

ROMÁN D. ORTIZ

# Ecuador-Perú: acuerdos para una paz definitiva

*A través de un detallado análisis de las raíces históricas del contencioso fronterizo entre Ecuador y Perú, el autor enmarca la dimensión y las potencialidades del “Acuerdo Global y Definitivo de Paz”, firmado en octubre de 1998. Si bien se logró una distensión efectiva del conflicto, todavía queda por recorrer el difícil camino de la reconversión de las estructuras políticas y militares que le dieron sustento por más de un siglo. La reforma de las fuerzas armadas y el más decidido fomento a una cultura de paz serán cruciales para la consolidación de los acuerdos alcanzados. En este sentido, la consolidación de la paz puede depender de que, en ambos países, se establezca un consenso entre las principales fuerzas políticas para asumir los acuerdos como una política de Estado.*

Román Ortiz es politólogo, experto en temas de seguridad en América Latina.

El 26 de octubre de 1998, los presidentes de Perú, Alberto Fujimori, y Ecuador, Jamil Mahuad, firmaron en Brasilia, ante una nutrida presencia de invitados internacionales, el denominado “Acuerdo Global y Definitivo de Paz”, que cierra el contencioso fronterizo entre ambos países. La importancia del acto no puede ignorarse. El convenio firmado en el palacio de Itamaraty, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores brasileño, fija la línea divisoria ecuato-peruana en el sector de la Cordillera del Cóndor, cuyo control provocó dos crisis armadas de importancia en 1981 y 1995. Pero además, el citado texto es el punto de llegada de un largo y conflictivo proceso de demarcación fronteriza entre ambos países, proceso que arrancó con su misma independencia. En cualquier caso, la firma de Brasilia no debe ser vista como el final del proceso de distensión entre Quito y Lima. Con los puntos básicos del contencioso ya acordados, todavía quedan por reconvertir las estructuras políticas y militares que sustentaron este largo conflicto. Solamente así será posible prevenir un futuro rebrote de la tensión bilateral y crear las condiciones para que ecuatorianos y peruanos puedan disfrutar de un “dividendo de la paz” que se materialice en la reducción de los gastos militares y el estímulo al desarrollo económico.

La principal aspiración del recién nacido acuerdo entre Ecuador y Perú es cerrar para siempre un conflicto que ha sido capaz de sobrevivir a una lista interminable de compromisos y esfuerzos de mediación, empujando una y otra vez a sus protagonistas a recurrir al uso de la fuerza.<sup>1</sup> De hecho, el trazado de la frontera común fue una de las causas que alimentaron una primera crisis entre Perú y la Gran Colombia –la confederación bolivariana integrada por Venezuela, Colombia y Ecuador–, que desembocó en un enfrentamiento bélico entre 1828 y 1829. Este primer conflicto, cerrado con la Paz de Guayaquil, dejó pendiente una serie de contenciosos territoriales que alimentarían en 1858 un nuevo choque bilateral combinado con una guerra civil a varias bandas dentro de Ecuador. El Tratado de Mapasingue de 1860, suscrito por el gobierno de Lima y uno de los caudillos ecuatorianos, tampoco zanjaría las discrepancias fronterizas y sería rechazado por el gobierno establecido en Quito al final del periodo de luchas internas.

A partir de entonces, se sucederían una serie de negociaciones inconclusas acompañadas de diversos esfuerzos de mediación y conciliación internacional, entre los que tendría particular importancia el frustrado laudo arbitral del rey de España en 1910. Un nuevo rebrote de tensión conduciría al enfrentamiento bélico de 1941, que se saldaría con una aplastante victoria militar peruana. Como consecuencia, la firma del Protocolo de Río en 1942, auspiciado por EE UU, Argentina, Brasil y Chile como garantes del proceso negociador, entregaría a Lima gran parte del territorio amazónico en disputa. Sin embargo, en 1951, el gobierno de Quito declararía parcialmente inejecutable este acuerdo, debido a que la orografía de la cordillera del Cóndor hacía imposible demarcar 78 kilómetros de frontera común en la forma en que había sido inicialmente prevista. Desde entonces, los incidentes y las crisis se sucedieron, mientras Ecuador sostenía que tenía derecho a un acceso libre y soberano al sistema fluvial del Marañón-Amazonas a través de ese sector fronterizo, y Perú rechazaba de plano esa posibilidad.<sup>2</sup>

Para no sumarse a esta lista de arreglos frustrados, el nuevo acuerdo ecuatoriano ha intentado dar un nuevo enfoque a la resolución del contencioso. Para empezar, el texto de Brasilia no es un convenio centrado únicamente en el contencioso limítrofe, sino una red de seis acuerdos que ofrece soluciones a distintos aspectos de la relación bilateral. Así, el “Acuerdo Global y Definitivo” contempla un compromiso para la fijación de la frontera terrestre común; pero también incluye

<sup>1</sup> Aunque desde la óptica peruana, existe una detallada narración del contencioso político-territorial entre ambos países en Félix Denegri Luna, *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*, Bolsa de Valores de Lima - Instituto Riva-Agüero, Lima, 1996. Este trabajo aborda los episodios clave de la confrontación, como son la guerra de Perú con la Gran Colombia (pp.77 y ss.); la crisis de 1858 (pp.165 y ss.) y el choque de 1941 (pp.269 y ss.). Un contraste con los principales puntos de la posición ecuatoriana se puede encontrar en: Ministerio de Relaciones Exteriores, *El problema territorial ecuatoriano-peruano. Del conflicto del Cenepa a la búsqueda de la paz*, Quito, 1995 (véanse particularmente pp.12 y ss.).

<sup>2</sup> Por lo que respecta a las principales crisis ecuator-peruanas desde 1941, el enfrentamiento de 1981 se encuentra descrito en Alberto Carbone, “La batalla de Paquisha”, en *Defensa*, abril de 1981, pp.50 y ss.. Se puede encontrar un análisis militar del escenario de los choques de 1995 en Adrian J. English, “Flash in the Pan? - The Peruvian-Ecuadorian Clash”, en *Jane's Intelligence Review*, marzo de 1995, pp.141 y ss.

otros textos sobre integración fronteriza, el establecimiento de una Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, actividades de comercio y navegación, así como distribución de los recursos hídricos de la zona. El objetivo es que esta serie de acuerdos cree una malla de intereses comunes que sustituya la dinámica de la confrontación por la de la cooperación.

Además, los acuerdos alcanzados prestan especial atención a los aspectos simbólicos del conflicto. De hecho, durante el último medio siglo, la confrontación entre Ecuador y Perú estuvo alimentada más por la relevancia política del conflicto en ambos países que por la importancia en términos estratégicos y económicos del espacio geográfico en juego. De hecho, el margen de 78 kilómetros de trazado fronterizo pendiente de demarcar era suficientemente reducido como para que el triunfo de las tesis de uno u otro contendiente no supusiese una modificación territorial sustantiva. Por otro lado, el valor económico del territorio era muy escaso. Los rumores sobre la existencia de importantes yacimientos de oro, petróleo o uranio en la frontera demostraron carecer de fundamento.<sup>3</sup> Además, incluso si Quito conseguía el ansiado puerto amazónico, su relevancia económica sería mínima ante la carencia de una infraestructura de comunicaciones que conectase este enclave con las regiones más desarrolladas del país.

En consecuencia, las sucesivas crisis en la cordillera del Cóndor habían sido alimentadas por la importancia política que cada lado otorgaba al hecho de alcanzar sus objetivos en la crisis. Para Ecuador, conseguir una salida soberana al principal curso fluvial de América del Sur suponía dar un contenido real a la tradicional definición del país como una nación amazónica. Se trataba de un rasgo de identidad que tenía especial importancia en una república caracterizada por su gran fragmentación regional y su falta de cohesión interna. El problema era distinto en el caso de Perú. Algunos sectores de sus élites sentían que el territorio de la república había sufrido repetidas erosiones a lo largo de su historia, particularmente con la pérdida de Arica a raíz de la guerra con Chile (1879-84) y la cesión de Leticia a Colombia (1930). En consecuencia, se aferraban a la inamovilidad de los principios de demarcación fronteriza estipulados por el Protocolo de Río de Janeiro. Además, la percepción de Lima sobre el conflicto cambió radicalmente tras la crisis de 1995. Las enormes dificultades de las fuerzas de Lima para desalojar a los ecuatorianos de sus posiciones en la Cordillera del Cóndor transmitió a algunos sectores del ejército peruano una sensación de derrota que estimuló sus deseos de revancha y reforzó su rigidez frente a la marcha del proceso negociador.

En estas circunstancias, la demarcación fronteriza definitiva, propuesta por los cuatro países garantes y asumida por Quito y Lima, ha sido cuidada al máximo para encontrar un término medio entre las aspiraciones de las partes. Así, la línea divisoria se ha fijado de acuerdo con los criterios establecidos por el Protocolo de Río y la interpretación del mismo que realizó el cartógrafo brasileño Braz Días de Aguiar en 1945. Una posición que coincide con las aspiraciones de Lima. Paralelamente, peruanos y ecuatorianos establecerán sendos parques naturales a ambos

*Durante el  
último medio  
siglo, la  
confrontación  
entre Ecuador  
y Perú estuvo  
alimentada  
más por la  
relevancia  
política del  
conflicto en  
ambos países  
que por la  
importancia  
en términos  
estratégicos y  
económicos  
del espacio  
geográfico en  
juego.*

<sup>3</sup> Pablo Paredes, "Misérable conflit entre le Pérou et l'Equateur", en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 1996.

*Las medidas para estimular el desarrollo y la interdependencia de las zonas fronterizas son un factor clave de los acuerdos ecuatoro-peruanos.*

lados de la frontera, completamente desmilitarizados a excepción de la permanencia de los puestos militares preexistentes al acuerdo que conservarán una guarnición mínima. Por último, el texto del acuerdo estipula que Perú concederá a Ecuador la propiedad privada de un kilómetro cuadrado del valle de Twintza, donde erigirá un monumento a sus caídos en el conflicto de 1995. Esta zona estará conectada con la frontera a través de un pasillo por el que podrán circular libremente los nacionales ecuatorianos siempre que vayan desarmados. De este modo, el compromiso alcanzado garantiza que Perú no se verá obligado a renunciar a ningún fragmento de soberanía mientras que Ecuador obtiene una concesión simbólica visible. Por otra parte, la casi completa retirada de efectivos militares garantiza que no se producirán nuevos incidentes que hagan susceptibles una nueva escalada de tensión.

Las medidas para estimular el desarrollo y la interdependencia de las zonas fronterizas son un factor clave de los acuerdos ecuatoro-peruanos. Se prevé la puesta en marcha de proyectos valorados en tres mil millones de dólares, que pueden incluir la construcción de un oleoducto y una conexión eléctrica transfronteriza. Este impulso favorecerá la integración de las regiones limítrofes en dos planos complementarios. Por un lado, el progreso económico de estas áreas incrementará sus lazos con las respectivas capitales. Por otro, el estímulo de los intercambios fronterizos acentuará los vínculos entre los dos países. La zona de contacto amazónica entre Ecuador y Perú dejará de ser una tierra de nadie y ganará en estabilidad. Otros aspectos comerciales de los acuerdos de Brasilia son igualmente significativos. Los textos firmados garantizan una completa libertad de navegación a Quito por el Marañón-Amazonas, así como el establecimiento de dos centros de comercio ecuatorianos en territorio peruano. De este modo, se materializa un derecho que ya contemplaba el acuerdo de Río de 1942, pero que no había sido desarrollado a causa del contencioso entre Lima y Quito. En consecuencia, Ecuador obtiene una ventaja práctica por su definitiva adhesión al Protocolo que había impugnado casi medio siglo antes.<sup>4</sup>

Por último, los acuerdos entre Ecuador y Perú se complementan con un convenio dirigido a reforzar la estabilidad del balance militar bilateral. Con este fin, el citado documento contempla la creación de una comisión militar encargada de desarrollar medidas de fomento de la confianza entre los dos países. En los últimos años, Quito y Lima ya han ensayado una serie de mecanismos de este tipo. Este ha sido el caso con la creación de un grupo de trabajo dedicado a intercambiar información sobre las respectivas adquisiciones de armamento. Igualmente, se ha establecido un mecanismo de notificación previa de maniobras militares y un código de conducta para prevenir incidentes fronterizos. Sin embargo, estos instrumentos de cooperación han demostrado sus limitaciones. No fueron capaces

<sup>4</sup> Aunque hasta muy recientemente Quito rechazó en mayor o menor medida el Protocolo de Río, algunos destacados especialistas lo consideraron como una solución relativamente positiva a la vista del desastre militar de 1941. Este es el caso de la detallada exposición sobre las conversaciones que condujeron al acuerdo de Río, recogidas en Julio Tobar Donoso, *La invasión peruana y el Protocolo de Río*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1982. Es especialmente interesante la refutación del autor a las principales objeciones realizadas contra el Tratado (pp.455 y ss.).

de prevenir que la compra peruana de 14 aviones Mig-29 y otros tantos Su-24 recalentase el clima diplomático entre ambos países, ni tampoco pudieron evitar que, en agosto de 1998, una supuesta infiltración fronteriza de tropas ecuatorianas colocase a ambos países, de nuevo, cerca del enfrentamiento.<sup>5</sup>

Frente a estos antecedentes, el nuevo acuerdo sobre medidas de confianza resulta un tanto frágil, ya que deja exclusivamente en manos de las partes la iniciativa para avanzar en el terreno de la distensión militar. Desde el nacimiento de ambas repúblicas, las fuerzas armadas de Quito y Lima han mantenido una permanente rivalidad. En consecuencia, no resulta extraño que exista una cultura estratégica de rivalidad y desconfianza que represente una barrera difícilmente franqueable a la hora de iniciar cualquier ejercicio de transparencia. Las dificultades pueden agudizarse si, como parece previsible, se retira la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú (MOMEPE) una vez que se complete la demarcación de la frontera.<sup>6</sup> Desde el conflicto de 1995, este contingente, formado por oficiales de los cuatro países garantes, ha jugado un papel decisivo en la estabilización de la frontera.<sup>7</sup> Su repatriación puede dejar a peruanos y ecuatorianos como únicos responsables de la recién dibujada frontera, con las consiguientes incertidumbres que esta situación podría alimentar. En este contexto, parece importante que los garantes del Protocolo de Río busquen nuevas fórmulas diplomáticas y militares para permanecer vinculados al proceso de distensión ecuato-peruano. Así, la prevista participación de unidades estadounidenses en las operaciones de retiro de minas de la frontera que se han comprometido a realizar conjuntamente los ejércitos de Ecuador y Perú representa un buen ejemplo de estas vías de cooperación alternativas.

A más largo plazo, el futuro del acuerdo de Brasilia depende, en gran medida, de que Ecuador y Perú den pasos para reforzar el consenso político y social en favor de la paz. De hecho, los acuerdos han sido fruto del voluntarismo de sectores políticos de los dos países, combinado con una amplia presión internacional. La acogida de los acuerdos en Quito y Lima ha demostrado que existen grupos relevantes dentro de la opinión pública disconformes con el resultado de las conversaciones. En Ecuador, las encuestas han mostrado que en torno a un 60 por ciento de la población apoya el compromiso de paz.<sup>8</sup> Sin embargo, este porcentaje decrece sustancialmente si la consulta popular se limita a Guayaquil, la segunda ciudad del país donde los opositores nacionalistas a la política del presidente

*El futuro del  
acuerdo de  
Brasilia  
depende, en  
gran medida,  
de que  
Ecuador y  
Perú den  
pasos para  
reforzar el  
consenso  
político y  
social en  
favor de la  
paz.*

<sup>5</sup> La tensión generada por la compra peruana de los cazabombarderos está bien valorada en Hal Kiepak, "Peruvian Migs may ruin Andean peace", *Jane's Intelligence Review & Jane's Sentinel Pointer*, octubre de 1997. Por lo que respecta a la supuesta infiltración de fuerzas ecuatorianas se puede consultar "Tensión en la frontera con Ecuador. Perú dijo que defenderá su territorio", en *La Nación*, Buenos Aires, 7 de agosto de 1998.

<sup>6</sup> Bryan Bender, "Ecuador-Peru peace plan progresses", *Jane's Defense Weekly*, diciembre de 1998.

<sup>7</sup> Una descripción de las tareas desarrolladas por la MOMEPE se puede encontrar en Glenn R. Weidner, "Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis", *Joint Forces Quarterly*, primavera de 1996.

<sup>8</sup> "Peace in the Andes", *The Economist*, 31 de octubre de 1998.

Mahuad son numerosos. Por su parte, la población peruana se ha mostrado muy poco entusiasta con el arreglo diplomático alcanzado, hasta el punto de que un 82 por ciento se ha manifestado en contra. Este estado de ánimo se llegó a traducir en violencia en la ciudad amazónica de Loreto.<sup>9</sup>

Lo cierto es que tanto Lima como –sobre todo– Quito, tradicionalmente han utilizado el contencioso fronterizo como un arma arrojadiza en el debate político interno. Así, tras los últimos acuerdos, sectores nacionalistas de ambos lados han vuelto a presentarse como única salvaguardia de los intereses de sus respectivos estados. En Ecuador, miembros del Partido Social Cristiano han calificado los acuerdos de humillantes y el ex-presidente Rodrigo Borja ha afirmado que se ha producido el desmembramiento del territorio ecuatoriano. Por su parte, un antiguo ministro de Asuntos Exteriores peruano ha culpado al presidente Fujimori y a su diplomacia personal de ser los responsables de haber llevado a cabo una serie de concesiones gratuitas. En este clima, la consolidación de la paz puede depender de que, dentro de cada república, se establezca un consenso entre las principales fuerzas políticas para asumir los acuerdos como una política de estado. De no ser así, las denuncias alimentarán a los radicales y justificarán un permanente estado de alerta que mantendrá viva la inestabilidad. Además, todavía está pendiente la transformación de la cultura política de ambas opiniones públicas para mejorar la imagen del país vecino y restar peso a un nacionalismo agresivo. Un cambio que pasa necesariamente por reformar unos sistemas educativos que han jugado un papel clave en la transmisión de mensajes políticos irredentistas, generación tras generación.<sup>10</sup>

En cualquier caso, tras los acuerdos, la principal asignatura pendiente de ambos rivales es la reforma de sus respectivas fuerzas armadas. El impacto de la paz es distinto en cada caso. En Ecuador, la principal misión del ejército ha sido la defensa de la frontera meridional. En parte gracias a esta tarea, los militares de Quito han crecido en importancia hasta convertirse en un significativo polo económico, y en un actor político clave. Sin embargo, el desarrollo del aparato militar de Perú ha estado menos monopolizado por el conflicto con el vecino del norte. De hecho, el estamento castrense de Lima ha encontrado en el antagonismo con Chile y en el combate contra la insurgencia interna justificaciones de peso para acceder a recursos presupuestarios y palancas de influencia institucional.

En cualquier caso, ambas fuerzas armadas se enfrentan, si bien en grado diferente, al final de una misión que absorbió buena parte de su atención. En consecuencia, el futuro parece marcado por una doble tendencia. Por un lado, la reducción de presupuestos y efectivos militares para adecuarlos a un nivel de amenaza más reducido. Por otro, el rediseño de las misiones de ambos ejércitos con el énfasis puesto en tareas como las misiones de mantenimiento de la paz y

<sup>9</sup> "Peruvian protest over peace deal", *Financial Times*, 26 de octubre de 1998.

<sup>10</sup> El papel del sistema educativo ecuatoriano como promotor de unos ciertos planteamientos territoriales entre la población está bien demostrado en Carlos Malpica Fausto, *Aspectos de la política educativa ecuatoriana contrarios a la cultura de la paz: el caso de los textos escolares*, Pontificia Universidad Católica del Perú - Instituto de Estudios Internacionales, Lima, 1997, particularmente pp.43 y ss.

el desarrollo de canales de cooperación regional. Desde luego, este proceso se enfrentará a resistencias en sectores políticos y militares de ambos países. Pero los cambios en las estructuras militares son decisivos para consolidar la paz. El mantenimiento de aparatos militares estructurados conforme a los criterios estratégicos de la vieja confrontación y la permanencia de una cultura nacionalista agresiva serían suficientes para mantener encendida la rivalidad entre Perú y Ecuador, incluso después de completar el trazado de la frontera común.