

**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](http://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](mailto:ecuador@caf.com)  
[www.caf.com](http://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

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

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

PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL

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

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

PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA

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

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

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

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

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

<b>Seguridad, defensa y desarrollo diez años después</b> . . . . .	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*

**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**

David R. Mares\*

## **Introducción**

A diez años de la firma de paz entre Ecuador y Perú es obvio que dicha decisión de poner fin a la disputa territorial después de más de siglo y medio refleja la voluntad de los pueblos. Ambos signatarios del tratado de paz (Jamil Mahuad y Alberto Fujimori) renunciaron a su presidencia en desgracia y enfrentaron demandas legales en su contra y en Ecuador la constitución política será reemplazada por otra. A pesar de todo esto, los términos de la paz no han sido tema de discusión; tal falta indica que la paz ha sembrado raíces profundas en cada uno de los pueblos, ya que ningún político serio ha visto ventaja en denunciar los términos de la resolución.

El éxito del proceso que resolvió la disputa entre los dos países lleva a la consideración de que sí sería bueno buscar repetirla en otros conflictos en la región ¿Cuál es, entonces, el “modelo” de negociación que se dio en el caso Ecuador-Perú? Algunos dirán que ejemplifica la actuación de la diplomacia regional y la voluntad de los organismos internacionales para complementar las negociaciones con ayuda dirigida al desarrollo económico. Según este entendimiento, la participación de los países regionales permite despolitizar los términos de la paz de manera suficiente para que los ciudadanos de los países en disputa puedan aceptarlos y la aportación

---

\* Profesor de University of California, San Diego, Estados Unidos de América



de financiamiento para proyectos de desarrollo mutuo en las zonas en conflicto crea una situación en que todos ganan.

Sin embargo, esta es una visión peligrosamente sesgada del “modelo Ecuador-Perú” en cuanto a la resolución de conflictos. En este trabajo demuestro la relevancia contemporánea del tema “resolución de conflictos en la región” y luego subrayo las complejidades del supuesto modelo Ecuador-Perú para indicar que, entendido en su totalidad, tal modelo puede llevar a más conflicto en vez de paz, si los países revisionistas de alguna situación lo tomasen como guía. El modelo se podría titular “la militarización en busca de una resolución.” En la conclusión detallo las verdaderas lecciones de la manera en que se resolvió el conflicto entre Ecuador y Perú y cómo se podría minorar la atracción del modelo.

### *La relevancia del tema para América Latina contemporánea*

Las disputas respecto de dónde termina la jurisdicción de un país y comienza la de su vecino pueden abarcar extensiones vastas de territorio—Venezuela reclama dos tercios del territorio reconocido internacionalmente como Guyana—o pueden tratarse solo de la delimitación precisa de una frontera reconocida en términos generales—Chile se quejó de un mapa oficial argentino que hacía aparecer como si la delimitación de los Hielos Continentales se hubiera hecho ya—. El término “frontera” se refiere tanto a divisiones terrestres como marítimas y aéreas (estas últimas también se refieren a las normas que rigen el comportamiento de naves que se encuentran en esos espacios). Todos estos desacuerdos tienen en común que implican cuestiones de soberanía, que tienen valor simbólico y que históricamente han producido conflictos violentos (y en la época contemporánea siguen produciendo situaciones tensas entre países de la región).

Desde su independencia, América Latina ha resuelto una gran cantidad de disputas interestatales de manera pacífica, utilizando negociaciones bilaterales, y la mediación y el arbitraje internacional. La resolución pacífica de conflictos sigue vigente en la región: Venezuela y Dominica llegaron a un acuerdo sobre la Isla de Aves en 2006; Honduras y Nicaragua aceptaron la resolución de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)

sobre su frontera marítima; las disputas entre Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y Colombia, Perú y Chile, y Argentina y Uruguay se encuentran en distintas fases del proceso en el marco de la CIJ; mientras que la Organización de Estados Americanos (OEA) está promoviendo el entendimiento entre Guatemala y Belice, y la diplomacia bilateral está recuperando fuerza entre Bolivia y Chile.

No obstante, se desarrollan nuevas disputas o se renuevan viejas, aun cuando las relaciones económicas avancen o se consiga resolver un punto del diferendo. Por ejemplo, cuando la CIJ emitió su dictamen sobre el Golfo de Fonseca, en 2003, el hecho de que se ignorara el caso de la Isla Conejo creó una nueva controversia. Los avances tecnológicos y el alza de los precios de los hidrocarburos y demás materias primas, estimulan el interés sobre el mar. Los Gobiernos lo contemplan como un recurso estratégico, a la vez que los intereses privados lo ven simplemente como un recurso para explotar; ambos puntos de vista provocan controversias entre Colombia y Nicaragua; Venezuela y Trinidad y Tobago; Perú y Chile, y Venezuela y Guyana, entre otros.

La realidad, desconocida por muchos, es que hoy los Estados latinoamericanos participan en 38 casos en los que la soberanía de uno está en juego, o está siendo violada por otro.

<b>Cuadro N.º 1 - Disputas interestatales contemporáneas en América Latina</b>	
<b>Países</b>	<b>Asunto en disputa</b>
Guatemala-Belice	Delimitación fronteriza.
Guatemala-Honduras	Delimitación del río Motagua.
Honduras-El Salvador-Nicaragua	CIJ, resolución sobre Golfo de Fonseca; requiere de la negociación tripartita.
Honduras-Nicaragua	Delimitación marítima en el Atlántico; migración.
Nicaragua-Colombia	Territorial: Islas San Andrés & Providencia, incluyendo derechos a la exploración de hidrocarburos.
Honduras-Cuba	Delimitación marítima.
Honduras-El Salvador	Territorial: Isla Concejo.
Costa Rica-Colombia	Costa Rica no ratifica tratado de límites con Colombia hasta que Colombia no resuelva su disputa con Nicaragua.
Colombia-Venezuela	Delimitación fronteriza; migración; presencia de guerrillas; contrabando.
Venezuela-Trinidad & Tobago	Delimitación marítima
Venezuela-Guyana	Territorial: Venezuela reclama 2/3 de la Guyana.
Brasil-Uruguay	Zona del arroyo da Invernada (Arroyo de la Invernada) del río Quaraí (río Cuareim) y las islas en la convergencia de los ríos Quaraí y Uruguay.
Bolivia-Chile	Territorial: salida al Pacífico, aguas del río Lauca.
Ecuador-Perú	Delimitación marítima.
Chile-Perú	Delimitación marítima.
Argentina-Gran Bretaña	Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.
Ecuador-Colombia	Guerrilla colombiana se refugia en Ecuador.
Nicaragua-Costa Rica	Derechos a la navegación ribereña.
Argentina-Uruguay	Papelera sobre el río Uruguay.
Haití-República Dominicana	Migración.
Antártida (Argentina, Chile, Brasil)	Tratado Antártico no resuelve el reclamo de ocho países, incluyendo los tres latinoamericanos.
E.E.UU.-Argentina	Límites del Río de la Plata reclamado por Argentina; un reclamo de mar territorial en exceso de 12 millas náuticas; el cierre de las líneas establecidas para la bahía de San Matías, y golfos Nuevo y San Jorge.
EE.UU.-Chile	Reclamo chileno de 350 NM de la Isla de Pascua y de la isla de Sala y Gómez.
EE.UU.-Colombia	Colombia establece líneas de base rectas; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. en 1988 y 1996.
EE.UU.-Brasil	Decreto de Brasil que establece la necesidad de un permiso para el paso de más de tres buques de guerra a la vez de la misma bandera por el mar y los puertos territoriales; legislación para regulaciones de seguridad relacionadas con los buques de guerra y otras naves públicas en mar territorial; declaración de Brasil que reza que bajo la Convención del Derecho del Mar los ejercicios militares extranjeros en al Zona Económica Exclusiva (ZEE) requieren autorización previa; los

## Modelo de negociación de conflictos: el caso peruano-ecuatoriano

Países	Asunto en disputa
	estados ribereños tienen derechos exclusivos para regular la construcción y uso de las instalaciones dentro de la ZEE y en la plataforma continental, y que la prohibición contra la amenaza o el uso de la fuerza se aplica a las áreas marítimas bajo jurisdicción del estado ribereño. La declaración de la Convención del Derecho del Mar de 1988 prohíbe abordar, inspeccionar, o capturar sospechosos y naves bajo sospecha de participar en el tráfico ilícito de estupefacientes sin la autorización del estado ribereño si la nave está dentro de la ZEE y que los ejercicios militares dentro de la ZEE requieren el consentimiento del estado ribereño.
EE.UU.-Costa Rica	Ley costarricense que requiere que los barcos pesquero extranjeros extiendan notificación al transitar en la ZEE; CR establece líneas de base rectas a lo largo de la costa en el Océano Pacífico; decreto costarricense que establece la obtención de un permiso por parte de los barcos pesqueros con bandera extranjera antes de transitar por aguas costarricenses.
EE.UU. -Cuba	Decreto cubano de 1977 que establece líneas de base rectas; operaciones afirmativas por parte de EE.UU. 1985-1987; base naval norteamericana en la Bahía de Guantánamo que solo por acuerdo mutuo o abandono por parte de EE.UU. podrá devolverse a Cuba.
EE.UU. -República Dominicana	Reclamos de línea de base recta por parte de R.D.: afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1967, 1987, 1991, 1992.
EE.UU. -Ecuador	Ecuador reclama mar territorial de 200 NM; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1980, 1985-87, 1989-94; reclamos de línea de base recta por el Ecuador; extensión ecuatoriana de la plataforma continental hasta la cadena montañosa bajo el mar de Carnegie, incluido el archipiélago de Galápagos.
EE.UU. -El Salvador	El Salvador reclama a 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979, 1982, 1986-87.
EE.UU.-Guyana	Requerimiento guyanés de que los buques de guerra extiendan notificación antes de ingresar a las 12 NM de mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1988.
EE.UU.-Haití	Reclamos de línea de base recta por Haití; afirmaciones operativas por parte de EEUU 1986, 1987, 1991; reclamo haitiano por jurisdicción de seguridad en 24 NM de zona contigua; prohibición haitiana "para ingresar a puertos, aguas territoriales y la ZEE si (...) se transportan desechos, basura, residuos o cualquier otro material que pueda poner en peligro la salud de la población del país y contaminar el ambiente marino, aéreo y terrestre."; Isla Navaza
EE.UU.-México	Reclamos de línea de base recta por México en el Golfo de California; reclamo mexicano de la parte norte del Golfo de California como aguas internas

Países	Asunto en disputa
EE.UU.-Nicaragua	Decreto nicaragüense sometiendo a sus leyes y a los acuerdos internacionales a los barcos mercantes que transiten por las 200 NM de mar territorial; Nicaragua requiere previa aprobación para el tránsito de aeronaves y barcos por el mar territorial; decreto nicaragüense de una zona de seguridad de 25 NM que requiere 15 días de notificación previa para buques de guerra/aviones militares y 7 días para el tránsito de civiles
EE.UU.-Panamá	Declaración panameña de 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1979-80 y 1985-90; reclamo panameño del Golfo de Panamá como "bahía histórica".
EE.UU.-Perú	Decreto peruano de 200 NM como mar territorial; afirmaciones operativas por parte de EE.UU. 1980, 1985-88, 1990-94.
EE.UU.-Uruguay	Límite del Río de la Plata reclamados por Uruguay como "derecho histórico"; reclamo uruguayo de 200 NM como mar territorial; restricciones a los ejercicios militares dentro de la ZEE.
EE.UU.-Venezuela	Reclamo venezolano de línea de base recta, y de 15 NM de jurisdicción de seguridad en el mar territorial.
Fuente: CIA, <i>The World Factbook 2008</i> , U.S. Department of Defense, <i>Maritime Claims Reference Manual 2005</i> ; <i>International Boundary Research Unit</i> ; CIJ.	

Lamentablemente, a veces estos desacuerdos interestatales llegan a tal grado que una o dos de las partes recurren al uso de la fuerza. No debemos de entender el uso de la fuerza solo como un intento para imponer una solución, sino también como un recurso para promover su visión del asunto o llamar la atención de otros países. Tal atención se espera sea útil para conseguir una resolución negociada, que el que militariza la disputa no crea que lo logre sin ayuda de terceros. Desde 2000 y hasta mediados de 2008, se han dado en la región 25 casos en los que los Gobiernos han empleado estas formas de comunicación. Los países involucrados incluyen a Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Belice, Guatemala, Venezuela, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú, Chile, Dominica, Barbados y Guyana.

## Modelo de negociación de conflictos: el caso peruano-ecuatoriano

**Cuadro N.º 2 - Incidentes militarizados en América Latina 1999-2008<sup>1</sup>**

Año	Países	Nivel de Hostilidad	Año	Países	Nivel de Hostilidad
1999	Nicaragua/Honduras	3	2002	Ninguno	
	Belice/Guatemala	4			
	Belice/Guatemala	4	2003	Colombia/Nicaragua	3
	Venezuela/Trinidad	4			
	Venezuela/Guyana	3			
	EE.UU./Ecuador	3	2004	Perú/Chile	2
	EE.UU./ Nicaragua	3			
EE.UU./Venezuela	3				
2000	El Salvador/Honduras	4	2005	Chile/Perú Ven./Dominica/Barbados	2 3
	Nicaragua/Costa Rica	3			
	Nicaragua/Honduras	2	2006	Venezuela/Guyana Nicaragua/Colombia Colombia/Ecuador	4 4 3
	Venezuela/Colombia	3			
	Nicaragua/Honduras	4			
	Nicaragua/El Salvador	4	2007	Venezuela/Guyana Nicaragua/Costa Rica	4 4
	Guatemala/Belice	4			
	Surinam/Guyana	4			
	E.E.U.U./Ecuador	3			
	E.E.U.U./Venezuela	3	2008	Colombia/Ecuador Venezuela/Colombia Nicaragua/Colombia	4 3 2
Honduras/Nicaragua	3				
Honduras/El Salvador	3				
Belice/Guatemala	2				
Venezuela/Colombia	3				
EE.UU./Venezuela	3				

Niveles de Hostilidad: 1) no uso de la fuerza militar; 2) amenaza de usarla; 3) demostración de capacidad militar; 4) uso de la fuerza con menos de 1.000 muertos causados por actividad en campos de batalla; 5) guerra.

Fuentes: MID II (Gochman y Maoz, 1984) hasta 1992; *Keesing's International Archives*; *ChipNews/Santiago Times*; *NotiSur & EcoCentral*; *Hoy* (Quito, Ecuador); *Latin American Regional Reports: Caribbean and Central America*; Foreign Ministry, Government of Nicaragua, 2001; *Associated Press*; *International Boundary Research Unit* website; *La Nación* (San Jose, Costa Rica); US Department of Defense, 2000 y 2005; US Central Intelligence Agency, 2000.

- 1 Los incidentes anotados no incluyen incidentes en que militares equivocadamente cruzan la frontera y que no sean denunciados oficialmente por el Gobierno del país cuya frontera fuera violada, ni el uso de la fuerza militar en contra de criminales extranjeros o migrantes ilegales a menos que el Gobierno del país del cual provienen se queje oficialmente.

*Variable incidente militarizado*

Sigo las reglas de clasificación utilizando como fuente de datos a “Militarized Interstate Disputes” (MID), con la excepción de que cada evento se calcula como algo distinto en vez de agregarlos según si fueran dados en uno, tres o seis meses. Mi sistema de clasificación resulta en la acumulación de unos cuantos eventos más, pero no crea una relación violenta entre países en donde la formula MID no la encontrara.

*Caso Ecuador-Perú*

Debemos reconocer que antes del período 1995-1998 los dos países habían, por más de cien años, negociado tratados y apelado a la arbitración internacional sin poder resolver el conflicto territorial. Algo pasó o estuvo presente en el período mencionado que hizo que esta vez el proceso llegara al fin buscado por las dos partes. La diferencia no pudo haber sido el premio económico ofrecido por la comunidad internacional —las dos partes tenían bien presente que una paz duradera traería beneficios económicos— y Fujimori hasta se convirtió en el primer presidente peruano en viajar a Quito en busca de una solución. Pero cada parte quería que el otro reconociera el beneficio de ceder en su posición y por tanto no progresaron estos intentos. Los diplomáticos de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, de 1942 (EE.UU., Brasil, Chile y Argentina), seguramente fueron de alta calidad, pero sería pecar de voluntarista pensar que ellos pudieron hacer que los pueblos y sus políticos cambiaran su visión de la disputa sin tomar en cuenta el contexto en que se dieron esas negociaciones.

Es en el contexto de la disputa en que podemos empezar a entender el porqué los dos países decidieron ceder el poder de decisión a los garantes. Algo pasó para convencer a los políticos que había llegado la hora en que pudieran poner fin a la disputa sin que sus pueblos los castigaran por ceder. Veamos, entonces, la guerra de 1995 y su impacto no solo sobre los dos disputantes, sino también en la región.

Perú había llegado a 1995 insistiendo que no había disputa territorial con Ecuador, de que lo que había era solo una complicación de interpre-

ración en la delimitación y que este se podía resolver dentro del Tratado de Paz firmado entre los dos una vez terminada la guerra de 1941. Por un lado tenía razón: el tratado ofrecía los pasos para resolver puntos “técnicos”. Sin embargo, el conflicto no se debía a cuestiones técnicas, sino a cuestiones políticas. Ecuador había firmado el Protocolo después de que las tropas peruanas se hubieran instalado en territorio ecuatoriano no disputado y que la comunidad americana hubiera demandado solidaridad frente a la Segunda Guerra Mundial en Europa y Asia. Para los ecuatorianos la supuesta resolución de la disputa territorial se les había impuesto por la fuerza de las armas peruanas y su abandono por la comunidad regional. Así que cuando se presentó una discrepancia con lo que decía el Protocolo, Ecuador aprovechó para buscar una resolución fuera del tratado y así recuperar algo de lo perdido por las armas.

Como he descrito en otro lugar (Mares, 1996; 1997), esta percepción de una nueva oportunidad para discutir la división de territorio con Perú no fue secundada por la comunidad regional, que no quería entrar en la cuestión sobre si tratados ya firmados estaban sujetos a revisión. No es de sorprender que Perú no encontrara ningún mérito en el llamado para negociar de nuevo el tema.

Lo importante para esta discusión acerca de un “modelo” de negociación en el caso Ecuador-Perú se ve en el cuadro 3. En este cuadro se nota que los incidentes militarizados se incrementaron a niveles históricos antes de la Guerra del Cenepa, en 1995, y este incluye una batalla bastante seria en 1981. Estos incidentes se deben a que Ecuador no estaba dispuesto a simplemente aceptar lo que la comunidad regional y Perú le dijera: pegarse al Protocolo para resolver definitivamente todos los asuntos relacionados con la delimitación fronteriza. La manera en que Ecuador trató de convencer a la comunidad regional de tomar un papel, y buscar una solución que fuera más allá del Protocolo, fue amenazar a la paz regional con estos incidentes.

Perú se dio cuenta de la estrategia ecuatoriana y buscó dominar cada incidente rápidamente, para que los terceros no tuvieran por qué entrar en la discusión y posiblemente presionar a Perú a concederle algo a Ecuador. Pero en la Guerra del Cenepa los peruanos fueron tomados por sorpresa frente a la capacidad ecuatoriana de resistir a las tropas peruanas en prime-



ra instancia. La situación se desarrolló hacia una guerra que sobrepasaba su localización en una frontera aislada e involucraba a las dos naciones totalmente. Frente a esta amenaza, y no simplemente frente al hecho de una disputa entre países hermanos, la comunidad regional reaccionó.

Cuadro N°. 3 - Incidentes militarizados Perú-Ecuador 1910-1995 <sup>3</sup>			
Año	Año	Año	Año
1910	1932	1950	1977-78
1911	1934-36	1951	1981
1912-13	1937	1953	1983 <sup>c</sup>
1914-16	1938	1954	1984
1917-18	1939-42	1955	1985 <sup>d</sup>
	1942	1956 <sup>a</sup>	1985 <sup>d</sup>
	1943	1960 <sup>a</sup>	1988 <sup>d</sup>
			1989 <sup>d</sup>
			1991
			1993
			1994 <sup>d</sup>
			1995
			1995 <sup>b</sup>

a: (Loftus, 1968: 27-29)  
 b: (Hoy, 29/12/1995)  
 c: (Scheggia Flores, 1992: 61)  
 d: (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992)

Pero no fue sólo que la comunidad regional quisiera que las partes y los garantes buscaran una solución incorporando, si fuera necesario, visiones fuera del protocolo. Por su incapacidad militar para desalojar a las tropas ecuatorianas, Perú se encontró no con el papel de hacer valer un tratado internacional, sino de ser un estímulo a una guerra total en la región. También la continuación del conflicto armado amenazó los planes de Fujimori para consolidar su autoritarismo internamente y su visión de una integración económica vecinal que pudiera estimular el desarrollo nacional. Y ahora Ecuador se había hecho respetar y exigía ser tratado no

3 Según el criterio de la base de datos MID (Gochman y Maoz, 1984) todos estos incidentes incluyeron demostraciones de capacidad militar y no se limitaron a las amenazas verbales.

como el vencido de 1941, sino como un país hermano cuyos intereses se tenían que tomar en cuenta.

Este, entonces, es el cambio en el contexto de la disputa que les permitió a los diplomáticos tener éxito esta vez. No es para decir que la negociación con los garantes y las partes fuera fácil y destinada al éxito; el trabajo de Palmer (1999) nos indica todo lo contrario. Pero sí es para insistir en que el modelo de negociación que representa el caso Ecuador-Perú tiene esta importante característica: fue la amenaza de una guerra la que permitió que la labor diplomática fuera fructífera.

### *Lecciones del caso Ecuador-Perú*

El caso Ecuador-Perú tiene relevancia para América Latina contemporánea porque la región sigue padeciendo de disputas vecinales y fronterizas. No es que el simple hecho de tener una discrepancia territorial o política implica peligro de violencia y guerra; la gran mayoría de estas disputas no llegan a tal grado. Ese hecho y la interpretación correcta del modelo de negociación en el caso que nos ocupa sugieren que debemos ser sumamente cautelosos en promover que la experiencia ecuatoriana-peruana sea un vector que deba guiar a las partes en otras disputas.

Un ofrecimiento por parte de la comunidad regional o las instituciones internacionales para ayudar a resolver disputas cuando las partes en pugna no están de acuerdo en que intervengan, puede estimular lo que los economistas llaman "riesgo moral." Esta situación se da cuando uno tiene una póliza de seguro contra algún comportamiento riesgoso que reduce los riesgos a niveles suficientes que convenza a uno que puede actuar en el caso. En el caso de disputas interestatales en la región, el "riesgo moral" se daría si una de las partes endureciera su posición o inclusive estimulara un incidente militarizado pensando que la comunidad regional lo fuera a salvar de las consecuencias negativas. Vale la pena subrayar este punto fundamental: si la comunidad regional garantiza que un incidente militarizado no devendrá en una guerra seria, le da cierto estímulo a que el país débil y revisionista se encamine hacia la provocación militar en busca de apoyo a sus posiciones.

Dado este peligro de “riesgo moral”, la prudencia debe regir tanto en la comunidad regional, como en las instituciones internacionales y los que defienden el *statu quo* en las disputas. Pero ser prudente implica cosas distintas para los terceros y los que directamente enfrentan a países débiles (políticamente, económicamente y militarmente) que anhelan la revisión del *statu quo*.

Para los terceros con buenas intenciones (como la OEA o la UNASUR), el reto es no intervenir demasiado temprano, aun cuando parezca que las partes van por buen camino. No hay que olvidar que se trata de una negociación y que en cualquier momento este proceso podría deteriorarse; solo hay que recordar que tanto Bolivia y Chile en 1977, como Chile y Argentina entre 1972-1977 estuvieron al punto de resolver sus cuestiones territoriales y de repente se encontraron al punto de una guerra seria. Siempre hay que reconocer que la intervención de un tercero puede estimular a la intransigencia por parte del que es débil en la negociación bilateral. Por eso, tal intervención tiene que esperar que la situación entre los dos disputantes sea lo suficientemente “madura” para que la presencia del tercero solo sirva para afianzar la confianza y no alterar el balance de poder negociador.

Para el que defiende el *statu quo* que es reconocido por la comunidad internacional, ser prudente implica mantener su capacidad de disuasión. El *statu quo* se mantiene porque el revisionista no tiene la capacidad de alterarlo. Como hemos visto, esa capacidad es dinámica y por tal sujeta a cambio. El reto, por tanto, es comunicar claramente al revisionista de que sus intentos de provocar un incidente que atrajera la atención de importantes terceros no dará fruto, porque tal incidente podría resolverse por la rápida respuesta militar antes de que los terceros pudieran movilizarse. Este fue el éxito de Perú en 1981 y su falla en 1995.

La disuasión por tanto tiene que poner atención a los factores que hacen atractivo el uso de la fuerza. Como el uso de la fuerza es un acto racional, lo que significa que, para el Gobierno, los beneficios sobrepasan sus costos, tiene determinantes muy claras. He escrito sobre ellas (Mares, 2001) y aquí quisiera enfocarme en los equilibrios diplomático y militar para indicar que el peligro de una repetición de la estrategia “militarizar para resolver” está presente.

Un factor importante que contribuye a la incertidumbre de la disuasión por el lado diplomático son las nuevas alianzas políticas que se están desarrollando en la región, debido al activismo de Chávez y al *boom* petrolero que le ha inundado de recursos hasta ahora. Seguramente, los argentinos no esperan que su relación con Chávez les ayude a presionar al Reino Unido con respecto a las Malvinas. Pero Bolivia y Nicaragua, países débiles que reclaman territorio en poder de sus vecinos, podrían llegar a especular con que el escenario regional ha evolucionado hasta ser favorable al cambio que buscan. La esperanza no sería la de ganar una guerra en contra de Chile o Colombia, respectivamente, sino de seguir el ejemplo de Ecuador en el 95 y provocar una crisis que impulsara a la comunidad regional a presionar al país que defiende el *statu quo*, para que compense al revisionista con algo que sea suficiente para resolver la disputa.

Las alianzas con Chávez aumentan la incertidumbre porque el presidente venezolano da mucha "información" con respecto a su solidaridad con sus aliados en caso de que sean víctimas de un ataque, pero no se sabe hasta qué punto, en términos económicos o militares, realmente está dispuesto a actuar para defenderlos. Tal desconocimiento podría llevar a que, en el caso pertinente, Colombia o Chile terminase un incidente provocado por el revisionista utilizando todo su poderío militar por temor de que se pudiera regionalizar el conflicto si Venezuela interviniera para defender a su aliado. Si Nicaragua o Bolivia sospecharan esa reacción por parte de su rival, podrían tener un incentivo para elevar la tensión en la frontera, aun si ellos tuvieran claro que la ayuda de Chávez fuera solo por la retórica, ya que esperarían que la comunidad regional interviniera presionando a su rival.

El equilibrio militar en la región también ha evolucionado de tal manera que hace más probable que ocurra un incidente militarizado. La modernización de las fuerzas armadas latinoamericanas se estancó en los años ochenta y noventa por la crisis económica que azotó a la región y por la deslegitimación de los militares después de los horrores de los fallidos intentos por mantener dictaduras basadas en conceptos errados de seguridad nacional. Ahora las fuerzas armadas latinoamericanas se están modernizando, ya que el crecimiento económico en la región parece estable y los Gobiernos no se sienten tan amenazados por los militares. Sin

embargo, en este escenario regional, que aún se caracteriza porque existen desconfianzas vecinales, el reequipamiento militar puede aumentar las dudas y hasta la sospecha sobre las metas que estimulan tal proceso. El año pasado, el Gobierno nicaragüense afirmó que no destruiría más de sus misiles SAM-7 hasta que Honduras y El Salvador no se deshicieran de más aviones militares. También se ha dicho, según varias fuentes de información, que la compra chilena de los aviones caza F-16C, de tanques Leopard y Humvees ha preocupado a Perú, a Argentina y a Bolivia. Los venezolanos, con su gran riqueza petrolera, han dedicado más de cuatro mil millones de dólares para comprar aviones caza, helicópteros de ataque, cien mil fusiles Kalashnikov y municiones. Sus planes para construir una fábrica de fusiles Kalashnikov y sus municiones en Venezuela provocan temores de que se pudiera convertir en un suministrador silencioso de las FARC y de otros grupos guerrilleros de la región.

Estas incertidumbres, que hacen de la disuasión una tarea más complicada, deben darnos pausa en alabar a la experiencia ecuatoriana y peruana. Buscar la paz es un oficio noble, pero buscarla por medio de ofrecer interpretaciones sesgadas es peligroso y hasta irresponsable. Como estudiosos del caso, nos queda mucho por entender y ese reconocimiento debe hacernos muy cautelosos en festejar el aniversario de esta paz tan bienvenida.

## Bibliografía

Associated Press

*ChipNews/Santiago Times*. Santiago, Chile.

Corte Internacional de Justicia, <http://www.icj-cij.org/presscom/index.php?p1=6&p2=1> (Visitado en octubre 7 de 2008).

Foreign Ministry, Government of Nicaragua, [www.cancilleria.ni](http://www.cancilleria.ni). (Visitado el 18 de febrero de 2001)

Gochman, Charles S. y Zeev Maoz (1984). Militarized Interstate Disputes, 1816-1976. En *Journal of Conflict Resolution* 28,4: 605-612.

*Hoy*, Quito, Ecuador, 29 de diciembre de 1995.

*International Boundary Research Unit*, <http://www.dur.ac.uk/ibru/> (Visitado en octubre 7 de 2008).

*La Nación*, San José, Costa Rica.

*Latin American Regional Reports: Caribbean and Central America*, London.

Loftus, Joseph E. (1968). *Latin American Defense Expenditures, 1938-1965*. Santa Monica: RAND, Memorandum RM-5310-PR/ISA.

Mares, David R. (1996/97). Deterrence in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Around Weakness *Security Studies* 6:2

Mares, David R. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America* New York: Columbia University Press

Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Hacia la Solución del Problema Territorial con el Perú: Libro Blanco*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

*NotiSur & EcoCentral*, Albuquerque, New Mexico, USA.

Palmer, David Scott (1999). El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes. En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, ed. Adrián Bonilla. Quito: FLACSO.

Scheggia Flores, Carlos E. (1992). *Origen del pueblo ecuatoriano y sus infundadas pretensiones amazónicas*. Lima: Talleres de Línea

US Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2008*.

US Department of Defense, *Maritime Claims Reference Manual 2005*.