

ECUADOR Y PERÚ: la lógica interna detrás de la paz y la guerra

Paolo Sosa*



Mares, David R. y David Scott Palmer (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Durante los últimos años, el diferendo marítimo entre Perú y Chile ha llamado la atención de nuestros analistas y de la opinión pública en general. Con el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, los temas limítrofes parecen cerrarse casi doscientos años después de la independencia. La tensa relación histórica con Chile, especialmente centrada en los legados de la Guerra del Pacífico, han asegurado que este tema haya estado en la agenda pública nacional y, seguramente, depondrá en diversos textos académicos que analicen el proceso histórico, político y legal. En ese sentido, hace falta una mirada comparativa respecto al conflicto con Ecuador y su solución final en 1998, uno de los conflictos fronterizos más antiguos y con más episodios de violencia registrados; por

ello, encontrar un libro que aborde esta coyuntura resulta relevante. Sin embargo, no es esta sensación de carencia la que me obliga a reseñar el libro, sino la necesidad de compartir y recomendar su lectura como producto académico en sí mismo. Pocas veces uno se encuentra con un libro que combina de forma efectiva distintos intereses y afinidades académicas en un solo estudio. Esto podría significar un nivel de complejidad bastante alto, enemigo de la difusión en este tipo de textos, sin embargo, el argumento se desarrolla con parsimonia, de forma didáctica y transparente, lo que lo hace un libro interesante tanto para académicos interesados como para lectores no especializados. El libro, concretamente, presenta una investigación acerca de relaciones internacionales cuyo objeto de estudio son las relaciones bilaterales entre dos países limítrofes en América Latina: Perú y Ecuador. No obstante, el libro no solo discurre

* Político, asistente de investigación del IEP.

por la observación de las teorías desarrolladas en esta escuela, sino que atraviesa transversalmente el estudio de ambos casos, resaltando variables internas comúnmente desarrolladas por la política comparada. El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador para comprender la estructura lógica de la decisión entre ir a la guerra o desarrollar una estrategia de negociación pacífica. En las siguientes líneas quisiera esbozar algunas de las características centrales del aporte académico del libro, y dejo al lector interesado la posibilidad de descubrir el detallado y bien documentado recuento histórico y coyuntural del caso estudiado, es decir, el conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, que seguramente propiciará más debate y abrirá espacio para nuevas agendas de investigación en las ciencias históricas y sociales.

Entrando en materia, el interés del estudio se centra en comprender la lógica de las relaciones bilaterales durante conflictos territoriales, por ello, los autores analizan los incentivos, que anotaremos más adelante, en función de las características institucionales de cada país por su potencial efecto sobre el comportamiento internacional. Ya antes, Mansfield y Snyder (1995) habían desarrollado un argumento en el que la “imperfección” del sistema de partidos en las nuevas democracias daba paso a la preeminencia de intereses particulares que, cuando tienen vocaciones nacionalistas, pueden apostar fácilmente por una política exterior proclive a la guerra. Mares y Palmer, por su lado, señalan que el caso Ecuador-Perú ilustra que esta propuesta tiene sus límites: la crisis política ecuatoriana y el fujimorato ampararon tanto decisiones bélicas como la negociación pacífica. Las mismas instituciones que otorgan incentivos para la guerra pueden producir la paz, así como

dar una resolución definitiva al conflicto (p. 31). ¿Cuál es la relación empírica entre el grado de institucionalización del sistema político y su proyección internacional?

El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador.

¿Cuáles son, en ese sentido, las limitaciones concretas en el interior de las instituciones democráticas que saltan a la luz del caso?, encerradas, según los autores, en los incentivos electorales, la política burocrática y los intereses militares. Los primeros están definidos por la limitación democrática y constitucional de los periodos de gobierno, y encierran a su vez el problema de la institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully 1995), situación que atañe negativamente a ambos países andinos (Conaghan 1995, Cotler 1995). La política burocrática responde en buena cuenta a la profesionalización del servicio diplomático y la oportunidad de que los ministros de Relaciones Exteriores sean definidos por sus méritos en dicha carrera antes que por sus relaciones con el Gobierno, a pesar del limitado peso político interno que tienen los diplomáticos. Finalmente, los intereses militares responden en buena cuenta a las características propias del control civil sobre las fuerzas armadas y sus prerrogativas (Stepan 1971), situación precaria en algunos países latinoamericanos por las herencias institucionales

de los gobiernos militares del siglo pasado. En ese sentido, los autores señalan que se ha centrado el debate en las prerrogativas bélicas de los agentes militares, sin embargo, en el caso latinoamericano, estos tendrían incentivos para constreñir la acción bélica, puesto que la experiencia señala la posibilidad de debilitamiento en la institución militar, así como recortes concretos en su presupuesto.¹

El resultado es un texto completo que analiza con maestría tanto las relaciones de poder entre países y la coyuntura de la región como las características históricas, sociales y políticas internas de Perú y Ecuador.

El equilibrio estratégico se obtiene, según estos autores, pensando el poder en términos de recursos militares, diplomáticos y económicos, así como en función de la información sobre la estrategia político-militar utilizada y aquella que está siendo confrontada. Si bien los recursos militares son más fáciles de medir, los autores proponen enfocarse en las enseñanzas de este caso concreto para valorar los recursos diplomáticos y económicos. En ese sentido, el recurso diplomático de ambos países se desarrolló sobre la capacidad y habilidad de obtener apoyo externo para minimizar las críticas a la estrategia usada, tomando en cuenta además el prestigio y poder del país dentro del sistema, pero también en función de su capacidad de sortear las limitaciones

1 La comparación entre la decisión de Argentina de no enfrentarse a Chile (1978) y sí hacerlo con Gran Bretaña (1982) deja lecciones sobre opciones muy racionales de los militares que, sin embargo, terminan siendo errores costosos (Mares 2001).

y presiones internas. Por otro lado, los recursos económicos no solo fueron utilizados para el financiamiento bélico. La estrategia peruana incluyó el desarrollo de cooperación e integración económica con el objetivo de tener algún grado de influencia sobre el otro país, reduciendo en buena medida los costos de un acercamiento político entre ambos y generando espacio para un escenario de compensación económica en la negociación propiamente dicha.²

Finalmente, el liderazgo político tiene una cuota importante para Mares y Palmer, no solo por el cariz presidencialista de la región (Mainwaring y Shugart 1997) y el precario contexto institucional antes señalado, sino sobre todo para entender las variaciones en las posturas de los países sin la mediación de cambios significativos en términos estructurales o de coyunturas regionales. La habilidad para innovar en las estrategias de negociación y la voluntad para asumir riesgos son cualidades que los líderes, explícitamente los presidentes, desarrollan para mediar las limitaciones internas y externas. En contextos en los que la reelección no se permite (Ecuador) y existe un sistema de partidos débil deberían esperarse líderes innovadores y arriesgados, mientras que cuando existe reelección (Perú) los incentivos para el riesgo deben contemplar algún tipo de compensación mayor previa a la reelección o contemplar sistemáticamente el termómetro político.³

2 Puede verse, desde otra perspectiva, el desarrollo integral de la cooperación entre ambos países en Novak y Namihas (2010).

3 Por momentos se extraña más detalles sobre el liderazgo político no solo en función del contexto de tensión limítrofe, sino observando también su rol en otras dinámicas, como la introducción de reformas estructurales y la inestabilidad política durante la década de 1990 (Pérez-Liñán 2009, Dargent 2010), así como el contexto de la política internacional después de la Guerra Fría (Kahhat 2008).

Evidentemente la historia nos ofrece varios matices en este prospecto teórico, sin embargo, el libro propone a partir de su caso de estudio una base sólida y, como dije antes, bien documentada de cómo se desarrollan las relaciones entre estos factores, así como la lógica causal detrás de sus efectos al momento de decidir la política de un país respecto a algún tipo de tensión fronteriza. Una lectura interesada en la investigación encontrará en el libro importantes preguntas y factores a profundizar, ya sea mediante la evaluación del mismo caso o comparando la configuración de estas variables en función del diferendo marítimo con Chile; mientras que una lectura interesada en el ejercicio mismo de la diplomacia encontrará un estupendo documento para su formación y una

perspectiva sugestiva sobre los retos políticos de su profesión dentro y fuera del país. Esperemos que ambas lecturas puedan converger en respuestas o revisiones críticas a fin de construir más y mejor conocimiento al respecto.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Sosa, Paolo "Ecuador y Perú: la lógica interna entre la paz y la guerra". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 1. Marzo 2014. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/ecuador_y_peru.html
ISSN 2076-7722