

OPORTUNIDADES DESPERDICIAS Y NACIONALISMO EQUIVOCADO: PERMANENTES DESAFÍOS A LOS ESFUERZOS MULTILATERALES DE PACIFICACIÓN EN EL CONFLICTO LÍMITROFE PERÚ-ECUADOR*

por David Scott Palmer**

Introducción:

El problema sobre la frontera peruano-ecuatoriana es complejo y de larga data. Como lo expresa el más prominente observador-participante académico de los Estados Unidos (EE.UU.) sobre este tema: "El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú ha causado más problemas que ningún otro conflicto en América", profesor de geografía y observador del área fronteriza Perú-Ecuador contratado por el Departamento de Estado de EE.UU., George McBride agrega: "Se han realizado repetidos intentos de acuerdos mediante negociaciones directas y esfuerzos de mediación por parte de naciones amigas".¹ Estas palabras escritas en 1949, siguen teniendo vigencia 45 años más tarde.

La razón principal por la cual la disputa no ha sido resuelta es que las partes involucradas tienen posiciones contrapuestas. Ecuador considera que

* Terminado el 24 de septiembre de 1996. Se presentó un primer borrador con el mismo título en la Conferencia Internacional: "Intentos multilaterales de pacificación y democratización en el hemisferio". Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, abril 11-13, de 1996. El autor agradece los comentarios a este trabajo y a un segundo borrador, especialmente a Jane Marchi, Fred Woerner, Tommie Sue Montgomery, Eduardo Ponce, Ricardo Luna, Edgar Terán, Luis Quesada, Fernando Flores, José Boza, Kaime Barberis, Adrián Bonilla, James Buchanan, Javier Ponce, y Gabriel Marcella. Los comentarios fueron de gran ayuda para el autor, pero sólo él es responsable de los errores u omisiones cometidos. Kirsten Simth, ayudante graduado, fue de invaluable ayuda en la investigación. Traducción de Marcelo Barbuto.

** Departamento de Relaciones Internacionales. Departamento de Ciencias Políticas. Universidad de Boston.

¹ George McBride. *Ecuador-Peru Boundary Settlement*, informe a la Secretaría de Estado (Washington, D.C.: texto, 1949).

continúa teniendo derechos de soberanía sobre un área que Perú considera que es parte de su propio territorio nacional. Desde la perspectiva peruana cada uno de esos derechos caducaron definitivamente a causa de la victoriosa campaña librada entre julio y septiembre de 1941 y el acuerdo que ambas partes firmaron en el Tercer Encuentro Consultivo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrado en Brasil en enero de 1942, el Protocolo de paz, amistad y fronteras de Río de Janeiro (conocido como el Protocolo de Río).

Firmado y formalizado cuando la segunda guerra mundial comenzaba a rozar las costas del hemisferio occidental, el acuerdo del Protocolo de Río incluía a EE.UU., Argentina, Brasil, y Chile como países garantes. La responsabilidad de estos países según el tratado se limitó a ayudar a las partes en conflicto a trazar un límite y a brindar sus buenos oficios si fuere necesario para zanjar cualquier disputa que pudiera surgir. Entre 1942 y 1948, de hecho, la Comisión de Límites Peruano-Ecuatoriana fue de gran ayuda en varias controversias pudiendo demarcar definitivamente más del 90% de la frontera. Los países garantes nunca pensaron llegar a estar en la misma situación casi 50 años más tarde. Es un funcionario del Servicio de Relaciones Exteriores de los EE.UU. quien ha escrito más extensamente sobre los errores de procedimiento cometidos por los garantes que causaron la demora entre los '50 y '60. "Desde una visión más global -escribe- las actividades de los garantes no pueden ser consideradas más que como marginalmente efectivas".² Desde el punto de vista de William Krieg los problemas de los garantes incluyeron: engorrosos procedimientos; Brasil como el lugar acostumbrado para celebrar los encuentros; la regla de unanimidad; y las demoras en la toma de las decisiones finales debido al tedioso proceso de votación de propuestas a través de múltiples oficinas de relaciones exteriores y embajadas.

Aunque muchos de estos problemas permanecen, las partes intervinientes en los conflictos comparten gran parte de la responsabilidad en la prolongación de la disputa. Las sucesivas dificultades entre Ecuador y Perú parecen tener menos que ver con una cuestión de estrategia específica o valor económico asociado al territorio en litigio, que con una fuerte impronta de un nacionalismo ya superado. Ecuador, a pesar de una posición legal internacional más debilitada de acuerdo al criterio de muchos especialistas, sostiene que

² WILLIAM L. KRIEG, *Ecuadorean-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, Enlarged to Include the Paquisha Incident*, 2da. edición, Washington, D.C.: U.S. Departamento de Estado, (1986), vii.

tiene derechos sobre la cuenca amazónica y que esos derechos deben ser defendidos por todos los medios a su alcance. Sucesivos fracasos en el área diplomática y militar sólo parecen haber endurecido la disposición de Ecuador en continuar en la búsqueda de una solución que le asegure derechos de soberanía sobre los territorios anexados. Los últimos estallidos de hostilidades, en enero y febrero de 1995, marcan la primera ocasión desde 1820 que Ecuador ha salido triunfante frente a Perú (Ver cronología histórica).

Un logro de tal magnitud por parte de Ecuador hace ver cualquier solución definitiva del conflicto aún más difícil y complica todavía más los esfuerzos multilaterales de los garantes. La capacidad de Ecuador para rechazar a los peruanos en esta ocasión encendió el orgullo nacional y animó a los ecuatorianos a ejercer presión para lograr la concesión de territorios que los peruanos se habían opuesto obstinadamente a entregar. Los sucesos también elevaron la posición del ejército ecuatoriano dentro de la compleja dinámica interna en su país, de forma tal que podría tomar una posición más radicalizada en favor de una acción militar para romper el impasse diplomático en favor de Ecuador. La situación del lado peruano, resultante del éxito de Ecuador, no es menos peligrosa, particularmente el impacto causado en las fuerzas armadas del Perú. Las demandas por parte del ejército peruano de nuevos equipos, armamento y entrenamiento serían difíciles de ignorar, a pesar de las consecuencias negativas en un presupuesto que se estaba recién recuperando de años de crisis y mala administración, y al mismo tiempo apenas comenzaba la expansión de programas nacionales destinados a cubrir necesidades básicas.³

Bajo estas circunstancias, el rol de los países garantes según el Protocolo de Río tomaba más significación en esta controversia. ¿Puede cualquier acercamiento impulsado por la Argentina, Brasil, Chile, y los EE.UU. ser útil para suavizar la persistente situación conflictiva y encontrar una resolución definitiva al problema? La inesperada disposición de Ecuador a principios de 1995 de aceptar el Protocolo por primera vez desde que unilateralmente declarara nulo el acuerdo en 1960,⁴ disminuyó el nivel de preocupación. En ocasiones previas a los incidentes limítrofes Ecuador había insistido en la

³ Para un debate sobre algunos de los efectos de los conflictos de 1995 sobre seguridad en ambas partes, la región y los EE:UU -ver Gabriel Marcella, *War and Peace in the Amazons: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War*. (Carlisle, PA: Instituto de Estudios Estratégicos, 24 de Noviembre de 1995).

⁴ Como se informó en la radio de Quito. "Voz de los Andes" el 25 de enero de 1995, traducido en el (FBIS). LAT-95-017, 26 de enero de 1995, 54.

ayuda de otras organizaciones internacionales y de carácter regional, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Papado, y las Naciones Unidas (N.U.).

Con el cambio de posición de Ecuador, los garantes del Protocolo de Río jugaron un rol destacado desde el comienzo de los conflictos limítrofes más recientes. La renovada intención de Ecuador de trabajar dentro de los parámetros del Protocolo muestra una significativa vuelta a una posición diplomática sostenida durante los años '50; principalmente que el gobierno reconoce la vigencia del Protocolo sin aceptar su validez, debido a la inejecutabilidad de una de sus disposiciones.⁵ Cualquiera sea la opinión de los diplomáticos, este cambio en las negociaciones hace posible la utilización del más prolongado mecanismo de pacificación en el hemisferio para tratar de llegar a un acuerdo que pueda, al fin, ayudar a elaborar algún tipo de solución satisfactoria para ambas partes del conflicto.

El texto del acuerdo de 1942 es bastante específico en esta cuestión: "La actividad de EE.UU., Argentina, Brasil, y Chile continuará hasta que se complete la definitiva demarcación de las fronteras entre Perú y Ecuador". Especifica también los derechos de navegación para Ecuador, "en el Amazonas y sus tributarios del norte, los mismos privilegios que disfrutaban Brasil y Colombia, además de los que pueden ser acordados en el Tratado de Comercio y Navegación". Además, "cualquier duda o desacuerdo que pudiera surgir en la formalización de este Protocolo será solucionada en el menor tiempo posible por las partes involucradas (i.e. Ecuador y Perú) con la ayuda de los representantes de EE.UU., Argentina, Brasil, y Chile". Continuando: "las partes pueden, sin embargo, cuando la línea sea trazada sobre el territorio hacer concesiones recíprocas según lo consideren aconsejable par ajustar la mencionada línea a las realidades geográficas". El documento agrega, "estas rectificaciones se harán con la colaboración de los representantes de los EE.UU., de la República Argentina, Brasil y Chile."⁶

Estas citas reflejan las imprecisiones del Protocolo de Río, sobre un mapa incompleto del territorio, dejando la posibilidad de que se realicen ajustes en situaciones geográficas específicas (y permitiendo anomalías) que

⁵ ALFREDO LUNA TOBAR, "Vigencia e inejecutabilidad del Protocolo de 1942", *Revista de la Academia Diplomática*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, No.1, mayo 1996, pássim, esp.9-15.

⁶ "Protocol of Peace, Friendship, and Boundaries between Peru and Ecuador". Traducción oficial inglesa, secciones cinco, seis, siete, ocho y nueve, en Krieg 1986, Apéndice 1.

se podrían encontrar en el territorio, como demarcaciones, así como también sobre los derechos de navegación de vías navegables internas para el Ecuador en el Amazonas y sus tributarios. Perú y Ecuador, como las partes del conflicto, son considerados como los poderes responsables de su resolución, pero también son explícitos los buenos oficios de los garantes como mediadores.

Como el Profesor G. McBride observara en su informe de 1949 a la Secretaría de Estado, "El acuerdo de Río de Janeiro representa un método para llegar a un acuerdo de algún modo diferente a los empleados en otras ocasiones. En este caso, las naciones amigas, actuando como mediadores, no sólo reunieron a las partes en conflicto y las indujeron a zanjar sus diferencias en un tratado, sino que también firmaron aquel tratado como garantes de que el Protocolo sería debidamente formalizado y colaboraron cuando fue necesario para resolver desacuerdos surgidos durante la demarcación de la nueva frontera... [Éste] fue un compromiso multilateral, de mediadores como así también de las partes en conflicto. Con éste se sienta un precedente para la solución de conflictos internacionales en otras áreas del mundo.⁷

En otras palabras, el Protocolo es un temprano ejemplo de una respuesta multilateral a un problema bilateral que los países de la región creían que era de interés ayudar a resolver. Por cierto, no lograr detener la guerra de la frontera entre Perú y Ecuador en aquél momento hubiera afectado adversamente la integridad de la región en sí misma en el contexto de una guerra mundial con altos riesgos. Como precursor de otras iniciativas multilaterales no formalizadas que habían demarcado cuestiones internacionales y regionales a través de los años - incluyendo Contadora, El Grupo de los Ocho, El grupo de Río, y el Club de París - el funcionamiento del mecanismo de garantías del Protocolo de Río sirve para ilustrar como funcionan dichas iniciativas. Además arroja luz sobre la dinámica necesaria para que un resultado satisfactorio sea posible.

Este trabajo se centra en el rol del Protocolo de Río de 1942 como un vehículo multilateral para la realización de acuerdos de paz y para el mantenimiento de la paz lograda. También enfatiza los más recientes esfuerzos diplomáticos realizados de acuerdo con las disposiciones del Protocolo para resolver los problemas subyacentes que quedaron reflejados en el estallido de hostilidades de 1995. Es un ejemplo claro de un instrumento establecido sobre bases *ad hoc* para ocuparse sólo de un caso específico de conflicto armado -en este caso, en relación a una frontera latinoamericana- su funcionamiento ofrece una variedad de lecciones que se relacionan con otras

⁷ McBride 1949, 2-3

disputas en otras partes del hemisferio, y a iniciativas multilaterales similares para resolverlas, a las cuales volveremos en la conclusión. Para poder entender más acabadamente este instrumento multilateral, sin embargo, es necesario primero establecer en detalle las bases históricas del conflicto bilateral del cual emerge eventualmente el mecanismo del Protocolo de Río.

Contexto histórico

El conflicto limítrofe entre Perú-Ecuador se remonta a la demarcación de las fronteras de la administración colonial española, primero entre las audiencias del Virreinato del Perú y luego bajo la Reforma de los Borbones de los años 1700, entre este Virreinato ya establecido y el nuevo Virreinato de Nueva Granada se terminó con la parte norte de estos territorios. Salvo escasas excepciones, la frontera administrativa española atravesaba por zonas de selva inhabitables y lejanas del efectivo dominio de las autoridades ubicadas en las ciudades capitales. Por décadas, si no por siglos, la verdadera ubicación de estos límites realmente no era de importancia. Después de todo, ese territorio estaba bajo el dominio de España, y no poseía recursos de valor dignos de ser extraídos por la Corona. En consecuencia las demarcaciones precisas de la frontera parecían innecesarias y no se llevaron a cabo.

Esas imprecisiones continuaron por muchos años después de la independencia en toda la región debido a razones similares. Para mantener las fronteras coloniales, pocos países establecidos en las distintas partes del antiguo Imperio Español en América tenían fronteras trazadas en las áreas habitadas.⁸ Además muchos de esos países enfrentaban serios desafíos internos en lo político que absorbieron sus energías durante décadas. Sólo después de tener lugar la consolidación política de las naciones a lo largo de la última mitad del siglo XIX y de que nuevos recursos - tales como el caucho, plantas medicinales, y maderas exóticas - comenzaran a ser importantes insumos en el mercado internacional, se hicieron esfuerzos serios orientados a establecer definitivamente esas fronteras. En el caso específico de la frontera entre Perú y Ecuador, el problema de esa definición se complicó aún más, no sólo debido al cambio producido por la administración colonial que separaba Ecuador de Perú, sino también por la secesión pos-independencia de Ecuador de la Confederación de Nueva Granada (1830).⁹ Alrededor de 1820 se

⁸ PRESTOM JAMES, *América Latina*. 3ra. edición, Nueva York: Odyssey Press, 1959, 5-13.

⁹ Krieg 1986,14-15.

realizaron nuevos esfuerzos para definir las fronteras y en los años anteriores a la guerra peruano-ecuatoriana y a la firma el Protocolo de Río de 1942 hubo alrededor de trece iniciativas dignas de mención, desde la Cédula de 1820, hasta el Acta de Lima de 1936 (Ver Cronología histórica). Todas las veces la iniciativa fracasaba, a veces debido a cambios de gobiernos o revoluciones y, a veces, debido a diferencias en la percepción de las partes sobre lo que constituiría un acuerdo apropiado.

Sin embargo, en general la naturaleza de los obstáculos para lograr soluciones definitivas sobre la cuestión fronteriza cambió a través del tiempo; varió desde eventos o cuestiones de carácter externas al problema en sí mismo, a artificios y concesiones entre el pueblo y el gobierno en el poder en un período determinado. Además a través de los años se modificó la dinámica de las negociaciones bilaterales periódicas. Lentamente pasó de ser una interacción entre dos soberanos e iguales primos hermanos hablando el mismo idioma, sin un apuro especial por resolver un tema de importancia secundaria comparado con otros desafíos de carácter interno; a ser una interacción de dos soberanos diametralmente diferentes quienes veían en el conflicto limítrofe una oportunidad para imponerse definitivamente, del lado peruano, y una oportunidad para una expansión creativa de la limitada capacidad nacional, por parte de Ecuador.

Esfuerzos Externos de Mediación y Arbitraje, 1827-1942

El conflicto limítrofe Perú-Ecuador, como varios otros en la región ha sido percibido por cada uno de los gobiernos de las partes a través de los años como pasible de solución con la mediación o el arbitraje exterior.¹⁰ En este caso los EE.UU. y España fueron las partes externas preferidas en diferentes momentos, en el pasado, 1827, los EE.UU. (cuya declaración de intención de prestar ayuda tardó dos años en llegar, momento para el cual la disputa ya había llevado a una guerra y a un acuerdo!).¹¹ Por lo menos en otras cuatro ocasiones anteriores a 1941, los EE.UU. habían expresado su voluntad de

¹⁰ Ambas, mediación y arbitraje, comprometen los buenos oficios de una parte ajena al conflicto aceptable para quienes tratan de encontrar una solución al problema. En el caso de mediación cada una de las partes decide si acepta o no la propuesta; en un arbitraje cada una de las partes acuerda de antemano que aceptará la propuesta de la/s parte/s ajena/s al conflicto.

¹¹ Krieg 1986, 15.

ayudar a resolver el problema en respuesta a una iniciativa presentada por una o por otra de las partes (1910, 1924, 1934, 1936-38).¹² En la última de estas oportunidades los EE.UU. oficiaron de intermediario neutral mientras las partes trataban - sin éxito alguno - de llegar a un acuerdo en Washington.

Además, durante alrededor de 20 años antes del compromiso contraído por los EE.UU. en este siglo, España había estado comprometida en similares actividades, corriendo la misma suerte. En muchos casos el fracaso de los esfuerzos de mediación o arbitraje pueden atribuirse a un substancial grado de creciente nacionalismo y las consiguientes protestas populares a gran escala en ambos países. Profundos sentimientos de orgullo nacional mediante, los gobiernos de Ecuador y Perú eligieron dejar de lado objetivos de política exterior de larga data por consideraciones internas de conveniencia política de corto plazo.

Otro factor que influyó en la decisión de Perú de no persistir en los esfuerzos de mediación de los EE.UU. en 1930 fue su percepción relativa a que, en varias situaciones decisivas, Washington pareció favorecer a Ecuador en los debates.¹³

El resultado último de esos fracasos de mediación externa o arbitraje fue la guerra librada entre las partes en 1941, en la cual un ejército peruano más recientemente y mejor equipado obtuvo una victoria rápida y decisiva.¹⁴ Los términos del Protocolo de Río celebrado en enero de 1942 intentaron resolver la cuestión fronteriza de una vez y para siempre. No sin sorpresa, esos términos favorecieron la victoria militar aún cuando las modificaciones en la demarcación territorial no fueran muy diferentes de la propuesta del acuerdo negociado en 1936 (ver Cronología).¹⁵

Argentina, Brasil, Chile, y los EE.UU., habiendo estado entre los intermediarios exitosos en la concluida (y mucho más prolongada y violenta)

¹² Krieg 1986, 43-76 passim

¹³ Bruce St John, "Conflict in the Cordillera del Cóndor: The Ecuador-Peru Dispute", Boundary and Territorial Briefing (Durham, Inglaterra: Unidad Internacional de investigación sobre fronteras -IBRU, [1996], ms.14-

¹⁴ Para un detallado debate sobre la guerra de 1941 en inglés, ver Bryce Wood, *The United States and Latinamerican Wars, 1932-1942* (Nueva York: Columbia University Press, 1966) 255-342.

¹⁵ Establecido por Krieg 1986 y otros, Marcella menciona: "La firma del Protocolo verificó la línea del Status Quo de 1936 [Acta de Lima, ver Cronología histórica] firmado por Ecuador y Perú, menos la pérdida (neta) para Ecuador de sólo 5.392 millas cuadradas" Marcella 1995, 6.

Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935), acordaron cumplir el rol en el conflicto Ecuador-Perú, pero en esta oportunidad también como garantes. Entre 1942 y 1947, las cuestiones se desarrollaban lentamente pero en forma razonablemente contemporalizadora. La Comisión de demarcación peruano-ecuatoriana establecida por el Protocolo de Río procedió a marcar las fronteras estipuladas en el acuerdo sin incidente alguno. Algunos problemas técnicos que aparecieron en el proceso les fueron mencionados a los garantes como se especifica en el Protocolo. Brasil, como país garante coordinador, respondió en forma rápida y efectiva en los seis casos que surgieron, presentando soluciones que fueron aceptadas por las partes en cinco de los casos, incluyendo el área de la Cordillera del Cóndor entre los ríos Zamora y Santiago, según el laudo arbitral del capitán Braz Dias de Aguilar en julio de 1945.¹⁶

Sin embargo, como lo señala la más citada descripción de la disputa Ecuador-Perú, surgió una irregularidad no prevista en el acuerdo luego que el trazado de los mapas realizado por la fuerza aérea de los EE.UU. fue completado en 1946 y los relevamientos fueran entregados a las autoridades de ambos países en febrero de 1947.¹⁷ El relevamiento aéreo revelaba que la altura de la tierra que debía determinar la frontera no estaba donde lo estipulaba el acuerdo en una pequeña sección debido a la presencia de un río desconocido previamente y a la estribación de una montaña. En consecuencia, esta sección de la frontera no fue marcada, y en 1948 el nuevo gobierno electo de Ecuador de Galo Plaza (1948-1952), ordenó a su equipo de demarcación cesar sus actividades. Esta es el área (de la Cordillera del Cóndor y el río Cenepa, totalizando alrededor de 78 kilómetros o 50 millas donde vuela el cuervo, del segmento de los ríos Zamora-Santiago-Yaupi especificado en el Protocolo de Río) que habría sido el foco de tensión y de periódicos estallidos de hostilidades a partir de entonces.

De todas maneras, otra interpretación de la dinámica existente entre las partes sugiere un lento cambiar de posición por parte de Ecuador con vistas a una completa y final demarcación de las fronteras.¹⁸ Este informe obtenido de los informes *in situ* de McBride señala que Ecuador estaba bastante

¹⁶ Krieg 1986, 128-132. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Frontera Peruano-ecuatoriana: El laudo arbitral de Braz Dias de Aguilar: Repertorio documental* (Lima: Academia Diplomática del Perú, 1996), esp. 123-180.

¹⁷ Krieg 1986, 132-137. También resumido en St. John 1996, 2-4.

¹⁸ De un comentario de diez páginas basado en documentos del gobierno los EE.UU. compilados por un diplomático peruano y estudioso del problema quien prefiere no ser nombrado.

concientizado de la existencia del Río Cenepa con anterioridad a 1943, cuando una comisión conjunta de demarcación peruano-ecuatoriana, siguió por este río hasta sus nacientes. El informe continúa: los oficiales ecuatorianos comenzaron a causar un sin número de demoras en el trabajo de la Comisión, las cuales aparecen en retrospectiva, posiblemente como habiendo sido diseñadas para encontrar algún modo de mantener abierta las posibilidades de un acceso por parte del Ecuador al Amazonas en ese sector.¹⁹

Cualesquiera que hayan sido las verdaderas motivaciones de las partes en ese momento, de todos modos, hasta las hostilidades de 1995, Perú mantuvo en forma consistente que los términos del Protocolo de Río eran concluyentes y definitivos. Por otra parte, Ecuador declaró desde 1960 en adelante que el Protocolo de Río era nulo en términos jurídicos internacionales debido a la inejecutabilidad de un segmento esencial del acuerdo.²⁰ Claramente estas posiciones tan firmes complicaron marcadamente cualquier decisión final del conflicto limítrofe, aún cuando los países garantes hicieron notar en el momento que un tratado sobre fronteras firmado por ambas partes no podría ser revocado unilateralmente y le prestaron al tema la atención adecuada durante las dos décadas siguientes.²¹

Sin embargo, durante el año 1980, los ánimos se recalentaron. Ecuador desplazó fuerzas dentro de aquella pequeña área de frontera en disputa reclamada por Perú. En enero de 1981, ocurrieron serios incidentes en lo que se dio en llamar el conflicto Paquisha. Ecuador fijó su posición con respecto al Protocolo de Río, convocó a la OEA para solicitar ayuda, mientras que Perú recurría a los garantes del Protocolo. La solución diplomática que fue utilizada en esta ocasión, dadas las objeciones de Ecuador, fue usar a la OEA como el instrumento de mediación internacional con países amigos miembros (los cuatro garantes del Protocolo) como sus representantes. Estos "países amigos" descuidaron la mutua retirada de las fuerzas militares de ambas partes a posiciones que ambas reconocían como dentro del territorio de la otra parte.

¹⁹ El informe McBride de 1949 reflexiona sobre el significado de esas demoras de algún modo anticipando la política ecuatoriana subsecuente. William Krieg, de todos modos, considera que Ecuador fue genuinamente sorprendido por la anomalía encontrada en el mapa. Entrevista del autor, Sarasota FL, 21 de setiembre de 1996.

²⁰ Entrevista del autor con el embajador de Ecuador en los EE.UU. Edgard Terán, Washington, D.C., 3 de abril de 1996. También detallada en *Derecho Internacional Ecuatoriano*, Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar, 4ta. edición (Quito: Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994) 282-286 ss.

²¹ Krieg, 1986, 182-229.

Aún cuando los garantes del Protocolo tuvieron éxito en restaurar la paz dentro de la aceptación de las OEA, no tuvieron éxito en la ayuda brindada a las partes para solucionar el problema en sí mismo.²²

El Conflicto de 1995

Antecedentes

Al comienzo de los 90, las dinámicas de política interna parecían favorecer a Ecuador, históricamente, la parte más débil en la disputa fronteriza que se avecinaba. En ese momento Perú estaba soportando la crisis interna más profunda de su historia moderna. Los sucesivos gobiernos electos no habían podido ocuparse de los múltiples desafíos de la elevada deuda contraída por las obligaciones de refinanciamiento de la deuda externa, problemas económicos internos, y una guerrilla maoísta amenazando desde Sendero Luminoso.²³ El presidente del Perú electo en 1990, un político neófito, Alberto Fujimori, heredó un desastre: una burocracia en total bancarrota, una inflación acumulada durante los cinco años de gobierno de Alan García (1985-1990) de dos millones por ciento que había empobrecido a gran parte de la población, y una guerra de guerrillas en ciernes que estaba destruyendo la infraestructura de Perú y matando a miles de sus ciudadanos (hacia el final de 1990, más de U\$S10.000 millones de daños - en una economía de U\$S40.000 millones - y una violencia política con un costo de más de 23.000 vidas.).²⁴ Si bien, Ecuador estaba experimentando sus propios problemas políticos y económicos en aquel momento, estos eran, en comparación con Perú de menor importancia.

Dados estos desafíos internos, el gobierno de Fujimori, siguió una iniciativa diplomática regional diseñada para reducir la posibilidad de problemas fronterizos repentinos para poder concentrarse en el frente interno. La iniciativa incluía visitas de estado y múltiples conversaciones con presidentes y oficiales de alto

²² Krieg 1986. Epílogo, 266-335

²³ David Scott Palmer, "Peru's persistent problems", *Current History*, 90:543, enero de 1990, 5-8 ss.

²⁴ Para un detallado debate sobre la azarosa situación de la seguridad en Perú a comienzos de 1990, ver David Scott Palmer, "National Security", en Rex. A. Hudson, de., *Peru: A Country Study* (Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1993), 259-318

rango de Ecuador, Bolivia, y Chile en 1991 y 1992. El más importante fue Ecuador, expresando sostenido desacuerdo en el tema. Luego de otra infiltración menor del ejército ecuatoriano dentro de la disputada área de Pachacutec al principio de 1991, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú Eduardo Torres y Torres Lara, y su contraparte, Diego Cordovez, dieron forma entre sus Ministerios y por medio de una transmisión telefónica y facsímil a un acuerdo informal entre caballeros para establecer una zona de seguridad en la región.²⁵

Aun cuando el cumplimiento de este acuerdo fue interrumpido por la falta de disposición de Ecuador para ayudar a reemplazar un demarcador de límites que había sido destruido, el acuerdo posibilitó a Perú cambiar de frente a una porción significativa de sus fuerzas militares estacionadas cerca de las fronteras hacia bases más cercanas de los centros de operación de la guerrilla en una prosecución bastante exitosa de su campaña contra la insurgencia de Sendero Luminoso.²⁶

Al parecer mientras el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú estaba trabajando en el año 1991 en el "acuerdo de caballeros" con Perú, las fuerzas armadas de Ecuador aprovecharon las dificultades internas de su vecino para gradualmente movilizar unidades militares hacia la zona de litigio al este de la Cordillera del Cóndor a lo largo de Río Cenepa. Estas unidades construyeron tres bases fortificadas en las tierras altas de Tiwintza, Cueva de lo Tayos, y Base Sur, complementadas con una red de túneles, un significativo poder de ataque y protegida por miles de minas terrestres. Aunque parece ser que Perú sabía de ese reasentamiento de tropas, no hizo ningún esfuerzo para responder a la iniciativa ecuatoriana hasta mediados o fines de 1994, cuando las amistosas visitas de patrullas locales peruanas a los destacamentos ecuatorianos les advirtieron que debían retirarse.²⁷ A diferencia de incidentes

²⁵ Embajador Eduardo Ponce Vivanco, comunicación personal del autor, 22 de agosto de 1996. Para una descripción e interpretación de algún modo diferente de los hechos, ver Saint St. John 1996, 10-11 y Adrián Bonilla, "Ecuador-Parú: National Interest and Political Process of the 1995 Armed Conflict", trabajo presentado para el 19^o International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, D.C., septiembre 28-30, 1995, y publicado en Nueva Sociedad (Caracas), No. 143 (1996).

²⁶ Entrevista del autor con el analista de la Secretaría de Inteligencia de Defensa de los EE.UU, Caryn Hollis, Washington, D.C, 23 de junio de 1992.

²⁷ Entrevista del autor con Javier Ponce, Jefe Interino de la Misión ecuatoriana ante las Naciones Unidas, Ciudad de Nueva York, 13 de febrero de 1995; entrevista del autor a Edgar Terán, embajador de Ecuador ante los EE.UU. Washington, D.C. 3 de abril de 1996

previos, en esta ocasión no hubo un extenso prelude de actividad diplomática ante del estallido de las hostilidades a gran escala. Esto sugiere un rol militar mucho más significativo en el desarrollo de los acontecimientos de 1995 y una correspondiente marginalización de la actividad llevado a cabo por la diplomacia civil.

Estallido del combate

Cuando las fuerzas ecuatorianas no respondieron a esta advertencia amistosa las fuerzas peruanas locales tomaron el problema en sus manos, primero realizando escaramuzas (en diciembre de 1994 y comienzos de enero de 1995) y luego lanzándose a una confrontación en la selva para la cual no estaban adecuadamente preparados.²⁸ Sin el número de armas y de hombres suficiente sufrieron bajas u fueron forzados a retirarse (enero de 1995). En este punto las fuerzas militares de ambos países se movilizaron y comenzaron la confrontación entre sí, pero ambas limitaron los combates a la disputa del área del Alto Valle del Río Cenepa. En el curso de las últimas cinco semanas, de acuerdo a los esfuerzos publicados, tuvieron lugar de 100 a 300 bajas, de acuerdo a los informes publicados Perú perdió 9 aviones y ambos gobiernos en conjunto gastaron una cifra estimativa de U\$500 millones.²⁹ Ecuador permaneció en control de por lo menos dos de sus puestos de avanzada a pesar de los informes publicados y los anuncios oficiales en Perú de que “no había quedado un solo soldado ecuatoriano en suelo peruano”.³⁰

Desde el punto de vista militar, Perú tenía dos desventajas significativas: por un lado la distancia hasta sus líneas de suministros y la dificultad para movilizar las fuerzas a terrenos lejanos y selváticos; y la ubicación superior, preparación militar y la facilidad de reequipamiento de los puestos ecuatorianos por el otro. Incapaz de una victoria militar o de forzar un alto el fuego,

²⁸ Entrevista a Ponce. Otras informaciones difieren; de acuerdo a una de ellas, el combate comenzó con el ataque de un helicóptero ecuatoriano a un puesto peruano situado a cuatro kilómetros de la frontera. Embajada de Perú, *The 1995 Peruvian-Ecuadorean Border Conflict* (Washington, D.C.: Embajada de Perú, 3 de marzo de 1995), 3.

²⁹ Howard LaFranchi, “A Little War Chills South America’s Hopes”, *Christian Science Monitor*, 24 de febrero de 1995.

³⁰ “Tiwinza: Descansa en Paz” *Oiga* (Lima), V:731, 20 de febrero de 1995, 13-19; James Brooke, “Peru and Ecuador Halt Fighting Along Border, Claiming Victory”, *New York Times*, 15 de febrero de 1995.

Perú continuó la ofensiva diplomática para sacar a las fuerzas de Ecuador con los países garantes del Protocolo de Río declarando el 13 de febrero un unilateral cese del fuego invocando los buenos oficios de esos países.³¹ Al final de ese mes, las escaramuzas entre las fuerzas en conflicto habían casi concluido, comenzando el proceso de pacificación de acuerdo a los términos del Protocolo de Río.

Pacificación de acuerdo al Protocolo de Río, 1995-96

La rápida vuelta al Protocolo de Río y la mediación de los garantes fueron bastante inesperadas, dada la posición de Ecuador desde 1960 e incluyendo la respuesta al incidente fronterizo de 1981 en el que se había requerido la intervención diplomática de la OEA. Esto fue posible gracias a la convocatoria pública del presidente de Ecuador, Sixto Durán Ballén el 24 de enero de 1995, luego de algunos incidentes al comienzo del mes, pero antes de que hubieran tenido lugar las principales batallas.

Se convocó a una asamblea de emergencia de los países garantes del Protocolo de Río “para informarles de los incidentes fronterizos más reciente [y pedir] a esos países ayuda para resolver [los problemas]”.³² Dos días después, el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Galo Leoro Franco, confirmó la posición de su gobierno en el sentido de que el Protocolo estaba en vigencia, pero agregó que las imperfecciones del Protocolo habían causado incidentes.³³ Perú inmediatamente reconoció y recibió la declaración de Ecuador y además solicitó se convocara a los países garantes y se solicitara su cooperación.³⁴ En una semana los representantes de los países garantes se habían encontrado en Brasil, habían invitado a Ecuador y a Perú a participar y ambos habían aceptado.

Entre febrero de 1995 y septiembre de 1996, el proceso de pacificación llevado a cabo según los términos del Protocolo funcionó exitosamente en dos etapas vitales y fue bueno en la tercera, y eficiente en la final. La primera etapa consistió en reunir a las partes para que aceptaran un cese del fuego; no fue fácil completarla. La propuesta de cese incondicional del fuego al comienzo de las hostilidades presentada por Ecuador fue rechazada por Perú. Una

³¹ Embajada de Perú, *The 1995 Border Conflict*, 5.

³² “Voz de los Andes”, FBIS-LAT-95-017, 26 de enero de 1995, 54

³³ “AFP Quito”, FBIS-LAT-95-018.7, 27 de enero de 1995, 30

³⁴ Embajada de Perú, *The 1995 Border Conflict*, 4.

propuesta inicial satisfactoria para Perú presentada por un garante fue rechazada por Ecuador, y la lucha continuó. Cuando las limitaciones militares de Perú se hicieron más evidentes, particularmente la difícil línea de aprovisionamiento, ese país tomo la inusual iniciativa de anunciar un cese de fuego unilateral. Esto fue subsecuentemente aceptado por Ecuador y se transformó en la base para la Declaración de Paz del 17 de febrero.

La Declaración de Itamaraty contenía seis previsiones:

1. Aceptación de la oferta del país garante de proveer un observador militar que custodiara la implementación del acuerdo y el efectivo cese de las hostilidades;

2. Inmediata y simultánea desmovilización de las tropas hacia ubicaciones especiales bajo la supervisión de los países garantes;

3. La recomendación, de los países garantes, de desmilitarizar totalmente la zona;

4. Recomendaciones geográficas aplicables a la desmovilización y desmilitarización de la zona;

5. Inmediato compromiso de retiro de tropas a lo largo del área de frontera donde no han ocurrido enfrentamientos;

6. Iniciación de discusiones entre Perú y Ecuador para encontrar una solución a los problemas, una vez que el cumplimiento de las disposiciones 1 a 5 haya restablecido la suficiente confianza mutua.³⁵

Aun cuando el acuerdo de paz de Itamaraty había sido firmado por ambas partes y por representantes de los países garantes, continuaron los enfrentamientos armados a lo largo de la porción de frontera en disputa. Esto hizo necesario que las partes reafirmaran su compromiso en Montevideo, el 28 de febrero, cuando los representantes de los países involucrados se reunieron para la asunción del presidente del Uruguay. Sólo después de esta declaración las hostilidades cesaron, lo que después le permitió a la misión

³⁵ *Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú*, traducido por el autor.

militar de observadores (MOMEPE) propuesta por los garantes a Perú y Ecuador, poder organizarse y cumplir con sus tareas.³⁶

Ahora podía comenzar la etapa número dos, logrando la desmovilización de las fuerzas, su retiro del área en disputa, y el establecimiento de una zona desmilitarizada. En los meses siguientes, la misión pudo llevar a cabo todas sus objetivos, no sin tener que superar numerosos y serios problemas que se interpusieron en su camino.³⁷ El retiro de las fuerzas de Perú y Ecuador de las fronteras comenzó a fines de marzo, el retiro de las unidades militares del área en litigio se completó, con la verificación de la MOMEPE a mediados de mayo, y una zona desmilitarizada de 528 kilómetros cuadrados meticulosamente trazada entró en vigencia a principios de agosto.³⁸ En octubre los representantes diplomáticos de las partes, los garantes y los representantes militares de Perú y Ecuador con la MOMEPE pudieron expresar su particular satisfacción por los progresos que se habían obtenido.³⁹

Habiendo completado satisfactoriamente la primera y la segunda etapa en el tiempo acordado, los encuentros programados por Lima y Quito al comienzo del año 1996 para implementar la sección sexta de la Declaración de Itamaraty podían avanzar según lo planeado. Esto marcaba la tercera y última etapa, en la que las partes se sentaron a trabajar juntas en una solución permanente para el problema, comenzando con los aspectos formales para

³⁶ Ver Glenn R. Weider, "Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to crisis", Trabajo preparado para ser presentado ante la Conferencia sobre intentos multilaterales para la pacificación y democratización en el hemisferio, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, FL. 11-13 de abril, para una descripción detallada de la misión MOMEPE. Parte de este trabajo está en: "Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis" *Joint Forces Quarterly*, primavera de 1996, 52-58.

³⁷ Ver Weidner 1996. La significación a nivel diplomático de la misión MOMEPE y la interacción de sus miembros con representantes de los militares ecuatorianos y peruanos no puede ser sobreestimada. A pesar de múltiples obstáculos se hicieron progresos substanciales en la dimensión militar de la situación aún cuando el sector civil tuvo que luchar con cuestiones de procedimiento. Los primeros logros de la misión MOMEPE le dieron al acuerdo de paz multilateral mucho de su impulso en 1995 y al comienzo de 1996. Estos logros son presentados en detalle en las descripciones de Weidner.

³⁸ Marcella, *op. cit.*, 1-2.

³⁹ *Declaración de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y de los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú sobre los avances en el proceso de paz*, Brasilia, 8 de octubre de 1995.

luego pasar a las cuestiones de fondo. En este punto los garantes tenían la esperanza de haber podido generar el impulso suficientes para elaborar una solución antes de las elecciones nacionales del 7 de mayo de 1996 en Ecuador. El 17 y el 18 de enero el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Galo Leoro, se entrevistó en Lima con su colega peruano, Francisco Tudela, y también con los representantes de los países garantes. Este encuentro, como se anticipara, se centró en cuestiones de forma, con “acuerdo en continuar el proceso de paz, la sede de los debates, la estructura de las delegaciones, la naturaleza confidencial de las conversaciones, el rol de las naciones garantes y la necesidad de extender la influencia de la MOMEPE”.⁴⁰

El 22 y 23 de febrero, las partes se reunieron nuevamente en Quito para continuar debatiendo las cuestiones de forma. Este encuentro tuvo lugar después de que hubieran ocurrido otras reuniones - de representantes militares del Perú y Ecuador en el área en conflicto el 10 y el 11 de febrero con relación a un pacto de no agresión y prohibición de una carrera armamentista; y un encuentro de las partes con los garantes en Brasil en ocasión de conmemorarse el primer aniversario del cese del fuego.

Desafortunadamente, la frecuencia de los encuentros no sugirió movimientos más rápidos o significativos hacia un acuerdo final, aunque sirvieron al propósito de ser un mecanismo de construcción de confianza. Hubo acuerdo en lo que respecta a la creación de una comisión bilateral para prevenir la compra de armas, en un grupo de trabajo conjunto para promover la seguridad y estabilidad en apoyo de las negociaciones diplomáticas, y en medidas tendientes a disminuir el riesgo de enfrentamiento entre las tropas a lo largo de la frontera.

Sin embargo, a comienzos de marzo los países dieron un paso significativo al intercambiar listas donde se enumeraban las diferencias de fondo⁴¹ que quedaban por resolver en relación a sus fronteras mutuas. Para Ecuador éstas incluían lo siguiente:

“1. Parcial inejecutabilidad del Protocolo de Río debido a la ausencia de una divisoria de aguas entre el río Zamora y el río Santiago.

Libre acceso y soberanía ecuatoriana sobre el Marañón-Amazona.

⁴⁰ Como lo informara NotiSur, 2 de febrero de 1996, tomado de Internet.

⁴¹ Esta es la traducción del autor de *impases substentes*. El punto de vista del embajador Ponce es que la traducción no capta la sutileza del término, una innovación de parte de los garantes en la Declaración de Itamaraty, que permite tanto a Perú como a Ecuador ir más allá de los legalismos de sus interpretaciones individuales. Su opinión es que *impases substentes* ayuda a la aceptación por ambas partes. Una comunicación personal con el autor el 22 de agosto de 1996, 2

2. Problemas de demarcación de fronteras:

- a. El sector Cuzumaza-Bambuiza/Yaupí
- b. El sector Lagartococha-Guepí.

3. Problemas producidos debido a que las líneas de demarcación entrecruzan los ríos.

Problemas en el río Napo en el sector Yasuní-Aguarico.

4. El canal Zarumilla”.⁴²

Perú enunció sus diferencias de fondo de la siguiente manera:

“Para Perú, como Ecuador sabe, la frase “resolución perdurable de las diferencias de fondo” significa completar la demarcación de la línea de frontera como se establece en la sección VIII del Protocolo de Paz, Fraternidad, y Fronteras suscrito en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942, de conformidad con sus disposiciones complementarias y con el Laudo Arbitral Brasileño del Capitán Braz Días de Aguilar.

Para Perú existen dos sectores en la frontera donde se ubican las diferencias:

1. En el sector Lagartococha:

- a. La naciente del río Lagartococha-Güepí

2. En la Cordillera del Cóndor:

- a. Entre la demarcación de la frontera Cunhuime Sur, punto D mencionado en el informe de Días de Aguilar (en la Cordillera del Cóndor desde el punto a lo largo de la elevación del territorio Zamora-Santiago donde la estribación sobresale) y la demarcación de la frontera 20 de noviembre.

- b. Entre la demarcación de la frontera Cusumasa-Bumbuisa y la confluencia de los ríos Yaupí y Santiago”.⁴³

Según el proceso avanzaba, sin embargo, las tensiones aumentaban entre demandas y contrademandas de sobrevuelos, movimiento de tropas e incursiones

⁴² Ministerio de Relaciones Exteriores República del Ecuador, Ecuador: *Impases subsistentes* (Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, 23 de febrero de 1996). Publicado el 6 de marzo de 1996. Traducido por el autor.

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores, República del Perú, *Ayuda Memoria: Desacuerdos sobre demarcación de la frontera* (Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, nd.). Publicación con fecha 6 de marzo de 1996. Traducido por el autor.

en zonas desmilitarizadas. Aun así, los encuentros entre las partes y los garantes para elaborar las alternativas para ocuparse de las listas de diferencias, continuaron en Buenos Aires el 18 y 19 de junio, y en Santiago a mediados de octubre. El objetivo de esos encuentros era tener a las partes elaborando una estructura específica de procedimientos aceptables que aumentaran las posibilidades de un rápido progreso en la resolución de las diferencias de fondo en sí mismas en diciembre de 1996 o enero de 1997 en un encuentro a celebrarse en Brasilia.⁴⁴

Cumplir con este cronograma no será fácil. Se presentan dos grandes obstáculos a sortear a partir de septiembre de 1996. Uno es de forma: ¿puede encontrarse un mecanismo, tal como una forma externa de revisión y arbitraje que asegure la resolución definitiva, aún si las partes no se ponen de acuerdo entre sí? El otro obstáculo es de fondo. Ambas listas, la de los peruanos como la de los ecuatorianos, con las diferencias que subsisten contienen un punto que parece no ser negociable.

De la lista peruana, resolver el problema significa "completar la demarcación de la frontera como se estableció [en] el Protocolo de Río". Por otra parte la lista de Ecuador incluye la afirmación de que el Protocolo de Río es "parcialmente inejecutable" y que Ecuador debe tener "acceso libre y soberano" al Marañón-Amazonas. Se cree que Perú ha comunicado a los países garantes su intención de no negociar estos puntos.⁴⁵ En este punto

⁴⁴ Para una información detallada sobre estos temas y otros relacionados con el proceso de paz y el rol de los garantes, así como también para la provisión de copias de varios documentos relevantes, el autor está en deuda con el Representante Garante de los EE:UU, Embajador Luigi Einaudi, y su Asistente Especial, Lynn Sicaid, a quien el autor entrevistó el 2 de abril y el 28 de junio de 1996.

⁴⁵ El Embajador de Perú Eduardo Ponce ofrece una reflexión (no oficial) personal que nos ayuda a entender porqué Perú insiste en esa no-negociabilidad. Desde su punto de vista, el obstáculo principal para una resolución definitiva del problema es su politización a medida que pasa el tiempo, con una concomitante desvalorización de los parámetros jurídicos - especialmente un tratado formal de fronteras y una decisión arbitral (el laudo de Braz Dias de Aguilar) los cuales fueron ambos aceptados por Perú y Ecuador y casi completamente ejecutados. La designación final y definitiva de la frontera en las áreas donde todavía no está demarcada requiere nada menos que la aplicación objetiva de los instrumentos legales internacionales que éste establece en primer lugar. En este contexto la posición de Ecuador constituye una continua violación de los acuerdos internacionales en vigencia y es la principal fuente de los conflictos bilaterales recurrentes, una perspectiva que, en la opinión del embajador Ponce, es muy desestimada por los académicos que han estudiado el tema, incluyendo al autor. Diseñado y resumido de párrafos de una carta del 22 de agosto de 1996 del embajador Ponce dirigida al autor, 2-3, traducción del autor.

parece que ambas partes han adoptado, por lo menos para consumo del público, una posición no negociadora en, al menos, una cuestión crítica que podría dejar a los garantes con poco espacio de maniobra para sus continuos buenos oficios.

Sin embargo el proceso contemplado en el acuerdo de 1995 está en marcha. Esto indica que, pronunciamientos públicos aparte, continúan los progresos, aunque más lentamente de lo que los garantes desearían. Ellos han esperado hacer los progresos suficientes para posibilitar a las partes encontrar una solución antes de las elecciones nacionales del 19 de mayo de 1996 en Ecuador. Pero esto parece no ser posible. Como resultado, el impulso del primer momento se perdió en el curso del período electoral de Ecuador (el cual incluyó una puja final entre los dos principales candidatos a presidente, Jaime Nebot y Abdalá Bucaram, el 7 de julio, resultando éste último triunfante) y no ha sido completamente recuperado desde septiembre. Aún así el ajustarse a un esquema de interacción regular ayuda a mantener un impulso positivo en los futuros debates que pueden provocar en algún momento una ruptura.

A pesar de los múltiples desafíos a enfrentar, los garantes han tenido más éxito recientemente que desde la mitad de 1940. ¿Por qué sucede esto? Es la conjunción de varios factores. En primer término, los garantes han tomado su responsabilidad con seriedad. Ellos están comprometidos a hacer todo lo posible para solucionar el problema en forma definitiva, y han estado dispuestos a poner las energías y recursos necesarios para el logro de tal fin. En segundo lugar, el grupo de garantes incluye profesionales de alto nivel que están muy bien considerados por sus colegas y son tomados seriamente por las partes. En tercer lugar, los representantes de los garantes son informados para que brinden personalidad, conocimientos compatibles y complementarios a sus debates. Aunque los EE.UU. parece ser el país garante más interesado en una solución rápida, y Brasil el más dispuesto a dejar que el proceso por la vía diplomática se desarrolle a su propio ritmo, se dice que todos parecían brindar menos del tiempo programado en las agendas de política exterior de sus respectivos países a la mesa de negociaciones. Además los garantes han desarrollado una actitud positiva de afinidad que les impide avanzar como una estructura única en sus interacciones con las partes. Finalmente, Ecuador y Perú tienen sus propias razones en esta ronda de negociaciones para estar dispuestos a aceptar ayuda externa. Perú parece creer que los garantes favorecerán su interpretación basada en el derecho internacional de la solución más apropiada, y Ecuador parece ver alguna posibilidad real en

que la decisión de una tercera parte en favor de su posición sea el resultado de este proceso de negociación.⁴⁶

Una hipótesis de los acuerdos de paz multilaterales o de las iniciativas para la restauración de la paz es que no es posible una solución definitiva a menos que las partes involucradas estén dispuestas a permitir a los otros participantes que los ayuden a encontrar una solución. El punto controversial para Ecuador es el acceso libre y soberano al Amazonas, y para Perú, la demarcación de la sección restante de la frontera. Hasta que no se pueda resolver este impasse, los garantes no pueden cumplir su misión.

Para superar este problema, se han manejado varias propuestas entre las partes y los garantes. Una propuesta incluye un compromiso para una demarcación final de la frontera a lo largo de la Cordillera del Cóndor con el establecimiento simultáneo de puertos libres y/o ciudades en ambos lados de la frontera, posiblemente al norte del río Morona. Estas ciudades-puerto tendrían acceso libre mutuo e incluirían la construcción de una ruta que los comunicaría en todas las estaciones. Otra propuesta proveería el establecimiento de un parque internacional y una reserva forestal en el área en disputa que podría ser administrada por las partes en forma conjunta. Otras alternativas incluyen someter el impasse a un arbitraje realizado por una tercera parte designada por los garantes y, una alternativa menos ambiciosa, implica el reconocimiento de la imposibilidad de encontrar una solución final en el momento actual y mantener una misión militar del tipo MOMEPE hasta que las circunstancias sean más auspiciosas.⁴⁷ A partir de septiembre de 1996 EE.UU. planea postergar su misión militar MOMEPE hacia fines de año, en consecuencia será necesario hacer algunos ajustes para que esa última alternativa sea viable (posiblemente mediante la expansión del rol de Brasil como coordinador de la MOMEPE).

En el análisis final, como el Protocolo lo deja ver claramente, es una cuestión de las partes decidir cómo resolver sus disputas. De todas maneras, los países garantes cumplen un rol vital en este proceso. Sin la participación de los representantes de los EE.UU., Brasil, Chile, y la Argentina en todas las etapas del proceso diplomático - y sin la MOMEPE del lado militar - es bastante difícil pensar que se encuentre una solución permanente para el problema de

⁴⁶ Estas son las conclusiones del autor basadas en entrevistas-conversaciones con algunas de las partes involucradas, con colegas que están estudiando algún aspecto del proceso, y en comentarios de lo publicado. Ninguna deberá ser atribuido a un individuo en especial.

⁴⁷ Las mismas observaciones y condiciones se ajustan al referido en la nota 36.

fronteras de más larga data y más difícil de tratar de América latina. Con la participación de los garantes un acuerdo parece una posibilidad real.

Conclusión

En esta etapa del proceso, la respuesta a la cuestión central planteada en la introducción en relación a si se podía encontrar una fórmula que ayudara a los mecanismos multilaterales del Protocolo de Río a elaborar una solución permanente a la disputa fronteriza, es: tal vez. Se han hecho progresos significativos y todos los participantes trabajaron diligentemente para dar una solución definitiva al problema. A pesar de lo cual quedan importantes obstáculos por resolver. La última milla en una maratón suele ser la más difícil para todos los participantes.

A pesar de que Ecuador y Perú todavía tienen que encontrar una resolución mutuamente aceptable parece apropiado tomar nota de un número de lecciones aprendidas en este proceso de pacificación multilateral en los términos del Protocolo de Río. Estas son las siguientes:

1. Los procedimientos específicos para lograr la paz variarán de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso y teniendo en cuenta el más amplio contexto en que tengan lugar. El Protocolo de Río fue redactado cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a las costas del Hemisferio occidental. Entonces los EE.UU. en particular estaba especialmente ansioso por ayudar a resolver la disputa lo más rápido posible. Además, la respuesta al conflicto Perú-Ecuador de 1941 en aquél momento fue la última de varios ejemplos de iniciativas multilaterales de pacificación ad hoc en América Latina en los años '20 y '30 y parecía muy apropiada en aquél contexto.

2. El objetivo invariable en una situación conflictiva entre o dentro de Estados es encontrar una solución pacífica. No es deseable ni necesario insistir sobre los mecanismos particulares necesarios para lograrlo. Las partes involucradas deberían recurrir a todos los métodos que consideren que pueden funcionar. En su momento el mecanismo del Protocolo de Río parecía proveer una forma razonable y mutuamente satisfactoria para resolver las disputas, aún cuando incluía el novedoso componente de continuar con el compromiso de los garantes.

3. Mientras muchas iniciativas de pacificación unilaterales tienden a centrarse en conflictos internos, hay un número no resuelto de disputas fronterizas en la región y en todo el mundo, con la potencialidad de estallar en un conflicto abierto. Un mecanismo multilateral para concentrarse en la

prevención mediante los buenos oficios y la mediación podría evitar el largo, complejo, y costoso desenlace que caracteriza el caso Perú-Ecuador.

4. Las dinámicas de interacción a desarrollarse entre las partes dentro del mecanismo multilateral es una consideración crucial. La recopilación histórica de los esfuerzos externos para ayudar a solucionar la disputa Perú-Ecuador sugiere que los fracasos son en parte el resultado de problemas dentro o entre las potencias amigas en sí mismas, desde desencuentros personales hasta programas nacionales que están más allá de proveer una asistencia efectiva a las partes.

5. El desafío planteado en el contexto de múltiples puntos de coordinación, clarificación y programación del Protocolo de Río ha complicado en forma considerable el proceso diplomático. Este arreglo particular compromete a los cuatro gobiernos garantes, a las dos partes del conflicto, y a cinco embajadas en cada uno de los seis países, creando situaciones extraordinariamente complejas y tensiones inevitables en el curso de la interacción entre más de 34 individuos y sus equipos. Mientras este laberinto de puntos de contacto es verdaderamente atemorizante, poner la responsabilidad principal para ocuparse de la situación más reciente en manos de los designados representantes de los garantes hace los problemas más manejables. Esto también sirve de lección para otras iniciativas de pacificación, tengámoslo en cuenta.

6. No es posible arribar a una solución final, como la experiencia de otros procesos de resolución de conflictos nos hacen recordar, sin la predisposición a encontrar un punto de equilibrio mutuamente satisfactorio para los protagonistas del conflicto. En esta cuestión yace la dificultad de la disputa fronteriza Ecuador-Perú. Cada una de las partes tiene una perspectiva diferente con un objetivo último diferente. Insistir en lograr máximos logros en este caso sólo puede sembrar las semillas de futuras confrontaciones. Ambas partes de éste y otros conflictos pueden esperar resolver sus problemas solamente si cada una está dispuesta a comprometerse en áreas no vitales para sus intereses nacionales objetivos.

7. Aunque ninguna de las partes puede todavía ver el camino para encontrar un acuerdo en el problema de fronteras, ambos presentaron, en cada oportunidad, grandes restricciones de terminar en un conflicto armado. Mientras que las fuerzas fueron movilizadas a lo largo de la frontera, las luchas se limitaron concretamente a la zona en litigio. Esto sugiere una muy baja tendencia a una confrontación a gran escala en el futuro, cualquiera sea la retórica excesiva del momento y la apertura de las partes a recibir ayuda externa, en este caso dentro de los mecanismos establecidos por el Protocolo de Río.

Las partes vacilaron en sus esfuerzo antes -en varias ocasiones- y también en esta ocasión. El contenido emocional de la disputa para Ecuador y Perú es alto y el peso de la historia es grande, aún cuando algunas señales sugieren que ambas partes realmente desean dejar este problema atrás. Sin embargo las múltiples ocasiones desperdiciadas en el pasado han creado dudas. Una mala elección del momento oportuno, protestas populares, o cambios de gobiernos fueron obstáculos en el pasado, y podrían serlo nuevamente. En esta ocasión la preocupación se centra en un posible cambio de posición por parte de Ecuador en los próximos debates sobre el tema de fronteras debido a las elecciones nacionales del 1996 en ese país y un nuevo gobierno en ejercicio. A partir de septiembre, sin embargo los primeros signos fueron positivos. El presidente electo Bucaram visitó la frontera inmediatamente después de su triunfo en las elecciones de julio y proclamó su deseo de resolver el problema tan rápido como fuera posible. Mantuvo la administración del Ministro de Relaciones Exteriores, Galo Leoro, al menos hasta mayo de 1997, lo cual es una señal de interés del nuevo gobierno en la continuidad más que en el cambio en los debates por llevarse a cabo con Perú dentro de la estructura del Protocolo de Río. El encuentro inicial del Presidente Bucaram y el Presidente Fujimori en la Cumbre de Jefes de Estado de América Latina celebrada en agosto en Río de Janeiro fue positivo, y se planea una visita oficial del Presidente Bucaram a Perú a tener lugar en enero de 1997 -histórica por ser la primera.

Aún en medio de tan positivas señales, hay ciertas imprecisiones en relación a la fecha de iniciación de la administración Bucaram. La posibilidad de que este último ejemplo, de falta de sentido de la oportunidad, podría una vez más contribuir a evitar o limitar el tiempo del debate, no sugiere, sin embargo, que los acuerdos y los mecanismos para el mantenimiento de la paz creados por el Protocolo de Río no hayan cumplido funciones significativas en todos estos años. El Protocolo de Río y sus procedimientos han limitado en distintas formas a ambas partes en la disputa. Esto constituyó para Ecuador y para Perú una alternativa ante una guerra extrema. En esas ocasiones cuando la violencia armada estallaba o tenían lugar incidentes fronterizos, un cambio multilateral o del Protocolo sirvió para limitar su expansión y para ayudar a restituir una situación más normal.

Además, el Protocolo, con la demarcación de fronteras establecida en 1940, ayudó a ambos países a ejercer una suerte de autolimitación, en la práctica, cada vez que surgían los problemas, a pesar de lo encendido de su retórica, ofreciéndole la opción de limitar las actividades militares a la pequeña porción de la frontera y sus cercanías.

Además, la disponibilidad del Protocolo ofreció a Perú durante el curso

de este último estallido de hostilidades, un mecanismo multilateral preexistente para trabajar sobre el reconocimiento público de ese país del problema con Ecuador concerniente a las fronteras y la necesidad de mantener conversaciones entre las partes con la ayuda de los garantes.

La razón por la cual esta disputa ha sido tan difícil de resolver tiene múltiples componentes, al menos dos de ellos, que merecen una mayor atención. Uno se refiere a la naturaleza del proceso político que tiene lugar en cada país. Aunque el axioma que supone que las democracias no tienden a entrar en guerra entre sí puede ser por lo general cierto, no nos ayuda demasiado para comprender el caso Ecuador-Perú.⁴⁸ La mayoría de los países latinoamericanos no han tenido democracias estables por años. Muchos no han librado guerras entre ellos, al menos no todavía en el siglo veinte. En el momento de producirse los dos estallidos recientes de mayor importancia, así como también al momento de estallar la guerra de 1941 ambos países tenían gobiernos civiles elegidos.⁴⁹ En 1981 y 1995 la opinión pública se expresaba a través de los partidos, los sindicatos, y una prensa libre ejercía presión adicional sobre los líderes y representantes tanto en Perú como en Ecuador para que tomaran una posición inflexible. Las relaciones entre los civiles y militares en ambos países eran bastantes complicadas debido a un sin número de razones, incluyendo gobiernos elegidos ansiosos de tomar esa posición y dispuestos a cumplimentar las demandas de las fuerzas armadas deseosas de llevar a cabo sus misiones militares en la forma que ellos consideraban adecuada.

Presiones de tal naturaleza hacen mucho más difícil llegar a cualquier acuerdo negociado. Se puede considerar, entonces, que la democracia ha complicado más que facilitado o prevenido los conflictos para Perú y Ecuador, contribuyendo a interacciones que han tendido a endurecer posiciones más que ayudar a los líderes electos a encontrar un punto de equilibrio en un acuerdo. En esta tipo de situación, las expresiones de ferviente nacionalismo pueden, y con frecuencia sirven, como vehículo para avances en la política interna para aquellos líderes sin poder y como mecanismo de supervivencia

⁴⁸ Entre otros, Samuel Huntington, *The third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991) modificado en Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and War", *Foreign Affairs*, 74:3, mayo-junio de 1995, 89-95.

⁴⁹ Marcella 1995, debatido extensamente, 8-13 e incluye con Mansfield and Snyder las democracias parciales o no consolidadas de las del tipo presentes en Ecuador y Perú son diferentes de las democracias maduras y estables, las cuales no están basadas en proposiciones de guerra.

para aquellos líderes que están en el gobierno.

De todos modos una polarización en la dinámica de tal naturaleza puede además favorecer alguna clase de ayuda de un país amigo, y es aquí que el rol de los garantes puede ser significativo y hasta decisivo. Habiéndose comprometido a respetar lo acordado por ambas partes en el desenlace del conflictivo proceso de resolución del año 1995, los garantes todavía pueden encontrar una vía de acuerdo que cada una de las partes puede aceptar. En ese contexto, las democracias instauradas pueden ser un verdadero aliado porque éstas legitiman el rol del liderazgo político en ambos países y les facultan para tomar decisiones que ellos consideran son lo mejor para los intereses de sus naciones. Los garantes según el Protocolo además brindan un apoyo positivo a las decisiones tomadas por las partes - y pueden servir como freno para los sectores de oposición internos de cada una de ellas ayudando a clarificar situaciones creadas entorno de los dos gobiernos electos.

El otro componente que merece más atención y que contribuye a un mejor entendimiento por nuestra parte del por qué ha sido tan difícil para Perú y Ecuador llegar a un acuerdo final es lo que podría ser llamado el peso de la historia. Los orígenes del conflicto limítrofe se remontan al período colonial español e incluyen repetidas, si bien adecuadas pero infructuosas, iniciativas de resolución que abarcan toda la trayectoria que cada país tiene como nación independiente. Los gobiernos cambiaban en los momentos decisivos, la reacción popular limitaba a los negociadores, los mediadores que intervenían desde el exterior, así como los árbitros, a veces tenían sus propias agendas, o el sentido de urgencia no era simultáneo dentro de ambos gobiernos. Cuanto más se extendía el tiempo durante el cual el conflicto quedaba sin resolución más irritante se volvían las disputas. Como todos sabemos, sin embargo, la historia no es inmutable. Los cambios pueden ocurrir y por cierto ocurren a través de los tiempos. Una fuente generadora de cambios es la población que toma cada vez más conciencia y está cada vez mejor informada, y en consecuencia no es tan susceptible de ser manipulada. Las encuestas de opinión sugieren, por ejemplo, que una significativa pluralidad de ecuatorianos desea ver la disputa resuelta en forma pacífica y no están consustanciados en forma irrevocable con un acuerdo territorial. Otra razón para los cambios es la presencia de líderes políticos esclarecidos en un momento decisivo lo suficientemente firmes en sus convicciones para lograr que la decisión tomada sea definitiva en un modo que no sacrifique los legítimos intereses y necesidades de sus países. Tanto Ecuador como Perú han evolucionado en estas áreas y parecen estar ahora más cerca que nunca del umbral de la decisión definitiva desde 1940. Los continuos buenos oficios de los garantes en este particular momento de decisión puede brindar el empuje adicional

necesario para ayudar a las partes a resolver esa disputa de larga data en forma definitiva.

Bibliografía

Libros y Monografías

ALLISON, GRAHAM T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little Brown, 1971).

CHILD, KACK. *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels among Neighbors* (New York: Praeger, 1985).

HUNTINGTON, SAMUEL P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1993).

JAMES, PRESTON E. *Latin American*, 3ra. edición (New York: Odyssey Press, 1959).

KRIEG, WILLIAM L. *Ecuadorian-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, Enlarged to Include the Paquisha Incident (1981)*. 2da. Edición (Washington, D.C.: EE.UU.: Departamento de Estado, 1986).

MARCELLA, GABRIEL. *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications of the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War* (Carlisle, P.A: Strategic Studies Institute, 24 de Noviembre de 1995).

MCBRIDE; GEORGE MCCUTCHEN, *Ecuador-Peru Boundary Settlement, Informe a la Secretaría de Estado* (Washington, D.C., escrito a máquina, 1949).

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Frontera peruano-ecuatoriana: El laudo arbitral de Braz Dias de Aguilar, Repertorio Documental, Edición Especial, 40^a Aniversario de la Academia Diplomática del Perú* (Lima: Academia Diplomática del Perú, 1996).

ST. JOHN, BRUCE, *The Foreign Policy of Peru* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1992).

TOBAR DONOSO, JULIO y ALFREDO LUNA TOBAR, *Derecho territorial Ecautoriano*, 4^a edición (Quito; Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994).

WOOD, BRYCE. *The United States and Latin American Wars, 1932-1942* (New York: Columbia University, Press, 1966).

Artículos y Ensayos

ADRIANZÉN, ALBERTO. "Vecinos y algo más", *Quehacer* (Lima), 93, enero-febrero 1995, 27-32.

- AVERY, WILLIAM P: "Origins and Consequences of the Border Dispute between Ecuador and Peru", *Inter-a-American Economic affairs*, 38:1, verano 1984, 65-77.
- BEAUMONT, MARTÍN. "Una historia diferente", *Quehacer*, 93, 33-38.
- BELAÚNDE MARTÍN M. "¿Itamaraty: Realidad o ficción del protocolo?" *Oiga* (Lima) 731, 20 de febrero de 1995, 36-37 ss.
- BONILLA, ADRIÁN. "Ecuador-Perú: National Interests and Political process of the 1995 Armed Conflict", ensayo presentado a la 19ª International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C., 28-30 de septiembre de 1995. Publicado en Nueva Sociedad (Caracas), No.143, 1996.
- BURGOS, HERNANDO. "El gran viraje", *Quehacer*, 93, 5-26.
- BUSTAMANTE, FERNANDO "Ecuador: Putting and End to the Ghosts of the Past?", *Journal of Intern American Studies and World Affairs*, 34:4. invierno 1992-1993, 195-223.
- CASTRO, JAVIER, "The Border Dispute Between Ecuador and Peru", Work for Distinction Paper, Boston University, abril 1996.
- DE LA JARA, ERNESTO, et al. "Conflicto con el Ecuador: La Paz a prueba", *ideéle* (Lima), Instituto de Defensa Legal, 72, febrero-marzo de 1995, 14-68.
- GONZALEZ POSADA, LUIS. "Ecuador construye Tiwinzas diplomáticas", *Oiga*, 736, march 17, 1995, 20-23.
- GULLO, MARCELO, "Respuesta al Embajador americano" *Si*, 469, marzo 18, 1996, 4-13.
- HEY, JEANNE A.K., "Ecuadorean Foreign Policy since 1979: Ideological Cycle of a Trend towards Neoliberalism", *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs*, 37:4, invierno 1995, 57-88.
- LUNA TOBAR, ALFREDO, "vigencia e inejecutibilidad del Protocolo de 1942", *Revista de la Academia Diplomática*, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, No.1, mayo 1996, 9-32.
- MANSFIELD, EDWARD and JACK SNYDER, "Democratization and War", *Foreign Affairs*, 74:3. mayo-junio 1995, 79-97.
- MERCADO JARRÍN, EDGARDO. "El conflicto con el Ecuador: La guerra focalizada en las cabeceras del Cenepa", *Defensa y desarrollo nacional* (Lima), Centro de Altos Estudios Militares (CAEM); 14:15, diciembre de 1995, 69-114.
- PALMER, DAVID SCOTT, "Peru's Persistent Problems", *Current History*, 89:543, enero 1990, 5-8 ff.
- PALMER, DAVID SCOTT, "National Security", in Rex A. Hudson, ed., *Peru: A Country Study*, (Washington D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 1993), 259-318.
- ROZAS, MARÍA CECILIA. "Peru and Ecuador: Sources of Conflict and Prospects for Peace", Trabajo de investigación, Georgetown University, julio 1996.
- ST. JOHN, BRUCE. "Conflict in the Cordillera del Condor: The Ecuador-Peru Dispute". *Boundary and Territorial Briefing* (Durham, England); International Boundaries Research Unit (IBRU): [1996].

SHIFTER, MICHAEL. "Now for the Hard Part", *Hemisfile*, 6:3, mayo-junio 1995, 1-2 ff.

WIARDA, HOWARD J. "Towards a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model", *World Politics*, 25 de enero de 1973, 206-235.

WEIDNER GLENN R. "Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis", Trabajo preparado para presentar en la Conferencia sobre Mecanismos Multilaterales para la Pacificación y Democratización en el hemisferio, Norte-Sur centro, Universidad de Miami, FL, 11-13 de abril de 1996.

WEIDNER GLENN R. "Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis", *Joint Force Quarterly*, primavera 1996, 52-58

Documentos y publicaciones gubernamentales

Embajada de Ecuador. The Ecuadorean-Peruvian Territorial Problem (Washington, D.C.: Embajada de Ecuador, marzo 1995).

Embajada de Perú. The Peruvian-Ecuadorean Border Conflict (Washington, D.C.: Embajada de Perú, marzo 1995).

1995

25 de enero

Declaración (Países garantes del Protocolo de Río ofrecen ayuda a las partes en conflicto).

13 de febrero

Comunicado Oficial No. 06/95 (Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú de cese del fuego unilateral)

17 de febrero

Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú

28 de febrero

Declaración de Montevideo

8 de octubre

Declaración de los países garantes del protocolo de Río de Janeiro de 1942 y de los vicescancilleres del Ecuador y del Perú sobre los avances en el proceso de paz

1996

18 de enero

Comunicado de prensa (comunicado del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú haciendo una reseña de la primera ronda de conversaciones entre Perú y Ecuador según lo establecido en el artículo 6 de la declaración de paz de Itamaraty).

11 de febrero

Declaration of Commitment to Peace between Ecuador and Perú by the Guarantor Nations Armed Forces (Para procurar facilitar eventuales progresos realizados por los militares de las partes en conflicto en el apoyo al proceso de paz)

23 de febrero

Acuerdo (declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador reseñando brevemente la segunda ronda de conversaciones entre Ecuador y Perú según lo establecido en el artículo 6 de la Declaración de paz de Itamaraty)

6 de marzo

Ecuador: Impases subsistentes (declaración del Ministro de Relaciones Exteriores en relación a los obstáculos que entorpecían una resolución pacífica del conflicto fechado 23 de febrero. El 6 de marzo es la fecha de su publicación oficial

Ayuda Memoria: Desacuerdos sobre demarcación de la frontera (Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú mencionando los obstáculos que entorpecían la resolución pacífica del conflicto, sin fecha pero publicado el 6 de marzo).

CRONOLOGÍA HISTÓRICA CONFLICTO LÍMITROFE PERÚ-ECUADOR*

1542

Francisco de Orellana. Expedición a la Cuenca del Amazonas desde Cuzco y Muti vía el río Napo.

1717

Separación del Virreinato de Nueva Granada (incluyendo la Audiencia de Quito), desde el Virreinato del Perú (anulado en 1723 y restablecido en 1739).

1802

Cédula del rey de España separando muchos de los territorios transandinos del virreinato de Nueva Granada y la provincia de Quito y transfiriendo ésta al virreinato del Perú.

1822

Batalla de Pichincha (mayo 22) consolidando la independencia de Ecuador (como parte de la Gran Colombia).

1823

Joaquín Mosquera, comisionado por Simón Bolívar, cierra el tratado sobre límites con Perú estableciendo las fronteras sobre bases de *uti possedetis* como en 1809, pero no es ratificado por el Congreso de Colombia.

1824

Batalla de Ayacucho (de diciembre), consolidando la independencia del Perú.

1827

Primer solicitud de mediación a los EE.UU. del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú de mediador. Aceptada, pero el arribo bilateral (1829) es materia opinable.

* Preparado hasta 1981 de la 2da. edición de William L. Krieg. De *Ecuadorean-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, Enlarged to Include the Paquisha Incident (1981)*, (Washington DC: U.S. Department of State, 1986. Los hechos posteriores son extraídos de la información de los diarios.

1829

Batalla de Tarqui, fuerzas de Colombia vencen a Perú. Derechos de Guayaquil reafirmados.

1829

Tratado de Guayaquil, estableciendo fronteras como "las mismas del anterior Virreinato de Nueva Granada y Perú antes de sus independencias..." No formalizado debido a la separación de Ecuador de la Gran Colombia el 13 de mayo de 1830

1830

Protocolo Pedemonte-Mosquera, estableciendo al Marañón como el límite entre Ecuador y Perú, pero nunca ratificado por el congreso.

1832

Tratado Pando-Noboa, reconociendo los límites existentes" hasta que se concluya un acuerdo fijando los límites.

1859

Perú ocupa Guayaquil en guerra con Ecuador

1860

Tratado de Mapasingue, por el cual Ecuador reconoce los reclamos territoriales de Perú según la Cédula de 1832, pero cancelado por el congreso de ambos países en 1861.

1887

Tratado de Bonifaz-Espinosa, por el cual Ecuador y Perú acuerdan someter su disputa fronteriza al arbitraje del Rey de España, finalmente sin éxito.

1890

Tratado García-Herrera, el cual llega un compromiso en las fronteras, señalando un límite que aproxima territorios tradicionalmente bajo la jurisdicción de cada país. Ratificado por Ecuador, pero no por Perú. Ecuador lo revoca en 1894.

1904

Protocolo Valverde-Cornejo, revive la opción de arbitraje del rey de España, el hace recomendaciones que provocan la protesta popular en ambos países y cambian de arbitraje a mediación, y de España a los EE.UU., 1909).

1910

Esfuerzos de mediación de EE.UU., incluyendo Argentina y Brasil, propone finalmente el Arbitraje del Tribunal de La Haya, Perú acepta, Ecuador no.

1924

Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, por el cual las partes se reúnen en Washington para negociar, sometiendo las diferencias ya existentes al arbitraje del presidente de los EE.UU. Luego de una demora el presidente Roosevelt aceptó en 1934, y comienzos de 1936.

1936

Acta de Lima reafirmando el compromiso de acuerdo de 1924, manteniendo el status quo limítrofe "sin reconocimiento de derechos territoriales" durante ese periodo.

1936-1938

Negociaciones inconclusas entre las partes en Washington, con los buenos oficios de los EE.UU. y esfuerzos para expandir a una mediación multilateral a los mediadores de la guerra del Chaco.

1941

Guerra Perú-Ecuador (julio-septiembre), resultando una derrota decisiva para Ecuador.

1942

Protocolo de Río (enero 29) acuerdo de paz firmado por Perú y Ecuador, con los EE.UU., Argentina, Brasil, y Chile firmando también como países "garantes", aprobado por el congreso de Perú y Ecuador el 26 de febrero.

1942

Comisión Binacional Ecuador-Perú formada (junio) y desplazada al territorio para colocar las demarcaciones. Las diferencias técnicas se sometieron a la resolución de los garantes en 1944 y 1945. Las diferencias de fronteras al oeste se resolvieron.

1945

Braz Dias de Aguilar somete a decisión las diferencias de límites occidentales.

1947

Las fuerzas aéreas de los EE.UU., habiendo completado un relevamiento aéreo, entrega mapas a las partes (febrero)

1948

Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador (septiembre) ordena a los miembros de la comisión de demarcación interrumpir las tareas en la cordillera del Cóndor, ya que el mapa mostraba que no había una sola divisoria de aguas..”

1960

El presidente del Ecuador José María Velazco Ibarra declara, “El tratado de Río es nulo...” (agosto).

1981

Estallido de hostilidades entre Ecuador y Perú (enero) en el área en disputa de la cordillera del Cóndor, con la mediación de la OEA y los “países amigos” (los garantes).

1991

Nuevos incidentes fronterizos que llevan al “acuerdo de caballeros” entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Perú.

1992

Presidente Fujimori hace una primera visita oficial a Quito jamás realizada por un jefe de estado peruano (enero), seguida de dos viajes más durante el año.

1995

Un estallido de hostilidades de mayores proporciones en el área de frontera en disputa (enero), causa que ambas partes recurran a los buenos oficios de los países garantes según el Protocolo de Río.

CRONOLOGÍA DE LAS HOSTILIDADES CONFLICTO LIMÍTROFE PERÚ-ECUADOR*

1995

9 y 11 de enero

Escaramuzas entre patrullas militares peruanas y ecuatorianas.

24 de enero

Ecuador reconoce el Protocolo de Río y pide ayuda a los garantes.

26 de enero

Perú recibe la declaración de Ecuador y también pide ayuda a los garantes. Dan comienzo serios estallidos de hostilidades.

31 de enero

Los garantes se reúnen en Brasil. Invitan a Perú y Ecuador a participar, y ambos aceptan.

5 de febrero

Perú acepta la propuesta de cese de fuego de los garantes Ecuador no acepta.

13 de febrero

Perú declara el cese unilateral del fuego, Ecuador acepta.

17 de febrero

Las partes firman el acuerdo de paz de Itamaraty incluyendo a los garantes, pero los combates continúan.

28 de febrero

Terminan formalmente las hostilidades con la aceptación por ambas partes de la Declaración de Montevideo, reafirmando la validez del acuerdo de Itamaraty.

* Extraído de *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War* de Gabriel Marcella, (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 24 de noviembre, 1995); de "Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis", de Glenn R. Weidner. Trabajo preparado para ser presentado en la Conferencia sobre intentos multilaterales de pacificación y democratización en el hemisferio, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, Miami, FL. 11-13 de abril de 1996 y de información periodística.

10 de marzo

Acuerdo en cuestiones formales firmado en Brasilia por los garantes y las partes.

30 de marzo

Comienza el desplazamiento de las fuerzas peruanas y ecuatorianas.

30 de abril

Gran retirada de fuerzas de ambos bandos del área en disputa (90%).

3-13 de mayo

Retiro de todas las unidades del área en disputa, con la verificación de la MOMEPE, excepto de los puntos de concentración designados.

25 de julio

La MOMEPE establece una zona desmilitarizada, sin afectar los derechos territoriales de las partes en conflicto.

4 de agosto

Entra en vigencia una zona desmilitarizada de 528 m2..

5-6 de octubre

Encuentro celebrado en Brasilia por los funcionarios de los países garantes con los Viceministros de Relaciones Exteriores de Perú y Ecuador, expresando una particular satisfacción por los progresos alcanzados.

17 de noviembre

Declaración de la MOMEPE con referencia a la satisfacción por el progreso alcanzado al lograr un acuerdo de seguridad de coordinación directa entre las fuerzas militares de Ecuador y Perú sin que se registren incidentes.

27 de diciembre

Breve incursión fronteriza de las fuerzas de Ecuador, que Perú rechazó.

1996

2 de enero

Perú expresa su oposición al plan de Ecuador de adquirir aviones en Israel (K-Firs), con la aprobación de un país garante, los EE.UU., debido a que son de fabricados en EE.UU..

17-18 de enero

Encuentro en Lima de Perú y Ecuador, con la presencia de garantes representativos, para establecer mecanismos para continuar en la búsqueda de una solución pacífica.

22-23 de febrero

Encuentro en Quito de Ecuador y Perú, con los garantes, para avanzar en el proceso, incluyendo un acuerdo para someter a consideración la lista de las diferencias substantivas para llegar a un acuerdo.

6 de marzo

Publicación de la lista de las diferencias substanciales Perú reclama e trazado final de la línea de demarcación; Ecuador continua mencionando la inaplicabilidad del Protocolo a un área y solicita acceso soberano al Marañon - Amazona. Las partes acuerdan continuar el debate en breve, con los auspicios de los garantes.

18-19 de junio

Encuentro en Buenos Aires de Perú y Ecuador para continuar el debate sobre cuestiones de forma, con la presencia de los representante de los países garantes.

Mediados de octubre

Encuentro en Santiago de Ecuador y Perú para completar el debate por cuestiones formales, con la presencia de los representantes de los países garantes. Planes para reunirse en Brasil y continuar las conversaciones formales en diciembre de 1996 o enero de 1997.