

Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996, pp. 30-40

Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú

Adrián Bonilla

Adrián Bonilla: coordinador del área de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de FLACSO, sede Ecuador.

Resumen:

En el conflicto ecuatoriano-peruano de 1995 prevaleció la opción bélica no sólo porque los sucesos que precedieron al conflicto superaron los límites de prevención y la voluntad de los decisores individuales, sino porque en ese momento político las salidas diplomáticas habrían alterado, por el mantenimiento del statu quo, la relación limítrofe. La opción de la fuerza prevaleció además por la naturaleza antagónica de las políticas exteriores respecto del tema territorial, por los niveles extremadamente bajos de interrelación de ambas sociedades y economías, por la cultura chauvinista alimentada desde los Estados y por un contexto internacional cuya seguridad no se veía afectada por los incidentes, sin efectos de carácter regional o global

La literatura en relaciones internacionales sobre el viejo conflicto entre Ecuador y Perú tiene literalmente miles de textos que describen las razones históricas y legales argumentadas por ambos Estados para apoyar sus tesis territoriales y negar las ajenas. Pese a esta abundancia, ni la historia oficial ni la racionalidad jurídica de los países, que ofrecen interpretaciones completamente distintas de los mismos hechos y documentos del pasado, han sido eficientes instrumentos analíticos o puntos de partida para una eventual solución. Son, en cambio, el telón de fondo de las percepciones del «otro» y de los valores y creencias que animan el conflicto.

En estas circunstancias, y sobre todo porque a lo largo de la vida republicana del Ecuador y del Perú la relación entre las dos naciones ha girado en torno al tema fronterizo y se ha caracterizado por frecuentes incidentes armados, el problema enfrenta básicamente recursos tradicionales de poder en las relaciones internacionales. El diferendo, si bien se ha expresado en discursos jurídicos e históricos nacionales, es básicamente político. Por ello cabe cuestionar la relevancia –en el análisis y la búsqueda de opciones– de los enfoques que exacerbaban la imagen histórica o jurídica que han predominado en la literatura de ambos países.

Precisamente, con el objeto de proponer una entrada y una visión alternativas abordamos el tema constituyendo los intereses de los dos estados nacionales, con el propósito de construirlos como actores políticos. Para ello la pregunta central y el objetivo de este ensayo es saber por qué se produjeron los enfrentamientos de 1995 y cuáles son, más allá de las propuestas jurídicas, las opciones e intereses que se negociarán a lo largo de 1996 y los años venideros.

Las respuestas evitan deliberadamente las razones legales y la recurrencia a la imagen del pasado nacional, y se elaboran más bien a partir de la descripción de dos políticas exteriores absolutamente contradictorias en el tema territorial, de la ausencia de relaciones de interdependencia entre los dos países, de la naturaleza del proceso de toma de decisiones, y del momento y escenario geográfico en que se producen los enfrentamientos.

Para poder entender estos argumentos se vuelve necesario describir sumariamente los eventos cuyo desarrollo fue bloqueando casi imperceptiblemente opciones negociadoras antes de la guerra, luego se requiere sistematizar los intereses nacionales y las políticas exteriores recientes de Ecuador y de Perú, referidas al tema territorial, para reflexionar sobre las implicaciones legitimadoras no sólo de las políticas y gobiernos, sino de los propios estados andinos, así como de la importancia del proceso de construcción identitaria nacional del mismo.

Los hechos

El 9 de enero de 1995 el gobierno ecuatoriano informa sobre la existencia de incidentes en la frontera no delimitada con el Perú, confirmando así insistentes rumores circulados desde diciembre de 1994, acerca de roces entre los ejércitos de ambos países. Patrullas peruanas abriendo fuego sobre soldados ecuatorianos fue la primera imagen oficial de Quito sobre el conflicto. Comenzaba así el conjunto de hostilidades más intenso de la historia de ambos países, pues si bien la guerra de 1995 no supuso dramáticos cambios políticos ni implicó tratado de límites alguno, por la cantidad de soldados involucrados, armas usadas, costo económico y duración, no tiene comparación con otros eventos, ni siquiera con la guerra librada por Ecuador y Perú en 1941, que implicó el señalamiento de una frontera que todavía no ha podido trazarse del todo¹.

La guerra de 1941 culminó con la victoria total de las tropas peruanas, la ocupación de dos provincias ecuatorianas y condujo a la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, que establece los últimos límites entre Ecuador y Perú.

¹ En la Guerra de 1941, cuyo resultado condujo al Protocolo de Río de Janeiro, hubo una única batalla de cierta importancia, la de Zarumillas, que concluyó con la toma de una aldea de comerciantes ecuatorianos en el borde sur de la frontera: Huaquillas, y abrió paso para la ocupación de la provincia de El Oro, una de las más ricas del Ecuador. Los enfrentamientos duraron menos de dos días. Prácticamente en ninguno de los demás incidentes a lo largo de toda la frontera hubo resistencia organizada de las Fuerzas Armadas ecuatorianas; v. Gustavo Pons Muzzo: Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro, s.e., Lima, 1994, pp. 186-207.

Este instrumento, jurídicamente perfecto desde la perspectiva nacional peruana, ha sido reiteradamente cuestionado por los gobiernos ecuatorianos. Ahora bien, independientemente de la discusión acerca de la legalidad del Protocolo, el límite trazado en 1942 no resolvió políticamente, de acuerdo a las evidencias de los últimos cincuenta años, el conflicto territorial y hasta el momento ninguno de los dos países ha imaginado fórmulas aceptables para el otro. Al contrario, las posiciones se mantienen irreconciliables a pesar de la reciente disposición al diálogo y a evitar recurrir nuevamente a la fuerza². Los enfrentamientos de enero y febrero de 1995 se produjeron en un área geográfica de aproximadamente 100 km², en un sector de la frontera ubicado al suroriente de Quito, donde no están colocados los hitos que trazarían la línea imaginaria que divide ambos países. Precisamente, la inexistencia de frontera creó una situación ambigua que legitimaba la información de los dos gobiernos durante la guerra, al atribuir como propio el territorio donde se libraron los combates. Tanto Perú como Ecuador denunciaron incursiones territoriales del vecino, y hacia el final ambos anunciaron simultáneamente victorias militares³.

Los enfrentamientos fueron poco a poco aumentando en intensidad a lo largo de enero. Los choques entre patrullas se volvieron más frecuentes y desde el día 23 se empieza a operar masivamente con helicópteros, artillería ligera y aviación⁴. El escenario de la guerra se configura alrededor de la posesión de tres destacamentos construidos por el ejército ecuatoriano que, de acuerdo a la interpretación peruana, se levantaban sobre territorio ajeno.

Estos destacamentos –Tiwintza, Base Sur y Cueva de los Tayos– en los que normalmente nunca hay más de treinta soldados, fueron en realidad un símbolo condensador de un conflicto que se remonta al momento mismo de constitución de los Estados andinos, luego de las guerras coloniales con España. Los antecedentes más inmediatos de los hechos se remiten a numerosos incidentes armados, producidos a lo largo de la historia posterior a la firma del Protocolo de Río, cuyo punto más álgido antes de 1995 fueron los choques de 1981⁵. Los gobiernos civiles de Ecuador y Perú, recién electos luego de un prolongado período de autoritarismo militar, se enfrentaron en una pequeña guerra, de menos de una semana. Fuerzas aerotransportadas del Perú recuperaron tres instalaciones militares ecuatorianas ubicadas en la vertiente oriental de las alturas

² El Perú tiene la percepción de que el Estado ecuatoriano ha buscado la renegociación de la frontera, y ello es una tesis inadmisibles para su política exterior, que no admite concesiones ni siquiera en su propia interpretación de ese cuestionado Tratado; v. Percy Cayo: «Relaciones Perú-Ecuador en la época republicana y sus antecedentes históricos (1539-1942)» en Percy Cayo et al.: Ecuador. El vecino conflictivo, CEPAR, 1995, p. 117-119. El Ecuador no cede en su pretensión de revisar el Protocolo y en la convicción de que éste no es perfecto y tiene errores de delimitación.

³ El 13 de marzo la cancillería ecuatoriana protestó por la presencia peruana en territorio nacional («La Epopeya del Cenepa» suplemento del diario Hoy, 3/1995). Ese mismo día el canciller peruano declaró que los incidentes se habían producido en territorio peruano (Ideele N° 73, 3/1995, Lima).

⁴ Hoy, suplemento, p. 8.

⁵ Una versión resumida, pero muy informada del conflicto puede encontrarse en Ronald Bruce St. John: «The Boundary between Ecuador and Perú» en Boundary and Territory Briefing 1/4, University of Durham (G.B.), 1994.

de la Cordillera del Cóndor, que según la interpretación peruana del Protocolo de Río de Janeiro, divide la frontera de ambos países.

La respuesta militar ecuatoriana en 1981 fue irrelevante. Menos de doscientos hombres habrían participado en los combates y se reportaron sólo siete bajas⁶. Los enfrentamientos, sin embargo, implicaron en ese entonces la movilización de todas las fuerzas armadas ecuatorianas hacia la frontera sur y una reacción militar proporcionalmente superior por parte del Perú⁷. El fantasma del enfrentamiento abierto y total no ha dejado, desde ese año, de ser una hipótesis manejada por políticos y militares de ambos países.

Durante las décadas 70 y 80 fueron frecuentes los choques aislados entre patrullas ecuatorianas y peruanas. Otro punto de tensión extremadamente elevada ocurrió en 1991 cuando tropas ecuatorianas construyeron una guarnición a pocos metros de una instalación peruana, esta vez en terrenos en donde hay divergencia de interpretación respecto del lugar por donde corre la línea fronteriza.

El incidente de 1991 se resolvió al negociar directamente los presidentes Borja y Fujimori un retiro de 200 metros de las tropas y un «acuerdo de caballeros» que suponía una serie de procedimientos a observarse por parte de las patrullas, en el caso de que se encontraran, con el fin de evitar enfrentamientos. Los acuerdos, sin embargo, no resolvieron la cuestión de fondo que era la pertenencia a uno u otro país del territorio en donde estaban los puestos, como tampoco lo ha hecho la última declaración de Paz de Itamaratí, firmada en Brasil en 1995⁸.

Lo ocurrido en enero de 1991 es importante en tanto los detalles que antecedieron al conflicto son muy parecidos a los de 1995. En ambos casos se trataba de la presencia de patrullas en territorio de dudosa pertenencia. La construcción de puestos permanentes dispara el proceso militar de toma de decisiones. Ambos incidentes en su comienzo tenían un potencial parecido de intensificación, pero fueron manejados en forma distinta, no sólo por la voluntad política de los presidentes, sino por las distintas condiciones y recursos políticos y militares de ambos Estados y por la significación para los intereses de ambos países.

La guerra de 1995 no fue un hecho arbitrario o sorpresivo, al menos para los decisores militares. Hay una serie de evidencias que prueban un incremento cierto

⁶ Entrevista con el general Paco Moncayo, comandante general del Ejército, agosto de 1995.

⁷ Los puestos ecuatorianos habrían tomado el nombre de otros tres ya existentes, varios kilómetros atrás de la línea de frontera. Las operaciones peruanas duraron menos de cuatro días. Los puestos fueron tomados antes de que se celebrase el aniversario del Protocolo de Río de Janeiro. Para una versión peruana de las operaciones militares, v. Carlos Scheggia: *Origen del pueblo ecuatoriano y sus infundadas pretensiones amazónicas*, Línea & Stilo Gráfico, Lima, 1992.

⁸ El ejército peruano construyó en 1987 el puesto Pachacútec, en terreno que los ecuatorianos reclaman como propio. El incidente del 91 se produce cuando tropas ecuatorianas construyen otro destacamento a pocos metros de Etza, que a su vez en Perú impugna por considerar una violación a su soberanía. Un recuento de los hechos se encuentra en Patricia Borja: «Relaciones ecuatoriano-peruanas durante la presidencia de Rodrigo Borja», tesis de Maestría en Ciencias Políticas a ser presentada en FLACSO-Quito, 1995 (borrador).

de los encuentros de patrullas y de la actividad militar en el sector donde más tarde se librarían los combates por lo menos desde de octubre de 1994; es decir siquiera tres meses atrás del inicio de la guerra –y probablemente el riesgo era sabido aún desde antes⁹.

Al intensificarse la presencia militar de ambos ejércitos, hubo varias advertencias de oficiales peruanos a ecuatorianos y viceversa para que abandonasen las posiciones establecidas en las alturas del río Cenepa; diálogos entre los comandantes de la brigada ecuatoriana y la división peruana que operan en la zona y hasta intentos de comunicación al nivel de la comandancia general de las fuerzas armadas de Ecuador y Perú¹⁰. Los contactos no bastaron, al parecer, porque no había posibilidades de consenso en cuanto a administración del territorio. Los sucesos armados terminarían precipitándose en enero, entonces, con conocimiento previo y amplio de un conjunto de antecedentes que permitían presumir este desenlace por parte de las autoridades militares del Ecuador y del Perú.

Las hostilidades se vuelven abiertas y plantean la posibilidad de escalamiento cuando el 26 de enero se producen acciones sobre el eje de la disputa, un puesto de vigilancia peruano construido a finales del 94 en medio de los tres destacamentos ecuatorianos pre-existentes. Ese día son destruidas las instalaciones peruanas, el gobierno ecuatoriano apela a los países garantes –reconociendo tácitamente la vigencia del Protocolo de Río¹¹– y el comando peruano define como objetivo militar «limpiar de infiltraciones en territorio nacional», refiriéndose a los tres puestos del ejército ecuatoriano¹².

Posteriormente, los enfrentamientos involucraron a todos los destacamentos del área de ambos países, usando apoyo aéreo de bombarderos y helicópteros artillados, así como permanente fuego de morteros. La información de ambos

⁹ A pesar de los esfuerzos de ambos gobiernos por minimizar los hechos de 1995. Esos eventos pueden ser denominados como «guerra». Al efecto hay que considerar el nivel de movilización de tropas (casi 100.000 en total de ambos países), el uso de armas: artillería pesada y ligera, aviación, etc. El nivel de bajas es extremadamente difícil de calcular. Según la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, fueron más de 500. Según los gobiernos, varias decenas. Pero de acuerdo a testimonios de oficiales militares éstas habrían sido de más de 1.500. Estos últimos testimonios han sido recogidos personalmente por el autor, en entrevistas con oficiales ecuatorianos de rango medio, alto y a nivel de comandancia. Puesto que estos datos contradicen los del gobierno, la fuente no puede ser atribuida a petición de los entrevistados. Sin embargo hay una serie de elementos coincidentes en las entrevistas que construyen una imagen más o menos homogénea de los militares ecuatorianos respecto del número de bajas, que de ser cierta cumple con las características de la noción de «guerra» del proyecto «Correlates of War» (J. David Singer: «Accounting for International War: The State of the Discipline» en John Vásquez: *Classics of International Relations*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1990).

¹⁰ «Antecedentes del último conflicto» en *Reseña de una verdad histórica*, suplemento especial de *El Universo*, 22/3/95, Guayaquil, pp. 2-3.

¹¹ El reconocimiento de la «vigencia» no implica el reconocimiento de la «validez», ha sido un argumento ampliamente difundido por políticos ecuatorianos. Esto siempre abre una puerta para dejar las cosas como antes del conflicto.

¹² *Ideele* N° 73 pp, 17-19.

lados es contradictoria: las bajas materiales y humanas anunciadas por los gobiernos no coinciden, ambos Estados anuncian simultáneamente que ganaron la guerra y, el presidente peruano declara unilateralmente el alto al fuego el 15 de febrero¹³. Se suscribe el 17 un acta de paz, pero las hostilidades continúan hasta el 27, luego de intensas y largas gestiones diplomáticas de los países garantes: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos¹⁴. El Ecuador había sostenido que continuaba en posesión de los destacamentos y el Perú que los tomó. Los garantes jamás precisaron qué fue lo ocurrido en realidad. Una fuerza multinacional se estableció en la zona disputada.

Actores estatales e intereses nacionales

Como se señaló, la disputa de territorios ubicados al oriente de la Cordillera de los Andes en la ribera norte del Río Amazonas comienza con la constitución de Ecuador y Perú como Estados independientes. Los incidentes de 1995 no son sino una de las múltiples expresiones de dos políticas exteriores, dos imágenes históricas respecto de la soberanía, y dos dinámicas sociales de identidad nacional, fundamentadas sobre percepciones antagónicas de la legalidad y del pasado.

La prensa de ambos estados, movilizada por sus respectivos gobiernos, atribuyó conspiraciones en el vecino para explicar el inicio de las hostilidades: la campaña electoral de Fujimori o la debilidad del gobierno de Durán Ballén fueron de las versiones más difundidas¹⁵. Pese a esto, ninguna evidencia empírica sistemáticamente admisible sustenta estas teorías conspirativas. Hay, de otro lado, varios hechos ciertos que hacen de este fenómeno un caso político, de los cuales pueden mencionarse como ejemplo tres.

En primer lugar, la existencia de un conflicto territorial y limítrofe. Una larga disputa de intereses, recursos y objetivos de dos actores internacionales. Segundo, la evidencia de que la mayoría de las guerras de la modernidad han sido libradas por cuestiones territoriales, antes que por intereses meramente económicos o por asuntos políticos domésticos. En tercer lugar, la existencia de creencias colectivas contradictorias. Identidades que a partir de la imagen de una comunidad nacional, dan sentido, legitimidad y propósito a los Estados.

¹³ Mientras el gobierno peruano reclama haber tomado los tres destacamentos, el ecuatoriano, hasta el día del cese de las hostilidades informa mantenerlos en su posesión. Los observadores militares de los países garantes se negaron a atribuir la victoria a alguno de los ejércitos.

¹⁴ El acuerdo de Paz de Itamaratí implica el retiro y conservación de tropas de ambos países a puestos fronterizos que no estaban impugnados y la presencia de observadores militares de los países neutrales en la zona y los puestos en disputa, así como la enunciación del deseo de empezar negociaciones a largo plazo para solucionar los puntos pendientes (Documento original, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, fechado el 17 de febrero de 1995).

¹⁵ Ver en el Ecuador las ediciones de las revistas *Vistazo* o *La Otra* durante enero y febrero. En ese mismo tiempo, las revistas *Sí* o el diario *El Peruano*. Particularmente descriptivos por las implicaciones conspirativas fueron los artículos de Mario Vargas Llosa (*Oiga* N° 730, 13/2/95). Y de Carlos A. Montaner, publicado en el *Miami Herald* (7/2/95), y reproducido por la prensa de ambos países.

Generalmente, la guerra es resultado de la política exterior de los Estados: una serie de interacciones (domésticas e internacionales) que producen situaciones en las cuales se vuelve extremadamente difícil no llegar a las armas¹⁶. El Ecuador y el Perú han mantenido posiciones irreductibles en el conflicto limítrofe. La nulidad-inejecutabilidad del Protocolo, o la pretensión de salida soberana al Amazonas, se han enfrentado a la tesis de la legalidad absoluta del Tratado de Río, a la construcción militar de una frontera de facto y a la política de ninguna o mínimas concesiones por parte del Perú. Accidentes triviales como la posición de un destacamento o la localización de una patrulla, en estas condiciones, pueden desatar la violencia más allá de la voluntad de los decisores.

A estos antecedentes se suman imágenes completamente antagónicas de la historia que son asumidas en su función creadora de identidad nacional. El Ecuador y el 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 cuyas vidas pertenecieron a otro contexto, otro tiempo, otro mundo. Se ha retorcido a la historia para dar sentido al poder y la jurisdicción estatal.

Posiciones ecuatorianas. La política exterior ecuatoriana, en relación al tema limítrofe con el Perú, ha girado a lo largo del siglo XX alrededor de múltiples argumentos legales, que han sido en definitiva instrumentos de política, algunos de ellos contradictorios, pero que configuran un objetivo constante: el acceso ecuatoriano al río Amazonas o Marañón. Luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro el Ecuador ha planteado básicamente tres posiciones jurídicas:

a) Inejecutabilidad del Protocolo. Sostenida en que este documento no considera varios accidentes geográficos, de cuya existencia ni siquiera se sabía al momento de la suscripción¹⁷. El Protocolo tiene varios errores. El más importante es la mención de un límite que no existe: un divorcio de aguas entre los ríos Santiago y Zamora, al suroriente del Ecuador, este accidente geográfico es en la interpretación peruana la Cordillera del Cóndor. Los geógrafos y diplomáticos de la época desconocían la zona. En su lugar hay otro río: el Cenepa que corre por 200 kilómetros hasta el Marañón y en cuyas cabeceras se acaba de librar la guerra limitada. El error geográfico, a juicio del Ecuador, impide la aplicación del Protocolo e implica una renegociación del mismo.

b) Nulidad del Protocolo. Esta posición fue propuesta por el presidente Velasco Ibarra en 1960, durante un efusivo discurso cuando inauguraba un monumento

¹⁶ V. John Vásquez: *The War Puzzle*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, cap. I.

¹⁷ Alrededor de este argumento se legitima para los gobiernos ecuatorianos la impugnación del Protocolo. Sobre el tema hay literalmente miles de trabajos escritos en el Ecuador, la mayoría de los cuales suscriben al mismo tiempo todas las tesis jurídicas. Uno de los textos más completos es el de Julio Tobar D. y Alfredo Luna T.: *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Ediciones del Sol, Quito, 1979.

militar en una ciudad de provincia¹⁸. No había antecedentes en la política exterior ecuatoriana que condujeran a este pronunciamiento, pero luego del ejercicio oratorio, esta posición se oficializó, fue reiterada por todos los gobiernos y perduró hasta los enfrentamientos de 1995, en que el gobierno ecuatoriano tácitamente reconoció la validez de dicho protocolo al acudir a los «países garantes» y darles oficialmente ese tratamiento, pero recurrió nuevamente a la vieja tesis de inejecutabilidad¹⁹.

c) Arbitraje papal. Esta posición fue sugerida por el presidente Borja (1984-1988), luego del éxito de este mecanismo en la resolución de la disputa argentino-chilena del Canal de Beagle. El gobierno peruano no aceptó la idea y el Vaticano se excusó de tramitarla.

En forma complementaria a estas expresiones jurídicas, que han tenido múltiples matices, varios gobiernos plantearon distintas opciones políticas, sin que ninguna de ellas configure una propuesta de delimitación alternativa al Tratado de Río, pero signadas todas con la meta común de renegociarlo.

a) El mismo presidente Velasco Ibarra, habiendo proclamado la nulidad ocho años antes, en 1968 habló de la necesidad de encontrar una «solución honrosa», cuyos alcances nunca fueron especificados. La idea era negociar.

b) Los gobiernos militares de los 70 no hicieron propuesta limítrofe alguna, pero llevaron adelante una política concreta de distensión y colaboración fronteriza mediante convenios y proyectos de desarrollo bilaterales suscritos con los gobiernos militares peruanos²⁰.

c) El presidente Osvaldo Hurtado (1981-1984) habló de la necesidad de construir un «consenso nacional» ecuatoriano para revisar la posición tradicional frente al Protocolo de Río. No hay datos de que esta iniciativa haya prosperado o ese mismo gobierno haya iniciado políticas al respecto.

d) El presidente Febres Cordero (1984-1988), probablemente el caudillo político más influyente de las últimas dos décadas en el Ecuador, sostuvo la necesidad de mantener la «herida abierta» en la frontera, suscribiendo todavía la tesis de la nulidad.

¹⁸ José María Velasco Ibarra: «El Protocolo de Río de Janeiro es Nulo», discurso pronunciado en Riobamba el 17 de agosto de 1960, en Alberto Molina (ed.): *Misión y esencia de las Fuerzas Armadas. Discursos de José María Velasco Ibarra*, Ministerio de Defensa Nacional, Quito, 1993.

¹⁹ Durante los incidentes de 1981, el gobierno ecuatoriano apeló a los mismos países como mediadores, pero no los llamó garantes, pues eso habría supuesto el reconocimiento del Tratado, sino «amigos» (Entrevista con el ex-canciller Alfonso Barrera Balverde, agosto de 1995).

²⁰ Al mismo tiempo, desde la perspectiva militar peruana, el ejército ecuatoriano habría comenzado su política de «correr» imperceptiblemente sus destacamentos más allá de las cumbres del Cóndor (v. Scheggia: ob. cit., cap. II).

e) El presidente Borja intentó negociaciones directas con el presidente Fujimori con el objeto de cerrar la frontera a cambio de que se le conceda al Ecuador una salida soberana a las orillas del Marañón²¹.

f) El presidente Durán Ballén ha iniciado negociaciones directas que en su gobierno llegarán sólo al establecimiento de procedimientos de diálogo. Los candidatos presidenciales ecuatorianos con posibilidades han anunciado su disposición a la negociación pero han sido elusivos en propuestas concretas.

Desde a perspectiva de seguridad nacional, manejada por las Fuerzas Armadas, uno de los objetivos permanentes del Estado es el de integridad territorial²². Esta meta ha sido entendida en dos sentidos. El primero de ellos es construir un ejército con capacidad disuasiva, cuyo propósito es volver extremadamente costosa una acción ofensiva peruana. El segundo, presente en toda la retórica de la formación militar, aunque sin bases materiales para conseguirlo, es la enunciación de la recuperación de los territorios perdidos en 1941, que se resume en el acceso al Amazonas.

El principal reto a la seguridad externa del Ecuador, en la imagen militar, ha sido siempre el Perú. Las estrategias de defensa, sin embargo, han implicado una política de activa participación en asuntos domésticos por parte de las fuerzas armadas: asistencia a la población civil y educación en áreas sensibles, participación de empresas militares en la economía del Estado y preparación técnica propiamente dicha, son parte de los instrumentos militares frente al Perú²³.

Posiciones peruanas. Después de 1941 los gobiernos peruanos han tenido como objetivo permanente el reconocimiento y cumplimiento del Protocolo de Río. Puesto que la mayor parte de la frontera está trazada, una meta constante ha sido la demarcación (el Perú no reconoce problema de límites alguno) de los 78 kilómetros que faltan, y en esta zona discutida por el Ecuador consolidar la frontera según las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor.

La insistencia peruana, a lo largo de la historia reciente, en sostener su versión del Protocolo y negarse a renegociarlo tiene un referente más amplio, un marco general de política exterior cuyo objetivo es cimentar las fronteras existentes. Efectivamente, en la percepción peruana el territorio del antiguo Virreinato de Lima fue recortado brutalmente en favor de sus vecinos, entre otras causas, debido a la vaguedad del trazo de las fronteras coloniales. A esta imagen se suma la

²¹ El presidente Fujimori negó haber hablado de soberanía, sino de una zona franca en la ciudad de Iquitos y un depósito libre en el Amazonas o uno de los afluentes, en condiciones similares al que se le concedió a Bolivia en el Pacífico, es decir manteniendo la soberanía peruana y admitiendo funcionarios administrativos ecuatorianos.

²² Consejo de Seguridad Nacional (COSENA): Resumen Ejecutivo de la Planificación de la Seguridad Nacional, Quito, 1994.

²³ José Gallardo: «La defensa militar del alto Cenepa» en J. Gallardo et. al.: *Tiwintza*, Editorial El Conejo, Quito, 1995 pp. 9-13; (el general Gallardo, ministro de Defensa ecuatoriano durante el conflicto).

percepción de la amenaza tradicionalmente ubicada en Chile, sobre todo por decisores en materias de seguridad. De ahí que la idea de consolidar las líneas fronterizas y volverlas inexpugnables en términos jurídicos haya sido un horizonte largamente perseguido por el Perú en su relación con Ecuador²⁴.

La posición del Estado ecuatoriano, de otra parte, ha sido percibida como la más complicada de dos «hipotecas» externas en las fronteras peruanas (la otra es la mediterraneidad de Bolivia), por la persistencia del conflicto y la forma, eventualmente violenta, que ha tomado su manejo²⁵. Paralelamente, la promoción de proyectos de desarrollo, la participación común en entidades internacionales, como el Pacto Andino, o el Sistema Económico Latinoamericano, han sido entendidas como posibilidades adicionales de amortiguar la resistencia ecuatoriana a los límites actuales (Deustúa, ob. cit., pp. 42-43).

En términos militares los objetivos peruanos han sido preservar las fronteras del Protocolo en su interpretación y construir una frontera de facto en la zona no delimitada oficialmente. Las operaciones de desalojo de 1981 y el intento de 1995 se legitiman en la creencia de la posesión legal del territorio que atribuyen a los militares ecuatorianos haber invadido. Las hostilidades, en rigor, pueden surgir en cualquier momento puesto que es atribución militar en ambos países la interpretación de quién es el dueño legítimo de las tierras.

El conflicto bélico no es en el Perú una opción descartada. De hecho una de las tesis que ha alimentado de manera dramática la percepción de la amenaza para los militares ecuatorianos ha sido la de la «prenda territorial», expuesta por el ex-canciller militar Edgardo Mercado Jarrín, cuyas implicaciones serían la toma de tierras ecuatorianas con el objeto de obligar a este país a cerrar definitivamente la frontera.

De las propuestas políticas, probablemente la más destacada de los últimos tiempos es la presentada por el presidente Fujimori al presidente Borja en 1992, que bajo una retórica de integración y desarrollo proponía básicamente el cierre de la frontera a cambio de las concesiones referidas más arriba²⁶. La respuesta de Borja fue reiterar la existencia de divergencias respecto a los límites del Protocolo. Rechazar la oferta de un acuerdo de libre navegación, pues también el Tratado de Cooperación Amazónica, instrumento multilateral sudamericano, contempla esa obligación, y proponer la concesión de una salida soberana al Amazonas. Estas dos posiciones divergentes fueron el punto de inicio para comenzar un proceso de negociación cuyos resultados no se podían prever en 1992, pero que fue

²⁴ Alejandro Deustúa: Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú, CEPEI, Lima, 1990, pp. 23-24.

²⁵ Carlos García Bedoya: *Política exterior peruana. Teoría y práctica*, Lima, Mosca Azul editores, pp. 54-55, 1981.

²⁶ Correspondencia entre Borja y Fujimori reproducida por Pons: ob. cit., pp. 390-412.

interrumpido por el cambio de gobierno ecuatoriano, que no continuó la política de distensión²⁷.

Esta posibilidad de negociación no fue, debe señalarse, solamente el producto de la voluntad política individual de ambos presidentes, sino que se relaciona con los sucesos prebélicos de 1991. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas sabían de la construcción del puesto peruano llamado Pachacútec desde 1987, pero es en enero de 1991 que, a partir de un informe del Ministerio de Defensa, el gobierno ecuatoriano pide el retiro de la instalación. En el mes de agosto la actividad militar se intensifica, sin llegar a iniciarse hostilidades. Se comunican ambos presidentes y finalmente misiones diplomático-militares elaboran el acuerdo de caballeros (Borja, cit.).

La continuación del proceso originado en estos incidentes, que se complementa con la petición de Rodrigo Borja ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991 de intervención arbitral del Vaticano, provoca la propuesta de Fujimori destinada a neutralizar tanto la ofensiva diplomática ecuatoriana como las implicaciones del «Pacto de Caballeros», que podían interpretarse como una revisión de la tesis fronteriza peruana para la zona que faltaba por delimitar²⁸.

Por qué el conflicto ahora

Territorio, identidad y conflicto. Si bien para el realismo clásico en la teoría de relaciones internacionales, así como para sus versiones sistémicas, la condición anárquica del orden internacional deja a los Estados-nación librados a su capacidad de autoayuda, y es la búsqueda de poder la razón de las guerras, la explicación del conflicto ecuatoriano peruano tiene una expresión concreta: el territorio.

No es el acceso a recursos que permitan la subordinación del otro país, pues las tierras en disputa no están desarrolladas, a pesar de que hay actividad minera. Es el territorio como fuente de identidad y, por lo tanto, como instrumento de legitimación del Estado lo que convoca las políticas exteriores de ambas naciones andinas. Los temas del conflicto no son política mundial, sino una secuencia de eventos que alrededor del territorio vuelven inevitable el uso de la fuerza (Vásquez, cit., p. 124).

La obsesión de estos Estados andinos, particularmente del Ecuador, por prolongarse al Amazonas tiene que ver con razones geográficas y económicas que se remontan por lo menos al siglo XVIII. El Ecuador y el Perú eran las colonias españolas de ultramar más lejanas de la metrópoli. Para poder acceder a Europa el comercio debía rodear el Cabo de Hornos. La Amazonia fue vista por

²⁷ Diego Cordovez: «Definir objetivos y formular estrategias» (entrevista al ex-canciller de Borja) en Benjamín Ortiz et al.: *Tiwintza. La dignidad de un pueblo*, CEDEP-José Peralta eds., Quito, 1995.

²⁸ Afirmaciones del ex-canciller peruano Blacker Miller, citado por el ex-canciller Cordovez, ob. cit., p. 53.

ambos países como la vía de continuidad hacia Europa, es decir hacia el mercado mundial²⁹. El caso es, sin embargo, que hacia mediados del siglo XX el Estado ecuatoriano simplemente no había integrado ni controlaba, ni siquiera conocía, el espacio nacional. Dinámicas económicas, entre otras el «boom» cauchero de las primeras décadas de este siglo, articularon la Amazonia en disputa hacia redes productivas y administrativas peruanas³⁰.

La dimensión territorial otorga sentido y legitimidad a la existencia no solamente de ambos gobiernos, o de sus fuerzas armadas, sino de los Estados mismos. No hay que olvidar que Ecuador y Perú tienen los mismos antecedentes históricos coloniales, un proceso parecido a lo largo de los últimos ciento setenta años de inserción en la economía mundial y de construcción del poder doméstico. Sin embargo son Estados nacionales muy antiguos en el contexto de los últimos dos siglos, separados por fronteras y procesos políticos relativamente autónomos desde 1830. Sus poblaciones, a pesar de la retórica, han tenido instituciones e historias diferentes y se reconocen distintas.

La posibilidad de comprender la guerra pasa, entonces, por entender las particularidades del discurso nacional en 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; uno de los más difundidos conceptos de guerra es el de «la violencia organizada llevada adelante por unidades políticas en contra de otras»³¹.

Pero esto lleva a otro punto de reflexión: ambos Estados son soberanos en la medida que ejercen la representación de sus sociedades en un espacio físico concreto. Sin embargo, los regímenes civiles de origen electoral en América Latina, y en el mundo andino, no necesariamente se construyen desde una soberanía que suponga representación y participación societal. Ciertamente ni Ecuador ni Perú cuentan con regímenes extraordinariamente participativos. Al estar ausentes estos elementos que llenan de contenido a la soberanía estatal, ésta privilegia al ejercicio de autoridad y posesión de territorio y por lo tanto su conservación, o acumulación, adquiere una fuerza simbólica mayor y un papel central en la legitimación de la existencia de la entidad estatal.

Ausencia de interdependencia. Si una de las más difundidas caracterizaciones del orden internacional es el de la interdependencia y esto supone múltiples canales que conectan las sociedades, el procesamiento de diversos temas en donde no hay una jerarquía predefinida, y es ambigua la diferencia entre temas domésticos y de política exterior, así como el papel secundario del uso de la

²⁹ Adrián Bonilla, «La Amazonia en la dinámica de armamentos entre Ecuador y Perú», en Lucy Ruiz (comp.): *Amazonia: escenarios y conflictos*, CEDIME, Quito, 1993, pp. 721-740.

³⁰ Jean Paul Deler: *Ecuador: Del espacio al estado nacional*, Banco Central del Ecuador-IFEA, Quito, 1987.

³¹ Hedley Bull: *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York, 1977, pp. 184.

fuerza militar, entonces, la relación entre Ecuador y Perú a pesar de su vecindad se identifica por la ausencia de interdependencia³².

Los canales entre ambos países más intensos son los comerciales, pero precisamente el nivel de intercambio es extremadamente bajo en relación al total de exportaciones. Hay ciertas conexiones intergubernamentales en lo que tiene que ver con convenios y proyectos de desarrollo, pero ninguno de ellos es fundamental para el conjunto del país: operan en regiones concretas³³.

Las economías del Ecuador y del Perú no son mutuamente sensibles ni vulnerables. Luego de los incidentes de 1995, la frontera permaneció cerrada al comercio entre ambos países hasta septiembre, y salvo el impacto directo sobre los comerciantes de las poblaciones fronterizas, no hubo disturbios serios en los centros financieros ni en el aparato productivo de las dos naciones. Para 1990 el intercambio comercial llegaba apenas a los 17 millones de dólares del lado ecuatoriano y a los 23 del lado peruano. En 1992 las ventas de productos peruanos al Ecuador representan únicamente el 1% del total de sus exportaciones 27³⁴. Estas cifras deben entenderse en un contexto en el que además no hay problemas migratorios graves y prácticamente no existe intercambio cultural. Las comunicaciones y presencia de los medios masivos en el país vecino son casi inexistentes. Esto da cuenta de un escenario donde las políticas exteriores antagónicas pueden realizarse con instrumentos hostiles, puesto que no hay actores sociales domésticos relevantes cuyos intereses se vean afectados por la interrupción de las relaciones normales.

A lo anterior puede sumarse el hecho de que los niveles de contacto entre ambos países, que hubiesen estado facilitados por el Pacto Andino, se encuentran en crisis, como el mismo proceso subregional. Finalmente, la repetición de incidentes constantes en la frontera coloca todavía al tema de la seguridad en el tope de la agenda.

Politización del procesamiento de decisiones

En la crisis de 1991, las decisiones políticas en el Ecuador se encontraban centralizadas en un pequeño grupo de no más de tres personas, que incluía al presidente de la República. Cuando la actividad militar se intensificó las opciones que se presentaron eran sostener las fuerzas militares, con el riesgo de choques, retirarse unilateralmente o buscar un acuerdo de retiro simultáneo. Se optó por la

³² Las características de la interdependencia, muy resumidamente son tres: canales múltiples de interconexión, ausencia de jerarquía entre los temas de una agenda, e irrelevancia de la opción militar para solucionar conflictos; cf. Robert Keohane y Joseph Nye: *Power and Interdependence*, Little Brown and Co., Boston, 1977.

³³ De hecho, el principal proyecto de cooperación es un canal de riego en la frontera y no ha podido finalizarse en los últimos quince años.

³⁴ Ignacio Basombrío: «Evolución y perspectivas de las relaciones comerciales entre el Perú y el Ecuador» en Eduardo Ferrero Costa (ed.): *Relaciones del Perú con el Ecuador*, CEPEI, Lima, 1994, p. 182.

última salida. Se establecieron contactos directos con el presidente del Perú y tanto diplomáticos como militares actuaron perfeccionando el acuerdo de los mandatarios.

En 1995 las opciones aparentemente eran las mismas, pero no pudo construirse la tercera por una diferencia. En este caso la actividad militar tuvo varios meses de anticipación, y el sector donde se desarrolló era extremadamente sensible para las políticas exteriores. Hubo contactos previos entre los oficiales al mando de la zona, primero, luego entre los comandantes de todo el sector, y finalmente fallidos intentos de comunicación entre los comandantes generales. En la percepción militar ecuatoriana, el mando peruano había tomado la decisión de construir el puesto a sabiendas del riesgo de un enfrentamiento.

La decisión de enfrentarse fue el resultado de una serie de eventos que pueden rastrearse en los meses previos al conflicto y que escaparon al control de las autoridades civiles. Los hechos prácticamente estaban consumados cuando los gobernantes intervinieron.

En el caso ecuatoriano el escenario de la decisión cambia respecto del gobierno de Borja. Por primera vez en la historia del Ecuador funciona como última instancia resolutoria, no solamente consultiva, el Consejo de Seguridad Nacional, formado por autoridades económicas, políticas y militares. Algunas razones volvieron inevitable la preeminencia política militar. La propia convocatoria y el poder dado al Consejo de Seguridad ya era una evidencia de esto. El gobierno del presidente Durán Ballén no podía tomar iniciativas propias (como el de Borja en 1991), sin construir un consenso previo, lo que implicaba el riesgo de ideologización del tema: tiene una oposición absolutamente mayoritaria en el Congreso y ha alcanzado los índices más bajos de popularidad registrados técnicamente en la historia del Ecuador. Las resoluciones de seguridad nacional requerían construir un consenso con los actores más relevantes y el Consejo de Seguridad abría ese espacio.

Los militares ecuatorianos, que habían venido de un proceso de profesionalización continuo, interrumpido apenas por graves incidentes con la Fuerza Aérea en el gobierno de Febres-Cordero, tenían niveles de autonomía para manejar asuntos de seguridad por lo que optaron por convocar al Consejo. El Consejo de Seguridad ha sido siempre una institución manejada por las Fuerzas Armadas con escasísima participación civil. Igual cosa parece haber ocurrido con los mandos militares peruanos, quienes adquirieron mayor presencia aun en el escenario nacional, luego del apoyo al golpe de Estado del presidente Fujimori y que provocó alteraciones institucionales en las Fuerzas Armadas³⁵.

³⁵ Fernando Rospigliosi: «Los intereses políticos y el conflicto» *Caretas*, 9/2/95, Lima.

La oposición ecuatoriana hizo públicos los primeros incidentes y dificultó que pudieran procesarse en forma negociada³⁶. En el Perú, mientras tanto, la campaña presidencial identificó a la oposición, especialmente ligada al candidato Pérez de Cuéllar, con un lenguaje ultranacionalista e intolerante respecto de posibles concesiones³⁷.

Naturaleza de los detonantes de la crisis. La causa coyuntural más importante en la inevitabilidad del conflicto tiene que ver con el sector donde se dieron los incidentes. La importancia es política, no solamente militar: la toma de posiciones físicas por parte de uno u otro Estado podía ser vital en la definición de sus tesis territoriales. Efectivamente, la cobertura de puestos militares ecuatorianos donde nace el Río Cenepa, que luego corre hacia el Amazonas, al Este de la Cordillera del Cóndor, es central para los militares de ambos países. La presencia de uno u otro en el sector implicaría una continuidad territorial para sus propias tesis, pues se trata de una zona ubicada al norte de la cordillera del Cóndor. Si el Ecuador logra mantenerse, la frontera de facto construida por el Perú sería cuestionada también de facto. Si el ejército peruano tuviese capacidad para controlar la zona y expulsar a los ecuatorianos, prácticamente cristalizaría su interpretación del Protocolo de Río.

El contexto internacional. Finalmente, la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría quitaron relevancia a los temas tradicionales de seguridad de América Latina, porque no se inscriben ya en un contexto global³⁸. La lenta acción de los países garantes, y el hecho de que EEUU (cuyos intereses centrales no fueron afectados) sea un actor central en cualquiera de los escenarios multilaterales a los que pudieron haber recurrido los beligerantes, permitieron la prolongación del conflicto en la medida que no hubo intereses de terceros, que no sean de largo plazo y más bien axiológicos, interpelados por los eventos.

De otro lado, la intensidad de los choques armados, si bien dramática para sus protagonistas, vista desde una perspectiva militar fue extremadamente baja. En tres categorías de gravedad estratégica éste ocuparía la tercera³⁹.

³⁶ El ex-presidente Febres-Cordero, alcalde de la mayor ciudad ecuatoriana, y caudillo histórico del partido mayoritario, denunció la existencia de los primeros choques cuando ambos gobiernos todavía los negaban e insinuó que el gobierno y específicamente el ministro de Defensa ecuatoriano tenían posiciones conciliatorias.

³⁷ V. Enrique Bernaldes: «El Protocolo de 1942 y la participación de los países garantes» en *El Peruano*, 2/2/95. Y la línea editorial de las revistas *Sí* u *Oiga*, durante los meses del conflicto y la campaña. Pérez de Cuéllar fue extremadamente crítico de la conducción del conflicto y del Acuerdo de Itamaratí por las implicaciones contra la soberanía peruana.

³⁸ Augusto Varas: «Post-Cold War Security Interests and Perceptions of Threat in the Western Hemisphere» en Lars Schoultz, Willam C. Smith y A. Varas (eds.): *Security, Democracy and Development in US.-Latin American Relations*, Transaction Press, New Brunswick, 1994.

³⁹ Steven Metz: «A Strategic Context for Third Tier Conflict» en *Military Review*, 12/94, pp. 5-8. Profesor en la Universidad de Puget Sound, Washington; enseñó filosofía en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de La Habana entre 1982 y 1990.

Perspectivas de negociación

La posibilidad de nuevos enfrentamientos, un riesgo reconocido por autoridades civiles y militares de ambos países, aparentemente busca ser evitado. Sin embargo, en el nudo central de la contradicción territorial las posiciones no se han modificado públicamente. La proximidad de las elecciones presidenciales en el Ecuador, y la reposición de armamento en ambos países prevista a lo largo de 1996, han sumado incertidumbres a la búsqueda de una salida negociada. Un escenario es la solución del problema territorial, que será posible sólo si hay una demarcación o delimitación definitiva de la frontera. Pero esto en todo caso se condiciona en forma extrema a las circunstancias políticas domésticas, donde a pesar de existir consensos aparentes en las elites para terminar con el conflicto, el riesgo de perder credibilidad por la revisión de las políticas exteriores tradicionales, en un contexto de difícil gobernabilidad y de oposición no siempre institucionalizada ni leal en ambos, requerirán de un esfuerzo inédito para poder superarse. La otra opción, siempre posible a pesar de los costos, es que ningún actor doméstico corra riesgos políticos y que el estatus actual se mantenga... hasta la próxima guerra.