

Defensa de la integridad soberana y territorial:

La paz con el Perú

Una vision desde la perspectiva constructivista

M. Alejandro Suárez P.*

Durante más de 160 años Ecuador y Perú mantuvieron una disputa territorial que, al menos en tres ocasiones, llevó a los dos países a enfrentamientos armados. Origen del diferendo constituyó, en lo fundamental, la interpretación distinta y contradictoria de los documentos reales que habían dado lugar a las entidades coloniales cuyos territorios, de acuerdo con la aplicación del principio del *Uti Possidetis Iuris*, debían pasar a ser los de las nuevas repúblicas luego del proceso de independencia. Estuvo también en la base del conflicto el desconocimiento, por parte del Perú, de instrumentos jurídicos celebrados ya en la época republicana.

Antes inclusive de que el Ecuador se constituyera como nación independiente, cuando aún formaba parte de la llamada Gran Colombia, se produjo el primer forcejeo con el Perú por la posesión de las provincias amazónicas de Jaén y Mainas. Fue esa una de las causas, si no la principal, de la guerra que se libró entre los ejércitos gran colombiano y peruano y que se resolvió con la victoria del primero en el Portete de Tarquí, en 1829. En ese mismo año habría de suscribirse el Tratado de Guayaquil que fijaba la frontera entre Gran Colombia y Perú en el río Marañón o Amazonas. Al año siguiente, 1830, habría de rubricarse el com-

promiso con el llamado Protocolo Mosquera-Pedemonte que, de acuerdo con la interpretación ecuatoriana, tenía por objeto llevar a ejecución el instrumento de 1829.

Los dos convenios mencionados anteriormente llegaron a constituir la base de la reivindicación del Ecuador que, a partir de entonces, estuvo orientada a defender los derechos alegados por el país sobre su territorio amazónico, hasta la ribera izquierda del gran río. A lo largo de los siglos XIX y XX la posición ecuatoriana mantuvo firme esa reivindicación. Dos ejercicios importantes de negociación directa y un proceso arbitral se desarrollaron sin éxito para tratar de superar el diferendo. Partiendo de su interpretación de uno de los documentos coloniales -la Cédula de 1802- y negando la existencia del instrumento de 1830, el Perú fue radicalizando progresivamente su posición hasta rechazar absolutamente la aspiración amazónica ecuatoriana. Simultáneamente, en forma lenta pero sistemática y sostenida, elementos peruanos ocupaban los territorios reclamados por el Ecuador. Esto, a la larga, habría de constituir uno de los factores determinantes en la evolución del conflicto.

En el transcurso de las décadas que duró el diferendo, tanto en el Ecuador como en el Perú se llegó a construir una interpretación inamovible -hasta una mitología- alrededor de la cuestión territorial. De espaldas a la posibilidad de comprender las razones del otro, los dos países se aferraron fir-

* Embajador de carrera del Servicio Exterior.

memente a sus propias posiciones. Hasta 1995, en que arrancó la negociación definitiva, ninguno de ellos admitió una alternativa que no fuera la de una solución que reconociera los derechos territoriales que alegaba. La "vocación amazónica" caló profundamente en la tradición ecuatoriana y, asociado a ella, un inevitable resentimiento hacia el Perú que fue permanentemente alimentado a través de la enseñanza de la historia en todos los niveles educativos. Correlativamente, afianzó raíces en el Perú el rechazo a la "pretensión" ecuatoriana que buscaba afectar la integridad territorial peruana. El Ecuador y el Perú se miraban recíprocamente como "usurpadores" y "enemigos".

El único convenio territorial que los dos países suscribieron, aprobaron, ratificaron y ejecutaron, el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, se convirtió con el tiempo y especialmente a raíz de la proclamación unilateral de nulidad que el Ecuador hizo con respecto a él en 1960 en un elemento adicional de controversia. Firmado luego de una derrota militar, reavivó en el Ecuador el sentimiento de despojo, alentó la irritación y sensibilizó más todavía la relación bilateral.

Intermitentemente reactivado, inclusive según las conveniencias políticas internas de los dos países, el conflicto territorial se mantuvo sin resolver hasta 1995, año en que Ecuador y Perú acudieron nuevamente al recurso de las armas en la llamada "guerra del Cenepa", que se desarrolló con baja intensidad, focalizada en un casi inaccesible paraje de la Amazonia. Este enfrentamiento habría de dar origen a un proceso negociador que, planteado de una manera diferente y sostenido en elementos novedosos, concluiría con éxito.

EL CONSTRUCTIVISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por más que algunos autores nieguen que el constructivismo sea una teoría sobre las relaciones internacionales, este enfoque se ha impuesto como una forma de interpretar los fenómenos de la convivencia entre los actores de las relaciones internacionales. En lo esencial, el constructivismo vendría a ser la afirmación de que los aspectos significativos de las relaciones internacionales son histórica y socialmente contingentes, en vez de consecuencias inevitables de la naturaleza humana o de otras características esenciales de la polí-

tica mundial. Alexander Wendt, el más reconocido de los teóricos constructivistas, afirma que las dos premisas básicas del constructivismo son "que las estructuras de la asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas antes que por fuerzas materiales y que las identidades e intereses de los actores son construidos por esas ideas compartidas en lugar de dados por la naturaleza"² (1). En las relaciones internacionales, sistema y actor se determinan y construyen mutuamente, en el sentido de que las estructuras generan a los actores y las estructuras se establecen según las características de los actores. En oposición al realismo mantenido por Walsh, para quien los fenómenos internacionales tienen una explicación en función de la dinámica de la estructura del sistema internacional y no del factor "agencia", el constructivismo de Wendt apunta a la codeterminación entre actores y estructura que se da en el plano de la construcción social, la cual es una construcción de sentidos. No es una consecuencia del sistema sino de la acción interdependiente. Es un proceso intersubjetivo.

Para Wendt, las políticas de poder se definen según una construcción social que les convierte en instituciones. Éstas pueden definirse como un conjunto o estructura de identidades e intereses que "se codifica en reglas formales que sólo adquieren fuerza en virtud de la socialización de los actores y de la participación en el conocimiento colectivo".³

Es importante recalcar que tales estructuras no son estáticas; pueden variar según lo que los actores hacen y de acuerdo con las interacciones entre ellos y las estructuras. La identidad de los actores se va configurando en la medida en que participan en significados colectivos los cuales, a su vez, dependen del contexto. Al modificarse este último se abrirá paso a las transformaciones de la identidad. El conocimiento sobre lo que se es, determinará la voluntad sobre lo que se quiere. A esta internalización de nuevas identidades e intereses denomina Wendt "procesos de institucionalización". Para este autor, las instituciones vendrían a ser el resultado de una cristalización de conocimientos y explicaciones del mundo, "de

2 Alexander Wendt: *"Social Theory of International Politics"*, Cambridge University Press, 1999, 1.

3 Lina María Orozco Henao: *"Aproximación al Constructivismo y al Posmodernismo desde el concepto de institución"*. Universidad Javeriana, 2002, 52.



Ceremonia de firma del Acuerdo de Paz Ecuador-Perú. Brasilia, 26 de octubre de 1998. Márcio Bautista. ACS/MRE

identidades e intereses que se generan a partir de las relaciones intersubjetivas" (Wendt, 1999).

Los hechos sociales, al estar constituidos por el conocimiento y las ideas compartidas, pueden experimentar cambios en tanto en cuanto puedan variar las ideas como resultado de nuevos conocimientos o de nuevos enfoques. Pero estos cambios no son sencillos. Wendt advierte que los sistemas sociales hacen de cada uno de sus miembros un hecho social objetivo "que refuerza ciertas conductas y debilita otras", lo cual propone dificultades a la transformación de los sistemas. Por otro lado, el interés de los actores por mantener la estabilidad de sus identidades puede entorpecer los procesos de cambio. "Tales intereses -dice el autor- no sólo están arraigados en el deseo de minimizar la incertidumbre y la ansiedad, manifestados en los esfuerzos para confirmar las creencias existentes sobre el mundo social, sino también en el deseo de evitar los costos de romper los compromisos hechos a otros como parte de prácticas del pasado".⁴

LA CUESTION TERRITORIAL BILATERAL EN LOS IMAGINARIOS ECUATORIANO Y PERUANO

En un corto pero interesante estudio del proceso de paz ecuatoriano-peruano, publicado en 2002 bajo el título "Peacemaking amid rivalry", sus autores Mónica Herz y Joao Pontes Nogueira, afirman que la vinculación entre soberanía y territorialidad "sería fortalecida en el siglo XVIII cuando un orden funcional basado en estructuras territoriales separadas hizo del territorio una base aún más significativa del poder. Esta vinculación fue reforzada durante la segunda mitad del siglo por las crecientes influencias del nacionalismo, una ideología basada en la identificación del pueblo (la Nación) con el territorio. La territorialidad -dicen más adelante- juega entonces un rol central en la construcción de las identidades nacionales de la mayor parte de los Estados latinoamericanos y sus historias son frecuentemente escritas a través de la ilustración cartográfica de sus con-

4 Alexander Wendt: "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de

poder". *Revista Académica de Relaciones Internacionales* N. 1. Marzo 2005 p. 12. GERI-UAM;

flictos para conquistar el espacio sobre el cual la comunidad imaginada puede cumplir su aspiración de independencia y libertad".⁵

Por su parte y desde una clara perspectiva constructivista, Adrián Bonilla sostiene, en su ensayo de 1998 sobre el proceso ecuatoriano-peruano "Identidades, conflicto y negociación", que "la *performance* de la identidad supone en forma inevitable un proceso de identificación y antagonismo que inunda las estructuras nacionales y transnacionales. El conflicto, especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista, cuando la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro -el Perú en este caso- que al mismo tiempo sirven para construir la propia identidad: la ecuatorianidad". Agrega: "La fuerza cohesiva de las imágenes legitima la existencia misma de los Estados. Sus signos son las fronteras. Cada uno de los Estados hace una lectura distinta de esos signos. La lectura implica una reconstrucción de los hechos del pasado y la creación de una historia con mitos distintos. El resultado es una serie de valores internalizados en los individuos, que crean la imagen de una comunidad: la comunidad nacional; y al mismo tiempo la percepción del "otro" agresivo. Estas imágenes informan conductas y justifican la violencia para defender lo "propio", que es percibido en riesgo por la amenaza de lo "ajeno". Y concluye: "La experiencia ecuatoriana muestra que la imagen de la nación en peligro es capaz de unificar a prácticamente todos los sectores sociales y políticos relevantes. Existe, en ese sentido, una comunidad de valores, percepciones y creencias; en otras palabras, un conjunto de prácticas culturales que proveen identidad, construidas alrededor del signo que es la imagen de la nación".⁶ (1)

Lo anterior resulta pertinente para presentar con mayor claridad el hecho de que el diferendo territorial entre el Ecuador y el Perú, hizo parte sustancial de la definición de las identidades de ambos pueblos.

Ubicados en el escenario planteado por Wendt, es necesario tener claros los elementos que configuraron las actitudes, posiciones y políticas

que tanto en el Ecuador como en el Perú se dieron frente al diferendo territorial. En un contexto marcado por una permanente rivalidad y desconfianza mutuas, las identidades e intereses en ambos países se configuraron dentro de una lógica de resentimiento que, inevitablemente, determinó una radicalización de las posiciones y una consiguiente imposibilidad de explorar alternativas de entendimiento por fuera de las reivindicaciones históricas. En este proceso tuvieron papel principal, casi único, los Estados. Fue merced a su enfoque y conveniencias que el tema territorial adquirió categoría casi de religión. La literatura en ambos países alimentó permanentemente la figura de que el tema era poco más o menos que un enfrentamiento entre buenos y malos y que, naturalmente, los "buenos" éramos "nosotros". Esta perspectiva se convirtió en una verdadera "estructura" que, especialmente en el caso del Ecuador, forjó una mentalidad con un innegable carácter de identidad.

Hasta los inicios de la década de 1990, en ninguno de los dos países resultaban admisibles visiones críticas sobre la cuestión territorial. La sucesión de tensiones y enfrentamientos habían fortalecido los enfoques tradicionales y, con ello, la consolidación de posiciones y la afirmación de políticas en las que, sin embargo, no existía casi participación de la sociedad. La institución creada por los dogmas territoriales era -debía ser- incuestionable e inamovible. Estaba de por medio en eso, en buena parte, la identidad nacional. Identidad que, por lo demás, resultaba funcional a los intereses y conveniencias políticas de los gobiernos cada vez que surgían crisis internas. El aprendizaje colectivo sobre el tema había determinado la formación de una sociedad en la que las conductas estaban fuertemente condicionadas por la visión "oficial" del problema, visión que a los regímenes les resultaba útil mantener para sustentar políticas y justificar acciones.

En el Perú se había arraigado el principio de que no cabía hacer "concesión" alguna al Ecuador. También allí la identidad estaba indisolublemente asociada al concepto de "integridad" territorial que, por lo demás, le era indispensable mantener en vista de las tensiones que entonces aún mantenía con Chile, rival mucho más peligroso que el Ecuador. En el Ecuador se había erigido como una cuestión de "honor" nacional la recuperación de

5 Mónica Herz and Joao Pontes Nogueira: "ECUADOR vs. PERU: Peacemaking amid Rivalry". *International Peace Academy. Occasional Paper Series*, 2002, 22.

6 Adrián Bonilla: "Identidades, conflicto y negociación". *Al filo de la paz*. p. 210)

su calidad "amazónica", entendida como una salida territorial y directa al Marañón o Amazonas. Para los peruanos no era factible una solución que se apartara de la "legalidad" que representaba el tratado de 1942. Para los ecuatorianos se trataba de una cuestión de "justicia" que debía rebasar los términos del instrumento. En ambos países se había impuesto históricamente la perspectiva oficial del problema sin que en ninguno de los dos se diera una participación de la sociedad que permitiera la interacción necesaria para modificar las estructuras.

La percepción recíproca entre el Ecuador y el Perú como enemigos históricos bien podía considerarse entre los "significados colectivos" de los que habla Alexander Wendt, significados que conforman las estructuras que, a su vez, organizan las acciones. La identidad de los actores, en este caso, se estructuró en función de su participación en el significado colectivo del enfrentamiento. Se erigió, pues, una institución de las que Wendt considera como "conflictivas". "La identificación negativa en condiciones de anarquía -sostiene Wendt- conforma sistemas de política de poder 'realistas': actores que temen el riesgo, deducen intenciones a partir de capacidades y se preocupan por las ganancias y las pérdidas relativas (...) la acción colectiva es prácticamente imposible dentro de este sistema porque cada actor teme constantemente que otro le apuñale por la espalda". (Wendt: 2005)

En el proceso de negociaciones de paz, como veremos más adelante, esta visión sería progresivamente reemplazada por otra, sustentada en una institución "cooperativa", en la que los estados se identifican positivamente entre ellos.

Al iniciarse la última década del Siglo XX, la posición peruana permanecía invariable en la defensa a ultranza del Protocolo de Río de Janeiro el cual -decía- debía cumplirse con la demarcación de un tramo faltante de aproximadamente 80 kilómetros, en la zona de la Cordillera del Cóndor. Del lado ecuatoriano y aunque oficialmente no se había declinado en el planteamiento de nulidad del tratado de límites, la reivindicación estaba centrada en la recuperación de una porción de ribera al río Marañón o Amazonas que, en la práctica, habría supuesto una modificación de la línea fijada por el Protocolo.

LA GUERRA Y UNA NEGOCIACIÓN QUE FUE POSIBLE GRACIAS A LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

En enero de 1995 elementos militares del Ecuador y del Perú abrieron fuego en un sector ubicado en la zona no delimitada, las nacientes del río Cenepa, tributario del Marañón o Amazonas. No era la primera vez que en aquella zona se producía un enfrentamiento armado. Había ocurrido ya antes, en 1981, y en reiteradas ocasiones había sido escenario de incidentes de menor importancia.

Sorprendió el hecho de que el nuevo conflicto se produjera en circunstancias en que las relaciones ecuatoriano-peruanas parecían atravesar por una etapa auspiciosa. En efecto, una propuesta de arbitraje papal formulada en 1991 por el presidente ecuatoriano Rodrigo Borja había abierto la posibilidad de enfrentar el tema territorial de una manera distinta. Aunque el planteamiento no fue aceptado ni por el Perú ni por la Santa Sede, el presidente peruano Alberto Fujimori había sometido como respuesta la posibilidad de emprender negociaciones sobre temas de interés común, relacionados con la aspiración amazónica ecuatoriana y enfocada hacia esquemas de cooperación bilateral para el desarrollo. El nuevo clima de la relación pareció acentuarse favorablemente inclusive con contactos personales que el nuevo presidente ecuatoriano, Sixto Durán Ballén, mantuvo con el presidente Fujimori entre 1992 y 1993.

Resultaron interesantes, en esa época, las primeras manifestaciones de la opinión pública, especialmente en el Ecuador, que se mostraban favorables a la búsqueda de una solución al problema territorial a través de un diálogo en el que, evidentemente, iba a ser necesario un enfoque distinto y moderno del tema. Para efectos de la posterior consideración del proceso de paz en el marco del escenario constructivista, es importante señalar que para entonces los nuevos temas de la agenda internacional estaban ya condicionando fuertemente el pensamiento y actitudes de la sociedad, tanto en el Ecuador como en el Perú. Sólo para mencionar a unos pocos, el crimen transnacional, la preservación del ambiente, la cooperación para el desarrollo, el fin del esquema mundial bipolar, planteaban a los países desafíos nuevos y les demandaban políticas más imaginativas. Era ya perceptible una intervención más

consistente de los actores sociales en las cuestiones relacionadas con la política internacional.

La guerra del Cenepa, que se prolongó por algo más de un mes, concluyó con un resultado ciertamente favorable al Ecuador cuyas fuerzas no pudieron ser desalojadas de las posiciones que mantuvieron. El 27 de febrero de 1995, con la Declaración de Paz de Itamaraty, se puso fin al enfrentamiento armado y se resolvió el inicio de un proceso de conversaciones bilateral, con la asistencia de representantes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América.

El conflicto del Cenepa, que no por corto fue menos impactante y doloroso para ambos países, puso en evidencia la impostergable necesidad de resolver definitivamente la cuestión territorial. Podríamos afirmar que configuró un nuevo contexto a partir del cual se iría modelando el proceso de institucionalización "positiva" del que habla Wendt, al interior del cual se irían redefiniendo las identidades y reorientando las conductas.

Es conveniente recordar, de paso, que el Ecuador de la última década del Siglo XX era diferente del que había sufrido la humillación de la derrota militar de 1941 y el despojo territorial formalizado con el Protocolo de 1942. Por más que el tema limítrofe continuaba siendo muy sensible y era, obviamente, el principal de la agenda internacional del país, los sucesivos relevos generacionales habían determinado un progresivo cambio de mentalidad que, poco perceptible al principio, se hizo evidente a lo largo de la última negociación así como también frente a sus resultados. Si bien la irritación no había desaparecido -los programas educativos se encargaban de que eso no ocurriera- ganaba poco a poco terreno la idea de que no convenía de manera alguna al país la existencia de un conflicto que, además de reactivar tensiones de manera recurrente, constituía la justificación de grandes gastos militares que incidían fuertemente en la economía. Bien podría afirmarse que la aproximación ciudadana a la cuestión territorial, aunque no exenta de patriotismo, era cada vez menos apasionada y más "realista", si cabe el término, marcada fuertemente por el convencimiento de que cualquier solución debía darse por medios pacíficos.

Cuando, en 1997, asumió la cartera de Relaciones Exteriores del Ecuador, el Embajador José

Ayala Lasso estaba bien advertido de que, si no contaba con el respaldo del pueblo ecuatoriano, la negociación con el Perú no tendría éxito. En su libro "Así se ganó la paz", relata que "después de analizar el tema con el experimentado y competente equipo de funcionarios que me acompañó en la Cancillería durante la negociación, resolví iniciar una dinámica y amplia gestión con el país, sus instituciones, sus organizaciones privadas, sus líderes, con el doble propósito de informarles sobre lo que estábamos haciendo y recibir de ellos las sugerencias y críticas que permitieran dar progresivamente mayor vigor, consistencia, fuerza y legitimidad a nuestros planteamientos. Esta decisión fue seguramente uno de los aciertos de la Cancillería, que produjo importantes consecuencias en beneficio de la negociación".⁷⁽¹⁾

La decisión del Canciller Ayala fue, sin duda, fundamental para el proceso. Si antes a lo largo de la historia poca o ninguna había sido la intervención directa de la ciudadanía en el tema, a partir de 1997 y mediante un sinnúmero de reuniones con los diversos personajes y sectores convocados por la Cancillería, fue posible un proceso de información actualizada y un muy positivo intercambio de opiniones que, a la postre, contribuyeron a moderar posiciones y a modificar percepciones en beneficio de la construcción de una nueva estructura, de una institución "cooperativa". Aportó también para eso el hecho de que los equipos negociadores tanto ecuatoriano como peruano, al contrario de lo que había ocurrido anteriormente, no estuvieran integrados exclusivamente por funcionarios diplomáticos sino también por personalidades de reconocido prestigio nacional y de alto nivel profesional e intelectual lo cual, de alguna manera, extraía al tema de los cerrados espacios de las cancillerías para darle una proyección más abierta y "ciudadana".

Entre febrero de 1995 y finales de 1997, las conversaciones bilaterales, siempre asistidas por los garantes, se desarrollaron exclusivamente alrededor del tema limítrofe. En marzo de 1996, el Ecuador y el Perú habían definido los temas específicos que habrían de constituir la agenda de la negociación, concretados en los llamados "impasses subsistentes", cinco por la parte ecuatoriana y tres por la peruana. El arduo proceso que se cumplió al respecto fue, lamentablemente,

7 José Ayala Lasso: "Así se ganó la Paz". Banco de Guayaquil, 2009. p. 179.

infructuoso. Los negociadores de los dos países se concretaron a someter alegatos técnicos y jurídicos en favor de las respectivas posiciones, sin posibilidad de apertura a ejercicios de verdadera negociación. Por lo demás, los niveles de tensión que había creado la guerra de 1995 no se habían disipado del todo. El proceso no estuvo exento de dificultades, algunas muy serias, debido a la permanencia de la desconfianza recíproca acentuada inclusive por la falta de progresos en las conversaciones.

Ante el preocupante e incierto futuro que parecía aguardar a las conversaciones y por iniciativa de los países garantes, se aprobó en enero de 1998 un cronograma de trabajo que incluía temas adicionales a la cuestión limítrofe los cuales, conjuntamente con ésta, debían tratarse en el transcurso de dicho año. Los nuevos temas eran un Tratado de Comercio y Navegación, un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Tal iniciativa, que recogía las ideas planteadas años antes por el presidente Alberto Fujimori en su contrapropuesta al planteamiento ecuatoriano de arbitraje papal, estuvo dirigida a ampliar el ámbito de las conversaciones de manera de incorporar en ellas cuestiones de interés común, con la idea de aproximar a los dos países en función de beneficios recíprocos y facilitar así las negociaciones sobre el tema principal.

Por primera vez en muchos años, prácticamente desde el compromiso bilateral de 1971 para el aprovechamiento conjunto de los sistemas hidrográficos binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, Ecuador y Perú acometían una negociación para dar forma a esquemas de cooperación. Era, ciertamente, un imaginativo expediente para tratar de atenuar las sensibilidades alrededor del tema territorial con expectativas positivas en cuanto a las relaciones bilaterales. Era una medida que buscaba aprovechar las potencialidades de cooperación entre ambos países. Era, en suma, un proceso que se proponía establecer una institución cooperativa.

Es quizás posible aplicar a este tema, en lo pertinente, la reflexión que hace Alexander Wendt cuando, en su ensayo de 2005 *"La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder"*, ilustra sobre la dinámica que se produce en las percepciones recíprocas de dos actores en un escenario cooperativo.

"Este proceso de señalización, interpretación y respuesta -dice- constituye un 'acto social' y da comienzo al proceso de creación de significados intersubjetivos, que se produce siguiendo el mismo esquema. El primer acto social crea expectativas en ambas partes sobre el comportamiento del otro en el futuro (...) La interacción refuerza determinadas ideas sobre el otro y hace rechazar otras. Si el proceso se repite durante el tiempo suficiente, estas tipificaciones recíprocas crearán conceptos relativamente estables del yo y del otro sobre el objetivo de la interacción". (Wendt: 2005)

Pese a las dificultades que debió enfrentar, el proceso negociador determinó un nuevo contexto en las relaciones entre el Ecuador y el Perú. Se ha dicho -y con razón- que el resultado de la acción militar de 1995 devolvió al Ecuador su autoestima y fortaleció su dignidad. Al entablar las conversaciones lo hacía de igual a igual con la otra parte. Por otro lado, las perspectivas que abría el tratamiento de los nuevos temas incorporados en la negociación proponían una clave distinta en la relación bilateral que, acaso y poco a poco, iba a marcar la transformación estructural en ambos países. La recíproca percepción de enemistad que había presidido por muchos años sus relaciones podía ahora revertirse para, merced a la construcción de una nueva identidad y de un nuevo conjunto de intereses, reemplazar la antigua estructura de rivalidades con una nueva plataforma de esfuerzos solidarios y propósitos comunes. Quizás es oportuno aquí citar nuevamente a Wendt, en lo que tiene que ver con el análisis constructivista de la cooperación. Tal análisis, dice, "se concentraría en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses. El proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, de adquisición de nuevas identidades (...) Los procesos por los que los egoístas aprenden a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de sus intereses planteado en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales. Con el paso del tiempo, esto pasará de ser una interdependencia positiva de los dividendos a ser una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión". (Wendt: 2005)

El proceso de conversaciones ecuatoriano-peruano concluyó exitosamente hasta mediados de

1998, excepto en lo relativo a la cuestión limítrofe. Pese a los esfuerzos de las comisiones negociadoras, primero, y de la intervención personal de los mandatarios de los dos países, después, no fue posible llegar a un acuerdo. En esas circunstancias, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori resolvieron pedir a los presidentes de los países garantes -Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América- que presentaran una fórmula de solución con carácter vinculante. Sin mencionarlo, se trataba indudablemente de un recurso arbitral. Los garantes condicionaron su aceptación al compromiso de los congresos ecuatoriano y peruano de aprobar de antemano la fórmula, cualquiera que ésta fuere. Concretado el compromiso el 23 de octubre de 1998, los garantes entregaron su "pronunciamiento vinculante" a los dos países. En lo fundamental, éste ratificaba en su mayor parte los términos del Protocolo de Río de Janeiro según la interpretación peruana y determinaba la formalización de los acuerdos alcanzados en los otros temas. Disponía la entrega al Ecuador bajo régimen de propiedad privada de una extensión de un kilómetro cuadrado en el sector de Tiwinza y determinaba el establecimiento de una "zona de protección ecológica" a cada lado de la Cordillera del Cóndor, bajo soberanía de cada uno de los dos países en su porción respectiva.

Aunque la fórmula de los países garantes no favoreció en lo territorial a la aspiración ecuatoriana, como tampoco satisfizo íntegramente las expectativas peruanas, el resultado del proceso fue ampliamente acogido en los dos países, contrariamente a los augurios que, especialmente en el caso del Ecuador, algunos hicieron sobre una posible inconformidad general con respecto a aquella fórmula. No hubo ciertamente júbilo en el Ecuador -no podía haberlo- pero sí una sensación de alivio por lo que fue percibido como el fin de una historia de desconfianza, reservas y enfrentamientos con el Perú. Pronto, sin embargo, habría de abrirse paso el optimismo. Más temprano que tarde se impuso en la relación bilateral una institucionalidad cooperativa. El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, sobre todo, pasó a representar el nuevo contexto en el que se iban a desenvolver las relaciones bilaterales. Los antiguos resentimientos y las desconfianzas ancestrales parecieron diluirse -y rápidamente- en un escenario nuevo en el que primaban los intereses comunes.

El resultado final de las conversaciones ecuatoriano-peruanas no habría sido posible, sobre todo en el caso del Ecuador, si no se hubiera tomado en cuenta, en calidad de verdaderos "actores", a los diferentes sectores de la opinión pública. Por primera vez en la historia, el tema crucial de la política exterior ecuatoriana, el territorial, se abrió a la comprensión y análisis de la sociedad. A lo largo del proceso emprendido por la Cancillería y su titular José Ayala Lasso, los sectores ciudadanos pudieron empaparse de la realidad de las situaciones, tener una perspectiva más realista del tema y, sobre todo, emitir pronunciamientos que resultaron en orientaciones muy valiosas. Podríamos afirmar, acaso, que hubo una interacción positiva entre el Gobierno y la sociedad que, progresivamente, transformó la antigua institucionalidad y preparó eficientemente el terreno para la aceptación de la fórmula con la que se superó definitivamente el conflicto.

Por razones de espacio no es posible analizar más detenidamente el proceso que, de manera más o menos similar se cumplió en el Perú. Baste decir que también en ese país se operó un progresivo cambio de perspectiva con respecto al Ecuador. No obstante la dureza que mostró la posición peruana en varios tramos de la negociación, es indudable que el cambio de contexto en las relaciones bilaterales facilitó una mayor apertura y comprensión frente a las aspiraciones ecuatorianas. Antes de 1995 era impensable en el Perú, por ejemplo, admitir el ejercicio de derechos de navegación del Ecuador en el Marañón o Amazonas, por fuera de las normas universalmente aceptadas. El Tratado de Comercio y Navegación de 1998 establece un régimen amplio para aquel ejercicio y, adicionalmente, otorga la facultad específica en favor del Ecuador de establecer "puestos de comercio y navegación" en dos lugares situados en la ribera izquierda del Marañón o Amazonas.

El positivo desenlace de las negociaciones de paz entre el Ecuador y el Perú se debe a un conjunto de factores que, sin duda alguna, provinieron en gran medida de la acción profesional e indiscutiblemente patriótica desplegada por el servicio exterior ecuatoriano. El inteligente liderazgo del Canciller José Ayala Lasso determinó que el Ministerio de Relaciones Exteriores, además de conducir las conversaciones con el Perú, actuara como receptor y procesador de las inquietudes y

planteamientos del conjunto de la sociedad civil ecuatoriana. El servicio exterior supo interpretar con acierto los sentimientos ciudadanos y los miembros del equipo negociador pudieron contar, así, con orientaciones válidas para su tarea. Con decisión y valentía, los profesionales del servicio exterior asumieron la responsabilidad de afrontar con objetividad y realismo el tratamiento del tema territorial desde una perspectiva moderna y pragmática, que privilegiara los verdaderos intereses del país en el marco de un escenario histórico que se había transformado sustancialmente.

Entre lo más destacable del papel del Servicio Exterior está, sin duda, el de haber promovido y apuntalado una interpretación de la cuestión territorial más objetiva y realista, en la que lo sustancial de las reivindicaciones ecuatorianas pudiera transferirse a espacios de entendimiento factibles. Abierta a la participación activa de todos los sectores de la sociedad, la Cancillería supo procesar las inquietudes y propuestas ciudadanas a fin de construir una estrategia constructiva que pudiera sustentar los acuerdos con el Perú.

Quedó demostrada como válida una visión del tema que, superando prejuicios y desterrando complejos, apuntara a obtener el reconocimiento de derechos a través de expedientes novedosos, prácticos y mutuamente beneficiosos. El papel que jugó para ello el equipo profesional de la Cancillería fue crucial.

La capacidad demostrada por el Servicio Exterior Ecuatoriano en el proceso de negociaciones

de paz puso en evidencia la importancia de la experiencia y el profesionalismo que deben caracterizar a la diplomacia. Los diplomáticos miembros del equipo negociador fueron funcionarios con muchos años de oficio. Estaban muy bien advertidos de las demandas de una auténtica política exterior de Estado y poseían una formación que, sustentada en el conocimiento teórico de la materia, se había afianzado a lo largo de décadas de patriótica defensa de los intereses nacionales, al margen de las diversas orientaciones ideológicas de los gobiernos.

Transcurridos quince años después de la firma de los llamados “acuerdos de Brasilia”, las relaciones ecuatoriano-peruanas se desenvuelven de manera fluida, eficiente y positiva. Ambos países han llegado a institucionalizar un esquema de relación que, dejando para la historia el largo período de desentendimientos, opera con mecanismos de diferente carácter merced a los cuales se ha construido un escenario bilateral en el que prima el interés común. “no hay duda -dice el ex Canciller Ayala Lasso- de que el pueblo ecuatoriano empezó a descubrir y asimilar, desde el primer día, las ventajas de la paz con el Perú. El comercio creció exponencialmente, el turismo aumentó y se convirtió en uno de los mejores instrumentos para la difusión de las realidades nacionales de ambos países., las inversiones conjuntas se multiplicaron, las similitudes culturales se pusieron en evidencia. La paz empezó a rendir sus mejores frutos”. (Ayala Lasso: 2009).

Bibliografía

Alexander Wendt
2005. LA ANARQUÍA ES LO QUE LOS ESTADOS HACEN DE ELLA
Revista Académica de Relaciones Internacionales N. 1. Marzo. GERI-UAM
1999. *SOCIAL THEORY OF INTERNATIONAL POLITICS*. Cambridge University Press.
Mónica Herz and Joao Pontes Nogueira.

ECUADOR vs. PERU. PEACE MAKING AMID RIVALRY
International Peace Academy. Occasional Paper Series, 2002

José Ayala Lasso. *ASÍ SE GANÓ LA PAZ*. Banco de Guayaquil- 2009

Pablo Cuví. *AL FILO DE LA PAZ. HISTORIAS DE LA NEGOCIACIÓN CON EL PERÚ*. Dinediciones, 1999

Lina María Orozco Henao. *APROXIMACIÓN AL CONSTRUCTIVISMO Y AL POSMODERNISMO DESDE EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN*. Universidad Javeriana, 2002

Francisco Carrión Mena. *LA PAZ POR DENTRO. ECUADOR-PERÚ: TESTIMONIO DE UNA NEGOCIACIÓN*. Dinediciones