó ninguna de las crisis importantes hasta el punto de llegar a darles solución.

Lo que tenemos en estos momentos, a diferencia de los últimos diez años, es un debilitamiento de las entidades multilaterales, de todas las instancias multilaterales, pero particularmente creo que en nuestro sector, la Comunidad Andina. Esto se ha dado por razones políticas que no tienen que ver con la voluntad política ni las capacidades de las personas que las dirigen.

Hemos asistido, en la Región Andina, a la emergencia de nuevos regímenes políticos que, independientemente de la ideología, se caracterizan en la mayoría de países por fuertes liderazgos personalizados que resaltan sobre una retórica antisistema y sobre el colapso del sistema de partidos.

¿Qué tenemos ahora?

Más bien dicho, los datos de 2006 de las relaciones entre Ecuador y Perú.

Los presupuestos de defensa de Ecuador y de Perú arrojan que en Ecuador tenemos el 3,14% del PBI, mientras que en Perú se gasta el 1,40%. Esto tiene que explicarse; sobre todo, si sabemos que en Ecuador las Fuerzas Armadas en 2006 tenían 38.000 efectivos, mientras en Perú

113.000 aproximadamente; en Ecuador los efectivos estaban distribuidos de la siguiente forma: en el Ejército 25.000, en la Marina 7.000, en la Aviación 6.000. Lo que pasa es que los datos ecuatorianos se inflan porque la institucionalidad que heredamos de la transición de los regímenes militares a los civiles pesa en el presupuesto ecuatoriano. Ahí está obra pública, sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas, ahí está la inversión, ahí está incluso la deuda pública. De lo contrario el presupuesto de defensa ecuatoriano tendría que ser proporcional al número de efectivos que hay entre uno y otro país, que es aproximadamente la tercera parte.

Cambian también las agendas de defensa y cambian también las amenazas diez años después de los acuerdos de 1998. La preocupación ecuatoriana no es, sin duda, la hipótesis de un conflicto con Perú. La preocupación ecuatoriana, como consecuencia de las lógicas que ha tenido el conflicto de Colombia, es cómo contener los efectos del conflicto colombiano en su territorio y mantener algo parecido a un aislamiento de su contaminación. Los problemas de Perú siguen siendo problemas sociales, pero sí es necesario identificar, creo yo aquí, que las necesidades de defensa de Perú y de Ecuador son distintas y las agendas de defensa de Perú y de Ecuador son distintas. Su aproximación al fenómeno central luego de los atentados a las torres gemelas también es distinta; la aproximación de Ecuador al concepto de terrorismo es muy distinta a la de Perú.

Hay algunas diferencias, pero las buenas noticias son que no existe más la percepción de conflicto.

Plantearía que hay una agenda posible de construir y en la cual avanzar. Experiencias como la homologación de gastos militares, experiencias de transferencia y medidas de confianza mutua, muy avanzadas, son perfectamente posibles, y diría, son una consecuencia lógica que hay que explorar después de estos diez años.