Ecuador - Perú

Horizontes de la negociación y el conflicto

Adrián Bonilla
EDITOR

© 1999, FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-36 y Patria, Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139
Página web: htpp://www.flacso.org.ec

DESCO, Lima-Perú
León de la Fuente No. 110-Lima 17, Perú
Telf.: (51-1) 2641316
Fax: (51-1) 2640128
E-mail: postmaster@desco.org.pe

Registro derecho autoral: 013314
ISBN: -9978-67-047-5
Primera edición: 500 ejemplares

Editor: Adrián Bonilla
Edición: Alicia Torres
Diseño y diagramación: Rispergraf
Diseño de portadada: Antonio Mena

Impreso en: Rispergraf
Quito, Ecuador, 1999

INDICE

Presentación 9

PARTE I: ESTUDIOS

Fuerza, Conflicto y Negociación
Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú
Adrián Bonilla 13

El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes
David Scott Palmer 31

La crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica
Francisco Rojas Aravena 61

Perú y Ecuador: enemigos íntimos
Alberto Adrianzén 83

Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica
Ronald Bruce St. John 89

La negociación como terapia: memoria, identidad y
honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú
Carlos Espinosa 111

La imagen nacional del Perú en su historia
Manuel Burga 139

La imagen nacional de Ecuador y Perú en su historia
Jorge Núñez Sánchez 153

El norte del Perú y el sur del Ecuador, entre la región y la nación
Susana Aldana Rivera 169

PARTE II: ENSAYOS

La prensa durante la guerra y en la
formación de los paradigmas nacionales
Benjamín Ortiz Brennan 191

El conflicto Ecuador-Perú:
un análisis del contenido de la cobertura dada por los más importantes
diarios de Estados Unidos y el Reino Unido entre 1994 y 1998
David R. Mares 203

De una patria de territorios a nuevos nacionalismos de mundo
Rosa María Alfaro Moreno 225

Diplomacia presidencial y mediatización de la política
Carlos Reyna Izaguirre 239

Medios masivos y conflicto. ¿Existe una sola lógica?
María Cristina Mata 247

Imágenes internacionales Perú-Ecuador
Carlos Malpica Faustor
Alvaro González Riesle 255

El conflicto territorial Ecuador-Perú en la
cotidianidad y los textos escolares: el caso ecuatoriano
Juan Samaniego 283

Los contenidos históricos escolares y la
posibilidad de construcción de una cultura de paz
Luisa Pinto 293

Cultura de paz y enseñanza de la historia
Margarita Giesecke 303

Complementariedad cultural y poblacional en la Amazonia
Jaime Regan 317

Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas
Fredy Rivera Vélez 333

PARTE III: TESTIMONIOS

Pueblos desplazados, derechos humanos y vocación de paz
César Sarasara 343

Fronteras y pueblos indios
Carlos Viteri Gualinga 351

Derechos humanos y vocación de paz
Nelsa Curbelo 365

Presentación

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

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

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

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

Fernando Carrión
Director FLACSO-Sede Ecuador

Eduardo Ballón
Presidente DESCO

La crisis Ecuador-Perú:
Un desafío a la seguridad hemisférica

Francisco Rojas Aravena*

La democracia no es suficiente garantía para evitar un enfrentamiento violento entre las naciones. Se requiere de un régimen internacional de seguridad que contenga mecanismos de prevención de conflictos e instrumentos de verificación y control de los acuerdos. El conflicto entre Ecuador y Perú renovó con especial fuerza la necesidad de conformar un régimen de seguridad hemisférica en el escenario de post Guerra Fría. Un régimen asociativo permite que se funde la creación de un orden en la cooperación.

América Latina puede perder en pocos días uno de sus mayores capitales: su paz interestatal. El escalamiento del conflicto surgido en el corazón de América del Sur genera incertidumbre más allá de la zona en litigio. El conflicto se ha transformado en una crisis internacional que posee implicaciones hemisféricas. El solo hecho que involucre a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos impone un nivel de atención y focalización diplomática que concentra los esfuerzos de los mayores países del hemisferio.

Si la crisis se prolonga en contra de los esfuerzos de los países garantes, se propagará una percepción de desorden e inestabilidad de la que será difícil recuperarse. En la memoria de los inversionistas que mueven los capitales internacionales, la imagen de la crisis mexicana vinculada en cierto sentido al conflicto de Chiapas está muy presente. La volatilidad de los mercados asiáticos y ruso presiona por estabilidad y certidumbre. Lo jurídico es clave en ello. Este conflicto, esta crisis, no tiene otra solución ni otra alternativa que la que brindan los tratados y los instrumentos de la diplomacia.

La paz en América Latina ha tenido como fundamento una importante certeza jurídica sobre la delimitación de los espacios nacionales. Ello ha permitido reconocer al hemisferio como una región de bajo conflicto interestatal y un área en la cual la violencia no ha sido el método para resolver las disputas entre las naciones. Sin embargo, en el nuevo contexto internacional, en donde las guerras y

* Director FLACSO-Chile

los odios que se expresan en destrucción en diversas partes del planeta, enfrentamientos como el peruano–ecuatoriano nos asimila a otras áreas marginales, y por tanto, nos aleja de la posibilidad del desarrollo y la superación de nuestros problemas esenciales en lo económico, social y político.

Esta microguerra –esta crisis internacional de carácter bilateral y expansión regional– en pocas horas dinamitó el paciente y laborioso proceso de integración. Los enfrentamientos han significado un importante desembolso de las arcas fiscales, estimado en unos 200 millones de dólares en cada país, solo al momento de la escalada de la crisis. Ello significará una fuerte presión sobre las arcas fiscales y los equilibrios macroeconómicos que no serán fáciles de superar aún en un contexto de estabilidad. El dinamismo económico alcanzado en ambas naciones se ha visto afectado y coarta sus oportunidades. Las presiones inflacionarias reaparecieron en ambos países luego de significativos progresos alcanzados en los años anteriores a la crisis. Los enfrentamientos tienen consecuencias que van más allá de los costos directos y aún estos son difíciles de mensurar.

En el período de post Guerra Fría, el tema del manejo y administración de crisis internacionales ha surgido con fuerza. El conflicto en el corazón de Sudamérica obliga a la región a prestar una debida atención a la forma de prevenir tensiones internacionales.

El foco del análisis en el período de la Guerra Fría se refería a cómo evitar que una situación de antagonismo particular se transforme en una crisis que conduzca a un enfrentamiento nuclear. En la etapa de post Guerra Fría no terminan de decantarse las nuevas tendencias que primarán para la resolución de situaciones de conflicto: el multilateralismo o las capacidades nacionales. El desarrollo de acciones militares multilaterales en el marco de la institucionalidad existente plantea una profunda discusión sobre las atribuciones y los procesos decisorios en dichos organismos. En América Latina no existe consenso sobre la forma en que debe 'establecerse y mantenerse' la paz.

La habilidad o torpeza de los gobernantes para resolver los conflictos de intereses, para afianzar y conservar los valores que estiman fundamentales para la nación puede marcar la diferencia entre una crisis manejable y una guerra. En este caso, además de las dificultades propias del litigio, aparecen fuertes condicionamientos domésticos[1].

---

1 Los cambios domésticos y las tensiones en el sistema político de Ecuador y Perú incidieron de manera indirecta en el proceso negociador. Al respecto cabe destacar que en Ecuador le correspondió enfrentar el proceso a cuatro presidentes. En el caso de Perú, en el medio de la negociación, se produjo el asalto y toma de rehenes, incluido el Canciller, a la Embajada de Japón en Lima que se prolongó por cinco meses.

Constatamos la carencia de instrumentos internacionales aptos para prevenir conflictos. No existen mecanismos de alerta temprana (Rojas Aravena 1998:11-24). Los enfrentamientos armados ponen en tensión la vieja institucionalidad hemisférica. Esta no ha logrado reacomodarse a la nueva época. Sin un régimen internacional adecuado de prevención de conflictos y de fomento de la cooperación, los antagonismos se expresarán en crisis que pueden tener funestas consecuencias, no solo para los Estados involucrados sino por su efecto de derrame para el conjunto de la región o subregión en la cual se encuentra inserto.

Conceptos como el de 'seguridad asociativa o seguridad cooperativa' pueden permitir generar nuevas orientaciones para la cooperación en materias de seguridad. La coordinación de políticas gubernamentales surgirá de la conformación de un marco conceptual común y de la aplicación efectiva de políticas que apunten a la cooperación.

El Programa Paz y Seguridad en las Américas[2], impulsado por FLACSO-Chile y el Wilson Center de Washington, con el fin de avanzar hacia un nuevo sistema hemisférico de seguridad, ha propuesto la implementación de 10 políticas de seguridad en el hemisferio:

- Prevención de crisis y mantenimiento del *status quo*
- Modernización y balances regionales
- Medidas de confianza mutua
- Control y limitación de armamentos
  a. Control de armas
  b. Limitación de armamentos
- Desarme
- Regímenes de seguridad
- Respuestas bilaterales
- Institucionalidad de la seguridad hemisférica cooperativa
- Involucramiento constructivo de los Estados Unidos en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico:
  a. Apoyo al desarrollo profesional
  b. Apoyo al *status quo* estratégico hemisférico
  c. Multilateralización creciente
- Definiciones en Naciones Unidas

---

2 Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), *Políticas de seguridad hemisférica cooperativa. Recomendaciones de políticas.* FLACSO-Chile/Wilson Center, No 1. Santiago, marzo, 1995.

Las crisis internacionales

La situación entre Ecuador y Perú en relación al Alto Cenepa, ¿cómo puede ser definida? Es una situación que tiene antecedentes históricos de al menos medio siglo y antecedentes inmediatos. ¿Es suficiente con definir la situación como un 'conflicto armado menor', o necesitamos una definición que nos posibilite diseñar mecanismos de solución? Con la definición genérica de conflicto de baja intensidad o conflicto armado menor, se focaliza esencialmente en el enfrentamiento y el énfasis militar. Sin embargo, ¿cómo caracterizar la larga etapa de tensión en la cual aparece la negociación como una cuestión fundamental? El concepto de crisis internacional aparece como la caracterización más adecuada ya que posibilita una mejor comprensión de las diversas etapas por las cuales evoluciona el contencioso bilateral y en el que participan otros actores externos, así como permite organizar respuestas tendientes a desactivar la situación de tensión.

El concepto de 'crisis' no posee un significado unívoco[3]. Está referido a una situación de decisión. Su origen griego es decisión. Una crisis es, por lo tanto, 'un momento decisivo' en un negocio grave y de consecuencias importantes. Cuando se le aplica al ámbito de las relaciones internacionales, se lo ubica como un concepto que describe y explica una situación de tensión que ocurre entre dos polos, claramente identificables, la paz y la guerra. El concepto de crisis aparece referido a situaciones de cambio, a situaciones de movimiento, a situaciones de transición. La crisis describiría el proceso de cambio, más que una situación específica. Es decir, el concepto está referido a un proceso, no a un hecho puntual. Ello significa que el concepto puede ser delimitado temporalmente, puede tener mayor o menor amplitud entre lo que se define como las situaciones extremas. En todas las ocasiones, el concepto aparece referido a las decisiones que hay que tomar, a las acciones, reacciones o inacción que se deben generar ante un hecho, un evento, una acción, un movimiento, una declaración; en fin, una situación que es calificada como crisis. Este cambio en el entorno, obliga a tomar decisiones porque afecta valores, funciones o estructuras básicas, en este caso, del Estado.

Si como hemos visto las 'crisis' no tiene un solo sentido claro y excluyente que posibilite su delimitación y permita a partir de su uso heurístico predecir situaciones, nos encontramos con al menos dos alternativas de desarrollo para las situaciones de crisis: i) la crisis como preludio de la guerra. La crisis como fenómeno explicaría el incremento de la tensión entre dos actores por una situación

---

3 En esta sección seguimos el pensamiento y análisis desarrollado en un trabajo anterior: Carlos Castro Sauritan y Francisco Rojas Aravena, "Crisis internacional: un concepto clave para la toma de decisiones estatales". En: *Documento de Investigación,* ANEPE. Santiago, 1994.

de antagonismo que termina en un duelo, en la guerra. Es la alternativa de 'suma 0'. ii) la crisis como situación de antagonismo que genera opciones y oportunidades de satisfacción de intereses por medios diferentes a la guerra. Es decir, las alternativas de resolución del antagonismo se expresan en alternativas de 'suma variable'. Si bien hay un riesgo de guerra, no existe una correlación directa entre 'crisis' y un conflicto armado que se defina como guerra.

Las consecuencias prácticas de esta diferenciación se evidencian con facilidad. En el primer caso, los antagonismos se traducen en focos de tensión, estos en presiones que serán causas de conflictos y este al escalar culminara en la guerra. En el segundo caso, la crisis puede ser 'creada', puede haber una 'maniobra de crisis' de la cual el Estado puede ser sujeto u objeto, como parte de un proceso estratégico de interrelación de actores sobre intereses en disputa. La crisis puede generar un riesgo de guerra, pero las alternativas aparecen centradas en su resolución sin desembocar en un conflicto armado. La situación de tensión y antagonismo expresada en la crisis puede revertirse al Estado 'ex ante', o bien a una situación nueva aceptada por los actores enfrentados.

La crisis, como instrumento de la política –señala el Almirante Justiniano– presenta algunas semejanzas con la guerra, "como es su carácter total, en cuanto al empleo y participación de los medios de los cuatro campos de acción: el diplomático, económico, interno y bélico. Su diferencia principal estriba en el carácter reversible, con la que se intenta modificar la voluntad del adversario en lugar de sus capacidades" (Justiniano 1985).

El estudio académico del fenómeno calificado como 'crisis' es muy limitado. Las definiciones y la proyección de los escenarios internacionales en los que el país se puede ver involucrado requieren un estudio más sistemático y profundo de las situaciones internacionales e internas definidas como crisis. Desde el ámbito académico puede efectuarse un aporte a las autoridades nacionales que planifican, diseñan cursos de acción y establecen rutinas burocráticas y procedimientos operativos estandarizados para la toma de decisiones.

El conocimiento genérico sobre las crisis

No hay una definición del concepto de crisis que tenga una aceptación general. Las definiciones tampoco poseen un nivel equivalente de operacionalización, que posibilite generar y desarrollar alternativas de política. El concepto tiende a polarizarse entre las visiones que definen crisis como la etapa inicial de todo conflicto armado y entre aquellos que la definen como un instrumento de política que posibilita el uso de la maniobra de crisis, que conlleva el uso de la 'diplomacia coercitiva'.

Hay sustentadores de ambas posiciones aunque, tal vez, sea mayor la cantidad de opiniones y teorías manteniendo la idea de que una crisis no debe llegar, necesariamente, a una guerra. De hecho el conjunto de la literatura especializada busca establecer un 'conocimiento genérico' sobre los requerimientos de la 'administración de crisis', a la vez que explicita los obstáculos para la resolución antes que las amenazas escalen la crisis y terminen en una situación de guerra (George 1991).

Una buena parte de la clave está dada por la definición del concepto. La forma en que este término analiza, describe y desarrolla potencialidades predictivas condiciona de manera importante nuestra investigación, puesto que si bien el estudio histórico permite encontrar respuestas de crisis que terminan en guerra u otras que alcanzan soluciones satisfactorias para los diferentes actores, lo que intentamos es aislar algunas variables significativas, ojalá cruciales, que nos permitan explorar porqué en unos casos se llegó a la guerra y en otros no.

En el período de post Guerra Fría el tema del manejo y administración de crisis internacionales ha resurgido con fuerza, particularmente entre los académicos norteamericanos. Allí, por el rol de Estados Unidos en el mundo, por su sistema político, por la estructura administrativa, por las formas y tradición con que se adoptan las decisiones en política exterior, el análisis de crisis es una de las claves para comprender el proceso político y de implementación burocrática.

Las conceptualizaciones que sobre las crisis desarrollen y concuerden los Estados serán determinantes en el nivel de acción multilateral –política como militar– en los asuntos referidos a la paz y la seguridad internacional. El desarrollo de operaciones para el mantenimiento de la paz, su legalidad y legitimidad están en directa relación con los parámetros y variables que los Estados concerten sobre qué define una situación de crisis que pone en peligro la seguridad internacional y qué la diferencia de otra situación de tensión internacional que no merece la atención de la institucionalidad internacional.

Un tema recurrente en el análisis social, en especial en los referidos a las crisis y fenómenos como la guerra, es donde poner el centro de atención. Lo que define el fenómeno son las causas inmediatas o los fenómenos estructurales (Lebow 1981). Esta no es una discusión menor. Si se enfatizan las causas estructurales, los espacios de creación política serían prácticamente nulos, estaríamos frente a un determinismo estructural. Si enfatizamos los fenómenos inmediatos, los fenómenos globales serían determinados por causas circunstanciales que podrían no tener que ver con los datos duros. Alcanzar un equilibrio entre ambas tendencias, estableciendo pesos y balances en las hipótesis y escenarios es el desafío permanente de los investigadores.

Las crisis internacionales tienen diversas características como origen, intensidad, velocidad, actores comprometidos, amplitud de medios disponibles, com-

promisos internacionales, disponibilidad de recursos y, por sobre todo, voluntad política de las naciones y gobernantes para generar alternativas de solución del conflicto que en algunos casos llega a la guerra.

Cómo definir los síntomas es asunto delicado puesto que si la crisis se define como un punto de ruptura, su definición es clave, ¿cómo diferenciar una crisis de un estado de tensión intenso? ¿Pueden prolongarse por largo tiempo las crisis y de ser así producirse crisis dentro de las crisis? Todo ello naturalmente dificulta la visión y comprensión del fenómeno. Es el caso de las crisis prolongadas en cuyo desarrollo se presentan situaciones que hacen incrementar la tensión. Si se logra identificar las causas de la guerra, no de una en particular, sino 'de la guerra' en un sentido amplio y permanente, tendríamos muchas posibilidades de reconocer la eventual crisis precedente. De esta lección podrían obtenerse claves para administrarla en situaciones futuras. Pero el aislamiento científico de esos factores es extremadamente complejo y puede agrupar tal cantidad de variables y definir tal cúmulo de condicionantes que lo transforme en un conocimiento sin posibilidades de transformarse en instrumento de política, en herramienta para la toma de decisiones. "Desgraciadamente, todavía no sabemos cuales son tales causas (las de la guerra), o si lo sabemos estamos lejos de estar de acuerdo acerca de ellas. No existe ninguna teoría general aislada del conflicto y la guerra que sea aceptable para los especialistas en ciencias sociales en sus respectivas disciplinas o para autoridades de otros campos de los cuales los especialistas en ciencias sociales toman reflexiones prestadas" (Dougherty y Pfaltzgraff 1993:197).

Sea como fuere, se identifiquen o no las causas de la crisis y luego de la guerra, lo deseable para el bienestar y progreso de los pueblos es evitar que las diferencias o desacuerdos en la vida internacional desemboquen en un enfrentamiento armado. La preparación para la guerra debe tener un carácter defensivo y disuasivo y constituye un imperativo de seguridad que bien administrado contribuye a atenuar las posibilidades de escalamiento en las crisis. La actitud opuesta en la preparación de los instrumentos de seguridad, esto es con carácter ofensivo y de escalamiento dificultan las posibilidades de administración de la crisis, imponen altos costos, militarizan los vínculos interestatales, generan altos grados de incertidumbre y reducen la capacidad de control de los acontecimientos.

Acercamientos analíticos. Las definiciones de crisis

La Real Academia de la Lengua nos entrega varias acepciones para 'crisis', todas ellas tienen como factor común la alteración de circunstancias, por ejemplo: "mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo".

Cuando se revisan los diccionarios especializados aparece una situación paradójica. Tanto en el diccionario alemán de Ciencias Políticas (1980) como en uno de los diccionarios de Relaciones Internacionales (Plano y Olton 1980) no aparece el concepto dentro de las definiciones analizadas. Pese a su reiterado uso en el ámbito de las Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, las referencias en los diccionarios especializados son muy limitadas. En la Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, organizadas por Edmond Jan Osmañezyk (1976), el concepto crisis aparece vinculado a tres situaciones particulares. No hay una referencia conceptual general. Allí se describen: i) la crisis económica mundial 1929-1939, ii) la crisis energética mundial 1973-1975 y, iii) la crisis monetaria mundial 1971-1975. Al analizar el Diccionario de Política (1983) publicado por la editorial Progreso de la exUnión Soviética, encontramos cuatro referencias a crisis: la crisis económica, en la cual se analiza el tema de la 'sobreproducción'; la crisis general del capitalismo, en la cual se señalaba las fallas estructurales del régimen capitalista que lo llevaban a una situación de permanente 'crisis'. Las otras dos crisis están referidas a la crisis energética y a la crisis monetaria, con referencias posiblemente tomadas de la Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales.

El Diccionario de Política, organizado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucey (1981), define el concepto de crisis como un momento de ruptura en el funcionamiento del sistema, como un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo. Destaca tres elementos que lo caracterizan: i) carácter instantáneo y frecuentemente impredecible; ii) duración a menudo limitada; iii) posee una fuerte incidencia sobre el funcionamiento del sistema. De acuerdo al tipo de sistema, se tendrían las siguientes situaciones: crisis del sistema político, crisis gubernativas y crisis internacionales. En el primer caso, en las crisis del sistema político, las referencias principales estarían dadas a los fenómenos de transición y cambio en el sistema; en el segundo, la referencia central se vincularía con la definición moderna del concepto de gobernabilidad, es decir, la capacidad de generar estabilidad en el sistema y la capacidad de ejecutar políticas. Las crisis internacionales estarían referidas a las crisis entre Estados.

En el Diccionario de Política se señalan cuatro factores que deben ser analizados cuando se estudia una crisis: i) el origen y las causas de la misma, ii) si se trata de un suceso interno o externo al sistema, iii) si está referida a un suceso reciente o lejano en el tiempo. Finalmente, iv) la disponibilidad de tiempo para la respuesta. Sobre estas características vale la pena destacar que se parte de la base que hay fenómenos externos que pueden producir una crisis, en cualquiera de los sistemas considerados; sin embargo, ello no sería posible en el caso del sistema internacional. Si se considera el sistema internacional en su conjunto y a una eventual crisis del sistema internacional como aparece frecuentemente en la pren-

sa, el factor externo debería provenir desde fuera del sistema. Es por ello que en el caso del sistema internacional la referencia debe ser acotada a las relaciones entre Estados más que a la crisis del sistema como producto de un elemento externo. Quizás hoy, fenómenos vinculados al medio ambiente, como el de la capa de ozono, pudieran entrar en la categoría de crisis sistémica a partir de un elemento externo desencadenante.

En la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (1979) se califica al término 'crisis' de vulgar y que aspira a alcanzar un significado científico. Dados sus múltiples significados, el término no ha aportado al conocimiento sistemático de los fenómenos sociales. El concepto posee una utilidad mayor cuando está asociado a una formulación teórica mayor. En este sentido el concepto es de gran utilidad cuando se lo relaciona con teorías de alcance medio como son las referidas a los procesos decisorios, o a las diversas modalidades de teorías de juego.

El concepto, en la definición entregada en la referida Enciclopedia, señala que se distinguen dos acepciones: por una parte, aquellas que sirven para describir una situación concreta y; por otro cuando el término es usado con una perspectiva abstracto analítica. El concepto de crisis aparece asociado, en la mayoría de los casos, al de 'conflicto'.

La literatura especializada

Como se puede apreciar, en las referencias generales no hay coincidencia en la definición, en los factores y elementos que condicionan el concepto. Tampoco hay coincidencia en torno a la delimitación de variables. Al igual que en la referencia a la fiebre como indicador, cada crisis particular refiere a una situación específica. El punto está en qué aspectos aislar, qué condicionantes considerar y qué variables medir para conformar un concepto que tenga pertinencia teórica y pueda servir de instrumento para el diseño de políticas. La literatura especializada parte de la constatación que no hay una definición comúnmente aceptada de crisis internacional[4].

Analizar las crisis como parte de una 'estrategia del conflicto' supone aceptar, nos señala Thomas Schelling (1964: 17), la idea de que la mayoría de las situaciones de conflicto son esencialmente situaciones de negociación. Ello impli-

---

4 Al respecto ver: Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflicts Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises.* Princeton University Press. New Jersey, 1977. Richard Ned Lebow, *op.cit.* Alcides Costa Vaz, "Crise interna: características, desenvolvomento e gestáo". Conferencia Escola de Comando e Estado maior do Exército. Río de Janeiro, abril, 1991. Documento inédito.

ca que en la 'solución' a las situaciones de crisis intervienen una serie de aspectos que han sido desarrollados como teorías de alcance intermedio, tales como teoría de negociación, teoría sobre procesos decisorios, teorías sobre la disuasión, teorías sobre la comunicación y teorías de juegos, por citar las que evidentemente están involucradas.

En la literatura especializada en relaciones internacionales encontramos referencias más acotadas.

> "Otro fenómeno político, bastante similar a la guerra en muchos de sus aspectos, es la crisis, que despierta nuestro interés por muchos motivos. Es evidente que sus consecuencias -encuentros armados o rápidos cambios en las relaciones entre participantes de la crisis- son significativas. Más aún, parecen posibilitar una combinación de características que distinguen tanto a las conflagraciones bélicas como a las negociaciones diplomáticas, todas limitadas dentro de un período muy breve. Por cierto, esta dimensión condensada del tiempo para tomar decisiones es el rasgo sobresaliente de una crisis. Queda sentado que las crisis pueden suceder durante las guerras mismas o aparte de ellas" (Edwards 1976:73-74).

Otra interesante definición es la propuesta por Kahn y Wiener (1962) quienes dicen que una crisis "es una situación que implica un conflicto internacional significativo, real o potencial, sea en forma original o en un nivel abruptamente cambiante". En su libro son categóricos para señalar que de esta definición excluye "todas las modalidades conflictivas crónicas, estáticas, estabilizadas o rutinarias que las naciones han aprendido a controlar".

En la Revista Etudes Polemologiques encontramos el artículo "Fragmentación del Espacio Estratégico" donde su autor afirma: "Sería un grave error considerar la estabilidad y la inestabilidad como respectivamente equivalentes a paz y crisis o guerra limitada. En efecto, un estado de guerra o de crisis puede ser perfectamente estable, viable y durar indefinidamente bajo ciertas condiciones" (1986:159).

Una perspectiva española señala que crisis es "toda acción o situación que provoca un agravamiento de la tensión de forma que afecte, poniéndola en peligro, a la Seguridad Nacional, obligando a tomar medidas urgentes de carácter político, diplomático, económico, militar, etc., pudiendo en última instancia desembocar en el empleo de las Fuerzas Armadas" (Alcázar Segura 1993:19). La misma definición explica que la crisis pudo ser motivada por intereses políticos, económicos, estratégicos, ideológicos o sociales y se la ha desarrollado sobre la base de vulnerabilidades o debilidades de la otra parte. Se agrega que siempre resta una cierta dosis de imprevisto que pueda hacer escalar el conflicto hasta la guerra.

En la revista Minerva, uno de los autores de esta investigación había señalado que "la crisis puede estar definida como un sistema dinámico de acciones y reacciones entre dos o más naciones, sistema que ha tenido comienzo por la vio-

lación de las normas internacionales por parte de uno de los actores. Las normas pueden ser disposiciones positivas del derecho internacional o también usos y costumbres respetados por la comunidad en la vida de relación" (Castro Sauritain 1994:10). De esta última definición queremos sacar un aspecto que parece interesante para el punto en análisis y es que una crisis tiene un carácter espasmódico cuando se la señala como "un sistema dinámico de acciones y reacciones".

En el ámbito anglosajón, especialmente norteamericano, las definiciones poseen diversos elementos comunes: la definición canadiense de crisis está centrada en la perspectiva subjetiva de los actores, esta es citada en un artículo del Ejército de España, "estamos ente una situación de crisis cuando los medios de comunicación, el Parlamento o grupos de interés creíbles y poderosos lo consideran así" (Serrano Pérez 1992:17).

Lebow (op.cit.) cita entre ellos: i) la percepción de amenaza, ii) alta ansiedad entre los decisores, iii) expectativas de posible violencia, iv) la creencia que importantes o cruciales decisiones deben ser tomadas sobre la base de información incompleta, v) un ambiente o clima de estrés.

Este autor señala que para definir una crisis se pueden tomar tres criterios operacionales:

- Los decisores perciben que la acción o la amenaza de acción de otro actor internacional daña (o menoscaba) seriamente un interés nacional concreto; el prestigio, honor y capacidad negociadora nacional; o su propia habilidad para mantenerse en el poder.
- Los decisores perciben que cualquier acción destinada a contener esa amenaza (excluida la capitulación) puede escalar significativamente hacia la guerra.
- Los decisores se perciben actuando bajo constreñimiento de tiempo.

La tensión producida entre la necesidad de proteger un interés vital y la necesidad de prevenir la guerra establecen un 'clima' particularmente intenso de ansiedad, según algunas definiciones, en el proceso de toma de decisiones.

En una línea similar, Charles F. Hermann (citado por Snyder y Diesing 1972:8) refiere tres aspectos que se enfocan en los decisores o en los lugares de decisión; i) amenaza a las principales y más altas prioridades de la unidad de decisión, ii) restricciones en el tiempo disponible para responder antes que la decisión sea transformada, iii) sorpresa de los miembros de la unidad de decisión por la ocurrencia.

William L. Ury y Richard Smoke (1991) señalan que las crisis se distinguen de un proceso normal de decisiones –que frecuentemente está influido por cortos plazos y sentimientos de urgencia– por la expectativa de severas pérdidas. Se percibe un riesgo muy alto. Es así como definen cuatro factores:

- Existe un alto riesgo involucrado
- Poco tiempo es el disponible para tomar decisiones cruciales, en un contexto de urgencia y carencia de información
- Alta incertidumbre sobre lo que ocurre y como responder
- Hay frecuentemente un sentido de pocas y estrechas opciones

Este conjunto de factores, como se puede apreciar, posee un alto grado de subjetividad. Es desde la percepción del actor donde se define la crisis. La forma en que este percibe, interpreta y reacciona es lo que determina y diferencia una situación de crisis de aquella que no lo es. En opinión de estos autores la "crisis existe en última instancia en la cabeza de la gente" (ibid.: 48).

Snyder y Diesing, en la obra ya citada, definen "una crisis internacional es una secuencia de interacciones entre los gobiernos de dos o más estados soberanos en severo conflicto, cercano a una guerra real, que envuelve una percepción de un gran peligro de la probabilidad de guerra".

Es decir, un elemento clave es la incertidumbre que puede desembocar en una guerra. Pero la guerra esta excluida del concepto de crisis. Esto es significativo ya que si se considerase a la crisis como el prolegómeno de la guerra, se tendría una situación en que la crisis correspondería a un proceso de cambio 'estable' y predecible desde una condición de conflicto de baja intensidad hasta el de mayor violencia como es la guerra. Con ello no habría, por lo tanto, incertidumbre, la alternativa es una sola, preparar la guerra. Si así fuera, entonces se tendrían serias dificultades para diferenciar una crisis de un estado de preguerra, lo que resulta de extraordinaria gravedad puesto que si bien una crisis mantiene la incertidumbre sobre un posible agravamiento, al no ser un resultado indefectible, es perfectamente posible manejarla o administrarla; en tanto que al ser necesariamente el prolegómano de la guerra, a los pueblos no les interesaría tratar de manejarse sino que lisa y llanamente se equiparían para la guerra, y solo para la guerra, puesto que así se prepararían para lo peor. Es evidente que el progreso de la humanidad se estancaría ya que todo reto que fuese resistido tendría una solo destino: la guerra y las consecuencias destructivas que esta conlleva.

Los actores de la crisis son los gobiernos, es decir, los representantes del Estado como ente soberano. Las crisis internacionales, desde esta perspectiva, están referidas a los fenómenos estatales/gubernamentales. Pudiera ampliarse el concepto de actor a otros entes con poder y capacidad de acción internacional, sobre todo en relación e interacción con Estados pequeños. O bien con la capacidad de desafiar la autoridad y soberanía del Estado.

Los autores consideran que el tiempo es un elemento importante, que siempre hay un sentido de urgencia, aunque la duración de la crisis pueda ser variable. El tiempo se evalúa en forma 'ex post'.

La causa de una crisis es que un Estado ejerce coerción o presión sobre otro. Esto puede adquirir la forma de lo que se conoce o denomina 'diplomacia coercitiva', o diplomacia de la fuerza (1994)[5]. Este hecho es denominado 'reto' o 'desafío'. Normalmente hay un 'precipitante' del reto, es la causa inmediata que lleva a la acción. Si el desafío es 'resistido' o 'enfrentado', la crisis ya esta constituida. Se está en presencia de una 'confrontación'. A partir de este momento se pueden abrir diversas opciones: i) prolongarse la crisis con diversas acciones que definen la magnitud de la confrontación, ii) que el retador retire el desafío, iii) que quién resistía capitule, iv) que se alcance un compromiso por medio de una negociación o bien de un acuerdo tácito, v) la guerra.

Con este esquema, las crisis aparecen como una acción deliberada. Sin embargo, pueden generarse a partir de hechos fortuitos y de interpretaciones erróneas por parte de los decisores. Las crisis se producen entre actores que tienen relaciones de interdependencia. Es decir, en general no se producen crisis entre actores que poseen relaciones esporádicas. Los actores que poseen relaciones frecuentes y que han generado un patrón de conducta se relacionan en áreas donde coinciden sus intereses y otras en las que hay divergencias y antagonismos. La ruptura o la amenaza de quiebre en el patrón de conducta puede generar una situación de crisis.

Es el carácter interdependiente el que permite una base –con riesgos e incertidumbres– para un acomodo y no necesariamente para la apertura generalizada de hostilidades. Los acomodos posibles y la forma de enfrentar el desafío o reto estará en directa relación con la valoración de los intereses. El desafío, por lo tanto, debe estar ubicado en un área en la cual se genere 'un espacio de negociación', en un área en donde la negociación sea factible. Si el desafío es interpretado como un ataque o amenaza real al interés vital, la factibilidad de un conflicto armado se incrementa. Estos acomodos o respuestas al desafío deben producirse en forma rápida, no solo por las ganancias tácticas o de teatro que se puedan haber obtenido por el factor sorpresa, sino porque la velocidad de la respuesta será un indicador clave para quién presenta el desafío de si existe capitulación, un espacio de negociación o acomodo, o la confrontación se transforma en 'la' respuesta.

El espacio negociador se construye a partir de las expectativas de los actores, entre las cuales se encuentra el efecto de demostración sobre terceros actores y la regla del precedente que se instaura. Las expectativas marcarán los espacios

---

5 Entre los principales autores que han realizado un significativo aporte sobre este tema se destaca Alexandre L. George. Ver: Alexandre L. George (ed), *Avoiding War. Problems of Crisis Management.* Westview Press. Boulder, Colorado, 1991 y; *Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War.* USIP Press. Washington, D.C., 1991.

de lo que es posible y lo que no es aceptable bajo ningún costo. La relación e interdependencia de las percepciones y el rol de las comunicaciones es clave.

Cuando las relaciones de poder son asimétricas, las diferencias de poder ya sea por las capacidades unilaterales de un actor o bien por la coalición que logró conformar, pueden asegurar el objetivo en disputa. A mayor asimetría, menor el costo de obtenerlo; pero hay un punto satisfactorio de la curva, pero que por la misma asimetría no puede optimizarse. No obstante esta diferencia de poder, solo un cierto consenso, alguna forma de acomodo o de acuerdo evitará una situación de tensión permanente, con un costo que se incrementa para quien posee mayor poder. De allí que toda situación de conflicto es potencialmente una situación de negociación. Es decir, la estrategia del conflicto conlleva una estrategia de negociación.

Alternativas de solución

Ecuador y Perú pueden y deben establecer un arreglo global. Sin embargo, el espacio 'de negociación' para resolver la controversia y evitar nuevos enfrentamientos, es inexistente dadas las posiciones de ambos gobiernos. Ecuador busca cambiar, superar, modificar o abrir negociaciones en torno al Protocolo de 1942 (Carrión Mena 1989). Perú señala la intangibilidad del Protocolo y la necesidad de sellar los 78 kilómetros de fronteras pendientes de demarcación (Mariátegui 1996). Este es el punto medular, lo que define la controversia y en el que se encuentran implicados los países garantes: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En diciembre de 1996, el North-South Center de la Universidad de Miami organizó una importante conferencia internacional titulada "Security Cooperation in the Western Hemisphere: Lessons from the Ecuador-Peru Conflict of 1995"[6]. Este encuentro permitió un importante intercambio de puntos de vista sobre las alternativas del conflicto. Lo central es salir de 'esas posiciones' y mirar los intereses comunes de los actores principales. Ello requiere un esfuerzo formidable de voluntad política.

---

6 Al respecto ver: David Scott Palmer, "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* 39:3 (Fall, 1997). David Scott Palmer, "The Search for Conflict Resolution: The Guarantors and the Peace Process in the Ecuador-Peru Dispute". Presentado en la Conferencia "Approaches to Conflict Resolution in the Ecuador-Peru border Dispute". Quito, Guayaquil, and Cuenca, Ecuador, 19-21 October, 1998.
David Mares, "Deterrence Bargaining in Ecuador and Peru's Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness". En: *Security Studies,* 6, 2 (Winter), 1996-97, pp. 91-123.

La creación de un espacio negociador es la tarea que podría cumplir una institucionalidad correspondiente al régimen de seguridad hemisférica cooperativa. Dentro de los mecanismos operativos y las políticas a ser aplicadas se encuentra la conformación de un sistema de prevención de conflictos.

Una salida pacífica a una crisis internacional involucra un proceso de negociación a través del cual se logran satisfacer de manera adecuada los intereses de las partes involucradas. En este caso los intereses fundamentales de Ecuador y Perú, pero también el rol que asumen los garantes, ciertos intereses internacionales de los Estados mediadores.

Alcanzar el acuerdo no es fácil, no solo por los intereses antagónicos en pugna o los elementos de carácter simbólico involucrados. Para que un proceso negociador brinde los resultados esperados, es necesario que el proceso haya alcanzado su 'maduración', es decir, que se llegue al momento en el cual se producen las condiciones necesarias y suficientes para producir el acuerdo.

Del análisis comparado de diferentes crisis internacionales, aparecen sistematizadas cuatro variables que deben converger al momento de maduración de la negociación. Ello significa que por esta coincidencia y convergencia se generan las mejores condiciones para alcanzar un acuerdo y desactivar la crisis; aunque la presencia simultánea por sí misma no asegura que se alcance dicho acuerdo. Estas variables definidas por W. Zartman (1986:205-227) son:

- El colapso de la situación original
- La eliminación de fórmulas alternativas
- El reajuste de las relaciones de poder entre las partes
- La identificación de una fórmula incluido un camino de transición

En el caso de Perú y Ecuador, con el apoyo de los países garantes, se pueden distinguir distintas etapas dentro de la crisis y, a su vez, distintos momentos del proceso negociador. Es así como primero fue necesario alcanzar un cese del fuego y el establecimiento de procedimientos básicos para concordar una zona desmilitarizada. Con ello se abrió espacio a la diplomacia. Luego vino una etapa en la cual se requirió definir la controversia y que los actores involucrados aceptasen los puntos señalados como parte del contencioso; ello en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes y de la situación de hecho que produjo la crisis. Luego se produce la definición del marco de negociación. En este procedimiento se definieron las comisiones que abordarían los aspectos medulares del proceso: comercio y navegación, delimitación fronteriza, medidas de confianza mutua y transparencia e integración económica. Cumplidas las tres etapas anteriores, con una fuerza militar de observadores operando en el área en litigio, se abrió la etapa de negociación propiamente tal.

El desarrollo del conjunto de pasos que posibilitan abrir la negociación fue lento y consumió mucho tiempo. Recién en noviembre de 1997, es decir, dos años después de iniciada la crisis, se definieron los canales que permitieron abrir la negociación. A inicios de 1998 se establecen el cronograma de negociación y la dinámica que esta debería asumir.

Todo el proceso anterior, a partir del acuerdo de cese del fuego y la Declaración de Río de Janeiro de febrero de 1995 hasta mediados de 1998, fue desarrollado a través de comisiones diplomáticas de todos los países involucrados con el apoyo de la observación de carácter militar efectuada por la MOMEP. Los presidentes le otorgaron su apoyo y dialogaron, pero sin asumir un rol protagónico. Desde mediados de 1998 se pasó de una negociación diplomática de cancillerías a una diplomacia presidencial. Son los presidentes los que están negociando y ultimando los acuerdos. Esto le da una característica particular al conjunto de la negociación y a la búsqueda de soluciones a la crisis.

La negociación tuvo un cambio sustantivo cuando fue abordada de manera directa por los presidentes. Estos, a través de más de media docena de encuentros y reuniones de carácter negociador, pudieron diseñar una fórmula específica y los detalles de la misma. Los encuentros de ambos presidentes se realizaron en el marco de transmisiones de mando, de cumbres latinoamericanas, en la Asamblea General de Naciones Unidas o en reuniones específicas destinadas a concluir el proceso negociador. El que los presidentes tomaran directamente la negociación evidenció que la maduración del proceso permitiría llegar a un acuerdo y encontrar una fórmula específica capaz de satisfacer los intereses esenciales de ambas partes. Fue así como los presidentes se encontraron en Asunción, en Panamá, en Nueva York, en Washington en dos oportunidades, en Brasilia y en Oporto, Portugal. Este diálogo constante fundado en la legitimidad democrática permitió abordar los temas de fondo. Superados algunos temas coyunturales en Ecuador y en Perú, la fórmula diplomática gestionada por los presidentes acercó la posibilidad de resolución definitiva. Por otra parte, la voluntad política presidencial contribuyó de manera significativa a 'ordenar' a los actores del sistema político en torno a las cuestiones esenciales, en una decisión definida como crucial para ambos países y con un fuerte impacto internacional. Lo anterior reafirma el rol de la personalidad como una cuestión clave en el proceso negociador. No es un tema menor el que la negociación fuese asumida directamente por los presidentes. En ellos se concentró una decisión básica de poder; tanto el Presidente Mahuad como el Presidente Fujimori tomaron el riesgo de avanzar en un proceso de negociaciones directas[7].

---

7 Sobre el proceso de negociación, los principales documentos, declaraciones, comunicados de prensa y otros han sido publicados por las Cancillerías y/o centros académicos de Ecuador y Pe-

Desde la perspectiva de los países garantes, también se han producido cambios a lo largo de estos años. De una situación de garantes que asumieron un rol 'facilitador', se fueron involucrando de manera creciente, primero por la decisión de enviar observadores militares a la zona y luego como gestores de buenos oficios, pasando luego a una situación de mediación y quedando finalmente en una situación semejante a la de árbitro. Esta situación también evidencia características particulares en el conjunto del proceso negociador y en la intensidad de la crisis.

Las dificultades presentes para construir el espacio de negociación, radicaron también en la resolución de problemas 'técnicos'. ¿Cómo producir separación de fuerzas para establecer un cese del fuego? En una segunda etapa, cómo obtener un despliegue ordenado que pueda ser verificable, con garantías y con un cronograma determinado. Este tema cobró una gran significación dada la importante cantidad de soldados movilizados por ambos países a la zona en conflicto. Los contingentes de los dos países en el área superarían los sesenta mil hombres. Una vez alcanzada el área desmilitarizada, las respuestas técnicas aparecían casi como evidentes; sin embargo, requirieron un esfuerzo profesional de alto nivel. El trabajo de la MOMEP evidenció esta perspectiva. Con posterioridad, cuando la crisis tuvo una nueva escalada, el rol de la MOMEP volvió a ser crucial al expandir el área de cobertura sobre la cual debían ejercer verificación. La eficiencia y el profesionalismo de la MOMEP han sido cruciales en el enfriamiento del conflicto y en la generación de garantías para el desarrollo de la negociación diplomática.

Otros actores sociales también han tenido roles relevantes y significativos en este proceso. Sectores académicos e intelectuales han organizado encuentros binacionales con el fin de adentrarse en las causas del conflicto y generar recomendaciones e iniciativas que resuelvan la crisis con una proyección de largo plazo. Es decir, ubicar el diálogo entre las sociedades de ambas naciones y los acercamientos de carácter cultural como una cuestión central en la resolución definitiva del diferendo[8].

Vale la pena destacar el rol de la personalidad en el proceso negociador. Más allá de lo que ya señalamos en el caso de los presidentes, es importante relievar

---

rú. Baste citar la sección especial de la revista *Análisis Internacional,* CEPEI, No. 13, enero-diciembre, Lima 1997. O los mismos documentos publicados en el libro "Paz con dignidad" publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, en abril de 1997.

8 Ver: Grupo Maryland-Secretaría Técnica, "Ecuador-Perú: hacia una iniciativa democrática y cooperativa de resolución de conflictos". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad,* Año 13, No 2, abril-junio. Santiago, 1998, pp. 47-57. Y, *Diplomacia pueblo a pueblo.* Memorias del seminario realizado el 3 de abril, 1996, en la sede de "El Universo". Guayaquil, Ecuador, 1996.

el rol central que le cupo al Embajador especial para la crisis, designado por el gobierno estadounidense, Luigi Eiunaudi. El Embajador Eiunaudi fue el articulador de una estrategia diplomática que logró involucrar al gobierno de los Estados Unidos pese al poco interés de este conflicto fuera de la región. El Embajador Eiunaudi concertó con los países garantes una posibilidad efectiva de acción tendiente a desescalar el conflicto y a generar soluciones. Fue incansable en buscar un diálogo permanente, no solo entre los gobiernos involucrados, sino con diversos sectores de las sociedades de Ecuador y Perú y también de los países garantes. Solicitó ideas del mundo académico. Su capacidad para escuchar permitió generar nuevas alternativas capaces de satisfacer los intereses de las partes en medio de una compleja trama de orden jurídico y de importantes intereses políticos involucrados[9].

La reflexión, análisis de esta crisis constituye un elemento de la más alta significación para América Latina. Es posible extraer importantes conclusiones que contribuyan a generar mecanismos de alerta temprana para prevenir crisis internacionales en la región.

La prevención de un nuevo enfrentamiento pasa por la resolución de los puntos de fondo, es decir, por la delimitación de la frontera (Rojas Aravena 1997). La construcción del espacio negociador fue difícil y requirió largo tiempo. Ese espacio existe y la posibilidad de alcanzar un acuerdo está presente. Sin embargo, dado el nivel de tensión y el resentimiento incrementado con los choques armados, es necesario activar en forma inmediata un sistema de 'medidas de confianza mutua de alta densidad'[10]. Los acuerdos alcanzados por la comisión que abordó este tema, serán cruciales en la etapa postacuerdo.

La eventualidad de un fracaso de esta etapa crucial de la negociación[11] ubicaría a la crisis en un nuevo punto en el cual las oportunidades para 'desescalarla' se reducen drásticamente. La responsabilidad del conjunto de los actores involucrados es muy grande. Se requiere una voluntad política estatal para aceptar un acuerdo que difícilmente agradará al conjunto de los actores. Se logrará un bien más preciado: la paz.

Un contexto de paz posibilita la estabilidad necesaria para el florecimiento de la democracia, el desarrollo y la integración. Estos principios son las claves

---

9 El rol de la personalidad en procesos negociadores se evidencia también en el caso de la crisis del Beagle. Allí el Cardenal Samoré posibilitó la construcción de un espacio negociador que culminaría de manera exitosa en los Acuerdos Papales suscritos por Chile y Argentina en 1984.

10 Al respecto, ver: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Medidas de confianza mutua: verificación.* FLACSO-Chile/FOCAL/P&SA/Wilson Center. Santiago, 1996.

11 Este trabajo se presentó en un momento crucial del proceso negociador, en octubre de 1998. Poco después se formalizó el compromiso que resolvió el contencioso entre ambos países.

que permitirán el desarrollo de las sociedades de Ecuador y Perú en un contexto de estabilidad mayor como el que se busca en las Américas.

Postcriptum

Al finalizar el mes de octubre de 1998, y poco días después del seminario internacional "Ecuador y Perú bajo un mismo sol", los Presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad, firmaron un acuerdo que posibilitó una solución definitiva al litigio fronterizo entre Ecuador y Perú.

El trabajo desarrollado desde el momento mismo de iniciado el conflicto en 1995 por los países garantes permitió acercar las posiciones de los países y que estos pudiesen encontrar formas de satisfacer sus intereses sustantivos y simbólicos. Este paciente trabajo que conllevó la presencia de una fuerza militar de interposición, la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP), generó un espacio tanto temporal como diplomático para que al llegar el momento de maduración del conflicto, ambos presidentes tomaran la decisión crucial de suscribir el acuerdo.

Los sentimientos en Perú y en Ecuador, al momento de suscribirse de manera definitiva el acuerdo limítrofe, expresaba alegría y satisfacción por el significado global de alcanzar la paz. No obstante, también en ambos países aparecían signos de frustración por no alcanzar todos sus intereses. Esta es la clave del proceso, ambos países pudieron satisfacer sus intereses esenciales, sentirse victoriosos. También los países garantes encontraron satisfacción a sus propios intereses involucrados en el conflicto; por un lado, se restablecerá la estabilidad interestatal, se reducirán las tensiones militares en una subregión clave en Sudamérica y; por otro, se respetaron los acuerdos internacionales que les otorgaban el carácter de garantes de tratados anteriores.

El estudio de esta crisis internacional, del proceso que la desencadenó, de sus raíces históricas en conflictos anteriores, y especialmente del proceso negociador, constituyen una tarea fundamental para los decisores de política de los países latinoamericanos. Este libro contribuye esencialmente a esa tarea.

Referencias bibliográficas

Alcázar Segura, Agustín
1993 Situaciones de crisis. En: *Defensa y seguridad.* Revista del Ejército Español, No. 636.

Carrión Mena, Francisco
1989 *Política exterior de Ecuador.* Quito: Imprenta FEPP.

Castro Sauritan, Carlos y Francisco Rojas Aravena
1994 Crisis internacional: un concepto clave para la toma de decisiones estatales. En: *Documento de Investigación,* ANEPE. Santiago.

Costa Vaz, Alcides
1991 Crise interna: características, desenvolvomento e gestáo. Conferencia Escola de Comando e Estado maior do Exército. Río de Janeiro, abril. Documento inédito.

Diccionario de Ciencia Política
1980 Organizado por Axel Görlitz. Munich 1972, edición en español, Madrid: Alianza Diccionarios.

Diccionario de Política
1983 Moscú: Editorial Progreso.

Diccionario de Política
1981 Organizado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucey, México: Siglo XXI Editores.

Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff
1993 *Teorías en pugna en las relaciones internacionales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Edwards, David V.
1976 *Análisis de la política internacional.* Buenos Aires: Paidós.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. James A. Robinson.
1979 Madrid: Editorial Aguilar.

Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas
1976 Organizada por Edmond Jan Osmañezyk. México: Fondo de Cultura Económica.

George, Alexandre L. y William E. Simons (eds)
1992 *The Limits of Coercive Diplomacy.* Boulder: Westview Press. Segunda edición.

George, Alexander L. (ed)
1991 *Avoiding War. Problems of Crisis Management.* Boulder: Westview Press.
1991 *Forceful Persuasion. Coercive Diplomacy as an Alternative to War.* Washington D.C.: USIP Press.

Grupo Maryland, Secretaría Técnica
1998 Ecuador-Perú: hacia una iniciativa democrática y cooperativa de resolución de conflictos". En: *Fuerzas Armadas y Sociedad,* Año 13, No. 2, abril-junio. Santiago, 1998, pp. 47-57.

Hermann, Charles F. (ed)
1972 *International Crisis: Insights from Behavioral Research.* New York: The Free Press.

Justiniano, Horacio (Almirante)
1985 La crisis y su maniobra. En: *Estrategia Naval,* Capítulo IX. 1985.

Kahn, Herman y Anthony Weiner
1962 *Crisis and Arms Control.* New York: Hastins-On-Hudson.

Lebow, Richard Ned
1981 *Between Peace and War. The Nature of International Crisis.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mares, David
1996 Deterrence Bargaining in Ecuador and Peru's Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness. En: *Security Studies,* 6, 2 (Winter), 1996-97, pp. 91-123.

Mariátegui, Juan (ed)
1996 *El conflicto Perú-Ecuador según fuentes peruanas.* Lima: Graf Industrial Impresores.

Noyer, Jean-Max
1986 Fragmentation de l'espace stratégique!. En: *Violence Politique Mondiale. Reporte Anual 1985.* París: Institute Francais de Polemologie.

Paz y Seguridad en las Américas (P&SA)
1993 *Políticas de seguridad hemisférica cooperativa. Recomendaciones de políticas.* Santiago: FLACSO-Chile/Wilson Center, No 1. Marzo

Plano, Jack C. y Roy Olton
1980 *Diccionario de Relaciones Internacionales.* México: Limusa.

Rojas Aravena, Francisco
1998 Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas. En: *Medio siglo del TIAR. Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997.* Santiago: FLACSO-Chile/P&SA/CLADDE. pp. 11-24.

Rojas Aravena, Francisco (ed.)
1996 *Medidas de confianza mutua: verificación.* Santiago: FLACSO-Chile /FOCAL /P&SA/Wilson Center.

Schelling, Thomas
1964 *La estrategia del conflicto.* Madrid: Ed. Tecnos.

Scott Palmer, David

1997 Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs,* 39:3 (Fall, 1997).

1998 The Search for Conflict Resolution: The Guarantors and the Peace Process in the Ecuador-Peru Dispute. Presentado en la Conferencia "Approaches to Conflict Resolution in the Ecuador-Peru border Dispute". Quito, Guayaquil, and Cuenca, Ecuador, 19-21 October, 1998.

Serrano Pérez, Francisco

1994 Prevención y conducción de crisis. En: *Defensa y seguridad.* Revista del Ejército Español, No. 630, julio.

Snyder, Glenn H. y Paul Diesing

1977 *Conflicts Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises.* New Jersey: Princeton University Press.

Ury, William L. y Richard Smoke

1991 Anatomy of a Crisis. En: J. William Breslin y Jeffrey Z. Rubin, *Negotiation Theory and Practice.* Program on Negotiation Books. Cambridge: Harvard.

Zartman, William

1986 Ripening Conflict, Ripe Moment, Formula and Mediation. En: Diane B. Bendahmane y John W. McDonald Jr., *Perspectives on Negotiation: Four Case Studies and Interpretations.* Washington: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, 1986, pag. 205-227.

S/A

1996 *Diplomacia pueblo a pueblo.* Memorias del seminario realizado el 3 de abril, 1996, en la sede de "El Universo". Guayaquil, Ecuador, 1996.