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

6

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

Carlos Espinosa* **

El proceso de paz Ecuador-Perú concluyó con un dictamen arbitral de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) emitido el 23 de octubre de 1998[1]. Dicho fallo demarcatorio trazó una línea de frontera en un sector no demarcado que había sido escenario de dos guerras recientes (1981 y 1995) y de un sinnúmero de incidentes (1978, 1984, 1991, 1998, etc.) La fijación definitiva de los límites en aquella controvertida zona selvática, conocida como la Cordillera del Cóndor, puso fin a una disputa territorial en torno al Alto Amazonas que se remontaba a la primera mitad del siglo XIX.

La demarcación dictaminada por los países garantes el 23 de octubre de 1998 es la piedra angular de un complejo *Acuerdo Global de Paz*. Este incluye además dos convenios destinados a promover la integración binacional, no solo en la Amazonia, sino en general: el Tratado de Comercio y Navegación que concede al Ecuador libre acceso a los afluentes navegables del Marañón - Amazonas que atraviesan territorio peruano, y el Acuerdo de Integración Fronteriza que prevé una serie de proyectos de infraestructura y una reducción de los aranceles que rigen el comercio bilateral entre las dos naciones andinas[2]. Los acuerdos bilaterales aportarán a la consolidación del 'regionalismo abierto' del área andina.

---

* Ph.D en Historia de la Universidad de Chicago; Investigador en el David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University; Instructor en el Programa de Historia y Literatura de Harvard College; y Profesor de Historia y Relaciones Internacionales en la Universidad San Francisco de Quito. Investigador asociado de FLACSO, Ecuador.

** Las opiniones expresadas por el artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan los puntos de vista de las instituciones a las que está vinculado.

1 El fallo fue cubierto extensamente por la prensa ecuatoriana y peruana. Ver, por ejemplo, Tiwintza es del Ecuador, *Diario Hoy* (Quito), 25 de octubre, 1998, p. 1; y Hacia la firma de la paz, *El Comercio* (Lima), 24 de octubre, 1998, p. 1.

2 Sobre el Tratado de Comercio y Navegación ver Tratado de Comercio y Navegación no puede ser modificado, *La República* (Lima), 27 de octubre, 1998. Sobre el Acuerdo de Integración Fronteriza, ver *Ecuador y Perú, la construcción de un nuevo futuro,* Washington, 1998.

Orígenes de la disputa Ecuador-Perú

El conflicto territorial Ecuador-Perú fue uno entre muchas pugnas por la definición de las fronteras post-coloniales en América del Sur[3]. Hasta mediados del siglo XX, la disputa se centraba en una amplia franja del Alto Amazonas, ubicada entre el Putumayo y el Marañón. Dicha zona, conocida en la época colonial como Mainas, había sido una esfera de influencia de la Audiencia de Quito hasta fines del siglo XVIII cuando entró en la órbita del Virreinato del Perú. Después de la Independencia, Perú progresivamente ocupó el territorio disputado, avanzando aguas arriba por los afluentes del Gran Río (el Napo, Pastaza, y el Putumayo), desde el puerto amazónico de Iquitos[4]. La guerra de 1941 y el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 ratificaron el eficaz avance peruano[5]. La línea de frontera de 1500km demarcada, casi en su totalidad, en los años 40 dejaba al Ecuador a cientos de kilómetros del Alto Marañón y del naciente del Amazonas.

El Ecuador se sintió profundamente insatisfecho con el arreglo territorial de 1942 e intentó revisarlo. A fines de los años 40, el presidente Galo Plaza interrumpió la demarcación del último tramo de la frontera por delimitar dejando un vacío peligroso. Luego, en 1960 el presidente Velasco Ibarra proclamó nulo el Protocolo de Río[6]. Para los años 80, la disputa entre los dos países se había focalizado en la zona no demarcada, que se extendía desde la Cordillera del Cóndor hasta la ribera del Marañón. El Ecuador buscó penetrar aquella franja selvática a principios de los años 80 y luego en los 90, lo que llevó a los choques armados

---

3 Para perspectivas recientes en torno a conflictos inter-estatales en Sud América ver Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War,* Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 150-182; y Arie M. Kacowicz, *Zones of Peace in the Third World,* Albany, State University of New York Press, pp. 67-124.

4 Sobre la disputa territorial Ecuador-Perú antes de 1942 ver Juan Miguel Bákula, *Perú y Ecuador, tiempos y testimonios de una vecindad,* Lima, C.E.P.E.I., 1992, tomos II y III; Felix Denegri, *Perú and Ecuador,* Lima, Bolsa de Valores, 1996; Julio Tobar Donoso, *Derecho Territorial Ecuatoriano,* Quito, La Unión Cátolica, 1961; David H. Hook, *Zarumilla-Marañon, the Ecuador Peru Border Dispute,* New York, Bookman Asssociates Inc., 1965, pp. 15-97; *El Ecuador en el Amazonas,* Quito, Superintendencia de Bancos del Ecuador, I y II, 1997; y Carlos Arroyo del Río, *Por la pendiente del sacrificio,* Quito, Banco Central del Ecuador, 1998.

5 Sobre el Protocolo de Río de Janeiro ver Julio Tobar Donoso, *La Invasión Peruana y Protocolo de Río,* Quito, Banco Central del Ecuador, 1982; y Felix Calderón, *La negociación del Protocolo de Río de 1942, mitos y realidades,* Lima, 1997.

6 La mejor fuente para las distintas posiciones que sostuvo el Ecuador es el manuscrito "Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro", Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992.

con el Perú en 1981 y en 1995. La breve guerra de 1995 condujo a un proceso de negociaciones en el que Ecuador propuso la 'división equitativa' del territorio disputado (entre el Marañón y la Cordillera del Cóndor) con el objetivo de lograr una salida soberana al Marañón.

Al igual que conflictos análogos en Sudamérica (Perú-Argentina, Bolivia-Paraguay, Chile-Argentina, etc.), la secular disputa militarizada entre Ecuador y Perú fue el fruto amargo de la lógica de la nación-estado, modelo que surgió en Latinoamérica en el siglo XIX. En el esquema de la nación-estado, el poder estatal se proyectaba sobre un espacio delimitado y la identidad colectiva se formulaba con referencia a unidades cartográficas[7]. El hecho de que el espacio nacional fuera a la vez el vehículo del poder estatal y el espejo de la nación lo convertía en un valor trascendente. A fines del milenio, en cambio, el territorio encierra menor valor político y emocional debido a la globalización. Las identidades de la época postmoderna son más fluidas y los monopolios de poder se han erosionado frente a los acuerdos multilaterales, el poderío de los organismos internacionales y los flujos de capital multipolares.

Dilemas de las negociaciones

El proceso de paz entre los dos países andinos, que se inició después de la guerra de 1995, encerró un dilema para el Ecuador. A lo largo del proceso, el país debió escoger entre la fidelidad a sus aspiraciones territoriales en la zona del Marañón (salida soberana, retención del Alto Cenepa); o un acuerdo de paz realista que cerraría la frontera en términos que dejarían insatisfechos dichos anhelos. Si el Ecuador se aferraba inflexiblemente a sus aspiraciones territoriales, volvería al 'status quo' (persistencia de tensiones en la Cordillera del Cóndor). Firmar la paz, en cambio, significaba acceder a beneficios tangibles que incluían mayor seguridad externa, un aumento del comercio bilateral con el Perú y una reducción del gasto militar. Si bien dejaba insatisfechas las aspiraciones territoriales, un acuerdo ajustado al Protocolo de Río era mejor que el retorno al 'status quo'[8]. El

7 Para la importancia del espacio para la nación-estado, ver Jean Gottmann, *The Significance of Territory,* Charlottesville, The University of Virginia Press, 1973, pp. 48-52; y Alexander Murphy, "The Sovereign State Systen as a Political Territorial Ideal", en *State Sovereignty as a Social Construct,* ed. Thomas J. Biersteker, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 81-120.

8 Para la idea de que un acuerdo aceptable es uno que representa una mejora en relación al 'status quo' ver Roger Fisher y William Ury, *Getting to Yes,* New York , Penguin Books, 1981, pp. 97-106. Para enfoques teóricos sobre negociaciones internacionales ver Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts,* Columbia, University of South Carolina Press, 1996; y Louis Kriesbeger, *International Conflict Resolution,* New Haven, Yale University Press, 1992.

Ecuador, al final, actuó racionalmente, optando por la opción más beneficiosa. Sin embargo, no le fue fácil desechar sus aspiraciones territoriales debido a su poderosa carga emocional.

Las aspiraciones territoriales que el Ecuador presentó en las negociaciones (salida soberana al Marañón, retención del Alto Cenepa) estaban entrelazadas con los principales componentes de la conciencia nacional: la memoria, la identidad y la autoestima. Según el mito del 'país amazónico', que persistió hasta los últimos días del proceso de paz, el destino de la nación dependía del retorno al espacio perdido del Amazonas. Si bien muchos ecuatorianos habían superado la mitología de la pérdida y recuperación del Gran Río de Quito, el irredentismo territorial retenía una fuerza residual.

La renuncia a las aspiraciones territoriales, a cambio de un futuro de paz e integración, fue manejada hábilmente por los negociadores que condujeron el proceso a partir de 1997. Me refiero sobre todo al jefe del equipo negociador, Edgar Terán, al canciller José Ayala Lasso, y al Presidente de la República Jamil Mahuad quien concluyó el proceso. Ellos reconocieron que si bien las mencionadas aspiraciones territoriales eran incompatibles con un acuerdo de paz realista, era indispensable procesarlas para poder desprenderse de ellas. El resultado fue una labor casi terapéutica a través de la cual el país se libró del trauma territorial y se adaptó a la realidad.

En la práctica, procesar las aspiraciones tradicionales significó la realización de tres operaciones paralelas: generar la ilusión de que se estaban persiguiendo los objetivos territoriales para legitimar las negociaciones y engendrar una catarsis colectiva; lograr concesiones alusivas a las expectativas tradicionales ('face saving') con el fin de calmar los ánimos patrióticos; y desmitificar la memoria colectiva que sustentaba las aspiraciones territoriales. Sin tales medidas psicológicas, una gran parte de la población se habría sentido profundamente frustrada con un acuerdo de paz realista o habría albergado la falsa esperanza de que aún sería posible un arreglo que rebasara los resultados obtenidos.

Las aspiraciones territoriales que el Ecuador sostuvo a lo largo del proceso de paz estaban vinculadas a dos momentos históricos claves: la década de los 40 y el conflicto del Alto Cenepa de 1995 librado por el control de un valle estratégico -la puerta al Marañón- en el sector de la Cordillera del Cóndor. Ambas coyunturas generaron memorias, identidades y definiciones del honor colectivo que impulsaban la reivindicación de uno u otro territorio amazónico.

El corredor territorial al Marañón -se creía- compensaría por la doble injusticia de la guerra del 41 y la imposición del Protocolo de Río en 1942, mientras la retención del Alto Cenepa sería el premio por el 'triunfo' en el conflicto del 95. Entre los reclamos territoriales, la reivindicación del Alto Cenepa poseía una mayor carga emocional. La memoria de la 'victoria del Cenepa' revestía mayor sig-

nificado para las nuevas generaciones y para las Fuerzas Armadas que la escena primordial del 'desmembramiento territorial' de 1941-42. Dichas aspiraciones territoriales engendraron las dos crisis importantes por las que pasó el proceso de paz: la controversia sobre la salida soberana al Amazonas entre septiembre 1997 y enero 1998 y el punto muerto en torno al Alto Cenepa entre mayo y octubre de 1998, siendo la segunda crisis más grave que la primera.

En lo que sigue, analizo la carga emocional de las aspiraciones territoriales planteadas por el Ecuador durante el proceso de paz y la manera en la que los negociadores, los garantes y la opinión pública abordaron la necesidad de descartarlas. El supuesto teórico de mi enfoque es que para comprender un proceso de paz es necesario esclarecer tanto los significados culturales en juego en las negociaciones (memorias, identidades, conceptos de honor) como explicar la dinámica de negociación que condujo a un punto de equilibrio entre las partes. Tal enfoque busca tender puentes entre la nueva historia cultural[9], la teoría de la negociación y el campo de las relaciones internacionales.

Agenda de Negociación de Brasilia

El origen del proceso de paz Ecuador-Perú se debió a la guerra del Alto Cenepa de 1995 y a la aceptación del Protocolo de Río por el presidente del Ecuador Sixto Durán Ballén (1992-1996) durante ese conflicto. La contienda del Alto Cenepa provocó la muerte de alrededor de 500 soldados ecuatorianos y peruanos y le costó a los contendientes cerca de mil millones de dólares, resaltando el alto precio de mantener una zona no demarcada reclamada por los dos países. Además, las dos partes descubrieron que sus objetivos militares en la zona de conflicto eran poco realistas. El Ecuador constató que no era factible la ocupación progresiva de la cuenca del Cenepa, y el Perú descubrió que era sumamente difícil defender una línea de frontera unilateral en la Cordillera del Cóndor. Por otro lado, al final de la guerra del 95, la zona del Alto Cenepa pasó a manos de los garantes en calidad de área desmilitarizada (de 500km cuadrados) vigilada por la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú, y no podía ser otorgada a ninguno de los dos países sin una solución negociada.

La aceptación del Protocolo de Río, por parte de Ecuador, durante la guerra fue una condición indispensable para el inicio del proceso de paz a fines de los años 90, porque redujo la distancia entre las posiciones de las partes. El Perú

9 Ver Jay Winter, *Sites of Memory, Sites of Mourning,* Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

aceptó procesar el desacuerdo fronterizo en torno a la Cordillera del Cóndor una vez que Ecuador ratificó, de modo general, los límites establecidos por el Protocolo de Río. Ecuador, en cambio, decidió perseguir su objetivo histórico de modificar la frontera dentro del esquema jurídico del Protocolo de Río, marco que según el Perú era ineludible.

Las negociaciones de paz (1995-1998) se sustentaron en los artículos VII y IX del Protocolo de Río que establecían que los desacuerdos que surgieran en torno a la demarcación trazada en el artículo VIII del mismo instrumento, serían resueltos con la ayuda de los países garantes[10]. Los artículos VII y IX, en efecto, convertían a los garantes en mediadores de tales discrepancias. Los garantes utilizaron ese rol para idear salidas a los desacuerdos entre los dos países y presionar a las partes para que llegaran a un acuerdo. La mediación multilateral prevista por el Protocolo de Río resultó ser un eficaz instrumento de resolución de conflictos. A través de su papel de garantes, los países garantes con Estados Unidos a la cabeza, colaboraron estrechamente para resolver un problema continental.

El proceso de paz inicialmente giró en torno a las listas de impasses presentadas por los dos países. Los llamados 'impasses' eran reclamos de parte y parte, frente a la demarcación estipulada por el Protocolo de Río. Al presentarlos, cada parte pretendía maximizar su posesión de territorio en tramos controversiales de la frontera sin cuestionar la validez general del tratado de 1942. El territorio potencialmente en juego en los impasses sumaba miles de kilómetros cuadrados.

La lista de impasses ecuatorianos que el canciller Galo Leoro Franco (1995-1996) presentó en marzo de 1996 incluía la aspiración de la salida territorial al Marañón por el sector Zamora-Santiago. Tal salida se planteaba como la consecuencia lógica del rechazo ecuatoriano a la línea de frontera fijada por el Protocolo de Río en la zona de la Cordillera del Cóndor[11].

Desde fines de los años 40, el Ecuador había argumentado que el Protocolo de Río contenía un grave error relativo a esa zona. El artículo VIII determinaba que la frontera sur-oriental debía correr por el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago. El divorcio de aguas mencionado en el artículo VIII se refería a la Cordillera del Cóndor. Pero el mapa aéreo fotogramétrico de 1947 -según el Ecuador- reveló que la Cordillera del Cóndor no podía ser el *divortium aquarum* entre dichos ríos porque un tercer sistema fluvial, el del Cenepa, se interponía entre ellos. Ese descubrimiento -a criterio ecuatoriano- invalidaba la delimi-

10 El texto del Protocolo de Río y de los acuerdos que fijaron las reglas de la negociación se encuentran en la colección *Paz con dignidad,* Quito, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1997.

11 Ver "Comunicado Oficial de la Cancillería Ecuatoriana", en *Paz con Dignidad,* pp. 65-66

tación referente al sector Zamora-Santiago y hacía necesario el trazado de una nueva línea en ese sector. Por ello, el Ecuador interrumpió en 1948 la demarcación en las cumbres de la Cordillera del Cóndor.

El Ecuador aspiraba a que Perú reconociera el error geográfico en el transcurso de las negociaciones de paz (1995-1998) y aceptara una nueva frontera suroriental[12]. La nueva línea -de acuerdo a Ecuador- podría correr desde los puntos en los que se interrumpía la demarcación sobre la Cordillera del Cóndor (según Ecuador los hitos 20 de Noviembre y Jesús) hasta el Marañón. El resultado sería un corredor territorial a lo largo de la cuenca del Cenepa[13]. El Ecuador reclamaba la orilla izquierda del Marañón en base al (inejecutado) Tratado de Guayaquil de 1829 -derecho que supuestamente se tornaría efectivo una vez invalidada la delimitación por la Cordillera del Cóndor.

El régimen de procedimientos de las negociaciones de Brasilia fijado por el Acuerdo de Santiago (octubre 1996) sugería que se procesaría el reclamo ecuatoriano del corredor territorial. Tanto la prohibición de vetar la discusión de uno u otro impasse como el principio de la globalidad -según el cual no tendrían efecto los entendimientos parciales hasta que se lograran acuerdos en todos los temas- redundaban a favor de la discusión extensa del tradicional reclamo ecuatoriano[14].

No obstante sus escasas posibilidades de éxito, el impasse de la salida soberana jugó un papel indispensable en las negociaciones. Su función no fue la de ampliar el espacio de negociación, sino la de permitir la ventilación de las frustraciones y anhelos acumulados a través de décadas. Sin esa catarsis, las negociaciones habrían resultado insatisfactorias desde el punto de vista ecuatoriano, ya que no habrían abordado el tema de fondo, que era el anhelo de revisar el Protocolo de Río para volver al Marañón- Amazonas[15].

Memoria e Identidad

La reivindicación del corredor territorial al Marañón se nutría de una de las vertientes más significativas del imaginario nacional: la narrativa territorial. Desde

---

12 Ver "Descripción suscinta de los impasses subsistentes presentados por el Ecuador para las conversaciones en Brasilia", en *Paz con Dignidad,* pp. 76-77.

13 Esta interpretación de las intenciones ecuatorianas al inicio del proceso de paz se basa en conversaciones confidenciales con un importante diplomático ecuatoriano. Por otro lado, Sixto Durán Ballén planteó el ideal del corredor territorial por el Cenepa en varias ocasiones durante la guerra del Cenepa.

14 Ver Acuerdo de Santiago, en *Paz con Dignidad,* pp. 73-74.

15 Para una defensa idealista de la lista original de impasses ecuatorianos, ver Marcelo Fernández de Córdoba *Itamaraty, seiscientos días por la paz,* Quito, 1998, p. 316.

mediados de los años 40, el Ecuador se había visto a sí mismo como un país víctima cuya historia estaba marcada por la pérdida de territorio, y por una crisis de honor e identidad. Como todo país víctima, albergaba la esperanza de una restauración de su grandeza histórica. La restauración de la hegemonía amazónica era el destino trascendente que le esperaba a la nación. La doble temática de la pérdida y recuperación de la grandeza era difundida por múltiples canales, desde el mapa oficial, al arte público, al currículo escolar, a la retórica política, a ceremonias cívicas. Aunque en principio la narrativa territorial era un nacionalismo oficial, logró incorporarse al sentido común de los ecuatorianos. La narrativa territorial cumplió una función importante en la creación del Estado moderno en el Ecuador, fomentando la identificación con la nación, en un contexto (1945-1981) en el que nacían la participación masiva en la vida política y el Estado benefactor (o desarrollista).

La memoria colectiva recordaba la guerra de 1941 como una suerte de ataque relámpago (o *blietzkrieg*) similar a los que perpetraron las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial. La analogía entre la guerra del 41 y las ofensivas del Eje (1939-1942) se sustentaba en tres *leit-motifs*. El Perú habría contado con una sofisticada estrategia de guerra, habría privilegiado los ataques aéreos[16], y habría utilizado fuerzas de elite japonesas prestadas por el imperio nipón. La analogía con las ofensivas del Eje reforzaba, a su vez, el punto clave de la interpretación ecuatoriana de la guerra del 41: su 'status' jurídico de agresión por parte del Perú. Tal visión de la guerra del 41 claramente deslegitimaba el resultado final del conflicto bélico: el Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

La visión del Protocolo de Río, inscrita en la memoria colectiva ecuatoriana, era aún más negativa que la imagen de la guerra del 41. A dicho tratado de límites se le atribuía la pérdida de extensos territorios amazónicos. La simbólica cifra de 200.000km cuadrados se fijó en la imaginación colectiva como el saldo negativo del Protocolo de Río durante las jornadas de 'La Gloriosa' (1944), levantamiento político que derrocó a Carlos Arroyo del Río[17]. Una usurpación territorial de tales proporciones, lógicamente, ponía en deuda al Perú y exigía una compensación significativa, tal como una salida territorial al Marañón.

Aunque la crisis de 1941-42 era la escena principal en la memoria colectiva en torno al conflicto, el recuerdo de la grandeza de la Real Audiencia de Quito también era importante. En el Ecuador de la postguerra (1945-1970), se resal-

---

17 Para esta imagen de la guerra del 41 ver Hernán Alonso Altamirano, *El porqué del ávido expansionismo peruano,* Quito, 1991, pp. 147-148. Ver también el artículo de prensa de 1941 sobre el tema: La confesión de parte, *El Telégrafo,* 22 de Julio, 1941.

18 Ver Arroyo, El déspota ilustrado, *Diario Hoy.*, 16 de octubre, 1998, p.1.

taba constantemente el papel de la ciudad de Quito en el descubrimiento del Amazonas, acción que habría conferido 'derechos inalienables' sobre el Amazonas a la 'nación quiteña'[18]. Tales derechos se habrían consolidado con la Cédula de 1563 que otorgó al tribunal de la Real Audiencia jurisdicción nominal sobre la cuenca amazónica. Luego, las misiones jesuitas de la Provincia de Quito habrían establecido una sólida 'presencia quiteña' en el Amazonas[19]. Los derechos amazónicos de la Audiencia finalmente habrían sido transmitidos al Estado moderno del Ecuador por el Tratado de Guayaquil celebrado entre Perú y Colombia, que otorgó a Colombia la zona selvática entre el Marañon y el Putumayo. Si bien los recuerdos de la presencia de la Real Audiencia en el Amazonas aludían a hechos reales, sufrían de graves anacronismos: la confusión entre la Real Audiencia de Quito y el Estado moderno del Ecuador, y entre Colombia y Ecuador.

Como es típico en casos de relaciones conflictivas, la memoria colectiva ecuatoriana albergaba imágenes negativas del adversario. Al Perú se lo veía como un país de naturaleza expansionista, rasgo que supuestamente se remontaba a los Incas y al pomposo Virreinato[20]. Paralelamente, el ejército peruano era percibido como una casta aristocrática dedicada a la guerra.

La memoria oficial era inculcada no solo a través del lenguaje, sino también mediante rituales e imágenes visuales. Las marchas estudiantiles del 29 de enero que anualmente conmemoraban la infamia del Protocolo de Río[21], la repetición ritual de consignas (como '¿De quién son el Amazonas y la Región Amazónica? Del Ecuador son y serán') y la ubicua cartografía oficial, reforzaban el trauma colectivo y la lealtad a la nación.

La identidad colectiva y el honor nacional también giraban en torno a la territorialidad. A raíz del Protocolo de Río, el Ecuador se definió a sí mismo como 'país amazónico'. El mapa oficial en el que el territorio nacional se extendía hasta el Amazonas funcionaba como el espejo de la nación. La Amazonia que figuraba en la auto imagen del país, curiosamente, no era un universo de naturaleza imponente o de biodiversidad, sino un mero espacio de soberanía.

---

18 Ver, por ejemplo, Hernán Alonso Altamirano, *Nueva concepción del derecho territorial ecuatoriano,* Quito, 1997, pp. 68-70.

19 Ver el respetable estudio de Francisco Ribadeneira, *Crisis en las misiones y mutilación territorial,* Quito, Banco Central del Ecuador, 1986.

20 El supuesto trasfondo prehispánico del conflicto Ecuador-Perú es el tema del primer capítulo del libro de Hernán Altamirano que recoge muchos de los leit-motifs del discurso territorial, *El porqué del ávido expansionismo,* pp. 43-57.

21 La importancia de las marchas conmemorativas se desprende del fascinante libro de Joaquín Mena sobre el movimiento estudiantil de los años 60: *Enfoques Universitarios, de la Dictadura Militar al Quinto Velasquismo,* Quito, 1968, pp. 6-7, 29-31, y 122-123.

Como el Ecuador de la postguerra se encontraba muy lejos del Amazonas, la figura del 'país amazónico' era una identidad nacional frustrada. La anhelada salida soberana al Marañón -se pensaba- resolvería el dilema existencial del Ecuador al revitalizar la identidad amazónica del país. Claro que tal utopía dependía de una identificación un tanto anacrónica del Marañón y el Amazonas sustentada en los mapas jesuitas donde los dos ríos aparecen como uno solo bajo el nombre de Marañón.

La tragedia territorial impartió un duro golpe al honor nacional. La sensación de derrota fue la primera reacción a los sucesos de los años 40 y sin duda la más sincera[22]. Los conceptos de usurpación y agresión, en cambio, surgieron posteriormente como mecanismos de defensa cuya función era imputar toda la culpa por la debacle del 41 al 'expansionismo nefasto' del Perú. Desde los años 40 se pensó que la recuperación del honor nacional solo se lograría con una victoria militar o con la recuperación parcial del territorio perdido (la llamada 'transacción honrosa'). La salida soberana al Marañón, propuesta en las negociaciones de 1995-1998, respondía a la pérdida de honor. De hecho, dicho corredor no solo devolvería el honor perdido al Ecuador sino que también redimiría al Perú. El Perú lavaría la deshonra que significó su usurpación de territorio ecuatoriano, al devolver un fragmento simbólico del territorio arrebatado.

La visión peruana del conflicto territorial era menos elaborada pero igualmente polémica. La diplomacia peruana restaba importancia a la victoria peruana en la guerra del 41, considerando al Protocolo de Río como un arreglo pacífico basado en la ocupación secular y en el derecho (la Cédula de 1802)[23]. Tal interpretación benigna del Protocolo de Río, sin embargo, escondía el significado de la victoria sobre Ecuador para las Fuerzas Armadas peruanas. El triunfo del 41 compensaba por las derrotas militares que había sufrido el Perú, en las décadas anteriores, frente a Chile y Colombia. Por otro lado, la visión peruana del conflicto negaba sistemáticamente la identidad amazónica del Ecuador. Según la memoria colectiva peruana, el descubrimiento del Amazonas se hizo desde Cuzco, región donde -según la misma versión- se origina hidrográficamente el Gran Río. Dicha negación era patente también en la disputa lingüística sobre el nombre del río Marañón. El Ecuador identificaba al Marañón con el Amazonas para acercarse a su objetivo, mientras el Perú insistía que el Amazonas comenzaba en

22 Ver El Ecuador debe tener fe en su resurgimiento como país de un gran destino histórico, *El Comercio,* 4 de Agosto, 1941, en Octavio Ochoa, *Tragedia Ecuatoriana* 1941, Quito, 1976.

23 Ver el interesante debate entre Antonio Parra Velasco (embajador ecuatoriano ante Venezuela) y Eduardo Garland Roel (embajador peruano ante Venezuela), *El Litigio Territorial entre el Ecuador y el Perú, polémica entre los Embajadores del Ecuador y del Perú,* Guayaquil, 1954, pp. 18-19.

la unión del Ucayali y el Marañón -a cientos de kilómetros de la frontera dictada por el Protocolo de Río. Mientras el Ecuador buscaba revisar el traumático Protocolo de Río, el Perú anhelaba que los dos países retomaran la labor de la Comisión Mixta de demarcación de los años 40 y cerrarán la frontera por la Cordillera del Cóndor.

El acceso soberano al Amazonas

A diferencia de los artífices de los impasses, es decir, Galo Leoro y Marcelo Fernández de Córdoba, los negociadores de la época de Fabián Alarcón (José Ayala Lasso y Edgar Terán) estaban plenamente conscientes, desde el principio de su gestión, que la aspiración de la salida soberana al Marañón era poco realista[24]. El realismo de los negociadores se explica por su cultura cosmopolita. El canciller José Ayala Lasso había actuado como Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, mientras el jefe de la delegación negociadora, Edgar Terán, es un abogado corporativo plenamente inmerso en el mundo globalizado. El presidente interino Fabián Alarcón no tenía una posición definida hacia las negociaciones por lo que su Canciller obtuvo un gran margen de maniobra.

Los negociadores de la época de Alarcón (febrero 97-agosto 98) anticipaban, sin duda, que sería necesario un nuevo enfoque en torno al tema del acceso al Amazonas. Debido a que se trataba de una cuestión muy sensible para la opinión pública, los diplomáticos se ciñeron a la moratoria de información establecida meses antes, manteniendo en estricto secreto sus intenciones[25]. La estrategia del silencio dio frutos, ya que impidió un debate que habría terminado endureciendo el apego ecuatoriano a dicha aspiración. Los diplomáticos, en otras palabras, eludieron los controles democráticos sobre la política exterior, desenfatizando tanto la transparencia como la participación ciudadana. Cuando el proceso estaba más avanzado, en cambio, los diplomáticos cambiaron de estrategia de manejo de la opinión pública con el objetivo de lograr un amplio consenso a favor de los avances y de la culminación del proceso. En esa etapa saturaron al público con información y buscaron su participación.

---

24 Una fuente cercana al equipo de negociación me confió en septiembre de 1997 que había un consenso entre los negociadores que las conversaciones serían un ejercicio de 'face-saving'. Roger Fisher define face saving como el esfuerzo de mantener un grado mínimo de coherencia entre los resultados y los ideales anunciados al inicio de una negociación. Ver *Getting to Yes,* p. 28: *"Face saving reflects a person's need to reconcile the stand he takes in a negotiation or agreement with his past words and deeds".*

25 Roger Fisher menciona la importancia de la reserva en los procesos de negociación. Ver *Beyond Machiavelli, tools for coping with conflict,* Cambridge, Harvard University Press, 1994.

A pesar de su saludable escepticismo, los negociadores de la época de Alarcón presentaron de manera entusiasta, la aspiración del acceso soberano en la 'fase adversarial' de las negociaciones en septiembre de 1997. Luego la siguieron defendiendo públicamente entre la 'etapa adversarial' y la 'etapa de negociación' programada para noviembre de 1997. Esta estrategia fue sagaz ya que legitimó las negociaciones frente al público y permitió que el país se desahogara frente al Perú. La catarsis colectiva era un eficaz mecanismo para desinflar las aspiraciones territoriales[26].

En el tenso intervalo entre las dos fases del proceso, el Perú lanzó una campaña de desprestigio en contra de la propuesta del acceso soberano e incluso amenazó con abandonar la vía diplomática. Alberto Fujimori hizo saber sutilmente - a través de un aumento de la tensión fronteriza y manifestaciones hostiles en Loreto- que gozaba de una alternativa a la negociación, la vía militar, que utilizaría si los resultados de la vía diplomática le fueran desfavorables[27]. Las veladas amenazas de Fujimori, sin duda, se sustentaban en la flota de MIG-29 que Perú adquirió en 1997 y la superación de las trabas logísticas en la zona de conflicto (Cordillera del Cóndor)[28]. El Ecuador tanteó la posibilidad de una compra masiva de armas, incluyendo aviones de combate de última generación (F-14 o F-16), para eliminar del tablero de negociación a la alternativa militar peruana[29]. La negativa de Estados Unidos a la venta de armas, sin embargo, lanzó al traste esa posibilidad.

La tenaz oposición peruana a la salida territorial al Marañon se originaba en dos factores. Por un lado, la propuesta ecuatoriana excedía el Protocolo de Río que para el Perú era inviolable; por otro, el corredor recordaba a los militares y la diplomacia peruana una de las derrotas más vergonzosas de su historia: la cesión del trapecio de Leticia a Colombia en 1922-1932. Esa formación geográfica era muy parecida en cuanto a su forma y función al proyectado corredor ecuatoriano.

---

26 Roger Fisher discute la importancia de la catarsis ("letting off steam") en temas emocionales. Ver *Getting to Yes,* p. 31: *"Often one way to deal with people's anger, frustration and other negative emotions is to help them release those feelings".*

27 Hopmman enfatiza la amenaza de recurrir a la alternativa a la negociación como una forma de presionar a la otra parte, *The Negotiation Process,* p. 144-115.

28 Sobre las amenazas de guerra por parte del Perú ver ¿Quién confía en Itamaraty?, Caretas (Lima), septiembre, 1997; y Militares en Perú desean revancha, *El Universo,* 3 de noviembre, 1997, p.1A. Sobre la campaña en contra del acceso soberano ver Posición del Perú es Firme, *El Comercio* (Lima), 16 de octubre, 1997.

29 Sobre la intención ecuatoriana de comprar armas ver Luz verde para F18. *Diario Hoy,* 6 de noviembre, 1997, p. 2A; y Repondrán Armas, *Diario Hoy,* 13 de noviembre, 1997, p. 1A

Entre septiembre y noviembre de 1997, los representantes de los países garantes liderados por Luigi Einaudi de Estados Unidos asumieron un papel más activo en las negociaciones. El propósito de su intervención fue encontrar la manera de conciliar la aspiración ecuatoriana del acceso soberano al Marañón-Amazonas con el Protocolo de Río[30]. Su solución a este problema sería que Perú otorgara al Ecuador una presencia no soberana en el Marañón-Amazonas como parte de un Tratado de Comercio y Navegación basado en el artículo VI del Protocolo de Río. La sugerencia de los garantes se sustentaba en el conocido procedimiento de distinguir entre las posiciones y los intereses de las partes y luego enmarcar los intereses en propuestas mutuamente aceptables[31].

La maniobra de los garantes indicaba que no apoyaban el corredor soberano al Marañón-Amazonas propuesto por Ecuador. De hecho, los países garantes veían a los tratados de límites vigentes, incluyendo el Protocolo de Río, como el baluarte de la estabilidad del continente. Brasil, en especial, se oponía tenazmente a cualquier cambio de límites en el área amazónica; espacio que siempre había considerado como estratégico[32]. El corredor propuesto por Ecuador rebasaría el orden territorial existente, abriendo las puertas al revisionismo generalizado.

Además, la memoria de los garantes en torno al conflicto territorial Ecuador-Perú era más cercana a la de Perú que a la de Ecuador. Los garantes recordaban que el Ecuador se había encontrado muy lejos del Amazonas en la víspera de la guerra del 41 y que dicho conflicto bélico había sido, en parte, provocado por Ecuador cuando instaló puestos militares en el margen occidental del Zarumilla[33]. Los garantes, en otras palabras, negaban que el Ecuador tuviera derechos amazónicos en la actualidad o que mereciera una compensación territorial por usurpaciones anteriores. Sin embargo, los garantes creían que era importante satisfacer, en alguna medida, las sensibilidades ecuatorianas para lograr un acuerdo duradero. Luigi Einaudi era especialmente proclive a tomar en cuenta los sentimientos ecuatorianos. Los diplomáticos brasileños, en cambio, se ceñían más estrictamente al marco objetivo del Protocolo de Río.

---

30 Sobre la intensificación de las gestiones de los garantes, ver Chiaradia: Garantes con deseos de acelerar el proceso, *El Universo*, 18 de noviembre, p.A.

31 Ver Roger Fisher, *Beyond Machiavelli*, 35-41.

32 Ver el análisis de las motivaciones de los garantes realizado por el general peruano Mercado Jarrín, "Los impasses subsistentes, los países garantes como centro de gravedad en la nueva etapa de las conversaciones", *Análisis Internacional*, No. 12, 1996, pp. 35.

33 Ver el punto de vista de George McBride asesor norteamericano de la Comisión Mixta de demarcación en los años 40 en *Frontera Peruano Ecuatoriana, Selección de Memoranda e Informe Final de George Mcbride*, Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996, pp. 260-266.

Frente a los mensajes de los garantes, el pragmático equipo de negociación del Ecuador concluyó que era inminente la revisión del acceso soberano. Así, a mediados de octubre de 1997, emitió señales muy claras a los mediadores de que aceptaría una fórmula creativa que le otorgara al Ecuador una presencia no soberana en el Marañón-Amazonas. Una vez que el Perú palpó la actitud de los garantes y la flexibilidad ecuatoriana, volvió a la vía diplomática[34].

Los garantes plantearon su solución al problema del acceso ecuatoriano al Marañon-Amazonas en la reunión de Brasilia de fines de noviembre (24-28 de 1997). Su replanteamiento del acceso al Marañón-Amazonas contenido en un documento titulado "Sugerencias" formaba parte de una profunda reestructuración de la agenda de negociación. El nuevo esquema contenía cuatro áreas: comercio y navegación en la zona amazónica; integración fronteriza; fijación de la frontera en las zonas disputadas; y confianza y seguridad[35]. Tal agregación de temas rompía la lógica gana-pierde de los impasses territoriales. Surgía la expectativa de ganancias mutuas en los temas comerciales que podrían suavizar las pérdidas que aún eran posibles en el tema de fijación de la frontera.

El acceso ecuatoriano al Marañón-Amazonas previsto por el nuevo formato de las negociaciones consistiría en facilidades comerciales al servicio del Ecuador, incluyendo muelles y depósitos. Tal presencia comercial complementaría los derechos de libre navegación que el Ecuador también adquiriría con la suscripción del Tratado de Comercio y Navegación[36]. Los negociadores ecuatorianos aceptaron con entusiasmo la revisión de la aspiración ecuatoriana mediante la suscripción de la Declaración de Brasilia.

Su decisión se debió al reconocimiento de que la presencia no soberana era mejor que lo que ofrecía el 'status quo' -situación en la que el Ecuador estaba excluido totalmente del área del Marañón-Amazonas- y al cálculo de que era mejor optar por el bien seguro de los beneficios de la paz que perseguir la utopía de la adquisición de los territorios anhelados.

El proceso de paz sufrió un grave revés el último día de la reunión de Brasilia (noviembre 28). El Perú puso trabas a la aprobación del procedimiento de fijación de la frontera promovido por los garantes. Las objeciones peruanas buscaban eliminar de la agenda de negociación al tema de la inejecutabilidad[37]. Co-

---

34 Fujimori ordena mantener diálogo y la Vía Diplomática con el Ecuador, *El Comercio* (Lima), 28 de octubre, 1997.

35 Sobre la agenda de negociación adoptada en Brasilia ver Brasilia madura, *Caretas,* diciembre 1997; y Camino Abierto, *Diario Hoy,* 27 de noviembre, 1997, p. 1A.

36 Ver Alfredo Negrete, Balance de una negociación estratégica, *El Universo,* 30 de noviembre de 1997.

37 Ver Brasilia madura, *Caretas;* y Negociación queda sin cronograma, *Diario Hoy,* 29 de noviembre, 1997.

mo solución a las múltiples divergencias demarcatorias, los garantes habían recomendado que se celebrara un peritaje no obligatorio. Una comisión técnico-jurídica compuesta por geógrafos y juristas de los países garantes evaluaría las querellas de demarcación y emitiría opiniones al respecto. El Perú buscó que la evaluación del desacuerdo sobre la frontera de la Cordillera del Cóndor tuviera como referencia el Fallo Dias de Aguiar y el trabajo de la Comisión Mixta de demarcación de los años 40, lo que significaba negar de antemano la validez de la inejecutabilidad[38].

El Fallo Dias de Aguiar de 1945 había confirmado el trazado del Protocolo de Río, dibujando una línea de frontera a lo largo de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. La Comisión Mixta de demarcación había logrado colocar varios hitos en el sector sur de la Cordillera del Cóndor (Cunhuime Sur, Nayumbe, Teisha) antes de que se interrumpiera la demarcación en 1948. El Ecuador negaba la existencia de estos hitos como indican los mapas ecuatorianos de la época del conflicto.

Frente a la inflexiblidad peruana, la posición ecuatoriana también se endureció. A su regreso a Quito, los negociadores ecuatorianos enfrentaron una oposición doméstica a la revisión drástica de la salida soberana. Tanto el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, general Paco Moncayo, como la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores expresaron su asombro frente a la renuncia a dicha aspiración[39]. Tales tensiones internas eran comprensibles en vista de la carga emocional que revestía la aspiración irredentista del acceso soberano. Era necesario un período de adaptación a la nueva agenda. El esfuerzo peruano de obviar el reclamo de la inejecutabilidad también era motivo de preocupación en el Ecuador. La Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, finalmente, emitió en diciembre, un boletín negando que el Ecuador hubiera renunciado a sus aspiraciones tradicionales: la salida soberana y la inejecutabilidad.

El bloqueo que se generó debido al endurecimiento de posiciones fue resuelto a mediados de enero de 1998 en una reunión secreta en Buenos Aires. Los negociadores ecuatorianos debieron escoger entre dejar que se diluyera el proceso o aceptar la revisión definitiva de las aspiraciones territoriales claves. Como en otros ocasiones, el objetivo de la paz se sobrepuso al de adquirir territorios. Los diplomáticos ecuatorianos accedieron a que el peritaje sobre la Cordillera del Cóndor se basara en el Fallo Dias de Aguiar y aprobaron los hitos colocados en

---

39 Ver Ecuador renuncia a tener una salida soberana al Amazonas, *La República*, 30 de noviembre, 1997.

40 COSENA analizó la reunión en Brasilia, *El Universo*, 9 de diciembre, 1997, p. 4A; y Perú: Ecuador dejó la aspiración al Amazonas, *El Universo*, 28 de diciembre, 1997, p. 1A.

el sector sur de la Cordillera del Cóndor en los años 40. A cambio, se dejó a discreción de los peritos si evaluarían la tesis de la inejecutabilidad. De la misma manera, se confirmó el nuevo esquema del acceso comercial al Marañón-Amazonas[40].

Entre fines de noviembre y mediados de enero, los negociadores siguieron una estrategia destinada, por un lado, a lograr un acuerdo realista; y, por otro lado, a atender las sensibilidades nacionalistas. Buscaron concesiones alusivas a la identidad amazónica en el tema de la salida soberana, e intentaron mantener en la agenda el reclamo de la inejecutabilidad, aún cuando éste había sido vaciado de contenido por la aceptación de la relevancia del Fallo Dias de Aguiar. Al insistir en que la inejecutabilidad se mantenga formalmente en la agenda, los diplomáticos ecuatorianos intentaban dar la impresión de que estaban persiguiendo ese reclamo agresivamente y de que las negociaciones culminarían con un veredicto sobre su validez, cuando en realidad los resultados negativos del peritaje ya habían sido predeterminados por las nuevas reglas de juego.

Pero para lograr la aprobación doméstica de la nueva agenda no era suficiente calmar los ánimos con simbolismos alusivos a las expectativas tradicionales. La adaptación a la nueva agenda de negociación requería una reestructuración profunda de las expectativas ecuatorianas. Era imprescindible desinflar las expectativas y reducir la hostilidad hacia el Perú para que el inesperado giro del proceso de negociación fuera aceptado por la población. Para ello, se requería una reconfiguración de la narrativa histórica en torno al conflicto territorial[41]. Tanto en consultas con líderes de la sociedad civil, como a través de los medios de comunicación, los negociadores comenzaron a difundir una visión más objetiva de la historia de límites que la que se había dispensado a la población por décadas.

Los diplomáticos revelaron que el Ecuador no había ejercido jurisdicción cerca del Amazonas o Marañón en toda su historia republicana. Asimismo, cuestionaron la simbólica cifra de los 200.000 km cuadrados. Según sus cálculos, las pérdidas territoriales por el Protocolo de Río habían sido muy limitadas. Tales revelaciones ponían en tela de duda, tanto los derechos históricos del país sobre territorios amazónicos, como la necesidad de una compensación territorial importante. La conclusión más significativa de la relectura de la historia era que gra-

---

40 Los entretelones de la reunión de Buenos Aires fueron revelados de manera reservada a los medios de comunicación el 5 de Marzo, 1998. Para el trasfondo jurídico de la posición peruana sobre la Cordillera del Cóndor ver Jorge Morelli, "La Cuestión territorial con Ecuador", *Revista Peruana de Derecho Internacional,* 105, Agosto-Diciembre 1997.

41 La reconfiguración de narrativas históricas ha sido considerado como un elemento indispensable en varios procesos de paz, sobre todo el Palestino-Israelí.

cias al nuevo régimen de acceso amazónico, el Ecuador estaría más activo que nunca en la cuenca del Gran Río[42]. Por otro lado, los negociadores comenzaron a desvincular la dignidad nacional de la recuperación de territorios amazónicos. Según los diplomáticos, la anhelada dignidad nacional se alcanzaría con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, más no con la recuperación del territorio supuestamente perdido en los años 40[43].

La reforma de la conciencia histórica, emprendida por la Cancillería, se nutrió de la visión relativamente benigna del Protocolo de Río que yacía en la memoria de esa venerable institución[44]. La Cancillería recordaba la respuesta indignada de Julio Tobar Donoso a la crítica salvaje del Protocolo de Río elaborada por Juan Pío Jaramillo (1945), como también la participación entusiasta del Ministerio de Relaciones Exteriores en el proceso demarcatorio de los años 40. Estaba consciente, en otras palabras, de que el Protocolo de Río no era tan nefasto como se creía y que el Ecuador lo había aceptado, inicialmente, sin mayores reparos.

Las elites políticas y la opinión pública respondieron a los avances del proceso de paz con una extraña mezcla de indiferencia y resignación. Sorpresivamente, hubo pocas críticas a los negociadores en los meses posteriores a la reestructuración definitiva de la agenda (febrero-abril). La ausencia de una oposición significativa frente a lo que, en efecto, constituyó una renuncia al anhelo histórico de modificar el Protocolo de Río, es uno de los grandes misterios del proceso. ¿Cómo se lo puede explicar?

Es evidente que la integración regional y mundial de los años 90 restó valor económico al territorio y alentó la cooperación interestatal. Sin embargo, tal explicación de la tibia respuesta a la renuncia de la salida soberana es incompleta. La clase política y la opinión pública se habían opuesto, en muchas ocasiones, a decisiones racionales relacionadas con la globalización, como fue el caso del proceso de privatización.

A mi criterio, lo que impidió una reacción severa al abandono de la salida soberana al Amazonas fue el cambio que sufrió la visión del tema territorial a raíz de la guerra de 1995. La victoria del Alto Cenepa provocó una redefinición del problema con el Perú. Por un lado, algunas fuentes de opinión como el *Diario*

---

42 La cancillería lanzó la relectura de la historia en las reuniones reservadas de la cancillería con los medios de comunicación entre marzo y junio de 1998.

43 El vice-canciller Diego Ribadeneira enfatizó este punto en una conferencia sobre la Cultura de la Paz en la Universidad Andina en diciembre, 1997.

44 Mis contactos con diplómaticos jóvenes en la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Francisco me llevaron a la conclusión de que en la Cancillería había múltiples interpretaciones de la historia territorial.

Hoy concluyeron que Ecuador había recuperado su honor, por lo que era posible un acuerdo de paz realista basado en el Protocolo de Río. Este fenómeno se conoce como 'la analogía egipcia' porque Egipto firmó la paz con Israel después de una actuación respetable en la guerra de 1973. Otros sectores del país, en cambio, recordaban con orgullo los puestos militares defendidos en el Alto Cenepa y aspiraban a que el futuro acuerdo reconociera el éxito ecuatoriano en esa zona. Estos dos sentimientos, desde ópticas distintas, restaban importancia a la pérdida del Amazonas y al sueño de la salida soberana, por lo que esos temas tradicionales perdieron parte de su carga emocional.

La respuesta de las elites políticas y la opinión pública fue muy distinta frente al problema del dominio del Alto Cenepa que se presentó en mayo de 1998. Ese tema, a diferencia de la salida al Amazonas, suscitó las más candentes pasiones nacionalistas. Importantes sectores, incluyendo a militares y los políticos tradicionales, se opusieron férreamente a que se permitiera que los símbolos de la guerra de 1995 pasaran a manos del Perú con lo que el proceso se estancó por varios meses y el riesgo de una nueva guerra se tornó palpable.

La disputa por Tiwintza

La comisión técnico-jurídica de los países garantes emitió sus 'pareceres', sobre los desacuerdos demarcatorios, a principios de mayo de 1999. Las opiniones dieron la razón al Perú, tanto en el sector de Lagartococha en la frontera norte, como en la Cordillera del Cóndor. En el sector Yaupi-Santiago (o Cusumaza-Yaupi), en cambio, el dictamen coincidió con los planteamientos ecuatorianos. El parecer referente a la Cordillera del Cóndor fue especialmente desfavorable para el Ecuador. La comisión negó la validez de la tesis de la inejecutabilidad y confirmó, al pie de la letra, la línea del Fallo Dias de Aguiar. La demarcación propuesta ratificaba los derechos del Perú sobre el Alto Cenepa con lo que los puestos militares ecuatorianos de Tiwintza, Base Sur y Cueva de los Tayos quedarían definitivamente en manos peruanas[45].

El canciller José Ayala Lasso inmediatamente se percató de que la opinión de los peritos, relativa a la Cordillera del Cóndor, pondría en peligro el proceso de paz, ya que sería rechazada por poderosos actores en el Ecuador. Comunicó su preocupación a los representantes de los países garantes, pero ellos respondieron que el peritaje había sido de orden técnico y era inalterable.

---

45 Los contenidos de los pareceres fueron revelados a la opinión pública por el *Diario Hoy*. Ver La oreja de la discordia, *Diario Hoy*, 28 de julio, 1998, p.1A.

Pocos días después de la entrega de los pareceres, el Ecuador rechazó el parecer referente a la Cordillera del Cóndor. Todo indica que dicha decisión se originó en las Fuerzas Armadas. Para los militares, los puestos ecuatorianos en el Alto Cenepa poseían un gran valor emocional. Eran el símbolo de la primera y única victoria militar contra el Perú y decenas de soldados ecuatorianos habían muerto heroicamente en su defensa. Los militares recurrieron al concepto del honor para expresar su resistencia a la cesión de los puestos al Perú, alegando que la entrega atentaría contra la dignidad nacional.

Aunque los militares nunca explicaran porque la retención de los puestos militares era indispensable para la dignidad nacional, la lógica de ese enunciado es fácil reconstruir. Aparte de estar ligado al éxito o fracaso en la guerra, el honor nacional de un país depende del reconocimiento del valor de esa nación por otras naciones[46]. Desconocer la defensa exitosa de los puestos militares del Alto Cenepa durante la guerra, era una afrenta contra el Ecuador. El honor, como hemos anotado, siempre había sido un tema muy sensible para el Ecuador por la deshonra que significó la derrota del 41.

El argumento castrense a favor de los derechos de vencedor en el campo de batalla marcaba un cambio de enfoque en la visión ecuatoriana del conflicto Ecuador-Perú. Aunque se expresaba en términos de honor nacional, la tesis de los derechos del vencedor se sustentaba en la 'doctrina de la seguridad nacional'[47]. Dicha doctrina afirmaba que la seguridad era el principal valor social y que recaía en los militares, la obligación de salvaguardarla. En cuanto a la adquisición de territorio, la doctrina de la seguridad nacional planteaba que la magnitud del espacio vital de un país depende no de sus derechos jurídicos sino de su capacidad bélica[48].

El influjo de los militares en la toma de decisiones referentes al proceso de paz no era algo inesperado. En el tema del conflicto territorial, las Fuerzas Armadas ecuatorianas -al igual que las peruanas- no estaban plenamente subordinadas al poder civil. Gozaban de capacidad de iniciativa en acciones bélicas, como también de poder de veto frente a las iniciativas de paz de los civiles. Los ejemplos de su autonomía e influencia en el tema territorial son abundantes. Entre 1980 y 1995 penetraron la zona no demarcada del Alto Cenepa sin la supervisión de los

---

46 Para definiciones del concepto de honor nacional ver Geoffrey Best, Honor *Among Nations,* Toronto, 1982.

47 El general José Gallardo argumentó que la distribución territorial depende del poderío militar más que de los derechos territoriales en su prólogo al libro de Hernán Altamirano. Ver "Comentario Militar del Señor GRAB. José Gallardo" en *El Porqué del Ávido Expansionismo,* pp. 31-38.

48 Para la influencia de la doctrina de seguridad nacional en América Latina ver Paul Buchanan, "Cameleon, Tortoise or Toad", en *International Security and Democracy,* Ed. Jorge Dominguez, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 270-271.

gobiernos de turno; en 1982 socavaron la revisión de la tesis territorial promovida por Oswaldo Hurtado; y durante el proceso de paz ocuparon el sector sur de la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor por cuenta propia. De hecho, el poder que los militares obtuvieron debido al conflicto territorial les permitía intervenir en temas domésticos. Las Fuerzas Armadas se opusieron por varios años a la privatización de infraestructura (teléfonos, electricidad, y carreteras) por considerarla de valor estratégico[49]. Asimismo, mediaron las pugnas entre los poderes del Estado para superar las crisis domésticas que podrían debilitar al Ecuador frente a su histórico adversario[50].

El rechazo al 'parecer' referente a la demarcación en el sector de la Cordillera del Cóndor en mayo de 1998 condujo a las negociaciones a un punto muerto. El Perú insistía en que era necesario acatar el controvertido dictamen de los peritos, mientras el Ecuador proponía negociar la soberanía sobre el Alto Cenepa, sin referencia al criterio de los expertos. El estancamiento fue especialmente grave porque ocurrió cuando las negociaciones estaban a punto de concluir. En el tema del Tratado de Comercio y Navegación, el Perú había hecho dos concesiones importantes: la creación de dos zonas comerciales al servicio del Ecuador, y el acceso ecuatoriano no solo al Amazonas sino también al Marañón y sus afluentes. En el tema del Acuerdo de Integración Fronteriza, negociado por el empresario Mario Ribadeneira, asimismo, se había acordado la realización de múltiples proyectos de infraestructura (carreteras, oleoductos, etc.) que serían financiados con préstamos externos que podrían sumar 3.000 millones de dólares. Solo faltaba llegar a un acuerdo en los temas demarcatorios.

La intransigencia del Perú se debía no solo a su tradicional defensa de la línea de la Cordillera del Cóndor sino también a cuestiones de prestigio. Durante la guerra del 95, Perú había fracasado en su intento de tomar los puestos militares ecuatorianos en el Alto Cenepa. Tiwintza y Base Sur permanecieron en manos ecuatorianas a pesar de la arremetida de las Fuerzas Armadas peruanas. Sin embargo, el Perú buscó esconder su fracaso ante los ojos de la opinión pública nacional e internacional proclamando que había logrado desalojar Tiwintza y Base Sur[51]. Transferir esos puestos al Ecuador en un acuerdo de paz habría signifi-

---

49 Ver Berta Gallegos, "El concepto de seguridad interna en el Marco de las Relaciones Sociedad-Fuerzas Armadas en el Ecuador", *Diálogo Civil-Militar,* Quito, 1997, pp. 99 y 117.

50 Ver los comentarios de Oswaldo Hurtado, en *Diálogo Civil Militar,* p. 67-68.

51 Para la versión peruana de la guerra del Cenepa ver Edgar Mercado Jarrín, "El Conflicto con el Ecuador, la guerra focalizada en las cabeceras del Cenepa," *Revista de Derecho Internacional,* enero-junio, 1995, 11-66. Los garantes presentaron esta lectura de la guerra de 1995 durante las reuniones con diplomáticos de los dos países en Nueva York y Washington a principios de junio de 1998 según una fuente confiable.

cado admitir la derrota y desprestigiar a los supuestos artífices de la falsa victoria, Fujimori y el general Nicolás Bari Hermosa.

Frente a la inflexibilidad de ambas partes, los garantes tuvieron que buscar una solución a la controversia en torno al Alto Cenepa. Su enfoque intentaba conciliar las demandas ecuatorianas con la línea de frontera sugerida por el parecer concerniente a la Cordillera del Cóndor. Los garantes apoyaban el trazado por la Cordillera del Cóndor no solamente porque había sido respaldado por un dictamen técnico-jurídico sino también por su memoria de la guerra del 95. Según la versión de los garantes, el Ecuador había atravesado la línea de frontera establecida por el Fallo Dias de Aguiar al establecer puestos militares en el Alto Cenepa. Consecuentemente, no se podía hablar de una agresión peruana. Asimismo, los garantes no creían que el Ecuador hubiera alcanzado la victoria en la guerra del 95. Insistían que los peruanos habían tomado Cueva de los Tayos y que habían logrado saturar los alrededores de Tiwintza y Base Sur con tropas, por lo que no había una línea bien definida de ocupación. Tales observaciones socavaban la tesis ecuatoriana referente a los derechos del vencedor.

Las propuestas de los garantes destinadas a superar el estancamiento de las negociaciones eran ingeniosas. Su intención era dar acceso al Alto Cenepa al Ecuador sin cuestionar la demarcación recomendada por la opinión técnico-jurídica. Proponían la creación de un parque ecológico binacional en torno a la polémica demarcación. La mitad del parque se encontraría en territorio ecuatoriano y la otra mitad, la correspondiente al Alto Cenepa, estaría en territorio peruano. Debido a que el parque sería administrado por una comisión mixta, el Ecuador mantendría una presencia en la simbólica zona del conflicto. El llamado Parque de la Paz incluiría un monumento que recordaría a los soldados caídos en la guerra del 95 donde se conmemoraría la guerra en ceremonias castrenses. Gracias a los mecanismos mencionados, el Ecuador sentiría que se habría reconocido su buen desempeño en la guerra de 1995[52].

Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil, convocó a Fujimori y a Alarcón a principios de junio de 1998 para discutir el estancamiento del proceso. Cardoso buscaba demostrar al mundo que Brasil tenía la capacidad para mantener la estabilidad en América del Sur. En la cumbre se filtraron a la prensa las recomendaciones de los garantes[53]. La revelación de las sugerencias contenidas en una 'ayuda memoria interna' desató un debate público en los dos países andinos. En el Perú hubo preocupación por el hecho de que los garantes intentaran diluir

52 Para las propuestas de los garantes frente a este tema ver "El documento polémico", *El Comercio* (Quito), 3 de junio, 1998, p. 3A.

53 Ver Error Histórico en Brasilia, *El Comercio* (Quito), 3 de junio, 1998, p. 2A.

la soberanía peruana sobre el Alto Cenepa. Frente a la reacción de la opinión pública, el Perú insistió que el parque binacional debía consistir de dos reservas soberanas y colindantes divididas por la línea sugerida por el parecer referente a la Cordillera del Cóndor[54]. En el Ecuador se discutió si el país debía aceptar el controvertido parecer, o insistir en una solución favorable, que reconociera los reclamos ecuatorianos sobre esa zona o negara soberanía a los dos países mediante la creación de una zona ecológica neutral.

A lo largo de junio de 1998, la Cancillería ecuatoriana adoptó una estrategia de negociación destinada a culminar el proceso rápidamente. Frente al Perú y a los garantes se mostró abierta a la posibilidad de aceptar el parecer relativo a la Cordillera del Cóndor matizado por los parques colindantes que proponía el Perú. Con relación al frente interno, la Cancillería intentó forjar un consenso a favor de un acuerdo basado en el parecer, a sabiendas que éste era irrebatible y que no habría acuerdo si el Ecuador no lo acataba.

El esfuerzo de fomentar un consenso a favor de un acuerdo de paz realista tuvo cierto éxito. La prensa capitalina, la Iglesia Católica y los empresarios de la sierra hicieron un llamado por un acuerdo sustentado en el parecer relativo a la demarcación de la Cordillera del Cóndor[55]. Estos sectores insistían que la dignidad nacional no estaba en juego en la demarcación. Los militares, sin embargo, no creían que dichos actores fueran representativos e insistían que la población en general, 'el Ecuador profundo', soñaba en una 'paz con dignidad'.

En julio de 1998 las negociaciones se suspendieron por la segunda vuelta de las elecciones presidenciales disputadas entre el tecnócrata Jamil Mahuad y el magnate populista Alvaro Noboa. En ese intervalo, el consenso nacional se volcó claramente hacia la 'paz con dignidad', lo que equivalía a un acuerdo que reconociera los derechos reclamados por Ecuador en la zona del Alto Cenepa. Tal consenso se produjo por la convergencia de varios factores. Poco después de las elecciones, los caudillos de los diversos partidos políticos dejaron de lado la moratoria. La mayoría de ellos incluyendo a los ex-presidentes Febres Cordero, Sixto Durán y Rodrigo Borja y los ex-candidatos Jaime Nebot y Jacinto Velásquez, abogaron por un manejo más agresivo de las negociaciones. Además el presidente electo Jamil Mahuad hizo saber que buscaría una solución que rebasaría el controvertido parecer[56].

---

54 Ver José Carlos Mariátegui, Un Parque Binacional, *El Comercio* (Lima), 2 de junio, 1998.

55 Ver Cámaras piden firmar la Paz, 18 de Julio, 1998, *Diario Hoy,* 1A. Para las declaraciones de monseñor Alberto Luna, ver Aceptemos la línea, 30 de Julio, *Diario Hoy.*

56 Ver Su posición frente a las conversaciones con el Perú, 12 de Julio, *El Comercio* (Lima), 12 de Julio, 1998: "Creo que hay que buscar la paz pero que recoja las aspiraciones de ambos países".

En la zona no demarcada la situación se tornaba cada vez más tensa. Los ejércitos de los dos países tomaron posiciones en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, al sur de la zona desmilitarizada. Las Fuerzas Armadas peruanas buscaban ejecutar el dictamen demarcatorio, mientras las ecuatorianas intentaban respaldar los reclamos de su país. Los puestos de los dos ejércitos se encontraban a pocos metros de distancia y las muertes causadas por minas anti-personales aumentaban casi todos los días. Los garantes finalmente lograron desactivar la crisis, convenciendo a las dos partes que retiraran sus fuerzas y permitieran la creación de una zona de vigilancia de la MOMEP en el sector sur de la Cordillera del Cóndor[57].

Cuando Jamil Mahuad asumió la presidencia el 10 de agosto de 1998, optó por prolongar las negociaciones. Su objetivo era atender con mayor empeño la necesidad emocional de una presencia en el Alto Cenepa para que el acuerdo de paz fuera viable[58]. Para ello era necesario, por un lado, mostrar al país que se estaba haciendo todo lo posible para obtener un arreglo favorable y por otro, lograr alguna concesión alusiva a la dignidad nacional para calmar los ánimos nacionalistas. La iniciativa de Mahuad era acertada en vista al amplio consenso a favor de la 'paz con dignidad' que se había generado entre los 121 diputados elegidos en junio de 1998[59]. Los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática y Partido Roldosista Ecuatoriano clamaban por un endurecimiento de la posición ecuatoriana en las negociaciones de paz. A mediados de agosto, el Congreso se mostró insatisfecho con las salidas al impasse de la demarcación propuestas por los garantes incluyendo los parques colindantes y los monumentos.

En ese punto, Mahuad y Fujimori tomaron a cargo las negociaciones personalmente porque los cuerpos diplomáticos de los dos países no podían superar el empantamiento al que habían llegado. El equipo de negociación peruano, liderado por el canciller Eduardo Ferrero, no estaba dispuesto a ir más allá de un acuerdo ceñido estrictamente al parecer relativo a la Cordillera del Cóndor; mientras el equipo ecuatoriano había reducido su margen de maniobra al dar la impresión de que aceptaría la fórmula peruana de la aceptación de dicho parecer conjuntamente con los parques colindantes. Con el inicio de la diplomacia presidencial, se dio una verdadera cooperación entre las partes. En la etapa anterior del proceso de paz eran los garantes quienes habían buscado los intereses comunes, mientras ca-

57 Ver Minando la paz, *Caretas*, Agosto, 1998.

58 Ver Mahuad: hay que conversar un poco más sobre el cierre de la frontera, *El Universo*, 4 de Agosto, 1998.

59 Resolución de Congreso apoya decisión de lograr paz con dignidad, *El Universo*, 6 de Agosto, 1998.

da parte solo pensaba en la maximización de su tajada. Los consejos que Roger Fisher (experto en negociación) brindó a Mahuad, parecen haber sido importantes para el desarrollo de la relación amistosa entre los dos presidentes y para el acercamiento logrado.

A lo largo de septiembre, Mahuad y Fujimori contemplaron la posibilidad de una concesión simbólica para el Ecuador en el Alto Cenepa[60]. Finalmente, a principios de octubre en una reunión en Washington, Mahuad logró convencer a su homólogo que concediera al Ecuador propiedad privada sobre Tiwintza a cambio de la aceptación del parecer referente a la Cordillera del Cóndor[61]. Sin embargo, tal arreglo era muy controvertido para ser aceptado por las elites políticas de los dos países. Por ello, los mandatarios decidieron que era indispensable presentar el entendimiento como un fallo arbitral de los países garantes, así las concesiones de parte y parte aparecerían como un dictamen salomónico de un tercero neutral en lugar de actos de 'entreguismo'. Los garantes aceptaron, mediante una misiva de Cardoso, asumir la responsabilidad por el arreglo de demarcación. Sin embargo, exigieron que los Congresos de ambos países se declararan a favor del carácter vinculante del inminente fallo. De esa manera, los cuerpos legislativos no podrían luego inculpar a sus respectivos presidentes y rechazar los resultados del dictamen arbitral.

Mahuad manejó magistralmente la campaña a favor de la aceptación del esquema del fallo de los garantes. Como ha sugerido el analista ecuatoriano, Carlos Larreátegui, el presidente ecuatoriano creó un ambiente favorable a la realización del fallo entre la opinión pública, al enfatizar los beneficios de la paz y los riesgos de retornar al 'status quo'. Tal clima de opinión presionó a los líderes de los partidos políticos, entre ellos Jaime Nebot y Paco Moncayo, a respaldar el arbitraje. Los líderes congresiles se dejaron arrastrar por la corriente pacifista porque el procedimiento del fallo obviaba el costo político del apoyo a un acuerdo realista. Al respaldar el esquema del fallo, los políticos no estaban comprometiendo el honor nacional sino apoyando una salida justa. Ello tranquilizaba a la militancia de sus respectivos partidos. La ficción de la incertidumbre de los resultados del fallo fue un factor clave de la estrategia de Mahuad. Tanto el Gobierno como el Congreso conocían en mayor o menor detalle cual sería el contenido del fallo, pero dado que se trataba de un arbitraje de un tercero podían aparentar que desconocían el desenlace.

---

60 Análisis: Por una salida racional, *El Comercio* (Lima), 30 de septiembre, 1998.

61 El ex-canciller del Perú Eduardo Ferrero reveló este hecho a fines de octubre. Ver La declaración del ex-Canciller, *La República,* 25 de octubre.

Fujimori, en cambio, jugó con la certeza. A través de su nuevo canciller Fernando de Trazegnies hizo saber que el fallo confirmaría los pareceres y que incluiría una pequeña concesión simbólica para el Ecuador. El Congreso peruano, dominado por el oficialismo fujimorista, apoyó el procedimiento del fallo[62].

Mahuad también logró persuadir a los militares que apoyaran el arbitraje. A lo largo de septiembre y octubre, Mahuad trató a las Fuerzas Armadas con el máximo respeto para que sintieran que su honor institucional estaba en alto[63]. El propósito de esta campaña psicológica era hacerles sentir a los militares que su honor no dependía de un arreglo de demarcación que dejara los puestos militares del Alto Cenepa en manos del Ecuador. Una vez que surgió la opción del fallo, el presidente Mahuad negoció con los militares para que estos respaldaran el procedimiento arbitral. Es muy probable que el Presidente haya apelado al temor de las Fuerzas Armadas de enfrentar una guerra con el Perú en condiciones de desventaja, como también haber prometido que su papel en la sociedad no cambiaría con la firma de la paz. Las Fuerzas Armadas se unieron a la iniciativa de Mahuad, lo cual fue un factor importante en la decisión de muchos políticos de aceptar el fallo.

El fallo arbitral se dio a conocer el 23 de octubre de 1998. Mahuad lo presentó públicamente, proclamando que Tiwintza era del Ecuador. El énfasis otorgado a Tiwintza indica la importancia que Jamil Mahuad dio al 'factor emocional' de las negociaciones. La opinión pública se sintió orgullosa del fallo, aunque el entusiasmo disminuyó cuando se hizo patente que Tiwintza era del Ecuador solo en calidad de propiedad privada. Aunque el arreglo impuesto por el fallo no satisfizo a los partidarios de la 'paz con dignidad', atendió las aspiraciones ecuatorianas en el grado necesario para desmovilizar cualquier intento de rechazar los resultados. En la ceremonia de la firma de la paz celebrada en Brasilia el 26 de octubre, Mahuad enfatizó en la reconciliación con el Perú al regalar a Fujimori una cantimplora usada por un soldado ecuatoriano en la guerra del 41. En su viaje de regreso al país, Jamil Mahuad hizo escala en el puerto amazónico de Manaos donde izó la bandera ecuatoriana en un buque para confirmar la identidad amazónica del país.

Durante la última etapa de las negociaciones, Mahuad relativizó las aspiraciones territoriales del Ecuador, calificándolas de emocionales y buscó una concesión simbólica (la propiedad sobre Tiwintza) para atenderlas; y transfirió la responsabilidad del acuerdo realista sobre demarcación a los garantes en lugar de cuestionar la ideología territorial. Después de la firma de la paz, en cambio, se

---

62 El Fuego y el Juego de la Paz, *Caretas,* 22 de Octubre, 1998.

63 Presidente ecuatoriano visitará destacamentos en zona fronteriza, *El Comercio* (Lima), 24 de septiembre, 1998.

profundizó el debate sobre la validez de las aspiraciones territoriales. Importantes columnistas de tendencia neo-liberal (Raúl Gangotena, Santiago Jervis) y postmoderna (Felipe Burbano de Lara) cuestionaron la narrativa territorial tradicional y la visión heroica de la guerra del 95. Tales reflexiones eran indispensables para que el Ecuador se adaptara a la realidad de la plena vigencia de los límites fijados por el Protocolo de Río en 1942.

En la prensa capitalina se escucharon una cascada de afirmaciones que poco tiempo antes habrían sido consideradas como blasfemias: la Cédula de 1802 había transferido el Alto Amazonas al Perú, aún antes de la Independencia; el Ecuador había provocado la guerra del 95 al cruzar la línea del Fallo Dias de Aguiar; la primera reacción al Protocolo de Río había sido relativamente positiva. En este contexto de destape, se divulgó el libro de Carlos Arroyo del Río que corroboraba la tesis de que Ecuador había perdido los territorios amazónicos mucho antes de 1942, si bien el libro también incluía información inédita sobre posiciones avanzadas en la región oriental (Huachi, González Suárez, Corrientes) mantenidas hasta principios del siglo XX.

La crítica a los mitos territoriales, sin embargo, provocó un vigoroso contra ataque tradicionalista. Los guardianes de los conceptos tradicionales de nación (la identidad amazónica y el mestizaje) insistieron en la plena legitimidad de las aspiraciones irredentistas. Por última vez rindieron homenaje al descubrimiento quiteño del Amazonas y la Cédula Real de 1563; y lamentaron la agresión de 1941 y el ignominioso Protocolo de Río. Según esta perspectiva, el Ecuador había aceptado finalmente la totalidad de la frontera fijada por el Protocolo de Río no por falta de derechos amazónicos, sino por circunstancias adversas. Las Fuerzas Armadas se sumaron al homenaje póstumo a las nobles aspiraciones territoriales.

El debate entre estas dos corrientes pronto se focalizó en la pregunta sobre la necesidad de revisar la enseñanza de la historia en los colegios para tomar en cuenta la aceptación total del Protocolo de Río y la nueva relación con el Perú. Los tradicionalistas exigieron la retención de la narrativa histórica que abogaba a favor de los derechos amazónicos del Ecuador y denunciaba las usurpaciones peruanas. Los partidarios de la adaptación a las nuevas circunstancias, en cambio, clamaban por una historia que legitimara los límites actuales y promoviera la amistad con el Perú. Los últimos, sin duda, tenían razón ya que era obtuso seguir cultivando el irredentismo y la hostilidad al Perú después de haber firmado un acuerdo que ponía fin a la disputa territorial.

El Perú, por su parte, no experimentó un cambio de conciencia histórica. Desde el principio del proceso de paz hasta la firma del acuerdo global, insistió que el Protocolo de Río era inviolable. Tal inflexibilidad conceptual fue posible porque los resultados de las negociaciones coincidieron casi al pie de la letra con

la tesis peruana. Fujimori ni siquiera tuvo que generar un consenso popular para las concesiones mínimas que realizó (puestos comerciales amazónicos y el predio de Tiwintza) porque contaba con una mayoría servil en el Congreso. De hecho, por razones políticas, la opinión pública peruana se tornó más dogmática en el tema Ecuador-Perú a lo largo del proceso. Primero Fujimori jugó la carta anti-ecuatoriana para aumentar su popularidad, y luego la oposición anti-fujimorista la asumió para criticar la posición pragmática frente a Ecuador asumida por Fujimori al final del proceso.

Conclusiones

El acuerdo de paz Ecuador-Perú se debió a dos fenómenos de los años 90: la guerra del Cenepa y la integración económica andina. El conflicto del 95 reveló a las dos partes que el costo directo del 'status quo' era demasiado alto. Mantener la zona no demarcada significaba perpetuar la carrera armamentista y enfrentar el riesgo permanente de conflicto. El mercado andino, en cambio, multiplicó el costo de oportunidad de la conservación del 'status quo' fronterizo llevándolo a niveles intolerables. Los dos países estaban privándose de nuevas oportunidades comerciales que podrían generar 700 millones de dólares al año. El ahorro en el gasto militar para Ecuador, asimismo, podría ascender a 300 millones anuales entre la eliminación de la conscripción, la abolición de las regalías petroleras destinadas a las Fuerzas Armadas y el cese de la compra de armas.

El acuerdo de paz necesariamente reflejó la relación asimétrica entre las partes. Perú gozaba de una clara ventaja frente al Ecuador. Tenía a su favor el marco jurídico (el Protocolo de Río) y su poderoso aparato bélico, que le daba una alternativa a la salida negociada. La ventaja legal se veía reforzada por el hecho de que los países garantes querían que se cumpla estrictamente el Protocolo de Río. Las relaciones de poder vigentes influyeron en las estrategias de solución de problemas adoptadas por los garantes. Las salidas creativas formuladas por los garantes siempre otorgaban al Perú soberanía y al Ecuador sólo acceso. Ese fue el resultado tanto de la controversia sobre el corredor al Marañón como en torno al dominio del Alto Cenepa.

A lo largo de las conversaciones, los negociadores ecuatorianos enfrentaron un dilema inesperado. La opción de un acuerdo inmediato y poco exigente conllevaba enormes beneficios, mientras la opción de una larga negociación destinada a lograr los objetivos territoriales era poco alentadora. En vista de tales perspectivas, la decisión racional era optar por un acuerdo realista que le permitiera al Ecuador acceder a los beneficios de la paz. Sin embargo, esta decisión dejaba

a los diplomáticos con el problema de cómo renunciar a las aspiraciones territoriales cuya carga emocional era enorme.

Los diplomáticos ecuatorianos manejaron este reto hábilmente, a través de las tres operaciones discutidas a lo largo de este trabajo: manteniendo las aspiraciones territoriales en la mesa de negociación hasta el último momento; buscando concesiones simbólicas referentes a los sentimientos nacionalistas; y desmantelando la ideología territorial. A estas operaciones hay que incluir el aporte de Jamil Mahuad, que fue transferir la responsabilidad por un arreglo realista de demarcación, que contradecía las aspiraciones tradicionales, a un tercero.

El manejo de expectativas exageradas podría servir de modelo para otros países o actores colectivos a quienes les conviene llegar a la paz con sus adversarios históricos, pero se ven inhibidos por la fuerza de aspiraciones históricas.

Uno de los dilemas que encierra el tratamiento de aspiraciones con una gran carga emocional es si al procesarlas, los negociadores se deben sujetar a controles democráticos o eludirlos. El caso de Ecuador sugiere que al inicio de un proceso marcado por expectativas poco realistas se debe desenfatizar en la transparencia y la participación para dar a los negociadores la libertad suficiente para adoptar un enfoque flexible. Luego, es indispensable lograr un consenso a favor de la nueva perspectiva, porque si no el acuerdo realista carecerá de legitimidad o podrá no ser ratificado. En el caso de Ecuador, era imprescindible engendrar un amplio consenso porque todo ciudadano se sentía partícipe del territorio nacional. Además, era necesario movilizar a la sociedad civil para hacer frente a la inflexibilidad de los militares que por razones materiales y psicológicas rehusaban ceder.

Todo proceso de paz que busca resolver una disputa de larga data implica una confrontación con la historia. En el caso del Ecuador, tal enfrentamiento con el pasado produjo cambios de mentalidad dramáticos. El Ecuador inició el proceso de paz exigiendo al Perú que reconozca su deuda con el Ecuador y ofrezca alguna compensación. Luego, el Ecuador descubrió que sus derechos en la Amazonia eran endebles y que lo que se había visto como una usurpación injusta (la pérdida de la Amazonia) era en realidad el saldo de la competencia normal entre naciones. Tal redefinición de la conciencia histórica era indispensable para aceptar los límites reales del país y trascenderlos mediante la integración regional. Ahora el Ecuador enfrenta el reto difícil de mantener la unidad de la colectividad al margen de la amenaza externa y el catalizador proyecto territorial.