

OPERACIONES DE PAZ EN LA FRONTERA PERUANO-ECUATORIANA: LA MOMEPE Y LOS ESFUERZOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS GARANTES DEL PROTOCOLO DE RÍO

Enrique Obando Arbulú *

1. INTRODUCCIÓN

En Enero de 1995 estalló entre Perú y Ecuador un pequeño conflicto armado de un mes de duración en una remota área de selva montañosa. La causa fue una disputa fronteriza que en teoría había sido solucionada por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, Protocolo que fué firmado y ratificado por ambos gobiernos luego de un breve conflicto favorable a las armas peruanas¹. Entre 1942 y 1950 la frontera fué totalmente delimitada y casi totalmente demarcada de acuerdo con el Protocolo. Desde 1951, sin embargo, Ecuador de-

* Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente Fundador del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

1 Para una historia del conflicto desde el punto de vista peruano, ver DENEGRI, Félix; **Notas para la Historia de una Frontera**, Lima, Bolsa de Valores de Lima, Instituto Riva Agüero, Universidad Católica, Lima, 1996.

Para la historia del conflicto desde el punto de vista ecuatoriano, ver TOBAR DONOSO, Julio y LUNA TOBAR, Alfredo; **Derecho Territorial Ecuatoriano**, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1994.

Para trabajos en inglés sobre este tema ver: BRUCE ST. JOHN, Ronald; "The Boundary Between Ecuador and Peru", trabajo presentado al International Boundaries Research Unit, Department of Geography, University of Durham, Durham, Reino Unido, 1994.

Para trabajos norteamericanos sobre este tema ver:

- MARCELLA, Gabriel. **War and Peace in the Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Ecuador-Peru War**, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, 1995.

- MASTERSON, Daniel M. "Little Time Left to Negotiate; The United States and the Peru-Ecuador Border Dispute in Historical Perspective", trabajo presentado al Second Inter-American Relations Conference, University of North Florida, octubre 10-12 1996.

- PALMER, David Scott. "Missed Opportunities and Mislplaced Nationalism: Continuing Challenges to Multilateral Peacekeeping Efforts in the Peru-Ecuador Border Conflict", trabajo presentado a la conferencia internacional, "Multilateral Approaches to Peacekeeping and Democratization in the Hemisphere", North-South Center, University of Miami, Miami Fl. Abril 11-13 1996.

claró el Protocolo inejecutable de manera unilateral aduciendo que nueva evidencia geográfica había surgido luego de su firma, negándose a continuar la demarcación de la frontera, dejando sin demarcar una brecha de 78 kilómetros que fueron la fuente de problemas desde entonces. En 1960 el Ecuador fué más allá y declaró el Protocolo nulo. Desde el punto de vista peruano el Protocolo era válido y perfectamente ejecutable, y la frontera delimitada era la mejor solución posible siguiendo la intención de los expertos que la fijaron en 1942. En 1995 Ecuador aceptó nuevamente la validez del Protocolo pero todavía insistiendo en su inejecutabilidad y demandando una nueva negociación. Ecuador buscaba una salida al Río Amazonas. Sin embargo, como el territorio estaba en posesión del Perú, Ecuador había tratado varias veces de infiltrar tropas hacia el otro lado de la frontera y construir puestos militares a fin de enfrentar al Perú con un *fait accompli* y negociar con la ventaja de la posesión del territorio. Esto fué precisamente lo que sucedió en 1981 y 1991. En 1995 esta estrategia fué ejecutada una vez más, pero las cosas se salieron de control y el peligro de una guerra total estuvo presente. El Protocolo de Río tiene sus propios mecanismos para resolver disputas, que es la mediación de los llamados países garantes. Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina ayudaron al Perú y al Ecuador a alcanzar un acuerdo en 1942. De acuerdo al artículo 5 del Protocolo el esfuerzo de estos países debería de continuar hasta la definitiva demarcación de la frontera, y el Protocolo y su ejecución están bajo su garantía. Esta es la razón por la cual el problema no llegó a la OEA o las Naciones Unidas. En medio del conflicto de 1995 ambos países llamaron a los garantes, quienes decidieron implementar una clásica operación de mantenimiento de la paz para detener las hostilidades, separar las fuerzas enfrentadas, desmovilizarlas, crear una zona desmilitarizada y llevar a ambas partes a un acuerdo negociado. Dicha operación fué llevada a cabo por una misión militar de los países garantes denominada Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE). Es sobre la experiencia de dicha operación de paz y las lecciones que nos deja para operaciones futuras de este tipo que vamos a tratar.

2. LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

- a) La Armonización de los puntos de vista de los Garantes respecto a su rol en la Operación de Paz

Cuando los principales actores de operaciones de paz son países, el primer problema de coordinación, usualmente, es el de armonizar sus diferentes puntos de vista sobre el problema. El papel que cada país espera jugar en la operación puede no ser el mismo y esto está usualmente relacionado a sus respectivas políticas exteriores. En cierta manera el esfuerzo puede convertirse en un esfuerzo de armonizar políticas exteriores diferentes y en algunos casos opuestas, que a su vez están relacionadas con intereses nacionales diferentes u opuestos, de manera de obtener un nivel de acuerdo que permita un esfuerzo conjunto coherente.

En el caso de los cuatro garantes su presencia en esta operación era para algunos el resultado de sus intereses nacionales, pero para otros sólo un compromiso adquirido hace más de 50 años, cuando la firma del Protocolo de Río. Esto determinó, como lo mencionamos anteriormente, el nivel de participación que cada país estaba dispuesto a aceptar, sus iniciativas o ausencia de iniciativas y el papel que jugaron en la solución del problema.

Para los Estados Unidos las operaciones de paz son una importante herramienta de su política exterior. La política de la administración Clinton al respecto sostiene que “las

Naciones Unidas y otras operaciones multilaterales de paz ofrecen a veces la mejor manera de prevenir, contener o resolver conflictos que podrían de otra manera ser costosos tanto en términos económicos como en vidas... Por lo tanto, el establecimiento de la capacidad de conducir operaciones multilaterales de paz es parte de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional y de nuestra Estrategia de Seguridad Militar.”²

Para la Administración Clinton una solución de la crisis peruano-ecuatoriana era de especial importancia en aquel momento. En Diciembre de 1993 el Presidente Clinton convocó en Miami la Cumbre de las Américas con los presidentes del Hemisferio Occidental. En este encuentro se aprobó una iniciativa norteamericana de conformar una zona de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe que entraría en efecto en el año 2005. La cumbre fué realizada inmediatamente después de la aprobación por el Congreso del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con Canadá y México, que se llevó a cabo en ese mismo mes. Ambas políticas fueron severamente criticadas por congresistas republicanos que sostenían que los países latinoamericanos eran socios económicos de dudoso valor debido a su inestabilidad política y económica y a la corrupción de sus políticos. Sin embargo Clinton insistió en esta política de apertura hacia el Sur. En 1994 el alzamiento de Chiapas en México, junto con la crisis política en ese país ocasionada por el asesinato de un candidato presidencial y la subsecuente crisis económica resultado de la fuga de capitales fuera de ese país debido a la inestabilidad política parecían darle la razón a los críticos de Clinton. Luego, cuando las cosas parecían comenzar a calmarse, en Enero de 1995 estalló el conflicto armado entre Ecuador y Perú, dando una vez más argumentos a los políticos que se oponían a las propuestas de la Cumbre. Lo peor que podía pasarle a la Iniciativa de Libre Comercio de Clinton era una guerra en Sudamérica.

Estados Unidos aceptó prontamente colaborar con Perú y Ecuador para alcanzar un acuerdo de paz. Sin embargo, la participación norteamericana en este problema venía después del fracaso de la operación de paz en Somalia, que en cierta manera marcó el límite de lo que podía lograrse utilizando este instrumento. El síndrome del fracaso en Somalia dió como resultado una tendencia temporal a limitar la participación norteamericana en este tipo de operaciones. Esto tendría importantes consecuencias para la presencia norteamericana en la frontera peruano-ecuatoriana. Como consecuencia de esto, pero también como una decisión inteligente para no hacer sentirse a los países en conflicto excesivamente presionados por la potencia hegemónica, los Estados Unidos decidieron mantener un perfil bajo dejando la presidencia de los garantes al Brasil. En la realidad, sin embargo, tras los bastidores, jugarían un rol decisivo.

Brasil tiene uno de los servicios exteriores más coherentes en América del Sur. Su política exterior está a la búsqueda de un rol de nivel mundial. Buscando desempeñar ese rol el Brasil estuvo ensayando con la idea de convertirse en una potencia nuclear hasta hace relativamente poco tiempo. Recién en 1995 el Brasil ratificó el Tratado de Tlatelolco contra la proliferación nuclear en América Latina. Brasil esperaba igualmente convertirse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en algún

2 CAPRMPO. The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations; Mayo, 1994, p. 2.

momento en el futuro.³ Presencia y prestigio eran dos elementos de la política exterior brasileña. Las operaciones de paz le podían dar al Brasil ambas cosas. En palabras del General Barry McCaffrey, ex Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos “Brasil ha jugado un excelente rol de dirección en las operaciones de paz en Angola y Mozambique, ambos países de habla portuguesa.”⁴ Debido a esto Brasil desempeñó una parte activa en la operación de paz en la frontera peruano-ecuatoriana. Aceptó la presidencia de los garantes y tuvo una notable participación, ofreciendo Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, como el lugar para llevar a cabo las conversaciones diplomáticas. De otra parte el Protocolo de Río se había firmado en 1942 en la capital brasileña, habiendo jugado el Brasil un rol importante en aproximar al Ecuador y al Perú para que negocien un tratado. Para Brasil su participación en ese asunto era parte de una larga tradición de mediación entre el Perú y el Ecuador. Cuando surgieron las discrepancias entre los dos países luego de la firma del Protocolo de Río fue un árbitro brasileño, Braz Dias de Aguiar, el que dió la solución que fué disputada por Ecuador.

Por el contrario, Chile, decidió participar en la misión de los garantes con un perfil muy bajo. Una vez más esto estuvo determinado por la política exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile había decidido que el país no participaría en operaciones de paz en el Hemisferio Occidental. Solo lo harían en otros continentes y bajo los auspicios de Naciones Unidas. La razón era no enemistarse con ninguna nación del continente por participar en misiones que pudieran ser vistas como afectando la soberanía de otros países.⁵ Chile, sin embargo, tenía que aceptar participar en la misión peruano-ecuatoriana porque estaba obligado a ello por el Protocolo. Sin embargo, su especial relación con las dos naciones en conflicto ponía a Chile en una situación difícil. Hasta comienzos de los años 80 Chile era considerado, en la geopolítica sudamericana, como un aliado de Ecuador contra el Perú, el que a su vez era considerado como un aliado de Argentina contra Chile.⁶ El ejército ecuatoriano fué entrenado por los militares chilenos y el General Pinochet, comandante en jefe del ejército chileno, había sido instructor militar en Ecuador. De otra parte, Perú y Chile habían sido tradicionales enemigos desde comienzos del siglo XIX, habiendo peleado tres guerras, la última de ellas la Guerra del Pacífico que terminó en 1883 con la pérdida de territorio peruano a favor de Chile. En 1975 y 1978 ambos países estuvieron al borde de la guerra. Esta situación, aunque pasada, hacía de la participación chilena en la disputa peruano-ecuatoriana algo muy delicado. Sin embargo, los diplomáticos peruanos no estaban descontentos con la participación chilena. Desde su perspectiva Chile tendría que apoyar la posición peruana de respeto al Protocolo de Río, que Ecuador buscaba revisar, porque eso garantizaba el respeto peruano del Tratado de 1929, que cedió la

-
- 3 LAFER, Celso. “Brazil in a New World”, en: Lowental, Abraham F. y Treverton, Gregory F.; **Latin America in a New World**, Inter-American Dialogue, Westview Press, Boulder – San Francisco – Oxford, 1994.
 - 4 MCCAFFREY, Barry. “A Former CINC Looks at Latin America”, en: **Joint Force Quarterly**, primavera 1996.
 - 5 Tomado de una presentación del Embajador Pablo Cabrera, Sub-Secretario de Marina de Chile, en la Conferencia “Medidas de Fomento de la Confianza y Verificación”, Ciudad de México, 28 y 29 de Agosto de 1995.
 - 6 CHILD, Jack. “Inter-State Conflict in Latin America in the 1980s”, en: Lincoln, Jennie K. y Ferris, Elizabeth G.; **The Dynamics of Latin American Foreign Policies**, Westview Press, Boulder and London, 1984.

provincia de Arica a Chile como consecuencia de la Guerra del Pacífico⁷. La posición chilena, sin embargo, así como la de todos los garantes, era que su rol no sería determinar quien tenía razón en la disputa, sino crear las condiciones para que ambas partes negociaran la solución de sus diferencias.

Argentina había tenido una muy importante participación en operaciones de paz en todo el mundo. Había participado en operaciones en Croacia, Chipre, Mozambique y el Golfo Pérsico. Había planes para crear una escuela de operaciones de paz en Buenos Aires a fin de entrenar militares de la región en estas nuevas misiones. Señalando una importante diferencia con Brasil y Chile, quienes trataban de marcar sus diferencias con los Estados Unidos, la política exterior argentina había sido últimamente una de abierta aproximación con los Estados Unidos. Habiendo tenido una tradicional política exterior anti-norteamericana cuyo último capítulo fue el apoyo de los Estados Unidos a Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas, desde el arribo de Menem a la presidencia Argentina se había caracterizado por una postura claramente pro-americana. Esta postura era evidente en el apoyo argentino a los esfuerzos de Washington en reestructurar la OEA como un instrumento para imponer la democracia, así como reestructurar la Junta Interamericana de Defensa como un instrumento armado para intervenir en apoyo de la democracia y los derechos humanos. La mayoría de los países latinoamericanos se opusieron a estas ideas por razones de soberanía⁸. Con estos antecedentes Argentina debió haber jugado un papel muy importante en la frontera Peruano-Ecuatorana. Tres elementos, sin embargo, previnieron que esto fuera así. El primero fue la especial relación existente entre los ejércitos argentino y peruano, que se consideraban aliados frente a un posible conflicto con Chile hasta mediados de los años 80 y cuyo último capítulo de esta relación fue el apoyo militar peruano a Argentina en la Guerra de las Malvinas en 1982, proveyendo aviones Mirage a la Fuerza Aérea Argentina. Esto creó una situación que podía alienar al Ecuador. De otra parte, estando los argentinos políticamente tan cercanos a los norteamericanos, las restricciones americanas a las operaciones de paz fueron asimiladas por ellos también, en un ambiente en el cual un sector del ejército argentino no se sentía muy conforme con su nueva misión de mantenimiento de la paz⁹. En las discusiones al interior de la MOMEPE los argentinos dejaron la impresión de alinearse siempre al lado de las posiciones norteamericanas¹⁰. La tercera y más importante razón fue un serio escándalo político internacional que afectó tanto al Ministro de Defensa como al Presidente Menem. A pesar de la supuesta afinidad internacional entre Perú y Argentina el escándalo fue causado por una venta ilegal de armas a Ecuador (así como a Bosnia, otro país en el cual tropas argentinas desempeñaban misiones de paz) durante el conflicto. Este escándalo impidió que Argentina jugara cualquier papel significativo en la operación de paz y fue una de las situaciones más problemáticas de todo el proceso, porque afectó severamente la imagen de imparcialidad de uno de los garantes. Este último asunto nos da una idea de uno de los principales problemas de las operaciones de paz cuando son llevadas a cabo por países; que los problemas internos de los países pueden afectar la misión. Este fue un gran problema con Argentina y con los Estados Unidos también.

7 Conversaciones con Diplomáticos Peruanos en Lima, 20/2/96.

8 La idea de una fuerza interamericana de intervención fue rechazada por la gran mayoría de países latinoamericanos en la Conferencia de Bariloche.

9 Entrevista con militares argentinos en Lima. 4/12/95.

10 Entrevista con el General Daniel Mora Zevallos, oficial de enlace peruano en la MOMEPE; 11/6/99

Finalmente los garantes se pusieron de acuerdo en sus respectivos roles en la operación. Los Estados Unidos mantendrían un perfil bajo, pero siendo la principal potencia mundial y comisionando la mayoría de las tropas para la misión lideraría detrás de la escena. Brasil asumiría el liderazgo oficial de los cuatro países, proveyendo un general para coordinar la MOMEPE y las negociaciones entre Ecuador y Perú se llevarían a cabo en Brasilia. Chile y Argentina tendrían ambos un perfil muy bajo en esta misión.

b) La Coordinación sobre el Terreno

- Los Diplomáticos:

Los niveles de coordinación entre los países garantes se pueden dividir en dos; la coordinación política llevada a cabo por los diplomáticos y la coordinación militar en la Misión de Observación Militar Ecuador-Perú (MOMEPE). La coordinación diplomática de los garantes precedió a la MOMEPE y fué a este nivel que la MOMEPE fué creada.

El primer rol de los países garantes fué imponer un alto al fuego y llevar a ambas partes a aceptar una negociación. Esto tomó un largo mes de negociaciones en Brasilia entre diplomáticos de los cuatro países garantes y las dos partes en conflicto. Cada garante nombró un representante ad hoc para estos encuentros con un pequeño staff y Ecuador y Perú enviaron a sus respectivos vice cancilleres como negociadores especiales. La coordinación fué entre los cuatro representantes de los garantes y a través de sus respectivas embajadas en Brasilia con sus Ministerios de Relaciones Exteriores. El poder dado a sus representantes, que sólo coordinarían con sus gobiernos sobre temas sustanciales, fué una muy buena solución para mantener las cosas simples. El tratar de hacerlo "de una manera más institucional" hubiera creado una situación de múltiples puntos de coordinación, aclaraciones y establecimientos de agenda que hubieran transformado el proceso diplomático en un ambiente engorroso. Un arreglo de este tipo hubiera incluido a los cuatro gobiernos garantes, las dos partes en conflicto y cinco embajadas en cada uno de los seis países, complicando el proceso y llevando el número de actores hasta 34 individuos y sus respectivos asesores¹¹. Este fué el tipo de procedimiento que los países garantes utilizaron durante los años 50 y 60.¹² La solución de los representantes fué entonces una manera de avanzar rápidamente en las negociaciones y obtener resultados. La simplicidad en las coordinaciones fué la llave para el buen funcionamiento de los mecanismos multilaterales de los garantes. Krieg nos muestra que "el registro histórico de esfuerzos externos para ayudar a resolver la disputa entre Perú y Ecuador sugiere que los fracasos son en parte el resultado de problemas dentro o entre las 'potencias amigas', desde choques de personalidad hasta agendas nacionales por encima o por debajo de la provisión directa de asistencia a las partes."¹³ Otra razón para el éxito de la parte diplomática de la misión fué que los garantes nombraron diplomáticos hábiles para representarlos en las negociaciones. En el caso de los Estados Unidos el Embajador Luigi Einaudi, el más an-

11 PALMER, David Scott. "Missed Opportunities and Misplaced Nationalism; Continuing Challenges to Multilateral Peacekeeping Efforts in the Peru-Ecuador Border Conflict", trabajo presentado en la conferencia internacional "Multilateral Approaches to Peacekeeping and Democratization in the Hemisphere", North-South Center, University of Miami, Fl. Abril 11-13, 1996, p. 28.

12 KRIEG, William. *Ecuadorean-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon*, U.S. Department of State, Washington.

13 PALMER, David Scott. *Ob.Cit.*

tigo experto en América Latina del Departamento de Estado fue asignado al rol de representante ad hoc de los Estados Unidos. Einaudi no sólo era un ex-embajador ante la OEA sino también un investigador de la región muy respetado en América Latina. En el caso brasileño cabe destacar la participación del embajador Iván Cannabrava, uno de los diplomáticos más respetados de Itamaraty.

Obtener un cese de fuego no fué una tarea sencilla. El Perú no aceptaría un cese de fuego mientras todas las tropas ecuatorianas no estuviesen fuera de su territorio. El 14 de febrero, sin embargo, el Perú aceptó un cese de fuego aún cuando todavía habían tropas ecuatorianas en su territorio. Luego de varios días de negociaciones en Brasilia ambas partes firmaron la Declaración de Itamaraty¹⁴. Por medio de esta declaración aceptaron una misión militar de los países garantes para verificar la aplicación de los acuerdos. Esta fué la partida de nacimiento de la MOMEPE. El mandato inicial para la MOMEPE fue de 90 días pero podía ser extendida a petición de las partes. Ambos países acordaron también una separación de tropas. Las tropas ecuatorianas se concentrarían en Coangos y las peruanas en el Puesto de Vigilancia Número 1 (PV1), aceptando ambos no mover tropas en el área donde habían tenido lugar los combates. Ambos países también aceptaron garantizar que la MOMEPE tendría las condiciones necesarias para verificar el cumplimiento de los acuerdos. Una vez que la separación de tropas hubiera tenido lugar los países garantes recomendarían al Ecuador y al Perú una zona desmilitarizada. También se acordó comenzar inmediatamente, como una medida de fomento de la confianza, en las zonas fronterizas no directamente involucradas en el conflicto y bajo la supervisión directa de los garantes, una desmovilización gradual y recíproca con el retorno a sus bases originales de las unidades movilizadas durante el conflicto. Finalmente, las partes aceptaron iniciar conversaciones para encontrar una solución a los impases subsistentes respecto al problema fronterizo tan pronto como los puntos precedentes fueran alcanzados y un ambiente de distensión y amistad fuera restablecido. En resumen el acuerdo era: 1) separación de tropas, 2) desmovilización, 3) creación de una zona desmilitarizada y 4) inicio de conversaciones entre las partes. El tiempo de la MOMEPE había arribado.

- Los Militares (MOMEPE):

El primer paso para la MOMEPE fué trabajar una “definición de procedimientos” que pudiera ser aceptada por todos: los cuatro garantes así como las dos partes en conflicto. Las deliberaciones entre los garantes sobre este punto tomó casi un mes. La discusión fué básicamente sobre el tema de relaciones de comando. Brasil ofreció un oficial general como jefe de la misión. Cada país proporcionaría diez observadores bajo el mando de un coronel. Sin embargo fué evidente en la coordinación que ningún país aceptaría tener su contingente bajo comando extranjero. De manera que un compromiso fué finalmente alcanzado en marzo para mantener un status de igualdad para cada contingente. El general brasileño fué entendido como un coordinador en vez de un comandante. Sin embargo tendría control operacional sobre los observadores de los cuatro garantes, pero cada coronel retendría comando sobre su contingente para asuntos administrativos y disciplinarios. Esto estaba de acuerdo con la política norteamericana sobre este asunto tal como es enunciada en CAPRMPO, por la cual “el Presidente nunca cede el comando de las fuerzas de los Estados Unidos. Sin embargo, como Comandante en Jefe, el Presidente tiene la autoridad

14 Diario *El Comercio*, 2/18/95.

para poner las fuerzas de los Estados Unidos bajo el control operacional de un comandante extranjero cuando tal hecho sirve a los intereses de seguridad americanos.” Los Estados Unidos también contribuirían con un elemento de apoyo a la operación, lo que significaba cuatro helicópteros, inteligencia, comunicaciones, y apoyo logístico. El coronel norteamericano retendría tanto el comando como el control sobre el elemento de apoyo. Esto creaba la extraña situación de que el general brasileño a cargo de la MOMEPE no tenía mando directo sobre la principal herramienta de que disponía para su misión, que eran los helicópteros. El Brasil para subsanar en algo esto proveyó al coordinador de la misión su propio avión y su propio equipo de comunicaciones. Posteriormente este problema sería superado en noviembre de 1977 cuando el equipo de apoyo norteamericano se retiró y fué reemplazado por equipo brasileño, dándole al coordinador mando directo sobre los helicópteros.¹⁵ La dirección política de la MOMEPE fué inicialmente ejecutada a través de un comité formado por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y los embajadores de los otros tres garantes en Brasilia. Posteriormente esto sería simplificado por los garantes mediante la creación de un comité “Ad Hoc” de embajadores. Este comité era a su vez asesorado por los agregados militares de los garantes en Brasilia, bajo la coordinación de un general brasileño¹⁶.

En los Estados Unidos la coordinación sobre el tema de MOMEPE se realizaba a través de tres agencias.¹⁷ El Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa (DoD). En la práctica el NSC era la agencia líder. Anthony Lake, como cabeza de esta agencia tomaría las decisiones definitivas. Sin embargo, Nancy Sodeberg, Sub Asesora de Seguridad Nacional para Asuntos Internacionales era la persona encargada de MOMEPE en el NSC. La Oficina de Asuntos Interamericanos que debía apoyar el trabajo de Nancy Sodeberg estaba en un inicio desvinculada del tema. Ciertas personas en la administración norteamericana pensaban que esto había sido concebido a propósito, y que la idea era trabajar estos asuntos entre un pequeño grupo de expertos sin una participación “institucional” que sólo haría las cosas más complicadas. En el Departamento de Estado sucedía lo mismo. El embajador Luigi Einaudi era el negociador “Ad Hoc” norteamericano sobre el tema Peruano-Ecuatoriano. El canal institucional debía ser el Sub-Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, embajador Peter Romero. Bajo él los expertos eran los funcionarios de la Oficina de Asuntos Andinos, pero estos funcionarios estaban dejando sus puestos para ir a otras asignaciones como el caso de John Dowson que era el jefe de tal oficina o recién acababan de llegar y no tenían experiencia en la materia. En el DoD el Comando Sur estaba a cargo, en este caso su comandante en jefe General Barry McCaffrey y posteriormente William Clark. En Washington se llevaba a cabo una reunión semanal de un grupo de trabajo inter-agencias dirigido por el NSC con la participación del Departamento de Estado y el DoD. Los trabajos de coordinación funcionaban bastante bien a alto nivel donde los funcionarios tenían un buen conocimiento del problema. Cuando era necesario un viaje a Lima, Quito o Brasilia usualmente Einaudi,

15 Mora, entrevista 11/6/99

16 WEIDNER, Glenn R. “Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis”, trabajo presentado en la conferencia “Multilateral Approaches to Peacekeeping and Democratization in the Hemisphere”, University of Miami, Fl. Abril 13/11/96. “Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis”, en: **Joint Force Quarterly**, primavera 1996.

17 Mi apreciación de la coordinación interna de los Estados Unidos ha sido basada en entrevistas en el National Security Council. (18/10/96) y el Departamento de Estado (21/10/96 y 28/10/96). Los funcionarios entrevistados solicitaron el anonimato.

Sodeberg y Clark, los altos representantes del Departamento de Estado, el NSC y el DoD irían juntos. La idea inicial era que trabajaran sin la interferencia de sus respectivas instituciones, lo cual funcionó bien, porque los altos representantes eran expertos bien informados sobre el asunto. Si la idea inicial fué mantener las cosas solo bajo el control de un grupo pequeño, esto se pudo hacer únicamente en los primeros momentos. Como las negociaciones entre Perú y Ecuador se prolongaron por casi cuatro años fué necesario posteriormente instituir un mecanismo incorporando a los staffs de las diferentes agencias de la administración estatal norteamericana complicando notablemente los problemas de coordinación. El embajador Einaudi instituyó un grupo informal de trabajo interagencias debajo del grupo formal que era presidido por el NSC. El grupo informal se reunía una vez al mes e incluía representantes de una docena de oficinas del Departamento de Estado y representantes del Consejo de Seguridad Nacional, del Departamento de Defensa, de la Agencia de Control de Armamentos y Desarme, de la Agencia Central de Inteligencia y de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Los participantes del Departamento de Estado venían de las Oficinas de Asuntos Andinos, Planeamiento Político, Brasil y Cono Sur así como de la Oficina del Secretario Asistente, del Consejero Legal, la Oficina de Asuntos Político-Militares, y la Oficina de Investigación e Inteligencia. Los representantes del Departamento de Defensa incluían un representante del Comando Sur, la Oficina del Secretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, la Jefatura de los Estados Mayores Conjuntos (JCS) y la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA). Otras agencias jugaron roles importantes en momentos determinados como la Agencia Nacional de Mapas e Imágenes (NIMA). (Einaudi 1999) La participación de tal cantidad de agencias hizo que la coordinación se volviera engorrosa y que los debates se tornaran interminables sobre temas que Einaudi calificaría como de "doctrina abstrusa", requiriendo según relata de buena dosis de paciencia para enfrentarlos.¹⁸

En el caso brasileño la coordinación de todos los aspectos relacionados con la MOMEPE se realizaba entre el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Armada y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Otro tanto sucedía en Chile y Argentina. La menor complejidad relativa de los aparatos estatales de estos países ayudaba a una coordinación más rápida, ya que el número de actores era menor. Sin embargo, el poco conocimiento existente sobre este tipo de coordinaciones entre los países sudamericanos revela también la poca costumbre existente entre ellos de discusión académica abierta sobre temas de seguridad.

- El Despliegue de la MOMEPE:

El mandato de la MOMEPE fue muy claro desde el principio. Su misión era observar y verificar el cumplimiento por las partes de lo acordado en la Declaración de Itamaraty. La verificación por un neutral es fundamental para llegar a un acuerdo entre dos partes opuestas donde no hay confianza en que la otra vaya a mantener su palabra. El Teniente General Brasileño Candido Vargas de Freire fue el primer coordinador de la MOMEPE. Para los brasileños fué muy importante subrayar la imparcialidad de la MOMEPE dividiendo la misión en dos grupos igualmente importantes, uno basado en Ecuador y el otro en Perú. Los norteamericanos sin embargo favorecían una concentración en Ecuador por razo-

18 EINAUDI, Luigi R. "The Ecuador-Perú Peace Process", en Crocker, Chester A. (ed.); **Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World**, United States Institute of Peace Press, Washington D.C. 1999

nes logísticas. El aeropuerto más cercano a la zona de conflicto en el Perú estaba localizado en Bagua, a 280 kms. de la zona del conflicto mientras que el aeropuerto más cercano en Ecuador estaba en Patuca, a sólo 70 kms. de distancia. Patuca contaba con una excelente pista de aterrizaje de 1,000 metros. Otros puntos posibles para el despliegue de la MOMEPE en el Perú más cercanos a la zona de conflicto eran Chávez Valdivia a 100 kms de distancia o Ciro Alegría, pero no tenían facilidades de comunicaciones.¹⁹ Los brasileños, aunque reconocían las dificultades insistieron que la imparcialidad requería de un contingente igual en cada país. Los norteamericanos, aunque reconocían la importancia de la imparcialidad tenían el problema de la logística en sus mentes. La MOMEPE no fue desplegada porque esta diferencia no fue resuelta a tiempo, de tal manera que fue necesario enviar a los agregados militares de los países garantes a la zona de conflicto como una misión preliminar para verificar las mutuas acusaciones de violaciones de cese al fuego y preparar las condiciones para el trabajo de la MOMEPE. Esta misión preliminar arribó el 21 de febrero de 1995, pero el 19 el cese al fuego había sido roto y no se restableció sino hasta el 27. El 9 de marzo nuevos enfrentamientos tuvieron lugar. Finalmente el 10, casi un mes después del acuerdo del cese al fuego los garantes y las partes arribaron a una definición de procedimientos. Un pequeño contingente de 7 hombres sería enviado a Bagua, Perú, pero el contingente principal y el elemento de apoyo norteamericano estaría basado en Patuca, Ecuador. Finalmente el problema de reciprocidad demostró no ser tal. El Perú, el país que podía objetar la concentración en Patuca estaba por el contrario contento con la decisión, ya que eso dejaba su principal base de Bagua algo más a salvo de las miradas indiscretas de los observadores.²⁰

Esa misma noche una orden ejecutiva del Joint Chief of Staff permitió al elemento de apoyo ser desplegado en Patuca y Macas²¹, mientras que al día siguiente un C-130 brasileño con observadores de la MOMEPE arribó al Perú. La pequeña misión a Bagua fue enviada en aviones peruanos mientras la misión principal continuaba vuelo a Patuca para ser desplegada.²²

Una vez realizado el despliegue surgió una segunda diferencia de opinión entre los norteamericanos y los otros tres garantes que tomó más de una semana para ser resuelta. Debido al síndrome de Somalia los norteamericanos estaban especialmente preocupados por la seguridad de su personal. "Por esa razón los Estados Unidos adoptaron una política de no realizar patrullajes terrestres en la zona de conflicto, debido al peligro de minas y a la proximidad de las fuerzas opuestas... El representante norteamericano también puntualizó el requerimiento a las partes de aceptar una zona desmilitarizada definida como una pre-condición para las operaciones."²³ El general Freire expresó el punto de vista del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, que la zona desmilitarizada era un asunto tan sensitivo que su implementación debía ser la conclusión de los trabajos de la MOMEPE y no una condición para ellos. Los norteamericanos no aceptaron este punto de vista mientras los diplomáticos de los países garantes en Quito y Lima comenzaron a ejercer presión

19 Mora, entrevista 11/6/99.

20 Mora, entrevista 11/6/99.

21 Para una visión de cómo estuvo conformado el grupo de apoyo norteamericano, ver Weidner 1996; p.6

22 WEIDNER, Glenn R. Peacekeeping... *Ob.Cit.*, p. 8.

23 *Ibid.*, p. 9.

para el relevo de los observadores interinos en el área. Weidner, el comandante del contingente norteamericano de la MOMEPE señala: “Esta diferencia produjo una seria ruptura en la cohesión de la misión durante los días iniciales sobre el terreno, aunque se hizo todos los esfuerzos por ocultar el problema a las dos partes.”²⁴ En la medida en que los norteamericanos decidieron no cooperar los otros garantes comenzaron a actuar sin ellos. No pudiendo contar con el grupo de apoyo norteamericano usaron helicópteros peruanos y ecuatorianos para iniciar el despliegue de sus contingentes en la zona de conflicto, Coangos en Ecuador y PV1 en Perú. Esta presión fué suficiente para los norteamericanos. “El 16 de marzo una visita a Patuca del Embajador Luigi Einaudi, el más antiguo diplomático norteamericano asignado a la misión Ecuador-Perú, junto con los embajadores de los países garantes en Quito, llevó la disputa a una decisión. Los otros garantes –tanto representantes militares como diplomáticos- estaban renuentes a introducir el tema de la zona desmilitarizada en ese momento y fueron enfáticos en pedir el inmediato apoyo norteamericano a la misión de observadores. Luego de consultas entre el Embajador Luigi Einaudi y el General Barry McCaffrey, comandante en jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, el comandante del contingente norteamericano recibió órdenes de comenzar a apoyar las operaciones aunque no se hubiese alcanzado un acuerdo de zona desmilitarizada, pero continuando con la presión para llegar a un acuerdo temprano sobre ella.”²⁵ Al final los hechos probarían que una temprana adopción de una zona desmilitarizada hubiera sido imposible, si tomamos en cuenta el tiempo y esfuerzo que fué necesario invertir luego para lograr que las partes acordaran una zona desmilitarizada.

El siguiente paso fue trabajar un plan para la separación de fuerzas. A pedido de la MOMEPE ambas partes habían remitido sus respectivas listas de unidades, personal y armas en el área. Dada que el área de conflicto era selva montañosa y las unidades peruanas y ecuatorianas estaban mezcladas la tarea era especialmente difícil para un equipo tan pequeño compuesto sólo por 90 hombres. De acuerdo a la Declaración de Itamaraty Coangos en Ecuador y el PV1 en el Perú debían ser usados como puntos de concentración de las tropas a ser retiradas. Esto probó ser imposible de realizar debido al alto número de tropas a ser evacuadas, unas 5,000, ya que Coangos y el PV1 sólo podían acomodar 300 a 400 hombres. Otras áreas fueron escogidas en Ecuador y Perú y las tropas fueron retiradas por helicóptero y llevadas a estas áreas para ser inspeccionadas por los observadores, quienes contaban las tropas y sus armas. Este procedimiento podría funcionar sólo si los listados proporcionados por las partes eran correctos y no era una forma precisamente segura de verificar que todas las tropas hubiesen sido evacuadas. Sin embargo en cinco semanas se logró retirar 5,000 hombres sin incidentes.

Mientras este proceso terminaba estalló un tercer desacuerdo entre los garantes. La pregunta era si la desmovilización era una tarea de la MOMEPE o no. Un grupo que incluía al representante norteamericano pensaba que sí lo era, y que una desmovilización exitosa era una condición para futuras conversaciones de paz. En total se trataba de la desmovilización de 140,000 hombres en los dos países a sus bases originarias. El otro grupo pensaba que el mandato de la MOMEPE estaba sólo restringido al área del Alto Cenepa, que había sido la zona de conflicto, por lo tanto una desmovilización fuera de esa área no era asunto de la MOMEPE. Los diplomáticos de los países garantes en Quito apoyaron a

24 *Ibid.* pp. 10-11.

25 *Ibid.* p. 11.

sus respectivos representantes militares. Finalmente la MOMEPE decidió aceptar la desmovilización como parte de su tarea. Se elaboró un plan de desmovilización y del 3 al 13 de Mayo los observadores viajaron de Patuca a los distintos centros de desmovilización en ambos países para verificar que las diferentes unidades estuvieran en efecto siendo desmovilizadas. Como Weidner señala "Estas verificaciones no podían ser exhaustivas, dado el rápido avance de la desmovilización y el pequeño tamaño de la misión de observadores".²⁶ La desmovilización no se llevó a cabo sin problemas. El Ecuador reclamó que el Perú no había desmovilizado totalmente. Se referían a la existencia de un grupo de aviación en Ciro Alegría y a tropas en el corredor²⁷ del Cenepa. El Perú tuvo que demostrar que tales tropas llevaban acantonadas años en la zona. Todo el año 1996 y parte de 1977 se llevó a cabo la desmovilización, regresando tropas a sus bases originales. Ambos países buscaban sin embargo mantener el mayor número de tropas cerca del área de los combates porque ambos comprendían que en la eventualidad de un fracaso del proceso de paz quien ocupara primero la zona desmilitarizada tendría una clara ventaja militar. Finalmente, en agosto de 1998 la MOMEPE volvió a monitorear una vez más una separación de fuerzas al norte y al sur de la zona desmilitarizada.

Para Mayo de 1995 la situación estaba lo suficientemente madura como para abordar el tema de la zona desmilitarizada. Se iniciaron las coordinaciones entre la MOMEPE y los diplomáticos de los países garantes en Brasilia a fin de llegar a un acuerdo sobre este punto. La MOMEPE había establecido una zona de seguridad en forma de rectángulo para fines de la separación de fuerzas, que incluía el área donde se había producido el conflicto y que abarcaba territorio de los dos países en forma equilibrada. La idea original fue que la zona desmilitarizada fuera igual al área de seguridad, concepto con el cual el Perú estaba de acuerdo. Sin embargo surgieron una serie de discrepancias al respecto. Ecuador tenía dos objeciones. Por un lado señalaba que si la zona de seguridad se convertía en desmilitarizada debido a la forma de la frontera una parte de su territorio quedaría aislado. De otro lado quería que la zona desmilitarizada estuviera íntegramente en territorio peruano. El Perú obviamente rechazó esto último. Se trabajaron seis alternativas. Los norteamericanos proponían una zona desmilitarizada de 10 mil kms². Otra opción trabajada fue también la de crear un área desmilitarizada que tuviera 5 kms a cada lado de la frontera desde el hito Cunhuime Sur hasta el Yaupi. Finalmente terminó imponiéndose la solución brasileña, en la cual se trazaba una diagonal en el borde norte de la zona desmilitarizada para evitar el problema de que una zona del Ecuador quedara aislada del resto del país.²⁸ Finalmente la MOMEPE recomendó a los garantes un área a ser desmilitarizada. A cada país se le permitiría mantener una guarnición de 50 hombres en Coangos y en el PVI. La idea de la MOMEPE era que la recomendación debería hacerse a las partes a través de canales diplomáticos. Los diplomáticos por el contrario pensaban que la solución debía de presentarse como un asunto técnico militar. Los diplomáticos aceptaron la recomendación pero instruyeron a la MOMEPE para entregarla a las partes a través de los respectivos oficiales de enlace en MOMEPE. Esto se hizo el 3 de Mayo. Perú aceptó inmediatamente la propuesta de zona desmilitarizada, pero Ecuador la rechazó. La razón era la inclusión de Banderas, una base logística, que desde el punto de vista ecuatoriano estaba fuera del área de conflicto. Ecuador hizo una contrapropuesta que fue rechazada por el Perú, quien a su vez hizo una

26 *Ibid.* p. 14.

27 Mora, entrevista 11/6/99.

28 Mora, entrevista 11/6/99.

tercera propuesta que fué rechazada por Ecuador. Finalmente el tema comenzó a alcanzar un punto en que amenazaba descarrilar el proceso de negociaciones. Mientras tanto el Perú descubría que Banderas no había sido del todo evacuado por los ecuatorianos durante el proceso de separación de fuerzas.²⁹ Esto fue posible porque el procedimiento utilizado por los garantes estaba basado en los listados entregados por las partes. Si el listado contenía información falsa no había forma de verificarlo. La delegación peruana se retiró de las conversaciones en Brasilia en señal de protesta acusando al Ecuador de rebeldía.

Detenidas las negociaciones al nivel diplomático, los garantes instruyeron a la MOMEPE de que trataran de reunir a los oficiales de enlace del Ecuador y Perú y trataran de reiniciar conversaciones. Esto se logró y las conversaciones se reiniciaron, entonces, al nivel militar. Luego ambos oficiales de enlace interrumpieron las conversaciones para consultar a sus respectivos gobiernos. Mientras esto se hacía la MOMEPE tenía que tomar acción respecto a la presencia ecuatoriana en Banderas. Un equipo de verificación inspeccionó la base el 28 de Junio para asegurarse que los ecuatorianos hubieran efectivamente evacuado sus fuerzas. Un centro de operaciones permanente fue establecido en Banderas para asegurarle al Perú que no habría presencia militar ecuatoriana en esta base. Posteriormente el equipo de MOMEPE inició una negociación de tres semanas entre Lima y Quito para tratar de alcanzar un acuerdo sobre la zona desmilitarizada. Finalmente se alcanzó dicho acuerdo. Los ecuatorianos salvaron la cara declarando que Banderas no había sido incluida en la zona desmilitarizada. En realidad rebautizaron como Banderas una de sus bases en Nubatkaimé. Banderas, tanto el pueblo como la base logística quedaron incluidos en la zona desmilitarizada.³⁰ El 28 de Julio la MOMEPE anunció a la prensa que el acuerdo sobre la zona desmilitarizada había sido alcanzado.

Entre Mayo y Septiembre de 1995 ocurrieron una serie de violaciones del alto el fuego en áreas fuera de la zona desmilitarizada. Tanto Ecuador como Perú buscaron la asistencia de la MOMEPE pero esta rehusó su participación arguyendo que su mandato se limitaba a la zona desmilitarizada. Finalmente, cuando los enfrentamientos comenzaron a escalar, la MOMEPE se vio en la necesidad de tomar una decisión: Seguirían al pie de la letra las instrucciones de no ampliar la misión con el riesgo que los enfrentamientos fuera de la zona desmilitarizada pudieran descarrilar el proceso, o intervenirían en esta nueva área incrementando sus responsabilidades para garantizar todo el proceso? Se decidió por la segunda opción y se estableció una nueva zona desmilitarizada que se extendía a 10 kilómetros a cada lado de la frontera partiendo de la zona desmilitarizada original a un punto al este de la confluencia de los ríos Santiago y Yaupi.

29 La forma como el Perú conoció de la presencia de tropas ecuatorianas en Banderas fué el equivalente a un bluff de pocker. El General Mora, enlace peruano en la MOMEPE, notó un especial interés del general Durán, enlace ecuatoriano, en que el área de Banderas no fuera incluida dentro de la zona desmilitarizada. Esto despertó sus sospechas de que tal vez los ecuatorianos no hubieran retirado sus efectivos de la zona. En la siguiente reunión de MOMEPE Mora se dirigió al representante chileno preguntándole por qué los garantes no habían informado al Perú que los ecuatorianos no habían retirado sus tropas de Banderas. El representante chileno aceptó que esto era cierto y lo mismo hizo el argentino, con lo cual Mora tuvo la seguridad que las tropas ecuatorianas no habían sido desmovilizadas de la zona.

30 Entrevista con un funcionario peruano en la Embajada Peruana de Washington quien pidió el anonimato.

c) Cuando las cosas van mal

Cómo ya dijéramos, cuando las operaciones de paz son ejecutadas por países sus problemas políticos internos pueden afectar la operación. Esto fué de alguna manera lo que sucedió con los garantes del Protocolo de Río. El primer problema tuvo lugar cuando el General Pinochet, Comandante en Jefe del Ejército Chileno ordenó, a comienzos del conflicto Peruano-Ecuatoriano, una movilización de tropas a la frontera peruana. Esto se hizo sin consulta ni conocimiento del Ministro de Defensa chileno, quien se sintió muy contrariado por la decisión de Pinochet³¹. No era un buen comienzo para un país garante, pero era el resultado de sus problemas políticos internos. En Chile, el gobierno no está enteramente en control de sus militares. El segundo problema vino cuando la prensa peruana informó que Chile había vendido armas a Ecuador durante el conflicto. Aunque esto era cierto, el gobierno chileno arguyó que la venta había sido efectuada por una compañía privada y no por el gobierno y esto se había pactado antes del conflicto. Esto calmó la situación. El tercer problema no fué el resultado de asuntos internos sino de las relaciones internacionales entre el Perú y Chile. Durante este período, Perú y Chile estaban negociando sus propias diferencias internacionales que eran el resultado del Tratado de 1929, el que a su vez era consecuencia de la Guerra del Pacífico que ambos países libraron en el siglo XIX. El tema en discusión era el de las Convenciones de Lima, las que habían sido firmadas algunos años antes pero no habían sido ratificadas por el Congreso Peruano. El Perú no estaba contento con lo que había firmado y había pedido una nueva negociación que Chile había rechazado. Al final, los chilenos reconocieron que la Convención no creaba ninguna obligación para el Perú y aceptaron una nueva negociación. Sin embargo esta fué una negociación larga y difícil³² que empujó a los chilenos a mantener un perfil bajo en la MOMEPE. Dice bien de la diplomacia chilena y peruana el que hayan mantenido ambos temas separados, sin usar uno para obtener resultados en el otro. Esto hubiera sido trágico para el proceso de paz con Ecuador.

Las cosas fueron más complicadas con Argentina. Inmediatamente después del conflicto, llegaron noticias que Argentina también había vendido armas al Ecuador. En este caso la venta fué hecha por una fábrica militar del gobierno argentino, Fabricaciones Militares Argentinas. El gobierno del presidente Menem negó las acusaciones que venían de la propia prensa argentina. Finalmente, fué obvio que la venta había tenido lugar, entre otras cosas porque una compañía ecuatoriana que había comprado las armas acusaba al gobierno argentino de haber recibido el dinero, pero de no haber enviado todas las armas compradas. Las armas, según los ecuatorianos, eran viejas e inservibles. El presidente Menem dijo que el gobierno argentino había sido engañado y que los altos funcionarios del establecimiento de defensa no tenían responsabilidad en lo que era una acción ilegal de oficiales de baja jerarquía. La prensa argentina, insistió y finalmente obtuvo evidencia de que el Ministro de Defensa Oscar Camilión tenía conocimiento de que el embarque de armas para Ecuador había tenido lugar. La prensa y la oposición política demandó la renuncia de Camilión, quien se negó a renunciar con el apoyo del presidente Menem. El gobierno peruano se mantuvo silencioso sobre este asunto. El gobierno ecuatoriano manifestó que no

31 Entrevista con Miguel Navarro, experto chileno en asuntos militares en Ciudad de México, 29/8/95.

32 Esto ha sido seguido básicamente a través de la prensa peruana: El Comercio, Expreso y La República.

había adquirido armas de Argentina, y que la empresa ecuatoriana que había comprado las armas era manejada por un mercenario. Sin embargo miembros del Congreso Peruano fueron a Argentina y miembros del Congreso Argentino pidieron públicas disculpas ante ellos. De otra parte, militares retirados argentinos como Aldo Rico pidieron disculpas públicas en la prensa, así como, el ex embajador argentino en Lima Julián Licastro y el Premio Nobel de la Paz Pérez Esquivel entre otros. Todos ellos demandaron la renuncia de Camilión, quien sin embargo siguió gozando del apoyo de Menem. Menem pidió a las autoridades argentinas que no ofrecieran disculpas ya que la versión oficial insistía en que el gobierno no era responsable de este hecho. De esta manera el escándalo se prolongó por casi un año, con la prensa y la opinión pública peruana indignadas por la situación. Los militares peruanos estaban igualmente indignados, pero se mantuvieron en silencio. Se sentían especialmente ofendidos porque durante la guerra de Las Malvinas el Perú había apoyado a Argentina con aviones Mirage. Finalmente, 17 meses después, el ministro de defensa Oscar Camilión tuvo que renunciar presionado por la oposición política, la prensa y la opinión pública. Sin embargo, inteligentemente, la única reacción pública oficial del gobierno peruano en este asunto, fue una carta suave del presidente peruano pidiendo información sobre la venta de armas. Luego de eso, el Perú consideró que el silencio sobre este tema era lo más sensato a pesar de la importante presión de su oposición política, de la prensa y de la opinión pública que demandaban públicas excusas del gobierno argentino, además del retiro del embajador peruano en Buenos Aires, el retiro de Argentina como país garante (algo que era legalmente imposible porque Argentina, como los otros garantes, no escogieron ser garantes, sino que estaban atados a serlo por un tratado internacional) e inclusive la ruptura de las relaciones diplomáticas. El gobierno peruano no hizo nada de esto, y solo espero pacientemente que el escándalo se desvanezca. Una demanda airada del gobierno peruano contra el gobierno argentino, hubiera fácilmente descarrilado a la MOMEPE.³³

Finalmente, era el turno de los americanos. Cuando el conflicto se inició entre Ecuador y Perú los países garantes aceptaron declarar un embargo a la venta de armas para ambos países. Los israelíes estaban justo a punto de vender aviones de combate Kfir a Ecuador cuando el embargo fue declarado. En la medida en que los motores de estos aviones tenían componentes de fabricación americana, el gobierno israelí tenía que pedir el consentimiento al gobierno americano para la venta y la respuesta fue negativa. Sin embargo, en octubre de 1995 el embargo fue levantado y lo primero que hicieron los israelíes fue preguntarle al Departamento de Estado por su consentimiento para la venta. En un claro ejemplo de lo que la falta de una coordinación apropiada puede hacer, el Departamento de Estado dió su aprobación a la venta causando una respuesta airada del gobierno peruano, que llamó a su embajador de retorno a Lima para consultas como una manera de manifestar su desagrado. Los argentinos habían esgrimido la excusa de que el gobierno había sido engañado. Los norteamericanos no tenían ninguna excusa. El Departamento de Estado había dado una aprobación oficial a la venta de 5 aviones de combate a una de las partes en conflicto siendo los Estados Unidos uno de los países garantes.

Lo que sucedió fue un ejemplo de descoordinación. La petición israelí fue canalizada en el Departamento de Estado a través de la oficina de asuntos israelíes, cuyos funciona-

33 El escándalo de la venta de armas argentinas, ha sido seguido a través de la prensa peruana: El Comercio, Expreso y La República.

rios no tenían mayor idea de lo que sucedía en América del Sur. Cuando las noticias de este asunto alcanzaron la oficina de asuntos andinos, esta oficina sugirió que una aprobación norteamericana a la venta podría crear problemas al gobierno norteamericano en la MOMEPE. Sin embargo, la oficina de asuntos israelíes tenía mayor peso en el Departamento de Estado que la oficina de asuntos andinos, y los israelíes fueron especialmente insistentes para que la venta se realizara. La oficina de asuntos israelíes convocó a expertos militares para probarle a la oficina de asuntos andinos que la venta no afectaría el balance militar entre Perú y Ecuador. Bajo presión, finalmente la oficina de asuntos andinos terminó aceptando la venta. Nadie se tomó el trabajo de consultar con la embajada americana en Lima o consultar a los altos funcionarios del Departamento de Estado. La decisión se tomó a niveles intermedios de los funcionarios del Departamento de Estado. El resultado fue una firme protesta del gobierno peruano y un golpe al prestigio norteamericano en el seno de la MOMEPE. Como consecuencia de este hecho, sumado al caso de la venta de armas argentinas, el gobierno peruano del Presidente Fujimori, finalmente cedió a las presiones de las Fuerzas Armadas Peruanas de comprar nuevos aviones de combate. Fujimori se había resistido a estas presiones hasta que los americanos consintieron la venta israelí. Esta situación en su momento dió lugar a la impresión de que se iniciaba una carrera armamentista en América del Sur.³⁴

Luego vino la idea norteamericana de retirarse de la MOMEPE. En la medida en que el mandato oficial de la MOMEPE había sido por 90 días, se necesitó una extensión del período para lo que se llamó MOMEPE II. Los norteamericanos, llevaban a cabo la operación siguiendo estrictamente el Presidential Decision Directive 25 (PDD-25) sobre operaciones de paz, que exige un “marco temporal específico ligado a objetivos y a una fecha de término fijada”. El presupuesto no era un problema, dado que Ecuador y Perú pagaban por los gastos de MOMEPE, los que sumaban \$15,000 diarios.³⁵ Sin embargo el problema de costos estuvo siempre en la mente de los norteamericanos.³⁶ Inicialmente los únicos que cobraron por la operación fueron los norteamericanos, básicamente porque el gasto estaba concentrado en la fuerza de apoyo compuesta por 4 helicópteros.³⁷ Pero el fantasma de Somalia rondaba y la política de Clinton era la de retirarse dentro de un marco temporal específico. Desde el comienzo, los norteamericanos habían contemplado la posibilidad de que los oficiales militares de las dos partes en conflicto asumieran la mayoría de las tareas de verificación, permitiendo de esta manera un retiro de los militares de los garantes. En la nueva definición de procedimientos para MOMEPE II presentada a Ecuador y Perú, se contempló una integración de personal de ambos países a la misión de observadores, en un período de 90 días, con la idea de dejar en el futuro el trabajo de la MOMEPE en manos de ecuatorianos y peruanos. Ambos países aceptaron la integración de sus enlaces en la misión de MOMEPE pero rechazaron la idea de que esto significaba un primer paso para el retiro de las tropas de los garantes por dos razones. En primer lugar el tiempo no era el adecuado, la confianza aún no había sido restablecida. En segundo lugar, lo que se necesitaba era precisamente una parte neutral para llevar a cabo la verificación.

34 La decisión americana de vender aviones israelíes Kfir ha sido reconstruida basándose en una entrevista con un funcionario de la Embajada Norteamericana en Lima, quien pidió el anonimato.

35 MCCAFFREY, Barry. *Ob.Cit.*

36 EINAUDI, Luigi R. *Ob.Cit.*

37 No deja de ser sorprendente la insistencia norteamericana sobre costos si se la compara con los costos que EE.UU. había estado dispuesto a asumir en Iraq y posteriormente en Yugoslavia. La fuerza norteamericana de la MOMEPE estaba compuesta sólo de 4 helicópteros y 40 hombres.

Sin embargo, los Estados Unidos estaban dispuestos a por lo menos disminuir su participación de manera sustancial. La idea venía del NSC, que significa la Casa Blanca, a fin de ser coherentes con la nueva política diseñada precisamente después de lo sucedido en Somalia. Ni el Departamento de Estado ni el Departamento de Defensa estaban seguros de que el tiempo para un retiro o para una reducción sustancial fuera el correcto³⁸. El general Barry McCaffrey, comandante en jefe del Comando Sur y por lo tanto brazo ejecutivo del Departamento de Defensa, tenía la idea que “La misión ha creado condiciones militares que pueden llevar a un acuerdo diplomático. Este proceso requiere de tiempo para echar raíces.”³⁹ Sin embargo el tiempo era lo que se estaba acabando para el NSC. Finalmente se llegó a una decisión. El general Clark, el nuevo comandante en jefe del Comando Sur, recibió la orden que en diciembre de 1996 el elemento de apoyo del contingente norteamericano debía retirarse. Finalmente luego de varios aplazamientos el contingente se retiró efectivamente en noviembre de 1997.⁴⁰ Los otros miembros de la MOMEPE no estuvieron de acuerdo con la decisión norteamericana de reducir su participación. Sin embargo, enfrentados a esta realidad, el Brasil decidió cubrir el vacío que dejaban los norteamericanos. El problema sin embargo no terminaba allí. Los americanos seguían pensando en un retiro definitivo en un futuro cercano. Una vez más trabajaban siguiendo las instrucciones al pie de la letra.

3. LA MOMEPE COMO INSTRUMENTO DE PRESIÓN

Los países garantes utilizaron a la MOMEPE y la necesidad que Ecuador y Perú tenían de este instrumento como una garantía de que las operaciones militares no se reiniciarían, o lo que era peor, que una guerra abierta entre las dos naciones no estallara, para obtener avances en las conversaciones. Esto iba en parte ligado al interés de los países garantes de que la MOMEPE no se volviera una misión que se prolongase largos años o peor aún décadas. Esta posibilidad era un temor real entre los garantes. La presión para que tal no ocurriese comenzó cuando se renovó por tercera vez, por un período adicional de noventa días la MOMEPE. La condición para hacerlo fue que las partes asumieran un rol cada vez más importante en la misión de observación. En algún momento se pensó que las partes terminarían reemplazando a los garantes en tal actividad. Esto sin embargo era imposible, ya que tal misión sólo podía ser llevada a cabo por neutrales que dieran la seguridad que la otra parte cumplía con los acuerdos. De hecho la incorporación de las partes se hizo no sin dificultades ya que siempre hubo la tendencia a que estas aprovecharan la información que obtenían para actividades de guerra psicológica contra el otro.⁴¹

El Presidente Clinton fue quien más insistió en utilizar un posible retiro de la MOMEPE como una presión para obligar un acuerdo entre las partes. Clinton temía que la presencia de la MOMEPE en el terreno le diera a las partes una situación muy confortable que desincentivara las conversaciones que eran políticamente difíciles para ambos lados debido a consideraciones de política interna.⁴² En vista de esta política norteamericana los

38 Entrevista con un funcionario del NSC 18/10/96.

39 MCCAFFREY, Barry. **Ob.Cit.**

40 EINAUDI, Luigi. **Ob.Cit.**

41 EINAUDI, Luigi. **Ob.Cit.**

42 Entrevista con David Randolph, Consejero Político de la Embajada Norteamericana en Quito. 26/6/96.

otros garantes se plegaron a la idea de amenazar con el retiro si las negociaciones no progresaban, dado que no tenían intenciones de permanecer en el área por décadas. Chipre era el caso citado por diferentes funcionarios de los garantes como el ejemplo de aquello en lo que no querían que la MOMEPE se transformara. Sin embargo, bajo la idea de Clinton estaba también el PDD-25 que era resultado del síndrome de Somalia. Einaudi lo confirma cuando señala que “tras (los) debates estaba la incomodidad de exponer personal militar norteamericano en una misión acerca de la cual el público norteamericano sabía poco. Los funcionarios entendían la participación norteamericana en la MOMEPE como la utilización de militares en el apoyo a la paz, pero el deseo de retirar las fuerzas norteamericanas para evitar antagonizar al Congreso estuvo siempre en el fondo de la mente de los tomadores de decisiones.”⁴³

En una declaración el 11 de febrero de 1996, los garantes señalaron que ellos continuarían con su “commitment to the Military Observer Mission Ecuador-Perú (MOMEPE), provided there is continuous progress toward the peaceful resolution of the dispute between Ecuador and Perú.” (Punto cinco de la declaración), enviando el mensaje que si no había progreso la MOMEPE podría retirarse. La idea de presionar con un posible retiro de la MOMEPE fué en términos generales correcta. Ambos países sabían que la alternativa a las negociaciones era la guerra. El acuerdo llegó finalmente, no tan rápido como los norteamericanos querían, ni en plazos tan largos como otros sospechaban. Pero definitivamente la MOMEPE fué el instrumento que creó el ambiente en el cual la negociación fué posible. Finalmente, por los Acuerdos de Brasilia el 26 de octubre de 1998 ratificados por los congresos peruano y ecuatoriano el 9 de diciembre de 1998 el largo conflicto entre Perú y Ecuador tocaba a su término. A partir de la ceremonia de firma del acta final de demarcación fronteriza la MOMEPE fué reduciendo progresivamente los patrullajes aéreos en la zona desmilitarizada hasta suspenderlos totalmente. El 15 de Julio de 1999, después de más de cuatro años de funciones, la MOMEPE, ese instrumento de mantenimiento de la paz entre Perú y Ecuador, concluyó exitosamente sus funciones.

4. ¿POR QUÉ FUNCIONÓ LA MOMEPE?

En palabras del primer comandante del contingente norteamericano en la MOMEPE, Coronel Glenn R. Weidner “Esta operación fue exitosa debido a la cooperación sin precedentes entre representantes políticos y militares de los países garantes y el fuerte deseo de los beligerantes de poner término rápidamente a las hostilidades”⁴⁴. Si no hubiera sido por el fuerte deseo de ambos beligerantes de terminar con las hostilidades, la MOMEPE no hubiera funcionado. El número de observadores militares era muy pequeño para el área asignada; unos 90 hombres y cuatro helicópteros para un área de 528 km² de selva montañosa. La selva es tan densa, que no era posible ver más de 10 metros en cualquier dirección. Los garantes nunca patrullaron el área. Se mantuvieron en bases fijas a través de toda la misión, excepto por el monitoreo de Banderas. Sus métodos de verificación no eran confiables y consistían en pedir a las partes un listado de hombres y armas en el área y luego esperar que los hombres fueran transportados por helicópteros a las bases donde ellos se encontraban para contarlos. La única vez que una de las dos partes (en este caso Ecuador) trató de burlar el sistema, le fué muy fácil hacerlo. La desmovilización fué ma-

43 EINAUDI, Luigi. *Ob.Cit.*

44 WEIDNER, Glenn. *Operation... Ob.Cit.*

nejada de una manera muy similar. Weidner, el comandante del contingente norteamericano en la MOMEPE, reconoce la falta de confiabilidad de los métodos de verificación usados. Respecto a la separación de fuerzas dice: “Este procedimiento, a pesar de sus evidentes problemas desde un punto de vista de confiabilidad, dió como resultado la evacuación de más de 5,000 soldados sin ningún incidente en sólo 5 semanas. Fué un éxito simplemente porque las dos partes estaban de hecho deseosas de cumplir con un proceso que les permitiera separarse ... y el hecho de que la MOMEPE proveía una apariencia de ‘control’ sobre el proceso.”⁴⁵ Luigi Einaudi, embajador ad hoc de los Estados Unidos califica este éxito como un “pequeño milagro”.⁴⁶ En realidad fué un milagro algo más que pequeño considerando los métodos que se emplearon. Respecto a la desmovilización tenemos el testimonio de Weidner que dice: “Estas verificaciones no podían ser exhaustivas, dada la rapidez de la desmovilización y el pequeño tamaño de la misión de observadores.”⁴⁷ “Daba también la impresión de que ambas partes estaban deseosas de desmovilizar, y solo necesitaban la participación de la MOMEPE, aunque fuera superficial, para realizarlo.”⁴⁸ Si hubiera habido alguna intención significativa de una de las partes de no cumplir con el proceso, la MOMEPE se hubiera visto envuelta en una situación muy difícil.

5. CONCLUSIONES

- A. La principal razón por la cual la operación de la MOMEPE fué un éxito fué la cooperación de las dos partes en conflicto.
- B. Cuando las operaciones de paz son asumidas por países a diferencia de instituciones internacionales, los problemas internos de los países pueden afectar la misión, como sucedió con Argentina y en alguna medida con los Estados Unidos.
- C. La política de la Administración Clinton de Reforma de Operaciones Multilaterales de Paz puede ser parte del problema en vez de la solución para futuras operaciones de paz. Las operaciones de paz deben ser planificadas de la misma manera en que se planifica una operación militar. Toda operación militar acepta que no importa cuan bueno sea el planeamiento siempre pueden haber hechos no considerados que lleven a una prolongación de la campaña, un incremento del presupuesto o un incremento de las tropas. Ir a una operación de paz con la idea cerrada de un tiempo fijo, un presupuesto fijo y un personal fijo significa que ante el primer hecho inesperado el fracaso puede ser el resultado. Esto no significa que el tiempo, el personal o el presupuesto deban estar completamente abiertos. Sólo significa que debe haber flexibilidad, lo que es una condición para el éxito de las operaciones militares⁴⁹ así como para el éxito de las operaciones de paz, y que las cosas deben hacerse siguiendo el sentido común, que a la larga es el menos común de los sentidos.

45 **Ibid.** p. 13.

46 EINAUDI, Luigi. **Ob.Cit.**

47 WEIDNER, Glenn. Operation... **Ob.Cit.**, p. 14.

48 **Ibid.** p. 13.

49 Uno de los mayores legados de Clausewitz es el concepto de imponderables. Paret dice sobre este asunto: “Para no ser superado por lo impredecible es necesario flexibilidad en todos los aspectos de la guerra, desde la gran estrategia (...) a la táctica. Un resultado de esto fue el desarrollo de la **Auftragstaktik**, la política de dar directivas señalando las intenciones generales del mando supremo, mientras se dejaba un alto grado de iniciativa y las órdenes específicas a los comandos subordinados”. PARET, Peter. “Clausewitz”, en: PARET, Peter (ed.), **Makers of Modern Strategy**, Princeton University Press, New Jersey, 1986.

- D. Los oficiales y miembros del estado mayor en una operación de paz exitosa deben ser políticamente y culturalmente competentes. En el caso de MOMEPE todos los oficiales hablaban castellano e inglés y la larga historia de cooperación militar entre Estados Unidos y América Latina proveyó un vocabulario básico común que fué de mucha utilidad para el éxito de la operación.
- E. Siguiendo a Weidner la experiencia de la MOMEPE nos prueba que es posible utilizar a oficiales militares para llevar a cabo tareas diplomáticas durante misiones de paz. Esto se hizo en la MOMEPE con buen éxito.