

LA PAZ POR DENTRO

Ecuador-Perú:
Testimonio
de una negociación

© LA PAZ POR DENTRO
ECUADOR-PERÚ: TESTIMONIO DE UNA NEGOCIACIÓN
Francisco Carrión Mena

Coordinación editorial: Dinediciones
Diseño y diagramación: Querrraya - Estefanía Rivas
Corrección de estilo: Paulina Rodríguez
Fotografía de contraportada: Francisco Caizapanta
Mapas Anexo 3: Instituto Geográfico Militar

ISBN: 978-9978-954-27-0
Derechos de autor: 029510

Impreso en Ecuador
Imprenta Mariscal

Todos los derechos reservados.

*A quién más sino a Paulina y a nuestros hijos,
José Santiago y María Antonia,
quienes merecen un Ecuador libre y en paz.*

Ha sido gracias al apoyo de la Fundación Esquel,
del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito,
de la Universidad de Alcalá de Henares (España),
de Dinediciones y de la Flacso,
que ha sido posible la aparición de esta obra.
Debo agradecer también a quienes me alentaron a emprender
y culminar este esfuerzo con datos,
sugerencias y opiniones;
a quienes hicieron la revisión final del texto,
la diagramación y la edición.

ÍNDICE

Introducción	18
Prólogo	22
Palabras iniciales	26

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1

DE LA PROPUESTA DEL ARBITRAJE PAPAL A LA GUERRA DEL ALTO CENEPA	30
---	----

1. El Protocolo de Río de Janeiro, el incidente de Pachacutec y el “Pacto de Caballeros”	30
1.1. El Protocolo de Río de Janeiro e incidentes fronterizos posteriores	30
1.2. El incidente de Pachacutec y el “Pacto de Caballeros”	37
2. La propuesta del arbitraje papal	45
2.1. Gestación de la propuesta	45
2.2. La propuesta del arbitraje papal: su texto y primeras reacciones de la prensa	48
2.3. Análisis de la propuesta del arbitraje papal y reacciones oficiales	53
3. Visita del presidente Fujimori a Quito y la Contrapropuesta Peruana	59
4. Contenido de la Contrapropuesta Peruana	65
5. El golpe de Estado de abril de 1992 en el Perú y la transición democrática en el Ecuador	72
5.1. Golpe de Estado de Fujimori en el Perú	72
5.2. Transición democrática de Borja a Durán Ballén en el Ecuador	77
5.3. El gobierno de Durán Ballén y la controversia territorial	80

6.	<i>La guerra del Alto Cenepa</i>	89
	6.1. <i>Antecedentes inmediatos y desarrollo de los combates</i>	89
	6.2. <i>Análisis y reacciones internas al conflicto</i>	94
7.	<i>La divergencia territorial como factor de identidad nacional del Ecuador</i>	102
8.	<i>Reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro</i>	105
9.	<i>Los costos de la guerra del Alto Cenepa</i>	109
CAPÍTULO 2		
DE LA DECLARACIÓN DE PAZ DE ITAMARATY HASTA EL ACUERDO DE SANTIAGO		112
1.	<i>La paz de Itamaraty</i>	112
	1.1. <i>Gestiones diplomáticas ante la ONU y la OEA</i>	114
	1.2. <i>Otras gestiones diplomáticas, unidad interna y continuación de los combates</i>	118
	1.3. <i>La Declaración de Paz de Itamaraty</i>	122
	1.3.1. <i>Análisis de la Declaración de Paz</i>	124
2.	<i>La Declaración de Montevideo</i>	127
3.	<i>Primera reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Comunicado de Lima (enero de 1996)</i>	131
4.	<i>Segunda reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Acuerdo de Quito (febrero de 1996)</i>	137
5.	<i>Intercambio de las listas de los impases en Brasilia</i>	140
	5.1. <i>Descripción de los impases</i>	142
	5.1.1. <i>Por parte del Ecuador</i>	142
	5.1.2. <i>Por parte del Perú</i>	152
6.	<i>Tercera reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Comunicado de Buenos Aires (junio de 1996)</i>	154
	6.1. <i>Análisis del Comunicado de Buenos Aires</i>	157
	6.2. <i>Reacciones en el Perú y el Ecuador a lo acontecido en Buenos Aires</i>	160

7. Cuarta reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Acuerdo de Santiago (octubre de 1996)	163
7.1. Análisis del Acuerdo de Santiago	165

CAPÍTULO 3

LOS “LÍMITES” EN LA NEGOCIACIÓN.	171
LA SITUACIÓN POLÍTICA INTERNA EN EL ECUADOR Y EL PERÚ Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN	

1. Los “límites” en la negociación	171
2. La situación política interna en el Ecuador desde 1995 y el proceso de negociación	174
2.1. Primera visita oficial de un presidente del Ecuador al Perú: Bucaram en Lima	177
2.2. Inestabilidad institucional e interinazgo de Fabián Alarcón	179
3. La situación política interna en el Perú desde 1995 y el proceso de negociación con el Ecuador	186
4. El entorno internacional como limitante en la negociación	193
4.1. Argentina y las partes de la controversia	196
4.2. Brasil y las partes de la controversia	199
4.3. Chile y las partes de la controversia	204
4.4. Estados Unidos y las partes de la controversia	208

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 1

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE BRASILIA	218
--	-----

1. Antecedentes inmediatos a la negociación y preparativos iniciales	218
2. Integración de la Delegación Negociadora	229
3. Cambio en la dirección de la Cancillería ecuatoriana: Ayala Lasso reemplaza a Leoro	233

4.	<i>Aproximaciones a instituciones, personalidades y a la opinión pública</i>	238
4.1.	<i>Definición de acercamientos a la sociedad y a la opinión pública</i>	238
4.2.	<i>Recuerdos y contenidos de algunas reuniones</i>	240
4.3.	<i>Reuniones con la prensa</i>	246
4.4.	<i>Reuniones con instituciones del sector público</i>	247
4.5.	<i>Contactos con ex presidentes de la República y otros líderes políticos</i>	249
4.5.1.	<i>Oswaldo Hurtado</i>	249
4.5.2.	<i>León Febres Cordero</i>	252
4.5.3.	<i>Rodrigo Borja</i>	255
4.5.4.	<i>Sixto Durán Ballén</i>	258
4.5.5.	<i>Con otros líderes políticos: Jamil Mahuad, Freddy Elhers, Jaime Nebot y Álvaro Noboa</i>	260

5.	<i>Rol de los medios de comunicación del Ecuador y el Perú</i>	263
-----------	---	-----

6.	<i>Conformación y aporte del Grupo de análisis y reflexión</i>	265
-----------	---	-----

CAPÍTULO 2

PRIMERA FASE DEL PROCESO DE BRASILIA: SUSTANCIACIÓN DE LA CONTROVERSIA	269
---	-----

1.	<i>Primera Ronda de Negociaciones (16-18 de abril de 1997)</i>	269
1.1.	<i>Antecedentes de la Primera Ronda de Brasilia</i>	269
1.2.	<i>Sesión inaugural de la Primera Ronda de Brasilia</i>	273
1.3.	<i>Primeras jornadas de trabajo: tratamiento de los impases</i>	277
1.4.	<i>Evaluación y resultados de la Primera Ronda</i>	285

2.	<i>Segunda Ronda de Negociaciones (14-21 de mayo de 1997)</i>	287
2.1.	<i>Antecedentes de la Segunda Ronda de Brasilia</i>	287
2.2.	<i>Impase sobre el canal de Zarumilla</i>	295
2.3.	<i>Evaluación de la Segunda Ronda de Brasilia</i>	299

3.	<i>Tercera Ronda de Negociaciones (24-27 de junio de 1997)</i>	301
3.1.	<i>Antecedentes de la Tercera Ronda de Brasilia</i>	301
3.2.	<i>Impase Cusumaza-Bumbuisa/Yaupi</i>	304
3.3.	<i>Reflexiones sobre la Tercera Ronda de Brasilia</i>	307

4.	<i>Cuarta Ronda de Negociaciones (15-18 de septiembre de 1997)</i>	309
-----------	---	-----

4.1. Antecedentes de la Cuarta Ronda de Brasilia	309
4.2. Tratamiento del impase sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro	312
4.3. Evaluación de la Cuarta Ronda de Brasilia	321
5. Quinta Ronda de Negociaciones (22-25 de septiembre de 1997)	322
5.1. Antecedentes de la Quinta Ronda de Brasilia	322
5.2. La presentación del Ecuador	323
5.3. La presentación del Perú	329
5.4. Evaluación de la Quinta Ronda de Brasilia	333
6. Reflexiones sobre Cuarta y Quinta rondas de Brasilia	334
CAPÍTULO 3	
SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE BRASILIA: EVALUACIÓN GLOBAL DE LA NEGOCIACIÓN	336
1. Segunda Fase de la Negociación (Sexta Ronda) y Declaración de Brasilia (24-28 de noviembre de 1997)	336
1.1. Antecedentes de la Segunda Fase de la Negociación	336
1.2. Documentos presentados por los garantes antes de la reunión de Brasilia	337
1.3. La Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997	341
2. Reunión en Río de Janeiro y suscripción del Cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia (19 de enero de 1998)	347
2.1. Antecedentes de la suscripción del Cronograma en Río de Janeiro	347
2.2. Factores internos en el Ecuador antes de la reunión de Río de Janeiro	348
2.3. Factores externos respecto del Ecuador antes de la reunión de Río de Janeiro y calendario previsible	350
2.4. Gestiones previas de los garantes y de las partes antes de la reunión de Río de Janeiro	353
2.5. Reunión informal de las partes en Buenos Aires para tratar el Cronograma	359
2.6. Reunión en Río de Janeiro y suscripción del Cronograma	361
2.7. Análisis del Cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia firmado en Río de Janeiro	366

CAPÍTULO 4

LA NEGOCIACIÓN A TRAVÉS DE COMISIONES Y DE UN GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO. INTERVENCIÓN DE LOS CANCELERES Y CONTACTOS INICIALES DE LOS JEFES DE ESTADO

1. ***Integración de las comisiones de conformidad al Cronograma.
El presidente Fabián Alarcón visita los países garantes*** 370
2. ***Alarcón visita a Cardoso, Menem y Frei y considera posibilidad
de una consulta popular*** 372
3. ***Encuentro imprevisto entre Alarcón y Fujimori*** 378
4. ***La negociación a través de las comisiones*** 380
 - 4.1. *Comisión I: Tratado de Comercio y Navegación* 381
 - 4.2. *Comisión II: Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza* 386
 - 4.3. *Comisión III: Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común* 388
 - 4.4. *Comisión IV: Acuerdo de creación de una Comisión Binacional
sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad* 392
 - 4.5. *Grupo Especial de Trabajo sobre el canal de Zarumilla* 395

CAPÍTULO 5

PRIMEROS CONTACTOS PRESIDENCIALES E INTERVENCIÓN DIRECTA DE LOS CANCELERES DE LAS PARTES EN LA NEGOCIACIÓN

1. ***Gestiones político-diplomáticas:
reuniones cumbres en Guayaquil (4 abril 1998)
y en Santiago (18 abril 1998), ministeriales en Cartagena
(14 marzo 1998) y en Bogotá (29 abril 1998), y de viceministros
en Buenos Aires (22 y 23 mayo 1998)*** 398
 - 1.1. *Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Cartagena* 398
 - 1.2. *Reuniones presidenciales en Guayaquil y Santiago* 399
 - 1.3. *Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Bogotá.
Viaje imprevisto a Washington* 400
 - 1.4. *Reunión de vicescancilleres en Buenos Aires
y propuesta del “parque”* 402

2.	Reunión de cancilleres en Caracas (1 junio de 1998) y entrevista tripartita de presidentes (Brasilia 1 de junio)	405
	2.1. Reuniones del Canciller del Ecuador con sus homólogos del Perú y de los países garantes	405
	2.2. Reunión de presidentes del Ecuador y el Perú con el presidente Cardoso en Brasilia y filtración de documento reservado con sugerencias de los garantes	408
3.	Encuentros presidenciales en Nueva York (ONU 8-10 junio 1998) y reunión de cancilleres en Washington (julio de 1998)	411
	3.1. Reuniones de Alarcón con Fujimori y con Cardoso, Frei y Menem en Nueva York	411
	3.2. Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Washington	413

CAPÍTULO 6

EL BLOQUEO DE LA NEGOCIACIÓN Y FIN DEL GOBIERNO DE ALARCÓN	417
--	-----

1.	Situación política interna en el Ecuador y en el Perú	417
2.	Inminencia de un nuevo conflicto y un nuevo bloqueode la negociación	423
3.	Balance general de la gestión del presidente Alarcón sobre el proceso	427

TERCERA PARTE

CAPÍTULO 1

LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL ENTRE LAS PARTES	432
---	-----

1.	La herencia de Jamil Mahuad	432
2.	Primeros pronunciamientos y decisiones del Presidente electo	439
3.	Después de asumir el poder, impedir una nueva guerra y salvar la negociación	441
	3.1. La posesión del presidente Mahuad e inexplicables reacciones del Perú	441
	3.2. Crisis diplomática y militar e intervención de Argentina	448

4.	<i>Primer contacto personal entre Mahuad y Fujimori: Asunción</i>	450
5.	<i>Reactivación de la negociación: encuentro presidencial en Panamá</i>	459
6.	<i>Paréntesis en la diplomacia presidencial: reunión en Buenos Aires de un grupo informal para abordar sobre el Tratado de Comercio y Navegación</i>	465
7.	<i>Encuentro presidencial en la Granja do Torto: Brasilia</i>	469
8.	<i>Reuniones presidenciales “imprevistas” en Nueva York y Washington</i>	476
	8.1. Encuentro en Nueva York	476
	8.2. Encuentro en Washington	482
CAPÍTULO 2		
DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LAS PARTES CON LOS PAÍSES GARANTES		488
1.	<i>Palacio de La Alvorada: Mahuad y Fujimori entregan la solicitud de intervención de los presidentes de los países garantes en Brasilia</i>	488
	1.1. Preparativos inmediatos	488
	1.2. Reunión presidencial en Brasilia	493
2.	<i>Texto y análisis de la solicitud de intervención de los presidentes de los países garantes</i>	495
3.	<i>Contactos con los presidentes de los demás países garantes y reunión con el presidente Clinton</i>	499
4.	<i>Reacciones en el Ecuador respecto de la “diplomacia presidencial”</i>	505
5.	<i>La respuesta de los presidentes de los países garantes</i>	507
	5.1. Análisis de la respuesta de los garantes	510

6.	Acciones internas frente a la respuesta de los presidentes de los países garantes	512
	6.1. Contactos políticos: comparecencia del presidente Mahuad ante el Congreso Nacional	512
	6.2. Contactos con sectores políticos, sociales y medios de comunicación: sus reacciones	515
	6.3. Trámites legales respecto de la propuesta de los países garantes: Procuraduría General, Tribunal Constitucional y Congreso Nacional	520
	6.4. Reacciones en el Perú	523
7.	El Congreso Nacional conoce el requerimiento de los presidentes de los garantes para que su pronunciamiento sea vinculante	524
	7.1. Antecedentes de la sesión del Congreso Nacional y aprobación de la resolución legislativa	524
	7.2. La resolución legislativa: su texto y análisis	529
8.	Los presidentes Mahuad y Fujimori preparan sus respuestas a los países garantes	535
9.	Oporto: una cumbre oportuna en la que los presidentes de las partes notifican su aceptación a la fórmula de los garantes	538
	9.1. Los presidentes Mahuad y Fujimori entregan su aceptación a sus homólogos de los países garantes	540
	9.2. Evaluación de los resultados de la Cumbre de Oporto y gestiones inmediatas	543
10.	Últimas gestiones a nivel presidencial ante Argentina y Chile, antes de que los países garantes emitan su pronunciamiento vinculante	545
	10.1. Preparativos y reacciones al viaje del presidente Mahuad a Buenos Aires y Santiago	545
	10.2. Entrevistas del presidente Mahuad con los presidentes Menem y Frei	549
11.	Entrega del pronunciamiento vinculante de los presidentes de los países garantes en Quito	553

12. Texto del pronunciamiento vinculante de los países garantes:	559
interpretación y alcance	
12.1. <i>Texto del pronunciamiento vinculante emitido</i>	559
por los países garantes	
12.2. <i>Interpretación y alcance del pronunciamiento vinculante emitido</i>	562
por los países garantes	

CAPÍTULO 3

SUSCRIPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN BRASÍLIA	568
---	-----

1. Preparativos, ambiente y participantes en el acto de suscripción de los Acuerdos de Paz en Brasilia	568
2. Ceremonia de suscripción de los Acuerdos de Paz: intervenciones de los presidentes Mahuad, Fujimori y Cardoso	573
3. Retorno a Quito y simbólica navegación en el Amazonas	577

CAPÍTULO 4

LA VIGENCIA DEL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO DE PAZ	580
---	-----

1. Implementación de los Acuerdos: demarcación y colocación del último hito	580
--	-----

CAPÍTULO 5

DIEZ AÑOS DESPUÉS: DE LA PAZ AL DESARROLLO	585
---	-----

Palabras finales	590
------------------	-----

Anexos	593
--------	-----

Bibliografía	606
--------------	-----

Índice onomástico	610
-------------------	-----

590

593

606

610

*“La paz nueva conoce quienes somos
y nos hace mejores.
Y algo que no es secreto:
la paz nunca se disfraza de guerra
y sólo a ella el corazón la acepta y
la recibe con latidos, que son como un abrazo.
Ya quedó constancia en el refranero:
La paz es la madre del pan”.*

Mario Benedetti

INTRODUCCIÓN

Por motivos académicos y profesionales, durante más de dos décadas antes de 1998, estuve vinculado, directamente en algunos períodos y cercano en otros, a la conducción diplomática del principal tema de la política exterior del Ecuador en toda su historia: el diferendo territorial con el Perú. Tal proximidad marcó no sólo mi carrera sino mi preocupación, a través de la investigación y del trabajo, por el proceso de consolidación del espacio territorial ecuatoriano, por su historia y, en definitiva, por el destino de mi patria.

Después de décadas de confrontaciones bélicas, no pocas escaramuzas, peripecias políticas y diplomáticas y, por último y sobre todo, como consecuencia de la heroica lucha del Alto Cenepa en 1995, el Ecuador pudo finalmente emprender con el Perú una negociación digna que le llevaría a encontrar un arreglo global y concluyente a la controversia. Y yo, por mi parte, a la honrosa y sin par oportunidad de participar en el proceso transaccional definitivo y en su desenlace.

Esa participación —ya sea como protagonista o testigo—, la trascendencia del tema en la historia del Ecuador, insistencias de algunos amigos y un sentido de responsabilidad generacional de compartir lo vivido, me han llevado a la decisión de relatar las experiencias por las que atravesé en el curso de este proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas. El recuento que hago en las páginas que siguen no pretende ser únicamente eso, un recuento, sino también una interpretación, según mi leal entender de las causas y las consecuencias de lo acontecido. Mi aspiración con esta narración y reflexión es hacer un aporte a un mejor conocimiento del proceso de consolidación del Ecuador como Estado y de su identidad histórica en un tema, el de la controversia con el Perú, no por trágico menos real, que requiere una indispensable asimilación colectiva para hacer frente a un futuro aunque incierto, necesariamente independiente.

En esa línea, tengo el convencimiento de que el proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas —dentro del cual el factor capital era la solución negociada de la controversia territorial que desde su nacimiento como repúblicas había impedido el entendimiento entre los dos países— se inició en septiembre de 1991 cuando el presidente ecuatoriano Rodrigo Borja planteó ante las Naciones Unidas la propuesta del arbitraje papal. La propuesta echó a andar una dinámica inédita de búsqueda de una paz posible, dada la coyuntura política en ambos países. La falta de continuidad dada

a este planteamiento, que había sido positivamente acogido en la comunidad internacional, por el gobierno que siguió al de Borja y factores de política interna postergaron la posibilidad de encontrar un acuerdo.

Por lo demás, reconozco que este capítulo de nuestra historia podría tener múltiples apreciaciones e interpretaciones, tantas cuantos actores participaron en la negociación con el Perú, todas ellas según sus respectivas ópticas. En este libro yo quiero ofrecer una de esas apreciaciones. No pretendo conocer todo lo sucedido ni cómo aconteció todo ello. Pretendo contar lo que me consta, lo que viví y cómo lo viví, y dar, al propio tiempo, mi interpretación objetiva de los hechos, hasta donde me es posible. Estimulante y constructivo sería que otros actores, más relevantes que yo, se animaran así mismo a relatar cómo vivieron esta etapa, a dar su testimonio, a ensayar otra versión para enriquecer la percepción de lo acaecido.

Debo aclarar, por honestidad no sólo conmigo sino con quienes colaboré y sobre todo con mi país, que mi obligación de guardar reserva respecto de documentos y conversaciones que conocí y en las que intervine me impiden, por razones éticas, divulgar datos de carácter reservado. En todo caso, puedo asegurar que esa información confidencial, que guardo para mí, no afecta en modo alguno la esencia misma del proceso ni sus resultados. Por consiguiente, la narración pretende ser lo más fiel posible a los hechos, guardando la indispensable discreción que exigen los acontecimientos de la magnitud histórica que en ella se tratan.

Esto explica de alguna forma que, en partes del relato, haya hecho uso de información de prensa de esa época con el propósito de contrastar los datos que personalmente podía aportar con aquellos que fueron públicamente conocidos. En muchos acápite me basé en anotaciones personales que hice en el curso del proceso con la mirada puesta en la utilidad que pudieran tener en el futuro y en documentos que se utilizaron en la negociación. Reflexiones que con paciencia fui anotando para recordar las experiencias que vivía convencido de la trascendencia que los acontecimientos tenían. Con tales apuntes y con datos que se hicieron públicos, he buscado armonizar el relato, preservar la reserva en los casos necesarios y dar coherencia y explicaciones a los sucesos acaecidos. De esta manera, he querido que se guarde una rigurosa relación entre lo ya conocido públicamente con lo desconocido que pueda yo revelar en este libro. Ello explica el título de la obra: *La paz por dentro*, pues incluye datos inéditos relatados por quien estuvo dentro del proceso o cerca de él.

No pretendo —y espero que así lo perciban los lectores— que este relato se considere un recuento de memorias. No es para nada ésa mi intención. Mi afán, ya lo he dicho, es simplemente transmitir mis experiencias y mi lectura de un capítulo fundamental de la historia del Ecuador en el que me correspondió intervenir. Si incluyo elementos subjetivos y hasta consideraciones personales es porque he deseado que la narración sea lo

más explícita posible y recoja algunos factores personales que estimo pueden ayudar a comprender mejor los acontecimientos que aquí se relatan siempre desde la perspectiva del autor.

He deseado también —y espero haberlo conseguido— rescatar lo enormemente positivo que resultó el aporte de todos los ecuatorianos que participaron en el proceso negociador en sus diferentes niveles y responsabilidades, desde sus respectivos campos de acción o de participación social. Resaltar cómo sí es posible trabajar armónica y coordinadamente, por encima de diferencias ideológicas, entre las diversas instituciones del Estado y de la sociedad, entre personalidades de diferente signo político, cuando hay objetivos claros, transparencia, buena fe y voluntad de superar obstáculos para alcanzar fines superiores. En ese aporte se cuentan inclusive los críticos a la negociación, cuyos cuestionamientos fueron útiles y hasta necesarios. Tengo el convencimiento de que todo el proceso fue una especie de “minga” de ecuatorianidad y de patriotismo.

No ha sido mi propósito tampoco reivindicar como un éxito el resultado de la negociación. ¡Nada más alejado de mi intención! Yo mismo, en su momento, manifesté públicamente mi insatisfacción frente a lo conseguido y así lo recojo al final de la obra. Pero también es cierto que, en ninguna negociación, las partes salen plenamente satisfechas, siempre hay inconformidad entre lo que se aspiraba y lo que se consiguió. Por ello creo que, habiendo sido un proceso digno, al tiempo que realista, el que nos condujo a una paz invalorable que ambos pueblos demandaban, todos los ecuatorianos debemos tener la frente alta y la conciencia tranquila, a pesar de haber tenido que hacer dolorosos renunciamientos.

De manera especial, mi objetivo al escribir este libro ha sido reivindicar la gestión profesional y patriótica del Servicio Exterior ecuatoriano. Todos sus integrantes, tanto las autoridades como los funcionarios, cada cual en su respectivo nivel de responsabilidad y en los distintos períodos del proceso de normalización de las relaciones con el Perú, dieron muestras incuestionables de capacidad y dedicación para hacer frente a la más compleja y sensible negociación que ha llevado a cabo el Ecuador. La diplomacia ecuatoriana ha sido injustamente criticada y hasta vilipendiada por sectores de la opinión pública a lo largo de los años, precisamente a causa de la divergencia territorial. Lo ha sido de manera ligera e irresponsable, sin considerar que su gestión obedece a las políticas adoptadas por quienes han tenido a su cargo la dirección del Estado más que a la capacidad y a las decisiones de los miembros de su diplomacia. He creído justo rescatar y poner de relieve cómo, a pesar de los desfavorables condicionantes internos e internacionales en que se desarrolló el proceso, el Servicio Exterior del Ecuador pudo superar con éxito esta prueba.

No es un cliché, es una realidad: la paz es un proceso que se construye todos los días. La suscripción de un documento por muy bien negociado, bien intencionado y

sólidamente respaldado que esté, no es suficiente para garantizar la paz entre las partes. Hay que trabajar por ella, para ella, dentro de ella, hasta que se haga parte de la cotidianidad. Y todos, ecuatorianos y peruanos, tenemos la responsabilidad compartida de cultivarla y reafirmarla. Cada uno en su esfera de acción, todos, en lo suyo, constantemente, pensando en el futuro, debemos construirla y enriquecerla. El esfuerzo que encierra este libro tiene ese propósito. A través del mejor conocimiento de cómo se alcanzó esa esquiva paz, aspiro también a aportar a su consolidación. Nuestros pueblos nos lo exigen.

Una década después de suscritos los Acuerdos de Brasilia, con la paz consolidada, creo que estamos bien encaminados.

Francisco Carrión Mena
Quito, agosto de 2008

PRÓLOGO

Nada en la historia del Ecuador fue tan gravitante como el problema territorial con el Perú. Nada. Con ese fardo sobre nuestra conciencia nos formamos varias generaciones que, en nuestro delante, teníamos (en libros, en cuadernos, en documentos, en cédulas llamadas orientalistas, en oficinas públicas) un mapa de extensión enorme atravesado por una línea de puntos, dolorosa, cruel, como un estigma: la trazada en 1942, luego del Protocolo de Río de Janeiro.

Habitábamos un país grande al que otros pretendían reducir hasta lo insólito.

Éramos amazónicos y querían despojarnos del gran río descubierto por nosotros.

Nos armábamos para defender nuestros derechos. Nos armábamos para una guerra que, periódicamente, se acercaba. Los militares, todos los días cuando llegaba el alba, lanzaban sus consignas contra el “ladrón del sur”. Los adolescentes se alistaban en el ejército para, durante todo un año, hacer su conscripción, que los dejaba dispuestos a empuñar las armas cuando la patria lo requiriera. Los políticos estrenaban frases cargadas de rabia y fervor cívico.

Y todos, todos, nos uníamos cuando teníamos que estar contra el Perú, ante lo cual quedaban momentáneamente postergados resentimientos internos, rencillas regionalistas, disputas intestinas.

El patriotismo no era una palabra: era un sentimiento.

Era una actitud.

Y así crecimos, alimentados por la nostalgia de nuestra grandeza y por el dolor: el dolor de lo perdido.

Y así crecimos, alimentados por las reminiscencias de una derrota, después de la cual nuestros hermanos de América nos dieron la espalda, nos dejaron solos y nos obligaron a firmar un protocolo que recibía los calificativos más abyectos.

Todo ello nos pesaba en el alma. Nos dejaba humillados. Nos dejaba vacíos de esperanza, de ilusión, de sueños.

Y nos dejaba, también, cada vez más pobres ante la imperiosa urgencia de comprar más armas. Unas armas que a veces se usaban (como en la guerra de Paquisha o en la del Cenepa) y a veces no. Unas armas que, de lado y lado, esquilaban, por igual, vidas y presupuestos.

Unas armas que dejaban, de lado y lado, dolor, orfandad, llanto.

Ira.

Rencor.

Odio.

Hasta que, hace diez años, estalló la paz.

Estalló —lo digo gironelianamente— porque unos artífices —varios— fueron construyéndola paso a paso, morosa, complicada, arduamente.

Una paz que ahora, en este libro de Francisco Carrión Mena, se nos presenta íntegra, desnuda, despojada de artificios.

El mérito de Carrión está en la manera en que nos narra los acontecimientos que desembocaron en la paz: lo hace con los ojos abiertos de un testigo, atento a todos los detalles, aun a aquellos que hubieran podido pasar por intrascendentes pero que, a la postre, resultaron gravitantes. Lo hace, además, con un lenguaje limpio, transparente, asequible a los nos iniciados en los meandros de la diplomacia, y con la agilidad propia de quien ha deambulado viejamente por los tortuosos senderos de la palabra y está acostumbrado a situarse en los territorios de la reflexión. Por eso, lo suyo no tiene ese ampuloso, farragoso, pesado tono de cualquier informe, sino el articulado cuerpo de un relato, en que la trama se va revelando al lector con un ritmo sostenido, mediante el peso contundente de los hechos, de los argumentos, de las disquisiciones, de las voces de los protagonistas, recogidas con paciencia.

Y así, poco a poco, nos vamos enterando de todas las interioridades de ese proceso que nos llevó a la paz, intrincado, duro, peliagudo y que, a momentos, estuvo recubierto por el sino de lo irrealizable, para luego volver a adquirir corporeidad.

Aquí, en este libro, nos damos, manos a boca, con la paz.

La paz, como un deseo.

Pero la paz, también, como un dolor punzantemente dolorido.

Dolorido hasta hacernos sangrar el último rincón de la memoria.

Dolorido hasta el grito.

Dolorido hasta el llanto.

Nos damos, manos a boca, con un Ecuador que, en determinado momento de su historia, decidió no vivir más de entelequias, de aspiraciones irrealizables y verse, crudamente, a sí mismo, mirándose ante espejo de la realidad, cuyo azogue le devolvió una imagen distinta.

Que es la imagen en que, diez años después, todos nos vemos.

Cronista, Carrión nos va contando.

Nos cuenta, por ejemplo, cómo ciertos líderes —a pesar de no estar de acuerdo con el proceso— optaron por el silencio en la convicción que aquello era lo más beneficioso para el Ecuador: inmolarse su palabra fue la más generosa inmolación que pudieron hacer ellos por la patria.

Nos cuenta, por ejemplo, cómo, en una tarea agotadora, fueron tomados en cuenta

todos, todos, los sectores que representaban a los habitantes del país y cómo ellos escucharon la marcha del proceso y cómo ellos expresaron sus opiniones libremente, en un ejercicio real de injerencia sobre su destino pero, sobre todo, en una muestra viva de los que es —de lo que debe ser— la democracia. Un pueblo que, regularmente, no está acostumbrado al diálogo, esta vez se oyó a sí mismo a través de las voces de los otros.

Nos cuenta, por ejemplo, las graves limitaciones en que el Ecuador debió negociar bajo circunstancias internas adversas, con gobiernos interinos y presiones internacionales.

Nos cuenta cómo la idea de un arbitraje papal abrió el cauce hacia la negociación y cómo la guerra del Cenepa fue el detonante final del proceso de paz.

Carrión nos cuenta.

Paso a paso, nos cuenta.

Y nos cuenta no solo para que sepamos: nos cuenta también —y sobre todo— para que no olvidemos.

Y para que nosotros, después, podamos contar a nuestros hijos, contar a nuestros nietos, que todos, en determinado momento, tuvimos el valor de optar por la paz y de sellarla, a fin de que —como a su hora dijo ese otro Carrión luminoso que tanto hizo por nosotros y a quien tanto debemos— podamos “volver a tener patria”.

Y la tenemos.

Carrión ha escrito este libro para recordarnos que, si bien la paz nos impuso el sacrificio de vivir cobijados bajo una nueva piel, las fronteras de la hermandad, de los sueños, de las esperanzas se nos abrieron para que las vayamos conquistando con otras armas, que son las del pensamiento, de la cultura, de la idea.

Este libro necesariamente nos obliga a mirar hacia atrás, hacia la historia, pero nos impulsa a vivir vislumbrando un futuro diferente, construido sin odios, sin rencores, sin guerras.

En hermandad.

En paz.

Francisco Febres Cordero

PALABRAS INICIALES

Normalizar definitivamente las relaciones con el Perú —y digo bien normalizar y no sólo resolver el problema territorial— había sido una constante en la política exterior del Ecuador desde que naciera como república independiente en 1830. Y aun antes, cuando formaba parte de la Gran Colombia, su vinculación bilateral no había logrado estabilizarse por divergencias territoriales heredadas de la Colonia y por el diferente origen de su proceso libertario: el del Perú, pese a sus particularidades, iniciado con la llegada por el sur del general José de San Martín y sus tropas a Paracas en 1820 y el de Colombia, con el avance y consolidación del movimiento independentista, encabezado por Simón Bolívar, desde el norte.

Hasta 1995 habían pasado 165 años de aproximaciones y desencuentros, de confrontaciones bélicas y de períodos de paz inestables, de desconfianzas y aparentes cordialidades, de cercanías y distanciamientos, en fin, de falta de normalidad en la relación ecuatoriano-peruana. En ese año, entre enero y febrero, se produjo un grave enfrentamiento militar en la cordillera de El Cóndor, en la zona no delimitada de la frontera, que desencadenaría, tras la victoria ecuatoriana, una dinámica compleja de negociación de una paz estable y, en consecuencia, de una normalización de las relaciones entre el Ecuador y el Perú.

Es así como, dando un gran salto en el tiempo, el 12 de abril de 1997, la delegación ecuatoriana que se esperaba que por fin negociara de manera definitiva con el Perú una solución a la controversia territorial, factor fundamental de la normalización de relaciones a la que he aludido, salió desde Quito con destino a Brasilia. Desde las 15:30 horas de ese día se fueron congregando los miembros de la delegación, los asesores de la Cancillería y los representantes de organismos técnicos de apoyo en la Sala de Protocolo del Aeropuerto Mariscal Sucre para emprender su viaje para participar en la que sería la primera negociación formal, abierta y reconocida con el Perú sobre el problema territorial en cincuenta y cinco años. Para asistir solamente a la reunión inaugural en Itamaraty con su homólogo peruano, se encontraba en la misma sala el canciller de la República embajador José Ayala Lasso.

Para esa hora estaban ya en el terminal aéreo el presidente de la delegación, Edgar Terán Terán; los miembros Luis Valencia Rodríguez, Gustavo Noboa Bejarano, Galo García Feraud (ambos oriundos y residentes de Guayaquil que habían llegado a Quito en la mañana para integrarse a la comitiva) y el general (r) Marcos Gándara Enríquez. Estábamos también los asesores diplomáticos de la delegación embajadores Manuel de Guzmán Polanco, Teodoro Bustamante Muñoz, Alfredo Luna Tobar, Gustavo Ruales Viel y yo, y el coordinador de la delegación ministro Diego Stacey Moreno. Nos acompañaban los asesores técnicos Rafael Armijos (hidrólogo, especialista en el tema del canal de Zarumilla), mayor Orlando Baquero (geógrafo del Instituto Geográfico Militar, IGM), mayor (r) Mario Morán (cartógrafo de la Cancillería), Jorge Acosta (geógrafo del IGM), Tnte. Navío Humberto Gómez (hidrólogo del Instituto Oceanográfico de la Armada, INOCAR). Como asesor participaba también de la expedición el consejero José Valencia, jefe del Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores. A todos ellos se unían familiares, igualmente

emocionados y nerviosos, que habían llegado al terminal aéreo para despedirnos. Antes de embarcarnos, el canciller Ayala Lasso, acompañado por Edgar Terán, ofreció una rueda de prensa ante un enjambre de periodistas de televisión, radio y prensa escrita que apretujado invadía la poco apropiada sala, pero que reflejaba el interés y expectativa que tenía la opinión pública del Ecuador. En sus intervenciones, ambas autoridades reiteraron la buena voluntad que animaba a la delegación ecuatoriana y su confianza en que hubiera un avance de las negociaciones. Respondieron de buen ánimo todas las preguntas formuladas. El Ministro de Relaciones Exteriores hizo hincapié en que confiaba que en Brasilia se diera un acuerdo en lo relativo al orden en el cual se iniciarían las negociaciones de los impases identificados por las partes. Éste había sido un tema de discusión no resuelto entre los cancilleres Galo Leoro y Francisco Tudela semanas atrás y se planteaba todavía como un obstáculo para el lanzamiento del proceso. El mensaje de Ayala Lasso era de optimismo y de compromiso con la paz. Obstáculos pequeños serían apartados del camino y no serían óbice para lograr el éxito que se había propuesto dentro de la dignidad y el realismo que siempre había pregonado.

Había en el estrecho recinto un ambiente de tensa esperanza y de no disimulada emoción. Estaba finalmente por comenzar una empresa en la cual, si bien los protagonistas directos nos encontrábamos listos para partir, los verdaderos actores eran todos los ecuatorianos que anhelaban un desenlace satisfactorio de la histórica negociación que empezaría unas horas más tarde.

Pero, ¿cómo se había llegado a que la escena descrita se hiciera realidad? ¿Qué había sucedido en los últimos años para que finalmente dos países vecinos, con pueblos tan parecidos pero confrontados por décadas, se sentaran a negociar el arreglo de un problema territorial que había generado tantas desconfianzas y recelos? ¿Cuál sería el desenlace de este nuevo intento por encontrar una solución a esa controversia a través del diálogo, luego de una guerra focalizada en una apartada Región Amazónica llamada Alto Cenepa? ¿Cómo nació esta posibilidad para dar una salida pacífica a la controversia? ¿Quiénes intervinieron y cómo participaron? ¿Cuál fue su aporte en la negociación? ¿En qué contexto interno y externo se dio este proceso? ¿Qué obstáculos debieron enfrentar sus protagonistas y el proceso mismo antes y después de la escena descrita? ¿Qué antecedentes había para la existencia del problema y para respaldar las posiciones divergentes de las partes?

Las páginas que siguen pretenden dar respuestas, aunque parciales e incompletas por la inevitable subjetividad humana de quien escribe, a éstas y otras interrogantes, con el afán de aportar con datos —muchos de ellos testimoniales, pues tuve la oportunidad de estar involucrado directa o indirectamente en casi todo el proceso—, interpretaciones y opiniones para hacer un aporte a la construcción de la historia del Ecuador; historia lo más objetiva posible, realista y que siente bases sólidas del país maduro, solidario, cohesionado y justo que queremos.

Pretenden también estas páginas contribuir a rescatar y poner por delante los valores de la paz como único medio para la subsistencia del ser humano. Paz que, ahora felizmente consolidada entre Ecuador y Perú, está dando paso al desarrollo y a la convivencia armónica entre los dos pueblos.

**P R I M E R A
P A R T E**

*“La paz no significa todo
pero nada puede hacerse sin
la paz”.*

CAPÍTULO 1

DE LA PROPUESTA DEL ARBITRAJE PAPAL A LA GUERRA DEL ALTO CENEPA

1. El Protocolo de Río de Janeiro, el incidente de Pachacutec y el “Pacto de Caballeros”

1.1. El Protocolo de Río de Janeiro e incidentes fronterizos posteriores

La suscripción en Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942, del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, entre Ecuador y Perú, como corolario de una guerra de agresión e invasión y de una larga historia de décadas de enfrentamientos y de desencuentros, no resolvió la controversia territorial entre los dos países, sino que simplemente abrió una nueva etapa histórica de mayor desconfianza y rencor, quizás más de la parte ecuatoriana, dentro de un marco jurídico de referencia diferente. Al no zanjarse el problema de fondo, por diferentes razones, desde esa fecha y por diversos motivos, no faltaron divergencias diplomáticas, conflictos bélicos focalizados y cortos, escaramuzas fronterizas, incidentes puntuales y un ambiente de desconfianza y hasta de hostilidad, a pesar de la notable similitud y afinidad entre sus pueblos.

En el campo diplomático, desde 1942, a partir de las condiciones de fuerza en que fue firmado el Protocolo de Río de Janeiro, si bien “ante la necesidad de poseer aunque fuere temporalmente una línea de facto que limitara el avance peruano hasta cuando el Ecuador pudiera, por medio de un tratado válido, fijar su frontera definitiva, decidiose aplicar en el terreno la línea del Protocolo del Río”,¹ esto es a aceptar inicialmente su validez y aplicación, el Ecuador se vio prácticamente obligado, en función de las circunstancias, a variar sus posturas frente al convenio que dejó irresuelto una vez más el diferendo. Así es como al inicio el Protocolo fue reconocido como “válido” por el Congreso y el Ejecutivo ecuatorianos, luego se lo consideró “inejecutable” al encontrarse divergencias geográficas en el trazado de la línea, a estimarlo “nulo” por las condiciones y circunstancias en que fue suscrito, a buscar una “transacción honrosa” para superar el bloqueo en que había caído, a proponer un período denominado de “diálogo”, a plantear la tesis de la “herida abierta”, a plantear solemnemente un “arbitraje del Sumo Pontífice”, en fin, a buscar opciones político-diplomáticas que reabrieran la puerta a una

¹ Luna Tobar, Alfredo, *Derecho territorial ecuatoriano*, Quito, Ediciones del Sol, 1979, pág. 233.

negociación que permitiera resolver pacífica y satisfactoriamente el problema. Esta conducta diplomática ecuatoriana posterior a la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro mereció críticas de varios sectores políticos y de opinión, y fue calificada como poco coherente y falta de continuidad.

Las posiciones que el Ecuador ha tenido respecto del Protocolo de Río de Janeiro pueden resumirse en las siguientes:

La primera, claro está, fue la de aceptar su **validez**, ya que después de suscrito el Protocolo de Río de Janeiro fue aprobado por las Cámaras de Diputados y del Senado entre el 23 y el 27 de febrero de ese año.² Conforme la Constitución de la época, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, el presidente Carlos Alberto Arroyo del Río firmó, el 28 de febrero, el decreto correspondiente para ratificar el tratado. Ésta era una manifestación inequívoca, a esa fecha y en esas circunstancias históricas, del reconocimiento ecuatoriano de que el Protocolo de Río de Janeiro era válido.

Sin embargo, en los meses y años que siguieron a la suscripción del Protocolo, se constataron dificultades en su ejecución por parte de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, en la medida en que la demarcación de la línea fijada en el texto no podía ejecutarse en algunos sectores, por no corresponder a la realidad en el terreno. Ya desde 1947 y 1948, se empezó a hablar en el Ecuador de la necesidad de aplicar la doctrina de **la revisión** de los tratados precisamente para resolver esta situación. Los cancilleres José Vicente Trujillo y Antonio Parra Velasco la plantearon en conferencias interamericanas en esos años, sin éxito. El presidente de la República José María Velasco Ibarra, en 1953 y en 1954, ya se refirió, en su Mensaje a la Nación, a “la tesis de la revisión de los tratados que creen malestar por haber desconocido derechos inviolables de los pueblos” para aludir al caso ecuatoriano. Y en 1955 reiteró que “no hay que olvidar nunca que los tratados son para la vida (...), para la paz firme entre los pueblos; la vida no es para los tratados y por esto hay en todo el mundo la tendencia a revisar situaciones de justicia vital”.

Pero ante la realidad geográfica que impedía la ejecución del Protocolo, en particular por “la inexistencia de la línea de frontera en la zona Zamora-Santiago por faltar el accidente señalado”, hubo otra posición ecuatoriana, esta vez proclamada por el presidente Galo Plaza, en 1951, inicialmente ante el Congreso Nacional, en el sentido de que no será aceptada por su gobierno “una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”. La Cancillería explicó unos días más tarde este pronunciamiento a los garantes del Protocolo de Río: ante la demostración de la inexistencia del divorcio de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, por la interposición del curso de un tercer río, el Cenepa,

² El Protocolo de Río fue aprobado en el Senado con 23 votos favorables, 6 en contra y 5 abstenciones y en la Cámara de Diputados con 48 votos a favor, 9 en contra y 3 abstenciones.

lo cual impedía señalar la línea de frontera, “no cabe hablar de ejecución del Protocolo en una zona en la que éste adolece de error substancial por referirse a un accidente geográfico que no existe”. Fue el presidente Camilo Ponce quien en 1957 ratificó tajantemente ante el Congreso Nacional lo sostenido por el gobierno de Plaza al afirmar que “dígase lo que se diga, el Protocolo de Río de Janeiro es **inejecutable** parcialmente” por las razones geográficas conocidas. Esta tesis la ratificó Ponce en 1959 con la misma determinación, en el mismo escenario y en otras ceremonias públicas.

Fue en Riobamba, como Presidente electo, antes de asumir su cuarta administración, en 1960, que Velasco Ibarra declaró en un acto público que el Protocolo era **nulo** utilizando las siguientes palabras:

“¿Es que ése es un tratado? ¿Cabe que se celebre un contrato con la pistola en el pecho del contrincante? El Tratado de Río de Janeiro es un tratado nulo. Nosotros no queremos la guerra. (...) Nosotros no reconoceremos jamás el Tratado de Río de Janeiro”.

La posición del Presidente fue respaldada por el Congreso Nacional y por la Corte Suprema de Justicia, y su Canciller la explicitó en septiembre de ese año en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando dijo que “el Ecuador no puede respetar un protocolo nulo, que es fruto de la fuerza, de la ocupación, de la coacción, de la presión”. La tesis de Velasco Ibarra fue ratificada por su sucesor, el presidente Carlos Julio Arosemena Monroy en 1962, en Washington, ante la Organización de Estados Americanos (OEA) cuando afirmó que el Protocolo de Río es “absolutamente incompatible con los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional Americano”. La dictadura militar que siguió mantuvo la misma posición, al igual que la Asamblea Constituyente de 1966 que emitió una resolución respaldando la tesis de la nulidad del Protocolo.

Pero dos años más tarde, nuevamente el presidente Velasco Ibarra sorprendió a la opinión pública con una declaración a los medios en Ciespal en Quito: “... hay que cambiar el planteamiento (respecto del Protocolo de Río de Janeiro) para llegar a una **transacción honrosa** en cuanto al problema territorial que subsiste entre Ecuador y Perú; que Ecuador tenga un puerto sobre el río Amazonas”, sostuvo. Y en el mismo año 1968, horas antes de asumir nuevamente la Presidencia, Velasco Ibarra se ratificó ante la prensa:

“No retrocedo una sola línea en mi afirmación de que el Ecuador, respecto del Protocolo de Río de Janeiro, debe ir hacia una transacción equitativa: un puerto en el Amazonas. Al Ecuador se le debe justicia y se la debe buscar por medio de una diplomacia hábil y práctica, no con declaraciones utópicas y tontas”.

La coincidencia de que durante los años setenta ambos países estuvieran gobernados por dictaduras militares, paradójicamente, permitió que se dieran aproximaciones para establecer una época de **diálogo** y cooperación entre el Ecuador y el Perú. En definitiva, se promovió una serie de acuerdos para promover entendimientos mutuos en materia de integración fronteriza, proyectos binacionales (como el Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira), fomento de la confianza sin que ello “varíe situaciones aún pendientes entre los dos países”, según el canciller ecuatoriano de la época Rafael García Velasco. La intención de los gobiernos y, en particular de sus cancillerías, era la de crear un ambiente de entendimiento en los diversos temas de la relación bilateral que permitieran más adelante abordar el problema territorial. El ministro de Relaciones Exteriores José Ayala Lasso —protagonista décadas más tarde de la solución definitiva a la controversia— resumió en su Informe a la Nación en 1979 la situación:

“Durante los últimos cinco años se ha llevado a cabo un diálogo con el Perú con el propósito de facilitar, en un ambiente de mutua comprensión, un entendimiento realista que dé solución al problema territorial en términos acordes con las exigencias del honor nacional y con los derechos amazónicos de nuestro país.(...) En tal sentido, el diálogo ecuatoriano-peruano ha procurado sentar las bases que permitan asegurar la existencia de dicha voluntad y llevar a cabo el referido proceso”.

En enero de 1981 el diálogo se suspendió cuando se produjo el enfrentamiento bélico de Paquisha.

Tras el frustrado ensayo de promover un consenso nacional alrededor del tema por parte del presidente Osvaldo Hurtado en 1981, el nuevo mandatario León Febres Cordero, en declaraciones a la prensa, retomó la tesis de la nulidad para proponer la fórmula de la **herida abierta**. Dijo en 1984 textualmente:

“Nuestra tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro no requiere de plebiscito alguno porque forma parte del alma nacional. (...) Yo aprendí desde mis primeros años de estudio de historia que el Protocolo es írrito y luego inejecutable. En esto no transijo. Sostengo y planteo al país la tesis de la herida abierta”.

Durante el gobierno de Febres Cordero no se intentó, menos avanzó, en el tratamiento de la controversia con el Perú.

Finalmente, sería el presidente Rodrigo Borja quien en septiembre de 1991, después del incidente fronterizo de Pachacutec a comienzos de ese mismo mes, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, propuso al Perú solemnemente someterse al **arbitraje del Papa** para resolver el problema territorial. Esta fórmula sería la que a mi juicio

abriría finalmente la posibilidad de una negociación que condujera a la solución de la controversia en octubre de 1998.³

Si bien este comportamiento cambiante del diferendo podría calificarse como vacilante, no es menos cierto que ello fue consecuencia de las circunstancias en que se desarrollaron las relaciones de fuerza o de poder entre el Ecuador y el Perú desde 1942. En ellas, el Ecuador fue siempre la parte más vulnerable y debió buscar por todos los medios pacíficos una alternativa de solución. Además, preciso es reconocer que lo que se dio fue un cambio en las estrategias para la consecución de un objetivo esencial que siempre existió, no una alteración de propósitos, pues el propósito fue siempre el mismo. De cualquier manera, el análisis que sobre esta cambiante conducta diplomática se haga deberá considerar necesariamente las circunstancias históricas e inclusive coyunturales, al momento en que cada una fue enunciada y aplicada y los protagonistas políticos; es decir, sin dejar de considerar las variables internas e internacionales y los personajes que actuaban cuando se enunciaron e implementaron y, sobre todo, considerando al Ecuador en su conjunto sin distinción institucional, sectorial o social.

En suma, desde una óptica político-diplomática, la etapa posterior a la firma del Protocolo de Río de Janeiro estuvo plagada de tensiones, cuestionamientos, polémicas, interpretaciones encontradas, debates, en fin, de todas las formas de manifestación de una controversia de fondo entre dos países, pero que, de manera paradójica e incomprensible, el Perú negaba reconocer siquiera su existencia.

En el plano militar, así mismo, la injusticia consagrada contra el Ecuador en Río de Janeiro, como era previsible, lejos de generar confianza, produjo más recelos, mayor indefinición limítrofe por las divergencias geográficas encontradas, la constatación del desconocimiento del terreno, las provocaciones intencionales, todo ello dentro de un marco de creciente inestabilidad. Múltiples fueron los incidentes fronterizos de carácter militar a partir de 1942 en las zonas no demarcadas. Las incursiones de patrullas en territorio ajeno, muchas veces voluntarias, fueron frecuentes y provocaron no sólo confrontaciones aisladas, sino enfrentamientos bélicos que dejaron muertos y heridos. Hubo provocaciones intencionales por razones de política interna; hubo también refriegas fruto de malentendidos involuntarios; hubo acciones de fuerza resultantes de situaciones que podrían hasta resultar anecdóticas, como aquellas producto de encuentros deportivos y sociales entre contingentes militares de los dos países; en fin, hubo todo lo que era previsible en zonas de indefinición o inexistencia de límites o de marcas que fijaran una línea.

³ Sobre las diferentes actitudes asumidas por el Ecuador después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro es muy útil revisar un folleto distribuido por la Cancillería ecuatoriana a los medios de comunicación titulado *Antecedentes del problema territorial; posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*, cuyo autor es Rafael Paredes, embajador del Servicio Exterior ecuatoriano y profundo conocedor de la materia.

Desde enero de 1942 los incidentes fronterizos fueron numerosos y de variada intensidad. Sólo en la década de los ochenta, aparte de la conocida como guerra de Paquisha en 1981, que merece mención aparte, se produjeron numerosos incidentes en la frontera que reflejan la inestabilidad vivida en ese período. Entre otros, cabe destacar los siguientes que podría decirse fueron los más relevantes: Ishpingo en enero de 1983; Miazzi en abril del mismo año; río Corrientes en enero de 1984; La Isla en Chacras, en noviembre de 1984; en 1985 en la Cordillera del Cóndor (enero) y nuevamente en río Corrientes (enero); Cóndor Mirador en abril y Bellavista en septiembre; Puerto Loja y en el río Napo en abril de 1988; enfrentamientos entre soldados peruanos y mineros ecuatorianos en mayo de 1989 y Coangos en diciembre del mismo año.⁴

Hasta fines de enero y comienzos de febrero de 1995 en que se produjo la guerra del Alto Cenepa, el principal enfrentamiento entre los dos países se dio a comienzos de 1981 en la zona no demarcada según el Protocolo de Río de Janeiro de la Cordillera del Cóndor, sobre los puestos militares ecuatorianos de Paquisha, Mayaycu y Machinaza. En ésta, que se denominó guerra de Paquisha, hubo intensos combates e importante movilización de tropas. El Perú atacó a fines de enero por tierra y aire los citados destacamentos ecuatorianos. El Ecuador repelió ese ataque y los dos países se vieron envueltos en un conflicto bélico que pudo generalizarse y tener aún más graves consecuencias. En el campo diplomático, hubo protestas formales del Ecuador, ultimátums por parte del Perú, intervención del Consejo Permanente de la OEA por pedido ecuatoriano, ofrecimiento de los presidentes de Colombia y Venezuela de interponer sus buenos oficios, exhortación del Vaticano para que cesen los combates, ofrecimiento de asistencia del Rey de España y, finalmente, el 1 de febrero un “llamamiento” formal de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, para que el Ecuador y el Perú resolvieran el conflicto por medios pacíficos y suspendieran inmediatamente los combates.

Luis Valencia Rodríguez, ex ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador y especialista, entre otros temas, en la controversia territorial ecuatoriano-peruana, describe en los siguientes términos el desenlace del conflicto en el contexto de la XIX Reunión de Consulta de cancilleres de la OEA, celebrada en Washington entre el 2 y el 4 de febrero de ese año, por pedido del Ecuador:

“La Reunión de Consulta aprobó una Resolución, por la que expresó pesar por el conflicto, beneplácito por el cese de fuego, exhortación a los países en conflicto a desmovilizar y

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Libro Blanco, Hacia la solución del problema territorial con el Perú*, Quito, 1992, pág. 194 y 195.

desconcentrar sus tropas y desmontar los operativos militares, y tomó nota de que el Ecuador y el Perú habían aceptado la visita de la Comisión compuesta por representantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos para velar por la observancia del cese de fuego y crear condiciones de paz”.

Desde los primeros días de febrero, la Comisión de Observadores Militares de los cuatro países cumplió una intensa labor en la zona del conflicto mientras que la Comisión Diplomática, constituida por representantes de los mismos países, actuaba en Brasilia. Esta última sugirió una reunión de Jefes Militares del Ecuador y el Perú para obtener una efectiva separación de fuerzas. Aunque ambos países aceptaron la propuesta, el 20 de febrero, en flagrante violación del cese de fuego, el Perú atacó con aviones y helicópteros el puesto ecuatoriano de Mayaycu y fuerzas aerotransportadas desembarcaron en las proximidades del de Machinaza”.

Los países amigos lograron que la paz se restableciera nuevamente y el día 23 de febrero fijaron fecha y hora para iniciar la separación de fuerzas. De acuerdo con esa sugerencia, el Ecuador comenzó el retiro de sus tropas el 26 al medio día, mientras que el Perú no cumplió con ese compromiso”.⁵

Como consecuencia del conflicto de Paquisha, las relaciones entre el Ecuador y el Perú quedaron deterioradas. La salida que se encontró al conflicto fue exclusivamente militar. No se consideró ni quedó planteada siquiera una alternativa político-diplomática de solución parcial al incidente, peor a la cuestión de fondo, esto es al diferendo territorial. La única forma de superar la tensión creada fue llegar a acuerdos en un ámbito estrictamente castrense que no prejuzgaran sobre las posiciones jurídicas o políticas mantenidas tradicionalmente por las partes. El Perú no estaba dispuesto —y las circunstancias no eran las mejores tampoco— a abordar una negociación de la controversia ni en su globalidad ni en los temas puntuales de la delimitación pendiente.

La desconcentración de tropas en la frontera, de conformidad con lo acordado bajo el auspicio de los observadores de los países garantes, se llevó a cabo a fines de marzo. Las relaciones militares, paradójicamente, se restablecieron —al menos de manera formal— más pronto que las diplomáticas, sin que éstas hubieran llegado a romperse. En términos políticos, la confianza mutua quedó tocada y fueron necesarios varios meses más para recuperarla. Paquisha fue un episodio que marcaría, especialmente para el Ecuador, la reciente historia de la controversia territorial con su vecino. Sería, como veremos adelante, un punto de partida para una nueva actitud,

⁵ Valencia Rodríguez, Luis, *Conflicto territorial ecuatoriano-peruano*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1988, pág. 85.

más constructiva y segura de sí misma, tanto de las Fuerzas Armadas como de la diplomacia y de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. El resultado de esa actitud se vería a comienzos del año 1995 cuando se produjo el conflicto del Alto Cenepa, una guerra focalizada en la cual el Perú no pudo imponer su fuerza como había sido frecuente en la historia de los dos países, y muy por el contrario, el Ecuador alcanzó una significativa victoria.

1.2. El incidente de Pachacutec y el “Pacto de Caballeros”

Para lo que comprende este relato, que pretende ser en buena parte un testimonio en mi calidad de protagonista de muchos de los hechos aquí narrados, debo comentar un incidente fronterizo clave⁶ en el largo camino que condujo al Ecuador y al Perú a convenir la paz. Ese período de tensiones, cuyo punto culminante se desarrolló en septiembre de 1991, es el que ha pasado a la historia bajo el nombre del “conflicto de Pachacutec”, en razón de la denominación del destacamento peruano que el Ecuador consideraba había sido levantado en territorio bajo su soberanía.

El incidente de Pachacutec se produjo en el sector suroriental de la frontera ecuatoriano-peruana denominado Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago, donde se habían presentado desacuerdos demarcatorios en la interpretación del fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar de 1945, respecto de la línea fijada por el Protocolo de Río de Janeiro. La resolución del árbitro brasileño en esta zona se recogió en los siguientes términos:

“Somos del parecer que la frontera debe ser definida así: de la naciente del Río San Francisco (la línea) seguirá por el *divortium aquarum*⁷ entre los Ríos Zamora y Santiago hasta la parte norte de donde se desprende el contrafuerte que va a terminar frente a la confluencia del

⁶ El ex canciller del presidente Rodrigo Borja, Diego Cordovez, calificó este episodio, cteo que con acierto, como “el incidente que abrió la puerta” al proceso de distensión y búsqueda de solución al diferendo territorial que había sufrido un traspie con el fracaso de la “Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación” (una suerte de marco político subregional para consolidar la paz y evitar la agresión) que fuera aprobada por los presidentes andinos en Puerto Ayora, Galápagos, en diciembre de 1989, que si bien fue ratificada debidamente en el siguiente Consejo Presidencial Andino celebrado en Machu Picchu en mayo de 1990, los cuestionamientos formulados por sectores de opinión en el Perú y en el Ecuador le restaron consistencia. Ver Cordovez, Diego, *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2000, pág. 28 y ss.

⁷ *Divortium aquarum*: expresión latina que significa divisoria de aguas y que constituye una línea imaginaria que traza la separación de dos vertientes o cuencas fluviales limítrofes.

Yaupi; enseguida por ese contrafuerte, esto es, por el divisor que separa las aguas que van para el norte a desaguar en el Santiago, arriba de la boca del Yaupi, de las que van para el Este, a desembocar en el mismo río, debajo de aquel afluente. Si la extremidad de este divisor de aguas no alcanza a la confluencia del Yaupi, la divisoria será recta entre su extremidad y la referida confluencia”.

En otras palabras, el árbitro sostuvo que, de constatarse en el proceso demarcatorio que el extremo del contrafuerte no alcanzare hasta la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago, punto citado en el texto del Protocolo de Río de Janeiro, se trazará la línea de frontera desde ese extremo hasta la citada confluencia mediante una línea recta.

Una visión concisa de este hecho está recogida en el mencionado *Libro Blanco* de la Cancillería ecuatoriana:

“De conformidad con el fallo se levantó en agosto de 1948 un hito en el punto extremo del contrafuerte, o sea en Cusumaza. El Perú se negó a reconocer que tal hito se encuentra en el punto extremo del contrafuerte divisor y que, por tanto, desde allí debe trazarse una línea recta hasta la confluencia Santiago-Yaupi, alegando que la línea debía seguir por un divisor secundario, una inflexión hacia el occidente avanza en dirección a la margen derecha del río Santiago y continúa junto al curso de este río hasta su confluencia con el Yaupi.

La posición del Perú es técnica y jurídicamente inaceptable. En efecto, el árbitro previó en su laudo la posibilidad de que el contrafuerte divisor no llegara a la confluencia Yaupi-Santiago. Si su pensamiento hubiera sido que la línea, más allá de ese contrafuerte, continuara por el divisor de aguas, jamás habría hecho esa previsión pues, como geógrafo, no podía ignorar que el divisor por esencia, por definición, debía continuar necesariamente hasta su punto final, es decir hasta la indicada confluencia y que mencionar la línea recta era, en ese caso, un absurdo.

El 18 de junio de 1949, a solicitud del Perú, se realizó una inspección in loco, pero el Presidente de la Comisión peruana mantuvo su interpretación anterior y se negó a la demarcación de la línea que une Cusumaza con la boca del Yaupi. Ante esta situación, el Presidente de la Comisión ecuatoriana, mediante nota de 7 de julio de 1949, manifestó que el asunto llevaba a conocimiento de la Cancillería de Quito. La Comisión peruana se negó a elevar el problema a su Cancillería e insistió en que siguiese bajo la competencia de la Comisión Mixta.

El nuevo Presidente de la Comisión peruana, comandante Tudela, propuso realizar una nueva inspección. Consultada la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores sobre la actitud que cabía adoptar al respecto, dictaminó que si la Comisión peruana insistía en su propuesta de nueva inspección se la rechazara. Esta decisión fue cumplida por

el Presidente de la Comisión ecuatoriana, quien en nota de 12 de julio de 1951 manifestó a su colega peruano que como éste mantenía su interpretación del fallo de Dias de Aguiar, le insistía que diera trámite a la nota de 7 de julio de 1949, a fin de que los dos gobiernos iniciaran cuanto antes las gestiones necesarias para llegar a un pronto y satisfactorio arreglo. Quedó, pues, sin demarcarse en esta zona una extensión de frontera de 14.986 metros y surgió una diferencia que abarca un área aproximada de 35 km². Se debe añadir que en 1947 la brigada mixta Norte levantó una poligonal desde la boca del Yaupi hasta el hito Cusumaza-Bumbuiza, punto final del contrafuerte divisor mencionado por el árbitro Dias de Aguiar en su laudo de 1945, poligonal que seguía el accidente secundario que el Perú pretendió que fuera demarcado. Esta poligonal, desde luego, no constituía línea de frontera ni antecedente válido para el trazo de la misma.

En 1977 la Cancillería ecuatoriana tuvo conocimiento de que el Perú había tratado de ocupar la zona en divergencia, pero que elementos militares ecuatorianos habían impedido que se consumara la ocupación. Después de los incidentes militares acaecidos en la línea de facto oriental en enero de 1978, comenzaron a reunirse las autoridades militares de diversas zonas de contacto, para solucionar pequeños problemas de frontera. Entre estas cuestiones, dichas autoridades solucionaron también este problema en forma favorable al Ecuador. En efecto acordaron que se tomaría como punto de frontera en la zona un gran árbol existente entre Cusumaza y Yaupi, árbol que se halla ligeramente al Este de la línea demandada por el Ecuador. En mayo de 1981 el Perú manifestó que el árbol, así como un desmonte hecho por el Ecuador en las cercanías del mismo, se encontraban en territorio peruano, pero sin desconocer como línea la recta Cusumaza-Yaupi. Luego de una inspección en la que participó personalmente el Director General de Soberanía Nacional, la Cancillería opinó que el patrullaje en la zona no debía llegar hasta el árbol mismo, sino detenerse en un punto situado aproximadamente a 150 metros.

Desde finales de 1987 se venían suscitando hechos que daban la impresión de que el Perú pretendía nuevamente territorio ecuatoriano al norte de la línea Cusumaza-Yaupi; en efecto, se habían hecho desmontes en zonas que, aparentemente, se encontraban al norte de esa línea y más de una vez se disparó desde tierra contra aviones ecuatorianos civiles y militares que sobrevolaban el sector, ocasionando la debida reacción diplomática de nuestra parte.

Una vez que el Ministerio de Defensa confirmó el hecho de que en uno de esos desmontes el Perú había establecido el puesto de vigilancia Pachacutec y que éste se hallaba introducido aproximadamente 500 metros al norte de la recta Cusumaza-Yaupi, el Canciller Cordovez convocó a su despacho, el 21 de enero de 1991, al Embajador del Perú en Quito, Dr. Eduardo Ponce Vivanco, y le solicitó obtener de su gobierno el inmediato retiro de ese puesto militar, por hallarse en un lugar que el propio Perú había, tradicionalmente, reconocido como ecuatoriano.

Con el objeto de detener la penetración peruana, el Ministro de Defensa Nacional había colocado una patrulla, creando un pequeño puesto avanzado, llamado Etza, en el sector noroccidental de la zona. El Perú afirmó que ese puesto había sido colocado el 17 de julio de 1991 y pocos días después instaló, a su vez, una patrulla frente a Etza, en afán abiertamente provocativo.

Como consecuencia de gestiones efectuadas en Lima por el Embajador Mario Alemán, Secretario General de Relaciones Exteriores, en agosto de 1991, se acordó que cada país designara una comisión diplomático-militar que se trasladase a la zona con el objeto de conversar sobre la cuestión y darle una solución inmediata. Sin embargo, la situación empezó a tomar caracteres peligrosos para la paz, pues en el Perú se corría el riesgo de que tomaran cuerpo posiciones radicalizadas en medios castrenses y políticos. La Cancillería mantuvo informados del problema a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. El Brasil manifestó su preocupación por la situación que se había creado e hizo llegar a las partes un mensaje en ese sentido, el 23 de agosto de 1991.

El Canciller Cordovez fue enfático en señalar que el acuerdo para el establecimiento de una zona de seguridad tiene un objetivo específico, cual es el de promover un colina de distensión y evitar que se produzcan incidentes militares en la zona entre Cusumaza-Bumbuiza y el río Yaupi. En consecuencia, añadió el Ministro Cordovez, los compromisos asumidos por los dos gobiernos no prejuzgan las posiciones jurídicas de uno y otro país, y la zona de seguridad que se establezca no tendrá otra connotación ni finalidad.

El Ministro Cordovez subrayó la ponderación con que el tema ha sido tratado en el Ecuador y puso de manifiesto la armonía que existe entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, así como la patriótica colaboración de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores y de la adecuada comprensión de los sectores políticos del país y de los medios de comunicación colectiva. El Canciller manifestó que, según le ha informado el Ministro de Defensa, no se han realizado movimientos de tropa en la mencionada área.

El Canciller ecuatoriano expresó, finalmente, que la distensión que el Ecuador y el Perú han acordado se inscribe en el clima de amistad y confianza que el Grupo Andino y los dos gobiernos están impulsando en América Latina, dentro de un diálogo en el cual, tomando en cuenta los derechos e intereses de las partes, se alcance una vinculación fructífera sobre bases de justicia, entendimiento y solidaridad. En ese mismo espíritu el Ecuador reitera una vez más su disposición para constituir una comisión de vecindad en la que, con la participación de amplios sectores de ambos países, se den pasos para edificar una relación que corresponda al sentimiento de sus pueblos".⁸

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Libro Blanco; Hacia la solución del problema territorial con el Perú*, op. cit., pág. 195 y ss.

Fue precisamente en esa comisión diplomático-militar a la que se alude en el informe antes transcrito, en la cual me correspondió participar por disposición del presidente Rodrigo Borja en compañía del embajador Hernán Veintimilla, quien la presidía, el entonces ministro del Servicio Exterior Manuel Romero, el general de División Carlo-magno Andrade, fallecido trágicamente meses más tarde en un accidente de aviación, y técnicos del IGM, entre los cuales se encontraba el mayor Orlando Baquero, también fallecido lamentablemente en 1999, en un accidente de helicóptero, durante las tareas demarcatorias, luego de suscritos los acuerdos de paz de Brasilia.

En este punto permítaseme una digresión, para explicar la razón de mi presencia en la comisión antes mencionada que se desplazó al sector de la controversia en la cual, como queda reseñado, yo representaba al jefe de Estado de esa época, Rodrigo Borja, en mi calidad de coordinador de Asuntos Diplomáticos de la Presidencia de la República.⁹

Mi relación personal con Rodrigo Borja se remontaba a mi juventud. Borja había sido mi profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central en Quito, lo que permitió cultivar una respetuosa amistad. Supongo que esta previa vinculación de carácter personal habrá incidido de alguna manera en su decisión para solicitarme que colabore con él en la Presidencia de la República, puesto que no me encontraba siquiera en el país al momento de su elección para ocupar la Primera Magistratura.

Mi cercanía al presidente Borja durante casi todo su período en que ejerció el poder me permitió tener, creo, un cabal conocimiento de su personalidad, de su actitud frente al ser humano y a la sociedad, de su capacidad intelectual y de su genuina voluntad de servicio al país, a través de la política entendida como la visión amplia del poder aplicado en beneficio de la sociedad y del Estado, en función de su carácter ético, como él mismo la define. La imagen del presidente Borja que yo guardo de esos años en la Presidencia de la República es la del político convencido plenamente de las virtudes de la política como actividad al servicio de la sociedad. Coherente en su pensamiento y acción, apasionado en sus juicios sobre personas y hechos, pero siempre honesto con esos juicios. Comprometido de manera auténtica con las causas populares que el consideraba justas y por las que él luchaba decididamente.

Borja era lo que podría llamar un político las veinticuatro horas del día. Vivía de la política sin interés personal, al extremo de que los valores materiales personales no tenían

⁹ Para ello debo remontarme a 1988, año en el cual desempeñaba las funciones de Ministro de la Embajada del Ecuador en Francia. Luego del triunfo electoral de Borja en junio de ese año, el Presidente electo me pidió, cuando me encontraba todavía en París al término de mi gestión diplomática, que colaborase con él en calidad de asesor diplomático durante su administración que estaba por iniciarse. Acepté complacido la propuesta en el entendido de que las funciones serían precisamente de asesoría y de coordinación en asuntos internacionales, función que no había existido en la Presidencia de la República anteriormente con otros jefes de Estado. Me cupo la satisfacción de crear una nueva dependencia, precisamente con las funciones antes señaladas, bajo la denominación de Oficina de Coordinación de Asuntos Diplomáticos de la Presidencia de la República.

la misma preocupación que los de la colectividad. De una honestidad a toda prueba. En lo que sus adversarios y detractores nunca podrán poner en duda es su honradez que él a su vez exigía implacablemente a quienes trabajaban a su lado. Muchas son las anécdotas que podría relatar respecto de su sentido de honestidad y de su lucha contra cualquier forma, pequeña o grande, de corrupción. A la honestidad se añadía una austeridad extrema en su forma de vivir, muchas veces hasta criticada por personas muy cercanas.

Pocos eran los allegados —se los podía contar con los dedos de la mano— que tenían influencia sobre Borja, sobre sus opiniones o sobre las acciones que tomaba. No obstante, estaba siempre abierto a escuchar otros criterios de personas no necesariamente vinculadas a su entorno sino, en no pocas ocasiones, provenientes de otros círculos a quienes buscaba telefónica o personalmente.

Su vocación y liderazgo lo habían llevado a hacer amistad con un sinnúmero de líderes de partidos y movimientos de otros países vinculados especialmente a la socialdemocracia, muchos de los cuales, con el correr de los años, habían llegado a encabezar gobiernos como Raúl Alfonsín, Carlos Andrés Pérez, Jaime Paz Zamora, Julio María Sanguinetti, Mario Soares, François Mitterrand, Felipe González, José Figueres, Alan García, entre otros.

Esa vinculación con el exterior lo llevó a tener una visión más universal de los fenómenos sociales y políticos y de la necesidad imperiosa de “reinsertar” —como él decía— al Ecuador en la comunidad de naciones para incrementar nuestra capacidad de negociación y obtener una más equitativa articulación con la economía internacional de la cual el Ecuador ha sido tradicionalmente dependiente. Esa vocación internacionalista llevó a Borja, durante su administración, a definir e implementar personalmente, con la eficiente colaboración de la Cancillería y en particular de su titular durante los cuatro años de su mandato, Diego Cordovez, una activa política exterior que considero fue altamente beneficiosa para el país y sobre la cual hubo reconocimiento unánime.

Desconfiaba de las encuestas y de los estudios de imagen. Él definía personalmente, en función muchas veces de su olfato político, las acciones a tomar desoyendo lo que podrían aconsejarle los sondeos de opinión. Borja cuidaba personalmente de su imagen, al extremo de que muchas veces —me consta— instruía a camarógrafos y fotógrafos respecto del ángulo desde el cual debían hacer una toma. Hombre sencillo sin poses —a pesar de que a la distancia podría parecer todo lo contrario—, enemigo de los cortesanos, trabajador infatigable e independiente.¹⁰

Por otro lado, Rodrigo Borja ser humano que yo conocí era sensible, a pesar de su apariencia a veces distante. Leal con sus amigos y con quienes eran leales a él. Yo diría

¹⁰ En muchas ocasiones trabajaba sin asistentes ni secretarías y él mismo respondía, en horas no laborables, el teléfono del despacho presidencial.

que hasta tímido socialmente, aunque afable y comunicativo en tertulias pequeñas. Gran conversador y narrador de anécdotas políticas. Había hecho política desde muy joven, razón por la cual había tenido oportunidad de conocer y tratar a las principales personalidades del país de su época, lo que le permitía narrar episodios históricos de los que había sido testigo o protagonista.

Ya en 1962 incursionó en política a escala nacional cuando fue elegido diputado por Pichincha al Congreso formando parte de la denominada Alianza Democrática Nacional. Tras desafiliarse del Partido Liberal en 1970, fundó el Movimiento Izquierda Democrática que ocho años más tarde se transformaría en partido político de inspiración socialista democrática.¹¹ En 1978 participó como candidato a la Presidencia de la República en representación de su flamante partido ocupando el cuarto lugar. Retomó su curul parlamentaria en 1979 y, en 1984, fue nuevamente candidato a la Presidencia, quedando finalista para la segunda vuelta frente a León Febres Cordero, con quien perdió por estrecho margen. En 1988 sería la vencida cuando, después de derrotar a Abdalá Bucaram, asumió la Presidencia de la República por un período que se extendería hasta 1992.

Pero volvamos al relato. En mi calidad de Coordinador para Asuntos Diplomáticos del Presidente de la República, formé parte de la referida Comisión diplomático-militar con el encargo de cooperar en la verificación in situ, junto con una comisión similar proveniente de Lima, de la situación en la frontera, el estado de los hitos, la inexistencia de un famoso “árbol” que se había constituido por años en un referente demarcatorio casi equivalente a un hito, los riesgos de un incidente y en la elaboración, si fuere el caso y previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores, de un acta que refleje esa situación.¹²

Durante los siete días que duró la permanencia de la comisión en la zona fronteriza, nos desplazamos desde el Batallón Santiago al hito 21 en varias ocasiones para encontrarnos con la delegación peruana, sin que llegáramos a acuerdo alguno sobre el acta que levantaríamos, cuyo texto debía reflejar la constatación del estado físico de los hitos 19 y 21 y, eventualmente, sobre la línea que los uniría en ausencia del número 20,¹³ para así

¹¹ Rodrigo Borja se empeñó siempre en hacer hincapié en diferenciar que su propia ideología y la de su partido no era “socialdemócrata” al estilo europeo, sino “socialista democrática” ajustada a la realidad ecuatoriana.

¹² Lo anecdótico de esta experiencia fue que la misión viajó temprano en la mañana del 19 de agosto de 1991 con la intención de regresar en horas de la tarde del mismo día. Pero una vez en el lugar —nos alojamos previamente en el Batallón Santiago, a diez minutos de vuelo en helicóptero del hito 21 en la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago, lugar previsto para el encuentro con la misión peruana— recibimos la instrucción de la Cancillería de permanecer en el lugar hasta nueva orden. Si bien las comunicaciones no eran fáciles, fuimos informados por radio que los cancilleres de los dos países estaban en conversaciones para encontrar una fórmula de solución. Esta situación se prolongó por siete días, de tal manera que lo que debía ser un viaje por el día resultó ser una misión por una semana.

¹³ Recuerdo que los oficiales peruanos sostenían que este hito había sido intencionalmente destruido por militares ecuatorianos, a fin de provocar un replanteamiento de la línea de frontera. Por tal razón, sostenían, debía identificarse el lugar exacto aplicando lo previsto en el fallo para continuar con la demarcación y ampliar su espacio territorial.

dar por superado el incidente. Con ello las patrullas que se desplazaban de ambos países, especialmente desde los destacamentos Tnte. Ortiz en el Ecuador y Chiqueiza en el Perú, no traspasarían una línea acordada y se evitarían roces y enfrentamientos. Ni la delegación ecuatoriana y menos la peruana teníamos instrucciones ni atribuciones para comprometer posiciones definitivas sobre el fondo de tan delicada materia. El Perú insistía, por ejemplo, en que se reconstruyera el hito 19, cosa que de plano fue rechazada por la misión ecuatoriana, pues se buscaba con ello un reconocimiento implícito del Protocolo de Río de Janeiro por parte del Ecuador. Éste, por el contrario, buscaba una solución que no afectase su posición jurídica tradicional de no convalidar ni su validez ni vigencia.

La situación era en extremo delicada. El Perú había instalado frente al puesto ecuatoriano de Etsa, a pocos metros de distancia, un puesto militar en franca actitud provocadora. La posibilidad de un enfrentamiento bélico era cierta. En primer lugar, era indispensable para el Ecuador lograr el retiro de las tropas para evitar la guerra y, en segundo lugar, conseguir que el puesto peruano de Pachacutec no se consolidara, pues de hacerlo podría considerarse como una ratificación de la tesis del Perú sobre la interpretación del fallo de Dias de Aguiar.

Sin embargo, como consta en la narración oficial del *Libro Blanco* antes transcrita, a la par que los miembros de la Comisión ecuatoriana en el Batallón Santiago esperábamos instrucciones y el desenlace de los acontecimientos, el canciller Cordovez, desde Quito y luego en Nueva York, hábilmente llegó a concluir con su homólogo peruano el ministro Torres y Torres Lara un acuerdo que pasaría a conocerse como el “Pacto de Caballeros”. Este documento, que en realidad era un Acuerdo de Distensión, establecía la separación de tropas y su reagrupamiento en sus respectivos destacamentos, la reparación del hito 19 Cusumaza-Bumbuiza y el compromiso de iniciar conversaciones para crear una zona de seguridad que evitase incidentes futuros. Alcanzado el acuerdo y notificado el 27 de agosto a Brasil, como coordinador de los “países amigos”, regresamos a Quito sin haber llegado a levantar ningún acta ni a reconstruir ningún hito. En el proceso intervino también el embajador Gustavo Ruales quien, por encargo del canciller Cordovez, inclusive visitó el Batallón Santiago, donde nos encontrábamos, para informarnos de la situación y transmitirnos las instrucciones del Ministro.

Días más tarde, el Perú, tal como lo había hecho ya el Ecuador, retiró sus efectivos militares y la inminencia de un conflicto se desvaneció. Sin embargo, el gobierno peruano puso dificultades en el cumplimiento de los otros compromisos del documento. Se opuso a reconstruir el hito, argumentando que éste había desaparecido y, por consiguiente, había que fijar otra vez las coordenadas para levantarlo, probablemente en otro lugar; se resistió a retirar su puesto de Pachacutec y hasta llegó a exigir el retiro del destacamento ecuatoriano Teniente Ortiz que nunca había sido considerado en el Acuerdo de Distensión y cuya ubicación desde hacía 17 años no había sido

cuestionada. El ambiente se enrareció especialmente en Lima a nivel militar y de opinión pública. Se habló de nuevos movimientos de tropas y de críticas de las Fuerzas Armadas peruanas a la gestión del canciller Torres y Torres Lara. Como resultado de esa insatisfacción y de los cuestionamientos de importantes sectores de la opinión pública a la gestión diplomática del Perú, el Ministro peruano se vio obligado a renunciar. Quedó demostrada una vez más la influencia determinante de las Fuerzas Armadas en la estructuración del poder en el Perú y el marcado carácter belicista de importantes sectores de la opinión pública peruana respecto de la cuestión fronteriza con el Ecuador.

2. La propuesta del arbitraje papal

2.1. *Gestación de la propuesta*

Aparentemente superado, aunque todavía fresco en el recuerdo de la opinión pública ecuatoriana el incidente sobre Pachacutec, el gobierno de Borja se propuso “normalizar” la política exterior de su gobierno alterada por este incidente. Se interesó en recuperar el tratamiento de la agenda internacional que había diseñado su administración tiempo atrás, no sólo respecto del Perú sino en su contexto global y sobre los diversos temas de la agenda internacional del Ecuador.

Con meses de anticipación, el presidente Borja había decidido intervenir en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se reuniría en el otoño del 91, para exponer en el más importante foro internacional los lineamientos de su política exterior en varios ámbitos de la actualidad. Aún latente el último incidente de Pachacutec y su resultado el “Pacto de Caballeros”, habría sido inexcusable que el Jefe de Estado ecuatoriano no hiciera alusión especial al problema limítrofe con el Perú. En mi opinión resultaba indispensable no sólo hacer una mera alusión, más o menos detallada, más o menos reiterativa de la reivindicación ecuatoriana, como había sido frecuente en situaciones análogas, sino que en esas circunstancias se hacía necesario formular un planteamiento de fondo sobre el diferendo territorial.

Como el lector podrá comprender, por razones de trabajo, mantenía con el Presidente de la República frecuentes conversaciones en un ambiente de franqueza para preparar visitas, ajustar su agenda internacional, intercambiar criterios sobre temas de política exterior, en fin... En una de esas conversaciones, precisamente cuando se acercaba la fecha de su viaje a Nueva York a la sede de las Naciones Unidas y aún fresca mi experiencia en la frontera, me permití, gracias a la confianza que me dispensaba, darle a conocer mi opinión respecto del problema territorial y de la coyuntura histórica por la que atravesaba en ese

momento. Le manifesté que a mi juicio el mecanismo más viable para encontrar una solución a la controversia era precisamente el recurso arbitral sustentado en la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro. Para respaldar esa opinión recordé que ese procedimiento había sido utilizado en los trabajos demarcatorios que siguieron a la suscripción e implementación del Protocolo de 1942, cuando se solicitó junto con el Perú la intervención como árbitro del capitán Braz Dias de Aguiar.

En ese diálogo expuse al presidente Borja que este criterio no era nuevo ni resultado de la situación por la que atravesaban las relaciones entre los dos países, sino que ya lo había inclusive hecho público en mi obra *Política Exterior del Ecuador; evolución, teoría y práctica*, aparecida en su primera edición en octubre de 1986. Recuerdo que durante la conversación le hice entrega de fotocopia de las páginas pertinentes de mi libro para ampliar mi argumentación y para que el Presidente la analizara con mayor detenimiento, de juzgarla procedente.

Después de haber podido vivir de cerca solamente unos días atrás la tensa y conflictiva situación de las relaciones con el Perú en la zona Cusumaza-Yaupi, cuando formé parte de la Comisión ecuatoriana, en el curso de la conversación, manifesté al Presidente que a mi juicio resultaba ineludible plantear el tema durante su próxima intervención en la Asamblea de Naciones Unidas, pero yendo al fondo del asunto y retomando la iniciativa esta vez al más alto nivel. Argumenté que ésta era una magnífica oportunidad para hacer una propuesta novedosa y audaz para resolver definitiva y pacíficamente la controversia. Terminé haciendo hincapié en que la opción de una intervención del Papa era la más conveniente por diversas consideraciones que me detuve a describir y aludí, además, a las conveniencias de política interna de hacer un pronunciamiento semejante en esas precisas y especiales circunstancias y la previsible aceptación que habría en la comunidad internacional a una propuesta en ese sentido.

El presidente Borja escuchó mis planteamientos con atención y, aunque se abstuvo de hacer comentarios de fondo sobre mis ideas, noté que le interesaron por lo que siguió de la conversación. Hablamos de las relaciones ecuatoriano-peruanas y de la necesidad de encontrar una paz definitiva. Recuerdo que me relató, entre otras anécdotas vinculadas al Perú, que de joven había vivido en Lima, acompañando a su padre en sus peripecias del exilio político. De los comentarios que me hizo sobre mis planteamientos, me dio la impresión de que iban en la línea de sus propios pensamientos.

En los días subsiguientes, el Presidente de la República prácticamente se recluyó para preparar su intervención en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su propio y peculiar estilo de trabajo, Borja personalmente, sin asistentes y en su despacho particular de abogado en Quito, es decir, fuera del Palacio de Carondelet, se dedicó a

elaborar lo que sería la histórica propuesta del arbitraje papal. Durante esos días, en algunas ocasiones me pidió, sea personalmente o por teléfono, informaciones puntuales sobre el tema en la más absoluta reserva. Trabajó días enteros, a solas, reflexionando y fijando los lineamientos generales de su discurso.

Vísperas del viaje a Nueva York, el 27 de septiembre de 1991, el Presidente me convocó a su despacho en el Palacio y me informó sobre su decisión de plantear en Naciones Unidas durante su próxima comparecencia la fórmula del arbitraje pontificio al problema territorial. Con unos apuntes hechos por él mismo me dio a conocer los lineamientos de su propuesta. No pude menos que entusiasmarme con la idea y con el texto tan inteligentemente hilvanado y expuesto. Sin que me lo pidiera, le di mi criterio de plena coincidencia y respaldo a lo que había escuchado que concordaba con lo que yo años atrás había sostenido públicamente, aunque desde un punto de vista académico, y que ahora se cristalizaba de manera formal en un planteamiento hecho por un Jefe de Estado ecuatoriano ante la comunidad internacional.

Después de reiterarme la necesidad de que el asunto se mantuviera en reserva por motivos que él consideraba obvios, algunos de ellos comprensibles, me instruyó que citara para esa tarde al Palacio de Carondelet al Ministro de Defensa Nacional y a la cúpula de las Fuerzas Armadas, integrada por el Jefe del Comando Conjunto y los comandantes generales del Ejército, Marina y Aviación, para notificarles su decisión. La reunión fue muy cordial. Durante su gobierno, Borja había sabido cultivar una excelente relación de mutuo respeto con los militares, quienes le guardaban especiales consideraciones no sólo por su calidad de Jefe de Estado, por consiguiente su Comandante en Jefe, sino personales. Borja nunca intervino en asuntos internos de las Fuerzas Armadas, las cuales se manejaron siempre por sus propios reglamentos sin interferencias políticas ajenas a su propio ámbito castrense, con pleno conocimiento y respeto de su subordinación constitucional al poder civil. Durante el encuentro, el Primer Mandatario les expuso los lineamientos generales de lo que sería su propuesta en Naciones Unidas, las razones que le habían llevado a ella y los alcances de la misma. Los jefes militares pidieron ciertas precisiones frente a este inesperado anuncio y expresaron su pleno y yo diría hasta entusiasta respaldo.

Llamó más tarde a su despacho al secretario general de la Administración Pública, Gonzalo Ortiz, para comentar el planteamiento del arbitraje, el formato y la manera de presentación del discurso que pronunciaría y para afinar detalles del viaje previsto para el día siguiente. Se habló de lo importante que resultaba el adecuado manejo mediático interno e internacional de la propuesta que el Presidente iba a hacer para que el impacto ante la opinión pública fuera favorable, de la coordinación que debía haber desde Nueva York con Quito para transmitir en directo la alocución presidencial y las reacciones que ésta generaría.

Aparte del contenido mismo, los factores claves para lograr el impacto deseado con

la propuesta frente al Perú y de cara a las opiniones públicas, tanto interna como internacional, eran la oportunidad y la sorpresa. Por ello, el presidente Borja mantuvo el conocimiento de su planteamiento en un círculo muy reducido de personas.

Conocedor del funcionamiento de Naciones Unidas respecto de este tipo de intervenciones, tanto en la Asamblea General como en otros órganos del sistema, en cuanto a su difusión y a su interpretación a los otros idiomas de la organización, me permití sugerir al Presidente la necesidad de que las ideas principales fueran traducidas al inglés antes de su exposición, a fin de que fueran distribuidas oportunamente entre los intérpretes. Con ello se lograría una mayor fidelidad en la traducción simultánea y un conocimiento más amplio entre los asistentes que no hablaran español. Con cierta reticencia por las posibles filtraciones que el conocimiento previo del texto por los traductores podía tener, el Presidente aceptó mi sugerencia. En consideración a lo tardío de la hora y previsto el viaje para el día siguiente, sábado 28 de septiembre temprano en la mañana, solicité telefónicamente, por instrucciones del presidente Borja, al embajador en Naciones Unidas en Nueva York, José Ayala Lasso, que dispusiera la traducción del documento que de inmediato le haría llegar, dada la hora (21:00 h), al fax personal en su residencia. Resultaba más conveniente y cómodo hacer la traducción en Nueva York que en Quito. Así se procedió.

2.2. La propuesta del arbitraje papal: su texto y primeras reacciones de la prensa

El 30 de septiembre de 1991, en la sede de Naciones Unidas, el presidente Rodrigo Borja formuló, ante la Asamblea General y ante el mundo, su histórico llamamiento al Perú para someter el diferendo limítrofe al arbitraje del papa Juan Pablo II. Debo reconocer que tuve una cierta satisfacción individual en la medida en que algo había contribuido con la idea y con su concreción.

El Mandatario ecuatoriano recordó en su discurso que la existencia de un problema territorial no resuelto “conspira contra la seguridad, la paz y la integración regionales y ha producido a lo largo del tiempo tensiones potencialmente peligrosas”. Puso de manifiesto que, desde que asumió la Presidencia de la República, se “empeñó en forjar un clima de distensión y cordialidad con el Perú, que nos permitiera encontrar una solución pacífica al problema” y que:

“Con la autoridad moral que me dan estos antecedentes, la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de las Naciones Unidas respecto del arreglo pacífico de las controversias internacionales, del repudio a las conquistas territoriales alcanzadas por la fuerza y de que la victoria militar no es fuente de derechos, invito al Perú, desde la

más alta y prestigiosa Tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacíficamente nuestra vieja controversia por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II.

El arbitraje es uno de los medios de solución pacífica que reconoce el Derecho Internacional. Demostró hace poco tiempo su eficacia en el litigio entre Argentina y Chile por la cuestión de Beagle. Nuestros pueblos, profundamente cristianos, lo acatarán con respeto.

Propongo al Perú vivir en paz y trabajar juntos a favor del desarrollo, la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos.

Le convoco a disminuir nuestros gastos militares, a dirigir lo mejor de nuestros esfuerzos, nuestras energías y nuestros recursos financieros hacia las tareas productivas”.

Le insto a iniciar una era de paz, de comprensión, de confianza mutua entre nuestros dos países para que libres del temor de los horrores de la guerra, podamos avanzar juntos por la senda del progreso.

Exhorto al Jefe de Estado del Perú y los Jefes de Estado de todos los países sudamericanos a que declaremos solemnemente zona de paz a nuestra región, desarrollemos en ella un concepto de seguridad democrática que responda al desarrollo económico y humano, renunciemos al uso o a la amenaza de la fuerza para dirimir nuestros conflictos, hagamos de las fronteras lugares de encuentro y amistad, digamos no al armamentismo y no a la nuclearización de Sudamérica.

Propongo en nombre del derecho, de la justicia y de la paz, que son otros tantos valores de la convivencia civilizada de los hombres”.¹⁴

Como atinadamente sostiene el *Libro Blanco*, ya citado, “el efecto catalizador de esta histórica intervención del Presidente Borja fue el de reafirmar la unidad del pueblo ecuatoriano y, en el campo externo, el discurso mereció elogiosos comentarios, pues la comunidad jurídica internacional pudo justipreciar en su verdadero alcance y contenido la profunda vocación pacifista que anima al Ecuador”.¹⁵

El propio Rodrigo Borja aseveraría años más tarde, ya con la perspectiva histórica dada por el tiempo transcurrido, que:

“La idea era (a través del discurso en las Naciones Unidas) romper el inmovilismo que por cincuenta años había imperado en las relaciones entre nuestros dos países e iniciar un proceso de paz mediante el método más limpio de cuantos contempla el Derecho Internacional para el arreglo pacífico de las controversias. Fujimori, contra las cuerdas, no pudo rehuir la propuesta y aceptó por primera vez en la historia que había un conflicto no resuelto y

¹⁴ El texto íntegro de la intervención se acompaña como Anexo 1 (pág. 593) en la versión facsimilar del documento distribuido a la prensa y con una dedicatoria personal del presidente Borja al autor.

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Libro Blanco*, op. cit., pág. 5.

vino al Ecuador, en lo que fue la primera visita bilateral de un presidente peruano, para buscar una solución”.¹⁶

En el mismo sentido se pronunció el canciller de Borja, Diego Cordovez, quien sostuvo lo siguiente:

“... la propuesta del arbitraje papal recibió un muy amplio respaldo en el concierto internacional. Se definió la posición de nuestro país como seria y respetable y recibimos de inmediato muestras públicas y privadas de apoyo basadas en el reconocimiento de que nuestro gobierno había dado un paso sincero y valiente para resolver el conflicto. A nivel interno, el Congreso Nacional resolvió por unanimidad apoyar la propuesta del Presidente y la polarización política que caracteriza a nuestro país cedió paso a un sentido de unidad nacional sin precedentes en respaldo a la política internacional del gobierno. Todos estos eran factores que no podían dejar de tener un efecto determinante en la reacción peruana. La diplomacia y la clase política de ese país se sintieron remecidas como muy pocas veces en el transcurso de las relaciones con el Ecuador”.^{17 18}

¹⁶ Borja, Rodrigo, *Recovecos de la historia*, Quito, Planeta del Ecuador, 2003, pág. 275.

¹⁷ Cordovez, Diego, *Nuestra propuesta inconclusa*, op. cit.

¹⁸ En el año 2000, esto es nueve años más tarde, se produjo una polémica sobre la autoría de la idea del arbitraje papal entre el connotado periodista y analista Gonzalo Ortiz, que ocupó altos cargos y de confianza en el gobierno de Borja, y el canciller Diego Cordovez. En efecto, en septiembre de ese año apareció en el diario *El Comercio* de Quito una nota de Ortiz, en la cual al comentar el libro *Nuestra propuesta inconclusa* de Cordovez, que había sido presentado días atrás en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, “rectificaba” la afirmación atribuida a Cordovez de “adjudicarse” la autoría de la propuesta del arbitraje papal. Tras resaltar los méritos de su autor, Ortiz justificaba la publicación de su artículo en la necesidad de corregir “una distorsión histórica de proporciones”, pues Cordovez —sostenía— no solamente no fue el autor de la referida propuesta arbitral “sino que estuvo opuesto a ella”. Sostenía Gonzalo Ortiz que le “consta” y puede “testificar” que solamente después del discurso en la ONU y “de la espectacular reacción que provocaron sus palabras en la comunidad internacional y especialmente en el Ecuador y el Perú, (es que) Cordovez se convirtió a la tesis del arbitraje y fue su entusiasta y eficaz impulsor”. En su artículo, Gonzalo Ortiz afirmó lo siguiente: “Quien planteó la idea del arbitraje papal fue Rodrigo Borja. En una conversación en agosto de 1991 cuando crecía la tensión en el sector de Cusumaza-Bumbuza, nos la confió a Francisco Carrión, entonces coordinador diplomático de la Presidencia, y a mí, y nos pidió nuestra opinión. Fue precisamente entonces que oí por primera vez de labios de Borja que acariciaba esta idea desde las aulas universitarias, pues su profesor en la Facultad de Derecho, el gran Benjamín Carrión, abuelo de Francisco, era un entusiasta propagandista de la institución del arbitraje, único método de solución de conflictos que presupone la buena fe del proponente. Yo apoyé sin reservas la idea del Presidente, sobre todo por la evidencia de que dos pueblos, mayoritariamente católicos, aceptarían de buen grado el laudo del jefe de la Iglesia. Francisco aprobó entusiasta; más aún, mencionó que en el libro de su autoría sobre política internacional del Ecuador, que Borja desconocía, constaba esta tesis. Y ese libro está publicado bastante antes de que Diego Cordovez dejara las Naciones Unidas para regresar al Ecuador”. “Me consta —sigue Ortiz— que en una conversación en el despacho presidencial, cuando Rodrigo Borja me daba instrucciones en vísperas del viaje a la ONU, pues yo tuve la misión de hablar con los directores de los principales medios de comunicación para anticiparles lo que Borja iba a plantear, Diego Cordovez aún insistía en que debía acudir a los garantes. No es el caso entrar en más detalles, pero ésta es la verdad. Quedarme callado sería ratificar lo que Cordovez dice, lo que por ética y amor a la verdad no puedo hacer”. La respuesta de Diego Cordovez al

Un aluvión de declaraciones de políticos, internacionalistas, comentaristas y medios de comunicación, inclusive aquéllos no afines al gobierno, se produjo en favor del planteamiento presidencial. Los principales diarios ecuatorianos *El Universo*, *Hoy*, *El Comercio*, *Expreso*, *El Telégrafo* opinaron en sus editoriales destacando la valía de la propuesta y la necesidad de unirse detrás de ella.

El diario *Hoy* de la capital de la República en su editorial del 1 de octubre dijo:

“La invitación del Presidente del Ecuador, Rodrigo Borja, al gobierno del Perú para recurrir juntos al arbitraje del papa Juan Pablo II, a fin de resolver el problema territorial, podría ser el camino para alcanzar el desenlace del viejo diferendo limítrofe que se remonta al nacimiento de las dos Repúblicas y que actualmente ha creado nuevas tensiones en la frontera. (...)

El Presidente Rodrigo Borja propuso el arbitraje papal en medio de un ardoroso llamado a la paz y con una exhortación a reducir los gastos militares. No fijó el objeto de la consulta a no ser en términos muy generales, lo cual abre paso a eventuales entendimientos con el Perú, sobre la materia que estaría sometida a fallo”.

El Comercio, también de Quito, de la misma fecha sostuvo en su principal editorial que:

“Un paso importante en busca de una solución definitiva al problema con el Perú acaba de dar el Ecuador por intermedio de su Presidente, al proponer un arbitraje del Papa y un desarme que permita dedicar la mayor cantidad de recursos al desarrollo. (...)

artículo de Gonzalo Ortiz no se hizo esperar y días más tarde publicó, en el mismo periódico, una aclaración que contenía su versión de los hechos en los siguientes términos: “En las notas y apuntes que utilizo para escribir mis memorias —y que he mantenido cuidadosamente desde que inicié mi vida profesional— no encontré ninguna constancia de que Gonzalo Ortiz hubiera estado presente en una reunión o conversación sobre el conflicto territorial. Ésa es la razón por la cual su nombre no aparece en mi libro sobre la ‘Propuesta inconclusa’. La versión que ahora publica es típica del cortesano o palaciego que, sin saber ni entender, cree discernir en otras intenciones basadas en su propia personalidad, sin que le importe incurrir en difamaciones con tal de servir propósitos rastreros. Que fue el presidente Borja quien decidió presentar la propuesta del arbitraje papal lo digo yo explícita e inequívocamente en la página 22, implícitamente en la página 49 e indirectamente en múltiples ocasiones. Ésa es la verdad histórica y todos los antecedentes y proyecciones de la decisión presidencial están meticulosamente consignados en el libro. Si yo hubiera estado opuesto a la propuesta del arbitraje papal, habría renunciado. La escena en Palacio que Gonzalo Ortiz relata ‘en honor a la verdad’ tiene que haberse producido en su imaginación, o fue un sueño, o tuvo lugar con un fantasma, porque yo no estaba en el Ecuador. Esa conversación “en el despacho presidencial” nunca se celebró. Yo había viajado tres semanas antes a Nueva York para celebrar reuniones con el Canciller peruano sobre la ejecución del Acuerdo de Distensión y durante ese período no hablé con el Presidente sobre el tema territorial —le mantenía informado por intermedio de Mario Alemán—, porque nunca traté telefónicamente con el Presidente asuntos tan delicados como el que nos ocupaba ese momento. Gonzalo Ortiz dice que mi libro describe acontecimientos subjetivamente. La lectura de un libro también puede ser subjetiva, sobre todo cuando se lee con ideas preconcebidas, con intenciones torcidas y con mala fe”.

Es necesario que termine y pase a la historia, igualmente, el conflicto ecuatoriano-peruano. Lo que conviene a los dos países es impulsar una relación y una amistad inamovibles, dejando a un lado y para siempre cualquier perspectiva hostil. Se aproxima el énfasis integracionista. América Latina necesita de mayor unidad y Ecuador y Perú comparten índices de pobreza que deben ser superados”.

El 2 de octubre, *El Universo* de Guayaquil, el mayor diario del país, afirmó:

“En lo fundamental, la propuesta ecuatoriana en la ONU por la voz del Presidente de nuestro país, es la instancia a vivir en paz y a encaminarnos, en condición continental, hispanoamericana, a trabajos constructivos.

Ha sido, desde los primeros momentos de prueba para el Ecuador, esa la política con la que estamos de acuerdo. Lo deplorable es la suma de esfuerzos y sacrificios que el Ecuador ha hecho casi en vano, para que se entienda y acepte nuestra actitud. (...)

Hoy la reactualiza el Presidente Constitucional del Ecuador en un mensaje que debe ser aquilatado por el mundo”.

El diario *Expreso*, también de Guayaquil, de la misma fecha fue enfático al decir:

“Debemos aplaudir el discurso de nuestro Primer Mandatario ante la cuadragésima sexta Asamblea de la ONU, en el cual, después de referirse a problemas de carácter mundial, trató acerca de la posición del Ecuador en su histórico diferendo con su vecino del sur.

Hizo hincapié en la invariable adhesión de nuestro país a los principios consignados en la Carta de las Naciones Unidas, con respecto al arreglo pacífico de las controversias internacionales, así como al repudio de las conquistas territoriales alcanzadas por la fuerza y que la victoria militar no es fuente de derechos”.

El Telégrafo, decano de la prensa ecuatoriana, de Guayaquil, del 3 de octubre, de su lado, advirtió:

“La reacción de todas las fuerzas vivas nacionales ante el discurso del Presidente Borja en la ONU ha sido de una gran unidad y cohesión en torno a la postura de nuestro mandatario. Prácticamente todos los sectores sociales, incluidos aquellos que suelen estar obcecados por la oposición política, han coincidido con el gobierno para aceptar la intervención de la máxima autoridad de la tierra: el Santo Padre”.

Similar reacción se dio en otros diarios regionales y locales y en los medios de televisión y de radio. En estos últimos, tanto en sus editoriales institucionales como en las

opiniones de sus comentaristas, la tónica de respaldo fue generalizada. Pocas veces se había podido constatar semejante consenso y apoyo en la prensa nacional y en sus principales orientadores sobre un tema tan sensible y que históricamente había levantado grandes polémicas y pasiones.

2.3. Análisis de la propuesta del arbitraje papal y reacciones oficiales

Al margen de estas manifestaciones de aplauso de la opinión pública en el Ecuador, tengo el pleno convencimiento de que la intervención del presidente Borja sobre la propuesta del arbitraje papal fue impecable, tanto en el fondo como en la forma. Las razones que me llevan a afirmarlo son las siguientes:

En cuanto al fondo:

- Hizo una invocación, “en nombre del derecho, de la justicia y de la paz, que son otros tantos valores de la convivencia civilizada de los hombres”, para dar sustento a la propuesta arbitral. Difícilmente pueden ser cuestionados esos principios como fundamentos de las relaciones no sólo internacionales sino humanas, con lo cual legitimaba el planteamiento que desarrollaría a continuación.
- Subrayó el carácter “universal e indivisible” de la paz como un bien que de atentarse contra ella “debemos sentirla vulnerada”, donde quiera que se encuentre. Hábilmente, con este argumento corresponsabilizó a toda la comunidad internacional en su más elevado foro sobre una eventual ruptura de la paz entre los dos países.
- Planteó, sin ambages ni eufemismos, la existencia de “un problema territorial no resuelto” con el Perú. Nunca antes a ese nivel y en esa tribuna se había manifestado con esa rotundidad el asunto. No hizo alusión a diferendos “limítrofes” ni tampoco “demarcatorios”, habló claramente de “controversia sobre territorios” tal como lo había hecho, en el ámbito interno aunque con repercusión internacional, en su mensaje de investidura en agosto de 1988.
- Legitimó su propuesta en las muestras de responsabilidad con que había manejado el tema no sólo durante su mandato, sino en el curso de su dilatada carrera política con varias campañas electorales a cuestas, en las cuales habría sido fácil y provechosa argumentación electoral la divergencia con el Perú, y en su vocación pacifista demostrada en varias ocasiones, entre ellas en su visita al Perú como primer Presidente del Ecuador en hacerlo, en mayo de 1990, para asistir en Machu Picchu a la Cumbre Andina.
- No se limitó a plantear una fórmula de solución a un diferendo como exclusivamente de territorios junto a los principios jurídicos que la sustenten, sino que incorporó los conceptos de desarrollo, justicia social, trabajo, mejoramiento de la calidad de

vida, progreso, disminución de gastos militares, productividad, confianza mutua como beneficios directos, tras alcanzar la paz. Es decir, envolvió el problema territorial con las implicaciones socioeconómicas y de seguridad favorables para demostrar que no era un empecinamiento histórico y jurídico anclado en el pasado, sino que tenía la mirada puesta en el futuro y en el bienestar de ambos pueblos.

- Fue lo suficientemente hábil para dejar la propuesta intencionalmente imprecisa en cuanto a la materia del arbitraje. Ello abría las posibilidades a una negociación con el Perú —como quedaría demostrado más tarde con la llamada Contrapropuesta Peruana del peritaje papal— y no fijaba parámetros rígidos para encauzarla. Éste fue quizás uno de los méritos principales de la propuesta, a pesar de que, paradójicamente, las pocas y aisladas voces críticas hacían referencia precisamente a esta indefinición que supuestamente le restaba precisión para obtener satisfacciones al reclamo ecuatoriano.
- Se detuvo en destacar al arbitraje como uno de los medios de solución pacífica de las controversias internacionales precisamente en el máximo foro de la Organización que lo había consagrado en su propia Carta constitutiva. En efecto, la Carta de la ONU, en su artículo 33, institucionaliza los mecanismos de solución de los conflictos entre los cuales se encuentra el arbitraje. Conviene tener presente que el recurso arbitral, según la doctrina, es de carácter jurídico y es de jurisdicción voluntaria, es decir que el sometimiento de las partes no puede ser forzado sino aceptado. De ahí que sea requisito indispensable un acuerdo previo de las partes respecto del árbitro, del procedimiento y de la materia. Característica esencial del arbitraje es el carácter forzoso del fallo y, en consecuencia, de cumplimiento obligatorio. Estas características, en especial, la de llegar a un acuerdo previo o compromiso, explican aún más la conveniencia de que el planteamiento no haya sido preciso, con el propósito de llevar al Perú a una negociación que pudiera llevar a los dos países a un acuerdo. Rechazar un mecanismo propio de Naciones Unidas no resultaba sencillo.
- Recurrió a la eficacia probada del mecanismo arbitral con el ejemplo de la intervención pontificia, mencionando la controversia respecto del caso de Beagle entre Chile y Argentina que fuera plenamente aceptado y reconocido por las partes. Ambos países partes de esa divergencia, coincidentemente, eran a su vez garantes del Protocolo de Río de Janeiro.
- Hizo hincapié en la vocación “profundamente cristiana” de los pueblos ecuatoriano y peruano para asegurar que el fallo del Papa sería “acatado con respeto”. Escoger a la máxima autoridad de la religión profesada en los dos países y con enorme prestigio moral internacional resultaba no sólo apropiado sino también pragmático. Difícilmente ambos pueblos y gobiernos, y en particular sus jefes de Estado, habrían podido renunciar unilateralmente a posiciones e intereses históricos

de profunda raigambre en sus respectivos pueblos. Inclusive si ése hubiera sido su deseo y ésa su decisión, habrían sido tildados de traidores en sus respectivos países y descalificados como sus mandatarios. Si, por el contrario, sometían a consideración y resolución del máximo representante de Dios sobre la tierra, su fallo habría sido asumido con “respeto” y, eventualmente, resignación. La responsabilidad de la decisión no habría sido atribuida a los gobiernos ni a sus presidentes dejando a éstos intocados y más bien en situación de prestigio por su voluntad de vivir en paz.

- Al decir que “la victoria militar no es fuente de derechos” no hizo sino poner de manifiesto la denominada Doctrina Sucre.¹⁹ Tal doctrina, que ha sido desarrollada por internacionalistas ecuatorianos, se fundamenta en lo proclamado por el mariscal Antonio José de Sucre, después del triunfo de las tropas grancolombianas sobre las peruanas en Tarqui, en 1829, en el sentido de que los derechos del Ecuador eran los mismos antes que después de la victoriosa batalla.
- Sin que guarde relación con la controversia, Borja aludió en su llamado a la paz regional a la “seguridad democrática”, concepto que con el devenir de los años se pondría muy en boga, aunque con otra intencionalidad. Sostuvo que ésta debe responder al “desarrollo económico y humano” de la sociedad, con lo cual se adelantó a definiciones que serían distorsionadas, sobre todo por el presidente colombiano Álvaro Uribe, a comienzos de los años 2000 al aplicarla en su país con otros criterios y propósitos.

En cuanto a la forma de presentación:

- El presidente Borja buscó y logró conseguir el factor sorpresa que se había propuesto ante la opinión pública y en la misma sala con su planteamiento. Si pocos habíamos tenido conocimiento de la fórmula ideada por el Presidente, menos todavía éramos quienes habíamos tenido acceso al texto mismo de su intervención. Este elemento premeditado produjo un impacto aún mayor en los diferentes auditorios a los que estaba dirigido: el ecuatoriano, el peruano y el internacional.
- Las dotes oratorias del presidente Borja han sido reconocidas y ya me he referido a ellas. En esta ocasión esos recursos fueron útiles para atraer la atención de las delegaciones de habla hispana presentes en la sala, en particular del Perú y de los países garantes y para la vasta audiencia que escuchaba y veía por televisión en directo en el Ecuador y probablemente también en el Perú.
- Por tratarse de un tema de gran sensibilidad, cuya trascendencia podía ser histórica

¹⁹ Sobre la Doctrina Sucre es necesario revisar la obra de Manuel de Guzmán Polanco, ilustre historiador, jurista y diplomático ecuatoriano, en la cual se sustenta con argumentos sólidos la coherencia y validez de la doctrina de que la victoria no da derechos, la misma que forma parte del bagaje jurídico internacional.

—como en efecto lo fue—, Borja rompió su costumbre de no leer sus discursos, sino exponerlos sobre la base de apuntes previos de carácter general. El Presidente —como he relatado— había trabajado con profundidad y cuidado el texto de su intervención. Las palabras utilizadas, el formato, su intencionalidad habían sido calculadas y sopesadas. A pesar de las apariencias, no había improvisación. No quería que hubiese interpretaciones equivocadas o distorsionadas a sus expresiones. Por ello resolvió leer su discurso.

En suma, considerando el fondo y la forma, la alocución de Borja logró lo que se había propuesto. Provocó una reacción que permitiría dar inicio a un proceso de negociación que se había estancado por años. Asumió, con su audaz y bien estructurado planteamiento, una actitud proactiva por parte del Ecuador, algo poco usual en la formulación y ejecución de nuestra política exterior, y puso en evidencia ante el Perú, ante los países garantes e inclusive en alguna medida ante la comunidad internacional, la impostergable necesidad de encontrar una solución a un problema territorial que no por anacrónico podía declararse inexistente, tal como ese país había venido haciéndolo por décadas.

Bien hace Diego Cordovez en afirmar categóricamente lo siguiente:

“... el acuerdo de paz (que firmarían en octubre de 1998 los presidentes Mahuad y Fujimori) empezó a gestarse cuando la presentación de la propuesta del arbitraje papal terminó con el inmovilismo en que se encontraba el conflicto”.²⁰

Palabras acertadas que reflejan con precisión una realidad histórica. Sin el planteamiento de Borja, probablemente habríamos permanecido estancados en la misma insensibilidad, en el “inmovilismo”.

Con presteza, la Cancillería ecuatoriana, liderada por Cordovez, emprendió, después del planteamiento de Borja y de constatar el unánime respaldo logrado internamente y el manifiesto interés internacional, una ofensiva diplomática para explicar el alcance del arbitraje papal y promoverlo ante los principales países de la región, incluyendo por supuesto un actor clave como Estados Unidos, y ante la Santa Sede por obvias razones. Esta ofensiva incluyó, aparte de las gestiones propias que realizaban las misiones diplomáticas permanentes del Ecuador en el exterior, el desplazamiento de comisiones especiales integradas, con independencia de su posición ideológica, por destacadas y representativas personalidades del quehacer político e intelectual del país.

²⁰ Cordovez, Diego, op. cit., pág. 222.

La intención era clara: no dejar que el llamamiento hecho por Borja quedara como una iniciativa aislada y sin otras acciones diplomáticas y de difusión pública paralelas que le dieran consistencia y continuidad. Lo que se buscaba, con estas gestiones y otras de carácter interno, era que la propuesta del arbitraje papal se constituyera efectivamente en el mecanismo que condujera a las dos partes a encontrar una solución a un diferendo que, por más que una de las partes lo desconociera, no dejaba de existir. Debe destacarse que no se pretendía que el mecanismo arbitral propuesto fuera implementado de inmediato y en la misma forma como había sido planteado. El Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores estaban conscientes de que debían y se proponían dar seguimiento a la propuesta, convencidos de que con su formulación se iniciaba un proceso negociador que no sería de corta duración. Borja sabía que el solo enunciado de su propuesta no resolvía la situación, que había que cultivarla, darle forma en función de las reacciones de los otros actores; había que crear un consenso alrededor de ella tanto internamente —cosa que estaba prácticamente conseguida— como en el exterior y, en particular, en el Perú.

Las reacciones a esta ofensiva diplomática fueron muy favorables. Países como Colombia, México, Venezuela, a través de diferentes órganos políticos y diplomáticos responsables, hicieron conocer su interés y disposición a apoyar en la búsqueda de una solución pacífica y negociada al problema territorial ecuatoriano-peruano, aprovechando la brecha que se había abierto. El ambiente creado en torno a la propuesta del arbitraje papal, debido a su propio contenido, a la oportunidad, a la altura con que fue formulada, a la calidad de la personalidad escogida para dirimir, al foro escogido y a la gestión diplomática que siguió, llevó al Perú y particularmente al presidente Fujimori a cambiar de actitud.

La primera reacción peruana en caliente —no precisamente positiva— se produjo en la propia Asamblea General, en respuesta al planteamiento del presidente Borja y la formuló su ministro de Relaciones Exteriores Carlos Torres y Torres Lara cuando rechazó, en su intervención el 1 de octubre, la posibilidad de acudir al Vaticano para resolver el diferendo. Acudió a la tradicional argumentación de Torre Tagle en el sentido de que no existía problema limítrofe alguno con el Ecuador, después de suscrito en 1942 el Protocolo de Río de Janeiro, cuya validez y vigencia no podían cuestionarse. Sobre esta base, el Canciller peruano manifestó que resultaba “improcedente el recurso al arbitraje de Su Santidad, cuya autoridad moral está fuera de toda duda”. Fue una reacción previsible en tanto respondía a una posición sustentada en el criterio de la diplomacia peruana desde décadas atrás.

Después de haber conocido de cerca al presidente Fujimori varios años más tarde, con ocasión de las negociaciones que siguieron a la guerra del Cenepa y que culminaron en octubre de 1998, a las cuales me referiré en capítulos siguientes, tengo la

percepción de que la decisión de cambiar esa invariable posición peruana la tomó el propio Jefe de Estado. Fujimori tenía un fino olfato político y sobre todo pragmático, desconfió desde el inicio de su mandato de los diplomáticos de Torre Tagle²¹ —desconfianza que demostró cesando a varios de ellos por diversos y cuestionados motivos—. Había establecido como prioridad de su administración, luego de acabar con el terrorismo y de estabilizar la economía, resolver los problemas pendientes con sus vecinos Ecuador y Chile; quería pasar a la historia del Perú como el gobernante que resolvió los más acuciantes problemas de su país, tenía la audacia suficiente para abordar temas intocados y gozaba de sólido respaldo político interno, después del descalabro de los partidos políticos producido luego de su elección y, por supuesto, de las Fuerzas Armadas.

Este cambio de actitud, esta nueva reacción, se concretó a través del envío de una comunicación del propio Fujimori a Borja, fechada el 24 de noviembre de 1991, en la que implícitamente reconocía la existencia del diferendo territorial y planteaba una Propuesta de Amistad, Cooperación e Integración que incluía los siguientes elementos:

- Proceder a culminar el proceso demarcatorio en los sectores pendientes de la línea fronteriza.
- Iniciar negociaciones para acordar un Convenio de Comercio y Navegación de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro, para asegurar al Ecuador la libre navegación en el Amazonas y en sus afluentes septentrionales; suscribir un acuerdo amplio de integración fronteriza, acompañado de un plan conjunto de desarrollo social y económico en la zona; y concretar acuerdos que incrementasen e hiciesen permanentes las medidas de fomento de la confianza mutua entre los dos países.

El Presidente ecuatoriano no tardó en responder saludando este cambio de postura, este “nuevo espíritu” como lo denominó, mediante misiva del 28 de noviembre del mismo año. Borja, en su carta, expresó a Fujimori su complacencia por esta actitud y reiteró el ánimo de consolidar las relaciones de amistad y cooperación entre los dos países, tal como lo había dicho semanas atrás en la Asamblea General de la ONU. Acogió con beneplácito la idea de concertar un acuerdo de integración fronteriza amplio que permitiera reforzar la relación bilateral y aceptó con “entusiasmo” la suscripción de convenios que “incrementen y hagan permanentes las medidas de confianza mutua”, recordando que la Cancillería había hecho llegar al gobierno de Lima, semanas atrás, un proyecto de acuerdo al respecto. Se limitó a “tomar nota” de la disposición peruana a facilitar al Ecuador la libre navegación en los ríos amazónicos, pero en el contexto del Tratado de Cooperación Amazónica, sin alusión alguna al Protocolo de Río de Janeiro. Fue claro al manifestar que, en relación a la cuestión territorial, “la posición del Ecuador

²¹ Torre Tagle: nombre con el que se conoce al palacio colonial donde funciona la sede principal del Ministerio de Relaciones del Perú en Lima.

es conocida y ambos países saben que nuestras diferencias subsisten”, aunque sostuvo estar “convencido de que debemos superar nuestro diferendo en forma justa, pacífica, honorable y realista”.

Este cruce de comunicaciones, activado por el planteamiento presidencial en Naciones Unidas, abrió una nueva etapa en las relaciones ecuatoriano-peruanas en lo concerniente a la controversia territorial. Podría considerarse que se abrió un proceso de negociación inédito en las últimas décadas que habían estado marcadas por desencuentros y desconfianzas —“inmovilismo”, tal como lo he advertido, llama acertadamente Diego Cordovez al estado de la cuestión cuando asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1988—. En efecto, la situación era estática en lo relativo a la histórica controversia, no sólo que los límites no estaban fijados de manera definitiva, sino que el Ecuador reclamaba derechos territoriales no reconocidos. Ahora, con el intercambio de propuestas, con el respaldo político otorgado por el nivel de los interlocutores, jefes de Estado y con el aliento de las opiniones públicas de ambos países, aunque más visible en el Ecuador, no podía ni debía descartarse el inicio de una verdadera negociación.

Mucho se ha especulado respecto de los motivos para este cambio de actitud peruana, pero no hay duda de que la secuencia de los hechos —el incidente de Pachacutec, las tensiones graves en la frontera, la propuesta del arbitraje papal, la gestión diplomática, la simpatía y el respaldo internacional subsiguiente— que habían terminado por dar la iniciativa al Ecuador y el sentido pragmático de Fujimori, gobernante atípico dado su origen, su no pertenencia a partidos tradicionales, cuya posición respecto del diferendo era conocida, su visión y sentido de la historia, llevaron a esta situación propicia para una negociación. Lamentablemente, como lo veremos más adelante, la situación fue desaprovechada en el gobierno que siguió al de Borja.

3. Visita del presidente Fujimori a Quito y la Contrapropuesta Peruana

La relación que sigue no tiene el carácter testimonial de mi parte tal como ocurrió en los capítulos anteriores ya que, después de haber permanecido en Quito colaborando cerca del presidente Borja por el lapso de casi cuatro años, fui designado para ocupar funciones diplomáticas en la Embajada del Ecuador en Londres, a partir de diciembre de 1991, alejándome por consiguiente del país. No obstante, seguí con atención y especial interés los acontecimientos que sucedían en el país relacionados con el proceso que se había iniciado meses atrás y en el cual había estado, de una u otra manera, involucrado. La Cancillería, de manera responsable, mantuvo cuidadosamente informadas

a sus misiones diplomáticas en el exterior, en la seguridad de que era un proceso largo y complejo y que podía requerirse eventualmente una prolija y activa gestión internacional de información.²²

Al intercambio de cartas de los presidentes del Perú y el Ecuador, siguió una Cumbre regional oportunísima para el proceso que se había iniciado. Dentro del calendario de encuentros internacionales al más alto nivel estaba prevista la V Reunión del Grupo de Río, nombre con el que se conoce al Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de la región, para los primeros días del mes de diciembre de ese mismo año, en Cartagena de Indias, Colombia.

En el marco de esta reunión y de forma paralela, se celebró por iniciativa ecuatoriana un encuentro bilateral clave entre los dos mandatarios, el 3 de diciembre de 1991. Se trataba del primer contacto personal después del planteamiento de Borja en Naciones Unidas y en un contexto de relaciones bilaterales diferente, en el cual el problema territorial estaba en el primer lugar de la agenda de los dos países. Y, en efecto, según se pudo conocer, en Cartagena abordaron exclusivamente el tema territorial: algo inédito hasta esa fecha.

La Cancillería ecuatoriana puso de relieve públicamente, al referirse a la reunión, que “se trató del primer encuentro al más alto nivel entre el Ecuador y el Perú —calificándolo como de gran alcance en el desarrollo de las negociaciones bilaterales— en el que se consideró exclusivamente el problema territorial” e informó que:

“Al culminar la reunión, en la cual se expusieron con franqueza y cordialidad las tesis de ambos países, los dos mandatarios participaron en una rueda de prensa en la que se destacó el hecho de que dicho encuentro marcará un hito histórico y constituirá el inicio de un proceso de paz permanente que llevará a los dos pueblos, a su vez, hacia el fortalecimiento de la integración, única vía para superar el atraso y subdesarrollo de ambos países. El Presidente Borja declaró que la reunión concluyó como un ‘amistoso desacuerdo’. En todo caso, se puede afirmar que fue un paso importante y positivo donde los dos mandatarios acordaron efectuar otras reuniones en el empeño de zanjar definitivamente el diferendo territorial. No cabe duda de que de ese modo se abrió el camino en la incesante búsqueda de una solución definitiva de la controversia”.²³

²² Recuerdo que el ministro Cordovez —en gesto totalmente inusual entre los cancilleres por considerarlo como un asunto sólo para iniciados— llegó inclusive a solicitar, a fines de su gestión, ideas y criterios individuales y personales a todos los embajadores y ministros del Servicio Exterior sobre el diferendo con el Perú y su solución. Esas opiniones debían hacerse llegar por escrito a la Cancillería a fin de ser evaluadas y procesadas para una eventual puesta en práctica. Dados mi interés y mi preocupación por el tema, por supuesto, hice a la época mi aporte escrito que coincide con las reflexiones y consideraciones que en estas páginas se hacen.

²³ *Libro Blanco*, op. cit., pág. 9 y 10.

A continuación de este hecho y para seguir en la línea proactiva emprendida por el gobierno ecuatoriano en su política exterior y en particular respecto del tema territorial, Borja tomó una audaz iniciativa que no ha sido a mi juicio debidamente valorada: formalizar una invitación para que el presidente Fujimori visite oficialmente el Ecuador, a fin de seguir en el tratamiento, al más alto nivel, del diferendo.

Como protagonista clave de estos acontecimientos es necesario, para tener una idea cabal de lo sucedido, leer a Diego Cordovez:

“El encuentro (entre los presidentes en Cartagena) fue indudablemente alentador y nosotros consideramos que era indispensable consolidar el proceso que parecía haberse iniciado. Con tal objeto, el Presidente resolvió invitar al mandatario peruano a visitar el Ecuador. Antes de hacer cualquier anuncio, me puse en contacto telefónico con el Canciller (del Perú) Blacker Miller, que celebró entusiasta la iniciativa ecuatoriana. Menos de 24 horas después me comunicó que el Presidente Fujimori aceptaba complacido la invitación. En la misma conversación con Blacker Miller resolvimos que nosotros dos, directamente y en la mayor reserva, haríamos todos los preparativos y redactaríamos los comunicados de los dos países anunciando la histórica visita. (...) Todos esos pasos se dieron en un ambiente de gran comprensión, hasta tal punto que resolvimos que habría un solo comunicado, en cuya redacción no hubo ni el menor desacuerdo, que se emitió simultáneamente en Quito y Lima el 20 de diciembre de 1991”.²⁴

En efecto, el comunicado conjunto de los dos gobiernos anunció, tras aludir a la última reunión presidencial en Cartagena y luego de efectuadas las consultas pertinentes para celebrar una “segunda” reunión entre los jefes de Estado de los dos países, que el presidente Fujimori visitaría Quito del 9 al 11 de enero del año entrante, atendiendo una invitación del presidente Borja. El documento hizo hincapié en que esta visita era “considerada por ambas partes como un hecho trascendental e histórico, pues es la primera visita de esta naturaleza que efectúa un Presidente del Perú al Ecuador durante toda la vida republicana de los dos países” y anotó que los mandatarios, con esta oportunidad, “continuarán el diálogo iniciado en Cartagena para examinar todos los aspectos de la relación bilateral con miras a encontrar auténticos caminos de entendimiento, de paz y de integración”.

Este paso, esto es la invitación de Borja, el comunicado conjunto y la aceptación de Fujimori, constituyó en su conjunto una inflexión fundamental dentro de este proceso que, como antes decía, no ha sido lo suficientemente aquilatado.

²⁴ Cordovez, Diego, *Nuestra propuesta inconclusa*, op. cit., pág. 42.

A continuación, algunas reflexiones para sustentar este criterio:

- Si, como se ha reconocido ampliamente, Fujimori fue osado y valiente al visitar el Ecuador, Borja no lo fue menos al invitarlo. El Presidente ecuatoriano corría riesgos de ser atacado políticamente por sectores nacionalistas radicales, sobre todo si se considera que se encontraba a ocho meses de terminar su mandato con el inevitable deterioro del ejercicio del poder que ello significa. No se debía descartar la eventualidad de algún desaire por parte de dirigentes o de algunos sectores de la opinión pública ecuatoriana al Presidente peruano durante su permanencia en Quito, lo cual habría supuesto un grave incidente diplomático bilateral y el consiguiente retroceso o suspensión de la posibilidad de llegar a una concertación. En fin, la decisión de Borja no estaba exenta de riesgos, pero fue valiente.
- La invitación, su aceptación y la visita misma permitieron entablar un proceso de negociación sobre el problema territorial ecuatoriano-peruano, hecho impensable tres o cuatro meses atrás en que nos encontrábamos ante la inminencia de un conflicto como el de Pachacutec. Lo que antes habían sido propuestas unilaterales, encuentros más o menos furtivos, arreglados dentro de contextos de reuniones multilaterales, se transformaba ahora en una visita de Estado abierta y cordial para tratar esencialmente el principal tema de la relación bilateral: la controversia territorial.
- La visita de Fujimori a Quito permitió ratificar que el mandatario peruano podía ser el interlocutor válido para resolver el diferendo. Estábamos frente a un líder peruano atípico —ya lo he dicho— que rompía los moldes de lo que habían sido tradicionalmente los presidentes de ese país y que estaba dispuesto a jugarse sobre un tema tan delicado, pero cuya solución sería altamente beneficiosa para ambos pueblos. El Ecuador no podía desaprovechar esta oportunidad para buscar solventar el asunto.
- La presencia de Fujimori en el Ecuador supondría romper prejuicios y tabúes supuestamente incrustados en la opinión pública respecto del verdadero sentimiento del pueblo ecuatoriano hacia el Perú, en este caso en la persona de su más alto dignatario. Nadie podía prever la reacción popular. Era un albur que se jugaba el presidente Borja al recibir a su homólogo peruano en circunstancias sensibles y que habían despertado enorme expectativa en la opinión pública.
- En una entrevista publicada después de suscritos los Acuerdos de Paz, casi siete años más tarde, el presidente Fujimori reconocería que él siempre actuaba “con ideas imaginativas y con ciertas dosis de fantasía y audacia”. Él mismo calificó la ocasión de que, en efecto, “era audaz, era osado ir al Ecuador en ese momento, había que verlo en el contexto de 1992, totalmente distinto” y esa visita “en

esa época era algo inusitado y, por supuesto, aquí (en el Perú) era considerado una locura”.²⁵

- Como era previsible, Fujimori no llegó a Quito con las manos vacías. La iniciativa ecuatoriana exigía una reacción del Perú para tratar, de su parte, de recuperarla. El mandatario peruano presentó en Quito lo que se denominó la Contrapropuesta Peruana, en cuyo detalle y análisis me detendré más adelante. La respuesta peruana implicó una suerte de aceptación, tímida pero aceptación al fin, para emprender una negociación y permitió engancharla definitivamente. Este factor es esencial en el proceso y debe ser valorado adecuadamente.

El gobierno ecuatoriano, bajo responsabilidad de la Cancillería, inmediatamente después de haberse hecho público el comunicado que anunciaba la realización de la visita, inició su preparación en todos sus detalles, tanto de fondo como de forma. Tema central fue, obviamente, la elaboración del programa de la visita. Se trataba de una visita oficial y, en consecuencia, había actos y formalidades de cumplimiento obligatorio: honores militares —altamente sensibles por razones obvias—, reuniones de trabajo entre los presidentes y sus delegaciones, actos sociales, sesión solemne del Municipio de Quito y entrega de las llaves de la ciudad, sesión del Pleno del Congreso Nacional. La organización de los actos exigía un especialísimo tino por las implicaciones que cualquier desliz podría provocar, no sólo frente a la delegación visitante, sino frente a las sensibilidades políticas internas de grupos cuya reacción ante la visita era difícil de prever. El canciller Cordovez se preocupó personalmente de algunos detalles de tales preparativos.

La visita de Fujimori a Quito se llevó a cabo del 9 al 11 de enero de 1992. En gesto poco frecuente —en tanto que por lo general son los cancilleres quienes reciben a los jefes de Estado— el presidente Borja recibió personalmente al Mandatario peruano en la Base Aérea del Aeropuerto Mariscal Sucre, donde se rindieron los honores protocolarios y militares de estilo. Con este acontecimiento, tan usual en las relaciones internacionales modernas, como son las visitas presidenciales, se iniciaba un capítulo inédito en las relaciones bilaterales con el Perú que marcaría de manera definitiva el futuro del proceso de búsqueda y consecución de la paz.

Para sorpresa de muchos, la recepción brindada por el pueblo quiteño al Mandatario peruano fue sorprendentemente cálida y cordial. Múltiples fueron las muestras, populares y espontáneas, de entusiasmo y afabilidad que llevaron en más de una oportunidad, tanto a Fujimori como a Borja, a romper la rigidez del protocolo y mezclarse con el público que los aplaudía y vivaba con visible sinceridad, en el trayecto del aeropuerto a su lugar de alojamiento.

²⁵ Entrevista concedida por Fujimori al periodista ecuatoriano Pablo Cuvi, publicada en *Al filo de la paz*, Quito, Dedicaciones, 1999, pág. 202.

En compañía de Borja, horas más tarde, Fujimori caminó satisfecho y alegre por las calles del casco colonial de Quito entre vítores y aplausos que expresaban sobre todo el deseo y la ilusión de paz que tenía el pueblo quiteño. Fue en la monumental Plaza de San Francisco donde se había concentrado una gran multitud, en la que el Presidente peruano, visiblemente emocionado y sorprendido, fue aclamado con gritos a favor de la paz. Años más tarde, durante las negociaciones mantenidas con el presidente Mahuad, yo escucharía a Fujimori comentar personalmente el grato recuerdo que guardaba de este acto en particular y, en general, de la visita a la capital ecuatoriana.

Mi interpretación de estas manifestaciones fue la de que el pueblo del Ecuador quería la paz —por lo demás la mayoría de pancartas lo pedían—. Que tras las tensiones últimas resultantes del incidente de Pachacutec, en el Cusumaza, y del camino abierto por Borja con la propuesta del arbitraje papal, se presentaba una alternativa posible para alcanzar la paz, y que el pueblo ecuatoriano veía en Fujimori a un jefe de Estado peruano fuera de los moldes tradicionales, con el cual sí se había podido hablar sobre el problema territorial y, en consecuencia, sí se podía vislumbrar una solución. Debe reconocerse que Fujimori fue lo suficientemente hábil e inteligente para comprender y descifrar ese ambiente. Supo plantear tinosamente su posición, no una inamovible, y desenvolverse con destreza política ante el público, el Congreso y los medios de comunicación, generando una positiva imagen de sí mismo y de su país, en un momento de particular trascendencia en las relaciones bilaterales.

Aparte de las reuniones de trabajo entre los presidentes, Fujimori fue recibido por el Congreso Nacional en pleno, donde hizo una exposición sobre la relevancia de la normalización y fortalecimiento de las relaciones ecuatoriano-peruanas, de su vocación pacifista y acerca de los lineamientos generales de la contrapropuesta que su gobierno hacía. Su histórica intervención —era la primera ocasión que un jefe de Estado peruano lo hacía en el Congreso ecuatoriano— fue recibida con una mezcla de esperanza y desilusión. Probablemente, se había esperado más de lo que dijo, pero lo que dijo, a mi juicio, debía entenderse como un paso adelante en la dirección correcta y eso, frente al inmovilismo que había caracterizado al Perú en los últimos años, era significativo.

Para la anécdota, cuenta el canciller Cordovez que sólo al terminar las prolongadas conversaciones entre los presidentes en el Palacio de Carondelet, que se extendieron por más de cuatro horas, Fujimori entregó a Borja el extenso documento que contenía la aludida Contrapropuesta Peruana. Entonces, es de suponer que no fue en torno al texto mismo de la contrapropuesta que giraron las conversaciones, sino a los planteamientos de fondo que ella encerraba —esto es la divergencia territorial—. El texto apareció sólo al final del encuentro, por lo que habría sido muy difícil sino imposible ser analizado conjuntamente en ese mismo momento.

4. Contenido de la Contrapropuesta Peruana

La Contrapropuesta Peruana tal como fue oficialmente denominada, entregada por Fujimori a Borja en Quito, estaba fechada en Lima el 9 de enero de 1992 y contenía una presentación y cuatro documentos.

En la presentación se hace, en primer lugar, un alcance y ampliación a la carta que el Presidente del Perú dirigió a su homólogo ecuatoriano el 24 de noviembre de 1991, en la cual el gobierno peruano planteaba, según su texto, “una Propuesta de Amistad, Cooperación e Integración”, y que no constituía sino un cambio formal en la irreductible posición de su diplomacia manifestada, como ya lo señalé, inmediatamente después de formulada la propuesta del arbitraje papal por parte del presidente Borja en Naciones Unidas, aderezada con otros “elementos”. En segundo lugar, propone “concretar voluntades para proceder a (...) (ejecutar varias) acciones”. A continuación, amplía y define cada una de esas “acciones” otorgando un título a cada una de ellas, no sin antes reconocer que el “objetivo es el de superar obstáculos que en el pasado han bloqueado en gran medida las posibilidades de acercamiento y desarrollo de ambos pueblos” y destacar la convicción de que esos mismos pueblos “siempre han aspirado a un futuro común, de concordia y acción solidaria”.

La primera de estas “acciones” —como era de esperar— consistía en proponer la culminación del “proceso demarcatorio pendiente, en los tramos comprendidos entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre; y Cusumaza-Bumbuiza y Yaupi-Santiago, de la frontera ecuatoriano-peruana, delimitada por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y el fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar”. La segunda, “hacer efectiva para el Ecuador, en todos sus alcances, la navegación, libre y gratuita, en el Amazonas y sus afluentes septentrionales”, de conformidad con el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. La tercera, “extender la zona actual de integración fronteriza a la totalidad de la frontera común” para hacer de esa “frontera un factor de unidad, complementación e integración física y económica”. Y la cuarta de estas “acciones” proponía “llevar adelante acuerdos que incrementen y hagan permanentes las medidas de fomento de la confianza que existen entre los dos países y posibiliten un entendimiento para emprender acciones efectivas de limitación de armamentos”.

Esta presentación, más bien de carácter general, culminaba subrayando que la propuesta, constituida por “un planteamiento y tres proyectos de convenio que constituyen un todo integral, orgánico e interrelacionado”; perseguía “superar, definitivamente, los obstáculos que han impedido el pleno desarrollo de vinculación bilateral entre las dos naciones que tienen la misma raigambre histórica y cultural”, invocando la necesidad de contribuir al proceso de integración andina, “superando lastres del pasado que comprometen su viabilidad y credibilidad”. Una forma de referirse a las divergencias bilaterales sin mencionar específicamente a la controversia territorial.

La segunda parte de la contrapropuesta incluía los documentos, numerados del 1 al 4, titulados de la siguiente manera:

1. Ejecución definitiva de la demarcación de los tramos pendientes en la frontera común, en aplicación del Protocolo de Río de Janeiro;
2. Tratado de Comercio y Navegación;
3. Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; y,
4. Acuerdo sobre Medidas de Fomento de Confianza Mutua y Seguridad entre Perú y Ecuador.

El primero de tales documentos hacía referencia al que se denominaba de forma genérica y amplia como planteamiento, y los tres siguientes eran textos de los Proyectos de convenios sobre las precitadas materias.

Este planteamiento se reducía —como queda anotado— a proponer el reinicio de las acciones necesarias para proceder a la demarcación pendiente en los tramos “ya mencionados, conforme lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro”. Añadía que esa demarcación pendiente “sólo puede ser ejecutada por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, creada el 2 de junio de 1942”, la misma que podría **“contar en el curso de sus trabajos con la asesoría de un perito técnico, experto en trabajos demarcatorios, que podría provenir del Estado Vaticano”**.²⁶

Recalcaba el documento que el perito técnico se sujetará a lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y, por lo demás, que la Comisión Mixta Demarcadora trazará la línea, “con el concurso del perito técnico”, en aplicación del fallo de Dias de Aguiar de 1945. Terminaba señalando que en el proceso se contará también con la asistencia de observadores de los países garantes.

El alcance de la propuesta peruana no debía sorprender en lo relativo a considerar al diferendo como de carácter meramente demarcatorio. En otras palabras, plantearlo desde la óptica del Perú como la simple reactivación de la Comisión Demarcadora en aplicación del Protocolo de Río, del fallo de Dias de Aguiar y del Reglamento de la Comisión, era previsible. Ésa había sido la posición tradicional del Perú y era la situación en la que quedaron los trabajos demarcatorios cuando fueron interrumpidos. Lo que sí resultaba novedoso, y exigía un atento y mayor análisis por parte del Ecuador, era la aceptación de la participación de un perito técnico “proveniente del Estado Vaticano”. Esta innovación se apartaba de la letra del Protocolo y entreabría la opción negociadora.

Habría sido ilusorio esperar que Fujimori aceptara de buenas a primeras la propuesta arbitral del presidente Borja. Tengo el convencimiento de que esta contrapropuesta, que se la conocería como la del peritaje papal, fue una primera aproximación peruana

²⁶ Resaltado del autor.

al problema, en el inicio de una eventual negociación; negociación que podría considerarse que estaba germinando y que había que cultivarla. No soy de los que se desilusionó con la posición peruana ni tampoco de los que se entusiasmó. De la intransigencia radical, del desconocimiento de la existencia misma de la diferencia a aceptar conversar sobre ella y admitir inclusive la incorporación de un factor ajeno al Protocolo de Río de Janeiro —como la intervención pericial vaticana— aunque en el contexto del Reglamento de la Comisión Demarcadora, era un paso en el camino de la búsqueda de una solución negociada después de décadas de estancamiento.

Difícilmente en un proceso de negociación, más aún si éste sólo está en sus comienzos, una de las partes hace una concesión importante, peor aún por escrito y de manera pública. Con la fórmula peruana del peritaje y la ecuatoriana del arbitraje, se fijaban los términos del proceso de transacción en cuanto al procedimiento para resolver la controversia limítrofe. Era de entender que dentro de tales términos había que buscar alternativas intermedias e incluir elementos adicionales —que podrían expresarse en la forma de intereses para satisfacer las posiciones de ambas partes— a fin de encontrar una salida mutuamente compensatoria. En suma, se abría un proceso de negociación que debía ser aprovechado y, sobre todo, se rompía el “inmovilismo” que había caracterizado la relación bilateral respecto de este tema por décadas.

Después de las conversaciones y de estudiar el documento, bien hizo el presidente Borja en manifestar públicamente que lo planteado por el mandatario del Perú no era lo que esperaba el Ecuador, ya que “entre nuestra propuesta y la propuesta peruana, hay todavía una distancia considerable”, según afirmó. Sostuvo, para dejar obviamente abierta la puerta para continuar en las conversaciones, que daba “mayor valor a la actitud amistosa de Fujimori que al contenido de su propuesta”. No obstante, Borja reconoció la existencia de elementos positivos en el documento presentado por Fujimori y que éste sería debidamente analizado. Aunque pocos observadores y analistas lo hicieron, creo que este pronunciamiento debió entenderse como una fijación, bien es cierto que general y amplia, de las bases para una negociación que obviamente sería larga y compleja.

El Documento N° 2 contenía un proyecto de texto de Tratado de Comercio y Navegación en aplicación del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, disposición por la cual el Perú reconoció que “el Ecuador gozará para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de las mismas condiciones de que gozan Brasil y Colombia, más aquellas que fueran convenidas en un tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en las referidas vías”.

El texto en sí no traía mayores innovaciones respecto de tratados del mismo género. Era en mucho similar a otros suscritos por el Perú y por otros países de la región sobre la materia. Como era previsible al inicio de una negociación, la propuesta era cicatera

en conceder mayores ventajas al Ecuador de las que gozaban Colombia y Brasil, tal como estipula el Protocolo de Río de Janeiro. Estaba claro que el propósito de los negociadores del Protocolo de 1942 era compensar de alguna manera, a través de la concesión de la libertad de navegación y de las facilidades del comercio en la Región Amazónica, la imposición que en materia de recorte territorial estaban haciendo con el Ecuador. El texto propuesto por Fujimori no era precisamente muy generoso dentro de ese espíritu, aunque podía considerarse como un texto de base para empezar conversaciones, eso sí, dentro de una aproximación global del diferendo que incluyera otros temas, pero que sobre todo se asentara en la necesaria solución del problema territorial.

En el Documento N° 3, el Perú proponía un texto de Acuerdo de Integración Fronteriza con el Ecuador, invocando la importancia de la integración bilateral y latinoamericana y la trascendencia de las acciones, proyectos e iniciativas conjuntas en la región fronteriza para promover el desarrollo de ambos pueblos. Establecía una Zona de Integración y Cooperación Fronteriza para la aplicación del acuerdo; creaba una Comisión Binacional como órgano principal de concertación y coordinación, constituida a su vez por Comisiones Nacionales Fronterizas; fijaba un Plan y Programas Conjuntos en áreas tales como facilidades para el tránsito de personas, vehículos, embarcaciones y mercancías; infraestructura vial; promoción de proyectos de inversión en sectores productivos y de empresas binacionales e inversiones conjuntas; mejora de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas en materia de salud, educación, saneamiento; preservación de la integridad de los grupos étnicos nativos; entre otros.

La propuesta en este campo era sin duda loable, conveniente y hasta necesaria. Constituía un elemento complementario al de la solución al problema limítrofe, pues se ocupaba de alentar el desarrollo socioeconómico de la zona fronteriza para compensar las décadas de descuido y desentendimiento y, en consecuencia, retraso a causa precisamente del conflicto. No era quizás lo ambiciosa que se requería, aunque sí detallada y base sólida para adelantar una negociación.

No cabe duda de que el desarrollo de las poblaciones de frontera, la generación de intereses comunes y compartidos, de proyectos conjuntos, crearía un entramado favorable a la búsqueda de una solución definitiva al problema central de límites. En ese sentido, la propuesta era plenamente válida y su texto un comienzo útil para negociar. Ecuador había venido planteando esta necesidad de profundizar la integración desde años atrás, convencido de la necesidad de rescatar de la marginalidad a la población asentada en la faja de frontera. Ensayos como el Proyecto Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y la propuesta de constitución de Comisiones de Vecindad años atrás habían sido pruebas fehacientes de esa actitud ecuatoriana.

Acercar posiciones en esta materia no habría sido difícil. El texto propuesto no planteaba en sí dificultades de fondo para el Ecuador. La voluntad de atender las necesidades

de los pueblos fronterizos era probablemente más genuina y necesaria del lado ecuatoriano, aunque no se podía desconocer el interés del Perú en hacer lo propio con sus habitantes igualmente desatendidos.

El Documento N^o 4 contenía, por último, un proyecto de Acuerdo sobre Medidas de Fomento de Confianza Mutua y Seguridad, cuyo objetivo fundamental era establecer mecanismos para, precisamente, generar un ambiente de distensión entre las Fuerzas Armadas de ambos países, por un lado, y fijar procedimientos para superar situaciones que pudieran afectar la normal convivencia de los efectivos militares, por otro.

El documento contemplaba el compromiso de mantener conversaciones periódicas entre los respectivos mandos, entre sus servicios de inteligencia, intercambio de oficiales para cursos y cruceros de instrucción, reuniones protocolares de comandantes, intercambio de información en temas no sensibles, entre otras. Así mismo, se comprometían a implementar medidas que evitasen “posibles malentendidos que pudieran derivar en incidentes de índole militar” para lo cual reiteraban su voluntad de cumplir la Cartilla de Seguridad que había sido acordada previamente y que se encontraba en vigencia. Dicha cartilla establecía los procedimientos que debían cumplir los efectivos de ambas partes para que no se produjeran incidentes fronterizos. Por lo demás, la cartilla, que se incorporaba al acuerdo como artículo 5, tenía acápites que se referían a normas de cómo actuar cuando se dieran encuentros fortuitos de patrullas, información previa sobre la realización de ejercicios de campaña, el respeto al espacio aéreo de cada país, limpieza y conservación de hitos de frontera, navegación fluvial, entre otros. El proyecto planteaba, finalmente, la creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad entre el Perú y el Ecuador como órgano de decisión institucional encargado de la ejecución del acuerdo.

El proyecto en este tema no traía mayores innovaciones a las medidas de fomento de la confianza tradicionales que recoge la doctrina. Incluía, como queda señalado, el texto de la Cartilla de Seguridad que ya habían acordado las partes y que se hallaba en vigencia como parte del convenio para darle una mayor categoría jurídica vinculante de la que ya tenía. No llegaba a admitir mecanismos de verificación —recurso que constituye un paso avanzado y clave en materia de medidas de confianza— y que al Ecuador le habría convenido, como parte más débil, que se incorporase para garantizar la efectividad del acuerdo.

Era, del mismo modo, un texto base, aunque no ideal pero aceptable, para iniciar una negociación sobre un tema que, resuelto el conflicto de fondo, esto es el referente al diferendo territorial, no plantearía dificultades. Al contrario, se trataba de un asunto compatible y necesario con la solución a la que se llegare e inclusive, a mi juicio, que debía ampliarse a ámbitos no exclusivamente militares, sino también civiles para acercar a los pueblos.

El presidente Borja, su gobierno y el Ministerio de Relaciones Exteriores avocaron de inmediato conocimiento de la propuesta entregada por el presidente Fujimori. La documentación, que de común acuerdo entre las partes se hizo pública prácticamente de inmediato, comenzó a ser estudiada con detenimiento por la Cancillería ecuatoriana teniendo claramente presente lo dicho por Borja a la prensa cuando la recibió: entre las posiciones de los dos países “la distancia es todavía considerable”.

El valor de la Contrapropuesta Peruana fue formalizar lo que podría denominarse el “enganche”, es decir, el inicio de la negociación, por voluntad expresa de las partes. Se conocía ya en términos generales la posición ecuatoriana en el procedimiento a seguir, recogida fundamentalmente en el discurso de Borja en Naciones Unidas; y ahora se disponía de la posición del Perú recogida en un detallado documento formalmente entregado al Ecuador. Es decir, estaban fijadas las bases para la negociación de un diferendo sobre el cual, una de las partes, el Perú, había hasta pocos meses atrás negado su existencia. Ahora ya lo reconocía oficialmente.

El documento entregado por Fujimori fue trasladado por el canciller Diego Cordovez para el conocimiento y análisis de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, la misma que emitió su pronunciamiento el 13 de marzo de 1992. En la parte sustancial de su dictamen, el órgano regulador expresó que:

“... la Junta estima que la contrapropuesta peruana, en lo que se refiere al problema territorial, no satisface a los intereses nacionales, pero reconoce que significa una apertura importante a negociaciones. En vista de lo anterior, la Junta tiene a honra manifestarle (al Ministro de Relaciones Exteriores) que juzga de conveniencia nacional que prosigan estas negociaciones con el Perú en busca de un arreglo justo, equitativo y que contemple los altos intereses del país y el imperativo nacional de obtener una salida territorial soberana al Amazonas”.

No debe desconocerse, como era previsible, que hubiera críticas de la prensa y de algunos comentaristas ecuatorianos respecto de la falta de respuesta inmediata por parte de la Cancillería a la propuesta de Fujimori y de que ésta no recogiera la desilusión respecto de su contenido. Creo que esas críticas, si bien legítimas, no tenían sustento suficientemente firme y estaban cargadas de emotividad. Coincido plenamente con lo que sostiene Diego Cordovez sobre este asunto:

“Habíamos conseguido lo que hasta ese momento era esencial para los intereses ecuatorianos: la instauración de un diálogo entre los dos gobiernos y la presentación de una propuesta formal del Perú para solucionar el conflicto territorial. Se estaba iniciando un proceso de

negociaciones y, más allá de una reacción inicial ante la prensa, importante para los dos gobiernos principalmente por razones de imagen, cualquier pronunciamiento innecesariamente negativo y altisonante podía comprometer la progresiva aproximación de la posición peruana a las aspiraciones ecuatorianas que esperábamos tuviera lugar durante las negociaciones. Por las mismas razones resolvimos no enviar al Perú una respuesta escrita a su contrapropuesta. La negociación no debía transformarse en una especie de *ping-pong* diplomático de propuestas y contrapropuestas, que probablemente habría tenido el efecto de reducir la efectividad del diálogo o transformar las negociaciones en meros intercambios de aclaraciones por escrito sobre lo que se había dicho anteriormente. Eso solamente había conducido a endurecer posiciones”.²⁷

Mal habría cabido formalizar respuestas y posiciones por escrito y peor aún hacerlo públicamente. Estaban trazándose las líneas generales del campo de la negociación. Ahora había que jugar con habilidad, discreción y sobre todo con argumentos. Construir y fomentar la confianza mutua para superar recelos y demostrar verdadera voluntad de avenimiento. De cualquier modo, resultaba incuestionable que se había dado un paso esencial en el proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas.

Por lo demás, era necesario afianzar internamente una unidad en la opinión pública, entre las funciones del Estado, los medios de comunicación, la sociedad civil y todos los sectores organizados. Las respuestas, propuestas, contrapropuestas tenían que irse dando en la medida en que avanzaran los encuentros de los cancilleres, de los propios presidentes, sin olvidar la activa y necesaria presencia de los países involucrados inevitablemente en el proceso: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, garantes del Protocolo de Río de Janeiro, pero considerados todavía para la época por el Ecuador simplemente como “países amigos”.

El profesor Roger Fisher, de la Universidad de Harvard, que ha desarrollado una doctrina sobre solución de conflictos y negociación, sostiene que no se debe hablar de “posiciones” de las partes para que sean confrontadas durante la negociación, sino que deben identificarse los “intereses” de cada una de ellas para encontrar una complementación entre ellos en el curso de la negociación. Siguiendo esta acertada línea de pensamiento, no cabía intercambiar “posiciones” —peor aún, insisto, escritas— en una negociación que podía decirse acababa de empezar. Había que empeñarse en identificar los respectivos intereses que en algunos casos podían ser complementarios y hasta comunes. Recursos hídricos, facilidades de navegación fluvial y aérea, comercio bilateral, facilidades portuarias, suministro de energía, entre otros, podían engrosar esa lista de

²⁷ Cordovez, Diego, *Nuestra propuesta inconclusa*, op. cit., pág. 47.

intereses que podían ponerse sobre la mesa de negociaciones para acercar las posiciones de las partes. Había que ser imaginativos y no precipitarse en fijar criterios que podrían considerarse inamovibles más tarde.

En resumen, de la Contrapropuesta Peruana se deben extraer las siguientes valoraciones:

- En primer lugar, lo ya dicho: su formalización por escrito constituía per se el inicio de una negociación diplomática sobre un asunto que el Perú no había querido siquiera considerar desde 1942 como una controversia.
- En lo fundamental, esto es en cuanto al mecanismo de solución de la diferencia territorial, no había coincidencia como bien lo anotó públicamente el propio presidente Borja. No obstante, no eran posiciones irreconciliables, podía considerarse como una primera aproximación.
- Con la respuesta peruana quedaba trazado el campo en el cual podría llevarse adelante la negociación, desde su visión de la controversia, y en ese sentido debía ser considerada.
- Tampoco hay que llamarse a engaños; el planteamiento de Fujimori tenía como referente y sustento el Protocolo de Río de Janeiro, partía de su vigencia y validez y de que el Ecuador implícitamente lo reconocía como tal.
- La fórmula del peritaje pontificio y el texto del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación invocaban al Protocolo de Río de Janeiro y a lo que consideraba documentos complementarios como el fallo de Dias de Aguiar y el Reglamento de la Comisión Demarcadora.
- La entrega de la Contrapropuesta Peruana implicaba la necesidad de una respuesta o reacción ecuatoriana para encauzar la negociación; no había plazos, pero se requería un criterio oficial al contenido mismo de lo que ofrecía Fujimori para avanzar en una negociación tan esperada por la parte ecuatoriana. Constituía en la práctica un desafío para el Ecuador, para que definiera sus aspiraciones formal y concretamente.

5. El golpe de Estado de abril de 1992 en el Perú y la transición democrática en el Ecuador

5.1. Golpe de Estado de Fujimori en el Perú

En el Perú, después del gobierno del presidente Alan García, que dejó a su país sumido en una gravísima crisis económica, con una profunda grieta política y social, con una aguda inestabilidad institucional, con acusaciones de corrupción generalizadas y un

insostenible clima de violencia subversiva, fue elegido presidente de la República un poco conocido ingeniero agrónomo de origen japonés que lideraba un movimiento político nuevo y ajeno a las tradicionales corrientes partidistas del Perú: Alberto Fujimori Fujimori.

La investigadora peruana Mercedes García Montero en un estudio sobre la Década de Fujimori describe así la situación:

“En 1990 habían pasado diez años desde el inicio de la transición política (en el Perú), el tradicional y débil Estado peruano estaba en bancarota, los partidos estaban desacreditados. La subversión, el narcotráfico, la creciente intervención militar en los asuntos públicos, la violación de los derechos humanos y la hiperinflación hacían que la desintegración política y social fuera considerada como una seria posibilidad. La combinación de la catástrofe económica en el gobierno de Alan García, del avance de la violencia de Sendero Luminoso y el descrédito de todos los partidos políticos, crearon las condiciones para el surgimiento, desde fuera del sistema político, de candidatos independientes que ofrecían esperanzas y soluciones a los problemas propios de la situación de crisis general. En estas circunstancias emergía Cambio 90 con líderes que ‘no tenían nada para explicar o exculparse ante un electorado desconfiado’, inmerso en una profunda crisis política y económica”.²⁸

En ese contexto, este desconocido candidato de origen asiático —se especulaba inclusive sobre la legitimidad de que hubiera tenido efectivamente la propia nacionalidad japonesa—, al cual no se daban opciones reales al inicio de la campaña electoral y a su alianza puramente electoral, creada “a partir de relaciones personales en círculos de negocios y académicos” y caracterizada por ser “extremadamente heterogénea y débil, conformada por grupos sin experiencia alguna en la política, integrada por personas decepcionadas de los partidos y de los políticos tradicionales, por pequeños empresarios y dirigentes de organizaciones de sectores informales, miembros de iglesias protestantes”, derrotó legítima aunque sorpresivamente en las urnas, en junio de 1990, después de una segunda vuelta electoral, a una amplia coalición de fuerzas políticas de derecha, con un programa de gobierno abiertamente neoliberal, liderada por el afamado escritor Mario Vargas Llosa. El conocido intelectual, si bien se consideraba a sí mismo como independiente y pregonaba continuamente esa condición, contaba con el claro auspicio de partidos tradicionales de tendencia política liberal conservadora y de sectores empresariales, que formaron un poderoso movimiento político llamado Frente Democrático con las siglas FREDEMO. Vargas Llosa, aunque nuevo en estas lides, llegaba como una carta de salvación de los sectores más poderosos, cargado de grandes ambiciones políticas en un Perú desorientado y en profunda crisis.

²⁸ García Montero, Mercedes, “La década de Fujimori, ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico”, en *Revista América Latina Hoy*, Vol. 28, Universidad de Salamanca, agosto 2001, pág. 60-61.

Durante la campaña electoral, Fujimori se alejó de las tesis de apertura de la economía y de la liberalización del mercado —inclusive recibió en la segunda vuelta el apoyo de grupos de izquierda y del tradicional y en una época poderoso APRA sin él haberlo solicitado— y se cuidó mucho de ser suficientemente ambiguo en sus definiciones ideológicas buscando aparecer como un líder no encasillado en etiquetas políticas, honesto y alejado de los partidos tradicionales que tan desacreditados estaban en el Perú. Su eslogan de campaña había sido “honestidad, trabajo y tecnología”. Lo suficientemente novedoso, vago y ambicioso como para llegar a amplios sectores sociales que precisamente buscaban acabar con la corrupción, tener ocupación y modernizar a una sociedad anclada en el pasado.

Vargas Llosa, por el contrario, anunciaba la implantación, de llegar al poder, de un definido programa económico neoliberal, para lo cual contaba con el respaldo, disimulado o abierto, de algunos países desarrollados de esa tendencia y de organismos financieros internacionales, con el asesoramiento de prestigiosos consultores extranjeros y con el apoyo de los principales medios de comunicación y de grupos de poder económico del Perú.

Para sorpresa de muchos, aunque no de todos, ni bien llegó al poder, Fujimori aplicó un programa de ajuste económico muy parecido al que había prometido implantar Vargas Llosa. Se propuso ordenar la política fiscal, estabilizar la cotización de la moneda, controlar la inflación y recuperar para el Perú la calidad de sujeto internacional de crédito que había perdido con Alan García, junto con su reincorporación a la comunidad financiera internacional fundamentalmente a través de la eliminación de subsidios, disminuir la presencia estatal y levantar el proteccionismo.²⁹

Por lo demás, al asumir Fujimori la Presidencia, su primer ministro de Relaciones Exteriores, el embajador Luis Marchand, prestigioso diplomático de carrera, describió públicamente los tres ejes principales de la política exterior que se proponía implantar el flamante gobierno:

1. La reinserción del Perú en el sistema financiero internacional del cual estaba excluido por la situación económica que había heredado del gobierno anterior.
2. En la misma línea de lo antedicho, la promoción de las relaciones de amistad en beneficio mutuo con el consiguiente incremento de los vínculos financieros con Estados Unidos y demás países desarrollados de Occidente, la cuenca del Pacífico, en particular Japón y Europa del Este.
3. Captar la mayor cantidad de recursos que como cooperación internacional pudieran obtenerse de diversas fuentes: países desarrollados, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

²⁹ García Montero, Mercedes, op. cit., pág. 63.

Entre esos ejes, como se podrá constatar, no aparecían como prioritarias las relaciones con sus vecinos de frontera ni con los de la región.

La mayor preocupación del nuevo gobierno, tanto en lo interno como en lo internacional, se ubicaba claramente en el área económica. Cualquier empeño por modificar la situación de crisis imperante, inclusive en el campo de la seguridad interna, pasaba necesariamente por una redefinición prioritaria de las políticas económicas. Hasta en el señalamiento de lo que sería la conducta externa del Perú, Fujimori daba prelación a la recuperación de la condición de sujeto de crédito internacional ante organismos financieros y países que el Perú había perdido con el anterior gobierno, y a la captación de la mayor cooperación internacional posible. No estaba —o por lo menos no lo expresó públicamente— entre sus inquietudes, al comienzo de su mandato, buscar salidas a problemas limítrofes históricos que bien podían mantenerse como estaban o ser atendidos más adelante en momentos y circunstancias más propicios. El Perú tenía que reestructurar su economía y reimplantar el orden y la seguridad interna de forma inmediata. Las declaraciones del flamante Canciller no dejaban lugar a equívocos.

La inestabilidad política e institucional —con pugna de poderes de por medio—, la violencia irracional desatada por Sendero Luminoso que tenía caotizado al Perú con atentados hasta en la propia capital, la acentuación de la crisis económica a pesar de una tímida recuperación de los índices de inflación y la corrupción generalizada, caracterizaron los primeros meses del gobierno fujimorista. Esta situación de bloqueo en sus proyectos llevó al Presidente a descubrir públicamente su faceta autoritaria. Apoyado por amplios sectores de la opinión pública y por las Fuerzas Armadas, en abril de 1992, disolvió de forma incruenta el Congreso, instauró un gobierno de facto y acometió principalmente en la tarea que se había propuesto, a través de decretos-leyes, de combatir la corrupción en la función judicial, causa primigenia —a su juicio— del fracaso en su lucha contra la guerrilla maoísta y en la descomposición de la sociedad peruana.

Si bien la decisión de romper la institucionalidad tomada por Fujimori fue recibida podría decirse que hasta con beneplácito en el ámbito interno, por el contrario, la comunidad internacional la condenó de manera unánime y presionó abiertamente para que el Perú retomase la senda constitucional. La región no estaba ya para tolerar aventuras golpistas aun en situaciones extremas como ésta. La OEA, por supuesto a instancias de Estados Unidos, jugó un rol protagónico para restituir la legalidad.

La presión internacional terminó por conseguir el efecto deseado. Después, eso sí, de depurar las diferentes instancias judiciales de jueces cuestionados, Fujimori aceptó convocar a una Asamblea Constituyente a finales de 1992 para que, además de legitimar lo actuado por el gobierno desde el autogolpe de abril, redactara una nueva Constitución.

Gracias al respaldo popular adquirido por la tenue mejoría en la economía y sobre todo por la cada vez más exitosa lucha contra el terrorismo —que alcanzaría su máxima cota semanas más tarde con la captura del líder de Sendero Luminoso Abimael Guzmán—, Fujimori obtuvo una suficiente mayoría en la Asamblea Constituyente como para incorporar a la Constitución los preceptos que convenían a sus propósitos y a su concepción del Estado. Hay que anotar, no obstante, que los principales partidos políticos peruanos se abstuvieron de participar en el proceso, por estimarlo viciado y manipulado desde el Ejecutivo. Probablemente, no les faltaba razón, pero tampoco es menos cierto que Fujimori, con su ya descubierto estilo autoritario, iba logrando los resultados que la gente llana, no politizada, venía esperando desde hacía varios años. La nueva Carta Política estuvo lista en los meses siguientes y fue sometida a aprobación por referéndum en octubre de 1993.

En suma, durante el lapso transcurrido entre abril del 92 y fines del 93, el Perú vivió una aguda inestabilidad en lo interno y, en lo internacional, ostensiblemente encerrado en sí mismo y en sus problemas. La condena a los procedimientos antidemocráticos de Fujimori fue constante por parte de la comunidad internacional y ello limitó significativamente su capacidad de movimiento en el exterior. Su gobierno se empeñó eficazmente en luchar contra la guerrilla y el narcotráfico, en reactivar su maltrecha economía en un ambiente de frialdad y hasta de rechazo internacional a las actitudes totalitarias, a pesar de la simpatía que podían despertar los objetivos. Inclusive después de que entrara en vigencia la nueva Constitución, con lo cual formalmente el Perú retornaba a la legalidad, Fujimori fue visto con aprehensión en el exterior hasta abril de 1995 en que se celebraron nuevas elecciones presidenciales en las cuales nuevamente resultó triunfador.

En lo que toca a la relación con el Ecuador, debe tenerse muy presente que, a la época de la quiebra constitucional en el Perú, estaban en pleno curso las conversaciones entre los presidentes Borja y Fujimori en torno a la propuesta del arbitraje papal hecha por el mandatario ecuatoriano sobre el problema territorial a fines de septiembre del 91 y la correspondiente Contrapropuesta Peruana planteada en enero del año 1992, con ocasión de la visita del Presidente peruano al Ecuador. Todo ello se había producido, téngase en cuenta, menos de cuatro meses antes de que Fujimori se declarase dictador. Esta particular circunstancia llevó a que el gobierno de Quito, atinadamente, fuera cauto y prudente en sus pronunciamientos. No obstante sus llamados a preservar la constitucionalidad en la región y a mantenerse en la misma línea decidida en la OEA, la diplomacia ecuatoriana con acierto no rompió puentes con el Perú ante este nuevo escenario, pero abrió un compás de espera prudente para retomar las conversaciones que habían roto el tradicional inmovilismo peruano en el tema territorial.³⁰

³⁰ Este compás de espera ha sido cuestionado por algunos observadores. Han dicho que se perdió tiempo y continuidad al proceso. Por el contrario, estimo que el gobierno actuó acertadamente, pues no se sabía cuál sería el desenlace de la

5.2. *Transición democrática de Borja a Durán Ballén en el Ecuador*

La situación en el Ecuador, contrariamente a los convulsos años por los que había venido atravesando el Perú, a pesar de las dificultades económicas y del inevitable desgaste ocasionado por el ejercicio del poder por parte del gobierno saliente, era estable. La administración de Rodrigo Borja terminó el 10 de agosto de 1992 con la entrega del mando a Sixto Durán Ballén, tras un intachable proceso electoral que culminó el 5 de julio anterior, en el cual este último derrotó sin cuestionamientos a Jaime Nebot, candidato del Partido Social Cristiano.

El gobierno de la Izquierda Democrática, que terminó su gestión en 1992, heredó un país con una difícil situación económica; un país crispado social y políticamente, por la escasa voluntad de diálogo y de búsqueda de consensos entre organizaciones sociales y partidos políticos; un país poco abierto al exterior, salvo respecto de Estados Unidos; y un Estado en una grave crisis institucional como resultado de múltiples conflictos provocados entre organismos del Estado. La administración de su antecesor, el presidente León Febres Cordero, se había caracterizado por la confrontación con diferentes sectores sociales, tanto por las políticas implementadas como por su estilo impulsivo y autoritario. Ante ese escenario, Borja se empeñó en restablecer un clima de mayor armonía social y política y de fortalecer las instituciones como elemento esencial para consolidar el sistema democrático. Se propuso tomar medidas para emprender una recuperación económica sostenida y más equitativa y, en materia de política exterior, anunció su decisión de “reinsertar” al Ecuador en la comunidad internacional, ya que consideraba que con la política implementada por Febres Cordero el país se había marginado en su vinculación exterior y había terminado por encerrarse en sí mismo.

Si críticas hubo a la gestión de Borja, éstas fueron más bien por no haber ido más allá en las reformas que el país exigía. Su gobierno tuvo, al menos en la primera mitad de su mandato, mayoría en el Congreso en alianza con la Democracia Popular —situación muy poco usual en la historia política del Ecuador— que le habría permitido profundizar en las reformas políticas, laborales, jurídicas y económicas para modernizar al país. Por diversas razones, unas entendibles y otras no, poco se hizo en profundidad. Durante la segunda mitad de su gobierno, esa mayoría se deshizo como resultado de las elecciones de medio período, produciéndose un repunte de las fuerzas de oposición, particularmente

nueva situación en el Perú y debía tomarse un tiempo prudencial para dar el siguiente paso. La legitimidad del gobierno peruano había sido puesta en duda por la comunidad internacional y mal habría hecho el Ecuador en continuar sus negociaciones sobre un tema tan sensible con un gobierno cuestionado en su legalidad.

de derecha y populistas, en desmedro de la mayoría socialdemócrata. El gobierno de la Izquierda Democrática ya no pudo, a partir de allí, emprender en la implementación de reformas de fondo en materia económica y social. Mantuvo, eso sí, su iniciativa en política exterior y en particular en sus relaciones con el Perú para encontrar una salida al diferendo territorial.

A pesar de las carencias y dificultades de un país como el Ecuador, la administración de Borja dejó al nuevo gobierno encabezado por Durán Ballén un sistema democrático más sólido, una economía estabilizada, una relativa calma social, un país mejor insertado en la comunidad internacional y, en materia del principal asunto de su política exterior, una alternativa inédita y viable para iniciar una negociación para resolver el problema territorial con el Perú. A pesar de que se mantenían carencias estructurales, no quedaba un Ecuador fracturado ni enfrentado social e institucionalmente. Se habían respetado los derechos fundamentales de las personas, no se habían producido actos de corrupción significativos y se había revalorizado la democracia. Quedaban las bases para la continuación de políticas económicas ponderadas que permitieran una recuperación y un crecimiento sostenido y el mantenimiento de la paz social.

La alternancia en el poder de un gobierno de centro izquierda como el de Borja a uno de centro derecha, como se esperaba que fuera el de Durán Ballén, fue saludada por la opinión pública con sana expectativa. Era una manifestación de afianzamiento democrático y abría la posibilidad de que algunas políticas que podían considerarse de largo aliento o políticas de Estado en materias como educación, salud, defensa y política exterior, cuyas bases habían sido puestas en los últimos cuatro años, pudieran continuarse, aunque con los matices propios de la distinta ideología del partido que había llegado al poder.

El presidente de la República Sixto Durán Ballén asumió la primera magistratura el 10 de agosto de 1992 con las usuales solemnidades. Le acompañaron varios jefes de Estado, cancilleres y personalidades internacionales. Entre esos mandatarios, estuvo el presidente Fujimori, quien aceptó la invitación y volvió a Quito para estar presente en las ceremonias de transmisión del mando presidencial. Con su presencia, aparte de buscar acercamientos internacionales con otros presidentes para justificar su rompimiento de la Constitución, quiso destacar la importancia que su gobierno asignaba a las relaciones bilaterales con el Ecuador en un contexto particularmente sensible y expectante en cuanto al tratamiento del problema territorial y al retorno eventual de su gobierno al régimen de derecho.

¡Cuánto habían cambiado las relaciones entre los dos países como resultado de la política exterior implementada por el presidente Borja! A nadie le sorprendía ahora que el Presidente del Perú visitara Quito para presenciar en una posesión presidencial. Algo

semejante habría sido inconcebible no sólo años sino pocos meses atrás. Los tabúes y los mitos estaban rotos. El Ecuador había planteado frontalmente el problema territorial, una fórmula de procedimiento que permitiera llegar a una solución y su voluntad de trabajar para alcanzarla.³¹ El Perú, por su lado, finalmente había reconocido la existencia de una controversia, si bien había fijado otra fórmula de salida, expresaba la misma voluntad de solucionar mediante la negociación el diferendo. En definitiva, Fujimori estaba en Quito junto con otros mandatarios para apoyar el proceso de consolidación democrática del Ecuador e, implícitamente, para ratificar, con su presencia, a las nuevas autoridades ecuatorianas, el deseo suyo y de su gobierno de avanzar en el proceso iniciado con Rodrigo Borja respecto de la solución a la cuestión territorial.

El propio Presidente peruano reconoció durante su permanencia en Quito ante la prensa, que como era previsible le asediaba, que sobre el tema:

“... hay una propuesta ecuatoriana, existe una contrapropuesta peruana y se avanza en el diálogo en busca de una solución pacífica, justa y digna para los dos pueblos; ustedes (ecuatorianos) proponen el arbitraje papal y nosotros un peritaje técnico con intervención del Sumo Pontífice; ustedes han planteado una salida soberana al Amazonas y nosotros el establecimiento de una zona franca en la zona amazónica, en el sitio que prefiera el Ecuador”.³²

En otras palabras, ello significaba en suma que para el Perú, según su propio Presidente y para esa fecha, estaba claro lo siguiente:

1. Que había un problema de límites con el Ecuador.
2. Que habían sido propuestos dos planteamientos divergentes de mecanismos de solución sobre el problema.
3. Que a pesar de esa divergencia, con la presencia del presidente Fujimori en Quito, se quería demostrar que había la voluntad de avanzar en la solución del diferendo.

³¹ El propio Borja se encargó de resaltar este hecho durante su intervención ante el Congreso Nacional el 10 de agosto de 1992, al entregar el poder a su sucesor Sixto Durán Ballén. Puso de relieve que: “cuando asumí el poder era simplemente impensable que pudiesen reunirse los presidentes del Ecuador y del Perú para tratar el tema territorial. En 162 años esto no había ocurrido. Más impensable aún era que un Presidente peruano visitara el Ecuador. Esto pertenecía entonces al mundo del surrealismo político. Sin embargo, los jefes de Estado de los dos países nos hemos reunido por tres ocasiones durante mi período presidencial y el presidente Alberto Fujimori fue recibido muy cordialmente en el Ecuador al principio de este año”. Tomado textualmente del Acta N^o 2 de la Sesión Solemne del Congreso de la República del Ecuador del 10 de agosto de 1992, pág. 20.

³² *El Comercio*, Quito, 12 de agosto 1992.

5.3. El gobierno de Durán Ballén y la controversia territorial

Ventajosamente, desde un comienzo, dio la impresión de que la administración de Durán Ballén se encontraba en la misma línea, dispuesta a mantener principalmente el objetivo trazado, pero también el ritmo y los niveles ya alcanzados. El flamante Presidente en su intervención inaugural en el Congreso Nacional expresó esa voluntad en los siguientes términos:

“Las relaciones con el Perú serán impulsadas y fortalecidas. (...) Inmensas oportunidades de cooperación se abren para los dos pueblos. Es de desear que se vayan haciendo más reales y efectivas dentro de un proceso de amistad y entendimiento que mire de manera especial lo que mucho nos une y que destaque la necesidad histórica de dar solución a los aspectos que aún nos separan. Conforme lo dije de manera responsable en el curso de la campaña electoral, **apoyé de inmediato la iniciativa del Presidente Borja**, de producir un diálogo con vos señor Presidente del Perú. Uno de los principales objetivos, dije, será ahondar en un diálogo sincero y serio con vuestro gobierno, para buscar una solución justa, realista, definitiva del problema territorial con la asistencia de los países amigos que han estado más directamente vinculados con nuestra realidad: Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, y con la de **Su Santidad Juan Pablo II, de especial significación por su alta autoridad moral y espiritual**. Hay que destacar esta aspiración y este anhelo que es deseo del pueblo ecuatoriano de encontrar una solución que le acerque y le permita convivir de la manera más cordial y mutuamente beneficiosa con el pueblo peruano. (...) La solución debe tomar en cuenta tanto los legítimos derechos ecuatorianos, como medir las realidades y limitaciones que existen”.³³

Téngase presente para que no haya lugar a equívocos que el nuevo Jefe de Estado manifestó explícitamente su apoyo a la posición de su antecesor y citó, de manera expresa, al Papa, con su alta “autoridad moral y espiritual”, para asistir en la búsqueda de una “solución justa, realista y definitiva al problema territorial”.

En la misma intervención durante el acto solemne, al terminar el acápite relacionado con el Perú, el nuevo Jefe de Estado, alejándose del texto de su discurso, informó a la concurrencia que antes de la ceremonia de posesión había mantenido una cordial reunión privada con el presidente Fujimori y que en ella habían convenido en que, por su expresa invitación, el Mandatario peruano realizaría unas semanas más tarde, en una

³³ Congreso Nacional de la República del Ecuador, Acta N° 2, Congreso Ordinario, Sesión Solemne del 10 de agosto de 1992, pág. 41. Versión textual de la intervención del presidente Durán Ballén al asumir el mando presidencial. (Resaltados del autor).

fecha a precisar, una visita privada a Bahía de Caráquez en la Costa ecuatoriana. Este anuncio fue recibido primero con aplausos por la audiencia y luego con sorpresa, pues Durán Ballén tuvo el inusual gesto de bajar del proscenio, desde el cual pronunciaba su discurso en la sede del Parlamento, para abrazar a su colega peruano que se encontraba en la primera fila de los invitados especiales junto con los demás jefes de Estado.

Y aquí una digresión que creo interesante. Relata el tantas veces citado Diego Cordovez que, conforme la seriedad y delicadeza del tema, mantuvo un amistoso encuentro de trabajo con el Presidente electo días antes de su posesión para informarle con detalle sobre las negociaciones llevadas a cabo y sobre el estado en el que se encontraban, a fin de que tuvieran una continuidad que beneficiaría, sin duda alguna, al país. Acompañado de su futuro canciller, embajador Diego Paredes, el presidente Durán Ballén recibió de Cordovez un memorando de veintitrés páginas con información pormenorizada sobre el tema y, sobre todo, con sugerencias y conclusiones con la mirada puesta en el diseño e implementación de una política de Estado en esta materia que por su trascendencia no debía estar sujeta a los vaivenes de la política interna y a los cambios democráticos.³⁴

Esta madurez y sentido de responsabilidad patriótica llevaban a pensar que habría una continuidad, como ocurre en otros países serios en los cuales hay una permanencia no solamente en sus principios, sino en sus objetivos de política exterior y sobre todo en los más sensibles. Siendo la relación con el Perú y la solución del problema territorial objetivo esencial de la conducta externa del Ecuador, era de suponer que esa continuidad iba a darse para bien, no del gobierno de turno, sino del país.

En buena hora esta impresión inicial se ratificó cuando el propio Durán Ballén durante su comparecencia, en septiembre de 1992, esto es pocas semanas después de haber asumido el poder, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, manifestó su respaldo a la propuesta del arbitraje papal hecha por el ex presidente Borja un año atrás en el mismo lugar. El recientemente posesionado Jefe de Estado ecuatoriano manifestó textualmente:

“... con razón, mi antecesor, el **Presidente Rodrigo Borja planteó ante esta misma tribuna la asistencia de Su Santidad el Papa, la cual será de gran significación.** En otros términos y en otros alcances, el Excelentísimo Señor Presidente del Perú en ocasión de su visita oficial al Ecuador, en enero de 1992, destacó también la singular importancia de la cooperación de Su Santidad”.³⁵

³⁴ El detalle de esta información puede revisarse en la ya citada obra de Diego Cordovez, *Nuestra propuesta inconclusa*, pág. 94 a 98. En ella se recogen casi textualmente partes del aludido memorando y pormenores de la reunión que constituyen de sumo interés para el análisis del proceso en su globalidad.

³⁵ Resaltado del autor.

Y para poner de relieve su alineamiento con la posición de Borja, en otra parte de su discurso, Durán Ballén tuvo el cuidado de destacar:

“... la invalorable ayuda y asistencia que ha brindado a muchos países y pueblos Su Santidad el Papa, guiado siempre por su vocación por la paz y el entendimiento sobre los gobiernos y sus pueblos, con mayor razón de aquellos de profunda fe cristiana. El luminoso pensamiento, consignado en la Encíclica Centesimus Annus, nos ha exhortado que se den pasos concretos para crear o consolidar estructuras internacionales aptas para la búsqueda de soluciones pacíficas y nos ha recordado que el arbitraje es un medio idóneo para resolver conflictos que, de otro modo, mantendrían alejadas innecesariamente a las naciones”.³⁶

Aparentemente, no cabía duda respecto de esa voluntad en el nuevo gobierno y, por supuesto, en la opinión pública que alentaba esperanzada la continuación de las negociaciones sobre las bases sentadas por la administración anterior. Las señales dadas por su Presidente en sus discursos formales al comienzo de su mandato y por su ministro de Relaciones Exteriores Diego Paredes, en sus declaraciones iniciales, hacían presumir que ésa era la dirección escogida como política del nuevo gobierno. Se percibía una saludable y poco usual permanencia —dentro de la historia de la política exterior ecuatoriana— en el objetivo trazado por el gobierno precedente y una continuidad en la estrategia.

El ambiente de cordialidad y de voluntad de entendimiento entre el Ecuador y el Perú parecía consolidarse. Inclusive la relación personal de confianza mutua entre los dos mandatarios daba la impresión de que se acrecentaba, lo cual permitía esperar una fluida comunicación al más alto nivel. Esa predisposición positiva tuvo una primera manifestación concreta: las dos cancillerías confirmaron unos días más tarde que ambos presidentes se reunirían, en “visita privada”, en Bahía de Caráquez en diciembre de 1992, tal como lo había anunciado Durán Ballén durante la ceremonia de posesión.

Si bien el encuentro no tuvo carácter oficial, los jefes de Estado y sus cancilleres obviamente trataron el tema territorial, prioritario en la agenda de los dos países desde septiembre del año anterior. En un ambiente distendido, que incluía pesca deportiva y paseo en bicicleta por las calles del balneario manabita de la Costa ecuatoriana, ambos mandatarios pudieron abordar detenidamente la agenda bilateral y dar un nuevo impulso al tema que más preocupaba a los dos países. Lo reitero: todo hacía presagiar un avance significativo con la nueva administración ecuatoriana.

³⁶ Durán Ballén, Sixto, *Discurso como Presidente de la República ante la Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 25 de septiembre 1992. (Resaltado del autor).

Sin embargo, los resultados de esta visita fueron percibidos de manera distinta en el Ecuador y en el Perú. El ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano Diego Paredes declaró al diario *El Comercio* de Quito que en la reunión de Bahía de Caráquez se había conseguido “un gran avance en las negociaciones que se emprendieron para encontrar una solución al conflicto”. Del lado peruano, en cambio, hubo cautela y discreción por considerar que se trató solamente de una visita privada, durante la cual no se habían tratado de manera oficial temas de la relación bilateral.

Precisamente con motivo de este encuentro y de las interpretaciones divergentes que se dieron a sus resultados, se produjo un incidente que causó malestar en el Perú y particularmente en el presidente Fujimori que merece un comentario. El presidente Durán Ballén manifestó días más tarde públicamente que su homólogo peruano, durante sus conversaciones, había reconocido la existencia de “un problema fronterizo” entre los dos países. Conozco de fuente plenamente fiable que esa declaración molestó profundamente a Fujimori, quien habría dicho que él no aceptaba que otra persona, aunque fuera otro Presidente, pudiera atribuirse la capacidad de hacer públicas supuestas declaraciones suyas que él consideraba no haberlas hecho; que no necesitaba “portavoces” de la posición peruana y que Durán Ballén había faltado a su confianza. De la misma fuente conozco que, a partir de esta peripecia, el Presidente peruano desconfió del Presidente ecuatoriano y nunca más se pudo restablecer la fluida relación entre los dos mandatarios que había empezado a crearse lentamente. Este incidente, al que, aunque conocido no se le ha concedido suficiente importancia en la relación de los hechos que jalonan la reciente historia ecuatoriano-peruana, fue recogido por la opinión pública del Perú para criticar duramente a Fujimori.

El historiador peruano Eduardo Toche sostuvo, basado en publicaciones aparecidas en la revista *Oiga* y en *El Comercio* de Lima, lo que sigue:

“Durán Ballén señaló en esa oportunidad (al término del encuentro en Bahía de Caráquez) que con este reconocimiento (de que Fujimori había aceptado la existencia de un ‘problema fronterizo’) el Perú abandonaba sus posiciones —es decir la demarcación definitiva de la frontera— y abría una puerta para el arreglo definitivo sobre la base de las aspiraciones ecuatorianas. Como es de suponer, lo dicho por el mandatario ecuatoriano generó gran preocupación en la prensa nacional (del Perú), pues las supuestas afirmaciones de Fujimori eran totalmente incompatibles con la posición peruana referente al pleno reconocimiento y cumplimiento de los tratados internacionales”.³⁷

37 Toche, Eduardo, “El conflicto con Ecuador y la política interna”, estudio aparecido en la publicación *Perú-Ecuador: entre la guerra y la paz*, Lima, Desco, marzo 1998, pág. 30.

Otros medios del Perú como *La República* y el semanario *Oiga* criticaron, por su lado, acremente el manejo presidencial dado en Bahía de Caráquez a tan sensible tema, exigiendo las aclaraciones y rectificaciones del caso, que permitieran retomar la tradicional y permanente posición peruana de negar la existencia de un contencioso territorial con el Ecuador.

Entre otras causas, las declaraciones de Durán Ballén y las duras críticas internas en el Perú formuladas por diversos sectores, no sólo de la prensa de oposición, sino influyentes comentaristas y políticos, llevaron al presidente Fujimori a zanjar la polémica, retrotraerse a las rígidas posiciones de Torre Tagle anteriores a Bahía de Caráquez, de negar posibilidad alguna a una flexibilización en el manejo de la controversia y, en lo inmediato, a ralentizar el proceso que auspiciosamente se había iniciado meses atrás.

Por lo demás, de la reunión celebrada en el balneario ecuatoriano salió la decisión presidencial de encomendar a los cancilleres que continuaran el diálogo. Equivocada o no desde el punto de vista táctico, esta decisión bajó inevitablemente el nivel del proceso y redujo no sólo frente a la opinión pública la imagen y la importancia del asunto, sino que demostró un retroceso en lo que se había avanzado a nivel presidencial. No es lo mismo que los propios jefes del Estado, asistidos por supuesto de sus cancilleres y asesores, negociaran directamente un tema de esa trascendencia, que encargarlo exclusivamente a sus ministros, quienes no tienen ni el peso político, ni el respaldo popular, ni la capacidad de comprometer a sus respectivos países en un proceso ya iniciado por sus superiores. Uno de los éxitos de la propuesta de Borja en Naciones Unidas fue precisamente colocar a nivel presidencial el diálogo sobre el tema territorial, de tal manera que con la participación y aportes técnicos de las cancillerías permitía avizorar avances sustantivos y expeditos con apoyo político suficiente.

En suma, la reunión de Bahía de Caráquez, en lugar de constituirse en un nuevo paso adelante en el proceso de conversaciones sobre la divergencia territorial, culminó en lo que podría llamarse un estancamiento en la sustancia y un retroceso en el procedimiento que se había seguido hasta ese momento para abordarla.

No obstante este episodio, aún se buscaba mantener la percepción inicial alentadora que podía dar pie a una continuidad no solamente sana sino indispensable en tan sensible asunto, basada en pronunciamientos públicos formulados por Durán Ballén y por su Canciller. Lamentablemente, esa apreciación empezó a disiparse con el tiempo, debido a algunas acciones y declaraciones contradictorias por parte de autoridades del gobierno ecuatoriano, conforme pasaban los meses. Ya no había la misma convicción ni la misma unidad de criterios; se advertían interpretaciones, vacilaciones y matices en cuanto al objetivo y a la estrategia. Daba la impresión de que había dudas o, en todo caso, que se buscaban otros caminos o alternativas. El efecto negativo de tal actitud era indudable, pues podía interpretarse como que se preparaba una nueva política o un cambio

de estrategia respecto de la controversia territorial con el Perú, después de las tantas que se habían intentado.

Para el gobierno ecuatoriano y para su Cancillería, ya en 1993 parecía que el arbitraje papal no era la única opción que debía considerarse para resolver el diferendo. Ya se percibía una actitud de duda y de falta de firmeza en mantener la tesis del arbitraje pontificio. No conozco ni alcanzo a comprender las razones para esa nueva actitud, pero estaba claro que se barajaban otras alternativas como el diálogo o la negociación directa, la mediación papal y ya no el arbitraje papal y, sobre todo, la adopción inexplicable de fórmulas o condiciones previas como la suscripción de una suerte de Pacto de no agresión con el Perú. No se entendía la necesidad de firmar este instrumento cuando ya se había avanzado tanto en la negociación sobre el tema concreto de fronteras mediante conversaciones directas y sin condicionamientos. Por lo demás, era previsible la oposición peruana a esa propuesta, ya que años atrás había manifestado que el Protocolo de Río de Janeiro era precisamente de “Paz” y de “Amistad”, aparte de límites, y que los dos países eran suscriptores de instrumentos internacionales multilaterales como las Cartas de la ONU y de la OEA, en las que se comprometían a excluir la fuerza en sus relaciones. En suma, se sabía que para el Perú resultaba reiterativo negociar y suscribir un acuerdo sobre algo que ya estaba convenido en varios instrumentos internacionales que vinculaban a las partes.

Para corroborar lo dicho, en el Informe a la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente al período agosto 93 a julio 94 se lee lo siguiente:

“Con el Perú, el Gobierno Nacional ha continuado impulsando el proceso de diálogo por medio del cual se propone alcanzar una solución digna, satisfactoria y definitiva del problema territorial y como el mecanismo idóneo para encaminar la propuesta ecuatoriana de **mediación papal**, que el Gobierno Nacional considera **como uno de los más adecuados caminos** para impulsar el entendimiento y la solución definitiva de dicho problema. Este proceso (...) busca aproximar las posiciones de ambos países, de manera de abrir espacios de entendimiento cada vez más propicios para la formulación de alternativas con criterios modernos y pragmáticos que, al mismo tiempo, satisfagan a la dignidad y al honor nacionales”.³⁸

Y más adelante se dice:

“El Ecuador cree firmemente en la validez de los medios de solución pacífica de controversias contemplados en el Derecho Internacional y, por ello, **considera que el diálogo abierto,**

³⁸ Resaltado del autor.

franco y bien intencionado con el Perú constituye un mecanismo idóneo para lograr la superación del problema en términos que reconozcan inequívoca y plenamente sus derechos sobre el río Marañón o Amazonas, satisfagan a la dignidad y al honor nacionales y aseguren una paz duradera”.³⁹

Como se puede constatar de la lectura de los párrafos transcritos, hay ya una intención de relativizar la tesis del arbitraje de la Santa Sede. Da la impresión de no querer mantener con la misma firmeza ese mecanismo de solución de controversias. En ellos se habla de “mediación papal” y ya no de “arbitraje”. Bien sabido es que la mediación es un mecanismo de solución pacífica de controversias reconocido por el Derecho Internacional, “por el cual uno o más estados, ya sea a petición de las partes en conflicto, ya por su propia iniciativa libremente aceptada, ya de conformidad con estipulaciones anteriores, se convierten en intermediarios oficiales en una negociación con el fin de resolver pacíficamente un litigio que se ha producido entre uno o más países”.⁴⁰ Dentro de la mediación, el Estado mediador desempeña un papel en el que no se desestima la facultad para presentar proposiciones políticas para la adopción de un acuerdo transaccional. El “arbitraje”, también reconocido por el Derecho Internacional Público como mecanismo de solución pacífica de diferendos internacionales, por el contrario, es una fórmula eminentemente jurídica de solventar una divergencia a través de un árbitro. Según Oppenheimer, es “la resolución jurídica de una diferencia entre estados a través de una decisión jurídica de uno o más árbitros o de un tribunal, aparte del Tribunal Internacional de Justicia, elegidos por las partes”.⁴¹ La institución arbitral se caracteriza por fundarse en el derecho, es decir, es un mecanismo de carácter eminentemente jurídico; por ser de jurisdicción voluntaria, esto es que el sometimiento a éste no puede ser coaccionado, y por el carácter forzoso de su decisión y de cumplimiento obligatorio entre las partes.

En otras palabras, hay un deslizamiento de una fórmula jurídica, vinculante y obligatoria de solución de controversias a una de carácter diplomático y político, cuyo cumplimiento no compromete legalmente a las partes. Hay un enfoque diferente y hasta contradictorio entre las dos posiciones en desmedro de los intereses ecuatorianos.

Se dice también, a continuación, que el gobierno ecuatoriano considera esta “mediación papal” como “uno de los más adecuados caminos” para encontrar una solución al conflicto. Esto se entiende como que ya no es el arbitraje —o la intervención papal—

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe a la Nación*, Quito, 1993-1994, pág. 55-56. (Resaltado del autor).

⁴⁰ Valencia Rodríguez, Luis, *Principios de Naciones Unidas*, Quito, CCE, 1972, pág. 131.

⁴¹ Oppenheimer, L., *Tratado de Derecho Internacional Público*, Barcelona, Bosch, 1966, pág. 24.

la posición oficial del Ecuador, sino **una** de las posiciones que el gobierno ecuatoriano está abierto a considerar. Se constata con esta frase que no es ya la única fórmula, sino que está abierto a estudiar otras, con lo cual se debilita la primera —la del arbitraje papal— que tanto había permitido avanzar a la posición del Ecuador y al propio proceso negociador.

Y en esa línea se sostiene que el “diálogo abierto, franco y bien intencionado con el Perú” es un mecanismo idóneo para resolver la divergencia. En otras palabras, el gobierno de Durán Ballén o su Cancillería estaban planteando la denominada “negociación directa”, que es otra de las fórmulas reconocidas por el Derecho Internacional para resolver las disputas internacionales, como opción para dar salida a la controversia ecuatoriano-peruana. No obstante, este mecanismo es más de carácter político y diplomático que jurídico.

De todo lo antedicho se puede deducir, en suma, que empezaba a diluirse en el discurso oficial de la nueva administración la opción del arbitraje papal propuesta por el gobierno anterior —el de Borja— que inicialmente había anunciado como suya. Ahora daba la impresión de plantear otras alternativas aún no definidas ni claras.⁴²

Lo que finalmente se pudo constatar, por una u otra razón, es que el gobierno de Durán Ballén, ya sea por decisión de su Cancillería o por iniciativa propia del Presidente de la República, se desmarcó de la política y estrategia diseñadas por su antecesor en su relación con el Perú y particularmente respecto del mecanismo de solución al diferendo territorial. Con ello el Ecuador perdió la iniciativa que había logrado después de mucho tiempo y no menos esfuerzos. Las consecuencias de este manejo, la falta de continuidad en una política, como la empezada por Borja, que se había probado conveniente y recibido unánime respaldo, serían, inclusive, entre otras, causas no sólo para deteriorar la relación bilateral, sino para echar al traste con una eventual negociación que resolviera definitivamente el problema territorial.

Esta percepción es compartida por analistas internacionales que se supone, por su condición de observadores extranjeros, objetivos y desapasionados como Mónica Herz y João Pontes Nogueira, que inclusive llegan más lejos cuando afirman que toda la política exterior de Durán Ballén fue “evidentemente errática y reactiva”. Señalan estos autores que en el asunto de la negociación con el Perú “abandonó la política de su predecesor —Rodrigo Borja— de construir un ambiente de amistosa negociación

⁴² Creo necesario subrayar, en todo caso, que entramos en un período de la negociación en que la información sobre el manejo del tema se concentraba en pocas manos no solamente en el gobierno, sino en la propia Cancillería. No eran muchos los funcionarios enterados del proceso, de sus avances o de sus dificultades. Tampoco se sabía si había una nueva estrategia y cuáles eran sus objetivos, así como los obstáculos que planteaba la otra parte. Había una concentración de información y de manejo en pocas personas, lo cual era a mi juicio, por la trascendencia del tema, claramente perjudicial en la búsqueda de una solución.

y simplemente reafirmó las tradicionales objeciones al Protocolo de Río de Janeiro”, e inclusive califican de “apática” la conducta diplomática del gobierno de Durán Ballén.⁴³

Más apasionado y crítico es el ex canciller ecuatoriano Julio Prado Vallejo, de una vertiente política que podría decirse cercana a Durán Ballén, cuando afirma, en torno al manejo del problema territorial, que:

“Lamentablemente en la primera etapa del gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén y de su Canciller Diego Paredes los diálogos (sobre el diferendo ecuatoriano-peruano) habían quedado estancados. Sectores importantes de opinión pública pedían que se continúe la negociación que se había iniciado con el gobierno de Rodrigo Borja, a fin de alcanzar un entendimiento jurídico y pacífico a través del arbitraje del Papa y de la contrapropuesta del Perú para el peritaje del Vaticano. (...) Era evidente la conveniencia de activar la propuesta del Presidente Rodrigo Borja para un arbitraje papal que resuelva de manera definitiva y honorable la controversia limítrofe entre Ecuador y Perú. (...) Desafortunadamente esta iniciativa (la del arbitraje papal) que constituía un planteamiento oficial del Estado ecuatoriano no la impulsó diplomáticamente el gobierno de Durán Ballén. La Cancillería se redujo a anunciar repetidamente una visita oficial del Presidente ecuatoriano a Lima, cosa que tampoco se concretó por una política internacional dubitativa e incierta. (...) La interrupción del proceso de arbitraje promovido por el Presidente Rodrigo Borja y el olvido de la contrapropuesta de Fujimori que establecía alternativas de negociación, fueron algunas de las causas sustanciales del fracaso del proceso de negociación con el Perú que terminó con la imposición de una línea de frontera que el Ecuador había rechazado permanentemente por la cordillera del Cóndor”.⁴⁴

Igualmente crítico es el diplomático y estudioso ecuatoriano Fernando Yépez Lasso quien, al analizar la solución pacífica de las controversias como parte esencial de la política exterior del Ecuador, recuerda la importancia de la propuesta del arbitraje papal planteada por Borja para resolver el problema territorial con el Perú, pero señala que:

“Lamentablemente el gobierno del presidente Sixto Duran Ballén (...) abandonó la tesis del arbitraje papal y la consecuente estrategia político-diplomática para la solución definitiva del problema territorial ecuatoriano-peruano. La política interna, los celos y las antipatías

⁴³ Herz, Mónica y Pontes Nogueira, Joao, *Ecuador vs. Perú; Peacemaking amid Rivalry*, USA, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002, pág. 46 y 76.

⁴⁴ Prado Vallejo, Julio, *De la guerra a la paz - Negociaciones del Alto Cenepa*, Quito, Ciespal, 2003, pág. 20 y 21.

personales, así como una versión errática de la gestión externa conspiraron para que nuestro país desperdiciara la única oportunidad, desde 1942, de iniciar una negociación seria con el Perú para llegar a una solución justa, pacífica y definitiva de la controversia territorial”.⁴⁵

Otro ilustre jurista, si bien es cierto frontal y permanente opositor de la validez del Protocolo de Río de Janeiro, Antonio Parra Gil, llegó a calificar severamente en uno de sus artículos de prensa de “desaprensiva” la actitud del gobierno de Durán Ballén en cuanto a su manejo de la política exterior respecto del Perú. Este distinguido internacionalista, al comentar la intervención del canciller ecuatoriano Diego Paredes en la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1993, coincide en señalar que para esa fecha el gobierno ecuatoriano ya no “insistía en la tesis del arbitraje (papal), posición protagónica y eminentemente jurídica”, pues en su intervención en Nueva York el titular de la diplomacia ecuatoriana, según Parra Gil, “se había referido de manera ligera y sin insistir, muy lamentablemente, a la importantísima propuesta del ex Presidente Borja”.⁴⁶

6. La guerra del Alto Cenepa

6.1. Antecedentes inmediatos y desarrollo de los combates

No es posible comprender cómo pudo llegarse a un enfrentamiento bélico entre los dos países en el corto lapso transcurrido desde la propuesta de arbitraje de Borja, en que la vinculación bilateral era amistosa, cordial y hasta esperanzadora en el asunto territorial, si no se tiene en cuenta lo acaecido tanto en lo interno en el Ecuador y en el Perú, como en su relación bilateral en los años que precedieron al inicio de los combates en el sector fronterizo del Alto Cenepa a fines de enero de 1995.

Aunque parcial y tangencialmente he comentado la situación interna de ambos países antes del deterioro de sus relaciones bilaterales que desembocaron en la confrontación militar, conviene detenerse en el análisis de algunos de los hechos que condujeron o que indujeron a que el conflicto se produjera.

La guerra del Alto Cenepa se desarrolló en la zona de las cabeceras del río que lleva su nombre, en un sector no delimitado —peor aún demarcado— de la frontera entre los dos países. Resulta imprescindible subrayar esta circunstancia fundamental para estar

⁴⁵ Yépez Lasso, Fernando, *Política internacional en el siglo XXI*, Quito, 2001, pág. 125-126.

⁴⁶ Parra Gil, Antonio, *El problema territorial con el Perú*, Guayaquil, 1997, tomo I, pág. 76 y 77.

conscientes de que nos referimos a un territorio cuya soberanía, no su posesión efectiva, podía ser y era cuestionada por las partes.

Con objetividad afirma el embajador ecuatoriano Alejandro Suárez —criterio que comparto plenamente— que la zona Zamora-Santiago era:

“... una extensión en donde, desde una perspectiva estrictamente objetiva, ambos países podían reivindicar con igual ‘derecho’ propiedad y soberanía, lo cual precisamente determinó que, de manera recurrente, desde la década de 1950, fuera ese sector el escenario de reiteradas tensiones y hasta graves conflictos armados”.⁴⁷

Conocida y reconocida es la imposibilidad de aplicar el texto de la línea de frontera señalada por el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar en esta zona en la que se supone que la línea limítrofe debía ir por la divisoria de aguas entre los ríos Zamora y Santiago. La inexistencia probada de esa divisoria ante la constatación geográfica de que entre los citados ríos corre un tercero, precisamente el río Cenepa, llevó a considerar inejecutable al Protocolo y a suspender las tareas demarcatorias en 1948 dejando el sector, desde la quebrada de San Francisco hasta el hito 20 de Noviembre, sin límites y abierta a la interpretación de las partes su propiedad y soberanía.

Es precisamente en la parte norte de esta zona no delimitada donde se produjo el conflicto. Una zona en la cual el Ecuador había tenido una presencia efectiva y probada de destacamentos militares desde fines de la década de los setenta y que había venido patrullando por varios años, sin que existiera reacción contraria de la parte peruana. En efecto, ya en 1979 el Ecuador instaló el destacamento de Coangos para abastecer los puestos militares de Tiwintza, Base Sur y Cueva de los Tayos. Por lo demás, el patrullaje en el sector era constante y, salvo aislados incidentes propios de la topografía y la naturaleza, se había producido sin contratiempos.

Según fuentes militares ecuatorianas, en esos puestos logísticos se habían construido helipuertos, bohíos y hasta labrado cultivos. Esto último, sobre todo, denotaba presencia permanente o al menos frecuente de efectivos militares ecuatorianos. El puesto de Cueva de los Tayos, para esa época, se había constituido en un lugar de “encuentro y confraternización entre patrullas ecuatorianas que provenían de Base Sur o Tiwintza y las peruanas provenientes de Soldado Pástor (P.V.1) que había sido establecido en 1987”.⁴⁸

⁴⁷ Suárez, Alejandro, “Los Acuerdos de Paz con el Perú y la extensión territorial del Ecuador”, en Revista AFESE N° 37, Quito, 2001, pág. 25.

⁴⁸ Gallardo, José, “La defensa militar del Alto Cenepa”, en *Tiwintza*, varios autores, Quito, El Conejo, 1995, pág. 15.

Era, pues, conocida la presencia y posesión ecuatoriana de esa zona durante varios años, sin que se hubiera producido incidente serio alguno y que no hubiera sido resuelto conforme la mutuamente acordada Cartilla de Seguridad como en otros casos, por ejemplo, en Lagartococha o en el sector Cusumaza-Bumbuiza-Santiago. Varios son los documentos (informes, partes militares, entre otros) que demuestran esa presencia, así como los frecuentes encuentros y manifestaciones, hasta de amistad, entre efectivos militares de ambos países, especialmente en el puesto ecuatoriano de Cueva de los Tayos. Téngase presente que el Puesto de Vigilancia 1 (P.V.I) del Perú estaba a varios kilómetros al sur de esta zona, es decir, la presencia peruana estaba bastante alejada del sector en cuestión.

En mi obligación de tratar de ser objetivo en el análisis de las circunstancias y de los hechos que caracterizaron este episodio, debe reconocerse —insisto— que se trataba de una zona no delimitada y que ello llevaba, como en efecto llevó, a reivindicaciones de soberanía por parte de ambos países sobre ese territorio. De ahí que, si bien el Ecuador ocupaba desde años atrás las cabeceras del Cenepa —de lo cual hay pruebas documentales— y el Perú estaba consciente de ello a través de los reconocimientos periódicos que hacían sus patrullas, ambos países reclamaban por las incursiones militares en lo que cada uno consideraba su territorio.

Ya desde mediados de diciembre de 1994, según fuentes militares ecuatorianas, empezaron a producirse hechos inusuales y fricciones en ese sector de la zona fronteriza. En los meses que antecedieron al conflicto, se dieron ya varios incidentes en esa zona que podían presagiar lo que sucedería en enero de 1995, todos ellos en 1994. Cito a continuación los principales:

- Septiembre 4: militares ecuatorianos detectaron una patrulla peruana “extraviada” en las cercanías del destacamento de Coangos.
- Octubre 17: efectivos ecuatorianos encontraron otra patrulla peruana en las cercanías de la base de Cueva de los Tayos.
- Octubre 20: tropas ecuatorianas impidieron el paso de una patrulla peruana que intentaba llegar al hito 20 de Noviembre, utilizando una pica ecuatoriana.
- Octubre 26: incidente similar en el sector de la Cueva de los Tayos en el que la patrulla peruana intentó abrir una pica sobre territorio en posesión ecuatoriana, hasta el hito 20 de Noviembre.
- Noviembre 8: encuentro de patrullas de ambos países en las cercanías del hito 12, luego de que las tropas peruanas abrieran una nueva pica.

De todos estos incidentes, por supuesto, fueron informadas, a través de sus respectivas fuentes y canales militares, las autoridades políticas y diplomáticas de ambos países. En otras palabras, no eran casuales ni circunstanciales, sino que contaban con el cabal conocimiento del Perú.

Oficiales peruanos, en sus contactos casuales o intencionales con sus homólogos ecuatorianos, empezaron a exigir algo que no había ocurrido antes: el inmediato retiro de efectivos del Ecuador de la zona que habían estado ocupando desde años atrás con sus bases en el Alto Cenepa y a amenazar con el desalojo por la fuerza. Lo que inicialmente podía interpretarse como descoordinaciones o acciones sueltas, emprendidas de manera aislada por militares peruanos, fue constituyéndose en una operación articulada que se proponía ocupar las cabeceras de este río en las cumbres de la cordillera del Cóndor, región fronteriza no delimitada.

En la zona en cuestión, habitada por indígenas ecuatorianos de la etnia shuar, militares ecuatorianos realizaban reconocimientos regulares entre sus destacamentos habilitados desde meses sino años atrás, a través de picas que unían bases logísticas como Base Sur y Tiwintza. Esta última precisamente llevaba el nombre de la familia del jefe shuar ecuatoriano Tiwi, cuyo nombre se dio al río Tiwintza, afluente del Cenepa. Cabe destacar que esta familia y, en particular, su jefe proclamaron siempre y a través de diferentes manifestaciones públicas su nacionalidad ecuatoriana y su pertenencia al Ecuador.

Para abundar más sobre la situación en el sector, un informe oficial ecuatoriano sostiene que “se tenía acordado entre los mandos militares de los dos países que ninguna de las partes sobrepasaría, en sus reconocimientos y patrullajes, el punto Cueva de los Tayos-Cenepa, situado en la cuenca alta de ese río, al suroeste del destacamento de Coangos, en el que los soldados de los dos países inclusive solían reunirse y confraternizar”. Había, pues, un acuerdo no escrito de limitar los patrullajes de tropas peruanas a zonas que se consideraban tradicionalmente ecuatorianas.

A comienzos de enero de 1995, los incidentes se sucedieron de manera continua y preocupante, dando la impresión de que se trataba de una acción premeditada. El 9 de ese mes fue capturada y reconducida a su base una primera patrulla peruana que se había infiltrado en sector ecuatoriano al suroeste del destacamento de Coangos y al norte de Cueva de los Tayos. Un nuevo incidente se produjo el día 11, aunque esta vez con cruce de fuego y dispersión de tropas peruanas a las cuales se les permitió más tarde reagruparse. Desde el 21 de enero las incursiones de las Fuerzas Armadas del Perú ya no se limitaron a infiltraciones terrestres aisladas, sino que éstas estuvieron acompañadas por vuelos de helicópteros artillados. Responsables militares ecuatorianos pudieron constatar que se trataba de una preparada y coordinada acción de intentar el desalojo de los destacamentos ecuatorianos. Por lo demás, su propósito era evidente: tratar de hacer actos de presencia y de posesión en una zona donde no habían estado antes y en la que, por el contrario, fuerzas ecuatorianas ejercían posesión efectiva.

A partir del 25 y el 26 de enero, se desencadenaron ataques peruanos aéreos y con fuego de mortero no sólo en la zona del Alto Cenepa y su confluencia con el río Tiwintza, sino que se ampliaron sobre la base Cueva de los Tayos, bastante más al sur,

y sobre antiguos destacamentos ubicados en la cuenca del río Santiago, alejada del Cenepa, como Etza, Teniente Ortiz y Soldado Monge. Con estas acciones militares el conflicto bélico se hizo incontenible. Las fuerzas ecuatorianas, prevenidas por las confrontaciones que antecedieron al conflicto, desde sus posiciones repelieron los ataques con singular eficacia.

En esas circunstancias, el presidente de la República Sixto Durán Ballén, el 27 de enero, suscribió el decreto que establecía, conforme a la Constitución, el estado de emergencia y de movilización nacional para hacer frente a la grave conmoción por la que atravesaba el país como resultado de los ataques peruanos. Promovió exitosamente —pues las diferencias de política interna parecían casi insalvables a la época— la unidad nacional frente a la contingencia bélica convocando a los ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, a los medios de comunicación y al pueblo en general, que respaldaron en forma unánime y ejemplar al Jefe de Estado, al gobierno, a sus Fuerzas Armadas y a su diplomacia. Los líderes políticos y las personalidades, haciendo abstracción de sus ideologías, apoyaron irrestrictamente al gobierno. El Ecuador entero dio muestras de patriotismo y solidaridad ejemplares en su inequívoco respaldo a las instituciones encargadas de velar por la integridad nacional ante la emergencia.

Durante los días que siguieron al primer ataque, se incrementó la ofensiva peruana y las operaciones militares se tornaron masivas e incluso más amplias. Se mantuvo el acoso y los ataques aéreos contra los mencionados destacamentos ecuatorianos, a los cuales se añadió Cónдор Mirador, ubicado en las cumbres de la cordillera del Cónдор pero distante en dirección sur del sector del Alto Cenepa donde se habían iniciado los enfrentamientos. Parecía que con esas acciones el Perú buscaba ampliar el frente de combate para debilitar las defensas ecuatorianas. Con esta estrategia, posteriormente, buscaría desalojar y ocupar las posiciones del Ecuador. Se conoció que, en algún momento, lograron atravesar las líneas e infiltrarse en la retaguardia ecuatoriana, pero no lograron consolidarse y fueron repelidos.

A pesar de los esfuerzos diplomáticos que paralelamente hacía el Ecuador de manera directa con el Perú e indirectamente a través de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, los ataques peruanos se extendieron y se intensificaron por tierra y aire hasta el 22 de febrero. Su intención con esa actitud beligerante era evidente: no dar tiempo a que actuara la diplomacia de los garantes y que, cuando lo hiciera, su control del terreno estuviera asegurado. Pero no fue así. Las fuerzas ecuatorianas se mantuvieron firmes en sus puestos y destacamentos, rechazando con eficacia el asedio al que fueron sometidas. Sus acciones se limitaron a la defensa exitosa de sus bases y, por ello, las hostilidades se centraron sólo en puestos ecuatorianos. Esos destacamentos militares se mantuvieron siempre bajo su control.

El fracaso de las Fuerzas Armadas peruanas en este conflicto focalizado en la zona

de la cordillera del Cóndor, criticado por diversos e importantes sectores del Perú, hizo temer una generalización de la guerra. Se pudo conocer que sus Fuerzas Armadas concentraron efectivos al sur de la región de Tumbes, frente a la provincia de El Oro y que desplazaron su fuerza naval en dirección al golfo de Guayaquil, con el claro propósito de estar prestos a un ataque a gran escala. El Ecuador, por su lado y guardando las proporciones del caso, tomó las debidas precauciones. Ventajosamente la diplomacia y las presiones amistosas pero firmes de los garantes, principalmente de Estados Unidos, dieron resultados antes de que el conflicto se generalizara y las consecuencias fueran aún más nefastas de lo que habían sido tanto para los países beligerantes como para toda la región.

La generalización de la guerra habría traído no sólo más pérdidas de vidas, sino probablemente la destrucción de la infraestructura productiva, de comunicaciones, energía, puertos, carreteras, etc. en ambos países y con ello un retroceso histórico de décadas en su desarrollo.

6.2. Análisis y reacciones internas al conflicto

Pero al margen del relato de los hechos que siempre podría decirse que tienen una carga subjetiva según quien los narra, hay que analizar las circunstancias y las causas que llevaron a que éstos sucedieran de ese modo. No hay duda de que el episodio bélico del Alto Cenepa fue un éxito militar para las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Eso lo han reconocido observadores imparciales y hasta comentaristas peruanos. Comentaristas, como el polémico y prestigioso César Hildebrandt, afirmaron categóricamente que “la crisis internacional surgida del conflicto con el Ecuador le ha quedado enorme a Fujimori”. En su columna en “La República”, sostuvo:

“La guerra es mala, sobre todo cuando se pierde. Ecuador ha ganado esta batalla (la del Alto Cenepa), al margen inclusive de lo que pase en Tiwintza. Nunca Ecuador resistió tanto, nunca estuvimos tan aislados y jamás reconocimos, como lo hemos hecho ahora, que teníamos un litigio pendiente. Nos espera una larga jornada que requerirá esfuerzo conjunto y amplio consenso. Y eso es algo que no podrá convocar fácilmente un hombre como Fujimori”.⁴⁹

En el mismo sentido, se expresó otro respetado periodista peruano, Fernando Rospiogliosi, quien acusó a Fujimori de “haberle mentido al Perú sobre el desarrollo del

⁴⁹ Hildebrandt, César, *La República*, Lima, 9 de febrero de 1995.

conflicto” y que las indecisiones del Presidente “son producto no solamente de las derrotas que ha sufrido el Perú en el terreno militar y diplomático, sino de los intereses de Fujimori”.⁵⁰

Pero ese éxito militar ecuatoriano estuvo acompañado de otras victorias en otros campos cuya importancia no se puede desestimar y que, al contrario, es necesario destacar, ya que de ellas dependió la sobresaliente actuación del Ecuador: el informativo, el diplomático y el de la unidad nacional. En otras palabras, como con sensatez y conocimiento de causa lo dijo el general ecuatoriano Paco Moncayo, protagonista directo de los hechos:

“... la motivación (de las tropas) viene de la retaguardia. El país entero se encuentra de pie. Todos hacen lo posible para ayudar a los soldados. El Ecuador vive la exaltación de la unidad nacional y se vuelve un país grande, digno de respeto”.⁵¹

No solamente el éxito militar sino el éxito ecuatoriano en su conjunto se empezaron a gestar después de la confrontación de Paquisha en 1981. Las penosas circunstancias de ese episodio de frustración en la historia del Ecuador crearon una nueva conciencia y una voluntad renovada de asumir los errores y replantear bases sólidas para evitar situaciones semejantes en el futuro. Se inició dentro del sector militar una toma de conciencia, un asumir de responsabilidades, para cambiar no sólo los métodos y estrategias, sino las estructuras y sobre todo la filosofía de la acción de las Fuerzas Armadas en el contexto social y estatal. Y lo interesante y que debe subrayarse es que este proceso se dio en democracia, esto es coincidiendo o quizás mejor inducido por un marco democrático de política interna que reflejaba su voluntaria decisión de cambio, aunque condicionado por un entorno internacional caracterizado por el comienzo del fin del enfrentamiento este-oeste y del apareamiento de un mundo unipolar liderado por Estados Unidos. Aparecieron oficiales con capacidad de liderazgo no sólo en términos de organización y táctica militares, sino en el campo doctrinario, capaces de reformular el rol de las Fuerzas Armadas, actualizarlas y modernizarlas, en un mundo cambiante y conflictivo. Oficiales como Paco Moncayo, José Gallardo, Carlomagno Andrade, Luis Iturralde, entre otros, guiaron esta transformación con singular acierto y dedicación bajo un concepto más amplio no exclusivamente militarista, sino de seguridad y de defensa. Seguridad entendida más bien como una noción no excluyente de prevención de conflictos en todos los ámbitos internos

⁵⁰ Rospigliosi, Fernando, Revista *Caretas*, Lima, 22 febrero de 1995.

⁵¹ Moncayo, Paco, en *El Universo*, Guayaquil, 27 de marzo de 1999.

del Estado y de la sociedad y frente a conflictos provenientes del exterior. Sin duda, el diferendo territorial con el Perú se encontraba en primera línea de su preocupación.

Pero esta nueva concepción tuvo un fundamental apoyo político en los gobiernos democráticos, especialmente los presididos por Rodrigo Borja (1988-1992) y Sixto Durán Ballén (1992-1996). De los que sucedieron inmediatamente a la guerra de Paquisha, esto es Hurtado y Febres Cordero, el primero poco cuenta, pues heredó un descalabro institucional, económico y hasta moral que impidió a las Fuerzas Armadas y al país reaccionar inmediatamente, fue un período de asimilación; y, por el contrario, el segundo alentó una actitud represiva y de politización interna que había empezado a desarrollarse en algunos sectores militares, desviando la reflexión y, sobre todo, propiciando un debilitamiento institucional como se reflejó en los bochornosos hechos acaecidos en la Base Aérea de Taura en enero de 1987 en los que el Presidente de la República fue secuestrado por un grupo de comandos militares de la FAE alzados en armas; éste fue, en cambio, un período de pernicioso desconcierto.

El atinado análisis de la profesora y especialista en temas militares Berta García Gallegos permite comprender mejor el proceso evolutivo del pensamiento de las Fuerzas Armadas ecuatorianas producido en esta etapa cuando, al explicar la seguridad interna como “doctrina” de prevención de conflictos, sostiene que la administración de Borja, a diferencia de la de Febres Cordero, “coincide con la opinión de que el uso de métodos militares y no políticos sólo avivaría la violencia”. Berta García afirma que:

“... desde entonces (se entiende que a partir de 1988) las actuaciones militares permiten entrever que llegaron a la conclusión de que era indispensable encontrar otras formas de enfrentar los conflictos existentes y potenciales sin perder la solidaridad de la sociedad civil, considerada, por otro lado, **como una base de apoyo indispensable en caso de una escalada del conflicto con el Perú...** la nueva posición involucra una perspectiva militar eminentemente profesional subordinada al poder civil”.⁵²

Los líderes militares del Ecuador en esos años desarrollaron, con esa nueva filosofía, sistemas de formación y profesionalización de oficiales y tropa en diversas ramas. Cobiados bajo el concepto de desarrollo para la seguridad —quizás su mayor acierto—,

⁵² García Gallegos, Berta, “El concepto de seguridad interna en el marco de las relaciones sociedad-Fuerzas Armadas en el Ecuador”, en *Diálogo Civil-Militar*, Quito, PUCE, 1997, pág. 107. Berta García tiene diversos y valiosos estudios sobre las Fuerzas Armadas ecuatorianas y sobre la evolución de sus doctrinas y comportamientos que conviene tener presentes al analizar estos temas. (Resaltado del autor).

promovieron una mayor preparación teórica y práctica no solamente en el campo militar, sino en actividades vinculadas a la sociedad y a la economía. No hay duda de que se generó una simbiosis poco usual entre los sectores civil y militar que aseguraba la unidad del país ante una amenaza de cualquier dimensión.

La ejemplar jornada militar del Alto Cenepa, cumplida por parte de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, estuvo acompañada por una efectiva y bien articulada actuación diplomática. Hubo una eficiente coordinación entre los frentes militar y externo, lo que condujo a que, a diferencia de lo ocurrido en Paquisha en 1981, la percepción internacional de lo acontecido fuera la que se ajustaba a la realidad y a la correcta interpretación de los hechos y no a la proveniente de fuentes de información internacionales —agencias internacionales de noticias y los más importantes medios— usualmente con sede en Lima y resueltamente sesgada a favor del Perú.

Si en el campo militar se produjo una toma de conciencia de las consecuencias de Paquisha y una necesaria reorientación institucional, en el Servicio Exterior del Ecuador también se produjo un replanteamiento de su funcionamiento y de la improrrogable necesidad de profundizar en la modernización y profesionalización de sus métodos y recursos humanos. Y ello no obligadamente vinculado a la conflictiva relación con el Perú, sino a todo el complejo entramado de las relaciones internacionales en el cual el Ecuador se halla inmerso, que exigía una mayor organización y, sobre todo, una mayor capacitación del recurso humano.

Cabe recordar que ya en 1987, durante la administración del presidente Febres Cordero, se creó en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo, con el propósito de capacitar a los miembros del Servicio Exterior para su ingreso y en el curso de su carrera. La labor cumplida desde entonces por este órgano de la Cancillería ecuatoriana ha sido útil e importante, a pesar de las limitaciones económicas. A las exigencias establecidas por la Ley Orgánica del Servicio Exterior para incorporarse a este cuerpo del Estado, se añadió una formación profesional y académica adicional otorgada por la Academia Diplomática. Con los años, las promociones salidas de este centro de capacitación han ido fortaleciendo en calidad el recurso humano del Servicio Exterior y adaptándose a la realidad nacional, por un lado, y al contexto internacional en que debe desenvolverse, por otro.

Pero probablemente la mayor transformación se produjo a partir de 1988, durante el gobierno de Borja, con Diego Cordovez como canciller, cuando la institución emprendió un decidido proceso de modernización, capacitación y equipamiento. El sistema de funcionamiento institucional, las comunicaciones con las misiones en el exterior, el organigrama, la administración, el manejo de recursos humanos fueron actualizados e informatizados. El esfuerzo de ponerse al día de una institución tradicional, apegada al pasado, fue enorme y bien recompensado. El Servicio Exterior se

fue transformando en una institución más ágil y solvente, con mayor y más eficaz capacidad de acción.⁵³

Los resultados del ostensible mejoramiento de la diplomacia ecuatoriana quedaron reflejados durante el conflicto del Alto Cenepa. Por ejemplo, la información sobre lo que acontecía tanto en el frente de combate como en los esfuerzos políticos-diplomáticos que hacía el Ecuador, sus causas y eventuales consecuencias, fluía rápida y eficazmente desde Quito, donde se coordinaba diligentemente entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa, al exterior, a través de las misiones diplomáticas y consulares. Los gobiernos extranjeros y sus cancillerías estaban permanentemente informados de lo que sucedía y de la posición ecuatoriana. Circunstancia inédita en situaciones anteriores parecidas.⁵⁴ Los representantes diplomáticos en el exterior dispusieron de suficiente y oportuna información e instrucciones para hacer las gestiones que corresponden en estos casos.

El Perú, por el contrario, dio la impresión de ser lento y apareció desconcertado en este campo. Y al sentirse sobrepasado por la acción diplomática e informativa del Ecuador, acusó sin fundamento a éste de haber tenido previamente “montado un gran aparato de propaganda”. Eduardo Toche, al analizar este episodio, reconoce:

“... desde los inicios del conflicto, la prensa —tanto ecuatoriana como extranjera— tuvo muchas facilidades de información (por parte de Ecuador), lo que permitió una rápida difusión de la versión ecuatoriana... Ello contrastaba con lo que ocurría en el Perú, donde fue patente la existencia de dificultades en este rubro que derivaron, incluso, en reiteradas quejas de los medios de comunicación debido a la ausencia de información”.⁵⁵

La diplomacia ecuatoriana actuó bien, de manera coordinada, con fuentes bien informadas, con apertura y buena fe. Actuó profesionalmente, con convicción, responsabilidad y haciendo uso de instrumentos modernos. Este manejo llevó a comentaristas peruanos a expresar que el Ecuador “tenía evidentemente una estrategia diplomática ya definida”. Afirmación completamente alejada de la verdad, pues la diplomacia ecuatoriana debió reaccionar sobre los hechos en plena ejecución. Pero también esos mismos comentaristas reconocieron que el conflicto del Alto Cenepa “empezó a ser

⁵³ Esta exitosa experiencia inclusive fue trasladada mediante acuerdos de cooperación a otros países como Bolivia y El Salvador que valoraron el positivo proceso implementado por la Cancillería ecuatoriana.

⁵⁴ Cuando se produjo la confrontación bélica de Paquisha en 1981, el Ecuador fracasó en la promoción de su causa y de su versión de los acontecimientos en la frontera hacia el exterior, fue lento y hasta timorato en reaccionar. Puedo dar testimonio de que nuestros esfuerzos y buenas intenciones como funcionarios diplomáticos en el exterior no pudieron hacerse efectivos, pues carecían de información actualizada y la que disponían era confusa e incompleta. En este campo y en este episodio, el Perú, sin duda, llevó la delantera.

⁵⁵ Toche, Eduardo, “El conflicto con Ecuador y la política interna,” op. cit., pág. 39.

visto como el capítulo final de una serie de desaciertos que habían venido cometiéndose en los últimos años en materia diplomática (en el Perú)".⁵⁶ En otras palabras, por un lado reconocían el éxito diplomático del Ecuador, pero por otro, para minimizarlo, sobredimensionaban supuestos desaciertos de Torre Tagle y de Fujimori, con el afán de explicar esas carencias.

La efectiva gestión diplomática ecuatoriana también se reflejó en la negociación misma de la Declaración de Paz de Itamaraty. En particular el canciller Galo Leoro y su secretario general y vicescanciller, Marcelo Fernández de Córdoba, tuvieron una sobresaliente actuación. Los embajadores del Ecuador en Lima y en las capitales de los países garantes y otros profesionales, tanto en Quito cuanto en el exterior, dieron muestras de capacidad y serenidad para enfrentar la situación. El ministro de Relaciones Exteriores Galo Leoro demostró firmeza e inteligencia al abordar la negociación en los niveles que le correspondían. Tomó iniciativas adecuadas tanto dentro del país como en el exterior; proporcionó información precisa y consejo prudente al Presidente de la República en las decisiones que debió adoptar y al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y coordinó de manera eficiente con otros estamentos del Estado relacionados con la emergencia internacional en lo que era de su responsabilidad. El Vicescanciller, por su lado, en el frente diplomático en Brasilia y Río de Janeiro, cumplió de manera tinsa con su responsabilidad, reaccionando con decisión y habilidad en los complejos momentos que atravesó la negociación con la delegación peruana y con los representantes de los países garantes. Ello a pesar de las evidentes limitaciones de un país con menor influencia y peso internacional que el Perú y de la presión que en el frente militar se ejercía.

Hay que manifestar que este trance militar y diplomático, trágico y difícil a la vez, sería el que finalmente conduciría a sentar al Perú en una mesa de negociación para resolver digna y pacíficamente la ancestral controversia territorial. Otra vez, como nos enseña la historia de la humanidad, una guerra obligaba a las partes a buscar en el diálogo la solución a sus diferencias.⁵⁷

Tampoco debe dejarse de lado el comportamiento de la sociedad civil ecuatoriana en su conjunto; esto es los movimientos sociales, los medios de comunicación, los sindicatos, los empresarios, los indígenas, los intelectuales, en fin, todo el conglomerado social del país que se volcaron en respaldo de las Fuerzas Armadas y de la posición nacional en el conflicto. Como pocas veces, se había visto una movilización tan masiva y convencida de la causa ecuatoriana. Casos ejemplares y hasta anecdóticos se

⁵⁶ Revista *Caretas*, Lima, 2 de febrero 1995.

⁵⁷ Sobre el crucial proceso que conduciría a la Declaración de Paz, véase *Itamaraty, seiscientos veintisiete días por la paz*, Quito, 1998, del propio Marcelo Fernández de Córdoba, que constituye un útil testimonio de lo acontecido.

dieron en esos días en apoyo de los soldados del Cenepa que dieron una muestra de la profundidad del sentimiento nacional respecto de la divergencia territorial con el Perú.

Merece especial atención el rol jugado por los medios de comunicación social en el conflicto del Cenepa. Su capacidad de reacción para mantener al tanto de la opinión pública nacional e internacional, con objetividad y seriedad, los hechos y las circunstancias de la confrontación fue, en el caso del Ecuador, ampliamente reconocido y enormemente útil para la causa ecuatoriana. Y en ello el papel desempeñado por el propio gobierno fue clave.

El Ecuador actuó inteligentemente y con transparencia en materia de comunicación. El analista político y periodista Benjamín Ortiz, quien casualmente años más tarde sería ministro de Relaciones Exteriores del presidente Mahuad, estima que:

“... en 1995, durante el conflicto del Cenepa, la política informativa fue diferente (respecto de la mantenida durante la guerra de Paquisha en la que “la reacción fue la reserva y el secreto de la información”). El objetivo (del gobierno ecuatoriano) fue dar información en forma abierta y organizar todos los elementos para llegar a los hechos. El Ecuador asumió la iniciativa frente a la audiencia internacional, mientras el Perú intentaba mantener reservas y ejercer controles, lo cual se tornó en su contra”.⁵⁸

En efecto, la reacción fue efectiva y responsable por parte de las instituciones gubernamentales vinculadas al conflicto, sobre todo del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo del Ministerio de Defensa, la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República y las organizaciones gremiales de periodistas. Hubo coordinación adecuada, eficiencia profesional, recursos y medios suficientes y sentido patriótico. La Cancillería asumió el liderazgo en esta acción concertada conformando un equipo especial a cargo de recopilar y procesar toda información sobre los acontecimientos proporcionada por fuentes militares, y difundirla en el exterior a través de diferentes medios, entre los cuales, obviamente, las misiones diplomáticas y consulares del Ecuador. Esta política fue muy provechosa no sólo por eficiente, sino también por que, por su lado, el Perú tardó en reaccionar y cuando lo hizo no obró con la misma suficiencia.

El ya citado Benjamín Ortiz, que no podría decirse que era precisamente cercano al gobierno de Durán Ballén, reconoció este hecho en los siguientes términos:

“La apertura del sector oficial rindió frutos en beneficio de la credibilidad de sus versiones. No hubo censura en los contenidos y la información de fuente ecuatoriana se difundió

⁵⁸ Ortiz Brennan, Benjamín, “La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales”, en *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, Sede Ecuador, 1999, pág. 196.

ampliamente en el mundo. Más de doscientos periodistas extranjeros llegaron al Ecuador y obtuvieron fáciles contactos con las autoridades, voceros oficiales e incluso viajaron a los escenarios de la guerra. Esta apertura en el frente político y el acceso organizado en el frente militar, rindieron resultados positivos para el flujo de las informaciones desde fuentes ecuatorianas”.⁵⁹

El gobierno peruano se mostró inicialmente receloso, desconfiado y sobre todo inseguro. Esa actitud le condujo, para sorpresa de muchos, a cerrar las fuentes de información. Y con ello a provocar una ruptura con su propia opinión pública. Los primeros días de manera total y luego de manera restringida, desvió las noticias sólo hacia ciertos medios cercanos al régimen. Ello no fue difícil en la medida en que los sistemas de coacción a la prensa y de control sutil pero efectivo de los medios de comunicación y de algunos periodistas, por parte del régimen, era por todos conocido.

Los mecanismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, en especial, el temido Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) dirigido por Vladimiro Montesinos, tenían los recursos e instrumentos necesarios para asegurar ese bloqueo o desvío informativo, pero que a la postre se manifestaría claramente contraproducente para los intereses del Perú. Esta percepción fue reconocida por la Revista *Caretas* de Lima, a través de la periodista Cecilia Valenzuela, citada por Benjamín Ortiz, que la calificó de “estrategia del silencio”, al afirmar que:

“... la política de comunicación del gobierno peruano durante el conflicto consistió en limitar el acceso informativo a los medios que consideraba adictos. La prensa extranjera y los periodistas independientes fueron discriminados y expulsados de las comitivas autorizadas a entrar en las zonas de combate”.

La consecuencia de esta política, en lo interno, generó lo que el periodista César Hildebrandt, del diario *La República*, llamó “un Perú ganador para la prensa oficialista y un Perú derrotado para la prensa de oposición”, en función de que se acaten o no las versiones ofrecidas por el gobierno sobre lo que acontecía en el frente militar y en el frente político-diplomático.

La carencia de información o las contradictorias noticias sobre lo que acontecía en la frontera fracturaron, al comienzo del conflicto, el frente interno del Perú respecto de la guerra del Cenepa. Esta situación era inusual comparada con ocasiones similares acaecidas en el pasado, en las que la difusión de la versión peruana se canalizaba

⁵⁹ Ortiz Brennan, Benjamín, op. cit., pág. 192.

rápida y eficazmente, tanto en lo interno como en lo internacional, para conseguir el respaldo de la opinión pública. Es de suponer que se subestimó al Ecuador o se sobrestimó su propia capacidad, teniendo en cuenta experiencias anteriores.

En el Ecuador, todo este comportamiento de autoridades, instituciones, sociedad civil y militares estuvo liderado con convicción, no hay duda, por el presidente de la República Sixto Durán Ballén. Ello a pesar de que su gobierno y hasta su imagen personal se habían deteriorado profundamente en los últimos meses, por su dificultad para imponer su autoridad e inclusive por verse salpicado de escándalos de corrupción que alcanzaron hasta a su propia familia. Incluso la salud del mandatario se encontraba quebrantada como consecuencia de graves problemas en las vértebras lumbares, circunstancia que había exigido una delicada operación quirúrgica en Washington y un complejo y lento proceso de recuperación pocos meses antes del conflicto, y de la cual aún se encontraba convaleciente.

7. La divergencia territorial como factor de identidad nacional del Ecuador

La controversia territorial y su actitud frente a ella, admítase o no, ha sido uno de los factores —sino “el factor”— que históricamente ha marcado en buena medida la identidad nacional. Las variadas diferencias y fragmentaciones que han caracterizado a la sociedad ecuatoriana, desde la creación de la República en 1830, se habían visto siempre superadas por la unidad generada alrededor de la posición única, cualquiera que ésta haya sido en su respectivo momento, de reivindicación respecto de la controversia territorial con el Perú. Era el factor unificador, el referente, en el cual se reflejaba el sentimiento de pertenencia a un Estado, a una nación, aunque ésta se caracterizara por su dispersión. Era, a la postre, un factor cohesionador interno y de su proyección internacional como sujeto jurídico. En definitiva, si algo unía esa dividida sociedad ecuatoriana era la común preocupación acerca de la relación con el vecino del sur, siempre desde la perspectiva de la divergencia territorial.

Varios han sido los episodios históricos en los cuales esta característica se ha puesto de manifiesto. Durante la misma guerra del 41-42, en la cual el Ecuador sufrió una clara derrota, hubo muestras de unidad, solidaridad y desprendimiento sorprendentes. La sociedad civil, la nación en su conjunto, por encima de sus diferencias y segmentaciones, ofreció su apoyo sin condiciones a sus soldados e inclusive se ofreció a sí misma para combatir en la frontera a pesar de las carencias logísticas y limitación de armamento.

La enseñanza de la historia —llena de penosas peripecias e injusticias— contribuyó a crear desde décadas atrás esa percepción de la identidad nacional vigorosamente impregnada de un fuerte nacionalismo respecto del país con el cual no se había podido

llegar a establecer una relación de vecindad normal a causa de desentendimientos sobre los límites de su jurisdicción y soberanía.⁶⁰ La larga lista de cédulas reales, tratados y acuerdos que poco a poco acrecentaron el desmembramiento del territorio de lo que sería el Ecuador, fue forjando una suerte de identidad nacional “contra” el Perú. De ahí que la Historia de Límites o el llamado Derecho Territorial que se impartía en colegios y universidades no era más que —como sostiene Enrique Ayala— un “listado” de instrumentos de lo que fue el cercenamiento del territorio ecuatoriano desde la época colonial, con un sentimiento derrotista inocultable. Pero por contrapartida, y quizás promovido por ese sentimiento, se fue construyendo, de forma paralela y paradójica, un factor de identidad nacional más consistente.

Ésta es la percepción que con fuerza y carga emotiva —tengo el convencimiento— se manifestó una vez más en el caso de la guerra del Alto Cenepa. El pueblo sintió el arraigo a su país, a su identidad y a su voluntad de lucha por lo que creía suyo y además justo. Muchas diferencias podrá haber en el Ecuador: étnicas, culturales, económicas, regionales, políticas; pero cuando hay un llamado desde la profundidad del sentimiento patrio, todas ellas se superan y surge una pasión de ecuatorianidad que prevalece sobre rivalidades y adversidades; potencia las fortalezas, que son muchas, y sobre todo unifica a la población. Éste fue uno de esos momentos y en buena medida la clave de la victoria ecuatoriana en este episodio fundamental de la historia del Ecuador.

Con singular acierto, el destacado intelectual y novelista ecuatoriano Miguel Donoso Pareja en su agudo ensayo sobre la identidad de su país, tras subrayar los rasgos que caracterizan la diversidad del pueblo ecuatoriano —“¿pluricultural o plurinacional?”, se pregunta— y al referirse a los enfrentamientos que a lo largo de la historia se han dado con el Perú afirma contundentemente que:

“Contra viento y marea, pero ahí vamos. Divididos, escindidos, manipulados por los peores intereses, hay momentos en que nos sentimos (respecto de la divergencia ecuatoriano-peruana), con profundidad y convicción, ecuatorianos hasta el tuétano”.⁶¹

El más alto referente vivo de la cultura ecuatoriana, particularmente de la literatura, Jorge Enrique Adoum, en su interpretación sobre las señas de identidad del Ecuador, otorga significativa relevancia a la relación con el Perú en la conformación de la que a su juicio es la “joven” nacionalidad ecuatoriana. Si bien lo hace con una tónica crítica

⁶⁰ El historiador Jorge Núñez ensaya una interesante interpretación respecto de lo que él denomina la “imagen nacional” teniendo como sustento la interpretación de Sartre del “yo” y del “otro”. Para el caso ecuatoriano esa imagen se constituye en la medida en que el Ecuador tiene que entenderse con el otro que es el vecino.

⁶¹ Donoso Pareja, Miguel, *Ecuador: identidad o esquizofrenia*, Quito, Eskeletra Editorial, 2000.

y hasta irónica —como es su particular estilo—, no deja de reconocer de qué manera la mutilación territorial ha influido sobre la sicología y sobre la manera de ser del ecuatoriano. Adoum hace hincapié, acertadamente, en que ha habido manipulaciones de las élites en la interpretación de la realidad y en lo que se entiende como la “historia” del Ecuador, pero concede a la controversia con el Perú una calidad unificadora significativa, aunque ficticia, en tanto está basada en referentes que considera superficiales y, en algunos casos, hasta falsos. De ahí es que Adoum otorga a la solución alcanzada en 1998 un relevante valor en cuanto define la piel del país, su imagen definitiva y de ahí su identidad.

Del mismo modo, historiadores y analistas del prestigio de Enrique Ayala sostienen que frente al diferendo territorial “todos (los ecuatorianos) nos sentimos iguales y participes de una misma identidad” y, lo que es muy importante, que aceptamos que desde el exterior se nos vea como una sola nación, a pesar de las claras diferencias regionales y étnicas internas que caracterizan a la sociedad ecuatoriana. Aceptamos, en suma, especialmente que los vecinos, al decir de Ayala, nos consideren como una nación unida y con una identidad común, lo cual unifica esa heterogeneidad y ayuda a fortalecer la cohesión nacional.⁶²

El catedrático Carlos Espinosa, así mismo, hace hincapié en que la controversia territorial y su “narrativa” —como él llama a la historia de límites— “cumplieron una función importante en la creación del Estado moderno en el Ecuador, fomentando la identificación con la nación” y, del mismo modo, que “la identidad colectiva y el honor nacional giraban en torno a la territorialidad” cuando el país se definió a sí mismo como “amazónico”. En definitiva, a su juicio, esa relación conflictiva respecto del espacio de soberanía con el Perú influyó en el nacimiento de una identidad ecuatoriana. Y ello, sigue Espinosa, se reflejaba en la historia oficial del diferendo, en la cartografía, en la enseñanza y en la actitud misma del pueblo hacia la actitud “expansionista” peruana.⁶³

De lo que no queda duda, como es probablemente lógico, es que la definición territorial del Ecuador —esto es el espacio que ocupa— desde su independencia fue y aún es un referente identitario, junto con otros factores como la cultura, la historia e inclusive la geografía, de su condición de Estado. Esa definición del espacio nacional fue más compleja, prolongada y sobre todo más conflictiva con el Perú que con el otro vecino al norte. Tal circunstancia llevó a que esa falta de solución territorial hacia el sur se constituyera en un factor de unidad para hacer frente al “adversario” que se había creado y ante el cual, así mismo, debía confrontar en tanto ente unitario, por encima de las diversidades y problemas coyunturales internos.

⁶² Ayala, Enrique, “La consigna de la unidad”, artículo aparecido en *El Comercio*, Quito, 1995.

⁶³ Espinosa, Carlos, “La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú”, en *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso-Ecuador, 1999, pág. 118.

Tanto parecería que es así que, una vez acordada la paz con el Perú en 1998, muchos analistas hablan de que desaparecido el “adversario”, esto es el vecino del sur, no existe más esa argamasa que contribuía a forjar y a consolidar la identidad nacional. Este factor unificador, esta suerte de pegamento de los fragmentos de la sociedad ecuatoriana, se había desvanecido y con ello se percibía una nueva era carente de elementos de cohesión interna. Era, por lo demás, caracterizada por una peligrosa profundización de los factores de ruptura tradicionales en la sociedad ecuatoriana, en particular, el regionalismo.

8. Reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro

Una de las decisiones más trascendentes y controvertidas tomadas por el presidente Durán Ballén en su mandato fue el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, cuya nulidad había proclamado el presidente Velasco Ibarra durante un discurso pronunciado en Riobamba en agosto de 1960. A pesar de las diferentes aproximaciones que la diplomacia ecuatoriana había tenido hacia el problema territorial desde la época del pronunciamiento de Velasco Ibarra, entre ellas la “transacción honrosa”, el “proceso de diálogo”, la “herida abierta” y finalmente el “arbitraje papal”, la declaratoria de nulidad —sustentada en vicios de consentimiento, empleo de la fuerza y en el contexto histórico—⁶⁴ seguía formalmente vigente. Ningún jefe de Estado o canciller había renunciado a esa reivindicación, convalidada en sus respectivos momentos por resoluciones del Congreso Nacional y por la Corte Suprema de Justicia, ni se había aventurado a modificarla, ya sea por convicción, por presión de la opinión pública o por inconveniencia política. Algunos se habían aproximado con actitudes o pronunciamientos a marginarla, pero nunca a contradecirla formalmente.

Esta vez, en plena conflagración bélica, Durán Ballén, durante una conferencia de prensa, reconoció oficial y públicamente la “vigencia” del Protocolo de Río de Janeiro, rompiendo una tradición de treinta y cinco años, y llamó a los garantes a intervenir directamente para resolver el conflicto. En su declaración el mandatario anunció, haciendo especial hincapié en los términos que utilizaba para que los conceptos quedaran suficientemente claros, lo que sigue:

⁶⁴ Se dice que la declaración del presidente fue un *improntus* resultante de la fogosidad de un discurso público y que, luego de pronunciado, encargó a su canciller José Ricardo Chiriboga Villagómez que busque los fundamentos jurídicos para sustentarla.

“El Consejo de Seguridad Nacional decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes del Protocolo de Río (sobre la situación en la frontera y para requerir su intervención), y cuidado que digo garantes, no digo amigos. He dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se lo reconoce sino como nulo, está **vigente** y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir nosotros”.⁶⁵

Con inteligencia y realismo, el antes citado Alejandro Suárez, uno de los diplomáticos ecuatorianos más versados en estas materias, sostiene lo siguiente al refutar que el Ecuador haya perdido territorio con la suscripción de los Acuerdos de Brasilia en 1998:

“... aunque no existe una clara diferencia entre reconocer la ‘vigencia’ de un contrato o convenio y su ‘validez’, lo que hizo nuestro país en la práctica —no podía hacer otra cosa— fue allanarse a la realidad indiscutible de que el Protocolo de Río era el marco dentro del cual tenía que resolverse el conflicto territorial con el Perú”.⁶⁶

Pero como toda decisión y más una tan trascendente como ésta, también tuvo sus matices y sus interpretaciones. Hubo comentaristas que le cuestionaron frontalmente y se opusieron a ella. Otros la criticaron duramente reclamando a Durán Ballén que hubiera hecho este reconocimiento sin haber recibido nada a cambio. Se dijo que lo había hecho forzado por las circunstancias y hasta que fue una muestra de debilidad. Difícil pronunciarse categóricamente en uno u otro sentido sin tener información y elementos de juicio veraces y suficientes. Yo, al menos, no dispongo de tal información. Creo, en todo caso, que era inevitable y hasta previsible, dadas las circunstancias, que tal declaración se produjera, aunque debió merecer algún reconocimiento concreto en reciprocidad por parte del Perú y un mayor compromiso de los países garantes.

El ex canciller ecuatoriano Julio Prado Vallejo, por ejemplo, manifestó, después de calificarla como “una lamentable improvisación diplomática”, que la declaración de Durán Ballén “significaba un desarme jurídico ecuatoriano sin reciprocidad del Perú y que consecuentemente debilitaba la posición negociadora del Ecuador en un álgido momento de enfrentamiento militar”.⁶⁷

Más duro aún fue el jurista Antonio Parra Gil, quien públicamente sostuvo que:

⁶⁵ Durán Ballén, Sixto, tomado de la conferencia de prensa ofrecida en la sede de Ciespal en Quito el 31 de enero de 1995. (Resaltado del autor).

⁶⁶ Suárez, Alejandro, “Los acuerdos de Paz con el Perú y la extensión territorial del Ecuador”, artículo aparecido en la revista AFESE N° 37, Quito, 2001, pág. 26.

⁶⁷ Prado Vallejo, Julio, *De la guerra a la paz, negociaciones del Alto Cenepa*, Quito, Ciespal, 2003, pág. 26.

“El gobierno de Durán Ballén ha abandonado la tradicional y patriótica tesis nacional respaldada en principios y normas del Derecho Internacional conforme a la cual el Protocolo de Río no tiene valor jurídico alguno por haber sido impuesto por la fuerza, y ha aceptado su vigencia, que no es otra cosa que admitir la efectividad jurídica de ese infame tratado, limitándose a considerarlo inejecutable. (...) Para el señor Durán Ballén o el Protocolo de Río no fue impuesto por la fuerza, como lo sostiene el Perú, o considera que la fuerza es un acto lícito para modificar o crear derechos y para solucionar las controversias internacionales”.⁶⁸

El reconocimiento formal de la vigencia del Protocolo fue efectivamente un factor político-diplomático que rompió el dique que el Ecuador había creado a través de los años con la intención —no siempre alcanzada— de fortalecer su posición negociadora. Pero hay que reconocer que, antes de que Durán Ballén lo hiciera pública y formalmente, otros altos funcionarios de otros gobiernos ya lo habían anticipado. El mismo Julio Prado Vallejo, por ejemplo, aunque en aparente contradicción con lo que sostendría años más tarde, lo había dicho paladinamente:

“Debemos reconocer que el Tratado de Río está vigente. No obstante el vicio de consentimiento que le afecta por haber sido impuesto por la fuerza. El Ecuador tiene que comprender que esta es una realidad jurídica que no está en sus manos modificarla y que, por lo tanto, tiene que actuar sobre ella porque condiciona inevitablemente la solución de la controversia”.⁶⁹

El ex presidente Osvaldo Hurtado, pragmático y realista, afirmó sin ambages que no había alternativa al reconocimiento de la vigencia si el Ecuador quería buscar, a través del diálogo, una solución a la controversia y por ello sostuvo que:

“El camino de la negociación (del problema territorial con el Perú) lleva consigo una consecuencia sobre lo que es necesario tomar conciencia: sólo será posible si las conversaciones se basan en el Protocolo de Río de Janeiro, lo que implica su reconocimiento implícito o explícito”.⁷⁰

Sin duda alguna, el reconocimiento facilitó la aproximación a los países garantes y la fijación de un marco jurídico en el cual negociar y con el cual hasta ese momento no se

⁶⁸ Parra Gil, Antonio, *El problema territorial con el Perú*, Guayaquil 1997, Tomo I pág. 109 y 110.

⁶⁹ Prado Vallejo, Julio, “La propuesta arbitral”, en *Ecuador-Perú. ¿Futuro de paz?*, Quito, Fundación El Comercio, 1995, pág. 92.

⁷⁰ Hurtado, Osvaldo, “En búsqueda de una solución”, en *Ecuador-Perú. ¿Futuro de paz?*, Quito, Fundación El Comercio, 1995, pág. 52.

contaba. Hurtado, quien ensayó la fórmula del “consenso” interno para abordar durante su mandato la solución del diferendo después del penoso conflicto de Paquisha, sabe muy bien de lo que habla y por tal razón sus palabras tienen un particular valor histórico.

El analista ecuatoriano Carlos Espinosa en un agudo estudio sobre la fase culminante de la solución de la controversia, esto es el proceso de Brasilia, atribuye el inicio de la negociación de paz Ecuador-Perú, aparte de la guerra del Cenepa de 1995, “a la aceptación del Protocolo de Río por el presidente del Ecuador Sixto Durán Ballén (1992-1996) durante ese conflicto”.⁷¹

Esta afirmación, acertada pero incompleta, me obliga a insistir en algo que he pretendido poner de manifiesto en páginas precedentes: el proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas nació con la propuesta del arbitraje papal realizada por el presidente Borja en septiembre de 1991, por la cual el Ecuador tomó la iniciativa diplomática, llevó al Perú a reconocer la existencia de un problema de fronteras y activó una dinámica política interna e internacional y de negociación que incluyó encuentros presidenciales en el exterior, las visitas de Fujimori a Quito y Bahía de Caráquez, la presentación de la Contrapropuesta Peruana. El conflicto del Cenepa fue, por su parte, el desencadenante fundamental de las negociaciones de paz, el acontecimiento que activó su etapa definitiva; pero el proceso de normalización de las relaciones bilaterales se había iniciado en 1991. Por su lado, el reconocimiento formal de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte de Durán Ballén fue, en cambio, aparte de fijar, como he señalado, el marco jurídico de la negociación y, por tanto, reconocer la participación como países garantes del Protocolo de Río, de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, factor esencial en la aceleración de ese proceso ya comenzado. De ahí que, como sugiere Espinosa, atribuir el origen del proceso, junto con la guerra, a la aceptación de la vigencia de dicho instrumento, me parece que deja de lado otros factores, entre ellos uno fundamental: la propuesta del arbitraje papal en 1991.

De cualquier forma, la guerra del Alto Cenepa, con la sangre derramada y el impacto económico negativo que tuvo, hizo tomar conciencia al Ecuador y al Perú, a sus gobiernos y opiniones públicas, así como a los países garantes, de que no se podía dilatar por más tiempo la celebración de negociaciones que condujeran a una paz segura y estable; que había que avanzar y que los garantes debían influir sobre el Ecuador y el Perú para que el proceso se instalara y concluyera lo más pronto posible. No hay duda de que la guerra del Cenepa favoreció en el Ecuador al fortalecimiento de la autoestima y del creciente sentimiento nacional de estar en capacidad para enfrentar con éxito al Perú, no

⁷¹ Espinosa, Carlos, “La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de Paz Ecuador-Perú”, estudio aparecido en *Ecuador-Perú; horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, 1999, pág. 115.

sólo en el campo militar, sino también en el campo diplomático. La guerra del Alto Cenepa forjó, también, un sentimiento de mayor unidad nacional, unidad nacional que se había percibido nítidamente ya con ocasión del planteamiento del arbitraje papal y durante los meses que siguieron a esa propuesta hasta que el manejo diplomático errático del gobierno de Durán Ballén la desaprovechó.

9. Los costos de la guerra del Alto Cenepa

De cualquier conflicto militar hay que lamentar, en primer lugar, la pérdida de vidas humanas y los heridos que traen lágrimas y soledad a sus familias y a la sociedad entera. Pero también hay una consecuencia nefasta para las condiciones de vida de la nación: el costo que tiene para la economía tanto en lo inmediato como en lo mediato. La destrucción de unidades de producción y por consiguiente de puestos de trabajo, de infraestructura productiva, el debilitamiento de la confianza e imagen en el exterior para promover el comercio y para la captación de inversiones, el obligado desvío de recursos para atender los requerimientos de la seguridad y la defensa, son, entre otras, consecuencias que afectan de manera inmediata y grave la economía de un país.

Para tener una idea más precisa de esas consecuencias económicas para el caso del conflicto ecuatoriano-peruano del Alto Cenepa, planteemos los costos desde cuatro perspectivas, siguiendo el estudio objetivo y técnico que hace el analista económico ecuatoriano Walter Spurrier Baquerizo: fiscal, balanza de pagos, crecimiento y crédito.⁷²

El costo fiscal alcanzó cifras consolidadas cercanas, según cálculos aproximados, a los 400 millones, equivalentes al 2,5 puntos del PIB.⁷³ La explicación que nos da Spurrier sobre la manera en que se manifestó este impacto es la siguiente:

- Buena parte de las inversiones previstas por el Fisco en infraestructura vial, hospitales, educación, etc. no pudo realizarse en razón de que los recursos presupuestados debieron destinarse a la defensa nacional.
- Parte de gastos o inversiones privadas se orientaron al pago de impuestos extraordinarios que fueron creados para solventar los gastos militares. Entre estos tributos deben

⁷² Spurrier Baquerizo, Walter, "Los costos del conflicto", en *Tiwintza*, Quito, El Conejo, 1995, pág. 49 y ss. Los comentarios de Spurrier son claros, precisos y objetivos y permiten tener una idea cabal de este aspecto del conflicto y por ello los cito.

⁷³ Alberto Acosta, en su *Breve historia económica del Ecuador*, fija en \$ 360 millones el costo del conflicto, aunque, a mi juicio, esa cifra se queda un poco corta de los costos finales.

citarse el del 2% adicional del valor de la matrícula de los vehículos y el equivalente a cuatro días de salarios de todos los empleados del país.

- A la época de su análisis, Spurrier ya advierte el riesgo del incremento de la inflación, que a esa fecha había bajado significativamente desde 1989 con la administración de Rodrigo Borja, como resultado del incremento de los gastos fiscales. No se equivocó, pues años más tarde el índice inflacionario aumentó, aunque no exclusivamente como consecuencia de la guerra, sino también a causa de otros factores.
- En lo relativo a la balanza de pagos, esto es la relación entre el egreso e ingreso de divisas a la economía, no resulta fácil llegar a hacer precisiones definitivas, pero sí algunas especulaciones próximas a la realidad. El propio carácter reservado de adquisiciones de material militar en el exterior y los gastos internos, fundamentalmente los vinculados a la movilización, no pueden ser muy precisos. Sin embargo, se estima que se tomaron \$ 250 millones netos de la reserva monetaria para gastos externos o armamento importado y \$ 150 millones de egresos fiscales para gastos internos. Pero aquí debe hacerse una observación adicional de gran importancia que atinadamente recoge Spurrier:

“Sin embargo —dice—, el daño (a la economía ecuatoriana) sería mayor, ya que a las divisas gastadas por razones del conflicto, hay que sumar el efecto que haya tenido el enfrentamiento en el Cóndor sobre el flujo de capitales hacia el país. (...) Como otros países de América Latina —añade—, el Ecuador está en un proceso de crecimiento económico fundamentado en los ingresos de capitales de corto plazo, los que han sido canalizados por la banca en su mayor parte al consumo de la población (....)”, por lo que a los \$ 250 millones “que constituyen el peso directo de la guerra sobre la balanza de pagos, debemos añadir otros \$ 200 millones de capitales de menos que no vendrán al país en 1995”.⁷⁴

- El efecto negativo de la guerra del Alto Cenepa desde la óptica del crecimiento económico también fue elevado. La tendencia de la tasa de crecimiento se encontraba al alza en el último año, esto es 1994, un 4,3%. Las estimaciones para el año 1995 eran que ésta llegase al 5% considerando los favorables índices macroeconómicos que reflejaba a la época la economía ecuatoriana. Entre otras causas los egresos de capital para la importación de armamento y la contracción de las inversiones de recursos externos por la desconfianza generada marcaron una aguda caída de esa tasa al 2,3%, esto es 2 puntos porcentuales del PIB. Esa misma inversión

⁷⁴ Spurrier Baquerizo, Walter, op. cit., pág. 50.

extranjera neta, según datos del Banco Central del Ecuador, cayó de \$ 531 millones registrados en 1994 a \$ 469 millones en 1995.

- En cuanto al impacto sobre el crédito ofrecido por el sistema bancario en la economía, las cifras fueron igualmente alarmantes. El retiro de fondos de los bancos, la disminución de las inversiones no solamente externas sino procedentes del ahorro interno, el decrecimiento de la producción y del consumo, llevaron a un aumento de las tasa de interés y a una menor disponibilidad de crédito. Siendo el crédito factor propulsor del aparato productivo, su crisis afectó seriamente la economía ecuatoriana y detuvo bruscamente el crecimiento que se percibía en el horizonte. Mucho se ha hablado de retiros masivos de capitales del sistema financiero ante la inminencia de un conflicto generalizado. Sin duda, algo habrá habido pero difícil será precisar cifras. Considerables sumas se refugiaron en el dólar y muchos dólares salieron al exterior. Otros se quedaron en el país, pero fuera del sistema financiero. En definitiva, el sistema crediticio sufrió una grave distorsión aunque, como lo anota el propio Spurrier, sus efectos no se prolongaron por mucho tiempo.

Esta mención a los costos de la guerra obedece a que, en mi criterio, el factor económico es fundamental tanto para desencadenar un conflicto como para constatar sus perniciosos efectos en cualquier sociedad, pero más aún en aquellas como la ecuatoriana o la peruana, que aún se hallan en proceso de desarrollo y que tienen que atender prioritariamente las necesidades básicas de sus pueblos antes que en hacer la guerra. Y, también hay que decirlo, entre esos factores desencadenantes están los inmorales y pingües beneficios de los vendedores y traficantes de armas que aprovechan y hasta provocan en algunos casos enfrentamientos militares, a fin de hacer su agosto sin importarles la sangre y el sufrimiento de familias y pueblos enteros.

CAPÍTULO 2

DE LA DECLARACIÓN DE PAZ DE ITAMARATY HASTA EL ACUERDO DE SANTIAGO

1. La paz de Itamaraty

Las gestiones diplomáticas para superar a través del diálogo el enfrentamiento militar comenzaron prácticamente al propio tiempo que se producían los incidentes, pero más por iniciativa ecuatoriana que por interés peruano. La Cancillería de Quito, a través de la Embajada en Lima, presentó ya el 12 de enero de 1995 una nota de protesta por “la violación de la soberanía nacional y la provocación de las fuerzas militares peruanas, ocurridas en los días 9 y 11 de ese mes”, según reza un documento oficial ecuatoriano. Y cuatro días más tarde hizo saber sobre su disposición a celebrar conversaciones con autoridades peruanas para adoptar medidas que impidieran la repetición de acontecimientos similares que pudieran afectar las relaciones entre los dos países, que aspiraba se mantuvieran dentro de un espíritu de buena vecindad y de convivencia pacífica. Esta manifestación del Ecuador no mereció respuesta del Perú. El Ecuador pensaba equivocadamente que éste sería un incidente fronterizo más —aunque serio— en las relaciones con su vecino.

Sin que la tensión en la frontera tuviera visos de disminuir —por el contrario, parecía por horas que el conflicto recrudecía—, se realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 23 de enero, la periódica reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Ésta fue ocasión propicia para que los cancilleres del Ecuador y el Perú conversaran sobre la situación imperante en la región fronteriza y se comprometieran a adoptar medidas para reducir las tensiones. Relata el ministro Galo Leoro lo acontecido en Santa Cruz durante su conversación con el canciller peruano Efraín Goldenberg, en los siguientes términos:

“En respuesta a mi requerimiento (formulado al Canciller peruano durante la reunión) de que, considerando la gravedad del conflicto que estaba cada día tomando cuerpo, interviniera ante su gobierno con el propósito de evitar esta situación y retornar a la posición previa de respeto al ‘status quo’ imperante en el área del Alto Cenepa, me manifestó que no estaba en su capacidad el poder, desde Bolivia, intervenir en alguna forma pero que lo haría a su retorno a Lima. Al llamarle telefónicamente desde Quito, al día siguiente, encontré que las gestiones realizadas no dieron resultado alguno, como podía juzgarse de su respuesta y más

aún cuando el 24 de enero se producían nuevas incursiones aéreas peruanas en el propio sector del Alto Cenepa y dos días después se desataba una agresión”.⁷⁵

El primer intento de encontrar una salida al conflicto a través de una negociación directa entre las partes resultó infructuoso. No tenía el Perú, o al menos ésas eran las señales, voluntad política de resolver el problema directamente y de manera inmediata a nivel diplomático antes de que éste adquiriera mayores dimensiones. La oportunidad ofrecida con motivo de la reunión de Santa Cruz lamentablemente no pudo ser aprovechada. Mucho se ha especulado sobre las razones de esta actitud. Se ha dicho que ya había una decisión planificada de escalar el conflicto por parte del Perú; que el ministro Goldenberg ya para esas fechas no disponía de influencia en el gobierno de Fujimori como para revertir esa decisión; que los sectores más radicales de las Fuerzas Armadas peruanas habían impuesto ya su criterio de resolver definitivamente por la fuerza el diferendo con el Ecuador; que no había una buena comunicación personal entre los dos cancilleres; en fin, cualquiera que sea la explicación, el hecho es que la divergencia tendía a agudizarse por lo que se hacía necesaria la intervención de uno o varios terceros.

Y precisamente en ese sentido se movió a continuación la diplomacia ecuatoriana: activar el más inmediato y directo mecanismo de carácter multilateral vinculante entre el Ecuador y el Perú, esto es la garantía prevista en el Tratado de Río de Janeiro de enero de 1942, cuya vigencia había ya reconocido. En efecto, el propio presidente de la República Sixto Durán Ballén convocó a los embajadores de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro para informarles sobre la gravedad de la situación y para solicitarles, por su intermedio, la intervención de sus gobiernos para que:

“... con descargo de las responsabilidades que tienen asumidas con respecto a la paz entre el Ecuador y el Perú en virtud del Protocolo de Río de Janeiro, procedieran a adoptar, con la urgencia que la ocasión exige, medidas oportunas y sobre todo eficaces para conjurar dicho bien advertido e inminente peligro”.⁷⁶

El llamado hecho por el Ecuador, ratificado formalmente por su Embajador en Brasilia el 25 de enero ante el ministro de Exteriores Luiz Felipe Lampreia, tuvo como respuesta un comunicado de los garantes esa misma fecha, por el cual: 1. instaban a las

⁷⁵ Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1994-1995*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Vol. II, pág. 10, nota de 29 de enero de 1995 dirigida por el representante permanente del Ecuador ante la OEA, Blasco Peñaherrera, al Presidente del Consejo Permanente.

⁷⁶ Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1994-1995*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, Vol. II, pág. 11.

partes al diálogo para evitar el incremento de las tensiones y para alcanzar una solución duradera al diferendo; y, 2. reiteraban el ofrecimiento de contribuir, “por los modos adecuados, a superar de forma expedita las fricciones generadas por la actual situación”. Ante el agravamiento de la situación en la frontera en las horas subsiguientes, los garantes emitieron una nueva declaración el 27 de enero en la cual, aparte de “deplorar” el agravamiento de la situación, “resaltaron la necesidad de una pronta cesación de cualquier actividad militar”, “encarecieron (a las partes) la absoluta urgencia de la separación de fuerzas, así como para evitar la ocurrencia de enfrentamientos”, y “se pusieron a disposición de las partes para constituir de inmediato una misión compuesta de representantes de cada país garante, destinada a cooperar con los representantes de Ecuador y Perú para la plena realización de su reiterada disposición de concurrir para la superación de la situación”.

Los pronunciamientos de los garantes reflejaban la preocupación que tenían sobre lo que acontecía en el terreno, que no dejaba de agravarse, y su voluntad cada vez más evidente de involucrarse activamente en la solución del conflicto una vez que el Ecuador había legitimado su intervención con el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro. Todo ello consultado y articulado a altos niveles diplomáticos de las cancillerías de los países garantes, bajo la eficaz coordinación de Itamaraty.

1.1. Gestiones diplomáticas ante la ONU y la OEA

De manera concomitante a las gestiones diplomáticas desplegadas en el marco del Protocolo de Río de Janeiro, el gobierno ecuatoriano también acudió ante la ONU y ante la OEA. Las gestiones ante otros frentes internacionales susceptibles de intervenir eran cada vez más necesarias en tanto se degradaba aún más el conflicto. Bajo tal consideración no desestimó ningún mecanismo multilateral.

La intervención de las Naciones Unidas a lo largo de su historia, respecto de la controversia territorial ecuatoriano-peruana, ha sido motivo de constante debate y polémica, al menos del lado del Ecuador. Muchos especialistas, políticos, periodistas y opinión pública en general habían cuestionado a la diplomacia ecuatoriana por no haber acudido con mayor empeño y decisión al organismo mundial para que interviniera con el propósito de encontrar una solución al conflicto. Sectores nacionalistas radicales demandaban inclusive la directa implicación del Consejo de Seguridad, sin considerar el contexto internacional tan poco propicio ni el marco jurídico internacional. Habían acusado también de pasividad a la propia ONU a la hora de interesarse en el asunto cuya magnitud —así lo consideraban— no alteraba la seguridad y la paz internacionales en una escala suficiente para justificar su intervención directa. Esas percepciones

estaban doblemente equivocadas. Por un lado, el Ecuador, de conformidad con el propio sistema de Naciones Unidas, debía poner a consideración primero del organismo regional, esto es la OEA, para que la controversia fuera resuelta a ese nivel, antes de someterla al organismo mundial. Y por otro y por sobre todo, el Ecuador, no obstante la anterior disposición y considerando que por encima estaba el interés nacional, sí se había dirigido a la organización mundial en otras ocasiones en las cuales un enfrentamiento militar se había producido, como en el caso de la guerra de Paquisha, pero la gestión había sido bloqueada por el Perú y el desinterés de la propia ONU había sido manifiesto.

En este caso, como en anteriores con otros ministros de Relaciones Exteriores en situaciones similares, el canciller Galo Leoro solicitó, el 27 de enero de 1995, al Secretario General de la ONU que trasladara a conocimiento del Consejo de Seguridad “la agresión de la que estaba siendo víctima el Ecuador (...) para que dicho órgano adoptara las medidas previstas para situaciones como ésta en el Programa de Paz del propio Secretario General”. El pedido era concreto y conforme a los propósitos de asegurar la paz y la seguridad internacionales invocados por la Carta de las Naciones Unidas. Los países miembros del Consejo fueron también de manera directa informados por el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano sobre los acontecimientos. Lamentablemente, una vez más la reacción no tuvo ni el nivel ni la relevancia que debía tener y que el Ecuador esperaba de la comunidad internacional.

En efecto, el Secretario General ante este requerimiento se limitó a emitir un escueto comunicado de prensa, eso sí al día siguiente del planteamiento formulado por el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano. En el documento se manifestaba “gravemente preocupado por la actual tensión entre el Ecuador y el Perú” e informaba que “seguía con atención la evolución del conflicto”. Por lo demás, solamente “aplaudía” los esfuerzos realizados por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y por el Secretario General de la OEA, aunque se manifestaba “listo a proporcionar cualquier ayuda para que los dos países, así como aquellos que les están ayudando, puedan resolver este problema de larga duración”. Nada más. Ningún compromiso de llevar al Consejo de Seguridad el asunto ni de involucrar a la organización directamente en él. Ningún condicionamiento para una eventual intervención. Un simple y burocrático texto intrascendente.

Hay que decir que el gobierno del Perú, como era previsible, pero en todo caso con posterioridad al requerimiento ecuatoriano, hizo llegar también al Consejo de Seguridad su versión de los hechos reiterando su tradicional posición de respeto al Protocolo de Río de Janeiro y su tesis de la inexistencia de la controversia territorial con el Ecuador. Como era de suponer, describía que los acontecimientos ocurridos en la frontera eran resultado de supuestas incursiones ecuatorianas a su territorio y que éstas debieron

ser repelidas por fuerzas militares peruanas. Como consecuencia de su argumentación se oponía a cualquier intervención del organismo mundial.

El documento hecho público por el Secretario General, que conviene analizar por ser el único pronunciamiento oficial de la organización durante el conflicto, reflejaba la que ya se había vuelto usual posición de las Naciones Unidas respecto de la controversia:

1. Como no podía ser de otra manera, aunque en lenguaje diplomático tradicional y poco expresivo, a la ONU le preocupaba “gravemente” la situación de tensión bélica existente entre dos países miembros de las Organización y seguía con interés los acontecimientos (era lo menos que podía decir).
2. Reconocía que los “esfuerzos” para encontrar una salida a la crisis se concentraban fundamentalmente en los países garantes, esto es dentro del marco jurídico que vinculaba a las partes: el Protocolo de Río de Janeiro.
3. Al mencionar las gestiones del Secretario General de la OEA, advertía ya la intervención del organismo regional como previa a una eventual participación del organismo mundial.
4. No descartaba, por último y de manera general, simplemente “ayudar a los dos países” para resolver la disputa sin hacer precisión alguna sobre los alcances y mecanismos para hacer efectiva esa ayuda.

En la medida en que se fueron agravando los enfrentamientos bélicos los primeros días de febrero de 1995, el gobierno ecuatoriano continuó informando sobre la situación al Presidente del Consejo de Seguridad, al Secretario General y a los países miembros del Consejo. El presidente de la República encargado Alberto Dahik debió dirigirse al secretario general de la ONU para advertirle sobre la intensificación de los combates y en demanda de que “intervenga en este grave problema entre dos países miembros de la organización y para que realice las gestiones y adopte las medidas que estime más convenientes para restablecer la paz y detener una agresión que viola los principios y normas de la Carta de las Naciones Unidas”.

No hubo otra reacción de la organización mundial al conflicto ecuatoriano-peruano del Alto Cenepa, a pesar de la insistencia del gobierno de Quito y de la escalada en la confrontación militar que siguió los días subsiguientes. La confrontación seguía produciendo bajas, se corría el riesgo de una generalización del conflicto y los daños materiales eran ya considerables. Y la ONU impasible.

Como correspondía, la diplomacia ecuatoriana activó también los mecanismos previstos por la carta de la OEA. La decisión de intervenir por parte de la organización regional se vio favorecida y estimulada por la amplia difusión de prensa internacional que tenían los enfrentamientos en la frontera.

El secretario general de la OEA, el ex presidente colombiano César Gaviria, tomó la iniciativa de visitar personalmente Quito y Lima el día 28 de enero para entrevistarse

con los presidentes de los dos países, con el propósito de “buscar mecanismos que pongan fin a las hostilidades que se han desarrollado en la frontera Amazónica entre Ecuador y Perú”, según manifestó. Esta intervención fue calificada por la propia OEA como “una misión de buenos oficios”, al tiempo que la propia organización anunciaba su confianza en que los “instrumentos de solución de conflictos que se encuentran en marcha y que tienen como principal protagonista al llamado Grupo de Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, tengan buen suceso”. Nada más.

Paralelamente al anuncio de su visita, el secretario general César Gaviria hizo, a través de un comunicado hecho público en Washington, un llamado a los dos países a “reabrir los canales de comunicación y diálogo para poner fin a las tensiones que se han presentado en los últimos días” y respaldaba la declaración emitida por los países garantes en lo relativo a la necesidad de que se impusiera una solución pacífica a la divergencia. Solamente buenos deseos.

Por lo demás, Gaviria puso de manifiesto a los gobiernos de las partes contendientes su disposición para cooperar de manera “activa” —según su propia expresión— para preservar la paz ecuatoriano-peruana e informó que se mantendría en contacto con el Presidente del Consejo Permanente de la OEA “con miras a estudiar la posibilidad de que éste convoque una reunión de sus miembros si fuese recomendable o necesario”. En la práctica, ningún compromiso formal de convocar al Consejo Permanente, sino simplemente “estudiar la posibilidad” de hacerlo.

Sin perjuicio de estos pronunciamientos del Secretario General, el Ecuador solicitó directamente al Presidente del Consejo que convocase a una sesión extraordinaria con el propósito de informar sobre el agravamiento de los enfrentamientos militares en la frontera. Era intención ecuatoriana, además, que el Presidente del Consejo convocara, de conformidad con los artículos 60 y 61 de la Carta de la OEA a una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la región “con el objeto de que adopte las medidas necesarias para restablecer la paz y la tranquilidad que han sido quebrantadas en violación de la soberanía o integridad territorial del Ecuador”.⁷⁷

El requerimiento directo hecho por el Ecuador hacía hincapié en que era “indispensable” el inmediato cese del fuego y recordaba que había aceptado ya que los países garantes constituyeran una comisión para que, junto con las partes, buscaran mecanismos para la superación del conflicto. Es decir que había una disposición abierta y constructiva por parte del Ecuador para detener el enfrentamiento, a través de una fórmula expedita y pragmática que ya se había probado eficaz en situaciones anteriores.

⁷⁷ Nota de 29 de enero de 1995 dirigida por el representante permanente del Ecuador ante la OEA, Blasco Peñaherrera, al Presidente del Consejo Permanente.

El 28 de enero Gaviria llegó a Quito para reunirse con el presidente Durán Ballén. En el encuentro participaron el canciller Galo Leoro, el vicedecano Marcelo Fernández de Córdoba y máximas autoridades militares. Recibió información pormenorizada de la situación y, de labios del propio Presidente de la República, la ratificación ecuatoriana formal en aceptar el cese del fuego inmediato y la constitución de una misión de observadores militares de los países garantes para que actuaran en calidad de tales en la zona en conflicto. El Secretario de la OEA viajó el mismo día a Lima para transmitir la propuesta ecuatoriana al presidente Fujimori y a sus más altos colaboradores. La respuesta del Perú fue negativa. Gaviria regresó nuevamente a Quito y planteó una fórmula propia que implicaba un compromiso de “cese de fuego tácito junto con el retiro de los efectivos militares” de ambos países. La propuesta difícilmente podía ser satisfactoria y fue rechazada por las partes. La intervención directa del titular de la OEA terminó en un fracaso.

El siguiente pronunciamiento de la organización regional, siempre tibia y recelosa, fue el 30 de enero a través de una resolución del Consejo Permanente reunido a instancias del Ecuador. En tal declaración que expresaba “su profunda preocupación por las circunstancias que perturban la amistad y la solidaridad de dos pueblos hermanos y en tal sentido exhortar a los gobiernos de Ecuador y Perú al cese inmediato de hostilidades”. Reconocía, no obstante, las gestiones aún sin éxito hechas por los garantes del Protocolo de Río de Janeiro para obtener la suspensión de los combates. Además, expresaba su decisión de convocar a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para tratar la situación fronteriza entre el Ecuador y el Perú y facultaba al Presidente del Consejo Permanente a fijar la fecha en función de las circunstancias y de las gestiones que se llevasen a cabo. Esta última disposición, que podía interpretarse como relevante y proactiva, dejaba en la práctica sin sustento jurídico la posibilidad de una Reunión de Consulta inmediata, puesto que no fijaba ninguna fecha y depositaba en la Presidencia del Consejo la decisión de hacerlo. Nuevamente la organización regional adoptaba una postura cómoda, retórica y de no involucramiento directo en la solución de un problema fronterizo de la región a instancias de las presiones de una de las partes, la más fuerte, el Perú.

1.2. Otras gestiones diplomáticas, unidad interna y continuación de los combates

Mientras estos y otros esfuerzos diplomáticos se sucedían en las capitales del Ecuador y del Perú, en la frontera seguían los combates. Reportes del Ministerio de Defensa en Quito informaban de incursiones peruanas por tierra en la zona del conflicto y por aire en el sur en el sector de la frontera en la provincia ecuatoriana de El Oro. El

riesgo de una generalización de la guerra se acrecentaba coincidiendo con el 29 de enero, aniversario de la fecha en que se firmó el Protocolo de Río de Janeiro. Fecha tradicionalmente conflictiva sobre todo en el Ecuador, en la que afloraban los sentimientos nacionalistas y se conmemoraba el despojo territorial consagrado en 1942 con manifestaciones públicas tanto en la prensa como en las calles. La situación exigía más que nunca una mayor preocupación internacional y una mayor cohesión y unidad interna.

En efecto, en horas pudo percibirse una voluntad más firme y decidida por parte de los representantes de los países garantes para encontrar un camino para la solución al conflicto. Propusieron, a través de su coordinador, Brasil, convocar a una reunión el 31 de enero en Río de Janeiro “en el contexto jurídico del Protocolo de Río de Janeiro” para que a través del diálogo se pudiera lograr la “pronta suspensión de las operaciones militares en el área”. Con tal propósito invitaron a participar a representantes del Ecuador y del Perú. Después de que el Ecuador aceptara participar en la reunión, fue designado para presidir la delegación ecuatoriana el vicescanciller Marcelo Fernández de Córdoba. Se sumó el embajador Alfredo Luna Tobar y, por supuesto, el embajador del Ecuador en Brasilia César Valdivieso Chiriboga. Por su lado el Perú, que también aceptó intervenir, nombró igualmente a su viceministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ponce Vivanco, casualmente antiguo embajador en Quito, como jefe de su delegación.

A partir del 31 de enero, primero en Río de Janeiro y luego en Brasilia, se desarrollaron incesantes, difíciles y hasta angustiosas reuniones de negociación entre las delegaciones ecuatoriana y peruana bajo los auspicios y en algunos momentos hasta inducidas por los representantes de los países garantes. Hubo propuestas de avenimiento transmitidas por su coordinador, contrapropuestas de las partes, consultas a las capitales, bloqueos, ultimátums, principios de acuerdo pero, en resumen, durante los primeros cuatro días, ningún avance concreto.⁷⁸

En lo que tiene que ver con el frente interno, se había producido —ya lo he destacado antes— en todo el Ecuador una reacción unánime de apoyo al gobierno, a las Fuerzas Armadas que combatían en la frontera y a los representantes diplomáticos que negociaban en Brasil. No era sorprendente una reacción unánime de esta naturaleza. Tal como lo he destacado, la divergencia ecuatoriano-peruana era un incuestionado factor de unión y hasta de identidad entre los ecuatorianos por encima de divergencias políticas,

⁷⁸ Sobre las circunstancias y hasta peripecias sufridas durante la compleja negociación de Río y de Brasilia, resulta útil revisar la obra ya citada de Marcelo Fernández de Córdoba, protagonista de este capítulo clave en el proceso y que relata con detalle las presiones, desafíos y circunstancias. Fernández de Córdoba, Marcelo, *Itamaraty, seiscientos veintisiete días por la paz*, Quito, 1998.

sociales, regionales y hasta económicas. Pruebas había en la historia de que, en situaciones de emergencia que afectaban a la soberanía, el pueblo había reaccionado unido, generoso y valiente para apoyar a sus soldados y a sus líderes políticos. Durante la agresión del Perú del 41 y 42, en la guerra de Paquisha, en otros incidentes fronterizos menores, se había dado siempre una reacción de unidad cívica a lo largo del país. Y ésta no era la excepción, la unidad de la opinión pública era total.

Una manifestación de este ambiente de unidad y patriotismo que prevalecía en todo el país pudo verse precisamente en el ámbito político. El presidente Durán Ballén —ya lo he reseñado— tomó la iniciativa de invitar a los ex presidentes y vicepresidentes de la República a una reunión para informarles de la situación y requerir su apoyo para enfrentar la emergencia. La respuesta no pudo ser más alentadora. Pudo verse en el Palacio de Carondelet la inusual escena en un país de confrontaciones políticas prácticamente irreconciliables como el Ecuador, de encontrar juntos a León Febres Cordero, Rodrigo Borja, Osvaldo Hurtado, León Roldós, Jorge Zabala,⁷⁹ entre otros, acérrimos adversarios políticos algunos, pero unidos para ofrecer un mensaje de unidad ante el pueblo ecuatoriano.

Del mismo modo, articulistas y comentaristas de medios de comunicación respaldaban sin fisuras la gestión del gobierno y de sus Fuerzas Armadas. Hasta la prensa escrita, que tan crítica con Durán Ballén se había mostrado desde meses atrás, a propósito de su política económica y de diversos casos de corrupción, apoyó de manera incondicional los pasos que se habían dado para resolver el conflicto. Otros sectores civiles como sindicatos, organizaciones sociales y empresarios, así mismo, se solidarizaban con el mismo espíritu. El frente interno se encontraba plenamente consolidado.

Mientras tanto, en la frontera seguían los enfrentamientos. Pasaban las horas y los días y las negociaciones diplomáticas para llegar a concretar un cese de hostilidades no encontraban salida en las conversaciones en Brasilia y Río de Janeiro a nivel de vicescancilleres. Esta situación de estancamiento llevó al presidente Durán Ballén, dentro de una urgente estrategia para exponer la realidad que se vivía en el terreno y difundir la justicia de la causa del Ecuador en el exterior y para lograr el cese de hostilidades, a tomar en horas una decisión audaz en términos diplomáticos pero pragmática: entrevistarse personalmente y de inmediato con los jefes de Estado de Argentina, Brasil y Chile para exponerles la posición ecuatoriana, ratificarles su vocación pacifista y comprometerles en una participación más activa para resolver el conflicto.

Con tal propósito el Mandatario ecuatoriano resolvió realizar un viaje relámpago, del

⁷⁹ Recuérdese que Blasco Peñaherrera, otro ex vicepresidente se encontraba precisamente en Washington ejerciendo las funciones de Embajador Delegado Permanente del Ecuador ante la OEA, desempeñando un rol importante en la defensa del país.

5 al 7 de febrero, para visitar a sus homólogos Cardoso, Menem y Frei, en ese orden. Su decisión fue recibida con sorpresa y algo de escepticismo por algunos observadores locales por lo inesperado y, probablemente, se decía inútil de la gestión. Sin embargo, la reacción de la opinión pública en general respecto de la decisión y sus resultados, por el contrario, fue positiva. El propio Presidente de la República con este gesto se involucraba directamente, por encima de sus cancilleres, en su afán por alcanzar la paz y retomaba la iniciativa ante la opinión pública nacional e internacional. Era Durán Ballén, el jefe de Estado, quien asumía una grave responsabilidad, tan incierta como arriesgada. Pero los pueblos gustan de esos gestos audaces de sus líderes, les siguen y apoyan. Era, en todo caso, una demostración adicional y al más alto nivel de que el Ecuador no escatimaba esfuerzo alguno para restablecer la paz.

La decisión de visitar a los presidentes de los países garantes constituía, por lo demás, un reconocimiento aún más ostensible, por parte del Jefe de Estado ecuatoriano, de su proclamación formulada días atrás sobre la aceptación de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y del rol que según ese instrumento estaban llamados a cumplir Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos que tan dejados de lado habían sido por parte del Ecuador, después de que fuera unilateralmente declarada la nulidad de ese instrumento. Casi podía considerarse como una forma de resarcimiento a estos países por la política ecuatoriana en esta materia.

La primera etapa del viaje fue Brasilia. La reunión de Durán Ballén con el presidente Cardoso se celebró en la noche del domingo 5 de febrero en el Palacio de La Alvorada y a ella asistieron el ministro de Relaciones Exteriores Lampreia, el viceministro Do Rego Barros, el vicescanciller ecuatoriano Marcelo Fernández de Córdoba y el embajador en Brasilia César Valdivieso. Al siguiente día, temprano por la mañana, el Presidente y su comitiva se desplazaron a Buenos Aires donde fueron recibidos después del mediodía por el presidente Menem y por su canciller Guido Di Tella en la Casa Rosada. El periplo continuó el mismo día 6 a Santiago para entrevistarse con el presidente Frei y su ministro José Miguel Insulza en el Palacio Presidencial de La Moneda. En setenta y dos horas cumplió una gira relámpago, cuyos resultados fueron alentadores y, sobre todo, permitieron al Ecuador fortalecer su posición ante los garantes en momentos cruciales para restablecer la paz.

En sus conversaciones con sus homólogos, Durán Ballén ratificó la vocación de paz que animaba al Ecuador, a pesar de los ataques a que estaban siendo sometidos los destacamentos ecuatorianos en la frontera, y demandó la intervención de los garantes para alcanzar el alto al fuego, la separación de las fuerzas y la desmilitarización de la zona. Hizo un recuento de la situación y de las causas que habían llevado al conflicto para desvirtuar las informaciones difundidas por el Perú, a través de las cuales se había “pretendido presentar al Ecuador como agresor e invasor”. Profundizó en la posición ecuatoriana sobre el fondo

de la divergencia territorial, esto es, “la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y el consiguiente derecho del Ecuador al territorio no delimitado, escenario de la agresión que sufría”.⁸⁰

¿En qué medida el viaje presidencial influyó en la firma del documento que obligó a las partes a pactar un cese de hostilidades? Difícil decirlo, pero no cabe duda de que fue un factor motivador: elevó al más alto nivel político la preocupación del Ecuador sobre lo que acontecía en la zona fronteriza y sobre la propia y global controversia territorial; involucró personalmente a los presidentes de los países garantes y retomó la iniciativa diplomática respecto del Perú. Sin duda también fue un golpe de efecto frente a las opiniones públicas interna e internacional.

1.3. La Declaración de Paz de Itamaraty

Después de múltiples dilatorias, propuestas y modificaciones de última hora al texto, desmentidos de ambos lados, exigencias, presiones de los países garantes, el Ecuador y el Perú, a través de sus delegaciones acreditadas y reunidas en Brasilia, llegaron a un acuerdo, a fin de establecer el cese de las hostilidades y pactar finalmente la paz.

Efectivamente, a tempranas horas de la madrugada del 17 de febrero de 1995, se suscribió finalmente la denominada Declaración de Paz de Itamaraty entre el Ecuador y el Perú. El documento fue firmado por los vicecancilleres de los dos países y por sus homólogos de los garantes. Su texto decía así:

“En la reunión de Alto Nivel Diplomático de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú, en representación de sus gobiernos, confirman el cese de hostilidades entre Ecuador y Perú, por los dos gobiernos, a partir de las doce horas del 14 de febrero. Para consolidar el Acuerdo de cese del fuego, y a fin de evitar nuevas confrontaciones que alteren las relaciones de paz, amistad y buena vecindad entre Ecuador y Perú, las dos partes convienen:

1. Aceptar complacidas el ofrecimiento de los países garantes para el envío de una misión de observadores, a fin de velar por la estricta aplicación de los compromisos señalados en los numerales 2, 3 y 5 del presente acuerdo. Las partes solicitan que el plazo de la misión sea inicialmente de noventa días, pudiendo ser extendido en caso necesario, para lo que las partes y los países garantes harán oportunamente los arreglos pertinentes. La misión de observadores de los países garantes empezará su trabajo al producirse la suspensión de

⁸⁰ Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1994-1995*, op. cit., vol. II, pág. 23.

las operaciones militares. Las partes se comprometen a proveer el apoyo y las facilidades necesarias para que la misión de observadores pueda ejercer sus funciones y para asegurar la integridad física de sus miembros, lo que oportunamente será objeto de una 'definición de procedimientos' entre las partes y los países garantes. Así mismo, las partes se comprometen a designar de inmediato a las autoridades militares que servirán de enlace con la misión de observadores.

2. Separar inmediata y simultáneamente todas las tropas de los dos países comprometidas en los enfrentamientos, a fin de eliminar cualquier riesgo de reanudación de las hostilidades, con prioridad en el caso de las fuerzas que están en contacto directo. En ese sentido, las tropas de Ecuador se concentrarán en el puesto de Coangos (03° 29' 40.9" S / 78° 13' 49.67" W) y las del Perú en el P.V. 1- Puesto de Vigilancia N° 1 (03° 32' 00" S / 78° 17' 49" W) comprometiéndose a no efectuar desplazamientos militares en el área de enfrentamiento. Dada la importancia de este compromiso, las partes aseguran que la misión de observadores tendrá las condiciones para verificar su cumplimiento. El proceso de separación de fuerzas se hará con la supervisión de los países garantes. La misión de observadores instalará centros de operaciones en los puntos considerados de mayor tensión, como es el caso de Tiwintza y Base Sur.

3. Solicitar a la misión de observadores de los países garantes que, en el marco del cumplimiento de lo estipulado en el numeral anterior, recomiende a los gobiernos de Ecuador y Perú un área a ser totalmente desmilitarizada, en cuya determinación se tendrán debidamente en cuenta las garantías necesarias para la seguridad de las zonas vecinas de ambos países.

4. Dejar constancia que las referencias geográficas del numeral 2) tendrán efecto solamente en la aplicación del citado proceso de desmilitarización y separación de fuerzas.

5. Iniciar de inmediato, como medida de fomento de confianza, en las zonas fronterizas no comprometidas directamente en los enfrentamientos y con la supervisión de los países garantes, una desmovilización gradual y recíproca, con el retorno a sus guarniciones y bases de las unidades desplegadas en las operaciones militares.

6. Iniciar conversaciones —en el contexto del párrafo 4 de la comunicación dirigida a los gobiernos del Ecuador y Perú por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro el 27 de enero de 1995— para encontrar una solución a los *impases* subsistentes, tan pronto se cumplan los puntos anteriores y se establezca un clima de distensión y amistad entre los dos países”.

En el documento constaban, al pie, las firmas de los representantes del Ecuador y el Perú, los vicescancilleres Marcelo Fernández de Córdoba y Eduardo Ponce Vivanco, respectivamente, y por los representantes de los países garantes Juan José Uranga, de Argentina, Sebastião do Rego Barros, de Brasil, Fabio Vío Ugarte, de Chile, y Melvyn Levitsky, de Estados Unidos.

1.3.1. Análisis de la Declaración de Paz

La Declaración de Paz de Itamaraty, que constituye pieza fundamental en el sendero que nos llevaría a una solución definitiva de la controversia ecuatoriano-peruana y en el proceso global de normalización de las relaciones entre los dos países, que seguiría más tarde, merece ser comentada con mayor detenimiento en sus alcances y contenido.

1. El documento de Itamaraty es vinculante y compromete no sólo, por supuesto, a las partes en su cumplimiento de buena fe, sino también a los garantes en lo que es de su competencia. Esta circunstancia debe ser destacada. El carácter de cosignatarios por parte de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos les obliga a cumplir con sus responsabilidades y a hacer cumplir lo acordado por el Ecuador y el Perú en la Declaración de Paz. Y, téngase claro, no exclusivamente en asegurar la paz quebrantada, sino en auspiciar las conversaciones tendientes a resolver los “*impases* subsistentes” —léase “divergencia limítrofe”— entre las partes, conforme el numeral 6) de la Declaración. Todo ello, conviene subrayar, en su calidad de garantes del Protocolo de Río de Janeiro que les obligaba a gestionar su ejecución hasta la demarcación definitiva de la frontera de conformidad con los artículos V, VII y IX.
2. El valor capital de la Declaración, qué duda cabe, fue asegurar el cese de hostilidades y la restauración de la paz entre los dos países, así como evitar que se produjera una escalada del conflicto que podía, dada la gravedad de la situación, generalizarse con consecuencias aún más peligrosas en todos los campos y para ambas partes.
3. El mecanismo escogido con el propósito de obtener ese cese de hostilidades fue el de enviar una misión de observadores militares de los países garantes, conocida a partir de entonces como MOMEPE, siglas que corresponden a Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú. La presencia de representantes extranjeros en la zona del conflicto constituía una garantía del compromiso de las partes en cumplir los compromisos asumidos por ellas en Brasilia en lo concerniente a la verificación del cese del fuego, la separación inmediata y simultánea de tropas, el establecimiento de una zona desmilitarizada y la desmovilización gradual y recíproca de fuerzas.
4. Adicionalmente a que, bajo ese procedimiento de verificación, las partes se obligaron de manera formal a respetar el cese de hostilidades, separar las fuerzas involucradas en el conflicto, desmovilizar los efectivos y establecer una zona desmilitarizada, el Ecuador y el Perú asumieron también el compromiso de iniciar conversaciones para encontrar una solución de las divergencias existentes. Ello implicaba el reconocimiento formal de entrar en negociaciones para resolver el fondo de la controversia territorial que por décadas había separado a los dos países. Es un reconocimiento histórico, por parte del Perú, de su disposición a “negociar” o “conversar”, como se quiera, sobre el principal tema de la relación bilateral que había sido soslayado desde 1942.

5. La fijación de coordenadas geográficas para la separación de tropas y su concentración en los destacamentos respectivos, conforme el numeral 2) de la Declaración, no prejuizaba respecto de la posición que las partes tenían sobre la divergencia limítrofe. Esta precisión resultaba esencial para dejar a salvo las reivindicaciones tradicionalmente hechas por el Ecuador y que debían ser conocidas y resueltas no al calor de un conflicto armado, sino en el contexto del proceso de conversaciones que debía iniciarse al tenor del punto 6) antes mencionado, “tan pronto (...) se establezca un clima de distensión y amistad entre los dos países”.
6. Se ha criticado —probablemente con razón— que la declaración “guarda silencio sobre la situación prebélica”, cuando en la solución de conflictos internacionales “la norma tradicional es la de mantener el *statu quo antebellum* como base de la negociación”.⁸¹ Nada se dice, en verdad, sobre la situación preexistente al inicio de las hostilidades. El Ecuador, si bien en un sector no delimitado, se encontraba efectivamente en posesión desde años atrás de los destacamentos en conflicto y, por consiguiente, de las zonas de ocupación, y de ello no se deja constancia en el documento.

Pero al margen de cuestionamientos subjetivos —y en muchos casos apasionados— que puedan hacerse sobre el contenido de la Declaración de Paz de Itamaraty, este documento fue un digno corolario diplomático a la gesta militar del Alto Cenepa, en la cual las Fuerzas Armadas escribieron una brillante página en la historia del Ecuador. La diplomacia ecuatoriana en su conjunto, con el canciller Leoro a la cabeza, y la Delegación Negociadora en Brasil, tuvieron una destacada actuación. Hubo tras de ella un país unido, autoridades decididas, un frente militar profesional y eficiente, una opinión pública confiada y convencida en las instituciones responsables de defender la soberanía nacional.

Este resultado fue reconocido por la prensa ecuatoriana, por especialistas e inclusive por políticos de sectores de oposición. El principal editorial del diario *El Comercio* de Quito, del 17 de febrero, hizo hincapié, al comentar el resultado de la reunión de Brasilia, en el “paso positivo” hacia la paz dado con la suscripción de la Declaración de Itamaraty, sobre la base de un “funcionamiento apropiado” de la diplomacia ecuatoriana. Y añadía: “La representación diplomática del Ecuador en Brasilia fue firme y oportuna para negociar el acuerdo”. El mismo diario fue aún más explícito y hasta elogioso dos días más tarde cuando expresó que “La diplomacia (ecuatoriana) marcó puntos (...) porque el Ecuador no salió mal librado en Brasilia. Sus gestiones diplomáticas fueron rápidas. Ese punto sorprendió, al parecer, al Perú acostumbrado a llevar la delantera en estas lides”. Calificó la posición de la delegación y del gobierno como “clara y sin dubitaciones”. Y concluyó: “el Ecuador logró imponer un cese al fuego y una negociación diplomática como había preconizado al comienzo”.

⁸¹ Prado Vallejo, Julio, *De la guerra a la paz, negociaciones del Alto Cenepa*, Quito, Ciespal, 2003, pág. 45.

La tónica de otros medios de comunicación del país fue similar, aunque con ciertos matices. La unanimidad se hacía de todas maneras en cuanto a congratularse de que se había logrado un acuerdo negociado y no impuesto de cese del fuego.

Por el contrario, del lado peruano, el documento fue recibido con acerbos críticas. Comentaristas, medios de comunicación y políticos, calificaron con duros adjetivos el acuerdo del 17 de febrero. *La República*, en su edición del 23 de febrero, acusaba a Fujimori de “ser el responsable que dejó abierta la puerta de nuestra casa”, en alusión a la frontera, y de haber tenido “tolerancia diplomática con el Ecuador y de haber suscrito la Declaración de Paz de Itamaraty, porque abdicó de afirmar la soberanía peruana sobre sus territorios o porque entregó al Ecuador —en ese documento— la noción de *impases* subsistentes”. Inclusive llegó a sostener que “el Ecuador confirmó en la mesa de negociaciones sus avances en el campo militar y arrancó al Perú un triunfo diplomático absoluto en el Palacio de Itamaraty”. Su adversario político Javier Pérez de Cuéllar, ex secretario general de las Naciones Unidas, criticó al presidente Fujimori por haber hecho “una concesión indebida al Ecuador al firmar la Declaración de Paz, pese a que soldados ecuatorianos permanecen aún en territorio peruano. El Perú no debió firmar la paz hasta estar seguro de que no había ningún soldado en su territorio”. Y categóricamente sostuvo que “la falta de precisión en el documento favorece a la parte ecuatoriana”.⁸²

Cabe señalar que conjuntamente con la Declaración de Paz, los representantes de los países garantes emitieron un comunicado, que fue leído en la misma ceremonia por el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, con el objeto de fijar la posición de la garantía respecto del acuerdo al que habían llegado el Ecuador y el Perú. El texto del documento, debo aclarar, había sido sometido previamente a conocimiento de las dos delegaciones.

En ese comunicado expresaron, en primer lugar, su satisfacción por el acuerdo alcanzado y ratificaron “su firme compromiso de continuar sus esfuerzos en pro de una aproximación entre las partes, en el cabal cumplimiento de todas las responsabilidades asumidas al suscribir como garantes el Protocolo de Río de Janeiro de 1942”. En segundo lugar, subrayaron que “atribuían especial importancia” a lo dispuesto en el numeral 6 de la Declaración de Paz, “según la cual los gobiernos del Ecuador y del Perú deciden iniciar, mediante conversaciones bilaterales, un camino que conduzca a una solución duradera de los *impases* subsistentes entre los dos países”. Y, en tercer lugar, reiteraron su “compromiso de prestar a las partes, toda vez que ellas lo solicitaran, su concurso y

⁸² Las reacciones citadas de la prensa y de comentaristas —tanto ecuatorianas como peruanas—, así como ciertas opiniones, han sido tomadas de la obra *Itamaraty*, de Marcelo Fernández de Córdoba, antes citada, que recopila importante información sobre este período.

cooperación con el fin de alcanzar dicha solución, para contribuir así a la consolidación de la paz y de la amistad entre los dos países”.

El propósito del mensaje era claro. Los garantes, y en particular Estados Unidos que a la época no tenía ningún interés mayor ni directo en términos geopolíticos en la zona fronteriza, consideraban que había llegado el momento de emprender en la solución definitiva del diferendo territorial que por más de cincuenta años había venido envenenando las relaciones entre el Ecuador y el Perú, que distraía su atención y sus recursos diplomáticos y que afectaba a la seguridad continental. El conflicto del Alto Cenepa se había constituido en el detonante de una situación que no podía prolongarse más. Desgastaba a las partes y a los gobiernos de los países garantes que, desde 1942, no habían podido dar por finiquitado y no estaban dispuestos a prolongar la situación sin resolverla definitivamente. El asunto daba la impresión que había colmado su paciencia y que había que zanjarlo de una vez por todas. Por ello el documento terminaba con una suerte de admonición:

“En vista del cumplimiento de este propósito (de contribuir a la solución de los *impases*), los países garantes invitan a las partes a iniciar en el **plazo más breve posible**, el proceso conducente a concretizar las conversaciones bilaterales”.⁸³

Este ánimo impositivo y de presión, que se percibió desde el comienzo por parte de los países garantes sobre el Ecuador y el Perú, con Washington a la cabeza, se haría patente de diversas formas y con matices en varias ocasiones durante todo el proceso de negociación.

2. La Declaración de Montevideo

Con ocasión de la celebración de las ceremonias de posesión del nuevo presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti, previstas para el 1 de marzo en Montevideo, en las cuales estarían presentes las más altas autoridades de las partes en controversia y de casi todos los garantes (no participaría el Presidente de Estados Unidos), Durán Ballén emprendió —como seguramente lo habrá hecho también el Mandatario peruano— en una profusa tarea de difusión y explicación de la posición del Ecuador respecto del conflicto. Mantuvo reuniones por separado con sus homólogos de Argentina, Bolivia,

⁸³ Resaltado del autor.

Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay, presentes en los actos, ante quienes hizo hincapié en lo que resultaba imprescindible: el cumplimiento de la Declaración de Paz de Itamaraty y el consiguiente inmediato cese del fuego que permitiera propiciar a continuación fórmulas de avenimiento para superar las diferencias.

En el contexto de estas ceremonias, el Canciller de Chile, consciente de que el documento de Brasilia no había alejado ni mucho menos el fantasma de una conflagración, tomó la iniciativa de promover una reunión de los cancilleres de la garantía la víspera de los encuentros presidenciales, con el propósito de tratar de disipar dudas sobre la aplicación de la Declaración de Paz de Itamaraty, acercar a las partes en conflicto y consolidar el proceso. El marco de un evento esencialmente democrático para toda la región, como era la transmisión del mando presidencial en un país amigo de las partes y de los garantes, no podía ser mejor para encontrar buena voluntad y el más alto nivel político. La iniciativa chilena fue sin duda un acierto. El Ecuador la secundó de inmediato.

Sin embargo, las circunstancias de política interna que imperaban en el Ecuador y el Perú, caracterizadas por la falta de credibilidad, y la coyuntura político-militar en el terreno no eran las mejores para la realización de una reunión de estas características. La tensión y la desconfianza subsistían. Según fuentes militares ecuatorianas, el cese del fuego no estaba siendo plenamente respetado por el Perú. Para esa fecha, la MOMEPE aún no había podido hacer presencia efectiva en la zona del conflicto, por lo que no había forma de verificar el cese de hostilidades. Hasta el 27 de febrero, del lado ecuatoriano habían llegado solamente a Patuca los agregados militares de los países garantes acreditados en Quito, sin poder acceder a la base de Tiwintza. Simultáneamente, del lado peruano, similar misión proveniente de Lima llegó sólo al destacamento de Bagua, bastante alejado del lugar del conflicto. No se disponía aún de la Definición de Procedimientos, prevista en la Declaración de Paz que permitiría asegurar la integridad de los miembros de la misión. La crispación militar era todavía sensible y las opiniones públicas, sobre todo la peruana, aún mantenían una actitud beligerante.

A pesar de ese ambiente, el encuentro se realizó finalmente en la sede de la Embajada brasileña en Montevideo. El clima fue tenso y las negociaciones complejas y prolongadas. Tras cinco horas de deliberaciones, los representantes, cancilleres de las partes y de los países garantes convinieron en hacer pública una corta Declaración, en la cual el Ecuador y el Perú comprometían nuevamente su disposición al diálogo y a la consolidación de la paz, a través de la aplicación de la Declaración de Paz de Brasilia. Por su lado, los garantes se comprometían a seguir cumpliendo con las obligaciones emanadas del Protocolo de Río y de la misma Declaración de Itamaraty, a través de la inmediata puesta en práctica del operativo para hacer efectiva la presencia y la actuación de la MOMEPE. En resumen, el documento de Montevideo reiteró la voluntad de las partes y de los garantes de dar cumplimiento a lo acordado dos semanas atrás en Brasilia

para conseguir el cese de hostilidades e iniciar un proceso de negociación que debía conducir a la solución definitiva y global de las diferencias existentes.

La que en el futuro pasaría a conocerse como Declaración de Montevideo, suscrita por los cancilleres Galo Leoro y Efraín Goldenberg, del Ecuador y el Perú, respectivamente, y por los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido Di Tella, de Brasil Luiz Felipe Lampreia, de Chile José Miguel Insulza y por el subsecretario para Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos Alexander Watson, decía textualmente lo siguiente:

“Los cancilleres de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, reunidos en Montevideo el 28 de febrero de 1995, mantuvieron conversaciones con los cancilleres del Ecuador y del Perú, como consecuencia de las cuales:

1. Las partes agradecen a los países garantes por la iniciativa de este encuentro en Montevideo cuya realización demuestra, por sí misma, su disposición al diálogo constructivo con el objetivo de consolidar la paz mediante el pleno cumplimiento de la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, en una dinámica de buena fe y fomento de confianza.
 2. Las partes reiteran su compromiso con el inmediato y efectivo cese del fuego formalizado en dicha Declaración.
 3. Las partes agradecen la iniciativa de los países garantes de disponer la presencia inmediata de sus observadores o representantes en el área, lo que permitirá supervisar el cese del fuego, así como la concentración de fuerzas en los puntos acordados previamente (Coangos y P.V.1).
 4. Los países garantes reiteran su compromiso de seguir cumpliendo las obligaciones que para ellos emanan del Protocolo de Río de Janeiro, contribuyendo así al acercamiento de las partes y a la plena consolidación de la paz entre el Ecuador y el Perú.
- Montevideo, 28 de febrero de 1995”.

El ministro ecuatoriano, Galo Leoro, tras considerar este episodio —no sin razón— como un nuevo triunfo diplomático de su país, sostuvo con convicción, para describir lo acontecido, que la Declaración de Montevideo había sido de suma importancia, ya que:

“... reafirmó los compromisos contraídos por las partes en Itamaraty, en circunstancias en que la conducta peruana trataba de burlarlos, y dejó de manifiesto la determinación de los garantes de obtener que se los cumpliera a cabalidad, aparte de que los gobiernos de los cuatro países aceptaron acudir inmediatamente a la zona del conflicto con sus observadores. Sería así un nuevo documento con el que se buscó, una vez más, dar viabilidad a los esfuerzos de pacificación”.⁸⁴

⁸⁴ Leoro, Galo, Informe a la Nación 1994-1995, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, Vol. II, pág. 31.

Lo sucedido en Montevideo, esto es negociar y acordar el documento suscrito por los jefes de las diplomacias de los seis países involucrados, tuvo, aparte de dar seguimiento a la Declaración de Itamaraty y evitar que se diluyera, las siguientes consecuencias:

1. Constituyó un paso relevante para dar seguimiento y consolidar la Declaración de Paz de Itamaraty, y alentar el proceso que tímidamente y con dificultades se iniciaba.
2. Comprometió a las partes a cumplir lo acordado en Brasilia, especialmente en el cese de hostilidades y a iniciar un proceso de “conversaciones sustantivas” para resolver los *impases* subsistentes.
3. Demostró, una vez más, la voluntad seria de los garantes de exigir al Ecuador y al Perú el cese de hostilidades, así como su decisión de involucrarse con mayor determinación en la definitiva solución de la controversia.

Durante el encuentro presidencial en la capital uruguaya, se produjo un hecho singular —hay quienes lo califican erradamente como una simple anécdota— que pudo afectar gravemente el proceso de negociaciones y que fue ampliamente difundido por la prensa, por lo que vale la pena citarlo. El presidente ecuatoriano Sixto Durán Ballén se negó, en público, a estrechar la mano de su homólogo peruano Alberto Fujimori. En efecto, antes de participar en un acto social previsto dentro del programa, el Mandatario del Perú, al saludar a sus colegas en una sala donde departían los invitados antes de pasar a la cena que ofrecía el presidente saliente Luis Alberto Lacalle, extendió su mano a Durán Ballén quien, en gesto sorpresivo, no la estrechó.

El acontecimiento, como era previsible, generó numerosos comentarios tanto en el Ecuador como en el Perú. Se trataba, qué duda cabía, de un mayúsculo incidente diplomático. Fue tachado de inmadurez, de excesivo patriotismo, de descortés, de innecesario, de altivo, de congruente, de comprensible, todo ello en función de quien lo calificara. En mi criterio fue fundamentalmente una actitud espontánea que finalmente se consideró que tenía como intención congraciarse con la opinión pública ecuatoriana, pero que trajo consecuencias negativas al acercamiento que, por encima de las personas, debían los estados acometer si se quería propiciar un adecuado ambiente para la negociación. Conozco que el agravio chocó fuertemente la personalidad fría y sensible de Fujimori y que su actitud futura hacia Durán Ballén sería todavía más desconfiada y distante.

Éste es un ejemplo de cómo, en cualquier negociación y más aún si es difícil y delicada como la que comentamos, en la que juegan mucho también los símbolos abstractos e intangibles como patriotismo, soberanía, dignidad —que se confunden con los intereses concretos—, una reacción emotiva aunque humana entre actores principalísimos puede afectar gravemente el curso de un proceso transaccional que involucra a estados. Finalmente, quienes negocian son seres humanos, con sus virtudes y sus defectos, con sus alcances y limitaciones, con sus personalidades y sentimientos. Aunque, imperativo es decirlo, tales protagonistas y responsables políticos están llamados a guardar la mayor

serenidad y prudencia, a sacrificar inclusive sentimientos personales, a fin de alcanzar lo que es de mayor conveniencia para el Estado que representa. En este caso el Presidente ecuatoriano se dejó llevar por esas emociones y a mi juicio se equivocó.

3. Primera reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Comunicado de Lima (enero de 1996)

La negociación, respecto a fijar los procedimientos de lo que debía ser el fondo de las conversaciones sustantivas contenido en el punto 6 de la Declaración de Paz de Itamaraty, adquirió después de Montevideo una dinámica propia, incierta e inestable, pero al mismo tiempo inevitable. No estoy muy seguro de que las partes ni los garantes estuvieran convencidos de cuál sería el final del proceso emprendido en Brasilia, pero no tenían otra alternativa que seguir. Había aún una marcada desconfianza, heridas no cicatrizadas, intereses contrapuestos y no resueltos, en fin, el inevitable ambiente posbélico. Pero la presión internacional, la de los garantes, la de la opinión pública de los dos países y la propia voluntad política de los gobiernos forzaban a continuar.

Varios y en diferentes niveles, desde presidenciales hasta militares pasando por ministeriales y de vicescancilleres, fueron los encuentros de responsables de los dos países que siguieron a la Declaración de Paz en las siguientes semanas, con el propósito de crear un mejor ambiente para una normalización de las relaciones entre el Ecuador y el Perú. En algunos casos, se aprovechó la celebración de reuniones multilaterales y en otros, aunque de menor rango, fueron directa y específicamente concertadas por las partes. Fueron hitos que buscaban marcar y apuntalar el camino de una transacción consistente.

A comienzos de septiembre de 1995, se celebró en la capital ecuatoriana la IX reunión cumbre del Grupo de Río y, concomitantemente, la VII reunión del Consejo Presidencial Andino. Por invitación del presidente Durán Ballén, asistió el jefe de Estado peruano Alberto Fujimori en una muestra más de la voluntad de reencauzar las relaciones bilaterales y de dar un respaldo al proceso de paz. La visita de Fujimori estuvo precedida, como era previsible por el ambiente de desconfianza aún imperante, de especulaciones sobre si viajaría o no a Quito y de no menos preocupaciones sobre la forma en que sería recibido por la opinión pública ecuatoriana. El comportamiento de Fujimori durante el conflicto, sus declaraciones desafiantes y en algunos casos hasta cínicas, lo habían transformado en un personaje poco grato para los ecuatorianos. De cualquier forma, el Presidente peruano decidió, como reflejo de su personalidad resuelta y frontal, estar presente en los dos encuentros y desplazarse a Quito, donde, para sorpresa de muchos, no fue recibido con la hostilidad esperada. Al contrario, con la habilidad política y mediática

que lo caracterizó durante buena parte de su mandato, Fujimori supo transmitir su mensaje conciliador y éste fue bien recibido en el Ecuador.

Con motivo de la visita y como manifestación de buena voluntad, Fujimori dispuso reabrir la frontera terrestre para el comercio con el Ecuador, que había estado interrumpida desde el enfrentamiento bélico. Si bien oficialmente se dio a conocer que los mandatarios no habían abordado el tema de las negociaciones, no cabe duda de que al menos informalmente y en términos generales lo habrán comentado y que los cancilleres, por su lado, habrán intercambiado así mismo opiniones al respecto. No podía desaprovecharse una oportunidad como ésta para hacer una evaluación, aunque fuera general o superficial, sobre el proceso y su futuro. En todo caso, la sola presencia del Presidente del Perú en suelo ecuatoriano, sin importar que fuera en el contexto de una reunión multilateral, significaba un gesto importante de distensión, sobre todo si se considera que habían transcurrido sólo pocos meses de un traumático conflicto bélico.

De la reunión cumbre de Quito salió, además, otra manifestación alentadora. Fujimori invitó a Durán Ballén a participar en la siguiente reunión del Consejo Presidencial Andino, prevista para comienzos de 1996 en el Perú, por convocatoria del gobierno de ese país en su calidad de Secretario Pro Tempore del Grupo Andino, calidad que asumiría a partir de enero siguiente. Si bien la invitación tenía que hacerse, si se querían respetar los acuerdos y las tradiciones de los países de la subregión, fue significativo que el anuncio se realizara precisamente en la capital ecuatoriana, por el propio Presidente peruano y con la presencia de otros jefes de Estado. Acertadamente, Durán Ballén aceptó y comprometió su asistencia a la reunión que se realizaría en Trujillo, en fecha que se fijaría oportunamente.

Hubo otro gesto que merece citarse. Durante el mismo encuentro de Quito, el canciller peruano Francisco Tudela formuló una invitación a su colega ecuatoriano para que realice una visita oficial a Lima a mediados de enero del año siguiente. Esta invitación fue aceptada por el ministro Galo Leoro y anunciada a la prensa. Si bien en una visita de este tipo usualmente se tratan diversos temas de la agenda bilateral, en este caso el asunto esencial, por no decir el único, era avanzar en la definición de los procedimientos que se aplicarían en el proceso de paz y, con las condiciones adecuadas, aunque del lado ecuatoriano había dudas al respecto, en la fijación e intercambio de los *impases* subsistentes conforme lo dispuesto en la Declaración de Paz de Itamaraty.

De las diversas reuniones celebradas en este período debo destacar la que informalmente se llevó a cabo el 15 de octubre de 1995 en Bariloche, Argentina, de los ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y el Perú, en el contexto de la V Conferencia Cumbre Iberoamericana. Con esta ocasión hubo una conversación crucial para esta primera parte del proceso entre Leoro y Tudela en el Hotel Llao Llao donde se

alojaban. En el encuentro, estuvieron acompañados por los embajadores Horacio Sevilla y Harry Belevan del Ecuador y el Perú, respectivamente. En ella se acordaron oficiosamente los pasos que darían las partes para implementar el punto 6 de la Declaración de Paz de Itamaraty relativa a la “solución de los *impases* subsistentes”. Fijaron la fecha para la primera reunión formal de Lima, 4 y 5 de diciembre de 1995, fechas aproximadas para los futuros encuentros, el lugar de las negociaciones, la forma en que conformarían sus delegaciones, los temas iniciales a tratarse y otros detalles. Acordaron la importancia de mantener activa a la MOMEPEP como mecanismo idóneo para evitar incidentes en la frontera y crear el clima adecuado para las conversaciones. No hubo una declaración oficial ni se hizo público el contenido detallado del encuentro, pero se establecieron los lineamientos generales de lo que harían los cancilleres en las próximas semanas y meses.⁸⁵

En el lapso comprendido entre las fechas en que se realizaron las reuniones cumbres de Quito, a comienzos de septiembre, y la visita oficial del Canciller ecuatoriano al Perú, prevista para mediados de enero, se produjeron varios hechos que merecen reseñarse dada su incidencia en el proceso de paz.

A continuación, una somera revisión de esos hechos:

- La MOMEPEP, cuyo eficiente trabajo debe ser siempre resaltado, había venido cumpliendo su responsabilidad con dedicación para evitar nuevos incidentes mediante la verificación de la separación de fuerzas, la recomendación relativa a la fijación de una zona desmilitarizada y la supervisión de la desmovilización gradual a la que se habían comprometido las partes, conforme la Declaración de Paz de Itamaraty. En el proceso de cumplimiento de esos objetivos, el 1 de octubre se constituyó en una fecha de referencia: finalizó formalmente y no sin dificultades la separación de fuerzas y el retiro de personal militar y de armas de la zona desmilitarizada.
- Con ese elemento positivo en el campo militar, en Brasilia se reunieron, los días 5 y 6 de octubre, los vicescancilleres del Ecuador y el Perú, embajadores Marcelo Fernández de Córdoba y Jorge Voto Bernales, respectivamente, junto con los altos funcionarios de los países garantes y por iniciativa de éstos, con el propósito de hacer una evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Declaración de Paz y constatar los adelantos alcanzados. La declaración suscrita al final de la reunión tenía una tónica positiva: registraba el restablecimiento de un clima de armonía que imperaba en las relaciones entre los dos países, tanto en lo diplomático como en lo militar, que favorecía el inicio de las negociaciones

⁸⁵ Entrevista personal con el embajador Horacio Sevilla, quien participó en la reunión.

formales de paz; anunciaba la realización de una nueva reunión del Mecanismo de Consulta Diplomática Bilateral entre las partes, a nivel de vicescancilleres para mediados de diciembre y la celebración de la visita oficial del ministro Galo Leoro a Lima en enero; y se adoptaban medidas concretas, como la Cartilla de Seguridad propuesta por el Ecuador, para el fomento de las medidas de confianza. El resultado del encuentro fue estimulante.

- Los mismos vicescancilleres coincidieron en la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad que, bajo los auspicios de la OEA, tuvo lugar en Santiago de Chile la primera semana de noviembre. Con motivo de este encuentro suscribieron una nueva Declaración, consagrada esta vez a destacar las medidas que se habían adoptado y venían instrumentándose después de la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty para fortalecer el proceso de distensión luego del conflicto. El documento, una suerte de relatorio sobre lo que venían haciendo los dos países, fue recibido con beneplácito por los asistentes a la reunión y por la opinión pública internacional, ya que se trataba de una constatación práctica de los esfuerzos del Ecuador y el Perú por normalizar sus relaciones en el campo militar.
- Tal como habían convenido en Brasilia semanas atrás los vicescancilleres, el 14 de diciembre se llevó a cabo en la capital ecuatoriana la V Reunión del Mecanismo de Consulta Diplomática entre Ecuador y Perú. Se trataba de reactivar un mecanismo de carácter político, cuyo propósito en esa particular coyuntura no era otro que el de generar un ambiente de mayor confianza entre las partes. El encuentro fue igualmente un paso adicional en la construcción de un ambiente de recíproco respeto y confianza, indispensable para el cumplimiento de lo acordado en la Declaración de Paz de Itamaraty.

Con el terreno aparentemente abonado por estas reuniones que podrían calificarse como preparatorias y bajo un espíritu menos tenso, se realizó en Lima, en Torre Tagle, los días 17 y 18 de enero de 1996, en el contexto de una visita oficial, la Primera Ronda formal de conversaciones de los responsables de la diplomacia de los dos países, Galo Leoro y Francisco Tudela. La delegación ecuatoriana estuvo integrada, además del Canciller, por el embajador en Lima Gustavo Ruales Viel, el ex canciller Rafael García Velasco, el embajador en Buenos Aires Horacio Sevilla, a quien el canciller Leoro le tenía una especial confianza, y los ministros Alejandro Suárez y Fabián Valdivieso.

Por el carácter oficial de la visita, pero sobre todo en su afán de darle una connotación de especial relevancia, el presidente Alberto Fujimori recibió en audiencia especial al canciller Leoro y a su comitiva en el Palacio de Pizarro, sede del Ejecutivo. Durante la reunión, que tuvo carácter protocolario, el Presidente peruano ratificó la voluntad de su

gobierno de avanzar en el proceso que debía llevar a los dos países a una paz definitiva. Eran quizás más gestos en la misma dirección —probablemente simbólicos—, pero que el Ecuador esperaba se tradujeran en acciones concretas en el futuro inmediato.

Participaron en el encuentro, así mismo, los altos funcionarios de los países garantes, cuya presencia resultaba indispensable para poder continuar con la negociación. Subsistían obstáculos y, sobre todo, inevitable desconfianza para alcanzar entendimientos, inclusive en esta etapa preliminar aún de carácter procesal. Asistieron a las reuniones de Lima los embajadores Sebastião do Rego Barros de Brasil, Juan José Uranga de Argentina, Fabio Vío Ugarte de Chile y Luigi Einaudi de Estados Unidos.

Conscientes de la necesidad e importancia de su participación, los garantes hicieron público un comunicado que marcaba no sólo el ánimo con que asistían a las reuniones sino sus expectativas, su compromiso y, de alguna manera, sus condiciones. Manifestaban en el documento su satisfacción por la celebración de las conversaciones de alto nivel que se celebraban entre el Ecuador y el Perú, para acordar los procedimientos para abordar los *impases* subsistentes, en el entendido de “que el clima de distensión y normalización progresiva de las relaciones, que propició el avance en la implementación del proceso de paz, refleja el espíritu constructivo y la disposición para el diálogo en el marco del Protocolo de Río de Janeiro”. Añadían los representantes de los países garantes que consideraban de “suma importancia en la dinámica de la paz” las conversaciones que se iniciaban en Lima, pues debían contribuir a “superar la confrontación militar y hacer prevalecer la vía de la negociación”, pero recordaban, así mismo, el compromiso asumido por el Ecuador y el Perú de “evitar nuevos enfrentamientos armados o de cualquier naturaleza”, para lo cual era fundamental que eliminaran los riesgos de emprender una carrera armamentista. Y el mensaje culminaba con el siguiente recordatorio:

“... los países garantes están seguros de que los compromisos asumidos en la Declaración de Paz de Itamaraty serán plenamente implementados, a fin de encaminar una solución definitiva para los *impases* subsistentes entre los dos pueblos hermanos”.

Durante las reuniones, la delegación ecuatoriana propuso que las conversaciones se centraran en dos temas concretos: establecer las normas de procedimiento para emprender a la brevedad posible las negociaciones sobre el fondo de las divergencias, en aplicación del punto 6 de la Declaración de Itamaraty, y convenir en las medidas que permitan desarrollar y promover la confianza mutua. Bajo este criterio, el Ecuador —recuerda el canciller Galo Leoro en su Informe a la Nación— reiteró la propuesta hecha al gobierno peruano, en diciembre de 1995, de limitar la compra de material bélico y de asumir el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones,

considerando el momento especial por el que atravesaban las relaciones de los dos países, luego de un grave conflicto militar. Planteó, al mismo tiempo, la necesidad de que se cumplan las obligaciones previstas en la Declaración de Paz de Itamaraty en lo relativo a culminar el proceso de desmovilización, que aún no se había completado, como requisito previo para iniciar el tratamiento de los temas de fondo, esto es la solución de los *impases* subsistentes.

De su lado, la delegación del Perú aceptó avanzar en la fijación de los procedimientos de la negociación y en la profundización de las medidas de confianza. Sobre este último tema, y en concreto sobre el planteamiento ecuatoriano de limitar la adquisición de armamento, entregó una propuesta para contribuir a la promoción de las medidas de confianza recíproca, a fin de que sea analizada por el Ecuador. Empero, la delegación peruana se opuso radicalmente a discutir sobre un acuerdo que comprometa a las partes a no apelar a la fuerza o a la amenaza de su uso en sus relaciones bilaterales argumentando, como había sido su posición tradicional en otras ocasiones en las que el Ecuador había planteado el tema, que ya existían compromisos vigentes bilaterales y multilaterales con ese propósito. Por supuesto, se refería al propio Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, a las Cartas de la ONU y de la OEA. Esta posición no debía llamar la atención: el Perú difícilmente cambiaría una actitud que pudiera interpretarse —de manera equivocada— como una revisión del alcance del Protocolo de Río.

Además, la delegación peruana se empeñó en obtener del Ecuador la presentación, en la misma reunión de Lima, de la lista de los *impases* subsistentes, algo que fue acertadamente rechazado considerando que, antes de fijar el objeto materia de la controversia, debían establecerse los procedimientos generales bajo los cuales serían resueltos los *impases*, para no caer en la peligrosa eventualidad de fijar procedimientos dedicados a solucionar uno específico y no la totalidad.

El encuentro ministerial de Lima consiguió, no obstante, algunos logros que fueron recogidos en un documento que tuvo el formato de un comunicado de prensa conjunto, fechado el 18 de enero. En él, las partes anunciaron haber acordado confirmar su voluntad de continuar con el proceso de paz, establecer la sede de las conversaciones, la estructura de las delegaciones, el carácter reservado de las mismas, el papel que jugarían los garantes y la necesidad de prorrogar el funcionamiento de la MOMEPE. El documento destacó que los cancilleres del Ecuador y el Perú, aparte de manifestar su complacencia por “el alto grado de progreso alcanzado”, expresaron “su convencimiento de que alcanzar una solución definitiva a los problemas de los dos países es un imperativo para la paz y el bienestar de los pueblos peruano y ecuatoriano y para la unidad de América Latina”.

La versión integral del comunicado incluía una referencia a la audiencia concedida

por el presidente Fujimori a la delegación ecuatoriana, al alto aprecio por el esfuerzo desplegado por los garantes, al compromiso de continuar las negociaciones en Quito los días 22 y 23 de febrero y el usual agradecimiento de la delegación ecuatoriana al Perú por las atenciones recibidas.

El valor de la reunión celebrada en la capital del Perú radica en que permitió ratificar la voluntad de las partes y de los garantes de continuar con la búsqueda de la paz. El proceso, laboriosa y penosamente arrancado en Itamaraty, había que cultivarlo y encastrarlo. Después de un conflicto bélico grave y de desencuentros político-diplomáticos delicados, el mensaje que emitió la sola celebración de este encuentro fue positivo. No podía esperarse mucho más de lo logrado. Había que ir construyendo cuidadosamente, con voluntad y sin cesiones, un ambiente adecuado para la negociación de fondo que estaba aún por venir. Había también que estar atentos y firmes tanto para robustecer la capacidad negociadora del Ecuador como para atender las justas demandas y expectativas de paz con dignidad generadas en la opinión pública interna. En Lima se consiguió en buena medida ese propósito.

4. Segunda reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Acuerdo de Quito (febrero de 1996)

A pesar de que prácticamente los tenía definidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores emprendió luego de la reunión de Lima un prolijo trabajo de revisión del contenido y definición de los *impases* subsistentes que debían ser intercambiados en la próxima reunión de cancilleres de las partes, prevista para realizarse en la capital ecuatoriana. El asunto revestía una importancia capital, pues significaba fijar ante la otra parte y ante los garantes lo que a juicio del Ecuador era la materia de la controversia. Las implicaciones que esta definición tenían frente a la opinión pública interna y a ciertas instituciones del Estado —en definitiva ante la historia— podían afectar el proceso. Pero esa definición era necesaria, inevitable y, al mismo tiempo, indispensable para afrontar la realidad si queríamos continuar en la búsqueda de soluciones. La dinámica del proceso exigía fijar los límites de las aspiraciones ecuatorianas, poner finalmente sobre el papel la descripción de la controversia según el Ecuador y fijar sus pretensiones.

La Cancillería ecuatoriana, con sus principales especialistas en la materia, embajadores Alfredo Luna, Teodoro Bustamante, Gustavo Ruales, y sus asesores especiales, Rafael García Velasco, Galo García Feraud, Manuel de Guzmán Polanco, entre otros, había venido trabajando desde semanas atrás sobre el tema. Se barajaron diversas alternativas, se

tomaron en cuenta las realidades, se revisaron la historia, la geografía, el derecho, pero sobre todo estuvo presente y prevaleció la voluntad firme de preservar los intereses nacionales al elaborar la lista de los *impases* que el Ecuador plantearía para ser resueltos conforme la Declaración de Paz de Itamaraty. No era tarea sencilla, había que delimitar las aspiraciones ecuatorianas dentro del contexto jurídico y político en el cual se encontraban las relaciones entre los dos países y las negociaciones en curso. Había una incuestionable circunstancia favorable, una suerte de salvaguardia, resultante de una hábil negociación por parte de la delegación ecuatoriana hasta ese momento: los *impases* presentados no podían ser vetados por la otra parte.

Resultaba indispensable que la redacción fuera extremadamente cuidadosa. Debía recoger los anhelos históricos del Ecuador de manera explícita, pero al mismo tiempo tener la flexibilidad implícita suficiente como para poder entrar en una negociación. El no poder ser vetados no significaba que se podía poner cualquier cosa. Había que estar conscientes de las limitaciones impuestas por la realidad. Una realidad que podía ser factual y jurídica. En cuanto a esta última, debía tenerse presente un factor fundamental: el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y, como consecuencia de ello, la solución de la controversia debía sujetarse de manera ineluctable a lo que disponía este instrumento. Lo había aceptado el Ecuador a través del propio presidente de la República Sixto Durán Ballén y ello había permitido iniciar las negociaciones, detener la confrontación bélica y comprometer a los garantes.

En consideración a la trascendencia del paso que la diplomacia ecuatoriana debía dar, se hicieron consultas en diversos niveles e instancias institucionales sobre el contenido de los *impases*. La Cancillería auscultó criterios de autoridades y de personalidades. Sin dejar de asumir la responsabilidad que le correspondía, quiso compartirla para que sus resultados fueran lo más beneficiosos para el Ecuador. El propio Primer Mandatario, cuando le fueron presentados los textos, dispuso someter el asunto al Consejo de Seguridad Nacional. En ese organismo estaban representadas las principales autoridades del Estado: el Presidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los ministros de Gobierno, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y los más altos mandos militares. Con su aprobación, la lista de *impases* contaría con un conocimiento y respaldo sólido y representativo al más alto nivel. Además, tendría la legitimidad institucional que requería.

Tal como lo convinieron en Lima, los ministros Leoro y Tudela junto con sus delegaciones retomaron las negociaciones en Quito los días 22 y 23 de febrero. El ánimo tenso y la desconfianza se mantenían en esta Segunda Ronda, pero la voluntad de progresar en el proceso, expresadas en especial por los garantes, atenuaban de alguna manera los resquemores de las partes.

La principal preocupación ecuatoriana antes y durante el encuentro en Quito fue el incumplimiento peruano, hasta esa fecha, de un asunto crucial contenido en el punto 5 de la Declaración de Paz de Itamaraty: la “desmovilización gradual y recíproca, con el retorno a sus guarniciones y bases, de las unidades desplegadas en las operaciones militares”. En efecto, se conocía que el Perú aún no había completado el retiro de tropas del PV-1, como estaba convenido. Esto es que, previa verificación de la MOMEF, se mantengan sólo sesenta efectivos en ese puesto y no los más de cuatrocientos que estaban todavía concentrados para esa fecha. El Ecuador sostuvo la necesidad de que esa desmovilización se concrete antes de continuar con la negociación de los procedimientos, que se había iniciado auspiciosamente en Lima y, sobre todo, “como condición previa para admitir el acuerdo formal de intercambio de las listas de los *impases* subsistentes”, como sostuvo el mismo canciller Leoro.

Conozco que el ambiente de las conversaciones fue tirante por momentos. La desconfianza y la conocida poca afinidad personal entre los ministros del Ecuador y el Perú no era un secreto. Habían pasado por períodos diplomáticos tensos y delicados antes —a pesar de que Leoro se había posesionado pocos días antes del conflicto— durante y después de la guerra del Cenepa, lo cual había contribuido a que la comunicación entre los dos, sin dejar de ser correcta, no fuera muy fluida. Y, nuevamente, con el incumplimiento peruano de desmovilizar sus tropas, tenían en sus manos un tema sensible y necesario que resolver antes de poder continuar con las negociaciones.

No obstante, la reunión culminó con un acuerdo que desbloqueaba la situación y consistía en la entrega a los representantes de los países garantes de las listas de los *impases* subsistentes, para que las mantuvieran temporalmente en custodia y bajo reserva. El encuentro terminó también con la suscripción de un documento denominado Acuerdo de Quito, cuya relevancia era significativa por su contenido y por ser una pieza más en la construcción del mecanismo procesal para negociar la paz. Sus párrafos esenciales comprometían al Ecuador y al Perú en lo que sigue:

1. Entregar en esa fecha, el 23 de febrero, las listas de los *impases* subsistentes a los representantes de los países garantes —en la práctica al coordinador Brasil— para que sean mantenidas bajo su custodia con carácter reservado.
2. Reconocer que tales listas no prejujudaban ni comprometían los derechos de las partes, eran definitivas, no podían ser vetadas y, sobre todo, su contenido constituía “la materia de las conversaciones a las que se refería la Declaración de Paz de Itamaraty”.
3. Perú, de su lado, se comprometía a mantener, de acuerdo con lo convenido en materia de desmovilización, sesenta efectivos en el PV 2. Su cumplimiento sería verificado por la MOMEF y notificado oficialmente a los garantes.

4. Sólo después de la verificación hecha por la MOMEPE y transmitida a los representantes de los garantes, éstos entregarían las listas a los cancilleres de las partes o a sus embajadores en Brasilia.

El Acuerdo de Quito reviste singular relevancia en esta fase del proceso, por lo que me permito hacer algunas reflexiones sobre su contenido y alcance:

- Con la entrega de las listas de los *impases*, aunque su contenido todavía no se hiciera público, se consagró el reconocimiento de las partes de lo que cada una consideraba la materia de la controversia que sería abordada en las conversaciones sustantivas de Brasilia.
- Aunque no debía sorprender a nadie, la entrega de tales documentos en custodia reservada a Brasil como coordinador de los países garantes constituía una nueva prueba de confianza en su gestión por parte del Ecuador y el Perú y, al propio tiempo, una muestra adicional y concreta de los garantes de mantenerse involucrados en el proceso hasta su solución final.
- El entendido de que tales listas no representaban un compromiso sobre el derecho que ejercían las partes resultaba particularmente beneficioso para el Ecuador. Sus históricas reivindicaciones territoriales estaban a salvo hasta que no se llegara a una solución negociada y libremente aceptada.
- El carácter definitivo de los *impases* incluidos en las listas impedían que las partes modificaran su contenido una vez conocido. Para el Ecuador esto era sustancial, puesto que la principal aspiración relacionada con la delimitación de la frontera en el sector Zamora-Santiago y el consiguiente acceso al Marañón-Amazonas no podía ser alterada. Ni el Perú ni el Ecuador podrían modificar su lista de acuerdo con sus intereses.
- El mismo criterio era aplicable a la imposibilidad aceptada por las partes de vetar todo o parte de las listas entregadas. El Ecuador y el Perú debían abordar en las conversaciones sustantivas convenidas, sin objeción alguna, lo contenido en los documentos que quedaban bajo custodia de los garantes. No cabía oponerse a tratar ninguno de los *impases* planteados. Para el Ecuador esto era esencial, pues el Perú se había negado sistemáticamente a conocer siquiera la inejecutabilidad, aunque fuera parcial, del Protocolo de Río y el derecho a acceder al río Marañón-Amazonas.

5. Intercambio de las listas de los *impases* en Brasilia

Sólo dos semanas después del encuentro entre los cancilleres Leoro y Tudela, el 6 de marzo de 1996 en la capital ecuatoriana, y cumplida la exigencia impuesta en el Acuerdo de Quito, por pedido del Ecuador, de que se completara la desmovilización peruana del P.V.1

—y una vez que la misma fuera notificada por la MOMEPE a los representantes de los países garantes— se realizó en Brasilia la entrega por parte del ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia, a los embajadores del Ecuador y el Perú en esa capital, de los sobres lacrados que contenían las listas de los *impases* que habían sido depositados en manos del coordinador de los garantes semanas atrás en la capital ecuatoriana.

La trascendencia de este sencillo acto celebrado en el Palacio de Itamaraty es grande. Por fin se intercambiaban entre las partes los textos de los *impases* y éstos se hacían públicos. La materia de la controversia quedaba definida y fijados sus alcances de forma pública.

Las listas intercambiadas decían textualmente así:

ECUADOR

“Lista de los *impases* subsistentes que presenta el gobierno del Ecuador para que conforme, junto con la que presente el gobierno del Perú, la lista completa de los *impases* que serán objeto de negociación en aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Paz de Itamaraty, de 17 de febrero de 1995:

1. La inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago.

Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas.

2. Problemas de demarcación:

Sector Cusumaza-Bumbuiza/Yaupí

Sector Lagartococha-Güepí

3. Problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas. Problema en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico.

4. Canal de Zarumilla”.

PERÚ

“Ayuda Memoria

Desacuerdos sobre demarcación de la frontera.- Para el Perú, como el Ecuador conoce, la expresión ‘solución duradera de los *impases* subsistentes’ significa completar la demarcación de la línea de frontera establecida en el artículo VIII del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, suscrito en Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942. De conformidad con sus instrumentos complementarios y con el fallo del árbitro brasileño capitán de mar y guerra Braz Dias de Aguiar.

Existen para el Perú dos sectores en la línea de frontera donde se ubican los *impases* demarcatorios:

1. En el sector de Lagartococha:

a) Naciente del río Lagartococha-río Güepí.

2. En el sector de la cordillera del Cóndor:

a) En el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo Dias de Aguiar (sobre la cordillera del Cóndor en el punto del *divortium aquarum* Zamora-Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de noviembre.

a) Entre el hito Cusumaza-Bumbuiza y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago”.

5.1. Descripción de los *impases*

5.1.1. Por parte del Ecuador

En la lista presentada por el Ecuador, en la práctica se hizo una suerte de distinción entre el *impase* de fondo y de trascendencia histórica esencial relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo y el acceso libre y soberano al Amazonas (*impase* 1) y aquellos *impases* de carácter demarcatorio o que eran resultado de una diferente interpretación en la fijación de la línea de frontera (*impases* 2 y 3). El relativo al canal de Zarumilla (*impase* 4) tenía un carácter técnico particular, sin connotaciones territoriales, por lo que merecía un tratamiento independiente.

Con relación al *impase* 1, citado por el Ecuador, éste no podía ser otro que la definición histórica sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y, como consecuencia de ello y dentro de un segundo acápite secuencial, el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. El Ecuador incorporaba a este *impase* prácticamente toda la esencia de la controversia territorial con el Perú, pues no sólo reivindicaba territorios sino que implicaba la salida al Amazonas.

La intención del Protocolo de Río de Janeiro, según la posición ecuatoriana, era la de hacer una repartición equitativa del territorio existente entre los ríos Zamora y Santiago, para lo cual fijó como límite precisamente al divisor de aguas Zamora-Santiago. Como la realidad geográfica estableció, después de suscrito el tratado, que un extenso sistema hidrográfico independiente, el del río Cenepa que para la época se pensaba que era un afluente menor del Marañón-Amazonas, se interponía entre los citados ríos, resultaba imposible que existiera una divisoria de aguas como la citada en el artículo VIII B 1 del Protocolo. La circunstancia geográfica real e inexorable de que un tercer río se interpusiera entre los mencionados en el texto hacía inaplicable la fijación de la frontera en esa zona. Con esa realidad se habían encontrado las comisiones demarcadoras al realizar su trabajo, y así habían notificado a sus respectivas autoridades y detenido sus labores. En otras palabras, el Tratado de 1942 resultaba parcialmente inejecutable.

Como consecuencia de lo anterior y de que la demarcación no pudo ni habría

podido realizarse dada la distinta realidad en el terreno, para el Ecuador era imperativo establecer una línea de frontera que distribuyera de manera igualitaria entre las partes el “espacio geográfico” existente entre los ríos Zamora y Santiago, mencionados en el Protocolo, teniendo en consideración sus derechos y la necesidad de conciliar sus recíprocos intereses.

Precisamente para encontrar un arreglo conciliatorio a esta situación, debía contemplarse la demanda ecuatoriana de alcanzar un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas, basada en sus derechos históricos y en su condición de condómino de la cuenca del Gran Río. Sobre esa realidad geográfica inobjetable, sobre los derechos históricos reconocidos y sobre la necesidad de que haya un avenimiento mutuamente conveniente, el Ecuador exigía una salida libre y soberana al río Marañón-Amazonas.

El *impase 2* se refería a dos divergencias demarcatorias: la primera en la zona de Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi y la segunda en el sector Lagartococha-Güepí.

En cuanto a la primera divergencia, que está enmarcada en lo que dice el Protocolo de Río de Janeiro sobre el trazado de la línea en el Art. VIII: “En el Oriente: De la Quebrada de San Francisco, el *divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi”, la controversia nacía de la decisión adoptada por el árbitro Dias de Aguiar en 1945 sobre el punto en el cual terminaba el contrafuerte divisor y desde el cual se debía trazar la línea de frontera hasta la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago. Textualmente el fallo de Dias de Aguiar sostenía que “si la extremidad de ese divisor de aguas (o contrafuerte) no alcanza a la confluencia del Yaupi, la divisoria será una recta entre su extremidad y la referida confluencia”. Después de que en 1948 se colocara un hito en el cerro Cusumaza, considerado como punto extremo del contrafuerte, el Perú se opuso a considerarlo como tal interpretando que su ubicación se encontraba en otro accidente geográfico, el cerro Kaputna, ubicado al noreste del hito ya erigido. En consecuencia, era necesario establecer finalmente la ubicación de ese punto para poder trazar y demarcar definitivamente la frontera en esa zona. La superficie sometida a la divergencia alcanzaba aproximadamente 35 km².

Conviene recordar que este *impase* había provocado varios incidentes entre las partes desde 1977 hasta que se llegó a una suerte de línea de statu quo muy aproximada a la interpretación ecuatoriana, para evitar tensiones armadas. Fue este sector el escenario y la causa para que se produjera la crisis de Pachacutec, en 1991, a la que he aludido en un acápite anterior.

Respecto a la segunda divergencia relativa al sector Lagartococha-Güepí, ésta se relacionaba a la aplicación del numeral 6, literal b) del artículo VIII del Protocolo de Río que fija la línea de frontera al “río Lagartococha o Zancudo, aguas arriba, hasta encontrar sus

orígenes y de allí una recta que vaya a encontrar el río Güepí...”. El *impase* nacía de la diferencia surgida en la Comisión Demarcadora al establecer los orígenes del río Lagartococha, que fuera sometida a conocimiento del árbitro Dias de Aguiar y quien se pronunciara a favor de la posición ecuatoriana según el plano de la comisión que se incorporó al laudo como Anexo 16, pero que cuestionara el Perú. En los trabajos de demarcación, previo un informe interpretativo en el que el árbitro cambió de criterio, no hubo coincidencia entre las partes, por lo cual el asunto fue puesto en conocimiento de los garantes en 1948.

Esta divergencia demarcatoria produjo una ocupación ilegal peruana sobre una superficie de 80 km² y posteriormente, en 1979, la colocación de un puesto militar —denominado Puerto García— en un lugar que según el propio Protocolo de Río correspondía el Ecuador y respecto de lo cual la Cancillería había hecho los correspondientes reclamos.

El *impase* 3 del Ecuador, relativo a los cortes de los ríos por la aplicación de líneas geodésicas y la situación del río Napo, incluía, a su vez, tres puntos de controversia: corte del río Curaray, corte del río Bobonaza y la curva sur del río Pastaza. De conformidad con el literal b) del artículo VIII del Protocolo de Río, en la fijación de la frontera debían trazarse líneas geodésicas para unir algunos puntos que tenían como referencia ríos. Dado que en algunos casos esas líneas cortaban estos ríos aguas arriba de aquellos puntos, se producía una ruptura de la unidad de soberanía del Ecuador al incrustarse el Perú en territorio ecuatoriano adquiriendo condominio en los ríos Bobonaza y Curaray. En efecto, las curvas de los ríos citados y del Pastaza resultan cortadas por las líneas geodésicas Tigre-Cononaco, Pastaza-Tigre y Yaupi-Bobonaza, respectivamente. El Ecuador reivindicaba la propiedad completa del Bobonaza y la del Curaray hasta la boca del Cononaco.

Respecto a la situación del río Napo, el Ecuador describió la divergencia en los siguientes términos:

“Durante los trabajos de la Comisión Mixta se llevó la línea demarcatoria, a partir de la boca del Yasuní, por el río Napo aguas arriba, en contradicción con el Protocolo de Río de Janeiro que establece que la frontera seguirá el río Napo desde la boca del Yasuní, aguas abajo, hasta la boca del Aguarico. Es necesario solucionar esta situación ya que al trazar la frontera aguas arriba se ocasionó un perjuicio al Ecuador”.

Por lo demás, había constancia física de que el curso del río Napo había sufrido, con el correr del tiempo, alteraciones en el tramo comprendido entre el Yasuní y el Aguarico modificando su *thalweg*.⁸⁶ Como consecuencia de ello la línea actual de frontera

⁸⁶ *Thalweg*: expresión de origen alemán que significa línea en la parte más profunda de un río y que es usualmente utilizada para fijar la frontera en un curso de agua.

fluvial no correspondía, en esos sectores, al canal navegable del río. El Ecuador consideraba que por ser un “hecho recurrente demanda una solución permanente” con el ánimo de evitar incidentes futuros.

Si bien los problemas señalados por el Ecuador en el *impase* 3 eran demarcatorios y no entraban en lo que consideraba la esencia de la controversia histórica con el Perú, estas diferencias habían provocado varios incidentes, incluyendo enfrentamientos armados como consecuencia de las dificultades que debían afrontar no sólo patrullas sino habitantes de las zonas para la navegación en tales sectores de los ríos. La intención al incluirlos era la de dar solución a la globalidad de las divergencias que no habían sido resueltas desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro.

Con relación al *impase* 4, denominado canal de Zarumilla por el Ecuador, el propósito era concluir de manera formal y efectiva con lo dispuesto en la Fórmula Aranha, que pretendió resolver la divergencia entre las partes respecto de la interpretación de la línea de frontera en el sector occidental a partir de la Boca de Capones en el Pacífico hasta el río Zarumilla y la quebrada Balsamal o Lajas (literal a) del artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro), pero no lo hizo. La Fórmula Aranha dispuso la obligación del Perú a ejecutar trabajos que permitan desviar parte de las aguas del Zarumilla “para garantizar el auxilio necesario para la vida de las poblaciones ecuatorianas situadas en su margen, quedando así asegurado al Ecuador el condominio de las aguas de acuerdo con la práctica internacional”. Compromiso que no había cumplido a cabalidad.

No obstante que el Perú hizo obras con tal propósito en la quebrada de Callancas, el Ecuador no las recibió formalmente en 1947, por estimar que no cumplían con lo estipulado en la propia Fórmula y por tener graves defectos en la construcción, al extremo de que para esa época sus condiciones impedían que el canal cumpla con los fines para los cuales fue construido. En consecuencia, para el Ecuador resultaba imperativo que el Perú reconociera que las aguas eran de su exclusiva propiedad, ejecutara algunas obras para garantizar su utilización por parte de los pobladores ecuatorianos y acordara un régimen jurídico del canal para su administración y la utilización de sus aguas.

Para una mayor comprensión del lector, a continuación, incorporo croquis⁸⁷ de la ubicación de los *impases* y la descripción gráfica de algunos de ellos.

⁸⁷ Son croquis elaborados con información oficial pero que han sido editados para hacerlos más comprensibles.

82°

80°

78°

76°

4°

4°

ECUADOR

COLOMBIA

Provincia de Galápagos
Archipiélago de Colón
(Territorio Insular)

0°

0°

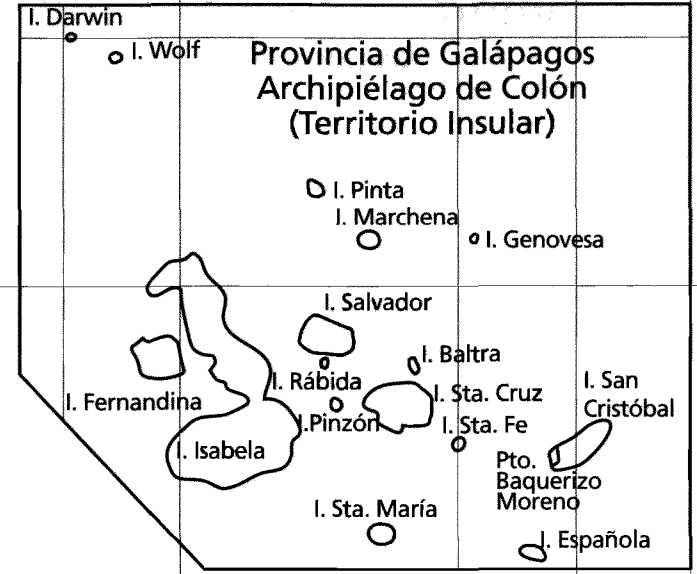
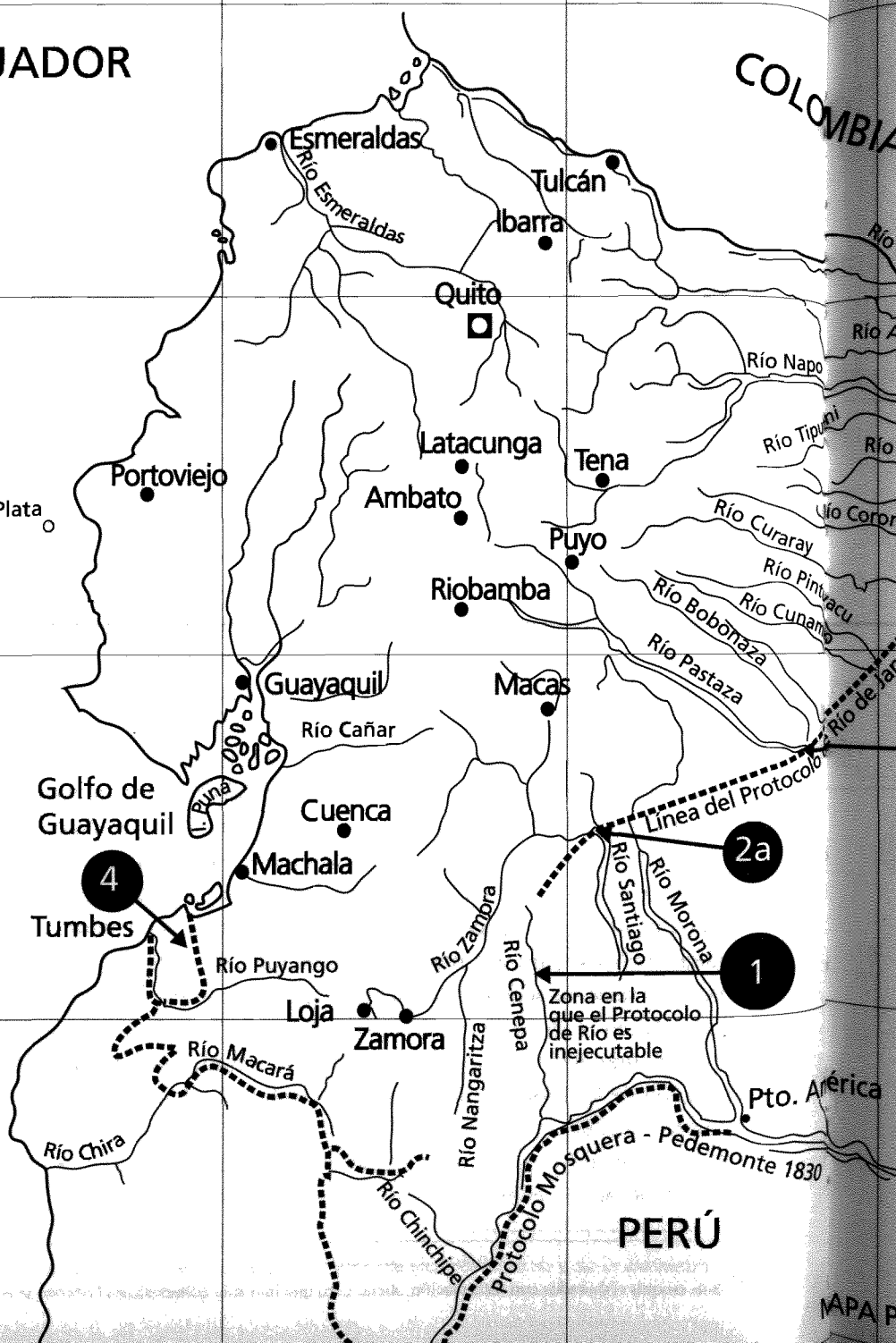
2°

2°

4°

4°

OCEANO PACIFICO



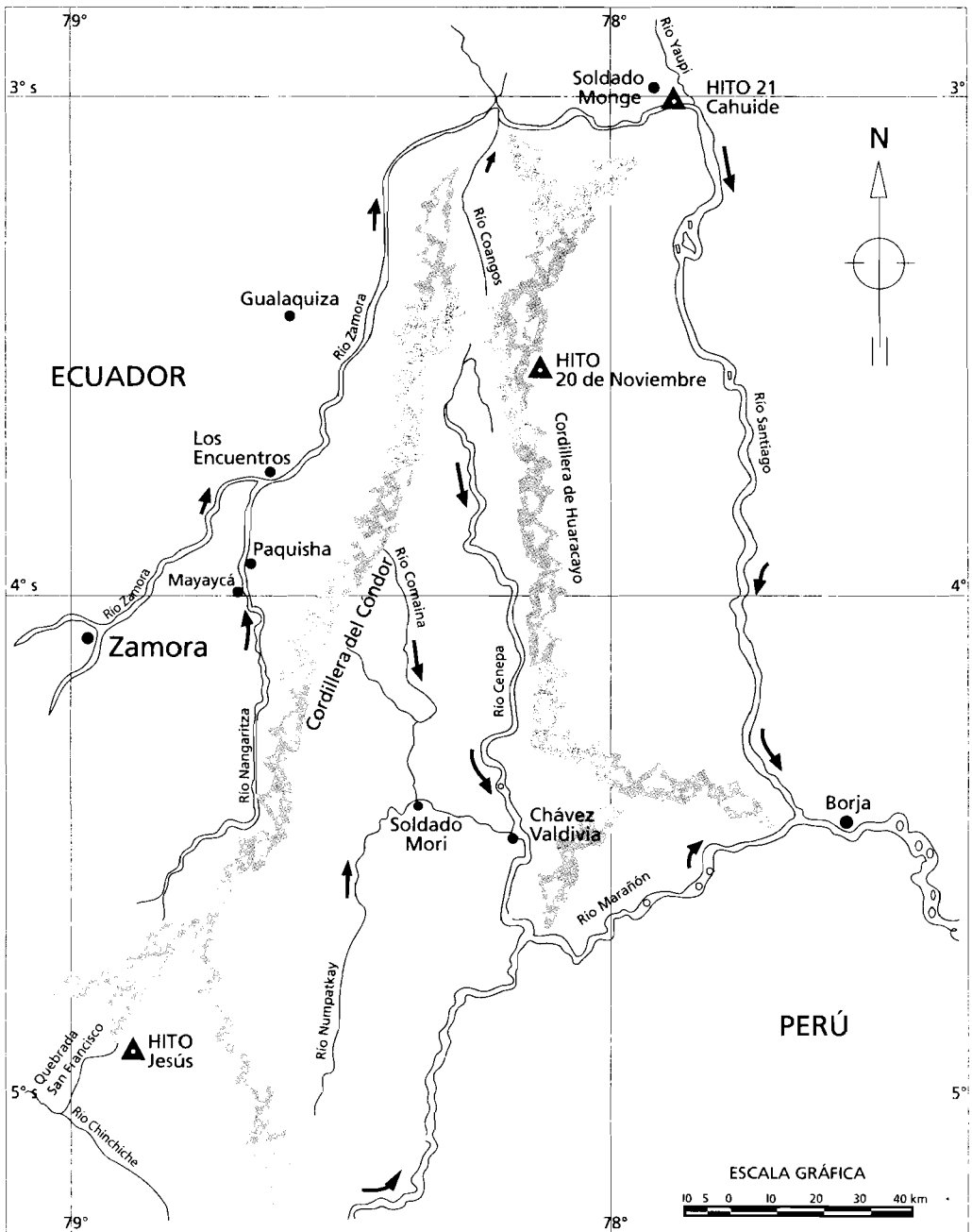
- Impases**
- 1.- Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago
 - Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón - Amazonas
 - 2.- Problemas de demarcación:
 - a) Sector Cusumaza-Bumbuiza / Yaupi
 - b) Sector Lagartococha-Güepí
 - 3.- Problemas que generan los cortes de ríos por las líneas geodésicas. Problema del río Napo, sector Yasuní - Aguarico
 - 4.- Canal de Zarumilla

Zona en la que el Protocolo de Río es inejecutable

MAPA PARCIAL

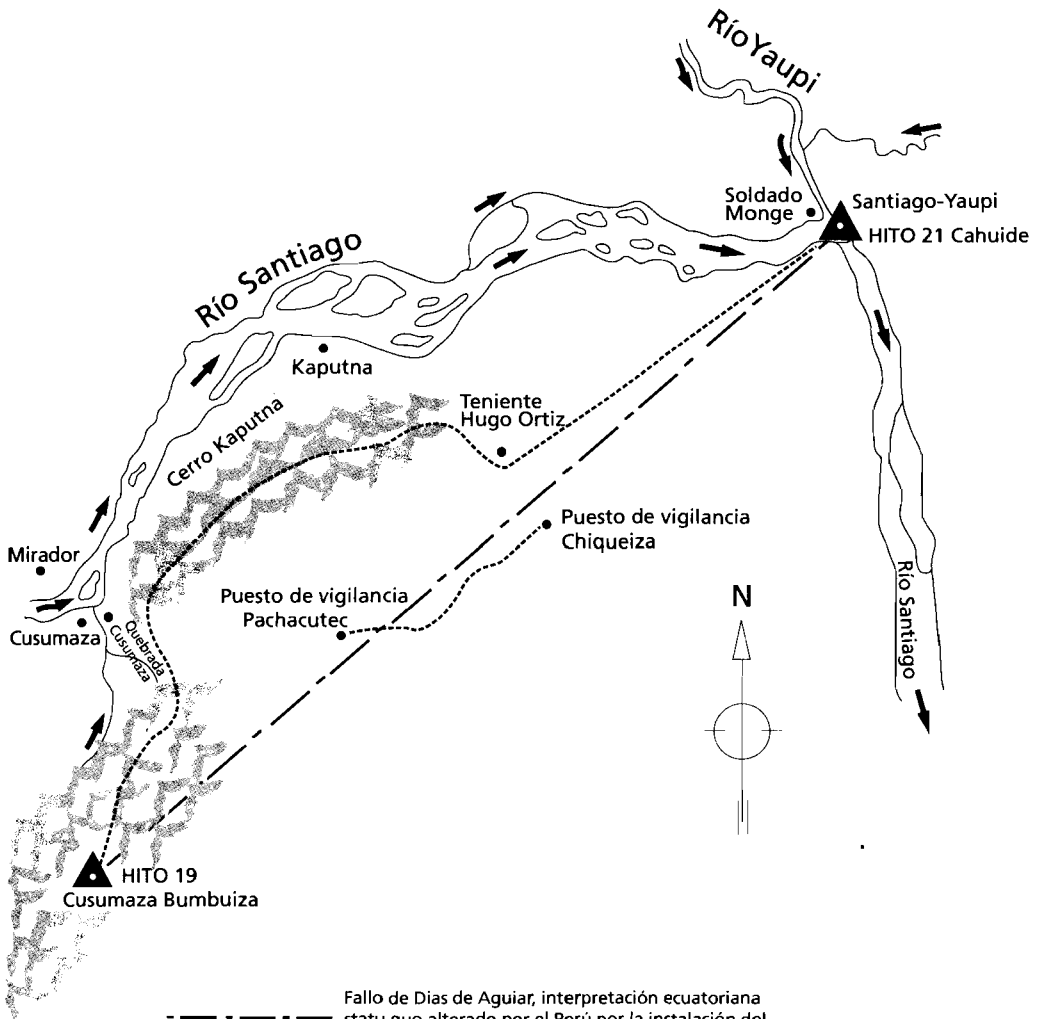
Ubicación de los impases planteados por el Ecuador

Zona Zamora - Cenepa - Santiago (Impase 1)



Sector Cusumaza - Yaupi

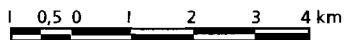
(Impase 2a)



----- Fallo de Dias de Aguiar, interpretación ecuatoriana
statu quo alterado por el Perú por la instalación del
puesto de vigilancia Pachacutec

..... Interpretación de la Cancillería peruana

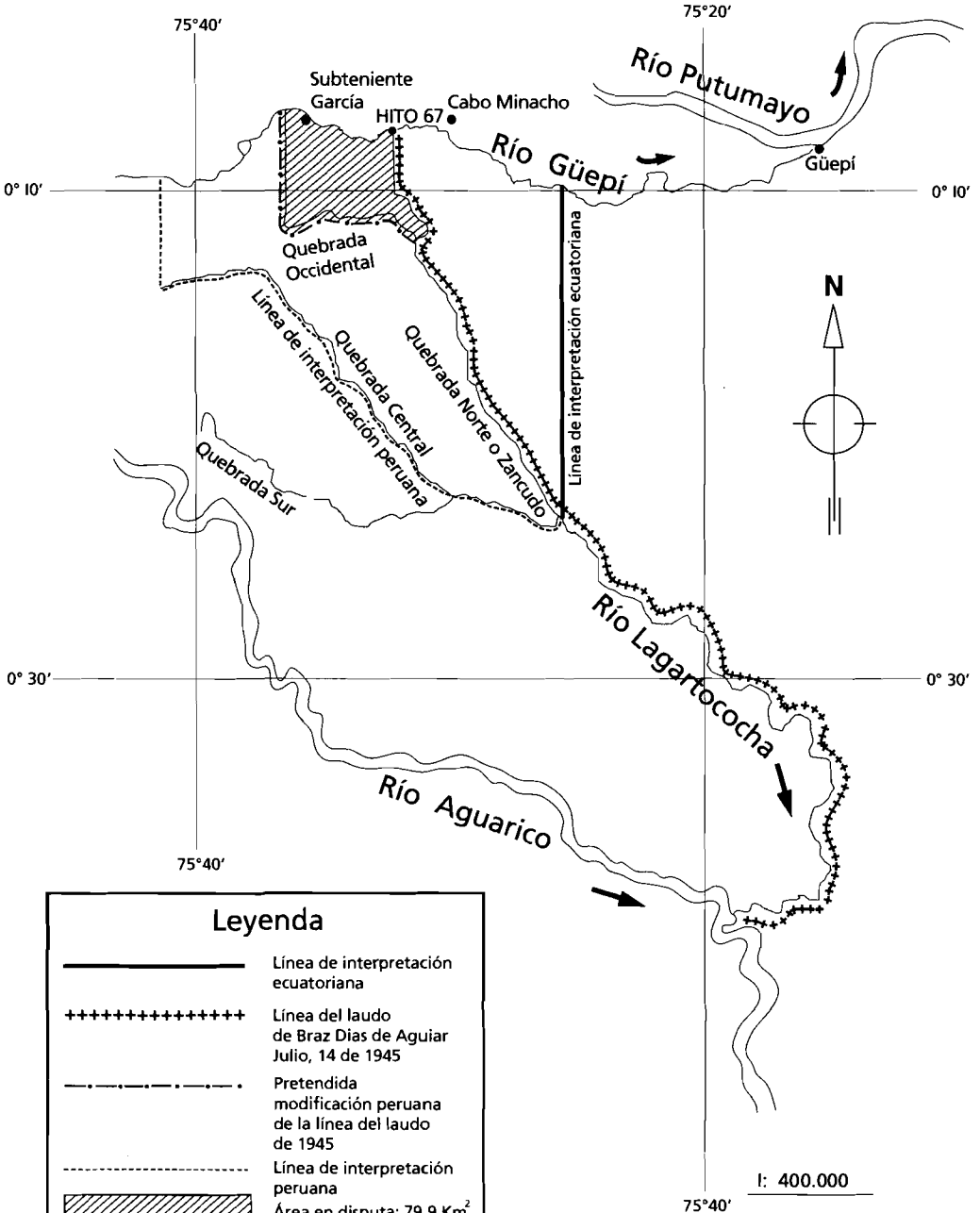
ESCALA GRÁFICA



Sector Lagartococha - Güepí

(Impase 2b)

COLOMBIA



Leyenda

- Línea de interpretación ecuatoriana
- +++++ Línea del laudo de Braz Dias de Aguiar Julio, 14 de 1945
- - - - - Pretendida modificación peruana de la línea del laudo de 1945
- Línea de interpretación peruana
- ▨ Área en disputa: 79,9 Km²

Canal de Zarumilla (Impase 4)

Océano
Pacífico

Boca
de
Caponés

Isla Payana

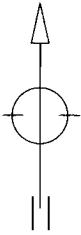
Isla Vacas

Isla Correa

Isla Matapalo

Frontera internacional

N



• Pto. Hualtaco

Aguas Verdes

• Huaquillas

ECUADOR

PERÚ

15 km de canal en cementado

Canal de Zarumilla

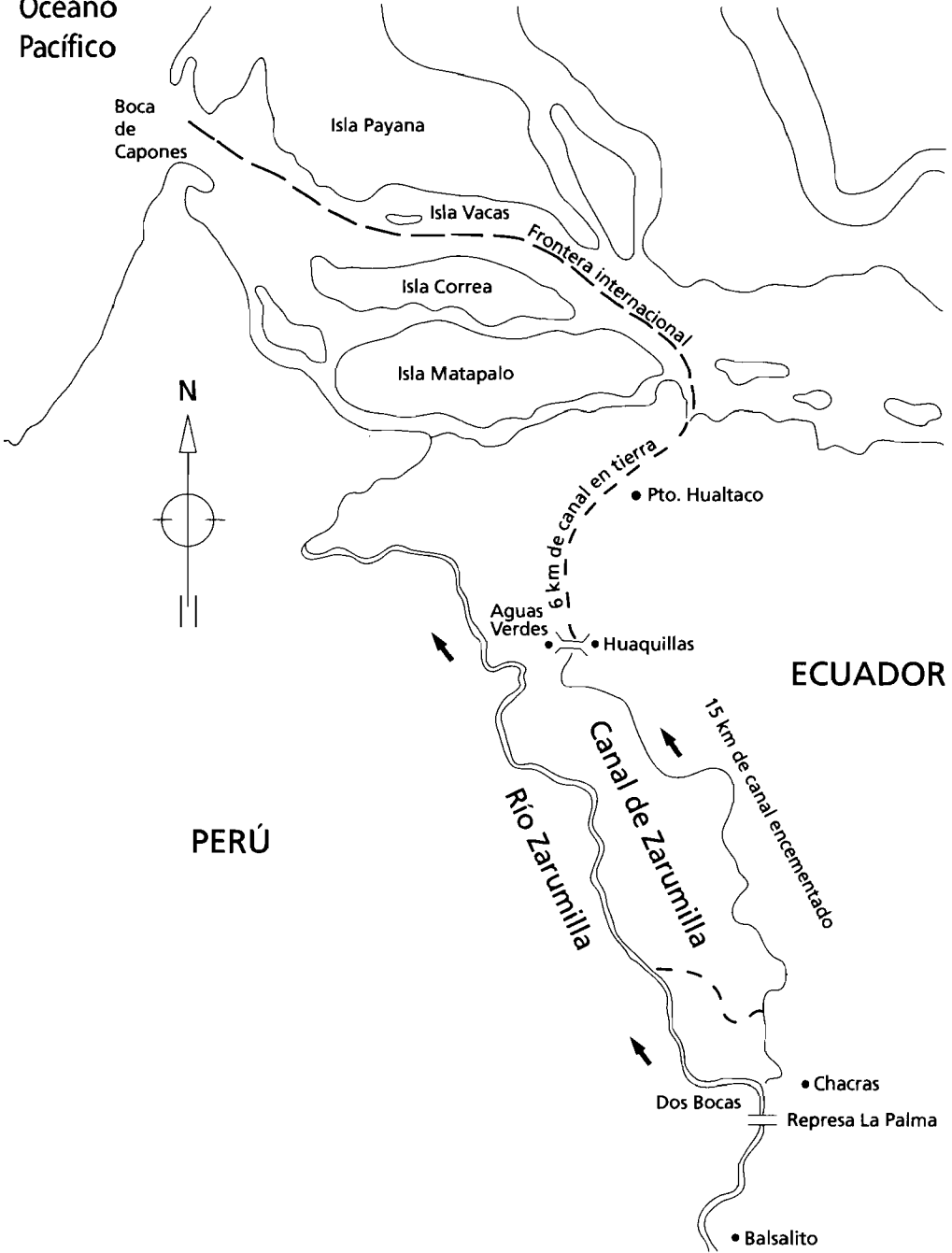
Río Zarumilla

Dos Bocas

• Chacras

Represa La Palma

• Balsalito



5.1.2. Por parte del Perú

De su parte, el documento peruano, denominado Ayuda Memoria, a diferencia de la lista del Ecuador, calificaba a los *impases* como meros desacuerdos demarcatorios. Esto es, su interpretación era sencilla y consistía en culminar con el levantamiento y la colocación de los hitos de frontera, conforme a lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y en el fallo de Dias de Aguiar, para alcanzar la plena ejecución de ambos instrumentos.

Inclusive el documento de descripción sucinta de los *impases* presentado por el gobierno del Perú llevaba el título de *Descripción de los desacuerdos sobre demarcación de la frontera identificados por el Perú en su Ayuda Memoria*. Ostensiblemente no se decía nada sobre delimitación fronteriza, peor aún divergencia territorial. Simplemente “desacuerdos sobre demarcación” en dos sectores: Lagartococha y cordillera del Cóndor.

El primero, que coincidía en la forma aunque no en el fondo con uno de los *impases* demarcatorios planteados por el Ecuador, hacía relación a la diferencia ubicada en la “naciente del río Lagartococha-río Güepí”. El Perú reducía la solución del desacuerdo a reactivar la Comisión Mixta Demarcadora para suscribir formalmente las actas de los hitos levantados en el sector que, aunque fueran cuestionados por el Ecuador, a su juicio eran válidos y correspondían a la intención del fallo de Dias de Aguiar. Señalaba que el árbitro brasileño había efectuado inspecciones en el terreno, estableciendo que “el origen o naciente principal del río Zancudo o Lagartococha es el de su brazo principal llamado Zancudo o Quebrada Norte y (...) de esa naciente debe partir la línea recta que va a encontrar el río Güepí”, para lo cual —siempre según el Perú— había acompañado un plano como anexo 16 que la Comisión Mixta había levantado en 1943. Y concluía que a partir de esa base cartográfica se había logrado “ubicar el punto exacto donde nace la quebrada Norte o río Zancudo”, lugar donde erigió en enero de 1946 el hito Naciente desde donde debía trazarse la línea recta hasta encontrarse con el río Güepí, con lo cual la demarcación quedaba resuelta en ese sector. En otras palabras, el Perú planteaba simplemente la necesidad de proceder a formalizar lo actuado por la Comisión Mixta y desconocer la posición de la Cancillería ecuatoriana que en julio de 1946 había instruido al Presidente de la Comisión Demarcadora del Ecuador “se abstenga de autorizar las actas y planos de las nacientes de la quebrada Zancudo o Norte”.

El segundo desacuerdo se refería al tema primordial de la controversia ubicado en la zona de la cordillera del Cóndor y que contemplaba a su vez dos diferencias, siempre demarcatorias, en lo que podrían considerarse dos subsectores. La solución a la primera implicaba la demarcación de la línea de frontera entre el hito Cunhuime Sur, el punto D, citado en el fallo de Dias de Aguiar y el hito 20 de Noviembre. El Perú consideraba que, en aplicación del fallo, la línea fronteriza debía simplemente pasar por las altas

cumbres de la cordillera del Cóndor sobre el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago, “desde donde se desprende el contrafuerte”, y el referido hito 20 de Noviembre.

El Perú entendía que la decisión del árbitro, a quien las partes “confirieron los poderes necesarios para resolver las divergencias técnicas”, resolvió el desacuerdo en el sector de la cordillera del Cóndor al expresar que “la intención clara del Protocolo (...) es la de llevar la frontera del río San Francisco a la confluencia del Yaupi con el Santiago por la línea más directa y fácilmente reconocible” para lo cual “... se debe procurar la solución que se aproxime más al espíritu del Protocolo, el cual indica una línea terrestre de la naciente del San Francisco a la confluencia del Yaupi”. Añadía que de 1943 a 1950 las brigadas habían colocado un total de 22 hitos, 14 desde el norte y 8 desde el sur, por lo que debía sólo completarse la demarcación y la colocación de los hitos faltantes en cumplimiento de lo dictado por Dias de Aguiar.

En cuanto a la solución de la segunda divergencia (literal b) del segundo *impase*, el documento peruano se limitaba a mencionar como faltante de demarcación al subsector comprendido entre el hito Cusumaza-Bumbuiza y el punto donde confluyen los ríos Yaupi y Santiago. Para sustentar su argumentación se remitía al fallo de Dias de Aguiar que en la parte pertinente decía:

“... en seguida por ese contrafuerte, esto es, por el divisor que separa las aguas que van para el norte a desaguar en el río Santiago, arriba de la boca del Yaupi, de las que van para el este a desembocar en el mismo río debajo de dicho afluente. Si la extremidad de este divisor de aguas no alcanza a la confluencia del Yaupi, la divisoria será una recta entre su extremidad y la referida confluencia”.

La divergencia entre las partes se manifestó cuando la Comisión Mixta Demarcadora no pudo trazar la línea de frontera entre el referido hito y la confluencia fluvial citada, ya que el contrafuerte divisor iba más allá del hito Cusumaza-Bumbuiza. Según el Perú, la demarcación debía simplemente seguir “por la línea natural y terrestre señalada por el árbitro”, esto es, la línea recta entre los puntos señalados.

El Perú no se refería a otros *impases* recogidos en el documento ecuatoriano, como los referentes al canal de Zarumilla o a los cortes de los ríos por las líneas geodésicas o al sector del río Napo, por no considerarlos desacuerdos pero, así mismo, no podía desconocerlos. Debían, en su momento, ser considerados, sustanciados y, si fuera el caso, rebatidos argumentadamente en el curso de las negociaciones hasta llegar a un acuerdo.

Alentados por los países garantes, el 1 de abril de 1996, el Ecuador y el Perú procedieron a intercambiar documentos con la explicación resumida de lo que consideraban,

respectivamente, los *impases* que habían planteado. El propósito del documento ampliatorio era simple: facilitar el conocimiento del alcance y contenido de los desacuerdos que habían sido enunciados por ambos países de cara al inminente comienzo de las negociaciones, fijado para mediados de ese mismo mes en Brasilia. Una mejor comprensión de la naturaleza de las diferencias a través de las explicaciones resumidas haría —al menos ésa era la esperanza— más fluidas las conversaciones sustantivas. Si bien se trataba de definiciones sucintas, hay que reconocer que las descripciones resultaron útiles a la hora de preparar las argumentaciones que se harían en las rondas de negociación, ya que se tenía un conocimiento más preciso aunque no amplio de lo que aspiraban las partes.

6. Tercera reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Comunicado de Buenos Aires (junio de 1996)

A pesar del ambiente de suspicacias y de recelo todavía imperante y de los obstáculos aún subsistentes, no hay duda de que hasta marzo de 1996 el proceso había adelantado de manera significativa no sólo en la parte adjetiva, esto es procesal, sobre la cual se habían producido acuerdos ciertamente importantes, sino en cuanto a uno de los fundamentos esenciales en cualquier negociación: la definición de la materia de la controversia. Este último paso, formalizado como he relatado con el intercambio y posterior publicación de los *impases*, fue la base para todo el proceso.

Precisamente, alentados por haber fijado ese sustento y seguir con el tratamiento de los temas de procedimiento aún no resueltos, los cancilleres del Ecuador y el Perú decidieron reunirse, siguiendo un criterio de rotación entre las capitales de los garantes, esta vez en Buenos Aires previa aquiescencia del gobierno argentino. A este encuentro, el tercero a nivel ministerial y bilateral, realizado los días 18 y 19 de junio, asistieron las mismas delegaciones que habían participado en las anteriores citas de Lima y Quito.

Podría pensarse que se trataba de temas con menor relevancia, pero dada la subsistencia de un clima de desconfianza mutua, todo lo que se hablaba y se acordaba entre las delegaciones podía tener una doble lectura. Así, fue necesario llegar a acuerdos precisos sobre materias que en apariencia no debían plantear dificultades, pero que exigían análisis detenidos y precisiones. Todo paso, por pequeño que fuera, costaba hacerlo y debía considerarse como positivo. Era una suerte de aprendizaje en un proceso lleno de aristas que se iba construyendo lentamente.

La parte resolutive del Comunicado acordado en Buenos Aires decía lo siguiente:

“1º. SEDE. Las conversaciones se realizarán en Brasilia, para cuyo efecto se cuenta con la aceptación del gobierno de Brasil.

2º. DELEGACIONES. Las delegaciones de cada país tendrán carácter representativo y nacional, estarán conformadas por un máximo de cinco personas y contarán con los asesores técnicos que se estimaren convenientes.

3º. GARANTES. Los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro tendrán una participación activa y autónoma en las conversaciones.

4º. RESERVA. Las conversaciones tendrán carácter reservado. Las informaciones que se hagan públicas serán previamente aprobadas por las partes y los países garantes.

5º. OBJETO. Las conversaciones abordarán los *impases* subsistentes intercambiados por las partes en Brasilia el 6 de marzo de 1996, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Acuerdo de Quito del 23 de febrero del mismo año.

6º. PROCEDIMIENTO. Para la adopción del procedimiento que seguirán las partes en las conversaciones de Brasilia, acordaron tomar en cuenta la Declaración formulada por los países garantes en Lima el 18 de enero de 1996, que contiene los siguientes puntos:

- a) las partes conversarán directamente con la participación de los países garantes;
- b) en caso de que surjan desacuerdos en el curso de las conversaciones, los países garantes formularán evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones, de acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;
- c) las partes, si así lo convinieren, otorgarán obligatoriedad a su recurso a los garantes cuando no se haya llegado a un acuerdo entre ellas acerca de un punto determinado, todo esto dentro de los términos del artículo 7 del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;
- d) la aceptación o no de las propuestas que hagan los garantes quedará a la decisión de las partes.

7º. De conformidad con la Declaración de los países garantes del 18 de junio de 1996 en Buenos Aires, esta cooperación y asistencia a las partes será prestada en el marco del referido Protocolo, con especial atención a lo previsto en sus artículos 7 y 9.

8º. Por otro lado, y para completar la adopción del procedimiento, la delegación del Perú dejó establecida su posición con relación a la aplicación del artículo 7 del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942. Por su parte, la delegación del Ecuador propuso que a falta de acuerdo, luego de haberse agotado las instancias arriba mencionadas, debe recurrirse a la decisión global y obligatoria de una eminente personalidad designada por los garantes, previa aprobación de las partes. Ambas posiciones figuran como anexo al presente comunicado de prensa.

9º. MOMEPE. Las delegaciones del Ecuador y Perú hacen pública su complacencia por la decisión de los garantes de extender el mandato de la Misión de Observadores Militares para el Ecuador y el Perú (MOMEPE) hasta el 6 de septiembre de 1996.

10º. PROGRAMA DE TRABAJO FUTURO. El Ecuador y el Perú renovaron su compromiso con el proceso diplomático en curso y su voluntad de encontrar una solución

definitiva a los *impases* subsistentes conforme a lo dispuesto en el numeral 6 de la Declaración de Paz de Itamaraty. Para tal efecto los cancilleres se volverán a reunir en el plazo más breve posible en Santiago, lo que fue aceptado con complacencia por el gobierno de Chile, para terminar la definición de los procedimientos que se seguirán en las conversaciones de Brasilia, que anhelan iniciarlas en el curso de este mismo año”.

En calidad de anexo al documento antes transcrito, según reza el punto 8º, se incorporaron propuestas del Ecuador y del Perú respecto del Procedimiento, cuyos lineamientos estaban contenidos en el numeral 6º, respecto a los mecanismos para solventar los desacuerdos que se presentaren. El planteamiento ecuatoriano decía:

- a) Las delegaciones examinarán y resolverán la controversia (...) con el propósito de llegar a una solución global, equitativa, obligatoria y conciliatoria de los intereses de las partes.
- b) En caso de que las partes no se pusieren de acuerdo sobre la solución de los *impases*, los garantes del Protocolo de Río de Janeiro, por iniciativa propia o a pedido de una o de ambas partes, formularán sus sugerencias o recomendaciones tendientes a lograr dicha finalidad.
- c) Si una o ambas partes no estuvieren de acuerdo en aceptar la recomendación o recomendaciones presentadas por los garantes, estos últimos, previa aceptación de las partes, designarán a una eminente personalidad que, conforme al procedimiento que se acordare, emitirá una decisión obligatoria que será expedida dentro de los criterios establecidos en el párrafo a). Para el efecto, las partes enviarán a dicha personalidad el texto de los acuerdos provisionales de solución del *impase* a que hubieren llegado, a fin de que aquélla los incorpore en su decisión global.
- d) El procedimiento mencionado en el párrafo c) será elaborado por los garantes conjuntamente con la personalidad que haya sido designada y será sometido a la aprobación de las partes”.

De su lado, la propuesta peruana decía simplemente lo siguiente:

“Las partes acuerdan que cuando se produzcan dudas o desacuerdos en el curso de las conversaciones de fondo en Brasilia, será de aplicación automática, obligatoria e inmediata el artículo séptimo del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. La fórmula que propongan los países garantes para resolver dichas dudas o desacuerdos, según su naturaleza y con base en el artículo noveno del citado instrumento internacional, requerirá la aceptación de las partes. La solución que derive de la fórmula, así propuesta y acordada, requerirá también ser expresamente aceptada por las partes”.

6.1. Análisis del Comunicado de Buenos Aires

Conviene analizar el documento firmado en Buenos Aires con detenimiento por las implicaciones que tuvo en el proceso, como la reserva que debía guardarse, el objeto y el procedimiento para la negociación que debía iniciarse formalmente meses más tarde y porque, a pesar de su formato aparentemente simple, se trataba de un instrumento que tocaba temas que podrían ser de fondo y era, por supuesto, vinculante para las partes.

Iré punto por punto:

- La fijación de la sede en la capital brasileña no exigió transacción alguna entre las partes. Tanto el Ecuador como el Perú, así como los garantes, coincidieron en que Brasilia era el lugar adecuado para desarrollar las conversaciones sustantivas por diversas razones: Brasil era el coordinador de la garantía, contaba con la infraestructura logística suficiente y, sobre todo, tenía la voluntad y el interés político de que el evento se desarrollara en su capital y bajo su auspicio directo. Para nadie era desconocido —tampoco lo es actualmente— el objetivo geopolítico brasileño de ejercer un liderazgo visible en la región dentro de una concepción principalmente sudamericana. El éxito de la negociación prestigiaría, sin duda, al gobierno brasileño, al presidente Cardoso y su imagen, y fortalecería su influencia geopolítica entre los países del continente.
- La composición de las delegaciones tampoco planteaba dificultades en cuanto al número de integrantes ni a la necesidad de que pudieran contar con los asesores que estimaran convenientes. Cinco miembros titulares parecían adecuados para tratar los diferentes *impases* planteados. En cuanto al carácter representativo y nacional de las delegaciones, el Ecuador tenía mucho interés en que así fuera para que en ellas participaran personalidades destacadas y representativas de su esfera de actividad, así como del país en su conjunto. A mayor relevancia de los integrantes de las delegaciones, mayor credibilidad de sus trabajos y resultados. Más tarde se probaría importante esta preocupación, en especial de la parte ecuatoriana, cuando se conoció que el Perú se aprestaba a designar técnicos en las diferentes áreas a las que se referían los *impases* para rebajar la trascendencia de las negociaciones. Ventajosamente esa intención no prosperó, supongo que por intervención de los propios garantes, pues los nominados por el Perú fueron distinguidos especialistas.
- Al calificar de activa y autónoma la participación que tendrían los garantes en las conversaciones sustantivas, se hacía hincapié en el compromiso adquirido con el proceso por parte de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, no sólo asumiendo un rol presencial sino propositivo e independiente. Se trataba de una nueva ratificación de su decisión de tener un involucramiento activo para apoyar la consecución de la

paz. Con tal propósito, de conformidad con el punto 6º, relativo al Procedimiento, las partes aceptan que puedan formular “evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones” cuando surjan desacuerdos durante las negociaciones. Esto es no limitarse a tener una simple actitud testimonial, sino de efectivo involucramiento. En otras palabras, a tener un rol proactivo.

- Tampoco hubo dificultad en convenir en la necesidad de mantener reserva sobre el desarrollo de las negociaciones y en que las informaciones que se hicieren públicas contasen con la previa aprobación no sólo de las partes, sino también de los garantes. En una negociación de este nivel de complejidad y trascendencia, resultaba indispensable mantener discreción sobre las conversaciones si se quería que tuvieran éxito. Más aún si se tenía en cuenta la sensibilidad y los prejuicios en la opinión pública de los dos países sobre el tema y la voluntad de ciertos grupos extremistas tanto del Ecuador como del Perú para que el proceso fracasara. Resultaba no sólo inevitable sino conveniente la reserva.
- La definición de los *impases* intercambiados bajo la denominación de objeto de las conversaciones no era sino el reconocimiento de la materia sometida a la negociación, de conformidad con la Declaración de Paz de Itamaraty. Significaba la fijación de los alcances y de los límites de los asuntos sometidos a la transacción entre las partes. Aparentemente simple, el anuncio del acuerdo en este punto era esencial en el proceso de negociación.
- En cuanto al procedimiento, recogido en el punto 6º, que seguirían el Ecuador y el Perú en las negociaciones de Brasilia, se plantearon graves discrepancias respecto a la solución que se daría a los desacuerdos que se presentaran. Ello constituyó el punto crítico del comunicado. Fue necesario acudir a un documento propuesto por los garantes el 18 de enero, que no había sido hecho público, para solventar las marcadas diferencias entre las delegaciones. Este punto requirió la mayor concentración de esfuerzos en tanto fijaba el marco de la participación de la garantía. Sin duda, resultaba positivo y conveniente para el Ecuador una mayor intervención de los países garantes en el proceso. De ahí que el compromiso recogido en su texto de formular “evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones” cuando surjan desacuerdos, constituía un importante apuntalamiento a las negociaciones. Para el Ecuador, sin embargo, hacerlo de “acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro” significaba un grave retroceso en tanto abría la posibilidad a múltiples interpretaciones que podrían serle perjudiciales. Sabido es que toda la negociación se hacía dentro del marco jurídico de dicho instrumento, pero expresarlo de manera tan directa, amplia y señalada —hablando sobre todo del “espíritu”— resultaba innecesario y nocivo para la posición ecuatoriana. Lo mismo es aplicable a la referencia textual que se hace en el literal c)

del punto 6º y al punto 7º del Comunicado de Buenos Aires, a los artículos 7 y 9 del Protocolo de Río de Janeiro en lo relativo a la “cooperación y asistencia” que prestarán los países garantes a las partes en el proceso. Con ello se consagró, de manera definitiva, que el único marco en el cual se negociaba era el instrumento de 1942, lo cual no era del todo cierto —o al menos era relativo— en la medida en que el otro documento, precisamente desencadenante de las conversaciones sustantivas, era la Declaración de Paz de Itamaraty que no se la menciona en el Comunicado de Buenos Aires.

- Con la intención de salvar ante sus respectivas opiniones públicas las diferencias existentes entre las partes respecto a este asunto, los cancilleres dejaron constancia de sus posiciones en sendos documentos que se acompañaron como anexos al comunicado. La explicación e interpretación dada por el ministro Leoro al texto ecuatoriano consistió en que: “a falta de acuerdo entre las delegaciones sobre los *impases*, los garantes, por iniciativa propia o a pedido de cualquiera de las partes, o de ambas, formularían sus recomendaciones para alcanzar esa finalidad. Si esas recomendaciones no fueren aceptadas por una o ambas partes, los garantes, con la aprobación de las partes, designarían a una eminente personalidad que emitiría una decisión obligatoria, dentro del criterio de llegar a una solución global, total y conciliatoria de los intereses de las partes”. La propuesta del Ecuador, al decir del canciller Leoro, estaba “dirigida a encontrar una solución definitiva en el momento en que no haya acuerdo directo entre las partes o que tampoco alguna de ellas aceptase las recomendaciones de los garantes. La eminente personalidad recibiría, entonces, todos los elementos de juicio y discusión que haya habido entre las partes o en la fase de los garantes; podría pedir aclaraciones y pruebas y, sobre esa base general ya existente, proporcionada por las partes, dar una decisión global que incorpore todo en un paquete y que debería ser obligatoria para ambas partes”.⁸⁸ A todas luces, la intención ecuatoriana era recuperar de alguna manera la figura del arbitraje o la del mediador, aunque fuera de manera limitada o aparente, con el propósito de aparecer ante la opinión pública manteniendo una misma línea de acción. No obstante, estaba claro que esta alternativa era totalmente inaceptable para el Perú y así lo hizo saber a los garantes y, por supuesto, al Ecuador. El canciller Tudela se aferraba a la tradicional posición peruana de aplicar estrictamente el Protocolo de Río y desechar todo lo que pudiera alejarse de él. La participación de una eminente personalidad no estaba prevista en ese instrumento, sólo a los países garantes correspondía, según el Perú, proponer una fórmula de solución

⁸⁸ Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1995-1996*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, pág. 19 y 20.

que debía previamente ser aprobada por las partes. Tan distantes eran los planteamientos de las delegaciones sobre el procedimiento para superar los desacuerdos que se presentaren, que la única salida a la situación era que quedaran recogidas ambas posiciones separadamente y como anexos al Comunicado de Buenos Aires. Así constó en el punto 8º del documento.

- No obstante las dificultades, el Ecuador y el Perú renovaron su voluntad de seguir en el proceso al fijar y anunciar una nueva fecha y lugar para la próxima reunión que debía realizarse en Santiago. Su propósito: “terminar la definición de los procedimientos” lo más pronto posible. Esta voluntad de avanzar estuvo acompañada también por los garantes quienes, aparte de expresar su respaldo, resolvieron extender el mandato de la MOMEF hasta el 6 de septiembre de 1996, de conformidad con el punto 9º del comunicado. Este último hecho era particularmente significativo en tanto la Misión de Observadores Militares se había constituido en un instrumento fundamental para conservar la paz en la zona del conflicto y fomentar la confianza entre los militares de las partes.

6.2. Reacciones en el Perú y el Ecuador a lo acontecido en Buenos Aires

Los responsables políticos y diplomáticos peruanos proclamaron como una victoria para su país lo acordado en la capital argentina. El propio canciller Francisco Tudela afirmó satisfecho a su retorno a Lima que:

“... la declaración de los países garantes, emitida ayer, establece claramente que los garantes están dispuestos a ayudar a las partes dentro del Protocolo de Río de Janeiro y con especial atención a los artículos séptimo y noveno. Cualquier cosa creada fuera del Protocolo de Río de Janeiro, que no esté referida a los artículos séptimo y noveno, naturalmente no podrá ser sugerida por los garantes puesto que ellos mismos han dejado constancia de su posición en la declaración que emitieron el martes”.⁸⁹

El Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso del Perú, tras reconocer como un “éxito de la diplomacia peruana”, calificó la gestión del canciller Tudela en Buenos Aires de exitosa y brillante, según el diario *El Sol* de Lima.

La prensa de ese país también saludó como positivos los resultados de Buenos Aires, en especial respecto a los literales b) y c) del punto 6º del comunicado, relacionados

⁸⁹ Declaraciones tomadas del diario oficial *El Peruano*, Lima, 20 junio 1996.

con la aceptación ecuatoriana a la invocación del “espíritu del Protocolo de Río de Janeiro” para definir la participación de los garantes en el caso de surgir desacuerdos, y con la referencia al artículo séptimo del mismo Protocolo respecto de los límites que tendrá esa participación. El diario *La República* de Lima, en su edición del 20 de junio de 1996, destacaba que “por primera vez en los últimos treinta y seis años el Ecuador reconoce la validez del artículo 9 del Protocolo de Río”. El más influyente diario peruano *El Comercio*, en la misma fecha, sostenía que “el Comunicado de Buenos Aires ha confirmado, una vez más, que las conversaciones entre el Perú y el Ecuador se ajustan al marco del Protocolo de Río de Janeiro y a la delimitación fronteriza fijada en ese documento”. Lo propio subrayaba *El Sol* al titular su crónica sobre el tema “Países reunidos en Buenos Aires ratificaron su compromiso con el Tratado de Río”.

Como era de prever, políticos, comentaristas y un sector de la prensa ecuatoriana, por el contrario, cuestionaron con dureza el documento suscrito en la capital argentina, particularmente respecto de este supuesto reconocimiento extensivo del Protocolo de Río hecho por la delegación ecuatoriana que habría abierto, a su juicio, interpretaciones perjudiciales al Ecuador y hasta claudicantes respecto de la posición mantenida tradicionalmente por el gobierno de Quito. Se decía que el comunicado consagraba al Protocolo de Río de Janeiro como único marco jurídico dentro del cual se desarrollarían las negociaciones, dejando fuera otros documentos como la Declaración de Paz de Itamaraty que daban supuestamente una mayor capacidad de negociación al Ecuador para recuperar territorio y conseguir una salida soberana al Amazonas.

No faltaron críticas a los negociadores ecuatorianos por esta supuesta concesión que consideraban un grave retroceso para las aspiraciones ecuatorianas. Entre otros, el ex canciller Julio Prado Vallejo, en su columna del diario *Expreso* de Guayaquil, fue uno de los más duros detractores del documento de Buenos Aires. Una vez terminada la negociación y al hacer un análisis global del proceso, Prado Vallejo sostendría categóricamente, entre otras expresiones, que el episodio de la capital argentina “constituyó la estocada final que llevó al Ecuador a la derrota diplomática en las negociaciones con el Perú”, que se trató de un “grave traspie diplomático que alimentó la posición del Perú”, que esta “lamentable falla diplomática del Ecuador compromete todavía más la posición y los derechos territoriales de nuestro país”. El autor sustentaba sus afirmaciones en la siguiente reflexión:

“Condicionar el arreglo de la controversia territorial al espíritu del Protocolo, condenaba las negociaciones a un fracaso para la posición ecuatoriana, porque abandonaba irrazonablemente toda referencia a la letra del Protocolo. Esto quiere decir que la realidad

geográfica no se tomaba en cuenta para la solución del desacuerdo Zamora-Santiago y que los garantes y las partes debían ceñirse exclusivamente al llamado ‘espíritu’ de ese instrumento internacional. (...) Lo acordado en Buenos Aires fue un paso totalmente negativo para las aspiraciones y derechos ecuatorianos derivados de la inejecutabilidad del Protocolo de Río”.⁹⁰

Otros especialistas comentarían más tarde que una vez suscrito el Comunicado de Buenos Aires,

“el Ecuador difícilmente podrá argumentar a su favor una salida soberana al Amazonas. Ésta precisamente no consta en el Protocolo de Río. Y ¿de qué espíritu podemos hablar en el Protocolo que no sea otro que consagrar el despojo que hizo el Perú de los territorios que nos pertenecían?”⁹¹

Existen varias versiones de lo ocurrido en Buenos Aires en lo referente a cómo se llevaron las conversaciones por parte de la delegación ecuatoriana. Algunas de ellas inclusive anecdóticas que no me detengo, precisamente por ello, a relatar. Se trata de un tema de suficiente sensibilidad y relevancia como para hacerlo. En todo caso, debe reconocerse que la negociación de la declaración pudo terminar con mejores resultados para el Ecuador pero que, sin duda, ésta fue favorable al Perú. El hecho de no mencionar a otros instrumentos y fundamentalmente a la Declaración de Paz de Itamaraty como marco jurídico del proceso fue negativo para los intereses ecuatorianos. Ello fue interpretado como que el Protocolo de Río era la única referencia a la que debían atenerse las partes, lo cual no sólo no era conveniente para el Ecuador sino que, sobre todo, no era cierto. Las conversaciones hasta esa fecha se habían dado en cumplimiento de lo convenido en Brasilia el 17 de febrero en la Declaración de Paz, después de la guerra del Cenepa, y ese instrumento tenía que ser mencionado en el comunicado. Pero también es cierto que todo lo actuado, y fundamentalmente la participación de los garantes, había podido darse por la aplicación del Protocolo de Río que había sido aceptado finalmente unos meses atrás por el gobierno del presidente Durán Ballén. De tal manera que esos cuestionamientos, de algún modo válidos, deben relativizarse en la medida en que hay también que tener presente que todo lo que se hacía para resolver el diferendo estaba inevitablemente enmarcado, quiérase o no, en el Protocolo de Río de Janeiro.

⁹⁰ Prado Vallejo, Julio, *De la guerra a la paz - Negociaciones del Alto Cenepa*, Quito, Ciespal, 2003, pág. 92 y 93.

⁹¹ Fernández de Córdoba, Marcelo, *Itamaraty, seiscientos veintisiete días por la paz*, op. cit., pág. 323.

7. Cuarta reunión formal de cancilleres del Ecuador y el Perú y Acuerdo de Santiago (octubre de 1996)

Con el mismo afán no sólo de avanzar en la búsqueda de alternativas que conduzcan a consolidar el camino de la paz emprendido por los dos países, sino de culminar la definición de los procedimientos, las delegaciones del Ecuador y el Perú, asistidas por los garantes, se reunieron nuevamente, a fines de octubre del mismo año 1996, a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, esta vez en Santiago de Chile. Las expectativas eran mayores y el ambiente tenso. Las opiniones públicas de ambos países, sensibles y algo escépticas, eran cada vez más exigentes. Habían transcurrido más de seis meses desde que se suscribiera la Declaración de Paz de Itamaraty y aún no se habían iniciado las conversaciones sustantivas acordadas. Se seguían discutiendo los mecanismos procesales y no se entraba todavía a la negociación del fondo de la controversia.

La delegación ecuatoriana que se desplazó vísperas de las reuniones a Santiago fue prácticamente la misma que acompañó al canciller Leoro a Buenos Aires semanas atrás. La continuidad del equipo era importante: el conocimiento de los temas y sus antecedentes, la relación personal con los integrantes de la misión peruana y con los altos funcionarios de los países garantes, el sentirse parte activa de un proceso, ayudaban a mejorar la posición negociadora del Ecuador. No faltaron los embajadores García Velasco, Ruales y Sevilla ni los ministros Suárez y Valdivieso como asesores del Canciller ecuatoriano.

Las reuniones se desarrollaron en un ambiente cordial, pero sin duda tenso. Después del “traspié” de Buenos Aires, la delegación ecuatoriana llegaba presionada por la opinión pública interna y la crítica de observadores que cuestionaban el proceso y en particular las últimas actuaciones del ministro Leoro. La delegación peruana, de su lado, también llegaba exigida por su opinión pública de ser aún más intransigente y de no ceder a las pretensiones del Ecuador. Por lo demás, era evidente que a pesar de guardar adecuadamente las formas, la comunicación personal entre los cancilleres de las partes no era tan fluida como habría sido deseable.

Llegar a compromisos en el encuentro de Santiago no fue tarea fácil. Había recelos y suspicacias entre las partes. Por ello, la participación de los representantes de los garantes fue muy útil para conciliar posiciones. A pesar de negociarse un texto corto y de carácter procesal, que normaría las conversaciones sustantivas que estaban aún por venir, las desavenencias fueron marcadas. Después de largas discusiones, se llegó finalmente a un acuerdo que completaba el marco jurídico procesal, iniciado con el primer Comunicado de Lima. Hay que anotar, sin embargo, que esta definición de los procedimientos que iban a seguirse tenía importantes implicaciones —la mayoría favorables al Ecuador— en la negociación de la controversia, como se verá más adelante.

Suscrito finalmente al término de dos días de negociaciones, en el Palacio de la Moneda, el 29 de octubre de 1996, por los cancilleres Leoro y Tudela y por los altos funcionarios de los garantes Alfredo Chiaradía de Argentina, Iván Cannabrava de Brasil, Fabio Vío Ugarte de Chile y Luigi Einaudi de Estados Unidos, el Acuerdo de Santiago decía textualmente:

“Como resultado de las conversaciones sostenidas en Santiago, Chile, los días 28 y 29 de octubre de 1996, los cancilleres del Ecuador y del Perú acuerdan lo siguiente:

1. Dentro de un espíritu de comprensión recíproca y respeto amistoso, los gobiernos del Ecuador y del Perú iniciarán conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, antes de concluir 1996, con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los *impases* subsistentes, identificados en las listas intercambiadas por las partes, en Brasilia, el día 6 de marzo de 1996. Estas conversaciones se realizarán conforme al Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, a la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, al Acuerdo de Quito del 23 de febrero de 1996, al Comunicado de Buenos Aires del 19 de junio de 1996 y al presente Acuerdo.
2. Las conversaciones, que se desarrollarán de forma seguida y continua hasta su conclusión final, abordarán en forma separada, secuencial y sin vetos todos los *impases* subsistentes. Las partes acuerdan que las discusiones se iniciarán a partir de los *impases* mutuamente aceptados como de menores dificultades. Los entendimientos a que se llegue en cada uno de los puntos, y que podrán implicar concesiones recíprocas, serán definitivos solamente después del Acuerdo final en torno de la totalidad de los *impases* registrados en las listas divulgadas por el Ecuador y el Perú.
3. Al considerar cada *impase*, las partes harán un registro de los aspectos sobre los que hayan obtenido coincidencias y especificarán igualmente aquellos puntos sobre los que no hayan obtenido acuerdo. Con esta metodología, examinarán secuencialmente cada uno de los *impases* y registrarán todos los puntos de acuerdo y desacuerdo.
4. Los países garantes nombrarán una Comisión de Seguimiento encargada de ayudar a concretar lo dispuesto en los mencionados puntos 1, 2 y 3. Los países garantes, conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las partes, propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”.

Ciertamente, el Acuerdo de Santiago constituyó un hito en el proceso de creación de una estructura normativa, no sólo procesal, sino con consecuencias para el fondo de la negociación conducente a la paz. Su contenido fue referente fundamental en los pasos que habrían de darse en los meses subsiguientes.

7.1. Análisis del Acuerdo de Santiago

- En el primer acápite, las partes se ponen un plazo para iniciar las “negociaciones de naturaleza sustantiva”. Esta decisión resulta ser una inequívoca demostración de su voluntad efectiva de negociación y de no dilatarla con nuevas discusiones sobre temas de procedimiento. El término fijado en el texto es: “antes de concluir el año 1996”. Si se considera que el Acuerdo de Santiago se suscribió a fines de octubre, las partes expresaban estar dispuestas a emprender las conversaciones sustantivas antes de sesenta días. Esta manifestación de voluntad, con un plazo determinado, constituyó un valioso mensaje a las opiniones públicas del Ecuador y el Perú, aún escépticas del curso que tendría el proceso de paz, y a los países garantes, que si bien se hallaban comprometidos formalmente con la negociación, requerían actitudes concretas de las partes para sentirse alentados a continuar en ese esfuerzo.
- En el mismo párrafo inicial se recoge un criterio que para el Ecuador resultaba fundamental: el carácter global y definitivo que debía tener la solución. La globalidad del arreglo revestía para el Ecuador esencial relevancia en tanto no era dable para sus intereses concebir una solución parcial, esto es que contemple llegar a acuerdos sobre **algunos** *impases* y no sobre **todos** los *impases* que habían sido intercambiados semanas atrás. En ello se incorporaba, obviamente, el relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y al consecuente “acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas”. El Ecuador debía velar porque su principal controversia y preocupación no pudiera ser descartada, es decir, no considerada ni resuelta. El arreglo tenía necesariamente que ser global. Y sin esa condición no podría ser definitivo. Ningún *impase* se consideraría resuelto si no estaban resueltos todos.
- El tercer elemento que debe destacarse del parágrafo 1 es el que hace relación al marco normativo dentro del cual se desarrollarán las negociaciones. Sin querer desconocer el carácter fundamental del Protocolo de Río de Janeiro como marco jurídico en la controversia y en las negociaciones, resulta interesante constatar como en Santiago los negociadores pusieron al mismo nivel a otros instrumentos, igualmente vinculantes, como la Declaración de Paz de Itamaraty, el Acuerdo de Quito, el Comunicado de Buenos Aires y el propio Acuerdo de Santiago, que se había acabado de suscribir, como referentes a los cuales debían atenerse las partes en sus conversaciones sustantivas. Tal como lo había venido sosteniendo el Ecuador, las negociaciones seguían, por consiguiente, el camino trazado desde el 17 de febrero de 1995 en Itamaraty con el propósito de “encontrar una solución a los *impases* subsistentes”, reconociendo la validez y trascendencia de los acuerdos alcanzados entre los cancilleres del Ecuador y el Perú en sus encuentros posteriores a la firma del Acuerdo de Paz de Itamaraty en las distintas capitales.

- En el segundo numeral del acuerdo, se recoge un concepto tan relevante como novedoso: la globalidad. Las partes convienen taxativamente en que las negociaciones se desarrollarán de manera “seguida y continua hasta su conclusión final”. Esto es extenderse sin interrupción comprometiéndose a no detener las conversaciones sustantivas una vez que éstas den comienzo hasta obtener un resultado definitivo. No se preveían etapas ni temas separados unos de otros. Todo el proceso debía entenderse como una globalidad. Y por ello, en la frase final del punto 2), se afirma que los “entendimientos a los que se llegue en cada uno de los puntos (...) serán definitivos solamente después del acuerdo final en torno de la totalidad de los *impases*”. Este carácter del arreglo era, obviamente, esencial para el Ecuador en la medida en que el tema fundamental de la controversia, la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y el consecuente acceso directo y soberano al Amazonas, tenía que contar con una solución satisfactoria para resolver todos los desacuerdos de la controversia. Como queda dicho, no cabían soluciones parciales sólo para algunos *impases*: tenían que ser resueltos todos o, en su defecto, ninguno. Este condicionamiento era una suerte de medida cautelatoria. El Ecuador quería resolver definitivamente la totalidad de la controversia y no una parte de ella soslayando, como quizá era la intención del Perú, la cuestión esencial de la divergencia, y para evitar que haya presión sobre el Ecuador para dar por resuelta la misma, una vez arreglados los *impases* de menor trascendencia. Se corría el riesgo de que se buscara forzar una salida insatisfactoria para el Ecuador en el asunto principal, a cambio de resolver los otros desacuerdos.
- Abordar “todos” los *impases* de manera “separada, secuencial y sin vetos” constituía elemento capital de la estrategia negociadora del Ecuador. Esta disposición significaba que el tratamiento de los desacuerdos debía hacerse uno por uno, aislada e individualmente, sin dependencia de unos respecto de otros, pero al mismo tiempo de manera secuencial, es decir, dentro de una sucesión ordenada y previamente acordada. Así se abordaban los temas con mayor agilidad y rigurosidad, sin supe-ditar el arreglo de uno con relación a otro, pero en todo caso sí dentro de un seguimiento ordenado, esto es secuencial. Pero, sobre todo, esta disposición implicaba una obligación indispensable para el proceso: las partes no podían oponerse al tratamiento de ninguno de los *impases* planteados por cualquiera de ellas; en otras palabras, renunciaban a la posibilidad de vetar el conocimiento y resolución de ninguno de los desacuerdos planteados. Este compromiso constituyó un triunfo diplomático ecuatoriano indiscutible. El Perú había mantenido tradicionalmente, como ya lo anotáramos en capítulos anteriores, una constante negativa a considerar una revisión del Protocolo de Río y peor aún a conceder al Ecuador una salida soberana

al Amazonas. En función de este precepto, el *impase* planteado por el Ecuador sobre la esencia de la controversia territorial tenía que ser, de forma obligatoria, tratado y resuelto por las partes en la negociación.

- Para facilitar el desarrollo del proceso y conscientes las partes de la mayor complejidad de algunos temas, acordaron establecer una suerte de priorización de los *impases* para avanzar en los puntos de coincidencia. Ello con el propósito principalmente de afianzar la confianza mutua y mejorar el ambiente del proceso para, a continuación, abordar los asuntos de mayor complicación. Por esta razón, en el mismo segundo párrafo, se dice que las partes iniciarán sus discusiones “a partir de los *impases* mutuamente aceptados como de menores dificultades”.
- Es relevante destacar que las partes reconocen estar dispuestas a hacer “concesiones recíprocas” para llegar a entendimientos. Si bien una disposición de esta naturaleza es obvia y se halla implícita en una negociación, resultaba alentador que se incluyera de forma expresa en el texto de un acuerdo entre el Ecuador y el Perú, considerando que la intransigencia de este último había llevado a conflictos armados y que reconociera explícitamente esa voluntad.
- El Acuerdo de Santiago, en su párrafo 3, establece ciertos procedimientos sobre el registro que deberán hacer las partes de los puntos de coincidencia alcanzados, así como los de desacuerdo constatados en el curso de las negociaciones, con el afán de avanzar de manera secuencial en el conocimiento de los *impases*. Esta disposición aspiraba a desbrozar el camino de los asuntos que podrían ser resueltos con menor dificultad, para así aproximar a las partes a lo más complejo de la controversia. Era la aplicación de un elemental principio de técnica negociadora, pero que a la postre no dio los resultados apetecidos. Había sido casi imposible llegar a acuerdos, si las partes no estaban dispuestas a hacer concesiones mutuas incluyendo las de menor dificultad.
- Por último, debido a la imposibilidad de que los altos funcionarios de los países garantes continúen atendiendo directa y personalmente a las negociaciones entre el Ecuador y el Perú, acordaron designar una Comisión de Seguimiento integrada por delegados con alto nivel de competencia y jerarquía, responsables de áreas vinculadas al proceso. Esta decisión resultaba comprensible en tanto los denominados altos funcionarios ostentaban el rango de subsecretarios en sus respectivas cancillerías y no podían consagrar casi todo su tiempo a atender una negociación cuya duración resultaba difícil de prever, pero que no sería corta. Al anunciar esta decisión, los garantes reiteraron su responsabilidad en cuanto a “ayudar a las partes” para lo cual —y esto es muy importante— se comprometieron a “proponer los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en

forma directa”. Es decir, una nueva y taxativa declaración de su voluntad de participar activamente en el proceso no sólo acompañándolo sino siendo actores propositivos.

A diferencia de lo ocurrido en Buenos Aires, en la negociación del documento suscrito en la capital chilena, el Ecuador recuperó el espacio perdido y obtuvo lo que podría llamarse una *victoria diplomática* que le ponía en mejor situación de cara a las negociaciones de fondo. Si en Buenos Aires se había retrocedido formalmente en lo que significaba el reconocimiento explícito al llamado espíritu del Protocolo de Río de Janeiro por parte de la delegación ecuatoriana, como lo mencionáramos en el capítulo precedente, en el Acuerdo de Santiago se alcanzaba, al menos en el procedimiento, ciertas salvaguardas para que el resultado final fuera resultado de una negociación digna, realista y que pretendía ser definitiva. Con el instrumento de Santiago, se fijaron mecanismos que sin duda preservaban adecuadamente los intereses nacionales. No hay duda de que el Ecuador logró avances sustantivos en la capital chilena.

Eduardo Ferrero Costa, quien sería miembro de la Delegación Negociadora del Perú en Brasilia y más tarde —entre julio y octubre de 1998— Canciller de Fujimori, reconoce que el Acuerdo de Santiago constituyó un traspie para su país en la negociación. Afirma que si bien “el Perú logró el objetivo político-diplomático de reafirmar que el marco jurídico de las conversaciones a desarrollarse en Brasilia sería el Protocolo de Río de Janeiro”, el documento “ocasionó dos serios problemas para el Perú que habría que enfrentar en las conversaciones futuras”. Según Ferrero Costa esos problemas eran:

“Por una parte, los dos primeros *impases* presentados por Ecuador se referían a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro debido a una supuesta inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, y al acceso libre y soberano del Ecuador al ‘Marañón-Amazonas’. **No obstante que la pretensión del acceso soberano escapaba a todas luces a lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y, por lo tanto, era inaceptable para nuestro país, el Perú se vio obligado a aceptar que formase parte de las conversaciones, debido a que en el numeral 2 del Acuerdo de Santiago se acordó que las conversaciones abordarían todos los *impases* sin vetos. Ello significó consentir de antemano que se incluyera en el proceso un asunto que era inaceptable e impertinente para nuestro país, en unas conversaciones que debían realizarse en el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro.**

Por otra parte, si bien el Acuerdo de Santiago señaló expresamente que las conversaciones se realizarían conforme al Protocolo de Río de Janeiro, no se incluyó de manera explícita dentro del marco jurídico a los instrumentos complementarios. Éstos eran fundamentales en las conversaciones, pues el reconocimiento del fallo de Braz Dias de Aguiar de 1945 y de los diversos instrumentos y actas de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Demarcadora de Límites

constituían elementos indispensables para impedir cualquier cuestionamiento a la demarcación efectuada hasta 1950 y para culminar la demarcación pendiente”.⁹²

Debe tenerse muy en cuenta que la nueva situación, que podría considerarse favorable para el Ecuador como resultado de las negociaciones de Santiago, no alteraba, en todo caso, ni el marco jurídico ni el contexto internacional. Tampoco el poder nacional específico de las partes ni las limitaciones en la negociación que eran, por el contrario, claramente desventajosas. Se había tenido éxito en esta etapa inicial de la negociación. Pero el Ecuador seguía en una situación de debilidad frente al Perú, aunque guardaba mecanismos procesales que llegado el momento podría usar para replantear toda la negociación si fuera del caso.

Al margen de lo ocurrido coyunturalmente en las diferentes etapas del proceso sobre los procedimientos, desde la Declaración de Paz de Itamaraty hasta el Acuerdo de Santiago, el balance de esta fase fue positivo para el Ecuador. El manejo dado por el canciller Leoro benefició al país. Fue una labor profesional, eficiente y seria y aún más meritoria si se tiene en cuenta que se dio en circunstancias críticas de política interna, con una transición democrática de por medio y dentro de un entorno internacional poco propicio para el Ecuador. Galo Leoro, como se sabe, fue canciller del presidente Durán Ballén y fue ratificado, en agosto de 1996, en esas funciones por su sucesor Abdalá Bucaram hasta que éste fuera depuesto en febrero de 1997.

Haciendo un balance de lo acontecido en esta etapa, los logros visibles y en algunos casos difíciles de imaginar poco tiempo atrás, dadas las limitaciones impuestas por el contexto internacional y la coyuntura política interna, algunas de ellas ya tradicionales como el menor peso del país y la inestabilidad institucional, fueron varios. Los más sobresalientes fueron quizás los siguientes:

1. Evitar la reactivación del conflicto.
2. Mantener al Perú en la mesa de negociaciones.
3. Alentar a las opiniones públicas, para el caso la del Ecuador, de que la negociación era una alternativa que podía dar resultados positivos.
4. Garantizar el carácter global y definitivo que debía tener la solución.
5. Definir la materia de la controversia incluyendo en ella las aspiraciones históricas ecuatorianas.
6. Consagrar la imposibilidad de vetar los *impases* propuestos por las partes.
7. Asegurar la activa participación de los garantes.

⁹² Ferrero Costa, Eduardo, “El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro: un testimonio”, en *Revista Análisis Internacional* N° 15, Lima, Cepei, 1999, pág. 12. (Resaltado del autor).

En suma, con el Acuerdo de Santiago quedó cerrada la negociación respecto de los procedimientos que guiarían las conversaciones sustantivas que debían celebrarse entre el Ecuador y el Perú para resolver sus diferencias de conformidad con la Declaración de Paz de Itamaraty. Todos los aspectos adjetivos o procedimentales del proceso quedaban convenidos. Debía seguir, a continuación en Brasilia en fecha a convenir, la negociación de los temas de fondo de la controversia cuya materia estaba, igualmente, ya acordada.

CAPÍTULO 3

LOS “LÍMITES” EN LA NEGOCIACIÓN. LA SITUACIÓN POLÍTICA INTERNA EN EL ECUADOR Y EL PERÚ Y EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

1. Los “límites” en la negociación

Todo proceso de negociación de una divergencia de carácter internacional está condicionado, en mayor o menor medida, por diversos factores ajenos o no a la controversia, que influyen positiva o negativamente en su desarrollo y, en consecuencia, en su resultado. Esos factores deben por fuerza tenerse presentes cuando se pretende no sólo emprender en esa negociación sino también cuando se busca estudiarla, como es el presente caso, ya sea desde una perspectiva histórica o desde una óptica analítica.

Estos factores constituyen lo que algunos internacionalistas y analistas —Henry Kissinger entre los más destacados, Diego Cordovez que los recoge en su estudio sobre las relaciones ecuatoriano-peruanas, Joseph S. Nye Jr. en su reciente análisis sobre el poderío de Estados Unidos— denominan como factores objetivos de una controversia y, por extensión, de la negociación que se propone resolverla o como factores de poder en la relación entre estados.

Tales factores, al condicionar una transacción, lo que hacen en realidad es poner ciertos límites al proceso, estableciendo un marco al curso que seguirá y, en consecuencia, a lo que se espera de él. Es decir, fija sus alcances y determina sus restricciones; señala hasta dónde puede llegar y dentro de qué cauces. Advierten esos factores, además, los poderes que caracterizan o con que cuentan las partes que negocian. En otras palabras, qué tanto respaldo y fortaleza tienen en lo interno y en lo internacional para utilizarlos en su forcejeo transaccional.

Estos factores condicionantes se manifiestan en tres esferas: primero, en cuanto a la materia de la controversia u objeto de la negociación; segundo, en cuanto al procedimiento adoptado para negociar; y, tercero, y sobre todo, en cuanto a la capacidad de negociación de que disponen las partes en conflicto. Me detendré en el análisis de esas esferas aplicándolas al tema que nos interesa: el diferendo territorial y la negociación ecuatoriano-peruana.

1. Con relación a la primera esfera, esto es la **materia de la divergencia**, el factor condicionante de la negociación estaba dado esencialmente por el propio marco jurídico en el que debía desenvolverse: el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos

complementarios. Éste era, como cualquier tratado internacional, “ley para las partes”. Una vez reconocido por el Ecuador por declaración de su propio presidente de la República Sixto Durán Ballén, éste se constituyó en el marco legal que fijaba claramente los límites jurídicos de la negociación, de los que no podían apartarse ni las partes ni los garantes que eran parte del instrumento como custodios de su validez y aplicación. Se coincida o no con esta apreciación, se la cuestione o no, guste o no, con la aceptación del Jefe de Estado ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, el ámbito jurídico estaba fijado.

Este factor condicionante es fundamental para comprender el proceso: salvo factores extraordinarios mutuamente reconocidos, nada de lo que no esté recogido y establecido en ese marco jurídico, previa y recíprocamente aceptado por las partes, podía ser objeto de negociación. El Ecuador hizo logros históricos esenciales en este campo, a pesar de esa inobjetable realidad, pues llevó a discusión temas que antes habrían sido inaceptables para el Perú. Esos temas, que finalmente constituyeron el objeto materia de la controversia, estuvieron contenidos en los denominados *impases* intercambiados por las partes, de conformidad con lo acordado previamente.

No se puede hacer una evaluación ni cuestionar el proceso sin tener presente que la negociación tenía que regirse, como factor objetivo, por las disposiciones que este instrumento jurídico establecía. Había sido aceptado por las partes y fijaba los lineamientos de los cuales los estados sujetos y actores de la controversia no podían en modo alguno apartarse.

2. En cuanto a la segunda esfera en que se manifestaron los factores condicionantes, ese mismo Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1942, tardíamente aceptado por el Ecuador, señalaba limitaciones respecto de los **procedimientos** a los que debían sujetarse las partes y sobre todo en cuanto al compromiso asumido por los países que se habían constituido, desde su suscripción en 1942, en garantes de su ejecución. Pero, sobre todo, la Declaración de Paz de Itamaraty y los documentos que siguieron hasta el Acuerdo de Santiago fueron los instrumentos que establecieron los límites y alcances del procedimiento que debía seguirse durante el proceso iniciado después de la suscripción del acuerdo que puso fin al conflicto bélico del Cenepa. El Ecuador debió sujetarse a ellos, pero hay que reconocer que el Acuerdo de Santiago recogió elementos claramente favorables a la posición negociadora ecuatoriana, tal como ya hemos analizado en un acápite anterior.
3. Con relación a la tercera esfera, quiero destacar los factores condicionantes o limitantes relacionados con la **capacidad de negociación** de las partes. Y, por supuesto, hacer hincapié con mayor preocupación respecto de la situación del Ecuador durante el período histórico comprendido desde antes de la guerra del Alto Cenepa hasta el proceso que culminó con la firma del Acta Presidencial de Brasilia en octubre de

1998. Atribuyo a este asunto capital importancia pues, como afirmo al inicio de este capítulo, todo proceso de negociación está condicionado, quiérase o no, por factores externos o internos que influyen inevitablemente sobre su desarrollo. Es el factor que Nye denomina, al referirse a Estados Unidos, con suma precisión como poder, entendido éste como “la capacidad de obtener los resultados que uno quiere, y en caso necesario, cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda”.⁹³

Para el caso que nos ocupa en este estudio, entendido en el amplio sentido como el de la normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas, y no sólo la solución al problema territorial, conviene formular algunos cuestionamientos legítimos: ¿Cómo era el Ecuador, cuáles sus fortalezas y cuáles sus debilidades, que en ese momento estaba negociando con el Perú la solución al principal problema internacional y de identidad nacional en toda su historia? ¿Era acaso un país estable en lo político e institucional, sólido en sus fundamentos económicos, cohesionado socialmente, integrado internamente, que le diera la fortaleza y la confianza necesarias en una negociación de esa dimensión? ¿Tenía una clase política dirigente con capacidad de liderazgo, fiable, consolidada?

A todas estas interrogantes una sola respuesta sencilla e implacable: no. Por el contrario, el Ecuador era una nación que pasaba por uno de sus períodos más inestables, débiles y vulnerables de su historia. Su economía estaba en crisis por variadas razones, había una visible crispación social, se vivía una crónica inestabilidad política agudizada por un período de grave corrupción y los dirigentes políticos estaban no sólo cuestionados sino muy desacreditados. Las debilidades, muchas y las fortalezas, escasas.

Sería injusto dejar de citar, en este escenario tan poco propicio para una negociación internacional equitativa y asimétrica, algunas circunstancias que, por el contrario, hacían del Ecuador, coyunturalmente al menos, más cohesionado en el plano interno. Tales circunstancias podrían resumirse en las siguientes:

- Tras la victoria del Alto Cenepa, las Fuerzas Armadas habían demostrado su fortaleza moral y profesional. No se trataba ya, a pesar de las inevitables limitaciones, de un sector desmotivado, sin formación y mal equipado. Se había elevado su autoestima y, sobre todo, se había ganado el respeto y consideración del conjunto de la opinión pública. Constituía, según sondeos de la época, la institución más prestigiosa de cara a la ciudadanía, a la cual se respaldaba sin fisuras. En esos años, las Fuerzas Armadas era la institución de referencia en un Estado caótico y sin un norte definido. Sin dejar de ser un factor inobjetable de poder interno, no había caído en la politización que años atrás tanto daño le había causado y se mantenían exclusivamente en lo suyo: la defensa de la soberanía nacional.

⁹³ Nye Jr., Joseph, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Santillana, 2003, pág. 25.

- La diplomacia, por su lado, había desarrollado un rol altamente positivo en paralelo a las Fuerzas Armadas durante el conflicto y en las primeras negociaciones. Sus máximos responsables, y el conjunto del Servicio Exterior no sólo en Quito sino también en las embajadas y consulados en el exterior, habían demostrado profesionalismo y capacidad para reaccionar ante la situación. Múltiples fueron los reconocimientos públicos a este comportamiento, lo cual generó confianza de la ciudadanía hacia un sector que había sido tradicionalmente —aunque quizá de manera injusta— desacreditado.
- Como consecuencia de lo anterior, la mayoría de la población tenía un alto grado de confianza en las dos instituciones sobre las cuales recaía el mayor peso de la controversia y de las negociaciones. Esa confianza generaba, a su vez, más tranquilidad y cohesión. En el Ecuador había un inequívoco respaldo al frente externo y al frente militar por encima de las vicisitudes políticas, sociales y económicas por las que atravesó y seguiría atravesando durante el lapso en que se desarrolló el proceso de negociaciones.

En un intento por resumir lo antes desarrollado, esas tres esferas en las que se manifestaban los factores condicionantes de una negociación tan ardua y sensible como ésta, hay que reconocer que el marco jurídico, la materia de la controversia y el poder de negociación de las partes estaban claramente inclinados a favor del Perú. Ninguno de esos factores condicionantes beneficiaba o fortalecía al Ecuador en el proceso transaccional, salvo quizás el referente a parte de los procedimientos dentro de los cuales se realizaría. Pero no había otro escenario, era ése y dentro de él era imperativo obtener los mejores resultados.

2. La situación política interna en el Ecuador desde 1995 y el proceso de negociación

En el Ecuador, el entorno político interno en 1995 venía precedido por administraciones que, mal o bien desde el retorno a la democracia en 1979, habían culminado sus mandatos constitucionales y entregado el poder a sus legítimos sucesores. Rodrigo Borja, en efecto, entregó en agosto de 1992 la Presidencia de la República al líder de una formación política de centro derecha constituida alrededor de una escisión del Partido Social Cristiano (PSC) del ex mandatario León Febres Cordero. En esta coalición, inscrita bajo el nombre de Partido de la Unidad Republicana (PUR) y encabezada por Sixto Durán Ballén, ex alcalde de Quito y político de larga trayectoria, se agruparon el histórico Partido Conservador, políticos disidentes de movimientos de derecha y, sobre todo, representantes de sectores empresariales, bancarios, industriales y comerciales. Durán

Ballén derrotó de manera inobjetable, con cerca del 60% de los votos, a su ex conmi-
litante Jaime Nebot del PSC, en la segunda vuelta electoral.

Lo que se esperaba que fuera un período en el que al menos se continuara con el fortalecimiento del sistema democrático, se sentaran las bases para un crecimiento sostenido de la economía, se redujeran las crispaciones sociales haciendo prevalecer una más equitativa distribución de la riqueza, se luchara de manera efectiva contra la corrupción, fue, por el contrario, un período de estabilidad precaria y volátil particularmente en su segunda mitad. Las políticas económicas neoliberales implementadas por Durán Ballén no apaciguaron las reivindicaciones sociales sino que, por el contrario, las agudizaron. El gobierno no supo o no pudo aglutinar un respaldo político sólido en el Congreso dominado por el socialcristianismo, la corrupción hizo su nefasta aparición en las más altas esferas del gobierno y, para colmo, debió hacer frente a la más grave confrontación bélica con el vecino del sur en el sector no delimitado de la frontera.

Si bien la guerra del Alto Cenepa generó un ambiente de eufórica unidad y hasta de triunfalismo en diferentes sectores de la sociedad ecuatoriana por motivos comprensibles, hay que tener presente que el Ecuador para 1994 venía ya sufriendo un agudo desgaste político interno y había entrado en una fase de marcado deterioro de la imagen y de la capacidad de gobernar de la administración presidida por Sixto Durán Ballén. Recuérdese que el conflicto y las primeras negociaciones que le siguieron se produjeron a partir de enero de 1995, esto es un año y medio antes de que terminara su ya desgastado gobierno.

Unos meses más tarde se destaparía, como para empeorar aún más la situación, una grave denuncia de corrupción en el manejo de los gastos reservados en los más altos niveles del Estado. En efecto, se había producido un hecho que marcaría negativamente y evidenciaría aún más la decadencia de esta administración. Como producto de muy serias acusaciones de corrupción, el brazo derecho de Durán Ballén —y por algunos sectores considerado como el verdadero gobernante dada su influencia política—, su vicepresidente, Alberto Dahik, debió renunciar y salir subrepticamente del país en octubre de 1995, dejando atrás una estela de desconcierto e indignación. Aparte de traumático, el penoso episodio que implicó el retiro de Dahik del poder significó una total pérdida de rumbo en las políticas del gobierno y un agravamiento de la crisis de confianza sobre la administración de Durán Ballén, en particular los últimos dieciocho meses de su mandato.

Sin que ésa fuera su intención como especularon algunos medios de comunicación peruanos, sólo la guerra del Alto Cenepa permitió a Durán Ballén recuperar la iniciativa y aglutinar de forma unánime a su alrededor a la opinión pública para hacer frente a la emergencia. Algo previsible y tradicional en la historia del Ecuador dada la sensibilidad identitaria en la opinión pública respecto de la controversia territorial. Hay que aclarar que esa unanimidad, en todo caso, estaba referida sólo a la seguridad nacional y en

particular al conflicto y no a otros asuntos de carácter político sobre los cuales, si bien apartados por las circunstancias, el descontento subsistía.

El ascenso al poder de Abdalá Bucaram, en agosto de 1996, después de triunfar en unas apretadas elecciones sobre el socialcristiano Jaime Nebot, trajo para el Ecuador la continuación de un ambiente de inestabilidad en todos los campos. Un líder populista y demagógico, tan apartado de los estereotipos, de las doctrinas o ideologías, en suma tan inopinado como imprevisible, no podía sino conducir a una incertidumbre generalizada en todo lo que se proponía hacer desde su gobierno. Así inició su administración sin que se diera lo que es usual en las nuevas administraciones, al menos cuando éstas comienzan, que es la esperanza e ilusión de días tranquilos y de tolerancia.

Las relaciones de Bucaram con los militares habían sido ya en el pasado tensas y hasta conflictivas —tuvo juicios por ataques vertidos públicamente contra las Fuerzas Armadas, que llevaron inclusive a especular que éstas impedirían su elección o eventualmente su posesión—. Antes de asumir el poder, sus opiniones sobre el problema territorial habían sido contradictorias, aunque más bien de corte nacionalista y duras contra el Perú y contra la validez del Protocolo de Río de Janeiro. Ya en la Presidencia esa actitud cambiaría. Sus relaciones con otros partidos políticos, sobre todo con su tradicional adversario en la Costa ecuatoriana, el Partido Social Cristiano, siempre apasionadas y beligerantes aunque cambiantes en función de las conveniencias políticas coyunturales, condujeron a una inestabilidad institucional dañina en el manejo de la cosa pública particularmente en lo relativo a la administración de la justicia. Llevó también a su breve gobierno a duras confrontaciones con otros sectores políticos influyentes en la Sierra como la Izquierda Democrática y la Democracia Popular. Su voluble vinculación con algunos sectores empresariales, siempre signada por la controversia y la polémica, produjo enfrentamientos muchas veces innecesarios, pues los objetivos en no pocas ocasiones eran coincidentes con esos sectores. Contaba, no obstante, con un importante apoyo de poderosos grupos económicos y un evidente respaldo popular de los más desfavorecidos. En suma, el presidente Bucaram no llegó, en los escasos seis meses de su administración, a articular políticas serias —salvo en materia de política exterior que fue una continuación de lo que ya venía haciéndose—, armar cuadros capaces y responsables, lograr respaldos políticos sólidos, generar confianza en los actores económicos y sociales sino, por el contrario, a provocar resistencias en todos los sectores y hasta en quienes le auparon al poder.

En cuanto a la política exterior, en especial respecto de las relaciones con el Perú, menos mal que al tomar conciencia de la gravedad de la situación que heredaba al asumir el poder en lo relativo a la avanzada negociación de paz —tema central en materia internacional en ese momento y de su administración—, Bucaram tuvo el acierto de moderar su discurso beligerante de la campaña y, por el contrario, expresar su voluntad de llegar a un acuerdo pacífico usando el camino ya trazado desde hace un año. Coherente

con tal propósito, respaldó plenamente el proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty así como todo lo actuado hasta ese momento por la Cancillería ecuatoriana y la Delegación Negociadora. Como manifestación concreta de esa convicción y para dar un mensaje de continuidad a la comunidad internacional, el nuevo Presidente tomó, entre otras medidas, la de ratificar en su cargo al ministro de Relaciones Exteriores que acertadamente había venido instrumentando el proceso de negociación: el embajador Galo Leoro Franco. Por lo demás, como veremos más adelante, ratificó también la designación inicial de los miembros de la Delegación Negociadora con el Perú, aunque su composición variaría con el tiempo.

En su corto gobierno, Bucaram fue prudente y tinoso en esta materia. Quiso dar continuidad a lo actuado, no dar mensajes equívocos y alentar el concepto de que había una política de Estado en el manejo de la solución a la controversia territorial con el Perú. Con sagacidad se dio cuenta de que en este terreno no le convenía políticamente provocar altercados, que había una opinión pública que ansiaba la paz y que lo más conveniente era avanzar. Acogió abiertamente la serena y profesional opinión del canciller Leoro, quien fue en realidad el que guió la política exterior en ese lapso, dándole, eso sí, su peculiar estilo al anuncio de sus decisiones y a sus actuaciones.

2.1. Primera visita oficial de un presidente del Ecuador al Perú: Bucaram en Lima

Precisamente en esa línea de conducta descrita, una de las decisiones acertadas del presidente Bucaram —tomada al inicio de su mandato— fue la de aceptar la invitación que le hiciera Fujimori para visitar el Perú. Se trataba de la primera visita de Estado de un Presidente ecuatoriano a ese país.⁹⁴ Esa visita había sido postergada en varias ocasiones durante la administración de Durán Ballén y era la retribución a la realizada por el Mandatario peruano a Quito en 1992 durante el gobierno de Borja. La decisión de aceptarla no era sencilla en tanto no había en el Ecuador unanimidad interna en la conveniencia de hacerla; no había la certeza de que el Perú fuera a flexibilizar su posición con esta ocasión, es decir, dar algo a cambio, y no se sabía la actitud con que la opinión pública peruana recibiría al presidente Bucaram.

El Presidente ecuatoriano actuó con decisión al resolver hacer el viaje aunque, por supuesto, estaba consciente de contar con el apoyo que en ese momento tenía del pueblo ecuatoriano que poco tiempo atrás le había dado un inequívoco respaldo en las urnas.

⁹⁴ Debe tenerse presente que los presidentes Borja y Durán Ballén habían visitado previamente el Perú, pero en el contexto de reuniones multilaterales. Ambas visitas, la primera en 1990 al Cusco y la segunda a Trujillo en 1996, se realizaron dentro de los Consejos Presidenciales Andinos.

Bucaram se encontraba aún en esa luna de miel que todo mandatario recién electo disfruta durante los primeros meses de su administración, aunque en su caso fue corta. Ese apoyo a su gestión, a pesar de que ya se percibían algunas críticas no sólo a su peculiar estilo de gobernar sino a medidas económicas anunciadas, era todavía importante por lo que gozaba de la confianza ciudadana, particularmente en el sensible ámbito de la negociación con el Perú.

Debe recordarse que el presidente Borja, al final de su mandato, había aceptado reciprocamente la visita que le había dispensado Fujimori, pero el autogolpe de Estado de abril de 1992 hizo inviable que ésta se concretara. Como ya he comentado, la comunidad internacional y particularmente regional habían rechazado la ruptura de la democracia en el Perú y pretendido aislar al nuevo régimen peruano. El gobierno de Borja, cauteloso y prudente, no rompió con Fujimori, pero tampoco fue tan audaz como para ofrecerle su respaldo —sin quererlo y sólo cuatro meses antes de terminar su mandato— con una visita que habría sido políticamente aprovechada por su anfitrión. El presidente Durán Ballén, del mismo modo, ante la reiteración de la invitación del Mandatario peruano había aceptado ir a Lima, pero razones no del todo dilucidadas —falta de decisión política, escaso respaldo de la opinión pública o errores diplomáticos— impidieron que su visita oficial al Perú se llevara a cabo para avanzar en el proceso iniciado por su predecesor. No se había, por tanto, realizado hasta ese momento una visita oficial, fuera de un contexto multilateral, de un presidente ecuatoriano al Perú.

En todo caso, la sola realización de la visita de Bucaram tenía ya de por sí un hondo y positivo significado, dadas las conflictivas relaciones ecuatoriano-peruanas que caracterizaban la historia de los dos países. Sentadas las bases para iniciar el proceso de Brasilia, el viaje del Presidente ecuatoriano a Lima, aparte de ser oportuno, exigía, sin duda, que se tratara el tema de las negociaciones durante las conversaciones que mantendría con su homólogo peruano y que constituyera una manifestación adicional, al más alto nivel político, de distensión entre el Ecuador y el Perú.

El gobierno ecuatoriano —en realidad debería decir su Cancillería— consideraba, valiéndose de la oportunidad que ofrecía esta visita, que era necesario hacer un esfuerzo para generar un marco de confianza mutua y de buena vecindad teniendo presente la impostergable necesidad de emprender en la integración subregional y fronteriza. Había el convencimiento en el nuevo gobierno de que el Ecuador y el Perú “debían ser socios eficientes para su desarrollo”, creando una “red de intereses comunes que abriría amplios campos de trabajo compartido y de perspectivas provechosas”. Para ello, no obstante, era indispensable llegar previamente a un acuerdo negociado de paz.

La visita del presidente Bucaram al Perú, llevada a cabo el 12 y 13 de enero de 1997, tuvo un grande y positivo impacto ante la opinión pública peruana. El propio presidente Fujimori se empeñó personalmente en que así fuera y, según conozco, se ocupó

hasta de los detalles, para crear un ambiente de cordialidad y hasta de afecto hacia el primer presidente ecuatoriano que realizaba una visita de Estado al Perú. Fue recibido con cálidas y espontáneas muestras de afecto popular y de la opinión pública, reflejadas en declaraciones y artículos de prensa. En actos públicos Bucaram fue objeto de manifestaciones de cordialidad y simpatía por parte de estudiantes, curiosos y pueblo en general. El gobierno, la oposición, analistas y observadores expresaron su complacencia por este nuevo gesto, esta vez al más alto nivel, de aproximación entre los dos países vísperas del inicio de las conversaciones sustantivas en Brasilia.

Con ocasión de este singular acontecimiento se suscribieron algunos instrumentos bilaterales sobre diversas materias como protección del patrimonio cultural y recuperación de bienes arqueológicos, cooperación en materia de desastres naturales, reconocimiento y convalidación de estudios escolares, cooperación para un programa binacional de salud en la región fronteriza, entre otros. Su propósito: dar un contenido y un resultado palpable a la visita aunque su importancia no estaba, evidentemente, en la suscripción de estos acuerdos, sino en la promoción de un clima que favoreciera la negociación de Brasilia y en la aproximación personal entre los dos jefes de Estado, para facilitar la solución final a la controversia territorial que se suponía debía darse durante sus respectivos mandatos.

La visita de Bucaram a Lima, a pesar de algunas peripecias y de una desafortunada expresión pública sobre el “perdón” por parte del Mandatario ecuatoriano, que generó una grave polémica interna, marcó positivamente este largo recorrido hacia la paz negociada y no impuesta. Rompió un mito y reflejó —como en su momento lo hizo el pueblo ecuatoriano cuando Fujimori visitó Quito— la voluntad del pueblo peruano de vivir en paz con su vecino del norte. Las muestras con que fue recibido tanto en lo institucional como en lo genuinamente popular fueron manifestaciones expresas de esa voluntad. Pero nuevamente la brevedad de su gobierno impidió que dejara una verdadera impronta de lo que quería hacer en esta delicada y crucial materia.⁹⁵

2.2. Inestabilidad institucional e interinazgo de Fabián Alarcón

De retorno al análisis de la situación general por la que atravesaba el Ecuador, hay que reconocer, por lo demás, que Bucaram recibió un país sumido en una grave crisis económica, con grietas en su propia institucionalidad, con una aguda crispación social y en un entorno, en esa época ya, de creciente corrupción. Desde la traumática salida

⁹⁵ En la segunda parte de este libro, se detalla la acertada gestión diplomática desplegada por el gobierno de Bucaram, cuya responsabilidad recayó fundamentalmente en su canciller Galo Leoro, a quien el Presidente otorgó plena confianza y él, por su parte, se dedicó de preferencia a temas políticos internos.

del gobierno y del país del vicepresidente Alberto Dahik, el Ecuador había perdido su rumbo, y el deterioro de la administración de Durán Ballén era dramático. No se habían sentido ni diseñado las bases de políticas en diversos campos, para que pudieran ser continuadas o emprendidas por el nuevo gobierno que asumía el poder en agosto de 1996 o, al menos, las propuestas hechas no habían dado resultado.

Es cierto que tampoco el nuevo gobierno del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) llegaba al poder con un plan y programas definidos dentro de una filosofía o doctrina políticas. Desde antes de que se posesionara, se sabía que Bucaram representaba a la típica vertiente populista de la política ecuatoriana. Sólo se habían escuchado ofrecimientos clientelares —algunos francamente extravagantes como el Banco del Zapato, con el supuesto propósito de dotar de calzado a todos los niños del Ecuador sin explicar cómo lo iba a hacer—, simplemente para obtener el voto de los sectores marginados y no para una seria implementación de políticas orientadas a sacar al país de la crisis en que se encontraba. Eran una incógnita su programa económico, su reforma política y los cuadros en que se asentaría para gobernar. En suma, Bucaram constituía una gran incógnita y reflejaba una igual imprevisibilidad sobre lo que se proponía hacer.

Finalmente, pasados seis meses de su más que errática gestión, Bucaram sucumbió ante una incontenible reacción de todos los sectores sociales del país, sin distinción de clase o condición, que se levantaron de manera abierta y militante para demandar su defenestramiento. De esa reacción popular masiva se hicieron eco las élites políticas, con el asentimiento de las Fuerzas Armadas, para ingeniarse una discutible interpretación constitucional para echarlo del poder y acomodar al presidente del Congreso, Fabián Alarcón, hábil negociador y miembro de un partido con escasa representación parlamentaria pero tradicional movimiento político *bisagra*, como Presidente de la República. Con esta controvertida, pero al mismo tiempo ansiada decisión, se dejó en el camino a la vicepresidenta de la República, Rosalía Arteaga, que en estricta aplicación de la ley le habría correspondido asumir la Jefatura del Estado. Todo ello acontecía en febrero de 1997, apenas siete meses después de la posesión de Abdalá Bucaram como presidente de la República y en pleno proceso de negociación con el Perú.

La inestabilidad en todos los órdenes no sólo que se mantenía en el país sino que se acentuaba dramáticamente. Y, en ese contexto, la negociación para alcanzar la paz con el Perú debía continuar. De hecho, así ocurría pero con evidente incertidumbre y con no poca dificultad por las vicisitudes resultantes de la situación política interna en el Ecuador. Las opiniones públicas de las partes desconfiaban del proceso y los negociadores, si bien hacían honestos esfuerzos por avanzar, estos últimos tenían siempre la limitación impuesta por la realidad política insegura e inestable.

Alarcón emprendió en su gobierno —equivocadamente pues carecía en su origen del respaldo de las urnas— un ambicioso proyecto que aspiraba aglutinar las distintas

fuerzas políticas y sociales para reconstruir al país, recuperar la constitucionalidad formal y encaminar al Ecuador a una nueva era que pusiera orden a la economía, luchara contra la corrupción y estableciera las bases para una sólida institucionalidad. No lo logró. En realidad, si su intención era la de pasar a la historia, su gestión de gobierno debió limitarse a ser una transición breve que restituyera al pueblo la directa elección de sus gobernantes que se había perdido para que éstos ejercieran democráticamente el poder de manera legítima, después de la traumática experiencia buccaramista. Y aquí una digresión para recordar la breve pero efectiva administración del presidente interino Clemente Yerovi en 1966, quien sí se dedicó de lleno a promover, como era su encargo, una transición democrática y pasó merecidamente a la historia del Ecuador como un preclaro estadista.

Una gestión dentro de esos parámetros habría ido en beneficio no sólo del país sino del propio presidente Alarcón. Pero no fue así. Fue un gobierno interino con todas las restricciones y las implicaciones negativas de un gobierno transitorio, sometido a presiones de diversos sectores políticos y económicos y, sobre todo, sin respaldo popular efectivo. Fue un gobierno débil, de coyuntura, que pretendió hacer más de lo que le correspondía, salpicado por graves acusaciones de corrupción e ineficacia a las que tuvo que enfrentar sin mucho éxito desviando su atención de la que debía ser su verdadera tarea: la transición ordenada al régimen democrático.

La corrupción hizo mella en la administración interina. Su ministro de Gobierno y brazo derecho, César Verduga, se vio obligado, en un escándalo político de dimensiones, a fugar del país para refugiarse en México, acusado de malversación de fondos públicos. La intención de Verduga, se dice, habría sido la de apoyarse en los recursos del poder para proyectar su figura como opción para llegar a la Presidencia de la República. El propio presidente Alarcón tuvo que responder por presuntos delitos cometidos durante su anterior gestión como Presidente del Congreso Nacional. Otros colaboradores subalternos suyos se vieron también involucrados en hechos de corrupción que no fueron debidamente aclarados.

Para solventar, entre otros motivos, esa inevitable percepción de ilegitimidad que subyacía interna e internacionalmente y que hacía sin duda vulnerable a su gobierno, el presidente Fabián Alarcón resolvió atender la demanda de la opinión pública y el compromiso adquirido, cuando fuera designado por el Congreso Nacional Presidente de la República, para llamar a una consulta popular. La consulta contemplaba preguntas sobre algunos temas pero, sobre todo, lo que buscaba era conseguir el apoyo electoral directo del pueblo al gobierno que había nacido de un acuerdo parlamentario.

Todo ello se producía, téngase en cuenta para el tema que nos ocupa que es la normalización de las relaciones con el Perú, en un contexto de una marcada y continua

inestabilidad política y social interna y con un trasfondo de una cada vez más grave crisis económica.

La ingobernabilidad, la incertidumbre y la insatisfacción frente a la institucionalidad —todas ellas causas que llevaron al derrocamiento de Bucaram y a la instalación de Alarcón en el poder— obligaron al gobierno interino a atender una incontenible exigencia social y a convocar una Asamblea Constituyente para que elaborara una nueva Constitución Política que pudiera reflejar esa aspiración popular generalizada y tratar de despejar esa frustración. Efectivamente, el presidente Alarcón convocó a una consulta popular para que se pronunciara sobre varias cuestiones, entre ellas, la ratificación de la legitimidad de su gobierno y la convocatoria a una Asamblea para que redactara una nueva Constitución Política de la República.

El debate sobre las condiciones y los tiempos y hasta la conveniencia política de llevar adelante un proceso eleccionario para designar diputados constituyentes tomó, como era previsible dado el fraccionamiento político y la fragilidad institucional del Ecuador, meses de negociaciones y de especulación entre los movimientos y partidos tradicionales que no querían perder sus respectivos espacios de poder y, sobre todo, pretendían asegurarse a futuro un esquema constitucional que les fuera favorable a sus intereses. La convocatoria se hizo efectiva con un calendario que establecía el 30 de noviembre como fecha para la elección de setenta asambleístas. Finalmente, y según lo acordado por las principales fuerzas políticas, la cita electoral tuvo lugar y se conformó el órgano constituyente. La inestabilidad se tornaba crónica hace más de dos años.

Al tiempo que sesionaba la Asamblea Constituyente, integrada por una mayoría de centro derecha y presidida por el ex presidente de la República democristiano Osvaldo Hurtado en Sangolquí, por un lapso de cuatro meses a partir de enero de 1998; Alarcón, sin sustento político en el Congreso y para esa fecha un cada vez más limitado respaldo popular, gobernaba a partir de alianzas coyunturales particularmente con sectores cercanos al Partido Social Cristiano, en un ambiente de creciente precariedad. Aparte de sus intrínsecas carencias, difícil resultaba para el gobierno interino diseñar e implementar políticas a mediano o largo plazo cuando estaba en curso un proceso constituyente que se proponía emprender una reestructuración de los principios y bases del Estado, y cuyo resultado era totalmente incierto.

La situación creada con el funcionamiento de una Asamblea Constituyente al propio tiempo que un Congreso, cuyas respectivas competencias y supremacías eran difusas o al menos estaban sujetas a diferentes interpretaciones, llevó a diversas confrontaciones entre sus representantes que terminaron con un mayor deterioro de la institucionalidad del país durante los meses en que funcionaron de manera simultánea. No faltaron inclusive especulaciones y veladas amenazas que llegaron a plantear

que el órgano constituyente, supremo como se supone serlo en teoría, podría hasta defenestrar no sólo al Congreso Nacional sino al propio Presidente de la República. Tales especulaciones, por supuesto, tenían resonancia internacional, nada favorable para el país y menos para una negociación como la que se hallaba en curso con el Perú.

Como correspondía a una Asamblea Constituyente, en ella debían debatirse temas de trascendencia para el Estado, cuya estructura jurídica se proponían reconstruir. La conceptualización del territorio, del sistema de gobierno, de las responsabilidades en el manejo de los asuntos internacionales, de los principios de su política exterior, de la revocatoria del mandato de dignatarios electos, del proceso para la suscripción y ratificación de los tratados internacionales, entre otros, era sustancial en la reestructuración jurídico-política del Estado que pretendía hacer la Asamblea Constituyente. La definición de estos temas, su debate y sus cuestionamientos, obviamente, trascendían en el curso de las negociaciones de paz que se desarrollaban concomitantemente y no escapaban a la preocupación del Perú y de los países garantes por el desenlace que eventualmente tendrían.

Después de varias peripecias, la nueva Constitución Política del Ecuador, redactada en Sangolquí, pequeña ciudad en las afueras de la capital, fue aprobada en Riobamba —ciudad donde fuera fundado el Estado ecuatoriano en 1830— el 5 de junio de 1998, y entró en vigencia, por mandato de una disposición transitoria y después de superar resistencias por parte del presidente en ejercicio Fabián Alarcón, el 10 de agosto de ese mismo año, al mismo tiempo que asumía, en Quito, la Presidencia de la República el recién electo Jamil Mahuad. Efectivamente, ese nuevo marco constitucional no entró en vigencia, sino hasta después de las elecciones presidenciales y parlamentarias, esto es cuando se hizo la entrega del poder, alargando aún más la indefinición política. Fueron, por cierto, meses de tensión social, inseguridad jurídica e indefinición política que minaron las instituciones democráticas y generaron desconfianza en la ciudadanía.

No hay que olvidar que, por su parte, el impredecible ya ex presidente Abdalá Bucaram, autoasilado en Panamá desde que dejara la Presidencia de la República, seguía con su fogoso estilo atacando duramente la legitimidad del gobierno que le sucedió, y sobre todo a las Fuerzas Armadas a las cuales atribuía la responsabilidad central de su destitución. Bucaram enfilaba ataques furibundos, a través de medios de comunicación afines a su partido el PRE, contra Alarcón, los ex presidentes Febres Cordero y Borja y la cúpula militar y en especial contra el jefe del Comando Conjunto, general de Ejército Paco Moncayo, prestigioso oficial y héroe de la guerra del Alto Cenepe, a quien tildaba de traidor y de conspirador.

Esas ácidas críticas del ex Presidente se extendían también irresponsablemente al manejo de las relaciones con el Perú e inclusive al proceso de negociaciones

de Brasilia, en el cual su propia administración había participado y, paradojas de la historia, a mi juicio, de manera constructiva. Si bien su imagen se encontraba deteriorada internamente, sus opiniones tenían cabida inclusive en algunos medios de comunicación del exterior que minaban la percepción de legitimidad del gobierno ante la comunidad internacional que se empeñaba en consolidar Alarcón.

No cabe duda de que Bucaram y su conducta posterior a su caída, a pesar de las controversiales circunstancias en que se produjo, hicieron daño al país y de manera especial al proceso de negociaciones con el Perú. En este último ámbito habría sido de esperar que el ex Presidente fuera más cauto y responsable en la medida en que estaba de por medio el país y no el gobierno que lo sustituyó.⁹⁶

Fabián Alarcón terminó su administración interina desgastado y debilitado. Tanto su propia gestión al frente del Ejecutivo como la de varios de sus colaboradores sufrió un grave descrédito por su incapacidad para enderezar la situación del país o al menos

⁹⁶ En noviembre de 1997, se produjo un suceso del que fui protagonista y que grafica en forma meridiana la situación en la que se desarrollaba la negociación. Recuerdo cómo para esa época, en una visita que con el presidente de la Delegación Negociadora Edgar Terán realizamos a Washington por encargo del canciller Ayala Lasso para informar sobre la posición ecuatoriana y evaluar el proceso con responsables del Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad y el Pentágono, en un aparte de una de esas reuniones, un alto funcionario norteamericano me transmitió privadamente su preocupación sobre la legitimidad y legalidad del gobierno de Alarcón. Ante mi sorpresa por tal observación pues, a pesar de todo, no cabía en su calidad de representante de un país garante cuestionar el carácter democrático y constitucional del gobierno ecuatoriano al cual representábamos en esa negociación, mi interlocutor me manifestó que hacía ese comentario en razón de que días atrás había recibido la visita de la ex vicepresidenta Rosalía Arteaga en esa capital y que en sus conversaciones e inclusive en declaraciones públicas había puesto en cuestión la legitimidad del Presidente y de su gobierno, lo cual, obviamente, generaba inquietud en el Departamento de Estado. Mi respuesta fue clara: el gobierno de Alarcón no solamente había sido resultado de una masiva reacción popular frente a la situación inmanejable a la que había llevado al país Bucaram en pocos meses, sino de la interpretación de disposiciones constitucionales realizada por el Congreso Nacional. Insistí en que, por lo demás, la situación había sido plenamente convalidada mediante una consulta popular. Añadí que el tema de la negociación de paz con el Perú era una política de Estado y que en ella estaban involucrados todos los sectores políticos y sociales por encima de consideraciones partidistas. Pero al margen de estas explicaciones o justificaciones que me vi precisado a hacer, con mayor o menor convencimiento personal —lo reconozco—, mi intención al relatar este incidente es poner de manifiesto las circunstancias de marcada debilidad política e institucional en que el Ecuador afrontaba la más compleja y delicada negociación de su historia. No solamente que el país se encontraba en un período de difícil transición política, sino que se cuestionaba la propia legalidad y constitucionalidad del gobierno que tenía la responsabilidad de llevar adelante la negociación. Y quien así argumentaba internacionalmente no era cualquier persona, era una ex Segunda Mandataria —y por unos días ex Primera Mandataria— y lo hacía precisamente ante el país en cuyas manos estaba buena parte de una solución al problema territorial con el Perú. Compréndase, entonces, la vulnerabilidad y fragilidad interna de la posición negociadora ecuatoriana en materia tan elemental como persuadir a uno de los protagonistas más importantes, como era Estados Unidos, de la legitimidad y la capacidad de transacción que tenían sus representantes en sus conversaciones, en este caso, con los países garantes. Este ejemplo real, uno entre varios que podría citar, de “factor objetivo” debe tenerse muy presente al momento de analizar o criticar el proceso de Brasilia. Como podrá apreciarse, las condiciones no eran las más favorables, pero eran las únicas que el Ecuador tenía.

para sentar los fundamentos con ese propósito y por varios casos de corrupción. Como he señalado, Alarcón quiso ir más allá de la misión encomendada por el Congreso cuando le encargó el poder y fracasó. Hay que reconocer, no obstante, que supo cumplir la tarea de reconducir al Ecuador a un nuevo y limpio proceso electoral para recuperar la normalidad democrática a través de las urnas. Tuvo también el mérito de entregar de manera responsable y civilizada —poco usual en la reciente historia política ecuatoriana caracterizada por enfrentamientos políticos y hasta personales hasta el último momento— el poder a su sucesor el ex alcalde de Quito Jamil Mahuad, de filiación demócrata cristiana, en agosto de 1998.⁹⁷

Mahuad, a pesar de que las encuestas previas a la elección decían lo contrario, había ganado ajustadamente al magnate bananero metido a político Álvaro Noboa. En efecto, la imagen moderna, ilustrada, de buen gestor que se había creado alrededor del ex Alcalde de la capital, sumado por supuesto al respaldo que abierta o soterradamente había ofrecido el poderoso Partido Social Cristiano, hacían de Mahuad el triunfador. Sin embargo, el enorme derroche económico desplegado por Noboa en la campaña gracias a su fortuna personal, su no disimulada actitud clientelar y populista frente a un electorado desmotivado ya por los partidos tradicionales, así como el respaldo del PRE y de su exiliado líder Abdalá Bucaram, estuvieron a punto de dar una gran sorpresa. Después de unos días de nerviosismo por la falta de definición de las autoridades electorales, finalmente Mahuad fue proclamado vencedor: en la segunda vuelta alcanzó apenas cien mil votos más que su oponente Álvaro Noboa, esto es 51,16% para el primero y 48,83% para el segundo. Con un resultado tan apretado —y hasta cuestionado por algunos sectores políticos— el nuevo Jefe de Estado inició su mandato, hay que decirlo, sin un sólido respaldo popular.

Durante todo este período, caracterizado como he dicho por la incertidumbre política existente en las más altas esferas del Estado, hubo dos hilos institucionales conductores inalterables y consistentes que, para efectos de la búsqueda de la paz y de la normalización de las relaciones con el Perú fueron capitales: la actitud profesional, leal y eficiente de las Fuerzas Armadas, y la dirección y ejecución capaz, dedicada y patriota de la diplomacia. A pesar del entorno frágil y vulnerable, estas instituciones guardaron su solidez y continuidad de políticas. Fueron, sin duda, el soporte válido para sustentar un proceso de negociación en el cual se jugaba no sólo el territorio sino la dignidad histórica de la nación.

⁹⁷ La inteligente gestión diplomática desplegada por el canciller José Ayala Lasso en el período de Alarcón, así también como en el de Mahuad, en materia de las negociaciones con el Perú, está recogida con detenimiento en la segunda parte de este libro. La descripción de las debilidades del Ecuador en este período permiten valorar aún más el manejo internacional por parte de Ayala Lasso.

3. La situación política interna en el Perú desde 1995 y el proceso de negociación con el Ecuador

Para describir el entorno político que imperaba en el Perú a partir de mediados de la década de los noventa, hay que considerar el nuevo escenario creado como resultado del advenimiento de Fujimori al poder, cuatro años atrás, al cual ya nos hemos referido en el capítulo consagrado a analizar el golpe de Estado de 1992 en ese país y la transición democrática que en ese mismo año se producía en el Ecuador. No cabe duda de que las políticas y medidas implementadas en diversos campos, su estilo autoritario y sin ataduras, la ruptura con la política tradicional, en fin, su forma de gobernar y los resultados obtenidos habían cambiado radicalmente al Perú que Fujimori recibió en 1991.

En efecto, en el Perú, contrariamente a lo acontecido en el Ecuador,⁹⁸ a fines de 1994 y comienzos de 1995, se había restablecido en buena medida la estabilidad institucional y económica, muy afectada después del gobierno de Alan García y de la atrocidad terrorista del maoísta Sendero Luminoso y del MRTA, y se percibía una aparente situación de tranquilidad interna firmemente controlada por el autoritario sistema de poder ejercido por Fujimori. La oposición, tanto política como social, no estaba suficientemente unida y peor estructurada y, a pesar de existir duras voces de cuestionamiento de sectores críticos de izquierda e independientes defensores de derechos humanos, era aislada. Fujimori, para esa época, controlaba con firmeza el país, sus instituciones públicas y buena parte del sector privado y de los medios de comunicación que le eran afines.

Tras esta etapa de consolidación de su gobierno después del arriesgado autogolpe de abril de 1992 —que se caracterizó por su acaparamiento y centralización del poder político—, Fujimori se vio precisado por la presión internacional y por conveniencia propia a convocar a un Congreso Constituyente democrático, para noviembre de ese mismo año, a fin de que proceda a la elaboración de una nueva Constitución. La Carta Política, dado el carácter autoritario del Presidente de facto y el diseño que había hecho de su proyecto político, debía ser elaborada a su medida. Entre otras disposiciones debía permitir la reelección presidencial con la clara disposición de prolongar al máximo su mandato, esta vez arropado por un nuevo marco constitucional. La Constitución fue finalmente sometida y aprobada por referéndum en octubre de 1993 con un resultado no del todo contundente pero suficientemente válido (52,24% por el sí y 47,76% por el no).

⁹⁸ Fujimori, para compararse con la inestable situación política imperante en el Ecuador en esos años, se jactaba en 1998 —no sin razón— en declaraciones públicas y en conversaciones privadas, de haber tratado él sólo con cinco presidentes ecuatorianos durante sus mandatos. Efectivamente, había conocido a Borja, Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad.

La entrada en vigencia del nuevo marco constitucional significó una reforma en profundidad de las instituciones del Estado para favorecer la puesta en práctica del proyecto político de Fujimori. La nueva Carta Política amplió las atribuciones de la Función Ejecutiva en desmedro del Congreso y recortó las obligaciones que el gobierno tenía respecto de los ciudadanos. Facultó al Presidente de la República a disolver el Parlamento, a declarar el estado de excepción, a promover a los altos mandos de las Fuerzas Armadas sin la aprobación del Congreso, a ser reelegido por un nuevo período, entre otras disposiciones.

Fujimori consiguió o al menos pretendió, con la aprobación y vigencia de esta nueva Constitución, recuperar la legitimidad jurídica interna que había perdido luego del autogolpe y que le había tenido apartado del reconocimiento de la comunidad internacional. El Presidente, tal como advierte Mercedes García Montero, logró también uno de sus más caros objetivos: crear las condiciones para “gobernar con un marco jurídico más autoritario en lo político y más liberal en lo económico del que poseían sus predecesores”, para emprender en la aplicación de políticas acordes a su personalidad y a su filosofía.

Después de manejarse con habilidad y firmeza durante este período de incertidumbre, y de aplicar estrictas políticas que le permitieron alcanzar una innegable estabilidad económica y el debilitamiento de la insurrección en particular senderista, Fujimori logró forjar la imagen interna e internacionalmente de ser un gobernante eficaz, populista, trabajador, cercano a las necesidades del pueblo y con innegable liderazgo. Esa novedosa imagen y esa expedita gestión de un dirigente político desconocido hace apenas un par de años —salpicada bien es cierto de cuestionamientos de diversos sectores especialmente democráticos y de movimientos sociales— contribuyeron a conseguir esa estabilidad interna de la que en muchos años había carecido el Perú.

Hay que decir, en todo caso y a pesar de esa imagen que se había forjado, que el presidente Fujimori había pasado por momentos políticamente desgastantes, aunque no críticos, los meses inmediatamente anteriores a su reelección en abril de 1995. La guerra del Alto Cenepa con el Ecuador y su adverso desenlace tal como fue percibido por la mayor parte de la opinión pública peruana, graves acusaciones de autoritarismo y de corrupción, así como denuncias de irrespeto a los derechos humanos afectaron su imagen personal y la de su administración, no sólo dentro sino fuera de su país antes de que Fujimori inicie su segunda campaña electoral. Sin embargo, ni la ruptura del orden constitucional, ni el aislamiento internacional que le siguió, ni el inevitable deterioro político por los cinco años en el ejercicio del poder, ni el carácter autoritario que caracterizaba a su gobierno, fueron factores suficientes para evitar que el pueblo peruano le eligiera de manera inequívoca para ejercer un nuevo mandato. A pesar de todos esos legítimos cuestionamientos a los métodos y al estilo utilizados, Fujimori podía presentar como

logro de su gestión haber combatido eficazmente la subversión guerrillera y el terrorismo, que a comienzos de los 90 asolaba al Perú, y haber reflotado la economía después de haberla recibido en bancarrota de manos de su antecesor Alan García.

En lo que toca a la guerra del Alto Cenepa, a comienzos del año 95, a pesar de las declaraciones oficiales de victoria —a diferencia de lo ocurrido en el Ecuador en que se saludó con júbilo el valeroso comportamiento de los soldados ecuatorianos— la percepción generalizada en el Perú fue de que sus Fuerzas Armadas no triunfaron, y en algunos sectores radicales de la oposición simplemente que perdieron. Esta percepción de derrota, poco usual en los conflictos bélicos del Perú con el Ecuador, en los cuales históricamente la victoria se había inclinado del lado peruano dada la significativa diferencia en poderío militar que tradicionalmente ha existido entre los dos países, se volcó contra el gobierno de Fujimori y contra sus propias Fuerzas Armadas. Especialistas peruanos llegaron inclusive a reconocer de manera clara que la guerra se había perdido y que, como consecuencia de ello, el Perú había malgastado y desperdiciado la iniciativa política y diplomática siempre favorable a Torre Tagle respecto de la controversia territorial con el Ecuador. No obstante, este episodio que deterioró la imagen del gobierno y la suya propia no fue óbice para que Fujimori alcanzara sin mayor dificultad su reelección.

En efecto, el hasta pocos años atrás desconocido ciudadano de origen asiático derrotó en una sola vuelta electoral, celebrada el 9 de abril de 1995, al candidato de una coalición opositora supuestamente independiente —digo supuestamente porque si bien no era una candidatura integrada formalmente por partidos, encubría los intereses de los sectores más tradicionales de la clase política y económica peruana— denominada Unión Por el Perú (UPP) liderada por el ex secretario general de la ONU y prestigioso diplomático Javier Pérez de Cuéllar. El discurso fujimorista contra los partidos y a favor de los marginados, de la disciplina y el trabajo en contra de los privilegios y, sobre todo, sus resultados en materia de reactivación económica y de lucha contra el terrorismo le dieron una nítida victoria. No debe dejar de mencionarse tampoco el hábil y no siempre escrupuloso manejo del poder para hacer campaña en favor del Presidente-candidato, controlando los medios de comunicación e inaugurando obras por todo el país al más puro estilo populista para conseguir el apoyo electoral. La victoria fue contundente: 64% del electorado para Fujimori, 22% para Pérez de Cuéllar. La victoria en una vuelta evitó meses de incertidumbre por la prolongación de la campaña electoral y dio aún mayor estabilidad y sobre todo gobernabilidad al proyecto político que llevaba adelante Fujimori —en el cual ocupaba importante sitio el tema de la solución a los problemas limítrofes de su país con el Ecuador y Chile.

Para esta época, y más todavía después de haber sido refrendado ampliamente en las urnas, Fujimori ejercía a plenitud su poder apoyado por las Fuerzas Armadas y demás

servicios de seguridad del Estado. Ese poder estaba orientado en buena medida a acabar con la guerrilla senderista y del MRTA, ya bastante debilitadas pero aún activas, con el propósito final de implantar el Estado de derecho y el ejercicio de la soberanía sobre todo el territorio peruano. Sin embargo, ese férreo empeño no pudo evitar que un incidente espectacular, cruento y con amplias repercusiones internacionales —entre otras sobre el propio proceso de Brasilia— afectara el segundo mandato de Fujimori a fines de 1996.

En efecto, en diciembre de ese año un comando del MRTA tomó por asalto la Embajada de Japón en Lima y capturó como rehenes a numerosas autoridades, representantes diplomáticos y personalidades reunidos en la sede de esa representación diplomática con ocasión de una recepción oficial, entre los cuales se encontraba el propio ministro de Relaciones Exteriores Francisco Tudela. El secuestro, a pesar de variados intentos de negociación pacífica desde varios frentes, se extendió hasta abril de 1997 y tuvo un violento desenlace cuando comandos de las fuerzas de seguridad incursionaron en la Embajada nipona, salvaron a buena parte de los secuestrados y aniquilaron a todos los guerrilleros. A la cabeza de todo el operativo estuvo el propio presidente Fujimori. El episodio no hizo sino poner de manifiesto su carácter autoritario, implacable y frío: se pudieron ver imágenes insólitas del Jefe de Estado paseándose en el interior destruido de la sede de la Embajada, armado, con chaleco antibalas y con los cuerpos de los guerrilleros esparcidos por el piso. Chocantes pero efectivas frente a un sector de la opinión pública que exigía mano dura contra los insurgentes cuya crueldad en sus acciones era conocida. Rechazadas por otros sectores, sobre todo defensores de los derechos humanos y de la majestad de la Primera Magistratura del Estado al verse involucrada gráficamente en tan cruel escenario.

Por otro lado, la mano dura con que manejaba Fujimori su gobierno se extendía también sobre la mayoría parlamentaria que lo apoyaba desde el Congreso. Su éxito electoral se reflejó así mismo en el numeroso bloque de diputados que obtuvo con su alianza política denominada Cambio 90-Nueva Mayoría, que lo respaldaba prácticamente sin fisuras y sobre el cual mandaba con firmeza. La coalición oficialista había conseguido en las elecciones legislativas un significativo resultado: el 52% del electorado y con él, 67 de los 120 escaños. Esa suficiente mayoría le permitía actuar sin mayores miramientos en el Parlamento sobre todo respecto de los temas a los que asignaba una alta prioridad. La seguridad interna y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la reactivación económica, la consolidación de su poder personalista eran los principales temas, aunque las negociaciones de paz con el Ecuador eran, dada la coyuntura, también importantes.

La inexistencia de una oposición estructurada y la práctica desaparición de los partidos políticos doctrinarios y tradicionales facilitaban la tarea de Fujimori para

imponer sus políticas. Otros grupos de poder, como los medios de comunicación, estaban sometidos, los empresarios podría afirmarse que en su gran mayoría se hallaban satisfechos con la recuperación económica y hasta respaldaban al gobierno. Lo mismo podría decirse de buena parte de los sectores populares organizados, algunos de ellos demagógicamente manipulados desde el poder a través de medidas clientelares pero efectivas que ofrecían su respaldo al régimen. En definitiva, ninguno de estos actores sociales o económicos representaba —ya sea por incapacidad de hacerlo o por propia voluntad— un contrapoder político capaz de oponerse al Presidente y a su partido.

Con algunos medios de comunicación, el gobierno de Fujimori tuvo graves enfrentamientos que no sólo le generaron conflictos internos sino que deterioraron su imagen en el exterior. Cerró, bajo el pretexto de desconocer la nacionalidad peruana de su propietario, un importante canal de televisión crítico de su gestión y que había denunciado abiertamente casos de corrupción gubernamental. Los sistemas de inteligencia, encabezados por el ya famoso y siniestro asesor de seguridad Vladimiro Montesinos, se ensañaron con periodistas y medios de oposición a través de persecuciones, amenazas y de escuchas ilegales. El gobierno organizó campañas de desprestigio de sus opositores y de propaganda de sus actividades utilizando éstos y otros medios, y generando un ambiente antidemocrático y de temor.

Mención especial merece el control de Fujimori sobre las Fuerzas Armadas. Los militares, al inicio reticentes y desconfiados de su nuevo Comandante en Jefe cuando fuera electo en 1991, por su personalidad desconocida, enigmático, inexperto y sobre todo ajeno a la tradicional clase social que integraba la oficialidad, terminarían aceptando con complacencia su liderazgo. Supo, para empezar, ejercer su autoridad, cualidad siempre valorada en el ámbito castrense; rescató la autoestima de los militares, que tan deteriorada estaba como resultado del continuo avance de los atentados de la guerrilla, mejorando su situación salarial y asignando mayores recursos en equipos para combatirla con mayor eficacia; dotó de material sofisticado y costoso, particularmente a la Fuerza Aérea, con el propósito de reforzar la defensa de las fronteras por el tipo de material adquirido; y, sobre todo, purgó de las filas a oficiales que no consideraba de su confianza colocando en los puestos claves —bajo interpretaciones no siempre sujetas a los reglamentos— a quienes él tenía por incondicionales.

Fujimori reorganizó el que terminaría siendo Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), bajo la dirección de un oficial retirado que fue adquiriendo enorme notoriedad e influencia política y militar, a quien hemos mencionado ya, llamado Vladimiro Montesinos. A través de este oscuro personaje dirigiría la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y tejería una red de poder y chantaje para consolidar su poder. Montesinos, especializado en inteligencia y con el grado de Capitán, fue expulsado del ejército peruano en 1977 y luego de estudiar Leyes se dedicó a la defensa de presuntos traficantes de

drogas. Por alguna razón, aún no develada documentadamente, se vinculó estrechamente a Fujimori y poco a poco fue adquiriendo enorme poder en su gobierno sin necesidad de alcanzar visibilidad pública. Tengo la seguridad de que, desde la sombra, Montesinos tuvo mucho que ver en el proceso de negociación de Brasilia y en las decisiones internas, tanto políticas como militares, que el gobierno peruano se vería precisado a tomar para encauzar el resultado final.

Este esquema de poder, diseñado con habilidad y firmeza, traía como resultado una estabilidad política muy útil a la hora de tomar decisiones de trascendencia o al menos cierta previsibilidad en los acontecimientos para maniobrar adecuadamente en función de los intereses y conveniencias del gobierno, ya sea en materia de política interna o internacional. Entre los muchos acontecimientos que manejó aprovechando esa situación estuvo precisamente la negociación de paz con el Ecuador. Fujimori tenía una mayor capacidad de maniobra interna para aproximarse, negociar y resolver la delicada y susceptible controversia territorial que los presidentes ecuatorianos que se sucedieron durante el proceso, cuya estabilidad y hasta legitimidad —como hemos comentado— eran evidentes.

Los años de Fujimori, sobre todo los de su segundo período, se distinguieron también, como ya he anotado de pasada en un acápite anterior, por un estricto control y una constante presión por todos los mecanismos, incluyendo algunos considerados ilegales, de los medios de comunicación. La libertad de expresión estaba seriamente limitada y los pocos medios y periodistas independientes o críticos eran abiertamente o sutilmente perseguidos. El gobierno creó sus propios medios de comunicación, sobre todo escritos, de amplia tirada y destinados en particular a sectores populares. Su contenido amarillista y de denuncia, muchas veces calumniosa con un estilo insultante a opositores, hizo mucho daño a la democracia y a la libertad de expresión. En todo caso, el resultado de estas medidas restrictivas era poder contar con el respaldo de un importante sector de la opinión pública a sus acciones y a sus políticas. Este método —y por ello hago especial hincapié en él— fue con frecuencia utilizado para atacar despectivamente al Ecuador, a sus dirigentes, militares y al pueblo ecuatoriano en general, cuando la ocasión le era propicia y conveniente para buscar cohesionar el frente interno y, en no pocas ocasiones, para presionar en su favor durante el curso de las negociaciones de paz de Brasilia.

La continuidad de Fujimori en el poder por tantos años le permitía, por lo demás, tener un conocimiento cabal del Estado y de su funcionamiento —no es casual que se haya dotado de una Constitución a la medida—. Le posibilitaba ejercer ese poder a plenitud y a su conveniencia, así como conocer al detalle las debilidades y fortalezas de sus opositores y saber cómo explotar las primeras y desgastar las segundas. Le permitía, en el ámbito internacional, tener relación personal y hasta amistad con sus homólogos de otros países y en especial con los de la región. Y para el caso del proceso de normalización de

relaciones con el Ecuador desde 1991, esa continuidad tan prolongada en el poder otorgaba al Presidente peruano —me consta— un mejor y más profundo conocimiento del problema territorial, de los entresijos de la negociación. Esto se aplica particularmente, por supuesto, a los jefes de Estado, sus homólogos para cualquier conversación, de los países garantes del Protocolo: Cardoso, Menem y Frei —y hasta podría citarse a Clinton después de haberle visitado en la Casa Blanca por asuntos de carácter bilateral— con quienes había compartido durante la década de los noventa el ejercicio del poder en sus respectivos países. Esa relación personal le daba una mayor confianza y una mayor experiencia y conocimiento del entorno internacional en el que se desarrollaba la negociación con el Ecuador.

Además, el gobierno peruano, luego de las medidas adoptadas en materia económica que iban en la línea de las recomendaciones hechas por los organismos financieros internacionales controlados por Washington y de la firmeza demostrada en la lucha contra la subversión armada en los primeros años del régimen fujimorista, disfrutó de un sólido aunque no necesariamente visible respaldo por parte de Estados Unidos. Lima fue, en la práctica, un leal aliado de Washington en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, los pilares de la política exterior norteamericana. Recibió importante cooperación militar y de inteligencia en éstos y otros campos, sin que ello haya sido pregonado públicamente.⁹⁹

Durante los momentos de mayor tensión en la guerra del Alto Cenepa, el presidente Fujimori calificó, para restarles legitimidad, como “maniobras de distracción” a las conversaciones mantenidas con Rodrigo Borja a fines del 91 y a comienzos del 92 sobre el problema territorial, para atender de manera prioritaria el frente interno y en particular su lucha contra los movimientos subversivos. Tales declaraciones fueron, como era de prever, muy mal recibidas por la opinión pública ecuatoriana y generaron una manifiesta antipatía hacia el Mandatario del Perú. Sin embargo, tras el período de distensión que siguió al conflicto bélico, el Presidente peruano pretendió rectificar esas declaraciones con expresiones conciliadoras y actitudes de aproximación más o menos evidentes. Dijo que había sido mal interpretado o que el contexto en que fueron formuladas era diferente. En definitiva, terminado el enfrentamiento bélico Fujimori se empeñó en restablecer las relaciones y retomar el diálogo con su vecino del norte.

Sin embargo, después del conflicto en el Alto Cenepa, el Presidente peruano reanudó la iniciativa diplomática para intentar normalizar las relaciones con el Ecuador después de su grave deterioro. Al parecer estaba convencido de que una guerra generalizada, a pesar

⁹⁹ No obstante, hay que mencionar que años más tarde hubo denuncias contra Montesinos por haber mantenido contactos y hasta negociaciones con las FARC y con narcotraficantes colombianos, lo cual demostraría los alcances de este personaje.

de que quizá su país habría podido salir victorioso, no beneficiaría a ninguna de las partes dadas las consecuencias que para la economía del Perú traería una campaña militar contra un Ecuador cuyo poderío militar, si bien inferior comparativamente, había probado ser altamente disuasorio en su último enfrentamiento.

Fujimori alentó públicamente —pero con cuidadoso equilibrio para guardar las formas frente a los nacionalismos excesivos de las Fuerzas Armadas, la diplomacia y sectores de la opinión pública— a avanzar en los prolegómenos de las negociaciones de paz con el Ecuador en aplicación de la Declaración de Paz de Itamaraty. Una de esas iniciativas consistió precisamente en reiterar al flamante presidente Abdalá Bucaram la invitación para que visitara oficialmente su país —visita que nunca había llegado a concretarse, ya lo he destacado, durante la administración de Durán Ballén—. Formuló, en esa misma línea, declaraciones de buena voluntad respecto del Ecuador y de su aspiración de perseverar en el diálogo para alcanzar una pacífica convivencia.

Con altibajos por motivos dispares pero con continuidad en el ejercicio del poder que permitió propulsar políticas a más largo plazo, el Perú, durante los años de Fujimori, tuvo una estabilidad que le permitió enfrentar el complejo y sensible proceso de paz con el Ecuador con mayor fortaleza y consistencia. Hubo en el Perú en ese lapso, como ya lo he destacado, un solo jefe de Estado, con una por lo general dócil mayoría parlamentaria que lo respaldaba, medios de comunicación afines, apoyo popular, experiencia en la gestión de la cosa pública y de las relaciones internacionales, un hábil manejo de las Fuerzas Armadas para conseguir su respaldo y una indudable y sólida reactivación económica. Esas características de la situación peruana contrastaban con lo que, como he advertido, ocurría en el Ecuador en ese mismo período.

4. El entorno internacional como limitante en la negociación

El entorno internacional en que se desarrolla una controversia, en tanto factor objetivo, condiciona grandemente su evolución, la negociación que busca resolverlo y su resultado. Este factor es aún más influyente y condiciona todavía más la controversia en un mundo tan interdependiente como el actual en el que los intereses económicos, las consideraciones geopolíticas y los vínculos históricos marcan de forma poderosa e inevitable las relaciones internacionales. Ese entorno y sus distintas variables influyeron, como era inevitable, de manera determinante en el curso y en el resultado del proceso de negociación de Brasilia.

La década de los noventa estuvo marcada por la profundización de la globalización sobre todo económica y financiera. Este fenómeno entendido como simple y sabiamente resume en una sola frase Anthony Giddens: “ahora todos vivimos en un mismo

mundo”, caracterizó ya este período y ha alcanzado en los primeros años del siglo XXI niveles insospechados. Es decir que a causa de este fenómeno, quiérase o no, conscientemente o inconscientemente, todos los países e inclusive todas las personas individualmente consideradas estamos condicionados por lo que sucede o deja de suceder en el mundo entero. Si esa globalización afecta, como el propio Giddens sostiene, nuestra vida diaria, ¿cómo no va a afectar las relaciones entre países y en ellas una controversia internacional en la que se ven involucrados intereses nacionales no sólo de los países partes sino los de toda una región y entre ellos de la primera potencia mundial? Y hay que tenerlo presente y recalcarlo: en esas relaciones se trata de intereses y no de sentimientos. Las relaciones entre estados se basan en conveniencias y no en emociones, unas veces coincidentes, en otras divergentes.

En efecto, esos intereses y esas conveniencias se manifestaron en ocasiones en forma clara y en otras disimuladamente en el curso del proceso de Brasilia. En el caso de las partes en disputa, esto es el Ecuador y el Perú, sus intereses y objetivos, abiertamente contrapuestos en la materia de la controversia, eran evidentes y estaban muy definidos con años de antelación. Pero en el caso de los países garantes, entre los cuales se contaban —ya lo he recalcado— la primera potencia mundial, la primera regional y dos países con gran influencia continental, conviene indagar sobre cuáles eran sus intereses económicos, geopolíticos y estratégicos y sus preocupaciones en función de sus conveniencias respecto del conflicto ecuatoriano-peruano y de su eventual solución. ¿Cuáles habían sido sus relaciones históricas, cómo eran sus relaciones actuales y cómo podrían ser las relaciones futuras con las partes? Inclusive, es necesario considerar en qué medida una solución a la controversia podía favorecer o perjudicar sus intereses particulares de cara al futuro.

Pero iré por partes. Hay que tener presente, para explicar mejor el alcance de los factores objetivos —en el sentido en que los he descrito al inicio del capítulo 3 relativo a los “límites” en la negociación—, en particular respecto de los países involucrados en la controversia, esto es no sólo del Ecuador y el Perú, sino de los cuatro países garantes, el peso específico que tenían a la época de la negociación las partes involucradas en el diferendo.

El Perú es un país con 25 millones de habitantes, con una superficie de 1 millón 285 mil kilómetros cuadrados, un PIB de 2.300 dólares per cápita para 1998, con grandes recursos naturales, principalmente en minería, pesca, petróleo y agricultura. Se había reintegrado con no poco esfuerzo a la comunidad financiera internacional, después de años de marginación, dada la virtual quiebra de su economía tras la declaración unilateral de moratoria de la deuda externa, el proyecto de estatizar la banca, la hiperinflación, entre otros factores. La violenta ruptura institucional, que caracterizó los años de la insurgencia terrorista, se encontraba en franco proceso de recuperación. Había una

comprobada reactivación económica y una clara mejoría en materia social, aunque en muchos casos con rasgos clientelares, todo ello en un ambiente autoritario y poco democrático. Había en el Perú, en todo caso, un fuerte liderazgo en la figura de su Presidente que guiaba, a pesar de las críticas, con firmeza al país en temas cruciales como la defensa y la seguridad. La recuperación económica había permitido “renovar” —según la expresión oficial— material militar declarado obsoleto y fortalecer significativamente el equipamiento de las Fuerzas Armadas, en especial aérea, después del fracaso en el Cenepa.

El Ecuador, de su parte, con una extensión aproximada de 272 mil kilómetros cuadrados, con una población ligeramente superior a los doce millones de habitantes en 1998, un PIB de 1.300 dólares per cápita (1995), importantes recursos petroleros, una economía muy dependiente del exterior, sustentada sobre todo en la agricultura —afectada gravemente a la época por el fenómeno natural de El Niño—, con una ya crónica debilidad política institucional y una grave crispación social por la incapacidad de las élites dirigentes de atender las necesidades de la mayoría de la población, proyectaba a mediados de los noventa la imagen de un país vulnerable, poco cohesionado y limitado en su influencia internacional. Esa coyuntura crítica, precisamente, había impedido que sustituyera armamento anticuado y peor aún que incrementara su equipamiento militar. Adquisiciones previstas, en especial en la Fuerza Aérea, con años de antelación, no pudieron hacerse debido a recortes presupuestarios. En lo que sí se habían fortalecido los militares ecuatorianos es en su preparación profesional, en sus capacidades estratégicas y tácticas y, sobre todo, en su motivación. Su moral era elevada y su fortaleza y credibilidad institucional muy apreciadas por la opinión pública.

Por el contrario, el liderazgo político desde el año 92 no había sido consistente, sino variable y coyuntural en función de acuerdos políticos puntuales de conveniencia e intereses de grupos económicos. No tenía continuidad ni respaldo popular. Su desprestigio llegaba a límites que podrían calificarse de peligrosos, ya que la opinión pública lo había deslegitimado y no creía más en ese liderazgo que poco había atendido sus aspiraciones y que más bien había deteriorado su calidad de vida y llenado de escándalos de corrupción en todos los niveles.

Éstas eran las partes que protagonizaban una negociación recíprocamente trascendental —aunque de mayor significación para el Ecuador, sin duda—, en su afirmación como estados viables y en su proyección hacia el futuro. Cada uno con sus respectivas fortalezas y debilidades, aunque la balanza de poder material en todo sentido se inclinaba nítidamente del lado peruano. Se trataba, sin duda, de una negociación asimétrica con una parte más fuerte (el Perú) y otra más débil (el Ecuador).

Por otro lado, en cuanto a las relaciones con los otros países directamente envueltos en la controversia —y que de alguna manera formaban parte de ella—, esto es con los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, es indispensable tener en cuenta,

como elementos relevantes para un análisis global de la negociación, los antecedentes que caracterizaban sus relaciones bilaterales y sus intereses compartidos, históricos, actuales y futuros, tanto con el Ecuador como con el Perú. Me detendré en algunos comentarios sobre este asunto, que sin duda estaría presente en el proceso que incorpora un elemento adicional a los denominados factores objetivos.

4.1. Argentina y las partes de la controversia

A pesar de que Argentina no comparte fronteras con el Ecuador ni con el Perú, sus raíces históricas, su cultura, su idioma, su religión y sus tradiciones comunes —nacidas de su compartido tronco colonial de España—, así como su mayor proximidad geográfica como parte del continente sudamericano, han hecho que tenga una activa presencia en diversos episodios de la historia de las partes en conflicto. Por lo demás, su influencia como potencia económica y política se ha hecho sentir, en mayor o menor medida y de acuerdo a las circunstancias históricas, en América Latina. La controversia ecuatoriano-peruana y sus vicisitudes no podían ser una excepción a esa influencia.

En el caso del Perú, Argentina ha sido su tradicional e histórico aliado. Desde la proclamación de la independencia de España en julio de 1821, con la entrada del general argentino José de San Martín en Lima a la cabeza de ejércitos liberadores provenientes del sur, el Perú se vinculó profundamente con Argentina. Acontecimientos históricos adicionales han ido jalonando, a partir de esa fecha, esta relación de estrecha cercanía sobre la que se ha llegado a decir que es filo sanmartiniana en oposición a la bolivariana de los países del norte de Sudamérica. Ese vínculo preferencial, como muchos historiadores calificarían a la relación peruano-argentina, conduciría a que se hablara en algún momento hasta de la existencia de una alianza estratégica entre los dos países a raíz del famoso y comentado Pacto Secreto peruano-argentino de la segunda mitad del siglo XIX, que se reflejaría en diversas manifestaciones de cooperación sobre todo en el ámbito militar. Años después se darían nuevas expresiones de la especial relación que ha caracterizado la historia peruano-argentina.

Más adelante, la posición de los gobiernos de Lima y Buenos Aires durante la Segunda Guerra Mundial, el primero de un vacilante y tardío alineamiento con los aliados y el segundo con una confusa declaración de neutralidad, ha sido considerada por historiadores como una demostración adicional de la afinidad entre los dos países en su política exterior en un momento álgido de la historia. Pero más recientemente, ya en los ochenta esa vinculación se haría de nuevo más evidente durante la guerra anglo-argentina por las Islas Malvinas, en la cual el apoyo del Perú fue aún más ostensible y concreto —se ha llegado a afirmar que Lima facilitó importante material militar a Argentina

durante el conflicto con Gran Bretaña— que el ofrecido por otros países de la región, entre los cuales se contó, por supuesto, también el Ecuador.

Desde un enfoque económico, Argentina ha tenido tradicionalmente una presencia financiera y comercial importante en el Perú y viceversa. Empresas de ese país habían intervenido y lo venían haciendo en varios proyectos de envergadura en la infraestructura productiva peruana. Del mismo modo, inversiones cruzadas, considerablemente más cuantiosas que aquellas entre el Ecuador y Argentina, habían caracterizado las relaciones económicas entre los dos países. Lo mismo puede decirse del comercio, cuyas cifras eran significativamente más elevadas que las que históricamente se han registrado en la balanza comercial ecuatoriano-argentina.

Para los años 1996, 1997 y 1998, período en el que se desarrolló el proceso de negociación de paz, Argentina exportó al Perú \$ 254 millones, \$ 305 millones y \$ 326 millones, respectivamente. De su lado, el Perú exportó a Argentina productos por \$ 37 millones, \$ 50 millones y \$ 32 millones, en esos años, respectivamente. Se puede constatar el notable desbalance existente en favor de Argentina, lo que podría demostrar el interés de Buenos Aires en evitar incidencias negativas en su relación con Lima. El Perú era un mercado importante para los productos argentinos.

Por otro lado, no obstante que Argentina con el Ecuador había siempre mantenido una relación amistosa y cordial, ésta no había sido especialmente estrecha. La distancia y la ubicación geográfica habían, sin duda, influido para que esa vinculación no se profundizara al nivel de la que mantenía con el Perú. Eran países que se daban las espaldas, ambos mirando hacia sus respectivos océanos y con el macizo andino de por medio, sin asumir la multiplicidad de factores históricos y culturales que debían mantenerlos unidos. Eso sí, era una relación antigua que no había tenido contratiempos quizás precisamente por ese alejamiento físico.

Los intereses compartidos acercaron siempre a los dos países, pero no en la profundidad ni con la amplitud deseables. La afinidad venía dada, al igual que con el Perú, por la historia, el idioma, la religión y las costumbres, en fin, por los sentimientos antes que por vínculos materiales, económicos, estratégicos o de seguridad que son los que a la postre influyen en el relacionamiento pragmático entre dos países, sobre todo a la hora de participar en un proceso de garantizar, mediante un compromiso adquirido por un convenio internacional, la paz y los límites de terceros.

Y era precisamente este último el tema el que más acercaba al Ecuador a Argentina en el campo de las relaciones internacionales: ser garante del Protocolo de Río de Janeiro.

Los intereses económicos argentinos en el Ecuador, habitualmente reducidos, eran todavía más escasos a fines de la década de los ochenta como consecuencia de la crisis por la que había atravesado la economía ecuatoriana en esos años. Sin embargo, algunas

señales de interés argentino empezaron a percibirse como resultado del saneamiento paulatino que manifestaban los índices macroeconómicos del Ecuador a comienzos de 1990. Algunas empresas de ese país —entre otras la más representativa, Techint, que amplió el sistema de agua potable de Quito— se habían involucrado en proyectos de infraestructura de dimensión significativa en el Ecuador. Los campos preferidos habían sido el petrolero (prospección y explotación), el tratamiento de aguas, las centrales hidroeléctricas y la vialidad.

Los flujos comerciales así mismo eran escasos comparados con los que mantenía Argentina con el Perú, que ya he mencionado. Si las exportaciones ecuatorianas en 1992 se acercaban apenas a los \$ 50 millones, en 1996 y 1997, años claves en el proceso de negociación, sobrepasaban a duras penas los \$ 84 millones y los \$ 75 millones, respectivamente. Las exportaciones argentinas al Ecuador —en su mayoría destinadas a la construcción de las obras de sus empresas— sumaban \$ 82 millones en 1996 y \$ 98 millones en 1997. Se trataba de cifras poco significativas, si tomamos en cuenta la dimensión de la economía argentina en esa época.

En suma, se reflejaba con nitidez la limitada vinculación económica, financiera y comercial entre Argentina y el Ecuador. Relaciones fluidas y cordiales históricamente, pero poco concretas en el ámbito de las inversiones y del intercambio de bienes y servicios. Quedaba claro que la asimetría, en el caso argentino, entre el Ecuador y el Perú era pronunciada a favor de este último. Las cifras y la historia así lo demuestran.

Hubo un incidente, aunque coyuntural, muy irritante en las relaciones de Argentina con las partes en conflicto —particularmente con el Perú— y que de una u otra manera estuvo presente a lo largo del proceso de paz. Me refiero al escándalo de la venta irregular de material militar argentino al Ecuador durante el conflicto del Cenepa, que violentó el embargo de venta de armas impuesto por las normas internacionales y en el cual se vieron involucrados altos dignatarios del gobierno de Buenos Aires. El caso fue que Argentina vendió legal y oficialmente armamento militar a dos países no sometidos a ningún embargo, pero este material fue desviado de manera irregular al Ecuador y Croacia, provocando una grave polémica de corrupción nunca muy bien aclarada. El hecho de que Argentina fuera garante del Protocolo de Río de Janeiro hizo que el incidente tuviera aún más repercusiones. La reacción peruana de rechazo frente a este hecho no se hizo esperar y la tradicional buena relación con Argentina se vio sin duda enturbiada.

El incidente tuvo también repercusiones en el Ecuador en vista de que las armas adquiridas llegaron usadas y defectuosas. Esta circunstancia generó un escándalo de grandes dimensiones, inclusive políticas, y provocó que se entablaran juicios contra los intermediarios y las autoridades argentinas y ecuatorianas que intervinieron en la negociación. En el caso argentino, la justicia llegó a citar a declarar al propio presidente Carlos Menem y a otras altas autoridades militares.

4.2. Brasil y las partes de la controversia

Si bien Brasil y el Ecuador y el Perú se encuentran geográficamente de espaldas, pues el primero mira hacia el Atlántico y los dos segundos hacia el Pacífico, y de que el tronco histórico durante la etapa colonial proviene de países diferentes —Portugal y España, respectivamente—, las relaciones de Brasil con las partes puede decirse que históricamente fueron cordiales pero no necesariamente profundas.

No obstante lo anterior, el peso y la influencia de Brasil en América del Sur durante las últimas décadas han sido significativos y es cada vez más notable. Su dimensión geográfica, demográfica, económica y su vocación de liderazgo en la región —vocación sobre todo manifestada a partir de la segunda mitad del siglo XX— le han conducido a buscar una afirmación de su poder geopolítico y estratégico respecto de los países de su entorno para proyectarla a escala mundial. Ya desde la época de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, en 1942, esa voluntad se iba haciendo palpable y con el desarrollo económico de las décadas subsiguientes esa vocación fue tornándose no sólo más visible sino —y lo que es más relevante— factible.

En lo que corresponde al Perú, lo primero que debe tenerse presente es que Brasil tiene una frontera compartida de más de mil kilómetros en la cuenca amazónica. Esta circunstancia marca y condiciona inevitablemente la relación bilateral en casi todos los campos. Esta frontera, desde la suscripción del tratado de límites definitivo entre los dos países, Río Branco-Velarde en 1909, no ha registrado mayores incidentes, salvo los resultantes y expeditamente superados de la inevitable imprecisión de la demarcación de la línea limítrofe en la Región Amazónica, por las difíciles condiciones topográficas del terreno. Las relaciones militares han sido tradicionalmente fluidas, marcadas en general por la cooperación y el entendimiento institucional y en el terreno. Las escasas poblaciones fronterizas existentes, la mayoría comunidades indígenas y ajenas a sus instituciones estatales, también han mantenido no sólo vínculos nacionales sino culturales y familiares comunes. Es decir que en el campo de la relación fronteriza peruano-brasileña no ha habido manifestaciones de mayor hostilidad.

El segundo elemento que debe considerarse es el de la compartida condición amazónica y no sólo limítrofe. Los dos países son los que mayor territorio tienen en la rica cuenca del Amazonas y su interés, no únicamente económico sino geopolítico, les ha llevado a consensuar posiciones a pesar de su asimetría. Brasil ocupa casi un 70% del territorio de la cuenca amazónica y el Perú le sigue con más del 11%. Ese interés geopolítico brasileño y su necesidad de conservar, de cara al futuro, una fluida relación con un importante vecino como el Perú, con el que por lo demás —como queda señalado— no tiene pendiente divergencia fronteriza alguna, han sido objetivos no sólo entendibles sino prioritarios para la potencia continental desde que resolvió fortalecer sus relaciones con

los países de la región sudamericana y, en particular, con aquellos con los cuales compartía la Amazonía.

Fue en 1978 en que ese nuevo y pragmático enfoque se hizo realidad con la creación del llamado Pacto Amazónico, esto es, con la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica entre los países con territorio en esa cuenca. Los principios esenciales que inspiraron el Pacto fueron el ejercicio pleno y exclusivo de la autoridad de los países de la región para el desarrollo y protección de la Amazonía, el reconocimiento de la soberanía de cada Estado en el desarrollo de sus propios recursos de la cuenca, la cooperación regional para el mejor desarrollo de esos recursos teniendo presente la necesidad de un equilibrio entre ese desarrollo y la protección ecológica y, finalmente, el reconocimiento de la igualdad jurídica de los estados miembros.

Además, hay que advertir que el vuelco de la preocupación de Brasil hacia fortalecer su condición amazónica desde mediados de la década de los setenta obedeció, en buena medida, a afirmar su autoridad frente a tentativas de ciertas potencias internacionales en constituir una suerte de territorio multinacional o reserva ecológica sobre la Amazonía. Se produjeron para esa época, en efecto, pronunciamientos más o menos claros acerca de la necesidad de “proteger” la región, considerada el pulmón del planeta, ante eventuales manejos considerados atentatorios contra su riqueza por parte de los países con territorios en esa cuenca, con Brasil, por supuesto, a la cabeza.

Los sucesivos gobiernos brasileños fomentaron importantes proyectos de desarrollo y conservación en la Amazonía, muchos de ellos en zonas alledañas a la frontera con el Perú. La implementación de estos proyectos promovió, sin duda, una mayor vinculación bilateral por su condición de vecinos fronterizos. Esta actitud de entendimiento y de cordialidad adoptada por Brasil con el Perú, acompañada de proyectos de desarrollo que el Estado emprendió en la Amazonía a partir de fines de los cincuenta, con el propósito de incorporar amplias zonas que se hallaban desatendidas, ha sido considerada por algunos sectores nacionalistas peruanos como una estrategia de Brasil para avanzar en una futura y potencial campaña expansionista hacia el océano Pacífico.

Pero no sólo Brasil se ha interesado unilateralmente en aproximarse al Perú. El Perú también ha concedido tradicionalmente lo que comentaristas califican de “tratamiento preferencial” a su vinculación con ese país. A su calidad de vecino geográfico y de garante del Protocolo de Río de Janeiro, se suma una gran variedad de intereses compartidos que van desde intercambio comercial, financiero, de seguridad y defensa, integración fronteriza física e hidrovial —como la propuesta hecha a comienzos de los ochenta por el presidente Belaúnde—, hasta de cooperación y asistencia técnica. Perú no se ha opuesto sino que ha buscado, al igual que Brasil, constituirse en el paso a través del cual se unan los

océanos Atlántico con el Pacífico en el corazón de América del Sur y así sacar provecho de su situación geográfica.

El Perú se ha empeñado permanentemente, pero aún con más ahínco desde comienzos del siglo XX, en afianzar su condición amazónica, para lo cual ha privilegiado, como es obvio, su relación con Brasil. Ya desde 1851, antes inclusive de que se fijaran formalmente sus límites, Brasil y el Perú suscribieron el Tratado Herrera-Da Ponte Ribeiro por el cual convinieron en la libre navegación en el río Amazonas para alentar el comercio. Pero no todo ha sido fluido, claro está. Ha habido también en algunos momentos de la historia, en particular durante la segunda mitad del siglo XX, diferencias marcadas sobre todo por la sensibilidad ideológica contrapuesta de los gobiernos de ambos países. Poco tenían en común sus regímenes militares en los primeros años de la década de los setenta, si tenemos en cuenta que el nacionalismo de corte izquierdista de Velasco Alvarado se contraponía abiertamente con la filosofía conservadora del régimen castrense de Medici y Geisel en Brasil, o que la percepción política de las relaciones internacionales era claramente divergente, de modo particular respecto de Estados Unidos. Pero salvo estos episodios más bien coyunturales, la tónica general ha sido de entendimiento, de afianzamiento de sus intereses compartidos y de cooperación. Durante la administración de Morales Bermúdez, por ejemplo, se dio inicio en 1976 a una política de cooperación fortalecida peruano-brasileña, particularmente en materia de desarrollo amazónico para emprender proyectos binacionales.

Esa reorientación de la relación bilateral, que había sido principalmente de carácter político-diplomático, hacia campos vinculados con el desarrollo económico, sobre todo a partir de los ochenta, generó un significativo interés de inversionistas privados brasileños en participar en importantes planes de inversión pública promovidos por el presidente Belaúnde. La participación de agentes económicos del sector productivo privado, tanto peruanos como brasileños, enriqueció aún más la relación bilateral. El crecimiento de la economía brasileña favoreció, por lo demás, una mayor participación de empresas de ese país en el Perú. Esa creciente relación se fortaleció aún más a partir de 1987 en que los presidentes García y Sarney decidieron reforzar la cooperación bilateral en especial, como era lógico, en el ámbito amazónico.

Para esta época esos pronunciamientos políticos gubernamentales se habían cristalizado en proyectos con financiamiento brasileño en el Perú. Entre otros pueden citarse el de riego de Chavimochic y otro hidroeléctrico, el Charcani V. También la construcción de vías terrestres como la Iquitos-Nauta en plena Amazonía, cuyo monto ascendía a \$ 40 millones.

Referente importante de la relación bilateral eran así mismo las cifras de la balanza comercial. Para los años inmediatamente anteriores a la culminación de las negociaciones

de paz, esto es, 1996, 1997 y 1998, Brasil exportó al Perú \$ 298 millones, \$ 362 millones y \$ 369 millones, respectivamente. En el sentido inverso, el Perú exportó a Brasil, durante los mismos años, \$ 260 millones, \$ 267 millones y \$ 219 millones, respectivamente. Estadísticas relevantes dadas las dimensiones de las dos economías y que reflejaban una fuerte vinculación comercial.

De su lado, con el Ecuador, Brasil ha tenido relaciones cordiales pero, comparadas con el Perú, no especialmente profundas a través de la historia. La primera etapa de su vinculación estuvo atada a la definición de sus territorios tras la separación de sus respectivas metrópolis. Durante una época los dos países compartieron frontera, fueron vecinos geográficamente. En efecto, en 1777 en que España y Portugal suscribieron el Tratado de San Ildefonso, se señalaba a la Real Audiencia de Quito como límite de la monarquía portuguesa. Posteriormente, el Tratado Tobar-Río Branco en 1904, que fijó los límites entre los dos países hasta 1916, hizo que compartieran una línea fronteriza común en la vasta cuenca amazónica. Las vicisitudes de la historia territorial del Ecuador con el Perú hicieron que esa vecindad se interrumpiera definitivamente en 1942, con la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro.

Precisamente este último instrumento internacional ha sido uno de los principales motivos que ha llevado a los dos países, pero de modo particular al Ecuador, a buscar una más estrecha relación, en tanto Brasil ha sido integrante fundamental —en la práctica ha actuado como coordinador— del cuarteto de países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. A pesar de las diferentes etapas por las que ha atravesado el gobierno de Quito en su consideración respecto del Protocolo —reconocimiento, inejecutabilidad, nulidad, arbitraje papal, etc.—, que habrían podido enturbiar la percepción brasileña, su Cancillería ha tenido el buen cuidado de esforzarse en mantener las mejores vinculaciones diplomáticas con ese país. Brasil, en términos generales, también ha hecho lo propio aunque obviamente no con el mismo interés y sin otorgarle la misma dimensión ni al diferendo territorial ecuatoriano-peruano ni al Ecuador mismo. En suma, no ha sido prioritario en el contexto de su política exterior tan llena de otros intereses y prioridades.¹⁰⁰

Si Brasil no se vinculó mayormente con el Perú, menos aún lo hizo con el Ecuador siendo ya república independiente. En efecto, no fueron muchos los contactos y

¹⁰⁰ Si bien es anecdótico, dice mucho de esa percepción que al parecer tenía Brasil respecto del Ecuador en la mitad del siglo XX cuando, después de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, el canciller Osvaldo Aranha, al despedirse en el aeropuerto de su homólogo ecuatoriano, el canciller Julio Tobar Donoso, le “recomendó primero ir a hacer país, a trabajar mucho, a organizarse, a tener fe”, según relatan historiadores ecuatorianos. ¿Sería ésa la impresión que Brasil como Estado tenía respecto de ese lejano y pequeño país de la otra orilla del Pacífico que era el Ecuador y con el cual no les unía mayores vínculos?

proyectos bilaterales de desarrollo e inversión emprendidos por el Ecuador y Brasil durante los años sesenta y setenta. La economía ecuatoriana sentía en esos años los efectos de la caída de los precios internacionales del cacao y del café y de la disminución de la producción bananera que la había sostenido durante los cincuenta. Tal situación había llevado a acudir a créditos externos para hacer frente a la crisis, que se reflejó también en una aguda irritación social y una grave y continua inestabilidad política. Esas circunstancias, entre otras, dificultaron que se concretaran negocios e inversiones públicas y privadas de Brasil en el Ecuador. Las condiciones no eran las mejores. Los beneficios de la explotación petrolera no serían visibles, sino a fines de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. Sólo en estos años el interés brasileño en tener una mayor presencia en el Ecuador se pondría, aunque tímidamente, de manifiesto.

Otro de los ejes determinantes de la relación ecuatoriano-brasileña, junto con la definición territorial, ha sido, al igual que con el Perú, la condición amazónica que caracteriza al Ecuador. Desde que Brasil decidió mirarse a sí mismo, hacia adentro, hacia ese enorme y rico océano verde que tiene en su interior, promovió una mayor vinculación con los países que comparten la cuenca del Amazonas. Desde 1978, en que por iniciativa de Brasil se instituyó tal como hemos señalado en párrafos anteriores el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) —hoy Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)—, los dos países han intentado aunar esfuerzos, junto con otras naciones de la región, para promover el desarrollo de la Amazonía aunque —necesario es reconocerlo— sin los resultados prácticos esperados hasta la fecha. El Ecuador ocupa el último lugar entre los países que aportan territorio a la cuenca del Amazonas, después de Brasil, Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela, sin contar a Guyana y Suriname con sólo 2%.

Cabe destacar que por esa reducida proporción y sobre todo por interés geopolítico, en no pocas ocasiones el Perú había cuestionado la condición amazónica del Ecuador para evitar que se interpretara su incorporación al TCA como un reconocimiento al carácter ribereño del Ecuador al Amazonas y, por consiguiente, un debilitamiento de la posición peruana respecto del Protocolo de Río de Janeiro. Ese cuestionamiento resultaba por cierto deleznable, dado que el propio Brasil y los demás países amazónicos alentaban la participación ecuatoriana sin perjuicio de que su territorio en la cuenca no fuera muy extenso. La tesis peruana no prosperó pero dejó un mal sabor entre sus miembros, en particular en el Ecuador.

Debe ponerse de relieve que el Ecuador y Brasil están vinculados también por el proyecto de la Vía Interoceánica que une Manaos en el río Amazonas —por el cual se llega al océano Atlántico— con el puerto libre ecuatoriano de San Lorenzo en el Pacífico. El ambicioso y teórico proyecto, que incorpora transporte terrestre (esto es

por carretera y ferroviario) y fluvial, ha quedado reducido en la práctica sólo a buenas intenciones por razones económicas, prácticas y políticas.¹⁰¹

El crecimiento económico y el desarrollo de Brasil han llevado a que sus empresas incursionen en el Ecuador, en especial desde mediados de la década de los ochenta, en proyectos de infraestructura, sobre todo vial, motivados por el crecimiento de la economía ecuatoriana, gracias a la explotación petrolera. Empresas como Andrade-Gutiérrez y Odebretch han participado en importantes obras de infraestructura y aún siguen presentes en el país. En el ámbito petrolero también, Petrobras ha participado en la explotación de yacimientos hidrocarbúricos, aunque no en una dimensión considerable.

La positiva incursión en inversiones y en proyectos de desarrollo no llegó a ser cuantitativamente significativa como para compararse con la dimensión de la participación brasileña en el Perú, siempre más importante y con un criterio más estratégico por las razones que hemos reseñado. No obstante, de lo que no había producido ninguna presencia de Brasil en inversiones y negocios se pasaba a una tímida participación que obedecía a los recursos provenientes de la explotación del petróleo ecuatoriano.

En cuanto al intercambio comercial ecuatoriano-brasileño, éste tampoco fue significativo y menos aún si lo comparamos con el ya citado entre el Perú y Brasil. Los años de mayor incidencia en el proceso de negociación con el Perú las exportaciones del Ecuador alcanzaron \$ 43 millones (1996) \$ 26 millones (1997) y \$ 33 millones (1998). En cambio las importaciones brasileñas al Ecuador en esos años alcanzaron \$ 156 millones (1996), \$ 145 millones (1997) y \$ 197 millones (1998). Cifras poco representativas dada la dimensión de la economía brasileña.

4.3. Chile y las partes de la controversia

Con relación a Chile, sus relaciones con el Ecuador y el Perú han sido intensas por su proximidad geográfica, pero sin duda de diferente signo. Mientras con el primero han sido habitualmente fluidas y de cooperación, con el segundo han sido inestables y en algunos casos hasta de confrontación, aunque inevitablemente cercanas dada su frontera compartida.

Con el Perú, en efecto, Chile ha tenido una historia estrecha por su vecindad geográfica aunque caracterizada por no pocos desencuentros y conflictos. Una revisión de

¹⁰¹ Cabe señalar que en los Acuerdos de Paz de 1998 se recoge con visión de futuro la posibilidad de impulsar la ruta Manta-Manaos como vía de conexión interoceánica y que reactivaría el proyecto, pero teniendo como puerto ecuatoriano de transferencia a Manta y ya no a San Lorenzo.

los antecedentes históricos permite constatar que en algunos períodos, desde que existen como repúblicas independientes, pues durante la Colonia más bien había afinidad y lógica comunidad, las relaciones entre los dos países, salvo períodos de relativa estabilidad, han llegado a tener carácter confrontacional. Su frontera, si bien no extensa, pues cubre en la actualidad sólo 169 kilómetros, ha sido fuente de conflictos territoriales con trasfondo económico por diferentes causas e inclusive con otros actores.

A pesar del desmembramiento de la Confederación Peruano-Boliviana, que en su momento había producido temor y recelo en Santiago, el Perú en alianza con Bolivia, enfrentó militarmente a Chile. La Guerra del Pacífico, entre 1879 y 1883, llevó, como consecuencia de la suscripción del Tratado de Ancón, a perder Tarapacá y a sufrir la humillación de una invasión de tropas chilenas hasta la propia capital. Este trágico episodio histórico generó resentimientos en el pueblo peruano que hasta hoy se reflejan en la desconfianza y en la rivalidad, más con Chile que con cualquier otro vecino.

Ese ambiente de animosidad se manifestaría más adelante en varias ocasiones. Se reflejó de nuevo y de manera alarmante en 1975 durante el gobierno militar de Velasco Alvarado. La más que desafiante reacción peruana frente a Chile por el acuerdo al que habían llegado los presidentes, igualmente militares, Augusto Pinochet y Hugo Banzer sobre la salida de Bolivia al océano Pacífico, en agosto de ese año, elevó la tensión en las relaciones peruano-chilenas al extremo de que se temiera un enfrentamiento militar. Cuatro años más tarde, las relaciones bilaterales se enrarecieron otra vez al cumplirse los cien años de la Guerra del Pacífico. Esta circunstancia y otras de política interna llevaron al gobierno del Perú a postergar hasta 1980 la celebración de las elecciones previstas para julio de 1979.

Pero si bien la característica de las relaciones peruano-chilenas ha sido de desconfianza y de recelo, a partir de los sorprendentes resultados de la reactivación de la economía chilena a fines de la década de los ochenta y comienzos de la de los noventa, se produjo una significativa inversión de capitales chilenos en la liberalizada y abierta economía de su vecino, considerada ya para mediados de esta última década sólida y atractiva. Los ajustes realizados por Fujimori habían reactivado la economía del Perú y la habían puesto firmemente en la senda de la recuperación macroeconómica. Los intereses económicos, ya lo sabemos, superan divergencias políticas sin mayor dificultad. Y éste es uno de esos casos. Cálculos estimativos hablaban de inversiones chilenas cercanas a los 10.000 millones de dólares en diversos sectores de la economía peruana, para 1998. Cifra sin duda importante y que tendría que ser necesariamente considerada a la hora de hacer un análisis geopolítico de la situación, en caso de tener que alinearse ante un conflicto en el que el receptor de esa inversión se viera envuelto. Ello a pesar de rivalidades históricas que podían verse fácilmente desvanecidas ante al interés económico y consecuentemente político del momento.

Por otro lado, no es menos cierto que en la controversia chileno-boliviana que llevó al enclaustramiento mediterráneo de Bolivia, la posición jurídica de Chile coincidía plenamente con la que había venido manteniendo el Perú en su controversia con el Ecuador. Esto es la tesis de la no revisión de los tratados internacionales y la de su estricto cumplimiento. De ahí que Santiago veía con preocupación cualquier arreglo que se apartase del riguroso cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro, ya que ello podría servir de antecedente o de justificación para un replanteamiento del gobierno de La Paz respecto de su propia controversia. No extrañará, en consecuencia, el interés con el que Bolivia seguía el desarrollo de las negociaciones ecuatoriano-peruanas y que en varias ocasiones, por supuesto de manera oficiosa, nos hizo conocer.

Por lo demás, se ha dicho no sin fundamento que Chile buscó intencionalmente, por su propia conveniencia geoestratégica y política, ser garante del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. Verdad es que los países amigos que se interesaron por el enfrentamiento bélico ecuatoriano-peruano fueron al inicio Argentina, Brasil y sobre todo Estados Unidos. Chile se sumó sólo a último momento al grupo de estados que constituiría la garantía del Protocolo. Ello con el objetivo de estar involucrado de forma directa en la solución a un problema de fronteras que involucraba a un vecino con el cual las relaciones en materia limítrofe eran motivo de fricción. Lo hacía, sin duda, con la aceptación ecuatoriana, pero con el ánimo no sólo teórico ni afectivo sino por el más pragmático de velar por sus propios intereses.

En el plano bilateral, con el Ecuador, por el contrario, Chile ha mantenido a través de la historia relaciones que podrían calificarse de estrechas y amistosas. A ello habrá contribuido que no sean países que compartan frontera común. Algunos analistas peruanos han querido ver una especie de eje Quito-Santiago por las afinidades históricas, tal como se ha hablado de un eje Lima-Buenos Aires por el mismo motivo. Pero esa especulación no ha tenido un sustento suficientemente válido.

No han faltado, sin embargo, momentos aislados de controversia entre los dos países, como el incidente de la llamada venta de la bandera ecuatoriana durante el gobierno del presidente Cordero para que Chile pueda vender el buque Esmeralda al Japón en 1894, o por razones de política interna. Cabe citar también el enfriamiento producido como resultado de la suscripción del Tratado de Paz entre el Perú y Chile para dar por terminado el conflicto territorial resultante de la guerra del Pacífico, que un sector de la opinión pública ecuatoriana consideró ingenuamente que Chile, al hacerlo, estaba dejando las manos libres para que el Perú se ocupase exclusivamente de su frontera norte. No obstante estos incidentes y otros casi anecdóticos, la tónica ha sido de cordial entendimiento. Ello quizás por aquello de que los mejores amigos son los países que se encuentran a continuación de los vecinos...

Diversas han sido las manifestaciones de cercanía entre los pueblos y gobiernos

ecuatoriano y chileno a lo largo de la historia. Desde 1847, Ecuador abrió ya una Legación Diplomática en Santiago para formalizar la importancia política y comercial que atribuía a su vinculación con Chile. Con la consolidación de las nuevas naciones independientes de España, las relaciones entre éstas fueron intensificándose en diferentes ámbitos. Los intereses podría decirse que eran similares respecto de la antigua metrópoli y de las potencias europeas que querían suplantarse la influencia que había ejercido la corona española. Esa influencia buscaba ser política en tanto reconocimiento mutuo como estados independientes —particularmente respecto de sus fronteras territoriales— pero sobre todo intentaba tener ya un carácter comercial y, aunque tímidamente, también financiero. En esa línea, con Chile, el Ecuador llegó a negociar un Tratado de Comercio y Navegación en 1898 que, aunque suscrito por las partes, no entró en vigencia al no ser ratificado por el Congreso chileno.

Para esa misma época, durante el gobierno del general Eloy Alfaro, el Ecuador buscó institucionalizar y tecnificar las instituciones castrenses, para lo cual contó con la asesoría de instructores alemanes y chilenos. Se inició así, a fines del siglo XIX, una activa y constante cooperación militar entre el Ecuador y Chile, particularmente en las fuerzas naval y terrestre, a través de sistemas de capacitación. Esa asistencia militar, durante algunos años en forma de una misión militar acreditada ante el gobierno ecuatoriano, que se ha ido fortaleciendo con el correr de los años, ha llevado a considerar equivocadamente a la relación en este campo entre los dos países como una alianza implícita en temas de seguridad y defensa.

Hay un capítulo singular de la historia que debe recordarse ya que involucró a los tres países y puso de manifiesto la indecisión de la que podría decirse aún incipiente política exterior ecuatoriana. Durante la guerra que enfrentó a Chile contra la alianza peruano-boliviana a partir de 1879, el Ecuador se mantuvo neutral en “aras de la hermandad entre países latinoamericanos”, desaprovechando lo que algunos historiadores ecuatorianos consideran como una oportunidad perdida para resolver el diferendo con el Perú mediante una alianza militar con Chile que, en esas circunstancias presionara al gobierno de Lima por el norte. La declaración de neutralidad desvaneció la posibilidad de una maniobra como la aludida, cuyas implicaciones son difíciles de especular.

En otros temas de la agenda internacional también se ha manifestado la afinidad ecuatoriano-chilena. La reivindicación, en este caso junto con el Perú, de las doscientas millas del mar territorial como parte de la soberanía del Estado ribereño desde que se proclamara en 1952 la Declaración de Santiago, la investigación compartida de la Antártica para reforzar la reivindicación ecuatoriana en esa materia y permitir la incorporación efectiva del Ecuador al tratado, el apoyo para que el Ecuador tenga una mayor participación en los órganos del sistema de la Cuenca del Pacífico, entre otras, son expresiones concretas de esa proximidad.

Por lo demás, desde comienzos de los setenta con la asunción al poder en Chile del socialista Salvador Allende, hasta las últimas décadas del siglo XX, época marcada por la cruenta dictadura de Pinochet, en que por las turbulencias políticas por las que atravesó ese país, muchos chilenos, primero los temerosos de un gobierno de izquierdas y luego los perseguidos por el régimen militar, se vieron precisados a emigrar al Ecuador donde se les acogió con simpatía. Este entrelazamiento humano resultante del fenómeno migratorio ha fortalecido aún más esa vinculación entre los pueblos de Chile y el Ecuador.

Durante el proceso de negociación con el Perú, las relaciones ecuatoriano-chilenas fueron igualmente cordiales —recuérdese que en la fase final coincidieron dos mandatarios demócrata cristianos y amigos como Jamil Mahuad y Eduardo Frei— aunque los intereses económicos, comerciales y financieros de Chile estaban ostensiblemente inclinados del lado peruano.

Las estadísticas del intercambio comercial entre Chile y el Ecuador, para los años de mayor trascendencia para el proceso, eran indudablemente más importantes respecto de los otros garantes. Las exportaciones ecuatorianas superaron los \$ 220 millones en el año 1996, \$ 238 millones en 1997 y cayeron a \$ 140 millones en 1998. De su lado las importaciones provenientes de Chile fueron de \$ 145 millones en 1996, \$ 165 millones en 1997 y \$ 201 millones en 1998.

Y, añadamos finalmente, si consideramos los intereses geopolíticos e inclusive estratégicos también, que dentro de un enfoque crudo y desapasionado, a Chile le podía convenir mantener vigente la controversia ecuatoriano-peruana en su frontera norte. Como no había que descartar ningún escenario, este factor debía tenerse presente en la medida en que las fuerzas peruanas podrían concentrar, resuelto el diferendo con el Ecuador, su atención en la frontera sur.

4.4. Estados Unidos y las partes de la controversia

Por último, Estados Unidos. A la época en que se iniciaron y se desarrollaron las negociaciones de Brasilia, la superpotencia mundial fue, sin lugar a dudas, dada su enorme influencia y sin esforzarse de manera significativa, el actor principal entre los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro en sus esfuerzos por conseguir la superación de la controversia entre el Ecuador y el Perú. En todo caso, esa intervención no tuvo sólo un enfoque exclusivamente bilateral, sino una visión más amplia, una visión regional. Todo ello siempre, eso sí, que estuviera en la dirección de favorecer sus propios intereses. Y era de su interés que existiera una pacífica convivencia entre los países de América. Haré una rápida revisión.

Teniendo en cuenta la dimensión de Estados Unidos en términos económicos, políticos y geoestratégicos y comparando sus objetivos en otras regiones del mundo, América del Sur y en particular el Ecuador y el Perú, tanto individual como en conjunto, no eran para Washington países prioritarios.¹⁰² Sin duda, otras eran áreas geográficas de mayor preocupación en la década de los noventa. Sin embargo, el conflicto ecuatoriano-peruano se encontraba en su ámbito natural, en su espacio geográfico, en su zona de influencia económica, estratégica y política. Por esa razón, Washington no podía desentenderse, debía actuar y, aunque sin empeñarse a fondo, lo hizo.

Con el Perú, Estados Unidos tuvo a lo largo de la historia notables altibajos en sus relaciones. Hubo momentos de estrecha vinculación, así como también momentos de desconfianza y hasta de marcados desentendimientos. El mayor peso como país, como mercado, como destino de inversiones estadounidenses, como fuente de recursos naturales y su mayor importancia geoestratégica hacían del Perú una potencia que exigía más atención y preocupación de parte de Estados Unidos que la que merecía el Ecuador, conforme Washington, con el correr de las décadas, acrecentaba su poder hemisférico y mundial.

En el siglo XX, durante los años veinte, bajo el gobierno de Augusto Leguía, el gobierno de Lima mantuvo una estrecha vinculación con Estados Unidos, a través de importantes concesiones mineras y petrolíferas hechas a empresas norteamericanas. El caso más conocido es el de la Standard Oil Co., con los yacimientos de La Brea-Pariñas entregados en condiciones calificadas por historiadores como escandalosas, a causa de los mínimos beneficios reservados para el Estado peruano y la desmesurada rentabilidad para la empresa. A este período siguió uno de distanciamiento y luego, otro de acercamiento, acuerdos con la inestabilidad política imperante en el Perú, en la que las Fuerzas Armadas eran el factor determinante del poder norteamericano. Todo ello condicionado por el contexto internacional caracterizado por el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial y el involucramiento de Estados Unidos en ella. Ambos factores incidieron notablemente en el clima de la relación peruano-estadounidense.

En la década de los cincuenta y sesenta, las relaciones se vieron fortalecidas. Inicialmente durante la primera administración de Belaúnde Terry que, impotente para poner

¹⁰² En unas detalladas *Memorias* de más de seiscientos páginas, publicadas en 2004 por Madeleine Allbright, embajadora de Estados Unidos en la ONU y secretaria de Estado durante la administración del presidente Clinton, en las que relata su dilatada experiencia personal y profesional, no menciona en todo su extenso texto la palabra "Ecuador"—peor aún citar a la expresión "controversia ecuatoriano-peruana"—, a pesar de haber encabezado la diplomacia estadounidense durante todo el proceso de negociación entre los dos países. Ello podría ser una muestra de la importancia que asignaba el gobierno de Estados Unidos —o al menos una de sus principales protagonistas—, entre los temas de su política internacional, al conflicto territorial entre los dos países, a pesar de que Estados Unidos era garante del Protocolo de Río de Janeiro. En otras palabras, parecería que poco le preocupó, comparativamente con los demás temas tratados durante su gestión, el conflicto entre el Ecuador y el Perú y la negociación por la paz que le siguió.

fin al conflicto petrolero, suscribió bajo presiones de Washington un acuerdo con el propósito de resolver las diferencias —al que se denominó Pacto de Talara— que fue duramente cuestionado por amplios sectores de la opinión pública y las Fuerzas Armadas del Perú. Luego, con el incremento considerable de la explotación minera pero, sobre todo, con la exportación de harina de pescado al mercado de Estados Unidos que llevó a un período de estabilidad política y de crecimiento económico y, en consecuencia, de fluidas relaciones bilaterales aunque claramente asimétricas.

Pero no todo era color de rosa. También se registraron espinas en la relación peruano-norteamericana. Desde la época del gobierno de Velasco Alvarado, en que Lima se distanció de las políticas proclamadas por Washington, el Perú se volcó a un modelo nacionalista de izquierda expresado, entre otras políticas, con la adquisición de material bélico a la URSS, optando, a largo plazo, por un tipo de tecnología militar no occidental. Los gobernantes que siguieron continuaron, con mayor o menor convicción y en algunas ramas de las Fuerzas Armadas, con esa política. Fujimori no fue una excepción y mantuvo sus relaciones próximas a la Unión Soviética y a Rusia y luego a los países que resultaron de su desmembramiento y que llevaron consigo la tecnología y la producción de ese material bélico. Se trataba de mantener los convenios de provisión y mantenimiento del material y entrenamiento del personal. Por supuesto, esta inclinación disgustó enormemente a las autoridades norteamericanas que se oponían al incremento de armas en la región pero, por sobre todo, objetaban que se adquiriesen en países poco confiables y, además, sus adversarios.

A partir de los noventa o coincidiendo con el acceso de Fujimori al poder, se creó y se consolidó una consistente aunque no necesariamente pública ni visible alianza estratégica entre Lima y Washington, a través de un hilo conductor esencial en la política exterior de Estados Unidos: la lucha contra el narcotráfico y sus vínculos con la guerrilla. El Perú se había constituido para esa época en uno de los principales sino el más importante país proveedor de coca de la región, y sus productores no escondían sus vínculos con los movimientos guerrilleros, Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), que tenían en jaque a la economía, a la sociedad y a la propia institucionalidad del país, mediante ataques terroristas en el campo y en las ciudades. Esa estrecha alianza se manifestó a través de mecanismos de cooperación en materia de intercambio de información, pero sobre todo en materia de suministro de medios y de entrenamiento de personal para combatir el narcotráfico.

La implementación de esta cooperación se dio a través de la DEA (Drug Enforcement Administration por sus siglas en inglés) y de la CIA (Central Intelligence Agency por sus siglas en inglés) con las Fuerzas Armadas peruanas, teniendo como intermediario al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), a cuya cabeza se encontraba Vladimiro Montesinos. Mucho se ha escrito para probar la vinculación de este personaje con los servicios de inteligencia de Estados Unidos como para descartar su vinculación directa

con Washington durante las negociaciones con el Ecuador. Helicópteros, sistemas de comunicación, armas ligeras, entrenamiento constituían lo fundamental de la cooperación. Difícil precisar el monto del apoyo norteamericano al Perú en este campo, pero las cifras de las que se hablaba eran considerables.

Las medidas adoptadas por el gobierno de Fujimori, de corte neoliberal, para fortalecer la economía de mercado y atraer la inversión extranjera generaron simpatía en el gobierno de Washington y mucho interés en inversionistas estadounidenses que consideraron atractivo colocar sus capitales en un mercado emergente con grandes recursos naturales, mano de obra barata, un gobierno autoritario y con respaldo popular. Y las inversiones empezaron a fluir en varios sectores, principalmente en aquellos cuya privatización había sido anunciada y promovida por el nuevo gobierno.

Por lo demás, el mercado peruano era, sin duda, mucho más atractivo que el ecuatoriano, no sólo para los inversionistas estadounidenses, sino para las exportaciones de los productos de Estados Unidos. Una población de treinta y dos millones de habitantes, con un PIB per cápita más alto que en el Ecuador, significaba un atractivo adicional para el comercio bilateral. La posibilidad de introducir productos industrializados en un mercado así resultaba mucho más interesante, comparativamente hablando, que el que representaban los doce millones de ecuatorianos que componían a esa época la población del Ecuador. Esta circunstancia de carácter comercial también inclinaba la balanza de la preocupación de Washington más por el Perú que por el Ecuador.

En ese ámbito, si nos atenemos a las cifras, podemos constatar que Estados Unidos exportó al Perú un promedio de \$ 2.120 millones anuales durante los tres años previos a la conclusión de los acuerdos de Brasilia a fines de 1998 (\$ 2.024 en 1996, \$ 2.158 en 1997 y \$ 2.176 en 1998). En cambio, exportó al Ecuador un promedio de \$ 1.450 millones anuales en ese mismo período (\$ 1.220 en 1996, \$ 1.515 en 1997 y \$ 1.614 en 1998). Es decir, que si consideramos estos datos como referentes, un 42% más de las exportaciones de Estados Unidos iban al Perú respecto de aquellas que iban al Ecuador.¹⁰³

Similar tendencia podría decirse que tenían las inversiones directas de Estados Unidos en el Perú. Después de 1995, en que se produjo una recuperación de la economía peruana como resultado de la gestión de Fujimori, hubo un significativo incremento de las inversiones estadounidenses en ese país. En 1996 ascendieron a \$ 1.240 millones, en 1997 a \$ 1.485 millones y en 1998 a \$ 1.660 millones. Se percibió una mayor confianza de los inversionistas en el Perú, probablemente alentados por su propio gobierno. En otras palabras, hubo una constancia de crecimiento económico importante, precisamente en los años en los que se desarrolló la negociación de paz y en el año de su conclusión.

¹⁰³ Fuente: Comunidad Andina.

En lo que se refiere al Ecuador, éste ha mantenido a través de la historia una relación sin mayores sobresaltos con Estados Unidos. Ha sido un país que podría considerarse no conflictivo con los intereses de Washington, salvo uno que otro episodio aislado como la “guerra del atún” en la década de los sesenta, la oposición ecuatoriana a algunas de las intervenciones militares norteamericanas en países de la región o situaciones casi anecdóticas. Estados Unidos ha presionado en pocos casos para defender sus inversiones en el Ecuador, ya sea porque éstas han sido escasas o porque no se han producido mayores conflictos, ni tampoco nacionalizaciones importantes de intereses norteamericanos, peor aún confiscaciones. Podría afirmarse que ha sido un país que se ha “portado bien” en términos generales con la gran potencia continental, inicialmente, y mundial, después.

Antes de que se terminara la confrontación este-oeste, la relación entre el Ecuador y Estados Unidos había estado marcada por la lucha contra el “peligro” comunista, la protección de las inversiones norteamericanas y el mantenimiento del flujo comercial. Poco o nada más preocupaba a Washington de su vinculación con Quito. Las manifestaciones de influencia comunista habían sido reducidas y sin mayor trascendencia en la política y en la sociedad ecuatorianas en esa época. Tampoco las inversiones y el flujo comercial habían llegado a ser significativos. Los grandes intereses de Estados Unidos estaban orientados a países de otras regiones y dentro de América Latina no precisamente al Ecuador. Otros países más grandes, más ricos o más estratégicos para su seguridad eran prioritarios. El Ecuador claramente no lo era.

El Ecuador, junto con el resto de América Latina, se alineó con Estados Unidos para la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1948 y con ello inició una política de acatamiento de las doctrinas de seguridad impulsadas desde Washington, particularmente durante la Guerra Fría. Se implementaron por varios años, sobre todo cuando en el Ecuador ejercían el poder las dictaduras militares, programas de cooperación militar en materia de capacitación, entrenamiento, cruce de información, inteligencia e inclusive equipamiento, dentro de la concepción de la confrontación con el comunismo internacional. En todo caso, el Ecuador nunca fue una pieza esencial en ese ajedrez continental de la época, donde otros países, como los del Cono Sur o Brasil, jugaban un rol protagónico por su dimensión económica, poblacional o geoestratégica. En esa misma línea, el Ecuador apoyó la expulsión de Cuba de la OEA a instancias de Estados Unidos, por estimar peligrosa para la región a la deriva comunista adoptada por el gobierno de La Habana. No tuvo el gesto al menos de mantenerse independiente de una decisión soberana del pueblo cubano de optar por un sistema político diferente. Se sometió a los designios de Washington, demostrando así su fluida relación con ese país.

Durante la década de los sesenta, se produjo la escaramuza ya citada de la llamada “guerra del atún”, probablemente el único incidente bilateral digno de mencionarse en

esta segunda mitad del siglo XX. Pesqueros estadounidenses, desconociendo la declaración ecuatoriana respecto del ejercicio de soberanía sobre las doscientas millas de mar territorial, faenaban el atún, sin el pago de la matrícula y los derechos correspondientes, frente a las costas del Ecuador dentro del límite establecido, y eran capturados por guardacostas ecuatorianos. Sólo después del pago de las multas y del decomiso de la carga, eran liberados por las autoridades competentes. Estos sucesos generaron malestar durante meses en las relaciones e inclusive protestas diplomáticas. Estados Unidos desconocía la doctrina ecuatoriana del mar territorial y respaldaba a sus flotas pesqueras, a través de amenazas de sanciones económicas o supresión de la cooperación. Los desacuerdos fueron finalmente resueltos mediante mecanismos de adopción de matrícula por parte de los pesqueros, pero sin el reconocimiento formal de la soberanía ecuatoriana. El Ecuador mantuvo una posición digna y legalmente válida, pero que causó una grave irritación en sus relaciones bilaterales.

Más tarde, en los últimos años del siglo XX, diluido el enfrentamiento maniqueo capitalismo-comunismo, que había hasta cierto punto distorsionado la aproximación a la región, se plantearía la preocupación de Estados Unidos alrededor de los temas de la estabilidad institucional, los valores de la democracia, la lucha contra la corrupción y, sobre todo, contra el narcotráfico en el Ecuador. También atrajo la atención de Washington, probablemente por fatiga, saturación y por razones económicas, dada la proyección que quería otorgarle, a través del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), a la integración comercial regional, la solución al problema territorial con el Perú, en su calidad de garante del Protocolo de Río de Janeiro. A este asunto la diplomacia norteamericana había concedido muy poca atención efectiva desde su suscripción en 1942, por la simple razón que no afectaba directamente sus intereses o había otros mayores que estaban en juego a escala mundial.

En efecto, el conflictivo vecindario que rodeaba al Ecuador desde los años ochenta con la violencia guerrillera en el Perú, el narcotráfico y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia, que constituían, eso sí, graves factores de desestabilización democrática e institucional, eran motivo ya de cierta preocupación para la política exterior norteamericana en la Región Andina. A estos factores de corte político y de seguridad se añadía la crisis económica, cuyo eje fundamental, a partir especialmente de esa década, era el de la deuda externa que afectaba el desarrollo integral del país pero, sobre todo, generaba una cada vez más inequitativa distribución de la riqueza y, por consiguiente, desigualdad, crispación social e inestabilidad política.

Debe tenerse presente también el importante factor que en las relaciones bilaterales representa el intercambio comercial de Estados Unidos con el Ecuador. Este factor, si bien resulta trascendente para la economía ecuatoriana —cerca del 50% de las exportaciones ecuatorianas han ido a ese mercado—, para Estados Unidos no era de mayor

significación comparativamente con el intercambio comercial que mantenía con el Perú. Las exportaciones ecuatorianas a Estados Unidos alcanzaron las siguientes cifras en los años que duró el proceso negociador: \$ 1.860 millones en 1996, \$ 2.032 millones en 1997 y \$ 1.637 millones en 1998. En lo que se refiere a las importaciones estadounidenses hechas por el Ecuador, las estadísticas señalan los siguientes montos: \$ 1.222 millones en 1996, \$ 1.516 millones en 1997 y \$ 1.680 millones en 1998.

Existe un factor objetivo que tenía decisiva influencia en el interés demostrado por Estados Unidos en dar una solución pronta y definitiva a la divergencia territorial ecuatoriano-peruana, después de la guerra del Alto Cenepa. Ese factor —que ya lo he mencionado al paso— no era otro en ese momento que la consolidación del ALCA, lanzada en 1990 por el presidente Bush, pero cuya agenda de cumplimiento fue acordada en Miami, durante la Presidencia de Clinton, a finales de 1994. Los plazos convenidos tras largas negociaciones establecían que para 2005 deberían estar en marcha los mecanismos de apertura comercial y de integración al proceso de liberalización del comercio entre los países de la región, previstos por el ALCA. La persistencia de un conflicto territorial tan antiguo, arraigado y sensible podría haber sido un grave obstáculo en la implementación de este proyecto, al que ya dos gobiernos estadounidenses habían asignado importancia. Si la desconfianza y el riesgo de un potencial conflicto bélico entre el Ecuador y el Perú subsistían a finales del siglo XX, difícil sería iniciar el milenio con un programa tan ambicioso y exigente. Entonces, resultaba necesario para Washington —dentro de su interés relativo respecto de América Latina como lo hemos señalado— empeñarse en la búsqueda de una solución para la cual un mayor involucramiento político y diplomático era indispensable.

En todo caso, hay que poner en perspectiva este evidente interés y, como lo he dicho, relativizarlo. Era importante para Washington resolver el conflicto y cerrar definitivamente una larga y desgastante controversia territorial, pero tampoco era, si comparamos con la amplia gama de intereses de Estados Unidos en el mundo, un tema de alta prioridad. Y menos en ese preciso momento en el que la situación en Oriente Medio, dado el expectante acercamiento de las partes, Israel y Palestina, a pesar del entorno de violencia diaria, era tema privilegiado de su agenda internacional.

América Latina en su conjunto no ha sido tradicionalmente una región prioritaria —lo fue durante la segunda mitad del siglo XIX por razones políticas y sobre todo comerciales—, menos aún podía serlo una divergencia entre dos países cuya incidencia considerados tanto individual como en conjunto, sobre sus intereses económicos y estratégicos, no era mayormente significativa en ese período histórico.¹⁰⁴ Las únicas preocupaciones a la época para Washington respecto de la región eran el narcotráfico, la

¹⁰⁴ Otra manifestación del muy relativo interés que el gobierno estadounidense tenía respecto de la controversia ecuatoriano-peruana y del proceso negociador en curso es el recuerdo que el presidente de Estados Unidos de esa época Bill

guerrilla, la democracia y, desde luego sus intereses económicos, aunque no muy significativos comparativamente considerados.

Téngase presente, por ejemplo, que durante la última etapa de las negociaciones de Brasilia y del período que hemos llamado de diplomacia presidencial asumido por Mahuad y Fujimori, la política exterior estadounidense estaba concentrada en tratar de enrumbar definitivamente un acuerdo de paz en Oriente Medio. Tanto es así que durante el encuentro conjunto de los presidentes ecuatoriano y peruano con Clinton en la Casa Blanca, a mediados de octubre de 1998, este último bromeó sobre el ejemplo que estaban dando el Ecuador y el Perú con la negociación pacífica de la controversia como mecanismo para solventar el problema israelo-palestino donde sí estaban en juego, evidentemente, los intereses de Estados Unidos.

Por otro lado, hay que distinguir necesariamente entre el nivel y profundidad de las relaciones de Washington con Lima y Quito que han estado marcadamente inclinados hacia el Perú. A este respecto, es muy atinada y tiene fría objetividad la impresión que tiene Bruce St. John sobre la vinculación del Ecuador y el Perú con Estados Unidos cuando afirma que las relaciones fueron siempre asimétricas. Que desde Washington, si bien Lima tuvo siempre prioridad por razones de interés económico y político respecto de Quito, se concedió poca relevancia a las relaciones ecuatoriano-peruanas y, dentro de ellas, al conflicto territorial pendiente.

Dice el autor estadounidense, textualmente:

“Mientras Estados Unidos han sido vistos como una gran fuerza en el horizonte peruano; Washington, por lo general, ha percibido al Perú como un país relativamente remoto y carente de importancia. (...) En consecuencia, lo que ha sido bueno para el Perú, no lo ha sido necesariamente para Estados Unidos, al ser de interés nulo para el segundo. Una observación similar puede ser hecha sobre la relación entre los gobiernos de Ecuador y Estados Unidos. Más aún, la implosión de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría eliminó la posibilidad de colocar la disputa Ecuador-Perú en un contexto global y, por ende, parece que desalentó cualquier prospecto posterior para convertirse en una prioridad para la política exterior estadounidense”.¹⁰⁵

Clinton tiene sobre el asunto. En la voluminosa obra autobiográfica del presidente Clinton, titulada *Mi vida*, Barcelona, Plaza & Janés, 2004, con una extensión de más de mil cien páginas, la única referencia al tema se encuentra en la pág. 954 y está contenida en una sola frase: “En la última semana del mes (octubre de 1998) los presidentes de Ecuador y Perú, con la ayuda de Estados Unidos, arreglaron un contencioso sobre un enfrentamiento fronterizo que había amenazado con desembocar en un conflicto armado”. Ni una palabra más, peor una explicación, una opinión o comentario. Solamente tres escasas líneas para un conflicto más que centenario, localizado en el propio continente americano y entre países supuestamente aliados de Estados Unidos.

¹⁰⁵ Bruce St. John, Ronald, “Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica”, en *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flasco, 1999, pág. 105.

S E G U N D A
P A R T E

*“La ley primera
y fundamental de la naturaleza
es buscar la paz”.*

Thomas Hobbes

CAPÍTULO 1

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE BRASILIA

1. Antecedentes inmediatos a la negociación y preparativos iniciales

En julio de 1996, a mi retorno a Quito después de servir en la Embajada del Ecuador en Londres por cerca de cinco años, el ministro de Relaciones Exteriores Galo Leoro dispuso que me incorporara al equipo que trabajaba en el proceso de normalización de las relaciones con el Perú, esto es en el proceso negociador emprendido de conformidad con la Declaración de Paz de Itamaraty. Era una coyuntura política interna incierta en tanto se acababa de elegir un nuevo presidente de la República, el abogado Abdalá Bucaram, quien debía asumir sus funciones el 10 de agosto de ese año y aún, para la fecha de mi reincorporación, no se conocía quién sería el nuevo canciller y, por consiguiente, cómo se manejaría la negociación de paz con el Perú —a pesar de que el Presidente electo en sus declaraciones se había manifestado favorable al proceso— que se hallaba en curso desde febrero de 1995.

Para beneficio de la negociación y para el bien del país, el Presidente electo tuvo el acierto de solicitar al canciller Leoro —y éste, a su vez, el acierto de aceptar— que continúe a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores, con lo cual esa incertidumbre no solamente se desvanecía sino que, por el contrario, se ratificaba tanto al Perú como a los países garantes la voluntad del gobierno entrante de avanzar en la consecución de la paz, a través del proceso de Brasilia. Era, por lo demás, una manifestación de madurez de la dirigencia política ecuatoriana que asumía el poder de mantener como política de Estado el manejo de la negociación con el Perú.

Como ya lo anotara páginas atrás, con el Acuerdo de Santiago y con el intercambio de las listas de *impases* previsto en la Declaración de Paz de febrero de 1995, quedó enrumbo el proceso de negociación para resolver su ancestral controversia. Se habían fijado los procedimientos que debían observarse y la materia de la negociación. No cabía dar marcha atrás. Los dos países estaban involucrados en un mecanismo y en una dinámica de paz de la que difícilmente podrían apartarse sin afectar las expectativas creadas internamente y sin desgastarse internacionalmente.

El gobierno ecuatoriano, su Canciller y todo el Servicio Exterior se propusieron, con el mismo patriotismo con el que habían venido trabajando desde meses atrás, preparar de la mejor manera posible la posición del país en esta nueva fase, bajo la conducción del flamante mandatario Abdalá Bucaram. Con tal propósito no se escatimaron

esfuerzos dentro de las circunstancias y las limitaciones económicas, políticas y hasta institucionales en que se debatía el Ecuador en ese momento.

Para apoyar la excelente labor desplegada hasta ese momento en las negociaciones con el Perú —conducidas directamente por el canciller Galo Leoro— que habían ofrecido en Quito los viceministros, primero el embajador Marcelo Fernández de Córdoba, suscriptor de la Declaración de Paz de Itamaraty, y luego el embajador Diego Ribadeneira, así como la División de Soberanía Nacional de la Cancillería, dirigida por el embajador Alfredo Luna Tobar y en el exterior las misiones diplomáticas ecuatorianas, especialmente en los países garantes, se tomaron, entre otras, las siguientes acciones:

1. Se reactivó la Comisión de Política Exterior de la Cancillería como órgano de asesoría del Ministro de Relaciones Exteriores, dirigiendo sus investigaciones y análisis exclusivamente al problema territorial. La comisión estaba prevista en el orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero no había tenido una actividad continua ni definida. En esta ocasión se constató la necesidad de contar con un órgano de esta naturaleza orientado a trabajar a tiempo completo en el proceso de negociación. Formaban parte de esta dependencia los embajadores Teodoro Bustamante Muñoz y Magdalena Fegan Pólit y la ministra Susana Alvear.
2. Se constituyó, a partir del 3 de mayo de 1996, el denominado Grupo Especial de Trabajo, con el único y exclusivo objeto de apoyar, asimismo, el estudio del diferendo y la definición de la posición ecuatoriana para la solución del problema territorial. La creación de este grupo obedeció al interés en incorporar en este esfuerzo a eminentes juristas y especialistas del tema de fuera del Servicio Exterior. En él trabajaron el ex ministro de Relaciones Exteriores Rafael García Velasco, el juriconsulto y ex ministro de Gobierno y de Educación Galo García Feraud y el historiador y ex embajador en el Vaticano Manuel de Guzmán Polanco.
3. Con el propósito de contar con asesoramiento técnico más objetivo e independiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores —debe conocerse públicamente— contrató técnicos extranjeros para que emitieran su criterio profesional respecto de la controversia en los respectivos campos de su especialidad y dieran su aporte a la argumentación ecuatoriana.¹ La siempre capaz gestión del embajador Alfredo Luna

¹ El ex canciller ecuatoriano Diego Cordovez, en su obra *Nuestra propuesta inconclusa*, a la que nos hemos referido en páginas anteriores, se pregunta si la Cancillería ecuatoriana habrá tenido el cuidado de contar con el consejo y el asesoramiento de “expertos y juristas eruditos en tales materias (las relacionadas con la controversia) ecuatorianos o extranjeros sobre las posibilidades reales que existían de que los argumentos y criterios ecuatorianos pudieran convencer a expertos del Perú y de los garantes”. Y como pie de página anota que conoce que el Perú “contó con el asesoramiento de un experto en derecho internacional, Keith Highet, que viajaba a Lima antes de cada encuentro de las delegaciones de los dos países”. En efecto, la Cancillería ecuatoriana tomó todas las precauciones y los respaldos necesarios, entre ellos, por supuesto, la opinión de connotados especialistas extranjeros, cuyos nombres se citan más adelante en este libro.

Tobar, responsable de la División de Soberanía Nacional y de la coordinación de la negociación, seleccionó ya desde mediados de 1996 a especialistas del más alto nivel para que, a partir de un preciso cuestionario y de suficientes antecedentes que les fueran suministrados, se pronunciaran sobre la divergencia territorial y asesoraran al equipo negociador ecuatoriano las veces que fueran necesarias. Fueron escogidos, en función de su experiencia y capacidad, los siguientes:

Daniel Bardonnet, tratadista y jurista francés, secretario general de la Academia de Derecho Internacional de La Haya desde 1985 y miembro del Instituto de Derecho Internacional. Había participado como asesor en las negociaciones de varias divergencias internacionales como la determinación de la frontera marítima entre Senegal y Guinea-Bissau, la fijación de la frontera terrestre entre El Salvador y Honduras, la delimitación territorial entre Qatar y Bahrein, entre Camerún y Nigeria, la controversia en torno a la Laguna del Desierto entre Argentina y Chile, y era autor de numerosas obras sobre delimitación fronteriza, derecho internacional público, derecho del mar y solución pacífica de controversias.

Rafael Mata Olmo, geógrafo y profesor español de la Universidad Autónoma de Madrid. Autor de diversos estudios geográficos en su país y en América Latina, especialmente en Paraguay. Había actuado como perito para el Tribunal Arbitral Internacional en la divergencia argentino-chilena sobre el recorrido de la línea fronteriza en el monte Fitz Roy y como coordinador del equipo técnico de consultoría sobre la delimitación marítima en Nicaragua en 1996. Había sido un especialista en el estudio de estructuras rurales y naturales del espacio geográfico, las políticas ambientales y la geografía física de España y América Latina.

D. W. Bowett, jurista y consultor británico, miembro del Instituto de Derecho Internacional, de la Academia Británica, de la Sociedad Americana de Derecho Internacional y de la Comisión de Derecho Internacional; profesor de las universidades de Cambridge y Manchester y del Instituto de Altos Estudios de Ginebra. Había intervenido como asesor en diversos conflictos internacionales en materia de delimitación terrestre y marítima. Entre otros casos, los de Libia y Túnez, Libia y Malta, Israel y Egipto y Timor Este. También había sido consultor sobre temas similares para Estados Unidos, Tailandia, Canadá, Grecia, Venezuela, Dinamarca y Somalia.

Julio A. Barberis, profesor argentino de la Universidad Austral de Buenos Aires y experto en solución de controversias internacionales, diplomado del Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, miembro de la Academia de Derecho Internacional de La Haya y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Había tenido una larga trayectoria en materia de solución de divergencias territoriales como Presidente del Tribunal Arbitral para fijar la frontera marítima entre Senegal y Guinea Bissau, miembro del Tribunal encargado de interpretar la sentencia del rey Eduardo VII sobre el límite de su país con

Chile y consultor de la delegación argentina ante la Santa Sede para la cuestión austral entre Argentina y Chile. Asesor de la Cancillería argentina en materias vinculadas a recursos hídricos internacionales y, como tal, representante de su país en negociaciones sobre el aprovechamiento de ríos internacionales. Era autor de numerosas obras y estudios sobre estas materias.

Raymond D'Hollander, geógrafo y profesor francés, catedrático e investigador de varios centros universitarios en su país y con una amplia experiencia como asesor en delimitación y demarcación territorial. Sus criterios técnicos complementaban el trabajo que, en el campo jurídico, se había requerido al otro especialista de la misma nacionalidad Daniel Bardonnnet.

4. Se puso en acción la Coordinación General de la Cancillería para armonizar las acciones del Servicio Exterior tanto en Quito como en el exterior, en función del gran desafío que implicaba esta nueva etapa de la negociación que se iniciaba. El canciller Leoro designó para dirigir esta unidad al embajador Gustavo Ruales Viel, prestigioso y experimentado Embajador de carrera, ex secretario general y subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajador en Brasilia, Buenos Aires y que acababa de culminar una ejemplar gestión a la cabeza precisamente de la Embajada en Lima, donde le había correspondido hacer frente con singular acierto y profesionalismo al conflicto del Alto Cenepa. Ruales tenía no solamente la capacidad, sino la adecuada perspectiva de la relación bilateral como para analizar hechos y coordinar acciones. Gozaba, además, de la plena confianza de Leoro.
5. Dentro de la División de Soberanía Nacional, se reactivó una dependencia que existía en el orgánico de la Cancillería, pero que en los últimos años no había funcionado: la Dirección General de Asuntos Especiales de Soberanía, con el propósito de ampliar la cobertura de las acciones que debía cumplir la división que se encontraba sobrecargada de trabajo. Su tarea esencial, al inicio, era difundir la posición ecuatoriana, aunque más tarde sus funciones se ampliarían considerablemente a otros ámbitos. La responsabilidad de esta dirección general me fue encomendada por el canciller Leoro.
6. Para reemplazar a Ruales en Lima, se designó a uno de los más activos diplomáticos ecuatorianos: el embajador Horacio Sevilla Borja, quien a la época dirigía la misión diplomática en Buenos Aires. Su amplia experiencia profesional en Nueva York (Naciones Unidas) y Washington y a la cabeza de otras embajadas como las de Praga y Santo Domingo aseguraban una gestión eficaz. Sevilla tenía también una importante experiencia política como asesor de asuntos internacionales del presidente Jaime Roldós entre 1979 y 1981. Esta designación revestía especial importancia, en tanto que su titular tendría que llevar el peso del proceso de

negociación, que se percibía lleno de incertidumbres, desde la capital peruana, en un ambiente por cierto, tanto a nivel oficial como de opinión pública, altamente conflictivo.

7. En Santiago fue nombrado Jaime Marchán, talentoso y experimentado Embajador, quien a la época desempeñaba funciones de Jefe de Misión en Viena. Su extensa hoja de servicios, que incluía haber sido Vicecanciller y Subsecretario de Asuntos Políticos y Embajador en Belgrado y Roma, aseguraba una tarea efectiva dentro de las difíciles circunstancias en que se desarrollaba el proceso en las capitales de los países garantes, siendo Chile uno de los países más importantes por su vinculación cercana con el Ecuador.
8. El embajador en Guatemala Eduardo Mora Anda, hábil e inteligente profesional, conocedor de la controversia con el Perú, fue trasladado a Buenos Aires en reemplazo de Horacio Sevilla. Había sido Subsecretario de Asuntos Multilaterales y había tenido amplia experiencia diplomática en Lima, Washington y Madrid y, especialmente, en la Dirección General de Soberanía Territorial, lo cual aseguraba un tratamiento efectivo de la controversia territorial con autoridades y opinión pública argentina.
9. En Washington el Ecuador mantuvo una inestable representación diplomática. Por razones políticas que no vienen al caso citar, el presidente Fabián Alarcón no designó, como habría sido deseable dadas las circunstancias por las que atravesaba el proceso de paz, a un Embajador de carrera para encabezar esa misión, sino escogió al prestigioso empresario Alberto Maspons para dirigirla durante un período conflictivo en política interna y mientras se desarrollaba el proceso de Brasilia. Maspons hizo un trabajo digno de todo encomio durante su permanencia en la capital de Estados Unidos. Su conocimiento del medio, su capacidad y su permanente disposición le permitieron abrir espacios de gran utilidad. En la última y crucial etapa del proceso, por designación ya del presidente Jamil Mahuad, asumió la jefatura de esa misión diplomática Ivonne Baki, cuyo rol fue importante en el desenlace de la negociación.
10. Por lo demás, se mantuvo al embajador César Valdivieso en Brasilia, cuya destacada gestión durante el conflicto y en el curso de las negociaciones de Brasilia y Río de Janeiro, que condujeron a la Declaración de Paz de Itamaraty, había sido reconocida unánimemente. Su presencia garantizaba una continuidad en el eficiente manejo de esta misión que era el eje central del proceso y que exigía experiencia, contactos y capacidad que sobran en este caso.

En lo que a mí compete, debo reconocer que me sentí honrado cuando el canciller Leoro dispuso que pasara a colaborar con el equipo que preparaba la negociación con el Perú, en agosto de ese año, como responsable de la Dirección General de Asuntos

Especiales de Soberanía Nacional, bajo las órdenes del embajador Alfredo Luna Tobar, situación que estimaba como un verdadero desafío en mi carrera. Pero con franqueza debo decir también que me sentí algo turbado. Por un lado, significaba una distinción encomendarme que colaborara con el grupo que tenía a su cargo probablemente la más importante negociación diplomática ecuatoriana de su historia y, por otro, era un reto intervenir en un proceso complejo, lleno de prejuicios, distorsiones y de una gran sensibilidad en la opinión pública, sobre el cual yo tenía una idea definida que podía no coincidir con la posición tradicional ni del gobierno ni de la Cancillería.

En todo caso, desde esa fecha, de una u otra manera, directa o indirectamente, estuve vinculado otra vez con el tratamiento de la controversia territorial entre los dos países, esta vez en la parte final y probablemente definitiva del proceso histórico que nos conduciría a sellar la paz con el Perú. Proceso lleno de tensiones, no exento de desazones, de exigente trabajo, pero también pleno de satisfacciones profesionales y humanas.

Como he advertido, había tenido oportunidad de estar cerca de la primera parte del proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas cuando se lanzó la propuesta del arbitraje papal en la administración del presidente Rodrigo Borja y ahora tenía la oportunidad de participar en lo que, a mi juicio, era su continuación y esperaba fuese su culminación, a pesar de la trágica interrupción que significó la guerra del Alto Cenepa.

Si bien había estado familiarizado con la controversia territorial por razones profesionales —a comienzos de mi carrera desempeñé funciones en la Dirección General de Soberanía Territorial— y académicas —hice un estudio sobre el diferendo en mis épocas universitarias e incluí un capítulo importante acerca del mismo tema en mi obra *Política exterior ecuatoriana*, publicada por la Universidad Central del Ecuador en 1986—, no había sido precisamente un “limitólogo”, como calificaba a los especialistas en el tema el ex canciller Diego Cordovez.

Me había interesado siempre la búsqueda de la paz con el Perú, el logro de una convivencia pacífica y digna en particular entre dos países cuyos pueblos —muy parecidos— tenían y tienen enemigos comunes y prioritarios como la pobreza, las enfermedades, el hambre, el analfabetismo. Había estado en múltiples ocasiones en el Perú no solamente por razones profesionales, sino como estudiante, en 1973, antes de ingresar al Servicio Exterior, cuando pude visitar y deslumbrarme, además de Lima, con Cusco y Machu Picchu y conocer de cerca y sin formalidades —como mochilero— la similitud de sus pueblos, de sus costumbres y de sus problemas tan similares a los ecuatorianos.

Tenía el convencimiento de que el secular problema territorial con el Perú constituía una limitación de fondo para la formulación y ejecución de la política exterior del Ecuador. Su existencia era un factor negativo influyente y, sobre todo, deformador

en la proyección internacional ecuatoriana, reduciendo su permanencia y continuidad —elementos esenciales en esta materia— que desviaba significativos recursos materiales e intelectuales, no solamente de la gestión diplomática y de defensa, sino de toda la nación que bien habrían podido orientarse y aprovecharse con fines más constructivos. Dentro de esa concepción, estimaba que la solución a la controversia, en términos satisfactorios, realistas y por medios pacíficos, debía entenderse como objetivo esencial de la política exterior ecuatoriana, a fin de superar la frustración psicológica que representaba y liberar el lastre histórico que impedía que el Ecuador se preocupase de otros problemas internacionales de envergadura que habían estado permanentemente condicionados a la solución de éste.

Una década atrás había afirmado públicamente que la política exterior debía reflejar el sentir de la mayoría de la población para que sea consistente y, sobre todo, legítima, que “era necesario que cuente con el respaldo popular y no sea la expresión y concepción sólo de un grupo de poder”, que los órganos ejecutores de esa política “sean capaces de interpretar el sentir mayoritario y ponerlo en función de los intereses nacionales, recogiendo los criterios y opiniones que se vierten a través de los canales de la organización popular”. Y añadía lo que sigue:

“No es difícil recoger e interpretar el criterio de la población si existe una estructura interna democrática en la cual la participación ciudadana esté organizada de tal manera que pueda manifestarse e intervenir en la vida política interna del Estado y por consiguiente en su proyección internacional. Tal organización debe darse a través de la creación y el fortalecimiento de sindicatos de obreros y campesinos, de gremios, de colegios profesionales, de agrupaciones intelectuales y estudiantiles, y sobre todo de partidos políticos, los cuales canalizan la participación popular y permiten la expresión de opiniones sobre los problemas atinentes al Estado, entre ellos, los internacionales”.²

Me propuse, al asumir funciones, ayudar a implementar lo que hace años había sostenido respecto de la política exterior en general y aplicar lo que pensaba sobre la manera de emprender en la búsqueda de la salida a un problema concreto: la solución por medios pacíficos al diferendo territorial con el Perú. Ese criterio y ese convencimiento, que inclusive lo había hecho público, no era otro que la necesidad del fortalecimiento del frente interno en torno a la idea de encontrar una solución negociada y, con tal objeto, promover acercamientos a todos los sectores organizados del país para tender puentes de comunicación e involucrarlos así en el proceso que concernía a todos los ecuatorianos sin distinción.

² Carrión Mena, Francisco, *Política exterior del Ecuador, evolución, teoría y práctica*, Quito, Editorial Universitaria, 1986, pág. 32.

Al recordar lo acontecido en 1941, Benjamín Carrión sostenía que una de las causas de la derrota fue que el pueblo ecuatoriano no tenía confianza en el gobierno que lo dirigía a la época y que éste, a su vez, “detestaba a esa plebe que no le había dado pruebas de adhesión”. Era, consecuentemente y para evitar que se produjera una situación semejante, indispensable generar esa confianza mutua entre gobernantes y gobernados para consolidar la unidad nacional que permitiera contar con el apoyo de la mayoría de los ecuatorianos en un proceso que debía dar fin a la controversia.

Hay que reconocer que la información sobre el diferendo territorial y su conocimiento por parte de la opinión pública en el Ecuador era incompleta, en algunos casos distorsionada y hasta maniquea. Había que hacer una perseverante labor de comunicación y de formación de esa opinión pública para aproximarla a la realidad y provocar una toma de conciencia en nuestras capacidades. Estimé que esta tarea cabía dentro de las competencias que me habían sido atribuidas. Y a ello me dediqué de manera especial con el pleno respaldo de las autoridades de la Cancillería.

No estaba equivocado al considerar que para el análisis y estudio de la “limitología” había más que suficientes, talentosos y sabios profesionales, tanto de la Cancillería como fuera de ella, que ya trabajaban o que se incorporarían más tarde a esta tarea. Mi aporte en este campo técnico del derecho territorial y de la historia de límites no podía ser mayor comparado con el que hacían los eminentes especialistas en el tema. Sí estimé, por el contrario, que en esa labor de involucramiento social indispensable del frente interno mi contribución podía ser de utilidad.

Desde fines de agosto y comienzos de septiembre de 1996, transmití por escrito esta consideración al canciller Galo Leoro. Le hice conocer mi criterio de que, con el propósito de que la búsqueda de una solución al problema territorial con el Perú tuviera mayores posibilidades de éxito y para que en particular la negociación en curso llegara a buen puerto, sobre todo en la fase crítica que estaba por comenzar, era necesario, junto con una adecuada y fundamentada preparación de la posición jurídica, histórica y geográfica ecuatoriana, diseñar una estrategia que implicase la formación y consolidación de un frente interno unido y bien informado que respaldara decididamente esa búsqueda.

Sostuve que el Ministerio de Relaciones Exteriores, por doctrina y por disposición constitucional, órgano ejecutor de la política exterior, debía propender en consecuencia a aproximarse a los diferentes estamentos que conforman este frente interno, a fin de difundir los esfuerzos que hacía con transparencia y lealtad en aras de resolver el diferendo y de obtener sus ideas, sugerencias y su respaldo. Siempre creí que en la solución del problema debíamos participar todos los ecuatorianos para que ésta contara con credibilidad y legitimidad.

Propuse al Canciller que este acercamiento se hiciera efectivo, en una primera etapa

y en la coyuntura de la época —septiembre de 1996—, a los siguientes segmentos de la sociedad académica y civil que guardaban relación con temas internacionales y de seguridad:

- Universidades e instituciones académicas vinculadas al estudio de estos asuntos a las cuales se solicitaría, adicionalmente, estudios sobre temas concretos como el de la “inejecutabilidad parcial” del Protocolo de Río de Janeiro.
- Medios de comunicación colectiva a nivel de máximos responsables, a fin de informarles sobre el curso del proceso, solicitarles su opinión e invocar su responsabilidad y patriotismo en el prudente manejo de la información.
- Tradatistas y periodistas especializados, con el mismo propósito de mantenerles al corriente del proceso, recabar sus criterios y darles suficientes elementos para su labor de orientación de la opinión pública.

En una segunda etapa, ya de mayor connotación política, mi propuesta planteaba la necesidad de promover acercamientos al nivel político adecuado, esto es, del propio Canciller según el caso, con el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia, ex presidentes y ex vicepresidentes de la República, dignatarios de la Iglesia Católica, representantes de los partidos políticos, ex ministros de Relaciones Exteriores, representantes de los sindicatos, de las cámaras de la producción y, en general, de la sociedad civil. Reiteré la necesidad de mantener e incrementar la vinculación y el intercambio de información con las Fuerzas Armadas.

Estas propuestas merecieron la inmediata aprobación del canciller Leoro, junto con la instrucción de ponerlas en práctica a la brevedad posible. El Ministro coincidía plenamente con los planteamientos y reflexiones formuladas, por considerarlas complementarias a las otras acciones emprendidas ya por la Cancillería para preparar la posición ecuatoriana en la negociación.

Conforme la planificación realizada, el primer segmento social que se debía contactar era el de las universidades. El propósito fundamental era el de informar con total transparencia acerca del trabajo que sobre la negociación venía realizando el Ministerio de Relaciones Exteriores y solicitar aportes académicos que pudieran enriquecer la argumentación ecuatoriana en los diversos ámbitos del problema (jurídicos, históricos, geográficos, entre otros). De esta manera se daba un primer paso de aproximación a un sector importante del entramado social del país que en el pasado no se había producido. En cierto modo era una forma de democratizar el tratamiento de un asunto tradicionalmente reservado para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Con tal propósito me desplazé, después de visitar los centros de educación superior en Quito, a Guayaquil, Cuenca y Loja, entre el 25 de septiembre y el 8 de octubre de 1996.

El calendario de visitas y las autoridades universitarias contactadas fue el siguiente:

- Escuela de Ciencias Internacionales, Universidad Central del Ecuador, Quito. Economista Leonel López, director. Fecha: 25 de septiembre de 1996.
- Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito. Doctor Hernán Andrade Tobar, S. J., rector. Fecha: 25 de septiembre de 1996.
- Instituto de Diplomacia, Universidad Estatal de Guayaquil. Doctor Oswaldo Molestina, director. Fecha: 26 de septiembre de 1996.
- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Abogado Vladimiro Álvarez Grau, rector. Fecha: 26 de septiembre de 1996.
- Universidad Estatal de Guayaquil. Abogado León Roldós Aguilera, rector. Fecha: 26 de septiembre de 1996.
- Universidad de Cuenca. Doctor Gustavo Vega, rector, y doctor Pablo Estrella Vintimilla, decano de la Facultad de Jurisprudencia. Fecha: 30 de septiembre de 1996.
- Universidad del Azuay, Cuenca. Doctor Mario Jaramillo, rector, y doctor Marcelo Chico, decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas. Fecha: 30 de septiembre de 1996.
- Universidad Católica de Cuenca. Doctor César Cordero Moscoso, rector. Fecha: 30 de septiembre de 1996.
- Universidad Central del Ecuador, Quito. Doctor Tiberio Jurado, rector. Fecha: 7 de octubre de 1996.
- Universidad Nacional de Loja. Doctor Reinaldo Valarezo, rector. Fecha: 8 de octubre de 1996.

Al término de estos contactos, el 10 de octubre informé al Canciller sobre las gestiones cumplidas y el resultado obtenido que era altamente alentador: las reuniones habían sido fructíferas en la medida en que pude constatar una excelente disposición de las autoridades universitarias respecto del acercamiento y apertura de la Cancillería. Percibí inclusive cierta sorpresa frente a esta gestión de aproximación, en razón de que nunca antes —según me expresaron algunos rectores— se había producido, en especial, para tratar un tema tan delicado como el del problema territorial con el Perú.

Manifesté al Ministro que pude notar, en términos generales, una aceptación a la posición del gobierno nacional respecto de la tesis de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro. La única excepción fue la del Instituto de Diplomacia de Guayaquil, cuyo Director reconoció que era difícil mantener la tesis de la nulidad, pero insistió en la necesidad de encontrar un punto intermedio entre las dos posiciones. Insistí en que era conveniente para la Cancillería contar con criterios provenientes de otros sectores de la sociedad y de otras regiones geográficas, pues sus enfoques eran diferentes, dada la diversa sensibilidad, y de esa manera enriquecer y orientar mejor la posición oficial.

El Ministro de Relaciones Exteriores apreció la información proporcionada y me

expresó su respaldo para seguir en esa línea y adelantar, conforme se fueran dando los acontecimientos y avanzando en el proceso, que aún era muy frágil, acciones para incorporar a más amplios sectores sociales con sugerencias e ideas que robustecieran la posición ecuatoriana y que a la vez les hicieran partícipes de la negociación.

Otro de los ámbitos que cubría mi sugerencia al Canciller era el contacto con instituciones, públicas o privadas, y ONG que pudieran, previa información de lo que se estaba haciendo, aportar con ideas o impulsar acciones en el tratamiento de la posición ecuatoriana de cara a la negociación que estaba por iniciarse en las siguientes semanas y que exigía la participación de todos los sectores de la sociedad. Además, la intención era expresarles que la Cancillería no tenía objeción alguna en que promovieran acercamientos y proyectos conjuntos en sus respectivos campos con entidades similares del Perú. Se trataba, a mi juicio, de que el Ministerio de Relaciones Exteriores hiciera saber que no satanizaba per se las relaciones entre instituciones de esta naturaleza con sus homólogas peruanas. Que un buen clima a nivel social y de opinión pública con el Perú, esto es de confianza mutua entre sociedades civiles de los dos países, favorecía el ambiente de la negociación y por consiguiente la consecución de la paz.

En efecto, mantuve con este propósito varias reuniones con responsables de diversas instituciones. Entre el 7 y el 23 de octubre de 1996, conversé con dirigentes, entre otras entidades, de Fundación Natura, Centro de Investigaciones Urbanas Ciudad, Centro Andino de Acción Popular, Ildis, Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Ciespal, Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión, Flacso-Ecuador, Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, entre otros.

La reacción de estas entidades fue estimulante. Con ligeros matices de forma, todas coincidieron en aplaudir la actitud de apertura de la Cancillería, cosa que antes no se había dado —destacaron algunos—, y expresaron que estaban dispuestas a colaborar y eventualmente a plantear propuestas concretas —como el caso de la Fundación Natura de un proyecto de parque binacional en la zona en controversia— para consolidar el proceso de paz, “sin la cual no puede haber desarrollo”, como sostuvo uno de los responsables presentes en uno de los encuentros. Por lo demás, coincidieron en expresar la utilidad de promover acercamientos con la sociedad civil peruana “que también quiere vivir en paz con el Ecuador” e informaron, en el caso de algunas de las instituciones, que ya tenían en curso programas y proyectos conjuntos con instituciones similares del Perú en los ámbitos de su competencia.

Por otro lado, desde el inicio de los trabajos preparatorios, la Iglesia Católica fue debidamente informada, en cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Ministro de Relaciones Exteriores. La reacción de las autoridades eclesiásticas fue siempre positiva y de plena colaboración, con el convencimiento de los valores cristianos de la paz entre los pueblos y entre los seres humanos. No cabe duda de la influencia de la Iglesia

Católica sobre la sociedad ecuatoriana. Su credibilidad para hacer llegar un mensaje a la población, su prestigio, su poder de convocatoria, su autoridad moral sobre un pueblo eminentemente católico como el ecuatoriano eran razones que hacían de la Iglesia Católica una institución indispensable de tener en cuenta en un proceso de esta trascendencia.

Recuerdo que la primera aproximación formal con la Iglesia Católica se dio en noviembre de 1996 cuando junto con el embajador Manuel de Guzmán Polanco, miembro del grupo especial de trabajo, fuimos recibidos por la Asamblea de Obispos de la Conferencia Episcopal ecuatoriana que, durante esos días, se reunía para tratar asuntos propios de la Iglesia en el valle de Los Chillos, en las afueras de Quito, en la casa retiro Bethania. Fue una muy oportuna coincidencia que este encuentro pudiera hacerse ante todas las autoridades eclesiásticas. En ella estuvieron presentes el cardenal Bernardino Echeverría, el presidente de la Conferencia Episcopal monseñor Mario Ruiz, el arzobispo de Quito monseñor Antonio González, el secretario de la Conferencia Episcopal monseñor Antonio Arregui, el obispo de Guayaquil monseñor Juan Larrea, el obispo de Cuenca monseñor Alberto Luna, el obispo Castrense monseñor Raúl Vela, entre otros. La reunión permitió informar sobre lo que venía haciendo la Cancillería para participar en el proceso de paz con el Perú, y solicitar el apoyo y sugerencias de la Iglesia Católica. Desde este primer contacto se pudo constatar la vocación de paz que tenía la Iglesia ecuatoriana y su disposición a promover esta actitud no sólo entre sus feligreses, sino entre sus homólogos de la Iglesia peruana, con el propósito de crear un ambiente propicio para las negociaciones.

Los promisorios y alentadores resultados de estos primeros contactos fueron transmitidos no solamente a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino también al grupo especial de trabajo y posteriormente a la Delegación Negociadora que se conformaría según los acuerdos alcanzados por los cancilleres del Ecuador y del Perú. De esa manera se iba creando, todavía a un nivel preliminar, pacientemente un ambiente de compromiso y de transparencia en la sociedad sobre los preparativos de lo que sería la negociación de paz y la posición que dentro de ella mantendría el Ecuador.

2. Integración de la Delegación Negociadora

Tal como convinieron las partes en el Comunicado de Buenos Aires, el Ecuador inició el proceso para integrar la Delegación Negociadora, conformada por cinco miembros, que negociaría con su similar del Perú. Galo Leoro emprendió, a comienzos de octubre de 1996, una serie de consultas, a fin de que la delegación tuviera efectivamente

“carácter representativo y nacional” —como señalaba el acuerdo— y que las personas designadas fueran de la más alta capacidad e integridad. La tarea no era sencilla y hay que reconocer que se presentaron más dificultades de las previstas. El ambiente político no era el más favorable. El ministro Leoro se hizo asesorar por un reducido grupo de personas de su confianza —entre las cuales, no me encontraba yo—, tanto dentro como fuera de la Cancillería.

Se barajaron varios nombres de personalidades de todo el país. La prensa especuló con varios ex cancilleres, historiadores, juristas, provenientes de diversas regiones del Ecuador y representantes de diferentes sectores sociales y vertientes políticas. Algunos fueron propuestos, pero supongo que se excusaron por la delicadeza del tema o quizá por ser identificados con un gobierno como el de Bucaram que ya empezaba a ser severamente cuestionado. Tal como recogió la prensa ecuatoriana, la Delegación Negociadora en un comienzo estuvo integrada por Blasco Peñaherrera, Luis Valencia, monseñor Juan Larrea Holguín y Alberto Wray. Esta nómina no fue confirmada por razones que desconozco y, a pesar de que tuvieron una reunión preparatoria en la Cancillería, no llegó a constituirse formalmente. La intención era que los negociadores ecuatorianos no sólo tuvieran el más alto nivel y prestigio, a fin de que la opinión pública los respaldara plenamente, dada la trascendencia de la tarea que asumían, sino que estuvieran en sintonía con el sentimiento de la opinión pública y, por supuesto, del gobierno nacional.

Después de someter a la aprobación del presidente de la República Abdalá Bucaram, la Delegación Negociadora definitiva quedó conformada por el doctor Edgar Terán Terán (como presidente), el doctor Galo García Feraud, el embajador Luis Valencia Rodríguez, el general (r) Marcos Gándara Enríquez y el doctor Jacinto Velásquez Herrera. Todos ellos distinguidas personalidades, conocidas, plenamente capacitadas y, sin duda, representativas.

El presidente de la delegación Edgar Terán Terán, doctor en Leyes por la Universidad Central del Ecuador, tenía una dilatada carrera política y de servicio público. Desde muy joven ejerció responsabilidades públicas como Secretario General de la Administración Pública en 1969, a los 30 años de edad, con el presidente José María Velasco Ibarra. Fue Ministro de Relaciones Exteriores de 1984 a 1987, durante la administración del presidente León Febres Cordero, y Embajador del Ecuador en Washington de 1992 a 1996, con el gobierno de Sixto Durán Ballén. Terán había sido catedrático universitario y había retomado, para esa época, el ejercicio profesional en su estudio jurídico.

Su nombramiento fue inicialmente recibido por algunos sectores con cierta aprehensión, dada la percepción que se tenía de que Terán mantenía una posición política intransigente y una personalidad controversial reflejadas en algunas de sus actividades

públicas y que, como consecuencia, le habían llevado a generar resistencias. Para una responsabilidad de tanta relevancia y sensibilidad como la que debía afrontar la Delegación Negociadora, que exigía de sus miembros amplia aceptación, capacidad de diálogo y tolerancia frente al conjunto de la opinión pública, esa aprehensión podía ser explicable. Debo reconocer, no obstante, que Edgar Terán, desde que se incorporó, a mediados de octubre de ese año 96, a los trabajos preparatorios de la negociación con su probada inteligencia y su nunca desmentida capacidad, se constituyó en el guía convencido de la necesidad de dar todo de sí por la paz entre el Ecuador y el Perú y de preparar de la mejor manera las argumentaciones ecuatorianas en defensa de los intereses nacionales. Su fuerte personalidad y su sólida formación actuaron como catalizadores de los esfuerzos desplegados por las personalidades que compartían en ese momento la tarea de diseñar y elaborar la posición negociadora del Ecuador.

Con el correr de las semanas y meses y con el avance del proceso, pude constatar cómo Terán cumplía una importante tarea en la gestión del grupo, en su relación con la Cancillería y sus autoridades, en su vinculación con el exterior y con los medios de comunicación. Por lo demás, fue un optimista empedernido. No cejó de insistir, aun en los momentos más críticos, en su convicción de que llegaríamos a una solución negociada. Sostenía con persistencia que “el Ecuador entraría al siglo XXI en paz con el Perú y que éste sería un factor formidable para estimular el desarrollo del país y para superar históricos complejos”. Y no le faltaba razón.

El embajador Luis Valencia Rodríguez, diplomático quiteño de larga trayectoria que le había llevado a ejercer la Cancillería en dos ocasiones, la primera entre 1965 y 1966, con la Junta Militar de Gobierno, y la segunda entre 1981 y 1984, durante el gobierno de Osvaldo Hurtado, fue asimismo designado miembro de la Delegación Negociadora. Graduado en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador, Valencia Rodríguez ingresó al Servicio Exterior en 1944 y escaló todos los peldaños hasta llegar al rango de Embajador en 1965. Desempeñó diversas funciones en la Cancillería, así como en varios países en misiones diplomáticas. Fue Embajador en Bolivia, Brasil, Perú, Venezuela, Argentina y ante las Naciones Unidas en Nueva York, cargo que ocupaba cuando fue llamado a participar en la Delegación Negociadora. Hombre de sólida formación jurídica, de gran experiencia diplomática y de amplios conocimientos sobre la controversia ecuatoriano-peruana, Valencia aportaba la indispensable rigurosidad y conocimiento que exigía la tarea. Haber participado en la Comisión Demarcadora de Límites con el Perú en 1952/53 y servido en Lima como Jefe de Misión por cuatro años, entre 1974 y 1978, le daban una visión objetiva de la divergencia, al tiempo que un conocimiento directo de la realidad peruana. Valencia era autor de varios estudios sobre derecho territorial ecuatoriano, derecho del mar, derecho internacional público y las Naciones Unidas. Su personalidad ecuaníme y equilibrada, su aptitud de trabajo, su

aguda capacidad de análisis de las situaciones y controversias hacían de él un miembro importante en el equipo ecuatoriano.

También se incorporó como miembro de la Delegación Negociadora el jurista, político y educador guayaquileño Galo García Feraud quien, como he señalado, venía colaborando ya con el Ministerio de Relaciones Exteriores en el grupo especial de trabajo para estudiar la posición ecuatoriana desde mayo de 1996. García Feraud, doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Guayaquil, había sido un prestigioso hombre público que durante el período presidencial de Jaime Roldós, que culminó después de su muerte su vicepresidente Osvaldo Hurtado, entre 1979 y 1984, había ejercido las carteras de Educación y de Gobierno con singular acierto. Gozaba de gran prestigio en medios académicos y profesionales de todo el país. Había sido decano y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Guayaquil entre 1975 y 1979, e inclusive magistrado en la Corte Superior de Justicia de esa ciudad. De talante conciliador aunque firme en sus convicciones, tenía una singular capacidad de análisis, especialmente jurídico, que resultaba muy útil a la hora de plantear la posición ecuatoriana desde la perspectiva de la legalidad internacional. Sereno y prudente, ecuánime e ilustrado, García Feraud fue un elemento clave en la delegación. Para esa época había dejado de ser político activo y se había consagrado al ejercicio profesional y académico.

Con el propósito de cubrir la perspectiva técnica e histórica —y probablemente también atenuar la preocupación del sector militar—, el gobierno nombró miembro de la Delegación Negociadora al general (r) Marcos Gándara Enríquez. Nacido en Latacunga en 1919 y formado en el Colegio Militar Eloy Alfaro de Quito, con estudios de especialización en Italia y España, Gándara se había dedicado a los estudios históricos, años después de terminar su carrera militar. Apoyó la insurrección popular contra el presidente Carlos Arroyo del Río en 1944, representó a las Fuerzas Armadas como senador funcional en 1962 y participó como protagonista en el derrocamiento del presidente Carlos Julio Arosemena en 1963. Como resultado de este golpe de Estado, fue miembro de la Junta Militar de Gobierno, encabezada por el contralmirante Ramón Castro Jijón, en representación del Ejército de Tierra, que gobernó represiva y autoritariamente al Ecuador hasta 1966. Después de su exilio en Bolivia, el general Gándara retornó al Ecuador en 1970, se alejó de la vida pública y se consagró al estudio de la historia y a su vida profesional como ingeniero. Había promovido la creación del Instituto de Estudios Históricos de la Fuerza Terrestre. Los antecedentes políticos de Gándara Enríquez hicieron que su designación fuera probablemente la más cuestionada. Haber participado en una dictadura militar después de haber roto el orden constitucional no era precisamente la mejor carta de presentación para una empresa tan sensible y que requería el mayor respaldo posible de la opinión pública. Sin embargo, su preparación y conocimientos de historia y de ingeniería, así como su pertenencia

a las Fuerzas Armadas, si bien como General en retiro, hacían su presencia útil en la Delegación Negociadora.

En ésta, la que sería la primera Delegación Negociadora, fue nombrado miembro el abogado y político guayaquileño Jacinto Velásquez Herrera. Intervino activamente en las primeras reuniones preparatorias, pero la caída del presidente Bucaram, quien le había designado, y el advenimiento de Fabián Alarcón, con quien supongo no mantenía la necesaria sintonía política, lo llevaron al poco tiempo de haberse incorporado al grupo a excusarse de seguir participando.

Para reemplazar a Jacinto Velásquez, el nuevo gobierno invitó a otro distinguido abogado y profesor universitario guayaquileño: Gustavo Noboa Bejarano, quien pertenecía a un ilustrado y tradicional sector de la sociedad guayaquileña. Sin mayor trayectoria política que no fuera el ejercicio eficiente de la Gobernación del Guayas en la administración del presidente Hurtado entre 1982 y 1984, pero con simpatías democristianas, Gustavo Noboa era más bien representante de un influyente grupo académico, intelectual y económico de Guayaquil. Realizó sus estudios superiores en Jurisprudencia en la Universidad Estatal de Guayaquil y compartió toda su vida entre sus actividades como abogado del ingenio San Carlos, la cátedra universitaria y la formación cristiana de jóvenes. Noboa se caracterizaba por ser un hombre abierto, de talante conciliador, optimista, pragmático y de sensibilidad por los problemas sociales. Había sido por largos años catedrático de la Universidad Católica de Guayaquil y, posteriormente, su rector. Aportó con sus conocimientos de derecho, con su bonhomía y con su vocación pacífica, probablemente nacida de sus hondas raíces católicas. Pocos meses antes de que culminara el proceso, aunque con el trabajo de la Delegación Negociadora y de las comisiones prácticamente concluido, Gustavo Noboa renunció para aceptar la candidatura a la vicepresidencia de la República que le propusiera Jamil Mahuad.

3. Cambio en la dirección de la Cancillería ecuatoriana: Ayala Lasso reemplaza a Leoro

En páginas anteriores, al referirme a los límites en la negociación y en particular a la influencia de la situación interna, mencioné la inestabilidad política imperante en el Ecuador como factor de vulnerabilidad para su posición negociadora. En este momento sensible y delicado del proceso, se produjo el defenestramiento del presidente Bucaram y la instalación de un nuevo gobierno encabezado por el presidente del Congreso Fabián Alarcón. Las circunstancias en que este cambio se produjo y las implicaciones que trajo las he reseñado en párrafos precedentes. En lo que corresponde a la negociación de paz,

conviene subrayar que Alarcón expresó desde el inicio de su administración su voluntad de llegar a un acuerdo negociado con el Perú; respaldó plenamente el proceso y lo actuado hasta ese momento; ofreció su confianza al Ministerio de Relaciones Exteriores y ratificó a los integrantes de la Delegación Negociadora para que continúen actuando en representación del Ecuador.³

En lo que sí hubo modificación, quizás previsible, fue en la designación de un nuevo ministro de Relaciones Exteriores. No obstante la magnífica gestión cumplida por Galo Leoro, no debía sorprender que el nuevo Jefe de Estado escogiera otra persona para que condujera la continuación del proceso, eje fundamental de la política exterior ecuatoriana en ese momento. Leoro había hecho conocer su fatiga después de tantos meses de tenso y agotador trabajo. Y, por lo demás, nada más entendible que el nuevo Presidente escogiese su propio equipo de gobierno, afín a su manera de pensar y sin ataduras a la administración que terminaba.

Al retirarse de su función de Canciller, el embajador Galo Leoro mereció un justo reconocimiento —que comparto plenamente— por su labor en el manejo diplomático durante el conflicto del Alto Cenepa, tanto para superarlo como en las negociaciones que sobrevinieron para consolidar el proceso de negociaciones y definir los procedimientos que deberían seguirse. Leoro fue actor capital en este proceso y sentó bases consistentes, a fin de que éste pudiera progresar. Con su recia personalidad, profundos conocimientos jurídicos y sólida convicción pacifista alcanzó importantes éxitos diplomáticos para el Ecuador.

Conozco que en el entorno de Alarcón se barajaron muchos nombres para ocupar la Cancillería: el diputado César Verduga, ex ministro de Gobierno de Rodrigo Borja, brazo derecho del nuevo Presidente y uno de los instigadores principales del proceso que condujo a la caída de Bucaram; el ex vicepresidente de la República Blasco Peñaherrera, político liberal y antiguo embajador en la OEA; el jurista Edgar Terán, ex ministro de Relaciones Exteriores, ex embajador en Washington y presidente en ese entonces de la Delegación Negociadora; el embajador Gustavo Ruales, funcionario de carrera del Servicio Exterior y especialista en las relaciones ecuatoriano-peruanas; entre otros. Finalmente, después de varios días de incertidumbre, para sorpresa de no pocos, el designado fue el connotado diplomático y ex canciller José Ayala Lasso quien a la época se desempeñaba como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra.

El nombramiento de Ayala Lasso, que se hizo efectivo en marzo de 1997, fue acogido con beneplácito. Se trataba de un diplomático con experiencia y sólida reputación

³ La única modificación de la composición de la Delegación Negociadora fue la motivada por la excusa de Jacinto Velásquez y la consiguiente designación de Gustavo Noboa para reemplazarlo, a la cual ya me he referido.

tanto en el orden interno como en el internacional. La sorpresa provenía precisamente del hecho de que Ayala se encontraba desempeñando en Ginebra las importantes funciones de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, oficina cuya creación él mismo había promovido desde su calidad de Embajador del Ecuador en la ONU, y pocos se imaginaban que dejara tan elevada responsabilidad para asumir la Cancillería ecuatoriana que, por lo demás, ya había ejercido años atrás, en circunstancias tan delicadas y complejas, dentro de un gobierno transitorio que no contaba con un respaldo popular directo y con la negociación de paz con el Perú como eje principal. No obstante estas dificultades, aceptó el desafío. Años después explicaría los motivos con las siguientes palabras:

“Yo acepté la Cancillería por una razón primordial: ningún ciudadano puede negarse a servir al país cuando el país lo necesita; y en este caso, la expresión de la necesidad del país fue el llamado que me hiciera el Presidente Alarcón para pedirme que aceptara la Cancillería. Pensé que no podía negarme a trabajar con él, sin ninguna consideración de carácter político en el sentido de que era un Presidente interino: acepté”.⁴

Nacido en Quito el 29 de enero de 1932 —paradojas del destino, ¡la misma fecha en que diez años más tarde se firmaría el Protocolo de Río de Janeiro!—, José Ayala Lasso hizo sus estudios superiores en las universidades Católica de Quito y Central del Ecuador, en los campos de las Ciencias Públicas y Sociales y en Economía. Completó su formación académica en la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica, con una licenciatura en Ciencias Políticas. Ingresó tempranamente al Servicio Exterior ecuatoriano —en 1951— para cumplir en un comienzo tareas administrativas y se incorporó formalmente en calidad de Tercer Secretario en 1958. Se desempeñó en el exterior como funcionario diplomático en Tokio, Lima y Roma y como Embajador, rango al que ascendió en 1975, en Bruselas, Lima nuevamente y las Naciones Unidas en Nueva York. En la Cancillería en Quito, en diferentes rangos, se ocupó de temas económicos, de soberanía nacional —lo cual le permitiría acercarse a la problemática territorial con el Perú—, de derecho del mar, entre otros. Además, fue Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1975 y 1977, antes de ser Canciller hasta 1979, durante el gobierno militar encabezado por el almirante Alfredo Poveda Burbano.

En efecto, en junio de 1977, Ayala Lasso fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores por el gobierno militar que a su vez había depuesto al general Guillermo Rodríguez Lara. Durante su gestión debió afrontar diversos problemas internacionales. Impulsó

⁴ Declaraciones tomadas de la entrevista concedida por Ayala Lasso a Pablo Cuví y publicada en *Al filo de la paz*, Quito, Dinediciones, 1999, pág. 28.

precisamente con el Perú la tesis llamada del *diálogo* —propuesta originalmente por el canciller Antonio José Lucio Paredes entre 1972 y 1975—, a la cual he aludido al inicio de esta obra, como mecanismo para aproximar las posiciones e intereses de los dos países en su divergencia territorial. Su labor se caracterizó por ser eficaz y profesional a pesar de actuar en representación de un gobierno de facto, empeñado, eso sí, en promover una pacífica transición a la democracia. Para el canciller Ayala Lasso fue justamente el carácter dictatorial del régimen una de las mayores limitaciones a su gestión.

Representante de una destacada generación de diplomáticos ecuatorianos de sesgo tradicional, Ayala Lasso podría decirse que pertenecía, dentro de una perspectiva ideológica, a una derecha ilustrada. Estudioso, conciliador, culto, creyente, eficiente, firme, sereno son calificativos que definirían su personalidad. Esas cualidades se reflejaban en su trabajo diario y en su actitud frente a la vida. Abierto a otras ideas y siempre dispuesto a escuchar aunque discrepara con su interlocutor.⁵

La reincorporación del embajador Ayala Lasso al Servicio Exterior en 1997, del cual se encontraba en situación de retiro después de dejar la jefatura de la misión diplomática en Naciones Unidas en Nueva York, para ejercer la cartera de Relaciones Exteriores, me permitió reencontrar a esa personalidad altamente respetada por mí. Las circunstancias en que este reencuentro se producía respecto de mis primeros contactos, veinte años atrás, eran sin duda diferentes. Mi responsabilidad como Jefe de la División de Soberanía Nacional a cargo de la coordinación y apoyo a la negociación de paz con el Perú, que había asumido en reemplazo del embajador Luna Tobar en junio de ese año cuando este último había sido designado Jefe de Misión ante la Santa Sede, me permitió un trato directo y constante con el nuevo Ministro, cuya tarea fundamental se centraba precisamente en las negociaciones de Brasilia. Del trato personal y profesional que mantuve, pude constatar de qué manera esa imagen que tenía, desde luego positiva pero con ciertos matices poco conocidos, se había enriquecido.

⁵ Aquí haré un comentario personal. Durante su primera gestión como Ministro de Relaciones Exteriores a fines de la década de los setenta, mi conocimiento personal de Ayala Lasso no era mayor. La brecha generacional y jerárquica que nos separaba había impedido una mayor vinculación. No obstante, tuve ocasión de tratarle aunque superficialmente cuando como Canciller debía abordar temas relacionados con la problemática ecuatoriano-peruana para lo cual solicitaba documentación a la Dirección General de Soberanía Nacional, dependencia en la cual yo laboraba bajo las órdenes del embajador Alfredo Luna Tobar. En varias ocasiones, recuerdo, intervine para tomar notas y preparar documentación en reuniones del canciller Ayala con sus asesores y colaboradores. Participé, de manera marginal por supuesto, en la preparación del encuentro de los jefes de Estado del Ecuador y el Perú, almirante Alfredo Poveda Burbano y general Francisco Morales Bermúdez, respectivamente, que tuvo lugar en Washington en 1978 con ocasión de la suscripción de los Tratados Torrijos-Carter. La reunión cumbre, que se realizó dentro de un clima de gran expectativa nacional e internacional y en la que se “abordaron los más diversos temas de la relación bilateral”, constituyó un paso importante dentro del denominado proceso de *diálogo* entre los dos países. De estas circunstancias y desde esa época nació un sentimiento de respeto de mi parte hacia Ayala Lasso.

Los años habían pasado y con ellos Ayala Lasso había vivido experiencias nuevas y duras que parecían haber marcado su percepción del mundo y sus valores. Su paso por la jefatura de la misión diplomática en Lima desde 1983 hasta 1989, por la Delegación Permanente ante Naciones Unidas en Nueva York de 1989 hasta 1994 y de manera particular el ejercicio de las delicadas funciones de Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la organización mundial —me atrevería a decir— habían ampliado y sensibilizado su percepción humanística de la sociedad y sus valores. La paz, la justicia, los derechos humanos, las desigualdades sociales y económicas, el pluralismo ideológico, dentro de un marco de tolerancia y respeto a las diferencias, eran rasgos permanentes y esenciales en la personalidad y en la concepción del mundo que tenía el canciller Ayala. Muchas fueron las ocasiones en que, durante prolongados viajes y largas esperas que debimos realizar en el curso de las negociaciones, estos temas salieron a relucir en nuestras frecuentes conversaciones. Siempre hubo de su parte una profunda convicción de luchar por un futuro mejor para el Ecuador con una referencia inequívoca a esos principios, los mismos que estuvieron presentes en las decisiones que tomó en el contexto de la negociación.

Pero dejo de lado esta referencia de carácter personal y retomo la narración de los hechos. El flamante Canciller, en una de sus primeras decisiones, ratificó de manera acertadísima como secretario general y viceministro de Relaciones Exteriores al embajador Diego Ribadeneira Espinosa, quien hasta esa fecha había estado encargado de la cartera y había ocupado la misma función de Vicecanciller con el anterior ministro Leoro.

Ribadeneira merece una especial mención por su eficiente trabajo, por su talento y preparación, por su concepción profundamente humana de la diplomacia y por su capacidad de diálogo y ejecución. Su aporte al proceso de paz y a la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la diversidad de temas que debían cubrirse de manera paralela durante el delicado período comprendido entre 1996 y 1998, debe ser conocido. Llevó buena parte de la coordinación de las labores del Servicio Exterior y de la administración de la Cancillería en esta etapa. Lo hizo siempre con excelente criterio y dedicación. Estuvo encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores en varias ocasiones, entre las cuales merece destacarse las semanas previas a que Ayala Lasso asumiera la titularidad de la cartera. Lo hizo siempre con responsabilidad e inteligencia.

Mayor mérito aún la circunstancia de que el ratificado Vicecanciller había ascendido al rango de Embajador solamente un año atrás, en abril de 1996, y formaba parte de una nueva hornada de jóvenes diplomáticos de carrera que, como el caso de Ribadeneira, por méritos propios, por preparación y por experiencia había llegado a la primera categoría del Servicio Exterior.

Nacido en Quito en 1950 y con estudios en Derecho en la Universidad Católica del Ecuador, Diego Ribadeneira había ingresado a la Cancillería en abril de 1974 como

funcionario de carrera y ejercido funciones en varios departamentos relacionados con temas económicos y marítimos, materia sobre la cual era especialista. En el exterior se había desempeñado en las embajadas del Ecuador en San José y en Santiago, en las cuales había sido Encargado de Negocios interino en varias ocasiones. Antes de ser ratificado como Vicecanciller, había sido por un breve período Subsecretario Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, había tenido experiencia académica como catedrático universitario de Derecho Marítimo en la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo y como conferencista invitado en varias instituciones para tratar sobre el diferendo territorial con el Perú.

El embajador Ribadeneira tuvo a su cargo delicadas responsabilidades en el mismo proceso de negociación, cuando —como se verá más adelante— se produjeron bloqueos y fue necesaria la intervención político-diplomática de los vicecancilleres para desatascarlos. Su gestión, que incluyó misiones a varias capitales de los países garantes en momentos cruciales, fue destacada y eficiente. Su conocimiento del tema, haber servido en la Embajada del Ecuador en Santiago y su actitud de diálogo y a la vez de firmeza le facilitaron, sin duda, su tarea.

Aparte de la ratificación del Secretario General, el ministro Ayala Lasso mantuvo también en sus funciones a los demás subsecretarios de la Cancillería y a los responsables de los temas vinculados con la División de Soberanía Nacional, encabezados por el embajador Alfredo Luna Tobar. El nuevo Canciller no quería alterar el ambiente general de trabajo ni el ritmo adquirido en los últimos meses en los cuales, a pesar de la inestabilidad política interna, la institución había podido mantener una actitud responsable y eficiente. Ayala Lasso tenía la ventaja de conocer a casi todos los funcionarios del Servicio Exterior y a todos los que tendrían responsabilidades delicadas en su administración. Designó, cabe subrayar, al entonces consejero José Valencia, como su Jefe de Gabinete, cuyo aporte fue discreto, inteligente y eficaz, sobre todo en los momentos de mayor tensión en la negociación.

4. Aproximaciones a instituciones, personalidades y a la opinión pública

4.1. Definición de acercamientos a la sociedad y a la opinión pública

Con el proceso ya prácticamente encaminado, la Cancillería consideró aún más necesario implicar en el desarrollo de la negociación a diversos sectores sociales dentro de la misma percepción ya descrita en cuanto a informar, comunicar, consolidar el frente interno, involucrarlo, recabar propuestas, conseguir su respaldo; en otras palabras, actuar de

manera responsable, democrática y sobre todo transparente y sin secretismos, respetando la moratoria, esto es, la no divulgación pública de informaciones, sin la aprobación de las partes, acordada en Buenos Aires en junio de 1996 para no trabar el proceso.

Rafael Borja Ortega, un acucioso e inteligente periodista del diario *El Universo* que cubrió en el frente de batalla la guerra de 1941 con el Perú, expresó con certeza en un libro testimonial —él mismo se autoproclama “testigo de la derrota”— que publicó treinta años después del conflicto, que “la invasión peruana del año 1941 reveló, ante la faz consternada de los ecuatorianos, que el exagerado sigilo diplomático y militar no había tenido razón de ser”.⁶ Borja había vivido episodios dramáticos y patéticos, que la opinión pública de la época no conocía. Carencia de armamentos, de vituallas y de una verdadera conducción política de la guerra. Tampoco conocía las razones —la mayoría de ellas políticas— que habían llevado a que tales situaciones se produjeran. En definitiva que esa malentendida reserva de los temas diplomáticos y militares había sido contraproducente para un adecuado manejo de la crisis y de los intereses del Ecuador en los trágicos años 1941 y 1942.

Al comentar esta aseveración en el prólogo del libro de Rafael Borja, Benjamín Carrión recuerda que, en efecto, en esa época “todo se hacía en secreto” y que la afirmación de Borja explica en buena parte la historia del Ecuador: “la desconfianza de los que mandan se expresa en un secretismo misterioso, que en el fondo no oculta sino la incapacidad y la mala fe, cuando no la rapacidad de los de arriba, que hay que ocultarla a los de abajo”.⁷ Resultaba imperativo sacar lecciones de la historia y no reproducir una situación semejante cuando el país hacía frente a la más importante negociación diplomática de su historia. Así como había que comunicar e informar a la opinión pública también había que escucharla. Yo, al menos, tenía el convencimiento de que la clave para un resultado beneficioso radicaba, en buena medida, precisamente en la transparencia de lo que se hacía y en compartirlo con la sociedad organizada. De esa manera no se pensaría que había “mala fe” ni “incapacidad” de los responsables de la negociación ni que algo se estaba ocultando.

Habían transcurrido varias semanas y ya era tiempo, en todo caso, de ampliar el campo de acción a otros sectores sociales y a los otros niveles previstos más allá de lo que se había hecho inicialmente. El escenario había cambiado, el proceso estaba maduro y era difícil de detener, la situación política —sobre todo en el Ecuador— había variado y habían cambiado las autoridades; la opinión pública parecía cada vez más persuadida de que el proceso podía tener una salida. Todo ello hacía que sea aún más necesaria una mayor y más agresiva aproximación a los diferentes sectores de la sociedad civil, tal como se había planificado en septiembre de 1996.

⁶ Borja Ortega, Rafael, *El descalabro del 41*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1971.

⁷ Carrión, Benjamín, Prólogo de *El descalabro del 41* de Rafael Borja Ortega, op. cit., pág. 16.

Teniendo en cuenta esos criterios, propuse al nuevo Canciller un calendario de encuentros, ya sea a su nivel o al mío como Subsecretario de Soberanía Nacional,⁸ según el caso, que incluyera a las otras funciones del Estado —Congreso Nacional y Corte Suprema de Justicia—, Fuerzas Armadas, Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, ex presidentes de la República, líderes políticos, personalidades influyentes sobre la opinión pública, ex cancilleres, medios de comunicación en sus diferentes niveles —propietarios, directores, editorialistas, jefes de redacción, reporteros—, partidos políticos, dirigentes de sectores sociales como sindicatos, cámaras de la producción, organizaciones de mujeres, indígenas, negros, intelectuales, maestros, estudiantes secundarios y universitarios, derechos humanos, medio ambiente, universidades, colegios profesionales, en fin, prácticamente todas las expresiones de la sociedad organizada. La propuesta era bastante ambiciosa, pues no se limitaba a invitar a todos los representantes institucionales o sectoriales al Ministerio de Relaciones Exteriores, sino desplazarse a diversas ciudades del país para acercarse a ellos y dialogar en sus propios lugares donde sus percepciones podían variar en función de la región.

El Canciller me ofreció todo su respaldo a la propuesta que le hiciera y se involucró personalmente en ella. Su convicción en el enfoque de apertura y de coparticipación social en el proceso era absoluta. De ahí que fueron contados los casos en los cuales el propio Ministro no estuviera presente para exponer las tesis y relatar la circunstancias por las que atravesaba la negociación en cada coyuntura y en el momento en que se realizaba una reunión.

Un esfuerzo de esta naturaleza exigía no sólo tiempo sino hasta resistencia física, en tanto implicaba continuos desplazamientos fuera de Quito en los que se realizaban múltiples y extensas reuniones con los más variados sectores sociales.⁹

4.2. *Recuerdos y contenidos de algunas reuniones*

Tengo de esas reuniones recuerdos imborrables y aleccionadores que marcaron mi trabajo y mi compromiso no sólo con el proceso, sino con el concepto mismo de la paz.

⁸ El 1 de septiembre de 1997 se creó, mediante Acuerdo Ministerial número 0295, la Subsecretaría de Soberanía Nacional y el canciller Ayala Lasso me designó como su primer titular.

⁹ Para tener una idea cabal de los esfuerzos que en materia de difusión hizo la Cancillería, a lo largo de todo el proceso de negociación, acompaño como anexo (Anexo 2, pág. 599) la lista de reuniones y encuentros, con sus respectivas fechas y lugares, sólo entre el 29 de mayo de 1997 y el 23 de julio de 1998, ya que después de esa fecha hubo un sinnúmero de reuniones adicionales al precipitarse los acontecimientos, que mantuvo el ministro Ayala Lasso, en Quito y varias ciudades del país, para informar y socializar de manera, franca y reservada —para respetar la moratoria acordada por las partes y los garantes— sobre el estado del proceso y escuchar comentarios y sugerencias.

Evocaré algunas de las múltiples experiencias edificantes que considero pueden ilustrar el ambiente que existía en diversos sectores sociales sobre lo que acontecía en torno a la negociación.

Recuerdo, por ejemplo, la reunión mantenida en la Cancillería con organizaciones de indígenas y negros el 7 de julio de 1997. A ella asistieron representantes de diferentes entidades como la Conaie, la Fenoc, la Federación Shuar, Ecuarunari, entre otras. Después de que el canciller Ayala Lasso hiciera una exposición sobre el estado del proceso de Brasilia en ese momento, sus expectativas y realidades, con la mayor franqueza, y tras solicitarles discreción y reserva sobre lo tratado, los asistentes pudieron expresar con la misma sinceridad sus sentimientos y criterios.

Fue una reunión, para mí, emotiva, enormemente enriquecedora y, sobre todo, alentadora para avanzar en el complejo e incierto proceso negociador. Sectores que nunca habían sido tomados en cuenta para tratar temas de política exterior, y menos éste tan trascendental, tenían la ocasión de expresar libremente su opinión y aportar con sugerencias y desde su particular y legítimo punto de vista. No olvidaré cuando Oscar Chalá, en representación del movimiento afroecuatoriano, el primero en animarse a tomar la palabra rompiendo el hielo de la reunión, dijo estar “emocionado y reconocido” por esta iniciativa en la que por primera vez se convocaba a negros e indios para conversar sobre la posición internacional del Ecuador en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos elegantes salones le habían impresionado. En ese momento con esa introducción, sentí que habíamos acertado con la iniciativa.

Después de Chalá, intervinieron otros dirigentes. Todos coincidían en congratularse y agradecer a la Cancillería por contar con ellos, con su opinión. Los asistentes propiciaban el diálogo sin reservas como el mejor mecanismo para hacer frente a la situación y todos apoyaban el proceso y la necesidad de alcanzar dignamente la paz. Aunque con matices y críticas constructivas, todos, uno a uno, se pronunciaban con honestidad y patriotismo sobre la información proporcionada. Haciendo sugerencias, pidiendo precisiones e inclusive refiriéndose a asuntos que no tenían que ver con la negociación. Querían aprovechar de esta inusual apertura para plantear sus necesidades, inclusive en otros ámbitos, a pesar de que no eran competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los representantes de la Federación Shuar, el pueblo más directamente afectado por el conflicto, describieron los efectos que por décadas había tenido sobre su desarrollo, sus actividades diarias, su cultura y su relación con sus hermanos del otro lado de la frontera. Cómo el conflicto había separado de manera ficticia y ajena a su historia a familias de peruanos y ecuatorianos. Cómo habían sufrido y seguían sufriendo las consecuencias de las minas antipersonal sembradas en sus territorios, con muertos y mutilados civiles inocentes. Cómo ellos habían combatido del lado ecuatoriano, inclusive

contra sus propios hermanos, y aún no habían recibido la atención a sus necesidades y el reconocimiento de sus propios valores culturales. Cómo sus ancestrales actividades de caza, pesca, agricultura, etc. habían sido afectadas por la controversia. Esos mismos dirigentes reconocían con honestidad que entre los movimientos indígenas del Ecuador tenían discrepancias internas sobre algunos asuntos, pero no sobre la negociación de paz con el Perú. Sobre el proceso de Brasilia tenían una sola y unánime posición de ecuanimidad y respaldo, simplemente porque buscaba la paz, una paz digna, una paz necesaria.

Hubo otra intervención que, aunque breve, me marcó. Un joven dirigente shuar, con firmeza y fluidez de expresión en español, dijo que su pueblo era un pueblo guerrero por cultura y tradición, pero que precisamente por ser guerrero, era un pueblo amante de la paz y que sin ella su pueblo no podría sobrevivir. Por tal razón respaldaban plenamente la negociación que buscaba consagrar definitivamente esa convivencia pacífica entre los dos estados en los cuales, aunque separados por una línea imaginaria, vivía su pueblo. Recordó, así mismo, que del otro lado de esa línea que, para él y su etnia no constituía una verdadera frontera, vivían sus hermanos. Con admirable convicción recalcó que los shuar debían estar unidos nuevamente y que para ello era necesario avanzar en el proceso.

La influyente Conaie, a través de su presidente Antonio Vargas, casualmente oriundo de la Amazonía, ofreció su respaldo a la paz y a las gestiones que se realizaban desde el gobierno y en particular desde la Cancillería. Solicitó, para tener un mayor involucramiento institucional, que representantes de la organización que él representaba participaran en la preparación de las ponencias de la Delegación Negociadora. Este apoyo ofrecido, dentro de la discreción de una reunión reservada, fue manifestado luego públicamente y se mantendría así durante todo el proceso.

Dirigentes indígenas quichuas de la Sierra también se manifestaron en el mismo sentido, aunque matizando sus argumentos. Representantes de la Fenoc y de Ecuarunari resaltaron la importancia del diálogo como fórmula para alcanzar un consenso nacional sobre el proceso de paz. Tendré presente siempre también la cruda y realista exposición que hizo Ricardo Ulcuango, quince años más tarde importante dirigente indígena a nivel nacional, en nombre de Ecuarunari, en apoyo de la negociación y de la gestión de la Cancillería, resaltando el valor de la paz como requisito para afrontar las verdaderas necesidades básicas de los pueblos indígenas como salud, educación, obra pública. Dijo con franqueza estar contra la guerra, “pues a ella son llamados sólo los pobres y los indios. En la guerra no intervienen los hijos de los ricos”, sostuvo con llaneza y recalcó: “hay que buscar una paz con dignidad, pensando en los sectores marginados”. No podía ser más certero en sus afirmaciones.

Los presentes, además de ofrecer su respaldo y de agradecer por la iniciativa de

entablar un diálogo sobre este tema, aprovecharon la reunión para plantear otras reivindicaciones por considerar que el canciller Ayala Lasso podía ser un canal de comunicación con el gobierno en otros asuntos. Hicieron hincapié en la necesidad de promover una mayor integración social en el país, emprender proyectos de desarrollo especialmente en la zona fronteriza, defender y promover los derechos humanos, luchar contra la corrupción, reconocer los derechos y la cultura de los pueblos indígenas, ratificar el Convenio 169 de la OIT, a la época pendiente de ratificación, entre otros. Encontraron un espacio inusual para plantear sus inquietudes, que eran diversas y de trascendencia, ante una alta autoridad del gobierno. El sesgo multifacético y amplio que adquirió la reunión me afirmó en el convencimiento de que para buscar solución a los problemas que aquejan a una sociedad, del tipo que fuera, el mejor mecanismo es el diálogo y la comunicación entre sus actores. Saber lo que piensan las partes, sus necesidades y aspiraciones, los recursos de que se dispone y cómo llegar a satisfacerlas equitativamente, es el primer paso para alcanzar una solución.

El encuentro terminó con una observación que no por sorpresiva fue menos relevante, formulada por el mismo dirigente negro Oscar Chalá: “Espero que no sea necesaria otra reunión para tratar el asunto de la paz con el Perú, para reunirnos tantas organizaciones de indígenas y de negros alrededor de una mesa para tratar otros temas que nos interesan”. Queriendo significar con ello que había hondas diferencias entre los asistentes a la hora de abordar otros problemas comunes y que éste podía ser un ejemplo de cómo sí podían encontrarse para debatir y encontrar consensos respecto de sus diferencias.

Otra reunión especialmente estimulante y aleccionadora, entre otras muchas que se celebraron con este importante sector social, fue la realizada en los mismos salones del Ministerio de Relaciones Exteriores con los dirigentes de las centrales sindicales del país el 2 de julio de 1997. Participaron en ella destacadas figuras como José Chávez, Fausto Dután, Carlos Humberto Luzardo, entre otros.

El canciller Ayala Lasso, antes de exponer con detalle y sin reservas la situación en que se encontraba en ese momento el proceso, explicó el propósito de la reunión y aclaró, como lo hacía siempre en ocasiones semejantes, que ésta no tenía interés político alguno, que lo que pretendía era compartir información y escuchar opiniones sobre las relaciones Ecuador-Perú y en particular sobre las negociaciones de paz. Destacó el interés con el que atendería, después de proporcionarles la información, las opiniones de un sector tan representativo de la ciudadanía como el de las organizaciones sindicales.

Sin excepción, los asistentes saludaron la actitud de la Cancillería de abrir un diálogo con los sindicatos sobre un tema que concernía a todos los ecuatorianos y en el cual las organizaciones de trabajadores tenían el derecho y la obligación de escuchar y

ser escuchadas. Reconocieron que no había antecedentes de actitudes similares de apertura y que, por lo mismo, encuentros semejantes debían mantenerse con regularidad. En algunos casos no dejaba de manifestarse cierta sorpresa por haber sido convocados con este propósito.

Aunque con matices, los representantes sindicales, aparte de apoyar de forma inequívoca la búsqueda de la paz con el Perú, llamaron a mantener una política exterior “sólida”, “coherente” y “digna” durante el proceso. Dejaron en claro que el tema debía dejar de ser un tabú reservado sólo a diplomáticos y especialistas, al cual no tengan acceso los sectores sociales. Insistieron en que debía ser discutido por todos los actores en todos los niveles. Recuerdo que Fausto Dután hizo hincapié sobre la importancia de unificar o al menos armonizar la posición ecuatoriana sobre el asunto entre todos los sectores sociales y que José Chávez, de su lado, recalcó la necesidad de llevar una negociación con “dignidad y firmeza”.¹⁰

Hubo sugerencias y aportes concretos. Ya en la materia del proceso de negociación, tal era el buen ambiente y disposición de apoyo que existía, que se habló de promover encuentros sindicales binacionales con el Perú para estimular la vocación de paz de la sociedad civil de ambos países, para crear así un mejor clima para las negociaciones. También se mencionó la conveniencia de tener aproximaciones con igual intención ante movimientos sindicales de los países garantes, para que éstos se interesen en promover la paz que todos queríamos. Todas estas propuestas fueron espontáneas y sinceras. Constituían manifestaciones visibles del espíritu constructivo que animaba a los sindicatos y, al propio tiempo, era un aliento para quienes estábamos involucrados directamente en la negociación. Desconozco si esas propuestas fueron trasladadas por los dirigentes sindicales a sus homólogos de otros países, pero el solo hecho de plantearlas significaba el compromiso con la paz que existía de este sector social.

Así mismo acompañé al Canciller a una reunión de la Coordinadora Política de Mujeres, organización que por encima de las diferencias ideológicas y partidistas de sus integrantes agrupaba a dirigentes políticas en diferentes niveles: diputadas nacionales, concejalas municipales, consejeras provinciales o de entidades que hacen política en otros sectores sociales. La Cancillería consideró necesario llevar la información y el intercambio de opiniones a un ámbito fundamental de la sociedad como es el del género. El

¹⁰ No faltaron, sin embargo, en algunas de estas reuniones inevitables y hasta justificadas, en algunos casos, críticas al manejo de otros temas por parte del Servicio Exterior. Tal era el caso, por ejemplo, al apoyo que debían ofrecer las embajadas a misiones sindicales cuando se desplazaban al exterior, la necesidad de dar mayor atención al comercio, fortalecer la presencia del Ecuador en la OIT o profundizar la integración andina. Era inevitable y hasta constructivo que así sucediera si consideramos que no era usual tener oportunidad de conversar directamente con el Ministro de Relaciones Exteriores y transmitirle sus inquietudes.

encuentro se dio en su propio local en Quito, estrecho y poco funcional, pero lleno de un ambiente cálido y espontáneo. En él, el ministro Ayala se explayó en su explicación de lo que acontecía en ese momento de la negociación y pidió opiniones a las asistentes que llenaban la sala. Hubo muchas intervenciones y todas ellas hacían notar que la mujer, en su condición de madre, vive más de cerca la guerra a la que puede ir su hijo y que, por tanto, es amante de la paz. Fue unánime el apoyo al esfuerzo por alcanzarla y al proceso de negociación. No se constató en el diálogo y en las preguntas las diferencias ideológicas que entre ellas existía por su pertenencia a diferentes tiendas partidarias. Todas resaltaron el gesto del Ministro de visitarlas en su sede y de compartir con ellas, sin reservas ni formalidades, la crudeza de lo que acontecía. No se había dado antes, reconocieron, una actitud de apertura de esa naturaleza por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Del mismo modo, se concertó una conversación, esta vez en el despacho del Ministro de Relaciones Exteriores, con dirigentes del magisterio, la Unión Nacional de Educadores (UNE). Como es conocido, el sindicato de maestros en el Ecuador está imbuido de una filosofía radical de izquierda y es muy cercano al Movimiento Popular Democrático (MPD), partido precisamente alineado con esa tendencia marxista de corte nacionalista. El diálogo posterior a la exposición detallada que hiciera el Canciller sobre la posición ecuatoriana en la negociación y el estado en que se encontraba en ese momento fue sumamente rico. Recuerdo que la principal dirigente por Pichincha fue categórica en respaldar lo que se estaba haciendo que, a su juicio, no era sino buscar una paz digna con el Perú. Sostuvo que se hacía indispensable enseñar a los jóvenes la verdad histórica para proyectarnos al futuro con confianza y seguridad. Recalcó el papel fundamental de los maestros en la formación del Ecuador por venir sobre la base de la convivencia pacífica de los pueblos y en la atención de sus necesidades prioritarias: educación, salud y una más justa distribución de la riqueza. Fue una intervención sorprendente por lúcida, pragmática y patriótica. Reiteró, después de aplaudir la apertura del Canciller, que la UNE seguía con interés el proceso y que pedía continuar siendo informada para apoyarlo y para aportar con ideas y, también, con críticas. No olvido que la misma dirigente hizo referencia a cuál es el “verdadero mapa del Ecuador” —según dijo textualmente— que los maestros debían presentar y explicar a sus estudiantes y que ya era hora de estar unidos para alcanzar lo mejor para el país en esta materia que tanto había afectado la sicología e identidad nacionales.

Precisamente uno de los partidos políticos más interesados, sino el más interesado en el desarrollo de la negociación, fue el antes citado MPD. En algunas ocasiones y a diferentes niveles, especialmente sus diputados, solicitaron información sobre la situación en que se encontraba el proceso. A pedido de sus más altos dirigentes, el Canciller recibió en su despacho, el 31 de octubre de 1997, a la máxima directiva del

partido con el propósito de informar y escuchar. Su posición era nacionalista y renuente a aceptar cualquier resultado que no reconociera la condición amazónica del Ecuador pero, al mismo tiempo, tengo la impresión, eran realistas en cuanto a lo que pudiera alcanzarse.

Otra reunión memorable fue la mantenida con los más destacados intelectuales y artistas, el 14 de abril de 1998, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. A ella asistieron personalidades de la talla de Oswaldo Guayasamín, Jorge Enrique Adoum, Nicolás Kingman, Raúl Pérez Torres, entre muchos otros representantes de la cultura y del pensamiento. Su visión amplia y universal de la paz, su concepción generosa del ser humano y de su necesidad de vivir en plenitud se hicieron presentes en sus exposiciones en apoyo al proceso. Cada uno expuso con claridad y sin compromisos su disposición a respaldar los esfuerzos para alcanzar una convivencia pacífica con el Perú. No faltaron alusiones a las vinculaciones culturales existentes entre intelectuales de ambos países y a la necesidad de fortalecer la cultura latinoamericana que se ve fracturada con divergencias como la territorial. Recuerdo cómo Guayasamín se expresó de la identidad cultural indígena de los pueblos ecuatoriano y peruano y de la entrañable amistad que le unía con pintores y escultores de ese país. Lo mismo hizo Jorge Enrique Adoum para minimizar el valor de las fronteras que nos ha impuesto la historia, cuando la unidad cultural y social entre los pueblos es más profunda.

Hay que recordar que semanas antes, en marzo de ese mismo año, intelectuales de ambos países, algunos de los cuales asistieron a la reunión en la Cancillería como Guayasamín, Adoum y otros, por propia iniciativa se habían reunido en el puente internacional de Macará, en la provincia de Loja, para llamar la atención y hacer una proclama por la urgente necesidad de sellar la paz entre los dos países. Reclamaron con firmeza y convicción continuidad a las negociaciones, invocando las afinidades culturales e históricas de los dos pueblos.

4.3. Reuniones con la prensa

Sin temor a equivocarme, el sector con el cual la Cancillería mantuvo mayores encuentros fue la prensa. Resultaba fundamental la adecuada información al público para que la negociación diera los frutos esperados y para ello se requería de los medios de comunicación. La forma de aproximarlos fue frontal y transparente, diciéndoles la verdad y pidiéndoles reserva y prudencia en la utilización de la información que tanto el Canciller como otros funcionarios les proporcionábamos. Mantuvimos reuniones con propietarios, directores, articulistas, jefes de redacción, reporteros, en fin, con todos los que hacen información y opinión en el Ecuador. Se dieron varios encuentros, ya sea en

la Cancillería o en sus respectivas sedes y en diferentes fechas. El canciller Ayala no desaprovechaba oportunidad para visitar los medios cuando se desplazaba fuera de Quito. De ahí que sus viajes a Guayaquil, Cuenca, Loja, Manta, Portoviejo y otras ciudades siempre contemplaban encuentros con la prensa local.

Mantuvo reuniones también con representantes de la prensa internacional con sede en Quito. Organizó desayunos de trabajo con las agencias de noticias y recibió con frecuencia a periodistas enviados especiales del exterior. El afán era difundir las aspiraciones del Ecuador con transparencia y convicción, respetando la moratoria acordada. Con los medios extranjeros por supuesto la Cancillería fue mucho más cautelosa. Con la prensa ecuatoriana hubo mucho más amplitud basada en la confianza en su profesionalismo y patriotismo para dar el uso correcto a los datos proporcionados. No hubo ninguna filtración errada y peor malintencionada. Por el contrario, hubo ética y responsabilidad. Hubo siempre un sentido de país que debe ser resaltado.

Por ejemplo, iniciado el proceso de negociación, cuando se celebraban ya las rondas de negociación, José Ayala y Edgar Terán dispusieron en Brasilia poner en vigencia una política de información que garantizara el derecho de la opinión pública ecuatoriana a conocer, en el lugar de los acontecimientos, el desarrollo de este histórico evento y, al mismo tiempo, que respetara el acuerdo de mantener una necesaria reserva para el buen curso de las negociaciones y en cumplimiento de la moratoria convenida. En aplicación de esa política, recuerdo la apertura con que eran recibidos periodistas venidos especialmente del Ecuador para asistir a la inauguración de las negociaciones y que visitaban el centro de operaciones de la Delegación Negociadora en el Hotel Nacional en busca de noticias. Jorge Ribadeneira de *El Comercio*, Alfredo Negrete de *El Universo*, Ana Angulo del *Hoy*, Cecilia Largacha de Ecuavisa, Pedro Saad del *Expreso* entrevistaban sin restricciones a los delegados ecuatorianos, con el afán de conocer su percepción sobre las negociaciones. Del mismo modo, se recibían llamadas desde Quito y Guayaquil en busca de información que eran atendidas con diligencia. Algunos de los citados periodistas y otros asistieron a las demás rondas y dieron un seguimiento riguroso y profesional del proceso.

4.4. Reuniones con instituciones del sector público

Debo rescatar la importancia de las reuniones mantenidas con instituciones del sector público como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), el Frente Militar, la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, el Gabinete Ministerial, entre otros. Con estas instituciones o instancias eran necesarios los contactos por razones obvias, en tanto el Estado ecuatoriano en

su conjunto era el involucrado en la negociación y la responsabilidad —sobre todo en su resultado— era compartida.

Con el Congreso Nacional las relaciones buscaron siempre ser fluidas y de diálogo permanente. Por razones obvias y por la convulsión política que marcó el período en que se desarrolló el proceso de negociación, la mayoría de las veces los contactos se dieron con la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa. Salvo un par de ocasiones, las demás reuniones fueron solicitadas por la Cancillería para mantener al corriente a los miembros de la Comisión, siempre de manera reservada, de cómo se desenvolvían las “conversaciones sustantivas” en Brasilia y el contexto internacional en que se realizaban. El canciller Ayala asistió a dichas reuniones para dar las explicaciones del caso. Y aquí debo ser honesto. En ocasiones fue escaso el interés demostrado por los legisladores. Asistían pocos miembros de la comisión y se limitaban a escuchar las exposiciones del Ministro y de sus colaboradores, sin hacer aportes o formular preguntas. Hubo, por supuesto, excepciones como la de su Presidente, pero la tónica de estos encuentros para abordar el tema más importante de la historia diplomática del Ecuador fue de poco interés en la referida Comisión.

Con el pleno del Congreso Nacional sólo hubo dos reuniones y ambas contaron con la asistencia del presidente de la República Jamil Mahuad.¹¹ Los encuentros se celebraron en octubre del mismo año 1998, prácticamente vísperas de la firma de los acuerdos. Ciertamente la primera se produjo en un ambiente menos tenso que la segunda, en la medida en que no se debía decidir todavía respecto de la obligatoriedad del cumplimiento del pronunciamiento de los garantes. En las dos reuniones hubo franqueza y patriotismo por igual entre los responsables del Ejecutivo a cargo de la negociación y los legisladores, que debían ratificar cualquier acuerdo al que llegaran los gobiernos. Me abstengo de comentar detalles de las sesiones en tanto fueron declaradas reservadas por pedido del Jefe de Estado, carácter que fuera acogido de inmediato por el Presidente del Congreso por la naturaleza de los temas a tratar. Pero insisto en la tónica responsable y patriótica que las caracterizó.

Así mismo tanto con el COSENA como con el Frente Militar los contactos fueron frecuentes. Era obvio que el Canciller y los miembros de la Delegación Negociadora fueran recibidos por ambas entidades. El Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República, debatió sobre el proceso en sus varias etapas y se pronunció como correspondía en cada ocasión en que fue requerido. Con el Frente Militar hubo muchas reuniones no sólo informativas, sino de trabajo, en la medida en que resultaba necesario contrastar criterios y datos en los respectivos ámbitos militar y diplomático. Los encuentros se

¹¹ Cabe mencionar que, en enero de 1998, el presidente de la República de la época, Fabián Alarcón, se reunió también con el Presidente del Congreso Nacional y con los miembros de la Comisión de Asuntos Internacionales en el Palacio de Carondelet para analizar el proceso e intercambiar criterios, pero no fue recibido en el plenario.

dieron indistintamente en la Cancillería y en el Ministerio de Defensa y el ambiente fue de cordialidad y franqueza. Debo destacar el profesionalismo y el patriotismo con que se desarrollaron los diálogos entre ambos sectores en el curso de todo el proceso.

La Junta Consultiva de Relaciones Exteriores fue igualmente requerida con frecuencia. En unas ocasiones para solicitarle dictámenes institucionales sobre materias específicas y la mayoría de las veces para informar a sus miembros sobre el curso de las negociaciones y escuchar sus opiniones. Sus criterios fueron siempre valiosos si consideramos que en la entidad participaban personalidades de gran prestigio y representatividad. Durante el período de los cancilleres Galo Leoro y José Ayala, esto es, durante el lapso que duró la negociación, presidieron la Junta Consultiva, conforme su reglamento interno, los doctores Miguel Macías Hurtado, Carlos Solórzano Constantine y Héctor Romero Parducci en su condición de presidentes, a su vez, de la Corte Suprema de Justicia. Cito algunos de los miembros distinguidos de las tres juntas que se sucedieron en este período: Francisco Acosta Yépez, Enrique Ayala Mora, Xavier Alvarado, Vicente Burneo, Eduardo Castillo, Juan Carlos Faidutti, Juan Larrea Holguín, Juan Isaac Lovato, Paco Moncayo, Medardo Mora, Guadalupe Mantilla, Gustavo Noboa Bejarano, Benjamín Ortiz, Jorge Pérez Serrano, Julio Prado Vallejo, León Roldós Aguilera, Jorge Salvador Lara, Julio César Trujillo, entre otros.

Hubo, así mismo, encuentros con el gabinete ministerial con propósitos similares. En una oportunidad una reunión se realizó en el Ministerio de Relaciones Exteriores para considerar la posición respecto del principal *impase* planteado por el Ecuador y sus repercusiones y requerimientos en los diferentes ámbitos del quehacer gubernamental; es decir, la delimitación de la frontera terrestre común y la salida libre y soberana al Marañón-Amazonas. Comercio, Turismo, Obras Públicas (vialidad), Gobierno (migración), Economía (financiamientos), entre otros eran ministerios que podían y debían hacer contribuciones desde sus respectivas esferas de competencia para definir las aspiraciones ecuatorianas y también fijar con realismo las limitaciones. El enfoque de un asunto tan gravitante debía ser multidimensional. Todas esas entidades debían hacer un análisis de los efectos que tendría mantener una u otra posición para favorecer o afectar negativamente sus respectivas responsabilidades. Las reflexiones y aportes hechos recayeron finalmente sobre el propio Ministerio de Relaciones Exteriores y sobre la Delegación Negociadora.

4.5. Contactos con ex presidentes de la República y otros líderes políticos

4.5.1. Osvaldo Hurtado

Durante la convulsionada etapa política en que se desarrolló la negociación con el Perú, en la que con diversa intensidad hubo una continua inestabilidad institucional, una

acusada debilidad económica y una creciente crispación social, resultaba aún más necesario tratar de mantener el tratamiento del proceso de Brasilia por encima del debate y de la confrontación política interna. Con ese propósito la Cancillería desplegó, en forma paralela a la campaña de información y de involucramiento a los sectores sociales y políticos a la que he hecho referencia, una aproximación similar a personalidades y líderes representativos de la ciudadanía.

Para llevar a la práctica esta iniciativa, tal como se había programado, se contactó en primer lugar a los ex presidentes de la República. La circunstancia de haber ejercido la primera magistratura otorgaba a los ex mandatarios una perspectiva y un sentido de Estado que debía estar por encima del enfrentamiento político interno, de las divergencias partidistas y de cálculos electorales. Su experiencia política, su conocimiento de la realidad del país, de su verdadero potencial y capacidad, de sus limitaciones militares y del contexto internacional, así como su sentido de responsabilidad histórica hacían indispensable contar con su opinión, sugerencias y hasta críticas, si fueran del caso. El canciller Ayala y los miembros de la Delegación Negociadora, sabedores de la responsabilidad que tenían, querían contar con la opinión de los ex presidentes y otros líderes políticos relevantes para orientar su acción.

El ex presidente Osvaldo Hurtado constituyó un importante apoyo para los responsables de la negociación. Su opinión respecto de la controversia era conocida: había que encontrar una salida realista y definitiva al diferendo territorial con el Perú. El propio Hurtado, durante su administración (1981-1984), heredero del lastre económico y psicológico de la denominada guerra de Paquisha, había buscado de manera responsable y valerosa un consenso nacional sobre el asunto, que lamentablemente no prosperó. Empero, hay que reconocer que si bien su propuesta —a la que se llamó “consenso”— fue bien intencionada, la oportunidad en que fue hecha quizá fue inadecuada. A esa época aún no estaban cicatrizadas ni asumidas las heridas provocadas por el enfrentamiento bélico en la cordillera del Cóndor, del cual el Ecuador había salido afectado.

El denominado “consenso” no fue sino una iniciativa para promover una amplia consulta en el país sobre la solución que debía darse a la controversia territorial a través del “diálogo con todas las fuerzas políticas y sociales con miras a lograr un consenso nacional”, según palabras de su principal promotor. La iniciativa no tuvo éxito. No hubo la madurez ni el sentido de responsabilidad suficientes para que asuman ese desafío las élites políticas, sociales y económicas del país.

En todo caso, Hurtado mantuvo siempre de manera coherente el criterio de avanzar en la discusión seria, aunque no entreguista con el Perú y con los garantes, de continuar en la búsqueda de una solución a la controversia. No sólo a través de declaraciones políticas públicas, sino en ámbitos académicos se había manifestado en esa línea.

Hurtado, como ex jefe de Estado, sabía de sobra los enormes y negativos efectos que tenía para el país, para su desarrollo y para su consolidación institucional mantener irresuelto el problema territorial. Y por ello, aspiraba a que el asunto tuviera un pronto y pacífico arreglo a través del diálogo. Ese criterio lo había mantenido desde que dejó el poder y lo siguió haciendo durante el proceso de Brasilia.

Las reuniones con Hurtado fueron fácilmente concertadas. Ayala Lasso tenía una relación personal con él y los pedidos para visitarlo fueron de inmediato convenidos. Por mi parte, yo había conocido al ex presidente en eventos académicos y sociales, y tenía respeto a su estatura intelectual, pero no podría decir que a esa época tuviera una amistad personal, aunque con el tiempo ésta se desarrolló. En aquellos encuentros participamos solamente los tres. Y siempre asistí a estas reuniones por pedido del Ministro de Relaciones Exteriores.

Excepto en una ocasión en que lo visitamos en su despacho en la Fundación Cordes, frente al parque La Carolina de la capital, las tres reuniones adicionales mantenidas con Hurtado se realizaron en su residencia ubicada al noroccidente de Quito, en las faldas del Pichincha, durante el desayuno. Su casa era de dos plantas, confortable, nada lujosa, pero bellamente decorada con valiosos cuadros, especialmente de pintores ecuatorianos, libros y recuerdos de su dilatada carrera política. Era especialmente acogedora, de paredes blancas y pisos de madera pulida, muebles cómodos y algunas antigüedades, macetas con plantas de interior y mucha luz. Nos reuníamos primero en su estudio y luego descendíamos al comedor para seguir con la charla, siempre amena y salpicada de relatos de experiencias personales por parte del ex Presidente.

Las conversaciones fueron cordiales y fluidas. Como no podía ser de otra manera y ése era su estilo, el Canciller fue franco y transparente en la información proporcionada. No cabía reserva alguna con quien ejerciera años atrás la Primera Magistratura del Estado. Considero que Hurtado fue igualmente sincero y honesto en sus juicios, sus evaluaciones y sus sugerencias. Nos suministró información valiosa sobre algunos protagonistas del proceso tanto de las partes como de los garantes, a quienes había conocido en otras circunstancias y, en algunos casos, se ofreció a hacer gestiones personales para favorecer el diálogo. Sus análisis sobre la política interna y la coyuntura internacional, basados en su experiencia y en sus estudios, fueron útiles a la hora de diseñar estrategias y, sobre todo, alentadores.

La información y la percepción que tenía de la realidad nacional fueron valiosas. Creyó siempre en la necesidad del diálogo y en la madurez de la opinión pública para asumir una fórmula de arreglo negociada, digna y realista. Nos motivó siempre, y en particular al Canciller de quien tenía un elevado concepto, a perseverar en el esfuerzo a pesar de las divergencias políticas públicas y hasta beligerantes que tenía con los gobiernos de turno, sobre todo con Bucaram y Alarcón. Con el presidente Mahuad, a pesar de pertenecer a su

propio partido, la Democracia Popular, también tenía desavenencias, aunque no fueran públicamente reconocidas.

Al tiempo de tener una actitud positiva, Hurtado fue un convencido del éxito de la empresa y de la necesidad de no dejar pasar esta oportunidad para alcanzar la paz. Distinguió el esfuerzo profesional y patriótico que por encima de la política gubernamental venía realizando la Cancillería y la Delegación Negociadora. Nos manifestó estar dispuesto a hacer declaraciones, si esto fuera necesario y conveniente, a favor del proceso en los momentos en que parecía que los ánimos flaqueaban y las circunstancias podían no parecer propicias. Se ofreció, así mismo, a tomar contacto con líderes de otros países que podían dar su respaldo al proceso, en especial, con quienes tenía afinidad ideológica. Concretamente, en una ocasión nos expresó estar dispuesto a hablar con su coideario y amigo personal, el presidente chileno Eduardo Frei, para hacer hincapié en la importancia de la negociación en curso y en la necesidad de que su país hiciera el mayor esfuerzo posible para que el proceso no se descarrilara. No obstante, que yo conozca, esa gestión no se dio.

4.5.2. León Febres Cordero

Ciertamente tomar contacto con el ex presidente León Febres Cordero era fundamental dentro de la estrategia diseñada para informar y escuchar opiniones de las principales personalidades de influencia nacional. El controvertido ex mandatario, a la época Alcalde de Guayaquil, tenía una enorme ascendencia política y popular sobre importantes corrientes de opinión, sobre todo de la Costa. Su posición podía tener significativa incidencia sobre el proceso y hasta considerarse capital para consolidarlo. Contrariamente a lo que podía pensarse, dada su polémica personalidad y beligerante posición respecto del problema territorial, reunirse con Febres Cordero no fue difícil. Se le hizo conocer el interés del ministro José Ayala Lasso en conversar con él a través de una tercera persona de su confianza, vinculado por parentesco con el Canciller y que disfrutaba a la época de consideración por parte del ex Presidente, para concretar las reuniones.

Hubo dos encuentros con el ex presidente León Febres Cordero. El uno corto en Guayaquil solamente con el Canciller, en el cual no estuve presente, por lo que no puedo dar testimonio personal de cómo transcurrió. Sin embargo, conozco que se realizó como correspondía al nivel de los interlocutores y a la trascendencia del asunto, en términos cordiales y de respetuosa consideración mutua. La información proporcionada fue completa y las opiniones intercambiadas francas y, sin duda, útiles para ambos interlocutores, por lo que pude conocer más tarde.

La segunda reunión, en la cual sí participé, se celebró en el balneario costanero de Salinas, en la residencia particular del Alcalde de Guayaquil, a partir de las 19:00 horas del viernes 16 de enero de 1998. Febres Cordero se había manifestado dispuesto a escuchar y a conversar con Ayala Lasso, siempre que la realización del encuentro se mantuviera sin el conocimiento de la prensa, es decir, que no se hiciera pública. Sus razones eran respetables y el interés en que se llevara a cabo la entrevista no era el que se conociera de su realización sino que ésta se celebrase.

Sin duda alguna, era una demostración de responsabilidad política por parte del ex Presidente. Como líder de gran influencia en el país, su criterio sobre el tema era de suma importancia. Y más aún si consideramos que su opinión crítica sobre la controversia y sobre las propias negociaciones era públicamente conocida. Al Ministro de Relaciones Exteriores y a quienes estábamos involucrados en el proceso nos interesaba no sólo conocer su opinión de primera mano, sino que el propio ex Presidente estuviera informado de lo que acontecía, sin reserva alguna, para que sus opiniones se basaran en datos fiables y proporcionados por el propio protagonista de la negociación.

Para facilitar el viaje desde Quito y llegar a tiempo a la cita, el presidente Fabián Alarcón, quien había sido oportunamente informado por el Canciller sobre el encuentro, puso a disposición un avión Sabreliner de la Fuerza Aérea para que nos condujera a la Base Aérea de Salinas, previa escala en Guayaquil para recoger a la persona que había promovido la entrevista. A nuestra llegada, un vehículo nos esperaba para llevarnos a la residencia del ex Presidente, ubicada a orillas del mar, junto a la playa. Febres Cordero había dicho que prefería que el encuentro no fuera en Guayaquil sino en Salinas, donde de alguna manera se desconectaba del trajín de trabajo diario de la Alcaldía.

No había tenido antes la oportunidad de conocer personalmente a Febres Cordero, peor aún tratar con él. Lo había encontrado en alguna ceremonia militar meses atrás, pero nunca había tenido la ocasión de mantener una conversación. Mi primera impresión al ser recibidos por el propio ex Presidente en su residencia, y debo reconocer que de toda la velada, fue positiva. Nos condujo a la terraza que daba al mar, después de atravesar el salón de su casa, cómoda, elegante, pero sin ostentación. Nos instalamos en unos muebles de exterior en torno a una mesa con un parasol —circunstancia extraña para el anochecer— y fuimos atendidos con suma gentileza.

El diálogo se desarrolló con facilidad y cordialidad. No había duda de que estábamos ante una personalidad desbordante que dominaba la conversación y su entorno. Recuerdo que el Alcalde de Guayaquil se explayó con erudición respecto del fenómeno de El Niño que había asolado las costas del Pacífico meses atrás, sus causas y sus graves efectos sobre la economía ecuatoriana. Hizo una dramática descripción del titánico trabajo que debía hacer el país en su conjunto para recuperar y reconstruir la infraestructura

productiva que había quedado inutilizable. Se manifestó pesimista al respecto y afirmó que el tiempo le daría razón. Hizo extensivo ese pesimismo al futuro político del Ecuador como resultado de la ingobernabilidad y de la eventualidad de que accediera al poder en las elecciones venideras algún candidato que pusiera en riesgo no sólo las negociaciones de paz sino la supervivencia del país.

Gran conversador, Febres Cordero se extendió en comentar las diferentes obras que realizaba en su ciudad y las que proyectaba realizar. Su relato estuvo salpicado con anécdotas políticas y con situaciones reales que enfrentaba, en especial en la aplicación de las ordenanzas municipales. Se lamentó de la indisciplina y de la falta de vocación de servicio de varios sectores sociales, pero se lo notó entusiasmado con lo que estaba haciendo. Me dio la impresión de que, a pesar de las dificultades que enfrentaba, disfrutaba de su labor como Alcalde de Guayaquil.

Para mí esta reunión resultaba un descubrimiento. Ese político de bien ganada fama de autoritario e impulsivo, y con quien yo no tenía ninguna afinidad política, era un cordial anfitrión en su hogar. Ciertamente se expresaba con pasión, pero con una pasión que daba la impresión de ser más bien constructiva y en todo caso con un claro conocimiento y convicción de lo que decía. No puedo negar que, pese a mi aprehensión inicial, su personalidad resultaba interesante.

Después de conversar sobre temas de la realidad nacional y local, el canciller Ayala tomó la iniciativa y abordó el asunto que nos había traído a Salinas. Explicó con pormenores cómo se había llevado la negociación, las limitaciones y condicionamientos a los que nos enfrentábamos, la posición de los países garantes, las perspectivas inciertas que avistábamos, la coyuntura de ese momento, la realidad interna del país en los asuntos vinculados al proceso, todo ello con franqueza. Es decir, expuso las cosas tal como eran, sin reserva alguna. No habría cabido tenerla con una persona que había ejercido la primera magistratura del Estado. Febres Cordero escuchó con visible atención e interés las explicaciones.

Al terminar el Canciller su exposición, el líder socialcristiano agradeció por la información e hizo algunas preguntas puntuales. A continuación, expresó con convicción pero sin dureza su criterio sobre el asunto. Dijo que respetaba el trabajo profesional, delicado y bienintencionado que el Canciller, su equipo y la Delegación Negociadora venían realizando; que no dudaba de su patriotismo y de su afán de servir al país, aunque tenía dudas y escepticismo respecto del resultado del proceso. Afirmó con determinación que él nunca se había opuesto a una solución negociada de la controversia territorial, pero que a su juicio ésta no debía ser apresurada ni debía implicar renunciar a los derechos de los que el Ecuador era titular. Que había que encontrar un arreglo que se enmarcara en un contexto de dignidad frente a la historia y a la opinión pública. Recomendó tener “suma cautela”, según sus palabras.

Recordó con igual franqueza que su opinión sobre el problema limítrofe era públicamente conocida: el Ecuador había sido agredido y despojado por el Perú en 1941-42 de territorios histórica y jurídicamente ecuatorianos y que no debíamos claudicar, más aún si la campaña del Alto Cenepa había sido una victoria de las Fuerzas Armadas y del país en su conjunto. Añadió que a su edad, más de 65 años, ya no cambiaría ese criterio; que había sido educado dentro de la penosa historia de desmembraciones territoriales sufridas por el Ecuador y bajo el convencimiento de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro por haber sido impuesto por la fuerza y que, a esas alturas de su vida, esa opinión no variaría. No obstante, y con sorprendente naturalidad y honestidad, añadió que debía reconocer que sus nietos no compartían ya con la misma convicción sus ideas al respecto, que el mundo había cambiado y que las nuevas generaciones tenían otras preocupaciones y prioridades. Para terminar, Febres Cordero manifestó, sin que el Canciller siquiera se lo planteara, que sería muy cauto en sus comentarios públicos sobre la negociación por estar consciente de la delicadeza del tema, pero que tampoco renunciaba a hacer conocer públicamente su opinión si lo consideraba necesario.

Para mí fue una reunión reveladora. Sólo el hecho de que el ex Presidente social-cristiano aceptara reunirse con el Ministro me pareció positivo, la entrevista en sí y la conversación me parecieron aún más provechosas. La posición de Febres Cordero era respetable y, desde su óptica, coherente. Creo que quedó claro que no estaba dispuesto a hacer política con el tema, aunque también fue evidente que ello no significaba renunciar a sus ideas. Percibí que su criterio, en todo caso, no contribuiría a dividir a los ecuatorianos, sino más bien a unirlos en aras de la paz.

Febres Cordero representaba, qué duda cabía, una importantísima corriente de opinión y ejercía un liderazgo político con el cual había que contar. La franqueza, la fluidez del diálogo y la transparencia habían demostrado que, inclusive sin coincidir, era posible compartir preocupaciones y aportar ideas y opiniones para un mejor manejo de un tema tan trascendente y sobre todo para buscar lo mejor para un objetivo compartido: el país y su futuro.

Cerca de las 23:00 horas nos retiramos de la residencia del Alcalde de Guayaquil. Yo, con un sentimiento de satisfacción por haber cumplido con un propósito bien intencionado, al tiempo que persuadido de que ese propósito había sido comprendido y valorado por Febres Cordero. Creo que el canciller Ayala compartía ese sentimiento. Regresamos a la Base Aérea de Salinas para tomar el Sabreliner presidencial que nos llevó de vuelta a Quito, donde llegamos cerca de la medianoche.

4.5.3. Rodrigo Borja

Con el ex presidente Rodrigo Borja se realizaron varias reuniones en diferentes etapas

del proceso, todas a pedido expreso de la Cancillería o de la Delegación Negociadora. Todas ellas, así mismo, se celebraron en su despacho profesional en Quito, ubicado a la época en la avenida Amazonas y Roca.

La oficina privada de Borja, distribuida en tres ambientes, uno para la secretaria que nunca tuvo, otro utilizado como sala de sesiones y el tercero su despacho propiamente dicho, reflejaba claramente su personalidad. Esos tres ambientes, cubiertos de estanterías repletas de libros, los pocos espacios libres en la pared cargados de cuadros, de fotografías y de recuerdos de su carrera política y de su paso por el poder. Libros, revistas, periódicos y documentos desordenadamente apilados sobre su escritorio junto al cual tenía una mesa para su computadora —en la cual trabajaba en su *Enciclopedia de la política*— y su teléfono que no dejó de sonar en ninguno de esos encuentros y que el propio ex Presidente contestaba. Un sofá, una mesa baja y dos sillones completaban el sencillo mobiliario de su despacho. Todo ese entorno demostraba su apego a la cultura, a la actividad política y al derecho y también su austeridad. Sin duda, no era el típico estudio jurídico de un abogado que piensa en los clientes que debe recibir, sino un lugar de estudio, de reflexión y, por supuesto, de encuentros políticos.

Mi amistad personal por haber colaborado con él durante su gobierno y el respeto que siempre demostró Borja por el canciller Ayala Lasso, quien había sido primero su Embajador en Lima y luego su Delegado Permanente ante Naciones Unidas en Nueva York durante su mandato, facilitaron la celebración de esos encuentros y el que éstos se realizaran en un ambiente de cordialidad. Aceptó reunirse a conversar con el único pedido de que los encuentros fueran discretos y sin conocimiento de la prensa. Así ocurrió, pues lo que interesaba era mantenerlo informado y escuchar sus opiniones; no que esas entrevistas se difundieran por la prensa y pudiera hacerse uso político de ellas para hacer aparecer como si Borja estuviera a favor del proceso.

En todas las reuniones se manifestó muy interesado en conocer sobre el estado de las negociaciones, pero siempre se manifestó escéptico y crítico sobre todo respecto del manejo diplomático del gobierno del presidente Durán Ballén a quien atribuía la responsabilidad de la guerra del Alto Cenepa —que según sus propias palabras “pudo ser evitada”— y la desventajosa situación en la que él consideraba que se encontraba el Ecuador en las negociaciones. Por supuesto, traía a colación continuamente en sus conversaciones lo que él calificaba como el “gratuito” y “equivocado” reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro por parte de Durán Ballén. Del mismo modo, reiteraba su conocido argumento de que, si se hubiera insistido en la propuesta del arbitraje papal hecha durante su administración, la posición ecuatoriana en el contexto de la negociación habría sido más favorable. En suma, reiteraba en privado lo que públicamente había sostenido sobre el tema.

El ex mandatario socialdemócrata manifestó en más de una ocasión su respeto y

reconocimiento del profesionalismo con que estaba siendo manejado el proceso, subrayando la conducción ejercida por Ayala Lasso. Aunque creía que era una labor bienintencionada, sostenía que, lamentablemente, de una u otra manera, el resultado sería la “pérdida” de territorio con la demarcación de la frontera por las altas cumbres de la cordillera del Cóndor. Ese final, sostenía Borja, estaba escrito después de que Durán Ballén —según él— renunciara al arbitraje pontificio y reconociera el Protocolo de Río de Janeiro sin recibir nada a cambio. No cabía esperar otra salida, según su opinión, a pesar de que se hiciera un buen manejo diplomático. Sus consideraciones concluían con una mezcla no disimulada de desánimo y algo de indignación.

Tanto en los encuentros a solas conmigo, que fueron algunos, como en los celebrados con el Ministro de Relaciones Exteriores, Borja fue informado con lujo de detalles y sin reserva sobre la situación en que se encontraba el proceso, sus dificultades y las expectativas. Su condición de ex Jefe de Estado le hacía merecedor de toda consideración y, por supuesto, de toda confianza como para recibir información privilegiada. Era importante su opinión y su liderazgo. Había sido crítico con el proceso, pero sobre todo con la política exterior implementada por su sucesor y creo que en parte no le faltaba razón. No por ello su criterio divergente era menos respetable y necesario de tomarse en cuenta.

En una ocasión el presidente Borja recibió a parte de la Delegación Negociadora. Asistimos, entre otros, Edgar Terán, Gustavo Noboa, el coordinador Diego Stacey y yo. La intención era darle a conocer los análisis que hacía la Cancillería y los negociadores sobre la posición ecuatoriana y las fórmulas que podrían plantearse y solicitarle su opinión e información particularmente sobre los alcances de las conversaciones que él mantuviera en Cartagena y San Antonio (Texas) con Fujimori, durante los últimos meses de su administración. Se había dicho de fuentes muy confiables, como la de su propio canciller Diego Cordovez, que habían llegado inclusive a conversar, con planos sobre la mesa, acerca de alternativas de accesos territoriales para el Ecuador al Amazonas. Convenía conocer directamente de su protagonista si eso en efecto había sucedido y hasta dónde habían llegado esas aproximaciones. Esa información permitiría, hasta donde fuera posible, mantener una misma línea de pensamiento y acción, a pesar de que habían transcurrido ya casi cinco años y con una guerra de por medio. Del mismo modo, tales pormenores podían ser muy provechosos para conocer la reacción que podría tener el Presidente peruano ante eventuales planteamientos ecuatorianos y, con suerte, saber qué podría ser aceptable para el Perú. La reunión fue útil, aunque la información proporcionada ya no era aplicable en la medida en que las circunstancias y la coyuntura histórica habían cambiado sustancialmente.

A pesar de las conocidas diferencias políticas existentes entre Borja y Edgar Terán,

las conversaciones fueron muy respetuosas y amistosas. Fue grato constatar cómo podían dialogar personalidades de signo político distinto cuando estaba de por medio la búsqueda de soluciones a un problema que se encontraba por encima de criterios político-partidistas y que interesaba al conjunto del país.

El ex Presidente fue generoso en sus criterios, a pesar de que no escondía su cerrada y en algunos casos hasta despiadada crítica al manejo diplomático que siguió su sucesor. Comentó, por ejemplo, cómo en San Antonio, Texas, durante la cumbre americana sobre drogas, tuvo oportunidad de conversar nuevamente, aunque de manera informal, con Fujimori y avanzar aún más en la definición de la propuesta del arbitraje, la misma que, a su juicio, poco a poco iba abriéndose paso entre las dudas y prejuicios peruanos. Me contó que en una ocasión, al salir de una reunión de esa cumbre en la que había tratado el asunto con el presidente Fujimori, el canciller peruano Augusto Blaker Miller, también presente en la reunión, se le acercó y discretamente al oído le dijo: “¡Insista en el arbitraje presidente Borja, insista!”¹²

No cabe duda de que Borja tenía razón en muchas cosas: la posición negociadora del país se había debilitado frente al Perú entre otros motivos porque la vigencia del Protocolo había sido formalmente reconocida, aunque, al propio tiempo, no hay que desestimar, por paradójico que parezca, que sin ese reconocimiento, probablemente, no habría existido el proceso de negociación. También tenía razón en que no se había dado continuidad a una tesis —el arbitraje papal— que había llevado al Perú a reconocer la existencia del diferendo y a la necesidad de que había de resolverlo a través del diálogo.

4.5.4. Sixto Durán Ballén

A diferencia de las reuniones con los otros ex mandatarios, Sixto Durán Ballén aceptó celebrar una primera reunión con el Ministro de Relaciones Exteriores en el propio despacho del Canciller. Había dicho no tener objeción en visitar al Ministro para tratar un tema sobre el cual tenía un interés personal por razones fáciles de comprender: había liderado el país durante el conflicto del Cenepa e iniciado el proceso de paz con el Acta de Paz de Itamaraty. Por esta razón, este primer encuentro fue

¹² Esta situación anecdótica pero relevante la haría pública el presidente Borja años más tarde al incluirla en su libro de recuerdos *Recovecos de la historia*, Edit. Planeta del Ecuador, 2003. En su relato Borja detalla las circunstancias en que la conversación se produjo y la insistencia con que le hacía la sugerencia el Canciller peruano, convencido de que ésa era una opción que no había que desestimar. Probablemente Fujimori estaba tentado en profundizarla.

conocido por la opinión pública a través de los periodistas que frecuentaban la sede de la Cancillería. Esta reunión y las otras tres que siguieron fueron muy cordiales. Estas últimas se realizaron en su residencia particular ubicada en la avenida Coruña de la capital de la República. En todas ellas hubo un franco intercambio de datos y de criterios que siempre fueron provechosos para quienes estábamos implicados en esta tarea.

Conversar con el ex presidente Durán Ballén revestía particular relevancia. Durante su período presidencial de 1992 a 1996 se produjeron varios hechos que nos habían llevado a la situación en que nos encontrábamos: el deterioro de la relación con el Perú, el distanciamiento de la propuesta del arbitraje papal, la guerra del Alto Cenepa, el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, la Declaración de Paz de Itamaraty y el inicio de las negociaciones. El relato de los acontecimientos desde la perspectiva de su principal protagonista, su percepción, sus ideas y sus sugerencias podían ser de beneficio para avanzar más provechosamente en la negociación. Además, resultaba interesante conocer hasta dónde habían llegado sus conversaciones con el presidente Fujimori antes del conflicto y cuando parecía que sus relaciones personales le permitían hablar con franqueza sobre eventuales fórmulas de solución con mapas por delante. Ese conocimiento podía darnos una luz sobre la reacción que podía tener el Perú a los planteamientos reivindicatorios ecuatorianos, lo que podía ser viable y cómo convenía hacerlo. Por lo demás resultaba útil informar a Durán Ballén sobre los adelantos de la negociación, las circunstancias en que se desarrollaba y las expectativas que se tenían. Durán Ballén, conviene tener presente, era diputado del Congreso Nacional y miembro prominente de la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa Nacional.

Una de estas reuniones se realizó, al igual que con el presidente Borja, con miembros de la Delegación Negociadora. A ella asistimos, entre otros, Edgar Terán, el general (r) Marcos Gándara, el coordinador Diego Stacey y yo. El interés principal era el de conocer, sobre los mapas, las alternativas que había manejado en su momento el presidente Durán Ballén y en particular la fórmula sobre la que él llegó a hablar de una salida al Marañón-Amazonas por el río Cusu, en la zona no demarcada. Recuerdo que el ex Presidente manifestó su criterio de la conveniencia en insistir en fórmulas que fijaran como límite natural entre los dos países al río Cenepa y se buscara un acceso soberano al Marañón-Amazonas a través del Cusu. No obstante, reconoció que esta propuesta ya fue hecha en su momento a Fujimori, pero fue rechazada.

Después de la suscripción de la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997, que abrió una crisis dentro del proceso al negarse el Perú a firmar el cronograma, el Canciller mantuvo otra entrevista con el presidente Durán Ballén el 12 de enero de 1998, en su residencia. Ayala, después de ponerle al día de lo sucedido, le

explicó la complejidad de la negociación y el difícil momento por el que atravesaba. El ex Jefe de Estado reiteró la misma opinión que había hecho conocer en conversaciones anteriores, en cuanto a la alternativa antes reseñada para efectos de la delimitación fronteriza, aunque reconoció que la juventud ecuatoriana pensaba de manera más pragmática, por lo que inclusive cabría pensar si resultaba conveniente insistir en fórmulas de ese tipo. Además, se ofreció a hacer cualquier gestión personal ante autoridades o personalidades extranjeras sobre las cuales él pudiera tener alguna influencia, en especial, en Washington, donde había vivido varios años y donde tenía muchos conocidos, a fin de sensibilizarles respecto de la posición ecuatoriana. Los aportes de Durán Ballén fueron orientadores respecto de hasta dónde, en la práctica, se había llegado y hasta dónde él creía que podía llegarse.

4.5.5. Con otros líderes políticos:

Jamil Mahuad, Freddy Ehlers, Jaime Nebot y Álvaro Noboa

Por la misma razón que había dialogado con los ex presidentes, y sobre todo en la medida en que se acercaban las elecciones presidenciales de 1998, el canciller Ayala estimó indispensable también mantener contactos con varios líderes políticos que aún sin ser candidatos formales eran personalidades de influencia y podían llegar a serlo. Identificamos, entre tales personalidades, al alcalde de Quito Jamil Mahuad, al ex candidato presidencial Freddy Ehlers, al diputado socialcristiano Jaime Nebot.

Freddy Ehlers había tenido una fulgurante presencia en el ámbito político electoral desde su participación en las elecciones presidenciales de 1996. Tras una destacada trayectoria por más de veinte años como periodista audiovisual, principalmente abordando temas de interés social, cultural, medioambiental y de denuncia, Ehlers se había hecho conocer por la opinión pública a través de la televisión. Su vocación de servicio social, su nunca desmentida simpatía política de izquierdas y su cercanía a movimientos sociales que le motivaron y estimularon insistentemente, llevaron a que presente sorpresivamente su candidatura a la primera magistratura, encabezando una coalición de agrupaciones que incluía desde jóvenes profesionales e intelectuales progresistas hasta organizaciones de indígenas y movimientos sindicales.

El hecho de ser un personaje público, conocido por su presencia a través de la televisión, le permitió tener un alto grado de aceptación popular. Era, pues, importante tener en cuenta su opinión e igualmente relevante mantenerlo informado. Más aún si sus expectativas electorales eran favorables y que éstas, no había que descartar, podían llevarle a ocupar la más alta responsabilidad del Estado.

Varias fueron las conversaciones que mantuve con Ehlers en el curso del proceso, siempre con el conocimiento y la autorización del Ministro de Relaciones Exteriores. En un par de ocasiones, el Canciller dialogó personalmente con él, en las cuales estuve presente. Por mi parte, sostuve reuniones en su oficina, la productora de televisión que él mismo dirigía, ubicada a la época en el edificio de Teleamazonas en Quito, en mi residencia y en otros lugares. El periodista-político siempre mantuvo una posición constructiva. Se manifestó interesado de manera permanente en saber cómo se desarrollaban las negociaciones y dispuesto a aportar ideas y comentarios.

Ehlers fue siempre un convencido de la unidad de los países andinos —había trabajado en un programa de televisión andina, promovido por la Junta del Acuerdo de Cartagena con sede en Lima— y un promotor entusiasta de la amistad entre los pueblos de la subregión. Las conversaciones fueron francas. Recuerdo la importancia que asignaba a la necesidad de manejar con transparencia el proceso y de mantener debidamente informada a la opinión pública sobre el curso de las negociaciones. Ello quizá por su condición de periodista y por su convicción de que era necesaria la participación ciudadana, tanto en el proceso como en la aceptación de su desenlace.

En todo caso, debo reconocer que Ehlers no era muy optimista sobre los resultados que podrían alcanzarse. Conocía muy bien la realidad peruana, su potencial bélico, la intransigencia que caracterizaba a sus fuerzas armadas y a su diplomacia y la percepción que sobre la controversia tenía su pueblo. Había vivido varios años en el Perú y estaba casado con una dama peruana perteneciente a una influyente familia limeña, hija de un destacado diplomático que, a su vez, se había desempeñado como embajador del Perú en Quito, Jorge Morelli Pando. Tenía, pues, por su condición de activo periodista, de político comprometido y de sus circunstancias personales, un amplio conocimiento de las circunstancias complejas en que se desarrollaba el proceso, pero no por ello dejaba de alentarle y de interesarse en él.

Otra figura pública que había adquirido destacada notoriedad política en esa época por su trabajo en la Alcaldía de Quito, por su influencia —casi podría decirse indiscutido liderazgo dado el alejamiento de su histórico fundador Osvaldo Hurtado— en su partido político la Democracia Popular y por su rol protagónico en la sublevación que terminó con el gobierno de Abdalá Bucaram, era Jamil Mahuad. Así mismo resultaba necesario mantenerlo al corriente de los acontecimientos y auscultar sus opiniones sobre las negociaciones, más aún si su nombre comenzaba a circular como candidato a la Presidencia de la República, a pesar del grave quebranto sufrido por su salud que hacía dudar de su postulación. Su imagen y figura habían crecido de manera significativa y su criterio pesaba considerablemente en amplios sectores políticos y de la opinión pública.

Acompañé al canciller Ayala Lasso a la primera reunión que se desarrolló en la propia Alcaldía. La tónica fue amistosa y el Alcalde recibió la información sobre las relaciones ecuatoriano-peruanas con mucho interés. Hizo varias preguntas concretas y manifestó su preocupación y también su respaldo a lo que el gobierno nacional venía haciendo en esta materia. Debo reconocer que la entrevista incluyó otros temas, como la colaboración de la Cancillería en proyectos del Municipio que aspiraba contar con cooperación internacional. Hago esta mención de los otros asuntos tratados, porque tengo la impresión de que a la fecha de este encuentro Mahuad no tenía aún una decisión tomada respecto a su participación en la contienda electoral para elegir Presidente. Por ello, quizás, si bien como líder político le interesaba el tema territorial, no dejaba de aprovechar la oportunidad para tratar con el Canciller otros relacionados con su función como Alcalde.

Con el influyente diputado socialcristiano Jaime Nebot, jefe del principal grupo parlamentario y, junto con León Febres Cordero, líder del más importante partido político del país, se hicieron varias aproximaciones formales y a través de terceras personas, pero no fue posible concretar una entrevista. Nebot era uno de los nombres que más se barajaban como candidato y que más posibilidades tenía para acceder a la Presidencia de la República cuyas elecciones se aproximaban. Resultaba de enorme utilidad conocer su criterio, en un ambiente de reserva, si así él lo deseaba, para orientar la labor diplomática. Igualmente era importante que él conociera el avance de las negociaciones en la eventualidad de que llegara al poder. Jaime Nebot, en todo caso, había hecho pública su posición sobre el tema en el sentido de que cualquiera que fuera el resultado de las negociaciones éste había que someterlo a referéndum para su aprobación directa del pueblo. Pero nunca pudo concretarse un encuentro.

Una situación particular se dio después de conocerse el resultado de la primera vuelta electoral, celebrada el 31 de mayo del 98, con el candidato Álvaro Noboa, quien obtuvo el segundo lugar y, por tanto, el derecho a competir en la segunda vuelta con el triunfador Jamil Mahuad y con quien la Cancillería no había tomado contacto. Varios, aunque siempre vanos, fueron los intentos por conversar con Noboa. Hice personalmente gestiones con sus asistentes y con personas cercanas al candidato para concretar una reunión con el Ministro de Relaciones Exteriores, pero no tuvimos éxito. No se pudo concertar el encuentro por razones que no alcancé a comprender. Siempre había una excusa o no era posible llegar al candidato finalista.

En el caso de Álvaro Noboa, resultaba aún más apremiante la necesidad del contacto, pues como candidato no había hecho pronunciamientos públicos claros, sino simples generalidades sobre la divergencia territorial y nada acerca de lo que haría si llegara a la Jefatura de Estado respecto del proceso de Brasilia. Esta indefinición

preocupaba por supuesto a la Cancillería e igualmente al Perú y a los países garantes, los cuales no sabían a qué atenerse en el caso de que resultara elegido. Era extraño y hasta irresponsable que una persona que podía en pocas semanas dirigir el Estado no tuviera interés —ni siquiera curiosidad— por la situación de un problema acuñante y trascendental para el país y que debía resolverse durante su eventual administración.

5. Rol de los medios de comunicación del Ecuador y el Perú

Hubo también, hay que subrayarlo por el valor que tienen, manifestaciones bilaterales conjuntas y espontáneas entre sectores de la sociedad civil del Ecuador y del Perú. Se produjeron encuentros y declaraciones de intelectuales, sindicalistas, ambientalistas, periodistas, mujeres, indígenas, entre otros, durante varios momentos del proceso, de respaldo a la paz y a la necesidad de crear un ambiente de comprensión y tolerancia mutua.

Probablemente uno de los más significativos y, por ello, me detengo en su análisis, fue el relativo a la comunicación, esto es, al entendimiento voluntario y sin ninguna injerencia gubernamental al que llegaron los medios de comunicación serios de los dos países para dar un tratamiento desapasionado, objetivo y confiable de la información relativa a la relación bilateral y en particular a la negociación de paz. El contenido y la forma de llegar con la información y la opinión al público eran esenciales en un proceso tan sensible. Así fue cómo, por iniciativa de representantes de diarios ecuatorianos, se reunieron periodistas de medios de comunicación del Ecuador y el Perú para discutir y formalizar lo que se denominaría *Cartilla de Prensa por la Paz y Transparencia Informativa*.

En ese documento, que es un ejemplo de ética periodística, los periodistas de ambos países se comprometieron a dar un manejo responsable a los temas concernientes a las relaciones ecuatoriano-peruanas y al proceso de Brasilia. En la cartilla los dirigentes de los principales medios de los dos países, después de evocar el concepto de cultura de paz promovido por la Unesco, coincidieron en declarar que ese “objetivo sólo se puede alcanzar con información libre, veraz y confiable”; advirtieron sobre el peligro de que se divulgara información tendenciosa, inexacta y provocadora; asumieron “la responsabilidad de orientar a sus lectores mediante la difusión de información confiable, sin permitir la manipulación de las diferencias entre los dos países” y recordaron que si existían normas de procedimiento en el campo militar para evitar incidentes en la frontera, con mayor razón deberían existir reglas de comportamiento entre

los medios de comunicación del Ecuador y el Perú para promover lazos de amistad y entendimiento.¹³

La ética y vocación de paz que trasluce la cartilla deben ser valoradas, pues proviene de un sector clave en cualquier proceso en el que están arraigados con fuerza sentimientos e intereses de pueblos enteros, como es el caso del Ecuador y el Perú, en torno a la divergencia de límites, cuya sensibilidad puede ser manipulada. Su publicación trazaba el camino por el cual las opiniones públicas de los dos países estaban dispuestas a recorrer, camino que no era sino el de la búsqueda de la paz.

Este documento resultó ser particularmente valioso para el Ecuador no sólo por el contenido, de por sí relevante, sino porque había un reconocimiento implícito de las limitaciones que, desde el poder político, podían venir en materia de información en especial del lado peruano. Ese compromiso compartido y público de objetividad constituía un respaldo a los medios independientes del Perú que bien necesitados estaban dadas las condiciones en que desarrollaban su actividad. Por el contrario, los medios de comunicación ecuatorianos habían tenido, por parte del gobierno, todos lo reconocían, no solamente una absoluta libertad de expresión, sino inclusive información transparente y hasta privilegiada sobre el proceso, que supieron manejar con responsabilidad dada la moratoria vigente. Por el contrario y es preciso recordar que, en el Perú, se habían dado graves episodios en los cuales esa libertad de prensa fue abiertamente coartada y existía una no disimulada manipulación informativa por parte de algunos órganos de opinión amarillistas y dependientes de ciertos sectores del poder.

¹³ Bajo los denominados "Fundamentos", los suscriptores de la cartilla se comprometieron a respetar las siguientes "normas de comportamiento" general: "1. Contribuir a una solución definitiva (de la divergencia ecuatoriano-peruana) que permita la integración de nuestros pueblos y evite la dilapidación de recursos en armamento. 2. Consolidar un marco de transparencia y libertad informativa en las relaciones de los dos países. 3. Evitar informaciones que sean la apología de la violencia, el conflicto o la guerra. 4. Publicar información que contribuya al mutuo conocimiento de nuestros pueblos y fomente la aceptación y colaboración entre ellos. 5. Promover el intercambio de periodistas, así como de noticias, artículos de opinión y análisis. 6. Facilitar el acceso a la información a los periodistas de otro país, con las salvedades de rigor por razones de seguridad. 7. Informar fidedignamente y ser mesurados en el uso del lenguaje dentro del natural derecho de cada medio a determinar su línea editorial. 8. Continuar los encuentros de representantes de medios de comunicación peruanos y ecuatorianos intercalando las sedes. 9. Resaltar los esfuerzos de acercamiento generados por distintos estamentos de los dos países". De manera especial, cuando se produjeran situaciones de particular tensión bilateral, los responsables de los medios asumieron el compromiso de: "1. Incrementar la comunicación con los periodistas del otro país. 2. Contrastar fuentes de las dos naciones buscando la mayor objetividad posible. 3. Procesar cuidadosamente las informaciones oficiales o no, que puedan provocar o estimular conflictos. El documento estaba suscrito por los máximos responsables de los más prestigiosos periódicos de los dos países: Guadalupe Mantilla (*El Comercio* de Quito), Alejandro Miró Quesada (*El Comercio* de Lima), Alfredo Negrete (*El Universo* de Guayaquil), Jaime de Althaus y Jorge Motelli (*Expreso* de Lima), Benjamín Ortiz (*Hoy* de Quito), Gustavo Mohme (*La República* de Lima), Nicanor Merchán (*El Mercurio* de Cuenca), Manuel Romero (*Gestión* de Lima), Enrique Macías (*El Telégrafo* de Guayaquil), Marco Zileri (*Revista Caretas* de Lima) y Francisco Vivanco (*La Hora* de Quito).

De mi experiencia, puedo dar testimonio de la responsabilidad con que la prensa ecuatoriana actuó y condujo su labor durante este período. Hizo críticas, reconoció cualidades, orientó en ciertos temas, guardó reserva cuando consideró que iba en el interés del país, cuestionó posiciones, investigó; en fin, actuó como debe actuar una prensa responsable, sin condicionamientos, libre y patriota. Buena parte de la responsabilidad de que el proceso haya llegado a su fin —tengo esa certeza— corresponde a los medios de comunicación en el Ecuador por su ejemplar comportamiento.

6. Conformación y aporte del Grupo de análisis y reflexión

Aunque signifique adelantarme a los acontecimientos, pues lo que comentaré a continuación se realizó cuando habían culminado ya los trabajos a nivel de delegaciones, esto es, las llamadas Rondas de Negociación de Brasilia, creo oportuno hacer público y comentar una iniciativa interesante y enriquecedora que bajo mi responsabilidad y con el respaldo del canciller Ayala Lasso llevó adelante el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre mayo y junio de 1998.

Los contactos y reuniones que se habían celebrado de acuerdo con el calendario elaborado por la Cancillería y, conforme a las circunstancias con diversos sectores sociales, habían permitido percibir el ambiente existente en el país respecto de la negociación de una manera empírica o poco científica. Dada la vigencia de la moratoria, los encuentros se habían realizado necesariamente con las élites dirigentes, si bien lo más amplias posible, al final fueron con los representantes de dichos sectores y no con sus representados propiamente dichos.

Llegó un momento en que creí indispensable que dispusiéramos de un conocimiento más científico —si cabe la expresión— y probablemente más objetivo sobre el sentimiento de la ciudadanía respecto de lo que estábamos haciendo en el ámbito de la opinión pública y qué percepción se tenía en ella del proceso. Era necesario y oportuno contar con encuestas sistemáticas y periódicas, técnicamente realizadas y evaluadas para saber con mayor certeza en qué terreno pisábamos, teniendo en cuenta la cercanía de un desenlace dado el avance de la negociación y la próxima culminación del gobierno del presidente Alarcón.

Con el propósito de subsanar este vacío, propuse al canciller Ayala la conformación de un equipo de trabajo bajo mi responsabilidad, compuesto por funcionarios de la Subsecretaría de Soberanía Nacional, Rafael Paredes y Gabriela Troya, y un grupo de analistas políticos y sociales de fuera de la Cancillería, junto con un experto en elaboración y análisis de encuestas. El Canciller aprobó la idea y de inmediato se conformó

este grupo que debía trabajar de manera reservada e, inevitablemente, por limitaciones presupuestarias, voluntaria, esto es, sin remuneración.

Luego de consideraciones como formación profesional, capacidad, confianza, representatividad, el grupo quedó integrado por el sociólogo Felipe Burbano de Lara, los científicos sociales Gonzalo Ortiz y Simón Pachano, el periodista Xavier Lasso, el encuestador y analista político Blasco Peñaherrera Solah y el comunicador Enrique Proaño. Invité a participar también al conocido analista político guayaquileño Alfredo Negrete quien, a pesar de no participar personalmente en las reuniones, mantuvo contacto telefónico frecuente conmigo para expresar su criterio y percepción del tema. Su aporte, como el de todos los componentes del grupo, fue ciertamente útil y esclarecedor.

Todos aceptaron mi requerimiento y ofrecieron su concurso patriótico y desinteresado. Mantuvimos varias reuniones de trabajo en el Ministerio de Relaciones Exteriores en las que fueron informados en detalle y con total transparencia sobre el curso de la negociación y acerca de lo que la Cancillería esperaba de su labor: opiniones, críticas, análisis y sugerencias.

Por lo demás, la intención era contar con información fiable y técnicamente recopilada a través de encuestas de opinión, para orientar mejor la gestión negociadora y elaborar una campaña de comunicación frente a la nación. Resultaba, a mi juicio, esencial el análisis del proceso por parte de profesionales capaces, en sintonía con la situación del país, observadores objetivos con ópticas diversas y que, a diferencia de los diplomáticos vinculados al proceso, no estuvieran “contaminados” —como yo mismo calificaba a quienes habíamos trabajado desde dentro del proceso en calidad de protagonistas— con los prejuicios resultantes de los avatares, tensiones y subjetivismos de quienes llevábamos más de dos años en la negociación.

Para empezar, contábamos con la eficiente y desinteresada colaboración de Blasco Peñaherrera Solah y su empresa Market para la realización de las encuestas. Había tenido la gentileza de poner a disposición de este “grupo de análisis y reflexión” —como yo lo denominaba— la infraestructura de recolección y evaluación de datos de que disponía su empresa. El equipo de Soberanía Nacional de la Cancillería, con Rafael Paredes a la cabeza, identificó los temas de interés que serían transformados técnicamente en preguntas para ser corridas en el campo. Los demás miembros del grupo analizarían el resultado de las encuestas, sugerirían acciones a tomar en función de ese estudio y propondrían, con Enrique Proaño como diseñador y responsable, una campaña de comunicación pública.

De este grupo asesor salieron ideas y recomendaciones de mucho provecho para quienes trabajábamos en el proceso. La evaluación general elaborada por sus miembros, a partir de las preguntas incluidas en las encuestas, dio como resultado que el tema estaba

siendo adecuadamente manejado de cara a la ciudadanía, aunque se hicieron varias sugerencias, todas ellas valiosas.

Entre los aspectos positivos se pudo constatar lo siguiente:

- Que la opinión pública no percibía al Ecuador como un país derrotado y que tampoco sentía o apreciaba que en la negociación diplomática estuviese siendo derrotado.
- Que el Ministerio de Relaciones Exteriores y los encargados de la negociación tenían una buena imagen ante la opinión pública, debido a la percepción de continuidad, responsabilidad y profesionalismo con que se estaba manejando el proceso.
- Que la opinión pública ansiaba y valoraba la paz y que esperaba de los responsables políticos que llegaran a un acuerdo para alcanzarla.

Entre los negativos se identificaron los siguientes:

- Que la información a nivel ciudadano en términos generales era limitada (esta percepción era previsible debido a la aplicación de la moratoria; la Cancillería había informado de manera reservada solamente a los dirigentes de la sociedad civil organizada).
- Aparte de la escasa información sobre el proceso, había un desconocimiento sobre la propia controversia, sobre la validez, nulidad o vigencia del Protocolo del Río de Janeiro.
- Que el nivel de conocimiento e información era variable en función del grado de educación, de la región y de la orientación política del ciudadano.

Constructivas y novedosas fueron las opiniones que se emitieron en el seno del grupo. Se trataba de profesionales competentes en sus respectivos campos y, sobre todo, bienintencionados. Su aporte fue enormemente alentador y sugestivo. Se convino en la necesidad de estimular y reforzar los consensos nacionales respecto de la paz, el desarrollo y los beneficios que traería una convivencia armónica con el Perú.

Lamentablemente, la época de convulsión electoral en que hizo sus reflexiones este grupo ad hoc impidió que se tomaran ciertas acciones concretas y sistematizadas, que fueron diseñadas al menos en una fase preliminar, sobre todo a través de una campaña didáctica de comunicación e información. Tampoco hubo la continuidad deseable por las mismas contingencias políticas internas, pero las orientaciones dadas por el grupo y por cada uno de sus integrantes fueron de suma utilidad para quienes trabajábamos en el proceso en sus diferentes áreas.

Me he adelantado a los acontecimientos al relatar y comentar las variadas iniciativas tomadas por la Cancillería en el curso de la negociación y en algunos casos antes de que ésta comenzara. La intención al hacerlo ha sido que el lector conozca cómo se manejó, con qué amplitud y con qué criterios la información sobre el proceso y las opiniones que se recibían de diferentes sectores y personalidades.

Tengo el pleno convencimiento de que este esfuerzo fue clave para el desenlace de la negociación y así lo reconocen todos los comentaristas, incluyendo extranjeros, cuando hablan, como es el caso, por ejemplo, del profesor estadounidense David Scott Palmer de que “el Ecuador adoptó desde las primeras negociaciones con el Perú una estrategia (...) de consultar con los actores domésticos claves en cada etapa del proceso”, para que conocieran de manera abierta lo que se hacía y para, así mismo, recibir comentarios y críticas desde otros sectores de la sociedad.

CAPÍTULO 2

PRIMERA FASE DEL PROCESO DE BRASILIA: SUSTANCIACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. Primera Ronda de Negociaciones (16-18 de abril de 1997)

1.1. Antecedentes de la Primera Ronda de Brasilia

Los días previos a la inauguración de las negociaciones de Brasilia se desataron en el Perú comentarios de fuentes oficiales y de prensa que parecían tener el propósito de limitar el alcance de estas “conversaciones sustantivas”, término utilizado permanentemente por la Cancillería peruana, con el fin de intentar debilitar su trascendencia y evitar —aunque inútilmente— que éstas se considerasen como “negociaciones”. El más significativo fue uno formulado al diario *Expreso* de Lima, vísperas de su viaje a Brasilia, por el propio canciller encargado del Perú, Jorge González Izquierdo, quien, siguiendo la línea dura de Torre Tagle, expuso las ideas maestras que guiarían la posición peruana en la capital brasileña.

En su declaración a la prensa de su país, González Izquierdo afirmó en síntesis lo siguiente:

- En Brasilia, el Perú “no negociará tema alguno con el Ecuador, toda vez que la etapa política de negociación concluyó en 1942 con la suscripción y ratificación por los congresos de ambos países del Protocolo de Río de Janeiro”.
- Las “conversaciones” de Brasilia eran de carácter meramente técnico-jurídico y en ellas se resolverán los *impases* subsistentes “para la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios”.
- “El Perú no tiene litigios territoriales con ninguno de sus países vecinos”.
- Las conversaciones de Brasilia “tienen por finalidad el registro de los acuerdos y de los puntos que discrepamos”, y nada más.
- Los países garantes tienen como único papel el “establecido en los artículos 5, 7 y 9 del Protocolo de Río”, sin ninguna alusión a los acuerdos emanados de la Declaración de Paz de Itamaraty y en particular el de Santiago.

No debía llamar la atención el radicalismo de esa posición. El Perú estaba fijando una línea de acción diplomática y de negociación no sólo frente al Ecuador y a los garantes, sino de cara a su propia opinión pública. La Cancillería ecuatoriana se encontraba debidamente informada, por su Embajada en Lima, acerca de esta actitud que, si bien estaba clara en su intencionalidad, no era alentadora frente a la opinión pública del Ecuador,

teniendo en cuenta que estaban por iniciarse verdaderas negociaciones que se suponía debían llevar a los dos países a una solución negociada de la controversia. La diplomacia ecuatoriana debía así mismo cuidar y tener presente —como en efecto lo hizo— su propia opinión pública que todavía miraba con recelo y desconfianza la negociación. Como era previsible, estas declaraciones del Jefe de la diplomacia peruana y otras de destacados comentaristas peruanos generaron inquietud en el Ecuador. Las negociaciones no comenzaban con buen pie, el ambiente no era el mejor.

En el Ecuador, por el contrario, los medios fueron bastante más cautos, aunque no por ello se manifestaron menos preocupados y desconfiados. Saludaron como positivo el comienzo del proceso, pero era mayor el escepticismo que el entusiasmo.

La delegación ecuatoriana, encabezada por el propio canciller Ayala Lasso, quien asistiría a las conversaciones previas y a la reunión inaugural, salió desde Quito con destino a Brasilia el 12 de abril de 1997. El vuelo a Brasilia con escalas en Bogotá y São Paulo, resultó largo y tedioso. Llegamos a la capital económica de Brasil a las 6:00 horas del día siguiente y, tras una larga espera, abordamos un vuelo doméstico de Varig con destino a la capital federal sobre un ocre manto de polución que de manera impresionante cobijaba a São Paulo. A la hora prevista, en la mañana del mismo día, la delegación ecuatoriana arribó al aeropuerto de Brasilia, donde fue recibida por el embajador del Ecuador César Valdivieso, junto con un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño.

El ministro Ayala Lasso y el presidente de la Delegación Negociadora Edgar Terán iniciaron en la tarde de ese mismo día una serie de encuentros con autoridades brasileñas y de los países garantes para actualizar informaciones sobre la posición peruana y precisar las inquietudes ecuatorianas de cara al inicio del proceso. Estas preocupaciones estaban referidas no solamente a lo que podría considerarse formal —como las reglas de procedimiento de las negociaciones y el orden de los *impases* que aún no había sido acordado—, sino especialmente al fondo de las negociaciones, al ánimo con el que venían las partes a transar sobre una controversia que afectaba profundamente al Ecuador.

Ayala Lasso se reunió en primer lugar con el alto funcionario estadounidense Luigi Einaudi y a continuación con el vicescanciller brasileño Sebastião do Rego Barros, en su calidad de Ministro encargado, por ausencia del titular que tenía previsto su retorno al siguiente día procedente de Helsinki. A ambos funcionarios, por separado, les expresó la voluntad de negociación con que llegaba el Ecuador y el ánimo positivo con que acudía a la cita. Por supuesto, reiteró que esperaba que pudiera alcanzarse una solución “global, definitiva, digna y realista” —estos cuatro conceptos se repetirían permanentemente, por disposición del propio ministro Ayala Lasso, para describir la posición ecuatoriana sobre la fórmula de solución— y que ningún arreglo que no tome en cuenta la dignidad del Ecuador será viable. Hizo votos por que la delegación peruana hubiera

llegado con esa misma voluntad. Por los demás, manifestó una vez más el reconocimiento a la labor de los garantes por la eficaz ayuda que venían ofreciendo desde el inicio del proceso.

En las primeras reuniones informales, se tocó el tema del orden en que serían abordados los *impases*. Hasta ese momento, como he señalado, no había un acuerdo sobre el asunto, pues un principio de compromiso en el orden de su tratamiento, al que habían llegado los cancilleres Leoro y Tudela semanas atrás, había sido desconocido por el Perú. No obstante, Ayala Lasso, al asumir la cartera de Relaciones Exteriores, se había manifestado más flexible por considerar —creo que acertadamente— que se trataba de un asunto formal y no de fondo. Había dicho que, en todo caso, “el Ecuador estaba preparado para tratar cualquiera de los *impases* en el orden que se estableciera”. Si bien los garantes conocían de esta posición más abierta del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, les inquietaba hasta el final que ese acuerdo no se formalizara y que pudiera llevar a un estancamiento del proceso inclusive antes de comenzar.

Durante estas conversaciones preliminares se pudo conocer, al decir del embajador Einaudi, que los garantes estaban seriamente empeñados en ayudar al progreso del proceso de negociación, aunque reconoció que existía —ya desde esa fecha— cierta “fatiga” en algunos de ellos. Recalcó en la necesidad de un mayor acercamiento entre las partes y la necesidad de que hubiera una definición más precisa del funcionamiento y del engranaje entre los diferentes niveles de la negociación: delegaciones, altos funcionarios, comisión de seguimiento y técnicos. Por lo demás, Einaudi confirmó que en julio próximo se retiraría de su función para integrarse al Interamerican Dialogue, un “think tank” dedicado a promover estudios sobre las relaciones de Estados Unidos con sus vecinos de la región, de inspiración demócrata. Esta información también debía considerarse como una tímida presión sobre las partes para que se esforzaran en buscar una pronta salida a la negociación, pues él pronto dejaría su función.

En Brasilia los preparativos para el comienzo formal de las negociaciones seguían con celeridad, tanto dentro de la delegación ecuatoriana como en relación con la contraparte, a través de los delegados de los garantes, que traían y llevaban propuestas sobre los temas pendientes de resolver antes de comenzar: el orden de los *impases* y las reglas de procedimiento interno que se aplicarían en la negociación.

En ese contexto de expectativa y urgencia, la tarde del mismo 14 de abril se celebró una reunión en la sede ecuatoriana entre los altos funcionarios de los garantes y el ministro de Relaciones Exteriores Ayala Lasso, acompañado de la Delegación Negociadora. A las 18:30 horas llegaron al Hotel Nacional los representantes de Argentina, Alfredo Chiardía; Brasil, Sebastião do Rego Barros; de Chile, Fabio Vío, y de Estados Unidos, Luigi Einaudi para proponer formalmente un orden para el conocimiento de los *impases* elaborado por ellos (1º Cortes de ríos; 2º Lagartococha; 3º Zarumilla; 4º Cusumaza-Bumbuiza;

5° Cunhuime Sur, y 6° Inejecutabilidad y acceso al Amazonas) y un proyecto consolidado de las reglas de procedimiento. El Canciller, de acuerdo con lo que ya había advertido, en principio, expresó su conformidad a la propuesta de prelación, aunque ofreció una respuesta definitiva al día siguiente temprano, luego de consultar con su delegación y sus asesores. Lo propio se comprometió a hacer con el documento contentivo de las reglas de procedimiento.

Efectivamente, luego de analizar la propuesta con la Delegación Negociadora y demás asesores, a la mañana siguiente, el Canciller comunicó la aceptación ecuatoriana al planteamiento de prelación en el tratamiento de los *impases* y propuso algunas sugerencias para mejorar el texto del proyecto de las normas de procedimiento, con la seguridad de que no impedirían llegar a un acuerdo con la delegación peruana.

Ese 15 de abril, día del comienzo formal de las “conversaciones sustantivas” de Brasilia, fue muy movido. Antes de la ceremonia protocolaria, prevista para las 18:00 horas, se sucedieron varias e importantes actividades. Puede resultar de interés relatar lo acontecido ese día para conocer el ambiente y las circunstancias en que dio inicio el proceso.

Después de una reunión de coordinación de la delegación ecuatoriana con los asesores, hubo un almuerzo al que asistieron los dos cancilleres, las delegaciones de las partes y los altos funcionarios y miembros de la Comisión de Seguimiento de los garantes. Esta reunión social fue el primer contacto personal directo de los representantes ecuatorianos y peruanos. La recíproca expectativa era sensible. La relación personal previa —hasta podría decirse amistad— entre algunos de los miembros de una y otra delegación facilitó para que el encuentro se desarrollase dentro de un ambiente distendido. Por ejemplo, el embajador Alfonso Arias, presidente de la delegación peruana era un viejo amigo de los embajadores Luis Valencia (habían sido colegas en las diferentes etapas de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en la cual los dos países mantenían prácticamente las mismas tesis), Gustavo Ruales, Alfredo Luna (ambos ex embajadores del Ecuador en el Perú) y del propio canciller Ayala, quien así mismo había sido Jefe de la misión diplomática en Lima. Por otro lado, algunos representantes de los garantes, como el embajador brasileño Saa Benevides, ex embajador en Quito, habían servido como diplomáticos en el Ecuador, lo que facilitó la comunicación con los delegados ecuatorianos.

Cabe hacer hincapié en que los encuentros en pasillos o las reuniones informales o sociales son tanto o más importantes que las negociaciones formales. En ellos se intercambian opiniones con libertad, no hay compromisos a la hora de dar ideas, de relatar situaciones y proporcionar datos que explican posiciones y describen intereses que no podrían plantearse en las reuniones. Se conoce con mayor transparencia a las personas que están detrás de las posiciones contrapuestas y la mejor manera de manejar las situaciones divergentes.

Muchos fueron los encuentros de este tipo que se dieron durante el proceso y no hay duda de que fueron de utilidad para comprendernos mejor y poder progresar.

En un aparte del almuerzo, el ministro Ayala Lasso recibió información de los garantes acerca de la posición del Perú respecto del documento de reglas de procedimiento y sobre el orden de los *impases*: ambos temas habían sido aceptados. Esta notificación despejaba la posibilidad de un empantanamiento que habría podido ser premeditado al comienzo mismo de las negociaciones, lo cual habría sido un pésimo mensaje a la opinión pública internacional que esperaba con expectativa el pronto lanzamiento de las negociaciones que se había dilatado ya desde hace meses por diferentes razones.

1.2. Sesión inaugural de la Primera Ronda de Brasilia

El 15 de abril de 1997, a las 18:00 horas, dio comienzo el acto formal de inauguración de las negociaciones de Brasilia entre el Ecuador y el Perú. A él asistieron las delegaciones de las partes y de los garantes y un numeroso grupo de invitados especiales —fundamentalmente diplomáticos latinoamericanos, autoridades brasileñas y periodistas—. En la ceremonia intervinieron los cancilleres de Brasil, como coordinador de la garantía, el Ecuador y el Perú.

Con una tónica conciliadora y de aliento para las partes, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luiz Felipe Lampreia, en su discurso de apertura expuso las siguientes ideas:

- Brasil se consideraba orgulloso anfitrión de este proceso de “conversaciones sustantivas”. América entera necesitaba esta manifestación de buena voluntad, de confianza y de razón.
- La reunión que se inauguraba abría una nueva etapa histórica que buscaba la reconciliación plena y la paz duradera entre dos naciones hermanas y vecinas.
- Las “conversaciones” entre el Ecuador y el Perú eran la demostración inequívoca de la vocación al diálogo franco y abierto que tenían los dos países para resolver sus diferencias.
- Por primera vez en medio siglo los dos países emprendían un diálogo directo sobre aspectos sustantivos de su secular litigio para detener una espiral de fuerza y, por el contrario, encaminar las diferencias, naturales en las relaciones entre estados, dentro de los límites dictados por los valores de paz, convivencia y democracia, que asociaban al Ecuador y al Perú.
- La intervención de los países garantes era una responsabilidad producto de la confianza depositada conjuntamente en ellos por el Ecuador y el Perú y un desafío para fomentar las condiciones para preservar la paz y la seguridad en la región.

- Paz, estabilidad democrática, seguridad e integración eran los requisitos del mundo contemporáneo. No existe paz sin confianza, ni seguridad sin responsabilidad.
- En las negociaciones las concesiones mutuas son necesarias y son una conquista de la razón.

Por su parte, el Canciller ecuatoriano hizo hincapié, con ánimo constructivo pero con no menor determinación, entre otros, en los siguientes conceptos:

- El Ecuador desea vivir en paz e inaugurar con el Perú una nueva relación de vecindad rica y fructífera, para lo cual llamó a ese país a unir esfuerzos con el objeto de construir una paz permanente entre los dos pueblos y convertirles así en socios dinámicos de su desarrollo.
- La confianza que abriga el Ecuador en las posibilidades que tiene el proceso negociador en curso, pese a que no se han cumplido algunos pasos previstos para restablecer el clima bilateral de distensión, circunstancia que fue oportunamente transmitida a los países garantes.
- La confianza en la dinámica y positiva gestión de apoyo de los garantes para la conciliación y armonización de intereses entre el Ecuador y el Perú.
- La posición del Ecuador responde a una política de Estado y, en consecuencia, trasciende la temporalidad de cualquier gobierno y refleja el apego permanente del conjunto del pueblo ecuatoriano a la paz.
- La necesidad de que la confianza entre las partes se fortifique para que, junto con la razón, la justicia y un mutuo ánimo de conciliación, los esfuerzos de la negociación culminen en un arreglo que sea ejemplo de solución pacífica de controversias y no del resultado del uso o la amenaza del uso de la fuerza.
- La importancia que atribuye el Ecuador a los encuentros entre amplios sectores sociales de los dos países para encarar de manera conjunta los retos del desarrollo humano sostenible.
- La buena fe con que el Ecuador asiste a las negociaciones, la misma que espera también anime al Perú, lo cual facilitará un acuerdo justo y honorable para esta disputa que tanto daño ha causado a ambas partes. Una solución así será mutuamente aceptable y definitiva.

Para terminar la ceremonia intervino el canciller (encargado) del Perú, Jorge González Izquierdo, quien resumió la posición con que llegaba su país a Brasilia en los siguientes puntos:

- Manifestó la complacencia de participar en la inauguración e instalación de estas “conversaciones de carácter sustantivo” que permitieran concluir la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y, con ello, conducir a la solución de los *impases* entre el Ecuador y el Perú.
- Hizo hincapié en que estas conversaciones no hacen sino reemprender la tarea de

ejecutar el compromiso que, en 1942, fijó definitivamente la frontera entre las dos naciones.

- Aseguró que para el Perú el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios son el único marco jurídico para lograr una solución a las controversias existentes entre el Ecuador y el Perú.
- No obstante, ratificó el compromiso de su país de dialogar en Brasilia, a través del examen de los *impases* en forma seguida y continua, conforme al marco jurídico y a los procedimientos acordados.
- Hizo votos porque, al amparo de la metodología adoptada, se registren rápidamente los puntos de coincidencia y de disconformidad identificados en la exposición de los desacuerdos, con lo cual el Perú confiaba en que las conversaciones concluyeran en un plazo relativamente breve.
- Reiteró la voluntad política, el ánimo de entendimiento y la buena fe del Perú para completar definitivamente la demarcación fronteriza con el Ecuador.

La intervención del Canciller peruano en funciones dejó la impresión de que su país, por un lado, no otorgaba similar trascendencia que el Ecuador y los garantes daban a estas negociaciones, por considerarlas simplemente técnicas y demarcatorias y, por otro, que su delegación no había venido a Brasilia con una disposición abierta a la transacción, sino a la reafirmación de sus principios ya conocidos. Esa impresión era fiel reflejo de lo que habían dicho días atrás y aún decían la prensa y personalidades peruanas.

Ambas partes aclararon sus posiciones contrapuestas no sólo en el fondo, sino también en la forma: el Ecuador de una manera más tinsosa y el Perú más parca y frontal.¹⁴ El mensaje peruano fue recibido con desaliento por la comitiva ecuatoriana. Por mi parte, consideré que era un discurso previsible. No cabía esperar de ambas partes una modificación en el primer discurso público de esta negociación que, en gran medida, estaba dirigido a la opinión pública interna de los respectivos países.

Con este acto se dio inicio a una nueva etapa —esta vez sustantiva— entre el Ecuador y el Perú, que les obligaba a entenderse a través del dialogo, luego de décadas de enfrentamientos y desentendimientos, en la búsqueda de una solución a su viejo dife-rendo territorial. A no dudar, fue un triunfo ecuatoriano que debe ser debidamente justipreciado: forzar al Perú a sentarse en una mesa de negociación, actitud a la que se

¹⁴ La actitud peruana se reflejó, a mi juicio, en el hecho de que el Canciller (e) de ese país se limitó a leer el discurso preparado por sus asesores diplomáticos de Torre Tagle quienes mantuvieron siempre su vieja y tradicional posición de inflexibilidad frente a la controversia territorial. Recuérdese que González Izquierdo no tenía formación diplomática y menos aún especializada en estos temas y que estaba solamente encargado de la cartera por lo cual sus aportes, si los había, eran limitados.

había negado desde la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. ¡Qué duda cabía: ello se había logrado luego del triunfo militar del Ecuador en el Alto Cenepa!

El acontecimiento diplomático que comenzaba en Brasilia había provocado un interés y un respaldo internacional sin precedentes para una negociación en que participara el Ecuador. En ella, sin contar con las partes, intervenían directamente cuatro países de enorme influencia continental y, en el caso de Estados Unidos, mundial, y el tema, siendo territorial, tenía gran sensibilidad por su trascendencia histórica y por la similitud que podría tener con divergencias parecidas existentes en la región o fuera de ella.

La Cancillería ecuatoriana —y es de suponer que también la peruana— había recibido mensajes, a través de diferentes canales, de aliento y de satisfacción por el inicio del proceso. Resultaba poco frecuente, en un mundo tan conflictivo y marcado por la violencia, que dos países se sentaran de manera voluntaria a negociar una fórmula de paz para resolver una disputa territorial más que centenaria que había cobrado víctimas humanas y costado recursos económicos sustanciales a las partes.

La Unión Europea, a través de su Presidencia, a la época ejercida por los Países Bajos, hizo pública una declaración, fechada en La Haya el 15 de abril, para expresar “su complacencia” por el comienzo de las negociaciones, “en torno a sus diferencias con relación a la disputa fronteriza que mantienen” el Ecuador y el Perú. Destacaba el comunicado la “gran importancia” que Europa confería a la reunión de Brasilia, a la que consideraba “como una oportunidad histórica para avanzar en los acuerdos de Quito y Santiago de febrero y octubre de 1996, respectivamente”, y expresaba “su convicción de que (la reunión) sentará bases sólidas para una solución definitiva a la disputa y al establecimiento de una paz duradera entre Ecuador y Perú”.

Con la intención de destacar la trascendencia que para Estados Unidos tenía, en principio, este nuevo paso en el proceso y para hacer una disimulada presión, la Casa Blanca emitió un comunicado expresando su “congratulación a los dos países por su determinación por alcanzar la paz en nuestro hemisferio” y recordando que, en su calidad de garante del Protocolo de Río de Janeiro, esperaba que:

“... Ecuador y Perú aborden las conversaciones con buena fe y con la mirada puesta en la solución definitiva a todas las diferencias existentes entre ellos (...) Una solución final a esta disputa de varias décadas mejorará las perspectivas para el desarrollo económico de los dos países, fortalecerá las expectativas de integración regional y de estabilidad y establecerá las bases para una mayor profundización del proceso iniciado en la Cumbre de Miami”.

Otros mensajes llegaron desde varios países del mundo. Comunicaciones dirigidas al gobierno ecuatoriano o contactos telefónicos con el canciller Ayala Lasso fueron numerosos en esos días. Se hicieron presentes gobiernos latinoamericanos como Venezuela,

Colombia, México y naciones tan distantes como Rusia o India que también transmitieron sus buenos deseos para que las negociaciones de Brasilia culminaran exitosamente.

Sin duda, esta preocupación internacional beneficiaba al proceso en sí. Pero favorecería particularmente al Ecuador en la medida en que comprometía al Perú a continuar con seriedad y voluntad conciliadora en la negociación. Ya no le sería tan fácil retirarse de unas deliberaciones sobre las cuales estaban puestas las miradas de muchos gobiernos y del conjunto de la comunidad internacional.

1.3. Primeras jornadas de trabajo: tratamiento de los impases

Si bien las delegaciones de las partes se concentraron en el Palacio de Itamaraty puntualmente a las 10:00 horas, la reunión no se instaló de inmediato, pues los representantes de los garantes deliberaron previamente sobre la forma de comunicar a la prensa el acuerdo sobre la prelación de los *impases* al que habían llegado el Ecuador y el Perú. Funcionarios diplomáticos brasileños presurosos trasladaban y consultaban las propuestas a los presidentes de las delegaciones quienes, a su vez, consultaban con sus delegaciones y asesores. Edgar Terán y la comitiva ecuatoriana no encontraron objeción al planteamiento de los garantes de que se utilice una fórmula tipo “índice” a la cual se acompañe, como anexo, las listas de *impases* intercambiadas en Brasilia el 6 de marzo de 1996. El documento acordado y que se hizo público decía así:

ORDEN DE TRATAMIENTO DE LOS IMPASES

“Se acuerda que el orden de tratamiento de los *impases* intercambiados el 6 de marzo de 1996, mediante notas cuyas copias se adjuntan a la presente, será el siguiente:

1. Líneas geodésicas-río Napo (Ecuador);
2. Lagartococha-Güepí (Ecuador-Perú);
3. Zarumilla (Ecuador);
4. Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago (Ecuador-Perú);
5. Hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre (Perú);
6. Inejecutabilidad Parcial. Acceso al Amazonas (Ecuador)”.

La sesión dio comienzo formalmente a las 12:00 horas. El coordinador de los garantes, embajador brasileño Castro Neves, dio la bienvenida a las delegaciones e hizo conocer una declaración de la Comisión de Seguimiento muy precisa en su contenido y muy clara en cuanto a su voluntad de colaborar con las partes para el mejor desarrollo de las deliberaciones. Esa actitud fue recibida con complacencia por la delegación ecuatoriana y

creo que con cierta incomodidad por la delegación del Perú que parecía no esconder su deseo de que hubiera una menor participación de los garantes. A continuación, por “orden alfabético” como dijo el embajador Alfonso Arias, pidió a Edgar Terán hacer uso de la palabra. El Presidente de la Delegación Negociadora reiteró una vez más el ánimo del Ecuador de avanzar en la negociación, dejó constancia de su reconocimiento a los altos funcionarios por su ayuda y solicitó a los miembros de su delegación y a los asesores que se presenten a sí mismos. Lo mismo sucedió con la comitiva peruana: uno a uno fueron anunciando sus nombres y su función.

Para cumplir con la formalidad contemplada en la agenda, se sometió a conocimiento y aprobación de las partes los documentos relativos a la forma y orden de abordar los *impases* y a la consolidación de procedimientos. Con ello se daba un mensaje a la opinión pública de que había un avance en las negociaciones, de que se había producido un inicial y muy esperado progreso. Esta breve reunión de instalación de los trabajos no pasó de treinta minutos y terminó con el acuerdo de encontrarse nuevamente a las 15:00 horas para entrar al tratamiento del primer *impase* relacionado con los problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas, cuya presentación correspondía a la delegación del Ecuador por ser el país que lo había planteado.¹⁵

La presentación del *impase* sobre el **corte de los ríos** por parte del Ecuador respondió al embajador Luis Valencia, quien hizo hincapié en que las líneas geodésicas que unen los puntos de frontera señalados por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, en algunos ríos amazónicos, cortan estos ríos aguas arriba de aquellos puntos, con lo cual el trazo de la frontera por esas líneas geodésicas rompe la unidad de soberanía del Ecuador. Este hecho había provocado serios problemas entre los dos países, en especial, uno en 1953. Los efectos de este *impase* se aplicaban a los ríos Curaray, Bobonaza y Pastaza, cortados por las líneas geodésicas Tigre-Cononaco, Pastaza-Tigre y Yaupi-Bobonaza, respectivamente.

La presentación del delegado ecuatoriano fue clara y precisa.¹⁶ Describió las características del *impase*, los argumentos que lo sustentaban, las conclusiones y las propuestas que podrían ser aceptables para el Ecuador.

La posición ecuatoriana en cuanto al “corte de los ríos” se basó en los siguientes razonamientos:

¹⁵ La presentación y argumentación de los *impases* por parte del Ecuador ha sido tomada de documentos oficiales y de apuntes hechos por el autor durante las reuniones.

¹⁶ Conviene destacar en este punto la amplia gama de recursos técnicos de que dispuso desde un comienzo la Delegación Negociadora. No solamente era sólida la preparación del planteamiento ecuatoriano en cuanto al fondo de la cuestión sino en su presentación formal. La delegación hizo uso de numerosos textos y documentos cartográficos, todos recogidos en computadora y proyectados en la sala donde se desarrollaba la reunión, para ilustrar mejor la argumentación y lograr mayor atención de los asistentes.

- De conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador tenía derecho a todo el curso, aguas arriba, de los ríos Pastaza, Bobonaza y Curaray, desde las confluencias que fueron señaladas como puntos de frontera. El Protocolo, que en buena parte de la línea de frontera estableció puntos y no líneas de frontera, no señaló si ésta debía ser una recta o una línea geodésica.
 - La Cancillería peruana, en febrero de 1942, oficialmente reconoció que, de acuerdo con el propio Protocolo de Río de Janeiro, el territorio peruano llegaba solamente hasta las confluencias de los ríos Pastaza-Bobonaza y Curaray-Cononaco.
 - El tema fue planteado por la Comisión Ecuatoriana Demarcadora de Límites ya desde 1943 cuando propuso a su contraparte que en los casos de los “cortes de los ríos” se tome como línea de frontera al *thalweg* correspondiente. Si bien no hubo un acuerdo entre los dos países, el Perú aceptó considerar el tema cuando se terminara la demarcación.
 - La delegación del Ecuador recordó un problema similar, referido a lo que obtuvo el Perú de Colombia, en aplicación del Tratado Salomón-Lozano de 1922, por el cual la ribera derecha del río Yaguas y la izquierda del río Atacuari quedaron en territorio peruano.
 - Las facultades de la Comisión Mixta Demarcadora no le permitían hacer una interpretación o variar la demarcación, sino simplemente ejecutar lo dispuesto por el Protocolo en su artículo VIII. Únicamente podía ajustar la línea a la realidad geográfica, pero en ningún caso modificar lo dispuesto en el tratado.
- El embajador Valencia planteó las dos siguientes propuestas que serían aceptables

para el Ecuador:

1. Con sujeción a lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador aceptaría que el trazado internacional de la frontera se hiciera siguiendo las sinuosidades de las riberas de los ríos citados, mediante una línea paralela a dichas riberas, a partir de los puntos en los cuales el trazado de las líneas geodésicas corta las curvas de los ríos Pastaza, Bobonaza y Curaray.
2. Como segunda alternativa, el Ecuador estaría dispuesto a explorar junto con el Perú la conveniencia mutua de establecer zonas fluviales fronterizas que comprendan las curvas y meandros de los ríos amazónicos cortados por las líneas de frontera aguas arriba de los puntos señalados en el Protocolo de Río de Janeiro para la demarcación.

Tales zonas, cuya administración estaría confiada a una Comisión Especial, constituirían áreas de utilización por las partes en igualdad de condiciones, para las cuales se establecería un régimen binacional que regularía la navegación, el transporte y las demás actividades económicas y sociales y que velarían por la protección del medio ambiente. El transporte, la pesca y cualquier otra modalidad para la utilización del agua no serían afectados por las líneas fluviales limítrofes de dichas zonas.

La exposición del Ecuador fue replicada por el embajador Alfonso Arias, quien calificó en su intervención con desdén como “supuesto” *impase* el presentado por el Ecuador. Su presentación fue sintética. El delegado peruano se limitó a negar la existencia del *impase*, reduciéndolo a un asunto de diferencia en materia de “tránsito” fluvial que podía resolverse simplemente a través de disposiciones administrativas por parte de las autoridades competentes de su país. Consecuentemente, rechazó la posibilidad de revisar la línea de frontera demandada por el Ecuador cuya demarcación en esos sectores, a juicio del Perú, había culminado y sobre las cuales nada había que discutir.

El Perú no sólo que negaba la calidad de *impase* al planteamiento ecuatoriano, cosa que iba en contra del Acuerdo de Santiago, en cuanto a la obligación que tenían ambas delegaciones de tratar todos los *impases* que fueran presentados, sino que insistía en que la demarcación había sido ya perfeccionada. Para la delegación peruana no cabía la revisión de la línea de frontera supuestamente ya demarcada de conformidad con el Protocolo. Se trataba sencillamente de instruir lo pertinente a las autoridades competentes para evitar las dificultades señaladas por el Ecuador en materia de navegación en los sectores señalados.

Con el posicionamiento inflexible de las partes respecto de esta primera cuestión, se cerró la jornada inicial que se suponía debía ser ya de negociación. Mi impresión sobre lo acontecido en este encuentro fue que el Perú había ido a Brasilia con una actitud principista, es decir, de sujetarse a una posición de principios inamovibles, tradicional en los sectores diplomáticos y militares de ese país, que no pretendía negociar; a defender el criterio de que una frontera aceptada y supuestamente demarcada no podía ser modificada. Con ello se desechaba cualquier posibilidad de transacción. ¿Era una posición definitiva e inamovable o era una estrategia de negociación? No lo sabíamos.

Al siguiente día por la mañana, se concentraron nuevamente las delegaciones en el mismo salón de Itamaraty. Los dos presidentes tuvieron, antes de escuchar las réplicas a las intervenciones de la víspera respecto al “corte de los ríos”, un aparte a solas para concertar un almuerzo informal de trabajo, en el cual podrían conocerse con mayor frontalidad y en un ambiente más cerrado los alcances de sus respectivas posiciones que, en ese momento, aparecían como inflexibles.

Instalada la sesión, se dio primero la réplica ecuatoriana a cargo de Edgar Terán, complementada con una nueva explicación de Luis Valencia. En ellas se reiteró la posición del Ecuador y, para empezar, se desecharon las inaceptables afirmaciones peruanas sobre la calificación de “supuesto” al *impase* sobre el “corte de los ríos” y acerca de la propia inexistencia del *impase*, en virtud de que la demarcación aprobada y aceptada no podía ser revisada.

Del mismo modo, hubo una réplica del Perú formulada por Alfonso Arias para ratificar que no cabía discusión respecto a dar interpretaciones al Protocolo ni sobre la revisión

de sectores de frontera ya demarcados. Con relación a los incidentes ocurridos en 1953, denunciados por el Ecuador, sostuvo no conocer de los “problemas de tránsito” que habrían ocurrido y que tal vez se refirieran a incidentes militares por “incursión de una patrulla ecuatoriana en territorio del Perú”. Intervino también Eduardo Ferrero Costa para destacar que para el Perú no había ruptura de soberanía como sostenía Ecuador en aplicación del corte de los ríos al trazar las líneas geodésicas. Reiteró que por ser una demarcación “definitiva e inamovible” ésta ya culminó y, por consiguiente, al no poder revisarse, no existía *impase*.

En representación del Ecuador retomó la palabra Luis Valencia para subrayar con precisión que, por hallarnos en este *impase* “en el proceso de finalización de la demarcación fronteriza”, aún cabía resolver este tipo de problemas a nivel de cancillerías y no a las comisiones demarcadoras, cuyas atribuciones eran solamente ejecutoras y no de interpretación. Añadió que el caso Yaguas-Atacuari entre el Perú y Colombia, que la delegación peruana estimó que no era aplicable, era jurisprudencia internacional que debía tenerse en cuenta y que el “libre tránsito” al que aludía el Perú era un concepto errado, pues se trataba de la libre navegación sin restricciones en los ríos en los cuales los dos países son condóminos.

Alfonso Arias Schreiber sostuvo que, dadas las lecturas tan disímiles que las partes tenían sobre el asunto, no había sentido continuar con el debate. La delegación ecuatoriana coincidió con esa percepción por lo que, de común acuerdo, dieron por terminada la discusión y, por consiguiente, la sesión.

Por la tarde del mismo día 17 de abril, se reinstaló la plenaria para conocer la **segunda parte del mismo *impase*; esto es lo relativo al problema del río Napo, sector Yasuní-Aguarico**. Fue el mismo embajador Luis Valencia quien tuvo a su cargo el planteamiento ecuatoriano sobre el tema.

Su exposición fue meticulosa tanto respecto a los antecedentes que justificaban la inclusión de este *impase* como parte de la controversia, cuanto por sus implicaciones en el convivir de los dos países en esa zona de frontera. Explicó con detalle que, durante los trabajos de la Comisión Mixta, se llevó la línea demarcatoria a partir de la boca del Yasuní, por el río Napo aguas arriba, en contradicción con el Protocolo de Río de Janeiro que establecía que la frontera seguiría al río Napo desde la boca del Yasuní, aguas abajo, hasta la boca del Aguarico. Insistió en que era indispensable dar una solución a esta situación ya que, al trazar la frontera aguas arriba, se ocasionó un grave perjuicio al Ecuador. Además, señaló que el curso del río Napo, entre el Yasuní y el Aguarico, había sufrido diversas modificaciones, en cuya virtud el *thalweg* del río, que fuera identificado en 1942 para el trazo de la frontera fluvial, se había desplazado en varios sectores, lo que a su vez determinaba que esa línea de frontera fluvial, no seguía ya en tales sectores, el *thalweg* o canal navegable del río, hecho que por ser recurrente demandaba una solución definitiva.

Sobre la base de argumentaciones geográficas, jurídicas, históricas y de descripciones factuales, la delegación ecuatoriana planteó, en su afán de proponer soluciones, entre otras alternativas de salida a este *impase*, las siguientes:

- a) Que se complete el enlace batimétrico entre el punto en que el *thalweg* del río Yasuní llega a la desembocadura, con el punto del *thalweg* actual del río Napo, mediante una línea que siga el mandato del Protocolo, es decir, aguas abajo del río Napo. La línea de frontera seguirá entonces por dicho *thalweg*. Además, se debe completar el enlace batimétrico entre el punto en que el *thalweg* del río Aguarico llega a la desembocadura y el punto ubicado en el actual *thalweg* del río Napo.
- b) En una segunda propuesta, que se reconozca el derecho del Ecuador que asiste a ambas partes por igual para la libre navegación en el río Napo, en el sector comprendido entre los ríos Yasuní y Aguarico. Adopción de medidas para que las partes utilicen cualquier canal del río, sin impedimentos ni controles en la navegación y transporte de personas y mercancías. Asistencia mutua en casos de emergencia y cooperación para prevenir, impedir y reprimir la utilización de la navegación en el sector para la comisión de delitos o contravenciones, siempre a pedido de una parte.

En la réplica del Perú, Arias Schreiber calificó nuevamente como otro “supuesto” *impase* para intentar quitar validez a la reclamación ecuatoriana. Esta actitud otra vez chocaba con el acuerdo de tratar todos los *impases* sin vetar ninguno y provocó irritación entre los delegados ecuatorianos. A pesar de esta descalificación inaceptable, en su exposición Arias recordó que el Ecuador, en casos precedentes como los de Huaquillas y Hualtaco, había sostenido la tesis de mantener la línea del *thalweg* a diferencia de lo que ahora reclamaba. Advirtió que los cambios en el curso de los ríos y que las variaciones que sufren los *thalwegs* no modificaban la línea de frontera y que, en conclusión, la demarcación debía considerarse como definitiva.

La rigidez del Perú constituyó una nueva decepción para la delegación ecuatoriana y para los garantes que esperaban una actitud más constructiva y flexible. A mi juicio, ésta era la confirmación de mi impresión inicial de que la posición peruana era principista y que no había voluntad alguna de entrar en una verdadera negociación. Lo que era inaceptable —y así se lo hizo saber al Perú— es la descalificación como *impases* de los desacuerdos presentados por el Ecuador. La posición al respecto fue firme.

Entre tanto, los artículos de prensa recibidos de la Embajada del Ecuador en Lima, respecto de la interpretación dada por comentaristas peruanos al índice que se había elaborado de los *impases* aprobados en la sesión inaugural, en el sentido equivocado de que el Ecuador había renunciado a reclamar un acceso soberano al Amazonas, generaron preocupación en la delegación ecuatoriana. Así mismo, versiones periodísticas sobre un supuesto retiro de las negociaciones por parte del Ecuador, a causa de “incidentes”

militares ocurridos en la frontera, generaron preocupación y enrarecieron el ambiente de las deliberaciones. Esta situación obligó a que la Cancillería en Quito y la delegación en Brasilia aclararan ambas percepciones: el Ecuador no había renunciado a su demanda de acceso al Marañón-Amazonas y no se retiraba de las negociaciones.

En la reunión matutina del 18 de abril, Alfonso Arias Schreiber, al formular la réplica sobre el caso del río Napo, reiteró el carácter definitivo que el Perú asignaba a la frontera y que, siendo un fenómeno natural recurrente la movilidad de los ríos e islas, no cabía modificar la línea en función de esos cambios geográficos. Por lo demás, reconoció el derecho a la libre navegación del Ecuador que podía ser solucionado con instrucciones a las autoridades administrativas competentes de su país.

En vista de que la discusión continuó sin que se percibiera una salida, se resolvió dar por terminada la reunión —igual que la de la víspera al tratarse el primer *impase*—; se convocó para la tarde a la sesión de clausura para la simple suscripción del acta y del boletín de prensa correspondientes. Para preparar tales documentos, las partes acordaron encargar a dos miembros de cada comitiva que trabajaran con los garantes en las primeras horas de la tarde.

El ambiente en la delegación ecuatoriana era de tímido optimismo en ese momento. Daba la impresión de que se había producido una aparente flexibilización del Perú al aceptar que se realizaran, en las siguientes semanas, reuniones de técnicos de ambos países, probablemente en Lima, para cotejar información cartográfica —que parecía no era coincidente— sobre este *impase*. Se había reconocido así mismo el derecho ecuatoriano a la libre navegación y que la línea de frontera debía ir por el *thalweg* del río.

Lo que parecía un ejercicio de redacción del boletín y del acta sin mayores dificultades, en el cual participaban Galo García y Gustavo Ruales por el Ecuador, se transformó sorprendentemente en una compleja negociación. En efecto, a comienzos de la tarde, las primeras noticias que tuvimos de los delegados que trabajaban en esa tarea no eran alentadoras. El Perú exigía que tanto en el acta como en el boletín de prensa se dejara cerrada la discusión de este primer *impase* mediante el registro de los acuerdos y desacuerdos —estos últimos eran prácticamente todos— y se convocara a una nueva reunión entre el 14 y el 21 de mayo para conocer los siguientes *impases* de la lista de precedencia acordada, esto es Lagartococha-Güepí y Zarumilla.

Obviamente, Ecuador no podía aceptar esta pretensión, ya que se habría entendido que no se había producido negociación alguna, sino una simple exposición de posiciones contrapuestas. Como manifestó acertadamente y con sorna el asesor ecuatoriano embajador Teodoro Bustamante en una conversación, “para eso no habría sido necesario venir a Brasilia, sino simplemente remitirse por correo las presentaciones”.

Las conversaciones para elaborar estos documentos se empantanaron y el tímido

optimismo se transformó en inquietud. No fue posible llegar a un acuerdo sobre el texto resumido de lo discutido entre las partes. Tampoco la ayuda de la Comisión de Seguimiento que presentó algunas opciones fue suficiente. Hubo idas y venidas con sugerencias y propuestas pero sin resultado. El tiempo transcurría, ¡hasta que dieron las 4:30 horas de la madrugada del sábado 19 de abril! Las demoras de la delegación peruana en pronunciarse sobre las propuestas ecuatorianas o en presentar fórmulas alternativas se debían a la necesidad de consultar a Lima y quizás no solamente con Torre Tagle, puesto que el ministro Tudela se mantenía cautivo en la Embajada japonesa, sino con el propio presidente Fujimori.

Finalmente, cerca de las 5:00 horas del día 19, se logró un acuerdo sobre el texto del acta en el cual simplemente se recogieron las posiciones antagónicas de los dos países, sin hacer mención alguna a coincidencias considerando, por el contrario, las marcadas divergencias existentes. La firma del documento, a pesar de lo poco sustantivo, fue finalmente recibida con alivio. Resuelto el tema del formato y contenido del acta, no resultó difícil acordar un texto aún más escueto y simple del boletín de prensa en el que se recogió lo acontecido, se fijó la fecha de la Segunda Ronda y los temas que en ella se tratarían: entre el 14 y 21 de mayo y los *impases* Lagartococha-Güepí y el canal de Zarumilla. Grave habría sido, de cara a la opinión pública, que este primer encuentro terminase sin siquiera un documento informativo.

En la tarde del mismo día, la delegación tomó el vuelo de regreso al Ecuador. El desaliento y la fatiga eran evidentes entre sus integrantes después de este primer y desalentador episodio. Horas antes, el escueto boletín de prensa fue emitido por Itamaraty al culminar esta Primera Ronda. En él quedó reflejado lo poco o nada que se había avanzado.¹⁷

¹⁷ El texto decía lo siguiente: "Las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú, con la asistencia de los miembros de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, se reunieron del 16 al 18 de abril de 1997 en la ciudad de Brasilia, para dar inicio a la Primera Ronda de conversaciones de naturaleza sustantiva con el fin de alcanzar una solución global y definitiva a los *impases* subsistentes identificados en las listas intercambiadas por ambos países el 6 de marzo de 1996. Los altos funcionarios de los Países garantes formularon al inicio de esta primera ronda una declaración cuyo texto se acompaña al presente boletín de prensa. En el curso de esta Primera Ronda se acordaron las normas procesales para las conversaciones sustantivas entre el Ecuador y el Perú a fin de abordar el tratamiento de los *impases* intercambiados mediante notas el 6 de marzo de 1996, en el orden en que fue hecho público el pasado miércoles 16. Conforme a dicho orden, se abordó el *impase* presentado por el Ecuador que lee: 'Problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas. Problemas en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico'. Los presidentes de las Delegaciones Nacionales suscribieron un Acta que contiene lo tratado en dichas conversaciones. Se acordó que la segunda ronda de las conversaciones se efectúe entre el 14 y el 21 de mayo de 1997 para abordar los *impases* Lagartococha-Güepí (Perú-Ecuador) y Zarumilla (Ecuador). El resultado de esta primera ronda de conversaciones ha quedado en consideración para los fines previstos en el Acuerdo de Santiago. Las delegaciones nacionales del Ecuador y del Perú expresaron su alto aprecio por la cálida hospitalidad del gobierno de Brasil y por la cooperación de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes. Brasilia, 18 de abril de 1997".

1.4. Evaluación y resultados de la Primera Ronda

A pesar de los escasos o casi nulos resultados, la sola celebración de esta Primera Ronda significó un paso significativo en el proceso de las “conversaciones sustantivas” de Brasilia. Después de superar un ambiente poco estimulante que existía en el Ecuador y el Perú y la inevitable desconfianza imperante, finalmente las delegaciones de las partes, acompañadas de los altos funcionarios y la Comisión de Seguimiento de los países garantes, se encontraron para iniciar las negociaciones. Algo que un año atrás se veía poco probable, ahora se hacía realidad.

Mirando en perspectiva, podría decirse que este primer capítulo fue de aprendizaje y de conocimiento. Hubo un acoplamiento a los procedimientos, superación de dudas y de suspicacias y se dio una aproximación personal entre los miembros de las delegaciones de las partes y de la Comisión de Seguimiento.

Al inicio de las “conversaciones sustantivas”, hubo ya un hecho positivo que merece ser resaltado: los países garantes se pronunciaron a través de una declaración sobre el ánimo y el compromiso con que asumían su responsabilidad. La declaración, fechada el 16 de abril de 1997, formulada por los altos funcionarios presentes en Brasilia, recogió “con viva satisfacción los acuerdos alcanzados por las partes”, antes del comienzo mismo de la Primera Ronda, entre los cuales citaba los siguientes:

- El intercambio a comienzos de abril de los documentos que contenían la descripción sucinta de los *impases*;
- La definición, a pesar de algunas dificultades, del orden en que se tratarían los *impases*;
- El acuerdo sobre las normas de procedimiento que se respetarían durante las conversaciones.

Por lo demás, en su manifiesto, reiteraron que actuaban dentro del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro, de la Declaración de Paz de Itamaraty de 17 de febrero de 1995 y demás instrumentos suscritos por los cancilleres del Ecuador y el Perú hasta el Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996 y, algo muy importante, recordaron su compromiso de hacer valer “la capacidad autónoma de hacer evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones” en el curso del proceso. Pusieron hincapié en la necesidad de respetar la moratoria y en su decisión de crear, a pedido de las partes, una Comisión de Seguimiento integrada por funcionarios de alto nivel para que precisamente hiciera el seguimiento adecuado de las conversaciones.

Este documento fue un elemento positivo de cara a lo que vendría después, en la medida en que fijó los parámetros de la negociación y reiteró el compromiso de los garantes de acompañar el proceso y facilitararlo a través de su intervención, si fuera el caso.

Como queda dicho, pocos fueron los progresos en esta ronda en cuanto a la

negociación misma. Es más, hubo diferencias sustanciales que llegaron a confrontar a las delegaciones. Pero esto era inevitable y hasta previsible. Lo que sí llamó la atención es que del lado peruano no hubiera el más mínimo gesto, no siquiera de avenimiento, sino de voluntad de transacción. Lo del Perú era solamente principios, enunciados inamovibles, ningún espacio para encontrar acercamientos. Inclusive el calificativo de “supuesto” al *impase* planteado por el Ecuador sobre el corte de los ríos podía interpretarse como una inútil provocación, considerando el marco jurídico en que nos desenvolvíamos y que había sido aceptado por las partes. En definitiva, se trataba de un veto, cosa expresamente prohibida en el numeral 2 del Acuerdo de Santiago que fuera suscrito por los cancilleres de las partes el 29 de octubre de 1996.

Podría ser mera especulación pero tengo la impresión, sustentada en percepciones compartidas con otros miembros de la delegación ecuatoriana y corroborada inclusive con algunos representantes de la Comisión de Seguimiento, que del lado peruano había señales confusas en cuanto a la posición de su delegación en Brasilia. Entre esas señales se podían advertir las siguientes:

- La delegación del Perú tenía problemas de liderazgo interno por la falta de un Canciller titular, situación que le restaba poder de negociación o al menos de decisión ante la forzada ausencia del ministro Francisco Tudela.
- La delegación peruana desconfiaba del Ecuador, pues desconocía “sus reales intenciones”, según un asesor de la garantía al entrar en esta negociación a la cual se había visto llevada no sólo sin mayor convencimiento, sino obligada por las circunstancias.
- Que al Perú le preocupaba su propia opinión pública y las reacciones que respecto de la negociación pudiera tener, considerando precisamente las circunstancias en que se desarrollaba, hecho que históricamente se había negado a aceptar.
- Al decir de uno de los representantes de los garantes, el Perú reconocía y respetaba el alto nivel y la preparación de la delegación ecuatoriana cuya homogeneidad era evidente.
- Que el Perú se sentía muy confiado y seguro del marco jurídico en que se desarrollaba la negociación —el Protocolo de Río de Janeiro—, pero estaba preocupado por los instrumentos suscritos después del Acta de Paz de Itamaraty, en especial, el Acuerdo de Santiago, que no le favorecían.
- La delegación peruana estaba igualmente muy preparada para argumentar su posición, pues contaba con delegados y asesores de muy elevada formación y capacidad. No cabía duda de que el Perú había otorgado alta prioridad a las negociaciones y que no había improvisación.

Por su lado, el Ecuador había ido sin hacerse mayores ilusiones, sin ingenuidad, pero sin duda con una mayor voluntad transaccional que el Perú.

2. Segunda Ronda de Negociaciones (14-21 de mayo de 1997)

2.1. Antecedentes de la Segunda Ronda de Brasilia

La Segunda Ronda se realizó en un contexto político distinto. El ambiente parecía más propicio, sobre todo del lado peruano, que el que había primado durante la anterior. Por tal razón, este nuevo encuentro parecía haber generado expectativas más favorables tanto entre las autoridades de los dos países cuanto entre sus opiniones públicas.

El espectacular aunque cruento operativo militar que condujo a la liberación de los rehenes en la Embajada del Japón en Lima, en los días previos a la reunión, significó un importante crecimiento del respaldo de la opinión pública peruana a favor del presidente Fujimori; provocó una recuperación de la imagen de sus Fuerzas Armadas bastante venida a menos a causa de la derrota en la guerra del Alto Cenepa y por escándalos de narcotráfico en los que estaban involucrados varios oficiales, y contó con el retorno al proceso de negociaciones del canciller titular Francisco Tudela, quien —como ya lo señalara— se hallaba cautivo de los guerrilleros del MRTA; todo esto permitía pensar en un ambiente más favorable para la negociación.

En todo caso, podía ser que esta nueva situación, con un Fujimori elevado a la categoría de héroe nacional y con unas Fuerzas Armadas fortalecidas en su imagen frente a la opinión pública por el “exitoso” operativo, influyeran de alguna manera en la posición negociadora del Perú en este nuevo encuentro de Brasilia. La incorporación de Tudela ayudaba a mejorar el ambiente de la negociación, pero no era previsible que incidiera para que se produjera un cambio de la posición peruana. Finalmente, la pauta y las instrucciones las daba el propio Presidente y la implementación corría a cargo de la intransigente diplomacia de Torre Tagle. Facilitaría, sí, respecto de la comunicación más fluida y la más rápida adopción de decisiones, dados el peso y la personalidad de Tudela, pero no cambiaría en el fondo mismo y quizá tampoco en la estrategia.

Sin embargo, aparentemente, el nuevo escenario era más adecuado para el progreso del proceso de negociación en su conjunto. Al Ecuador le convenía negociar con un Fujimori más fuerte y consolidado internamente, pues sólo así sería factible una transacción más consistente. Eventualmente, desde esa mayor consistencia, cabía esperar una mayor flexibilidad del Perú que permitiera abrir la puerta a un acuerdo. En cambio, era preocupante el probable envalentonamiento de los militares, quienes con este supuesto éxito podrían endurecer su posición e inclusive pensar en una aventura bélica con la aspiración de reivindicarse después del fracaso en el Alto Cenepa. Ése sí era un riesgo que debía ser evaluado, considerando que aún quedaban en el mando militar oficiales que habían sufrido la derrota por parte de las fuerzas ecuatorianas.

La delegación ecuatoriana, que salió el 12 de mayo de Quito para retomar la Segunda Ronda de las “conversaciones sustantivas” prevista para iniciarse al día siguiente, viajó esta vez incompleta. El embajador Luis Valencia debió unirse al grupo en Brasilia, pues se trasladaba directamente desde Nueva York, donde ejercía funciones de Delegado Permanente del Ecuador en Naciones Unidas. Entre los asesores diplomáticos también había novedades. Por decisión del canciller Ayala, se incorporaron los embajadores Rafael García Velasco y Magdalena Fegan en reemplazo de los embajadores Manuel de Guzmán y Gustavo Ruales.

La mecánica de trabajo preparatorio era ya conocida. Al día siguiente, los miembros de la delegación y los asesores diplomáticos nos reunimos en la mañana en el Hotel Nacional, en las oficinas habilitadas en el piso 9, para tratar la estrategia de la reunión y afinar las presentaciones que se harían el 14 de mayo. El presidente Edgar Terán, con el respaldo del embajador Alfredo Luna, planteó la necesidad de hacer referencia, al inicio de la sesión, al *impase* relativo al “corte de los ríos”, tratado en abril último, para dejar constancia de que su sustanciación no había quedado cerrada y que el Ecuador no renunciaba a abordar más adelante el tema de la demarcación.

Acertadamente, Terán propuso, por otro lado, la necesidad de evitar que se repitiera el problema de la elaboración final del acta de la sesión y del boletín de prensa, para lo cual creyó conveniente que el Ecuador propusiera la designación de un relator de la Comisión de Seguimiento de los garantes.

En la tarde de ese día, se pasó revista a la exposición que Galo García Feraud haría sobre el segundo *impase* (Lagartococha-Güepí). Algunos miembros y asesores de la delegación hicieron observaciones y el texto quedó aprobado y listo para ser presentado, junto con la información cartográfica preparada por los técnicos del IGM y del Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR).

Al día siguiente, antes de iniciar la primera sesión, la delegación tomó conocimiento de los siguientes planteamientos peruanos:

- El Perú reconocía que se había deslizado un error de su parte en el acta de la sesión anterior con relación a Sucumbíos.
- Solicitaba incorporar en esa acta asuntos que no habían sido oportunamente incluidos.
- Aceptaba, en consecuencia, hacer una reedición del acta en la cual el Ecuador incluiría también una proposición relativa a la navegación en el *impase* sobre el corte de los ríos como una manera de sentar el precedente de que su discusión no se había cerrado.
- El Perú insistía en su posición inflexible en cuanto a la negociación, pues estimaba que en esta etapa de la negociación sólo se deberían formular los planteamientos de las partes y registrar los acuerdos y desacuerdos.

- Aceptaba la creación de una relatoría por temas para la elaboración del acta y del boletín de prensa para, de esa manera, evitar dificultades de última hora.

Ninguno de estos temas planteaba problemas para el Ecuador ni eran una novedad.

En el mismo Palacio de Itamaraty, pero en una sala diferente a la que se había realizado la Primera Ronda, se inició la Segunda Ronda en la mañana del 14 de mayo de 1997. Después de que el coordinador brasileño, al instalar la reunión diera un saludo en nombre de los garantes y reiterara su voluntad de seguir colaborando con el proceso de paz, la delegación del Perú expuso en primer lugar su posición respecto del *impase* Lagartococha-Güepí. Arias Schreiber leyó su presentación que, si bien fue firme y clara, no incluyó ningún elemento nuevo a lo que era previsible y a lo que la delegación ecuatoriana esperaba. Insistió, en resumen, en la necesidad de que el Ecuador formalizara las actas de erección de los hitos y reconociera la validez de la demarcación existente.

A continuación, le correspondió a la delegación del Ecuador, representada por Galo García Feraud, exponer su argumentación. Fue extensa y minuciosa y pareció sorprender a la delegación del Perú. Según palabras de uno de sus más destacados miembros, la exposición fue “densa” y exigía mucho trabajo “desbrozarla”. Fue una excelente pieza jurídica, detallada y precisa, de sustento a la tradicional postura del Ecuador sobre el *impase* Lagartococha-Güepí. No sólo expuso los antecedentes históricos y la realidad geográfica, sino que subrayó la argumentación jurídica que daba base a la posición ecuatoriana.

En la tarde del 14 de mayo, la delegación ecuatoriana se reunió para recibir la visita de los cartógrafos norteamericanos y de la Comisión de Seguimiento, con el propósito de conocer nuevos mapas levantados sobre el sector del *impase* que se discutía, por técnicos de Estados Unidos. Explicaron el contenido de los documentos facilitados a las partes, que se referían al sector Lagartococha y que habían sido levantados a través del satélite Lam Sat. La exposición introductoria y los documentos no aportaron nada nuevo a lo ya conocido, excepto en lo relativo a la dificultad de identificar los orígenes de la quebrada Norte en desmedro de la posición ecuatoriana.¹⁸ Similar presentación, aunque en su propia sede, los mismos técnicos hicieron a la delegación del Perú.

En la mañana del 15 de mayo, mientras se preparaban las réplicas para la tarde, se conoció que una patrulla ecuatoriana había sido detenida en territorio que se suponía

¹⁸ Recuerdo que en un aparte de esta reunión, un miembro del Grupo de Seguimiento de los garantes me manifestó discretamente que a su juicio “la solución a este asunto se da más allá de estos tecnicismos”. Esta afirmación coincidía plenamente con mi opinión de que la solución debería darse en un nivel político y en esa apreciación parecía que coincidían los países garantes.

peruano y conducida al destacamento de Bagua para ser posteriormente entregada a la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE). El incidente incomodó a la delegación del Ecuador, aunque se coincidió en que la principal responsabilidad era la negociación y que el asunto competía a las cancillerías. Acontecimientos ajenos al proceso no debían incidir en su desarrollo y así lo hizo saber Edgar Terán a la prensa. Esta actitud fue acertada: la delegación peruana la compartió y los garantes se tranquilizaron.

Ese mismo día se reinstaló la reunión para escuchar las réplicas a las presentaciones hechas sobre el *impase* Lagartococha-Güepí. La exposición inicial corrió una vez más a cargo del delegado ecuatoriano Galo García Feraud. Su presentación fue nuevamente sólida desde el punto de vista factual y jurídico, aunque no muy pedagógica, dada su estructura de alegato. Es lamentable, me dije para mis adentros, que no nos encontremos ante una instancia judicial, un juez, un tribunal o un árbitro, ante el cual sustanciar la causa del Ecuador, pues ésta sería una excelente pieza jurídica.

La réplica del Perú corrió a cargo del mismo Arias Schreiber, quien al empezar su disertación afirmó que su país “no ocupa arbitrariamente ninguna porción de territorio que no le corresponda”, en alusión al pedido formulado durante la exposición ecuatoriana de que desocupe el sector en discusión en este *impase* y retire el puesto de vigilancia Subteniente García ubicado en la zona en controversia. Calificó de “impertinente e improcedente” el pedido y continuó con su exposición refiriéndose punto por punto a la argumentación ecuatoriana.

Al término de esta sesión hubo un cruce de intervenciones entre los presidentes de las delegaciones sobre lo tratado. Edgar Terán hizo precisiones con relación a varios asuntos: la “ocupación” peruana, la controversia jurídica que implicaba el *impase*, el valor del Plano Anexo 16 del fallo de Dias de Aguiar, el criterio del secretario general de la Cancillería brasileña H. Accioly, que fuera citado por el Perú, entre otros. Lo hizo en términos concisos y claros. La capacidad de síntesis y la facilidad para confrontar las ideas y para rebatir los planteamientos del Perú, por parte de Terán, me sorprendieron siempre. A su vez, sus comentarios merecieron una aclaración áspera de Alfonso Arias que no aportó nada nuevo a lo ya dicho en su intervención anterior. El ambiente en este punto se hizo tenso, pues había sido el primer enfrentamiento brusco de posiciones opuestas en un tema sensible.

En la tarde del 16 de mayo, se reinstaló la sesión. Tenía el temor de que esta contrarréplica pudiera generar un enfrentamiento verbal entre las dos delegaciones, pues el Ecuador iba a ratificar la posición expuesta el día anterior y que tan mal recibida fue por la delegación peruana. Galo García Feraud se encargó de presentar la réplica sobre el mismo *impase* Lagartococha-Güepí. Lo hizo de manera pausada, con el mismo estilo forense de su primera intervención, incorporando algunos elementos más precisos, aportados por

los embajadores Valencia, Bustamante y Fegan, para desvirtuar los planteamientos peruanos. Especial mención mereció el valor jurídico del Plano Anexo 16 del fallo y la nulidad de los hitos no aprobados.

La respuesta peruana la dio en esta ocasión el internacionalista Ferrero Costa para evitar, según Arias Schreiber, “aburrir a la audiencia solamente con sus intervenciones”. El delegado peruano rechazó nuevamente el pedido ecuatoriano de desocupar la zona en cuestión. Lo hizo de forma dura, limitándose a ratificar lo ya dicho y a poner de relieve lo que él llamó “las debilidades” de la posición ecuatoriana.

Al término de la presentación de Ferrero Costa, el presidente de la delegación del Ecuador, Edgar Terán, formuló varios comentarios de fondo:

- Acerca de la invalidez de los hitos no aprobados, sostuvo que “la demarcación consiste en varios actos y no solamente en la erección física de un hito”. Y añadió que “no se perfeccionó el acto demarcatorio, ya que no hubo autorización de órgano superior a la brigada demarcadora ecuatoriana”.
- Reiteró la disposición ecuatoriana para dirimir este *impase* a través de un arbitraje que podía ser conducido por los países garantes.
- Destacó el valor del Plano Anexo 16 como parte inseparable y fundamental del fallo de Dias de Aguiar, a través del cual había que guiarse para su aplicación.
- Respecto del hito naciente, sobre cuya validez el Perú había basado su argumentación, Terán dijo que éste no tenía valor jurídico, pues su erección no fue complementada con los requisitos legales formales.

Esta contundente exposición fue seguida por una corta alocución de Alfonso Arias Schreiber en la que, poniendo en evidencia su temperamental personalidad, se manifestó molesto y descompuesto. Sostuvo que había total “confusión” en la posición ecuatoriana, que denotaba “incongruencias” y que en consecuencia veía muy difícil llegar a un acuerdo dentro de esas consideraciones. Inclusive afirmó que el Ecuador está buscando “pretextos” para ir a un arbitraje, lo que no es aceptable para el Perú.

Se cerró la discusión de este *impase* en un ambiente tirante entre las delegaciones y con los representantes de los países garantes con síntomas de desánimo y hasta de frustración, ya que seguían sin percibir una voluntad de negociación por parte del Perú. Era visible una profunda división de criterios entre las partes y, por supuesto, ninguna fórmula sustancial de avenimiento. Una salida razonable y muy utilizada en la solución de controversias, como la del arbitraje propuesta por el Ecuador para este *impase*, había sido radicalmente rechazada por el Perú en una manifestación de poca voluntad de transacción.

De todas maneras, de las “conversaciones sustantivas” mantenidas sobre este *impase* podrían extraerse ciertas coincidencias de carácter general entre las partes, pero que poco aportaban para encontrar una fórmula de solución. Estas concordancias se reducían

a aceptar que el fallo de Dias de Aguiar era el marco jurídico dentro del cual debía analizarse el *impase* Lagartococha-Güepí por considerarse válido y jurídicamente obligatorio. Visto que dicho pronunciamiento arbitral fue, en su momento, aceptado por el Perú y el Ecuador, debía considerarse como válido y que la voluntad unilateral de cualquiera de las partes no podía alterarlo.

En resumen, la presentación de la delegación ecuatoriana sobre este *impase* estuvo articulada alrededor de los siguientes apartados:

1. Fijación del tema en discusión y sus antecedentes.
2. Carácter específico e independiente de la quebrada Zancudo.
3. Fijación de la materia del arbitraje y fallo de Dias de Aguiar.
4. Importancia del Plano Anexo 16.
5. Realización de inspecciones in situ e improcedencia de algunas actuaciones posteriores.
6. Inexistencia de error en el pronunciamiento arbitral y posición ecuatoriana ante los países garantes.
7. Conclusiones y aspiración del Ecuador.

El Ecuador hizo hincapié en que el objeto materia del arbitraje no estaba referido solamente a fijar la naciente del río Lagartococha, sino también el punto desde el cual debía trazarse la línea recta de frontera hasta el río Güepí. Además, estimaba que el *impase* tenía un carácter jurídico resultante del proceso demarcatorio, en aplicación del fallo de Dias de Aguiar, siguiendo lo dispuesto en el laudo y en el Anexo N° 16. En este último documento, parte integral inseparable de la decisión arbitral y, por tanto, con carácter igualmente vinculante al texto principal, el árbitro trazó la línea de frontera por él recomendada con tinta roja, señalando el punto desde el cual debía trazarse la recta del meridiano que uniría la naciente más septentrional de la quebrada Norte con el río Güepí.

Para el Ecuador la demarcación debió llevarse a cabo siguiendo la línea fijada por el árbitro Dias de Aguiar en el Anexo N° 16, documento que ninguna de las partes impugnó su validez jurídica. Por lo demás esa línea trazada en rojo por el árbitro coincidía en términos hidrográficos con la realidad en el terreno, porque había una quebrada que llega hasta el referido punto septentrional. Añadió que el árbitro brasileño estableció su criterio basado en los hechos que él constató en el terreno, de tal manera que cuando se pronunció, en julio de 1945, tenía la certeza de que la naciente del río Lagartococha se encontraba en el lugar que él mismo había señalado en el plano anexo al fallo. No cabía, en consecuencia, revisar la decisión ya tomada por Dias de Aguiar mediante un “proceso deliberatorio”, en vista de que la divergencia había sido ya resuelta.

El Ecuador sostenía así mismo que los trabajos de la Brigada Demarcadora de la Comisión Mixta no se habían efectuado de conformidad con la línea que constaba en

el Plano Anexo 16, que siendo parte constitutiva e inseparable del laudo arbitral era de obligatorio cumplimiento, razón por la cual tales trabajos no podían reconocerse como válidos.

El carácter esencial del Plano Anexo N° 16 fue destacado por la delegación ecuatoriana. Hizo hincapié en que Dias de Aguiar había inclusive utilizado colores para señalar la interpretación ecuatoriana —con tinta verde—, la interpretación peruana —con tinta azul— y la línea que él recomendaba —con tinta roja—. Las dos alternativas propuestas por las partes fueron desestimadas por Dias de Aguiar en su pronunciamiento. La intención del árbitro, al fijar esta línea, pretendía que tuviera un efecto vinculante jurídico inseparable del texto del laudo propiamente dicho.

Para el Ecuador, los trabajos demarcatorios realizados a finales de 1945 y comienzos de 1946 se ejecutaron en oposición a lo dispuesto por Dias de Aguiar y, en consecuencia, no podían ser considerados válidos ni legítimos.

Tema fundamental de la argumentación del Ecuador fue, del mismo modo, la nulidad de los hitos construidos al advertir que la Comisión Mixta Demarcadora no tenía capacidad de hacerlo. Hizo una distinción entre el significado de la simple *construcción* de un hito y su *erección* que implica su formalización a través de la suscripción de los documentos pertinentes. Por lo demás, el Ecuador sostuvo que, al no haber firmado las actas correspondientes, la elevación de esos hitos quedó sin validez jurídica alguna.

La delegación ecuatoriana no pudo dejar de mencionar la creación de un puesto militar peruano, denominado Puerto García,¹⁹ aproximadamente nueve kilómetros dentro del territorio que el árbitro había reconocido al Ecuador. Dijo “lamentar” este hecho cuando aún se encontraba pendiente la demarcación en esa zona que debía efectuarse por la naciente de la quebrada Norte o Zancudo, de acuerdo con el tantas veces mencionado Plano Anexo 16. Y, como consecuencia, solicitó que el Perú se retirase de la zona en controversia y desalojara el puesto militar situado en el río Güepí.

En resumen, el Ecuador sostuvo que la interpretación dada por la delegación peruana respecto del alcance del fallo arbitral no podía tener “efecto imperativo” y que, en estricto sentido, la situación del sector Lagartococha-Güepí era técnica y legalmente la de una zona no demarcada. Por lo demás, el Ecuador recordó que el proceso demarcatorio se suspendió cuando las divergencias fueron puestas en conocimiento de los países garantes en marzo de 1947.

La delegación ecuatoriana, sobre la base de su argumentación fundamentalmente jurídica, aunque con alusiones geográficas e históricas y considerando que el sector

¹⁹ Esta denominación era la conocida por el Ecuador para este puesto militar peruano. Sin embargo, la misma no coincidía con el nombre dado por el Perú que era el de Subteniente García, como se verá más adelante cuando su delegación hace la aclaración.

Lagartococha-Güepí es una zona no demarcada, expresó su aspiración a encontrar una solución igualmente jurídica a este *impase* de carácter demarcatorio, para lo cual expresó su disposición a someter la divergencia a un nuevo árbitro para que interpretase el sentido del laudo de Dias de Aguiar en lo relativo a la fijación de la naciente de la quebrada Zancudo, desde la cual debía trazarse la recta hasta el río Güepí. El Ecuador adelantó su disposición a que este arbitraje pudiera ser asumido por los propios países garantes.

Por su lado, la argumentación formulada por el Perú se articuló alrededor de los siguientes elementos:

- La materia arbitral sometida a Dias de Aguiar se limitó a pedir que “determinara cuál de los accidentes geográficos (...) constituía el origen o naciente del río Lagartococha, que debía servir de límite entre los dos países”. Según el Perú no se solicitaba al árbitro la fijación en el “terreno del punto exacto donde se encuentra esa naciente, porque esto correspondía hacerlo a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites”.
- El fallo de Dias de Aguiar señaló como “brazo principal y origen de Lagartococha la quebrada Norte (...); y en uno de los anexos a su fallo, basándose en un reconocimiento incompleto hecho por la Brigada Mixta en 1943, trazó como “línea recomendada” (es decir, ilustrativa, no mandatoria) la recta hasta el río Güepí, desde el punto donde se presumía hallarse el origen de esa quebrada”. Esto es, el trazo en el Anexo 16 era sólo una recomendación del árbitro que no obligaba a las partes.
- La Brigada Mixta identificó sobre el terreno, en diciembre de 1945 que “la verdadera naciente de la quebrada Norte (se encontraba) casi 9 kilómetros al noroeste de aquel punto, de lo cual dio cuenta el jefe ecuatoriano al Presidente de la Comisión de su país”. Según la delegación peruana el responsable de la comisión del Ecuador habría señalado que “ni levantamiento anterior ni plano para el fallo mediador pueden tener más importancia que estudios actuales en el terreno” y que, en consecuencia, debía procederse al levantamiento del “hito Naciente” y a la “apertura de una trocha en línea recta, por el meridiano, hasta encontrar al norte el río Güepí”.
- Los hitos ya instalados tenían carácter definitivo, no obstante, reconocía que en julio de 1946 el Presidente de la comisión ecuatoriana notificó a su contraparte que por instrucciones de su gobierno no debían autorizarse las actas y planos de los hitos, “por no ceñirse de manera estricta a lo dispuesto en el dictamen de árbitro brasileño”. La delegación del Perú sostenía que lo actuado no podía ser desconocido de manera unilateral y que “la suscripción de las actas representaba tan sólo un hecho de naturaleza formal, confirmatorio de ese previo acuerdo entre las partes”.

- No obstante el árbitro Dias de Aguiar, por pedido del Ecuador, confirmó en septiembre de 1946 la “línea recomendada”, no comunicó “que la Brigada Mixta había ubicado el lugar exacto donde nace la quebrada Norte”. Al decir de la delegación del Perú, al conocer de ello el árbitro por parte de su gobierno, “que le hizo llegar todas las pruebas documentales, el técnico brasileño cumplió con aclarar, en enero de 1947, que la determinación de 1943 se había efectuado de manera expeditiva, mientras que la hecha en 1946 correspondía a la realidad geográfica y que la construcción de los hitos en el terreno ratificaba la aprobación de esos trabajos”. Este criterio definitivo había sido reiterado posteriormente por Braz Dias de Aguiar a los países garantes “y aunque él ya no tuviese la calidad de árbitro, era el mismo experto a quien se sometió la cuestión”.
- Según la argumentación peruana, sólo las partes debían convocar a la Comisión Mixta Demarcadora para reconstruir el hito Naciente en el mismo lugar, ya que había desaparecido por razones desconocidas, y proceder a elaborar y suscribir las actas pertinentes.²⁰
- Por lo demás y tal como lo he relatado, la delegación peruana rechazó de manera tajante la posibilidad siquiera de retirarse de la zona en cuestión y peor aún del puesto militar Subteniente García —que era la denominación oficial utilizada por ese país—. Ello a partir de la posesión efectiva que tenía del sector y a las argumentaciones que había formulado en su presentación.

2.2. *Impase sobre el canal de Zarumilla*

En la misma fecha y a continuación del tratamiento del *impase* Lagartococha-Güepí, dio comienzo la reunión para conocer el desacuerdo planteado por el Ecuador relativo al canal de Zarumilla.

La presentación ecuatoriana corrió a cargo del general Marcos Gándara. Lo hizo con su estilo pausado y didáctico, acompañado de ayuda visual consistente en mapas, croquis y fotografías, para hacerla más comprensible. Además de la necesidad de encontrar una solución puntual a este *impase* que fuera presentado solamente por el Ecuador, para lo cual Gándara fijó las argumentaciones pertinentes, la intención del Ecuador fue darle un enfoque global y constructivo, con el fin de buscar fórmulas concretas de acercamiento a las poblaciones fronterizas en cuanto al manejo de las aguas del Zarumilla. En el curso de su exposición, con ese afán, anunció que su delegación haría entrega de

²⁰ Arias Schreiber, Alfonso, “Tratamiento y solución de los desacuerdos sobre la demarcación de la frontera entre Perú y Ecuador”, en *Revista Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre 1998, Lima, Edit. Cepei, pág. 58 y 59.

dos proyectos de convenios adicionales: el uno que contenía un Estatuto del Canal y el otro un Régimen de la Cuenca del Zarumilla, para que fueran considerados por el Perú y por los representantes de los países garantes. La entrega se hizo al siguiente día para que la delegación peruana pudiera estudiarlos y comentarlos en la próxima reunión.

Pasar a conocer el *impase* del Zarumilla, que no contemplaba discusión sobre soberanía territorial y, por tanto, no generaba las susceptibilidades que los otros *impases* sí lo hacían, permitió superar en algo la tensión que había imperado durante las sesiones consagradas a tratar el desacuerdo sobre Lagartococha-Güepí. Después de escuchar las exposiciones iniciales, daba la impresión de que podían encontrarse si no fórmulas de avenimiento completas y acuerdos prácticos inmediatos, al menos sí distinguirse algunas coincidencias sobre las cuales sustentar un eventual avenimiento acerca del *impase* sobre el canal de Zarumilla.

La posición del Ecuador era pragmática. Su delegación hizo hincapié en que la intención de la Fórmula Arahna en torno a este *impase* era la de que el agua desviada por el canal de Zarumilla se destinara fundamentalmente para atender las necesidades de sus poblaciones fronterizas. En esa misma línea, el canciller brasileño Arahna en su pronunciamiento garantizó el condominio de las aguas del río Zarumilla de acuerdo con la práctica internacional, para lo cual resultaba imperativa la cooperación de ambos países en el manejo de toda la cuenca del río Zarumilla. Con tal propósito era urgente considerar y adoptar el proyecto que sobre el tema había propuesto el Ecuador.

Por lo demás, el Ecuador planteó exigencias de carácter técnico al Perú para hacer más eficiente el funcionamiento del canal, tal como era su compromiso, que no habían sido plenamente cumplidas. Esas demandas se referían a estaciones de aforo, desarenadores, descargadores de fondo y aliviaderos; es decir, obras complementarias indispensables para que el canal cumpliera su cometido.

Por su parte, la posición del Perú, cuya presentación corrió a cargo de Arias Schreiber y del almirante Jorge Brousset, era la de intentar disminuir la importancia del *impase*. Con ese propósito sostuvieron que buena parte de las preocupaciones ecuatorianas podían ser resueltas administrativamente por las autoridades peruanas competentes, advirtiendo que eran de su exclusiva responsabilidad, en particular la operación de la boca-toma, a fin de dar cumplimiento a la Fórmula Arahna. Hicieron hincapié en que el uso compartido de las aguas del canal no podía entenderse de forma tal que una de las partes se beneficiara más que la otra. El uso de dichas aguas debía ser equitativo en función a las necesidades reales de sus respectivas poblaciones.

Finalmente, la delegación peruana desechó el proyecto de Estatuto sobre la cuenca de Zarumilla por considerar que no correspondía al marco de las “conversaciones sustantivas”, porque va más allá de lo que era competencia de la Fórmula Arahna. No

obstante, expresó su interés en el planteamiento ecuatoriano que podría ser analizado, pero por fuera de las negociaciones de Brasilia y en un ámbito bilateral.

Resultó inevitable que el delegado ecuatoriano general Gándara interviniera con determinación a la réplica peruana, para desvirtuar las intenciones del Perú de desvalorizar el desacuerdo calificándolo como meramente administrativo, que para el Ecuador la situación del canal de Zarumilla era un verdadero *impase* y que por ello había sido incorporado a las listas intercambiadas en marzo de 1996. Reiteró la preocupación de su país respecto de la situación en que vivían los pobladores ecuatorianos de la frontera que merecía una urgente atención.

Pero frente a las posiciones encontradas entre las delegaciones, hay que resaltar que hubo, por primera vez desde que se iniciaron las negociaciones de Brasilia, coincidencias. Reconocieron el carácter permanente de la obligación del Perú de hacer pasar la suficiente cantidad de agua del río Zarumilla por el canal del mismo nombre para atender las necesidades previstas en la Fórmula Arahna, aunque esté limitada a la disponibilidad del caudal del río y a la capacidad de conducción de las aguas por el canal (hasta 4 m³/seg.).

Sobre esta base, el Ecuador y el Perú estuvieron de acuerdo en que era necesaria la vigencia de un régimen para la utilización de las aguas que corran por el canal y el mantenimiento del canal mismo. Su administración y manejo, así como la utilización de sus aguas, debían estar regulados por un comité binacional de usuarios u otro mecanismo que se defina más adelante, ajustándose a un reglamento que adopten las autoridades nacionales competentes.

En cumplimiento de lo dispuesto por la Fórmula Arahna, el Perú se comprometió, previa coordinación con el Ecuador y a su costa, a rehabilitar debidamente y a mantener la bocatoma del canal para la adecuada utilización de sus aguas y el Ecuador, por su lado, a construir las defensas necesarias para evitar su obstrucción y destrucción. El Perú también asumió la responsabilidad de construir o reconstruir, según el caso, el canal en cementado en su totalidad, manteniendo su trazado original, ya que había un sector importante que no lo había hecho.

Del mismo modo, las partes asumieron el compromiso de mantener el mismo trazado del canal y a retirar los obstáculos que impidan su buen funcionamiento, así como correr con los gastos de reparación en sus respectivas márgenes. Por lo demás, reconocieron su voluntad de eliminar todas las fuentes de contaminación de las aguas que de hecho existían, especialmente del lado ecuatoriano. Respecto de este último asunto, el Ecuador se comprometió a retirar edificaciones que se encontraban al borde y, en algunos casos, sobre el mismo canal, así como suprimir el desagüe de aguas servidas y de desechos industriales que se vertían en el canal, afectando la salud de los pobladores de ambas orillas.

Retomando el relato cronológico, la mañana del 17 de mayo se consagró a iniciar la redacción del Acta de la Segunda Ronda, en previsión a que pudieran darse desacuerdos que bloquearan la culminación del encuentro tal como ocurrió en la Primera Ronda. Participamos en la tarea los embajadores Galo García, Luis Valencia y yo, por Ecuador; Eduardo Ferrero, Jorge Colunge y Raúl Patiño, por Perú; y Carlos Bustos y Juan Carlos Beltramino por la Comisión de Seguimiento. Durante la reunión, se lograron fijar ciertas pautas para la elaboración del acta y prácticamente un acuerdo respecto de la reedición del Acta de la Primera Ronda. Si bien no se concluyeron los trabajos, los avances fueron sustanciales.

Mientras se seguía en el tratamiento del *impase* sobre el Zarumilla, el equipo de redactores continuó trabajando durante la mañana del 19 de mayo. Los representantes de los garantes, por primera ocasión, propusieron borradores de acta y boletín de prensa en una demostración de un mayor compromiso de participación. Esta actitud era nueva en el proceso en el cual, hasta ese momento, los garantes se habían cuidado con excesivo celo de intervenir en las discusiones y más todavía de hacer propuestas. El diálogo resultó productivo, lo que permitió adelantar en la elaboración de la lista de acuerdos y desacuerdos para incluirlos en el acta.

El Acta de la Segunda Ronda recogió, por vez primera en el proceso, algunas coincidencias en cuanto al *impase* Lagartococha-Güepí, aunque todas ellas de carácter general y relacionadas con el reconocimiento de la validez del fallo de Braz Dias de Aguiar de julio de 1945. En lo relativo al *impase* del canal de Zarumilla, hubo varias coincidencias que fueron incorporadas —a las que ya me he referido—, aunque también hubo divergencias.

El boletín de prensa oficial acordado fue, al igual que el de la Primera Ronda, extremadamente parco a pesar de que, como he señalado, sí hubo algunas coincidencias sobre todo en cuanto al canal de Zarumilla.²¹ Habría sido deseable que estas aproximaciones

²¹ El texto decía lo siguiente: “Entre los días 14 y 21 de mayo de 1997 se efectuó en Brasilia, capital de la República Federativa de Brasil, la Segunda Ronda de conversaciones sustantivas entre las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú, en cumplimiento del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996. Las partes trabajaron con la asistencia de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de enero de 1942. En esta ocasión, siguiendo el orden acordado en la Primera Ronda, que tuvo lugar en Brasilia en abril último, se continuó el tratamiento de los *impases* subsistentes identificados en las listas intercambiadas por ambos países el 6 de marzo de 1996. Conforme a dicho orden se examinaron los *impases* segundo y tercero, Lagartococha - Güepí (Ecuador - Perú) y Zarumilla (Ecuador). Los presidentes de las Delegaciones Nacionales suscribieron un acta en la que se deja constancia de lo tratado en dichas conversaciones, en cumplimiento de lo previsto en el antes referido Acuerdo de Santiago. Se acordó que la Tercera Ronda de conversaciones sustantivas se efectúe entre los días 24 y 28 de junio, para abordar el cuarto *impase* Cusumaza-Bumbiiza / Yaupi-Santiago (Ecuador - Perú). Las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú reiteraron su reconocimiento por la cálida hospitalidad brindada por el gobierno de Brasil. Otro tanto hicieron los representantes de Argentina, Chile y Estados Unidos de la Comisión de Seguimiento. Las Delegaciones Nacionales expresaron su alto aprecio por la cooperación recibida de la Comisión de Seguimiento. Brasilia, 21 de mayo de 1997”.

se hicieran conocer públicamente para mejorar la imagen del proceso ante las opiniones públicas. Lamentablemente, inexplicables reticencias y susceptibilidades de las partes, en especial del Perú, lo impidieron.

El retorno a Quito de la delegación ecuatoriana se hizo como estaba previsto el 20 de mayo en un ambiente notablemente diferente al que primó al término de la Primera Ronda. No fue necesario esperar al amanecer para concluir los documentos y, sobre todo, los ánimos eran mejores por el trabajo desplegado, aunque tampoco de entusiasmo excesivo.

2.3. Evaluación de la Segunda Ronda de Brasilia

Al término de la Segunda Ronda de Negociaciones, pueden extraerse como conclusiones de carácter general las siguientes:

1. El Perú ratificó su estrategia de continuar simplemente con el conocimiento de los *impases* a través de la sola exposición sobre cada uno de ellos y del registro de acuerdos y desacuerdos. Esto es, de mantenerse en un período de simple confrontación de posiciones sin posibilidad ni interés de entrar en una negociación.
2. Dentro de esa estrategia y como consecuencia de ella, el Perú no aceptó aún entrar en una etapa de verdadera sustanciación de criterios de la controversia, peor todavía de negociación. Su propósito era tener una visión descriptiva y de conjunto de todos los *impases* antes de proceder, eventualmente y de convenir a sus intereses inclusive de política interna, a una etapa sustantiva de negociación.
3. La justificación no oficialmente dada por el Perú para adoptar esta actitud se encontraba en la interpretación que daba al propio Acuerdo de Santiago y en el supuesto propósito de la delegación ecuatoriana, al decir informalmente de uno de sus delegados, de tener un enfoque global sobre los *impases* y entrar luego a una negociación igualmente global de la controversia.
4. El hecho de que en esta Segunda Ronda se hubiera abordado en primer lugar un *impase* (Lagartococha-Güepí), respecto de cuya existencia coincidían las partes pues había sido presentado por las dos, esta vez, permitió no sólo exponer sus respectivos planteamientos, sino intercambiar opiniones aunque fueran contrapuestas. No obstante, no fue posible entrar en una negociación propiamente dicha. Esta circunstancia marcó la diferencia con lo sucedido en la ronda precedente cuando, al tratar el primer *impase* (corte de los ríos-río Napo), no se llegó a ningún intento siquiera de transacción, sino que las partes simplemente se limitaron a exponer sus posiciones — como se recordará, el Perú llegó al extremo de manifestar inclusive que se trataba de un “supuesto” *impase*.

5. En la Segunda Ronda se conocieron dos *impases* de naturalezas distintas. El primero conflictivo, sensible y que implicaba divergencia territorial respecto del cual era muy poco probable encontrar entendimientos. El segundo, que no tenía carácter territorial pero que afectaba directamente a los pobladores de frontera, permitió hallar avenimientos prácticos en varios temas puntuales pero relevantes a favor de los intereses ecuatorianos. Este último hecho resultaba alentador y podía constituir un presagio de mejor voluntad de transacción al menos en lo que no concerniera a los intereses territoriales del Perú y que no se alejara del marco jurídico fijado por su gobierno: el Protocolo de Río, el fallo de Dias de Aguiar y la Fórmula Arahna.
6. En cuanto al entorno de las negociaciones, no hubo ninguna modificación en la posición peruana como resultado del desenlace de la liberación de los rehenes de la Embajada del Japón en Lima y la subsecuente liberación del ministro de Relaciones Exteriores Francisco Tudela, acaecida días atrás. La posibilidad de que, como consecuencia de la terminación de este grave conflicto, en el que estaba involucrado uno de los protagonistas de la negociación, la delegación peruana ganara en autonomía y facilitara la transacción quedó descartada. Siguió la misma actitud inflexible.
7. Por su lado, la delegación ecuatoriana continuó con su estrategia de cumplir con lo dispuesto en el marco jurídico de la negociación: dejar sólida y claramente sustentados los *impases* desde su punto de vista, hacer aportes para identificar fórmulas de solución, no caer en la táctica negativa y poco dialogante del Perú y generar un ambiente adecuado para continuar el proceso con el apoyo de los garantes. Esta actitud fue apreciada por los delegados de esos países que de manera oficiosa lo hicieron saber, al tiempo que se lamentaban de la rigidez de la posición peruana.
8. El Ecuador fue firme en sus planteamientos, a pesar de su voluntad constructiva. Esa firmeza y convicción generaron reacciones de los delegados peruanos, al extremo de que se produjeron situaciones tensas. Su delegación se preocupó también de dejar sentadas sus posiciones en las actas de las reuniones, de cara el futuro, al constatar que su contraparte hacía lo mismo y no le interesaba entrar en una negociación.
9. A la postre, esta Segunda Ronda tuvo una tónica similar a la de la primera, pero con algunos matices que podían hacerla más alentadora: no hubo bloqueo en la elaboración de los documentos finales; hubo coincidencias aunque superficiales en el primer *impase* (Lagartococha-Güepí) y otras de carácter práctico en el segundo (canal de Zarumilla); se constató un mayor involucramiento de los garantes cuando propusieron proyectos de textos para el acta y el boletín; y la mecánica

del proceso pareció más fluida después de las dificultades producidas en la Primera Ronda.

10. El hecho de que los gobiernos de las partes hayan hecho por separado declaraciones cautelosamente optimistas de lo ocurrido en Brasilia era favorable para la negociación. El Ecuador expresó oficialmente que “se estaba logrando consolidar paulatinamente el diálogo y reducir la natural desconfianza inicial”.²² Lo mismo puede afirmarse respecto del comunicado hecho público por la Comisión de Seguimiento, que destacaba los esfuerzos hechos por el Ecuador y el Perú y su compromiso de seguir apoyando el proceso.

3. Tercera Ronda de Negociaciones (24-27 de junio de 1997)

3.1. Antecedentes de la Tercera Ronda de Brasilia

Con ocasión de la celebración durante la última semana de mayo de 1997, en Lima, de la Asamblea General de la OEA, el Canciller ecuatoriano tuvo oportunidad de mantener por primera vez, después de la liberación de su homólogo, una conversación personal con el ministro de Relaciones Exteriores peruano Francisco Tudela, a quien no conocía personalmente. Si bien se dijo que ambos cancilleres no abordaron temas concretos sobre la negociación de Brasilia, fue una útil oportunidad para expresar directamente su aspiración de llegar a un acuerdo a través del diálogo y de hacer todos los esfuerzos posibles para avanzar con ese propósito. Este encuentro fue igualmente provechoso para disipar el ambiente y proyectar una imagen alentadora sobre la negociación. Tudela, siendo un protagonista relevante de todo el proceso, había estado forzosamente alejado de su desarrollo, al haber estado secuestrado por varios meses en la Embajada del Japón y era a todas luces conveniente transmitirle el espíritu que animaba a Ayala Lasso y conocer, del mismo modo, el ánimo de Tudela después de tan traumática experiencia.

La Asamblea de la OEA permitió al canciller Ayala Lasso mantener, además, conversaciones con sus homólogos de Argentina y Chile y con los representantes de Brasil y Estados Unidos para exponerles la preocupación ecuatoriana sobre el desarrollo lento y poco efectivo de la negociación y alertarles sobre la aparente poca voluntad

²² Esta afirmación aparecida después de terminada la Segunda Ronda se incluyó en el Informe a la Nación del Canciller 1997-98. Creo que al formularla su intención fue mejorar el ambiente interno de la negociación pero en la realidad las expectativas seguían, a mi juicio, siendo negativas tras constatar la poca voluntad transaccional del Perú en esta etapa.

negociadora del Perú. Además, hizo hincapié en la indeclinable voluntad del Ecuador de resolver la controversia a través de medios pacíficos y en la necesidad de que hubiera un mayor involucramiento de los garantes para asegurar el éxito de la próxima ronda.

La Tercera Ronda de negociaciones debía conocer el *impase* relativo al sector Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago, respecto del cual existía la coincidencia, tal como en el caso Lagartococha-Güepí, de que había sido incluido por ambos países en sus respectivas listas. Esta circunstancia alentaba las posibilidades de entrar si no en una negociación, al menos en un intercambio de criterios más provechoso para encontrar una fórmula de arreglo que fuera factible. El tema revestía especial trascendencia no sólo por su contenido, de alta sensibilidad para el Ecuador por razones de historia reciente (recuérdese el incidente de Pachacutec de 1991), sino también por su ubicación geográfica en la zona Zamora-Santiago (esto es en el sector septentrional del principal *impase*) y porque lo que se alegara acerca de este asunto pudiera ser utilizado al tratar el tema fundamental para el Ecuador que consistía en el acceso al Amazonas.

Gracias a la información y análisis que proporcionaba a la Cancillería la misión diplomática ecuatoriana en Lima, la Delegación Negociadora y sus asesores pudieron tener una más acertada percepción de la situación interna en el Perú y su incidencia en el proceso y en la relación con el Ecuador. Sobre la base de ésas y otras informaciones, era posible constatar que el contexto en que se iniciaba esta nueva ronda estaba marcado por desconfianzas y tensiones entre ambos países. La prensa limeña, aparentemente azuzada por el SIN y otros mecanismos de inteligencia e información de las Fuerzas Armadas, había creado un marcado ambiente antiecuadoriano mediante la propalación de noticias de preparativos belicistas por parte del Ecuador, de acusaciones y ataques sobre todo al general Paco Moncayo, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, y de supuestas vinculaciones con el Ecuador por parte del propietario de un canal de TV peruano.

Otro elemento relevante era el deterioro que se registraba en las últimas semanas en la opinión pública peruana de la imagen del presidente Fujimori y de su gobierno. Esta circunstancia era probablemente la causa de esa campaña de opinión pública contra el Ecuador para distraer a la ciudadanía de los problemas internos que, en esos meses, enfrentaba el régimen. El carácter autoritario, reflejado en la destitución de tres opositores a su reelección en el Tribunal Constitucional, en los ataques a la prensa y a la libertad de expresión y en la defensa a ultranza de las Fuerzas Armadas y de su misterioso asesor Vladimiro Montesinos, acusados de corrupción y de vinculaciones con el narcotráfico, habían incidido negativamente en la popularidad del Presidente peruano. Esta situación inclusive hacía temer que se “fabricara” un incidente fronterizo para consolidar el deteriorado frente interno y, por consiguiente, afectar el desarrollo de las conversaciones de Brasilia. La aparente recuperación de la imagen y prestigio

después del desalojo de la Embajada del Japón en Lima no había durado mucho tiempo.

Estas circunstancias y su propio contenido conducían a pensar que esta Tercera Ronda era clave para el desenvolvimiento de toda la negociación. Una interrupción habría sido un signo casi fatal y, por el contrario, un avance sin contratiempos pondría al proceso en una auspiciosa antesala para el tratamiento del principal *impase* que se abordaría en las rondas Cuarta y Quinta.

Dado su importante componente técnico y científico en materia geográfica, geológica y geomorfológica, la Cancillería ecuatoriana se empeñó en dar una prolija preparación a este *impase*. Para el efecto, organizó semanas antes de la Tercera Ronda, con el soporte técnico del Instituto Geográfico Militar (IGM), un seminario con los más distinguidos especialistas de los centros de investigación del país en estas materias. Participaron investigadores de la Universidad Central del Ecuador, de la Politécnica Nacional, del Instituto Oceanográfico de la Armada y, por supuesto, del IGM. Durante días analizaron toda la información disponible resultante de estudios realizados en el terreno, mapas, levantamientos topográficos, etc. para llegar a conclusiones que permitieran sustentar con solidez la posición ecuatoriana. Los resultados, recogidos en un informe final, fueron altamente positivos y valiosos, y se constituyeron en la base de la exposición en Brasilia.²³

En esta ocasión la integración de la Delegación Negociadora que fue a Brasilia se vio reducida en número por la obligada ausencia del embajador Alfredo Luna, quien había viajado días atrás para asumir sus nuevas funciones como Jefe de la misión diplomática en la Santa Sede. Estaba integrada, aparte de sus cinco miembros titulares, por los embajadores Teodoro Bustamante, Gustavo Ruales, Magdalena Fegan y yo. Acompañaban, igualmente, el coordinador Diego Stacey y un grupo de técnicos. La tradicional ruta aérea Quito-Manaos-São Paulo-Brasilia nos llevaría otra vez a la capital de Brasil para participar en este nuevo peldaño del proceso. Salimos de Quito el 22 de junio y llegamos al siguiente día. Una vez instalados en el mismo Hotel Nacional, por la tarde, iniciamos los trabajos internos para pulir las presentaciones que se harían a partir del 24 de junio.

²³ Respecto del componente técnico del planteamiento del *impase*, la delegación ecuatoriana disponía de un dato que podía resultar útil al hacer la exposición. En efecto, el geógrafo Bates de la delegación de Estados Unidos, en el curso de una conversación informal me había dado a conocer dos importantes datos sobre el *impase* Cusumaza-Bumbuiza-Yaupi-Santiago: 1. que conocía que el Perú apoyaría la idea de hacer un peritaje técnico geográfico para determinar el extremo del contrafuerte desde donde debía trazarse la recta hasta la confluencia del Yaupi-Santiago; y, 2. que el Perú, así mismo, estaría dispuesto a respaldar la realización de un peritaje técnico-geológico para establecer si el cerro Kaputna era o no parte de una misma formación geográfica con el contrafuerte. De confirmarse esta disposición peruana podía entenderse que el Perú tenía la casi certeza de que se trataba de un mismo accidente geográfico, lo cual conduciría a que la línea de frontera sea trazada, según su posición, en desmedro del criterio mantenido por el Ecuador.

3.2. *Impase* Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi

Hay que precisar que el problema del sector Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi formaba parte, como literal a), del segundo *impase* planteado por el Ecuador en la lista intercambiada con el Perú bajo la denominación de Problemas de Demarcación. El literal b) se refería al sector Lagartococha/Güepí.

La presentación de la argumentación ecuatoriana de este *impase* demarcatorio correspondió al presidente de la delegación Edgar Terán. Intervino, igualmente, para precisar datos técnicos el general Marcos Gándara Enríquez. Las exposiciones se hicieron a partir del martes 24 de junio en la mañana y las réplicas y contrarréplicas se formularon el 25 y 27, dejando el jueves 26 para la respectiva preparación interna en las delegaciones.

La argumentación ecuatoriana se articuló alrededor de los siguientes ejes temáticos:

- Alcances del laudo arbitral de Braz Dias de Aguiar del 14 de julio de 1945;
- Desacuerdos demarcatorios en aplicación del laudo a partir de la confluencia del Yaupi con el Santiago;
- Esfuerzos hechos por las partes en la Comisión Demarcadora y a través de las cancillerías para resolver los desacuerdos;
- Aceptación tácita de un statu quo en el sector y adopción de un Acuerdo de Distensión en agosto de 1991;
- Vigencia de una zona desmilitarizada en el sector, a partir de 1995 denominada *zona alfa*;
- Contraste entre el laudo arbitral y la realidad geográfica;
- Descripción de las características geográficas del accidente fijado por el árbitro Dias de Aguiar, haciendo distinción entre el contrafuerte divisor, la extremidad del contrafuerte divisor, su geología y geomorfología; y,
- Definición de la cuestión pendiente y aspiración ecuatoriana.

En esencia, para el Ecuador, el laudo de Dias de Aguiar de 1945 no resolvió el problema que planteaba la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro en toda la zona Zamora Santiago, dado que la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago se conoció solamente en 1947. Sus alcances fueron en realidad sólo respecto del sector norte de la zona sometida a su conocimiento y resolución.

En ese contexto, en el cual un laudo no había solucionado la globalidad de la controversia que le fuera sometida al árbitro, el factor determinante del desacuerdo constituyó la ubicación de la extremidad del contrafuerte donde debía fijarse el punto desde el cual debía arrancar la línea recta hacia la confluencia de los ríos Santiago y Yaupi, que señalaría la frontera entre los dos países. La existencia y fijación de ese lugar

preciso era la clave para solventar el *impase* cuyo componente geográfico era probablemente más relevante que el jurídico dadas sus características.

El ramal de la cordillera Cusumaza, como accidente geográfico esencial, era considerado por la delegación ecuatoriana como el verdadero contrafuerte divisor de aguas señalado en el laudo de Dias de Aguiar. En noviembre de 1947 la Brigada Mixta Demarcadora señaló “un punto característico” en el cual se erigió el hito Cusumaza-Bumbuiza, desde donde debía trazarse la antes citada línea recta que, a su vez, constituiría la frontera.

El Ecuador sostuvo que, dadas las discrepancias que se presentaron en la demarcación, la Comisión Mixta suspendió sus trabajos y dejó sin señalar la línea que debía unir el hito Cusumaza-Bumbuiza con la confluencia del Santiago con el Yaupi, en una longitud aproximada de 15 kilómetros. La incapacidad de fijar la línea fue elevada de común acuerdo a conocimiento de los ministerios de Relaciones Exteriores de las partes, después de formalizar la existencia del desacuerdo a través de la suscripción de un acta en la que consten las posiciones de los presidentes de las comisiones.

Después de que se sucedieran incidentes fronterizos en esa zona, por incursiones de unidades militares peruanas, especialmente en enero de 1978, autoridades militares del Ecuador y el Perú, para evitar nuevos incidentes, llegaron a convenir *de facto* como línea de frontera la recta que uniera al hito Cusumaza-Bumbuiza con la confluencia del Santiago con el Yaupi. Esta situación, recordada por la delegación ecuatoriana, se mantuvo por varios años sin mayores incidentes, salvo el de 1991 de Pachacutec, al que ya nos hemos referido, siendo respetada por ambos países como una suerte de *statu quo*.

Por el Perú intervino en la primera reunión del 24 de junio otra vez Alfonso Arias Schreiber, acompañado en las precisiones geográficas por el almirante Jorge Brousset. En los comentarios y réplicas de los días posteriores, hicieron también aportes los demás miembros de la delegación, Eduardo Ferrero Costa, Jorge Colunge y Percy Cayo Córdova, cada uno en su especialidad. La presentación peruana se sustentó en los siguientes argumentos principales:²⁴

- El *impase* Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago, que no tiene carácter jurídico ni político, sino que es meramente técnico-demarcatorio, está referido a la identificación del lugar donde termina el contrafuerte divisor al que se refiere el fallo de Dias de Aguiar y que se desprende de la cordillera del Cóndor; y al punto desde el cual debe trazarse la línea recta de frontera que llegue a la confluencia del Yaupi con el Santiago.

²⁴ La esencia, no el texto en su integridad, de la posición peruana ha sido extraída del artículo de Alfonso Arias Schreiber antes citado. Este estudio es especialmente valioso en la medida en que es completo y sintético y elaborado por el propio delegado peruano que hizo la presentación del *impase*.

- Dicho contrafuerte no termina en la elevación Cusumaza-Bumbuiza, sino que forma parte del mismo accidente geográfico que se extiende hasta el cerro que el Ecuador llama Kaputna, pero que el Perú conoce como Huinchinguen. Según la tesis peruana, “es a partir de este cerro que debe trazarse la frontera, a lo largo de una línea natural y terrestre, vale decir que no corte cursos de agua, y se dirija en dirección a la confluencia Yaupi-Santiago, hasta llegar frente a una isla en la ribera de este último río, de donde debe trazarse la línea recta a la que se refiere el fallo arbitral”.
- “Que la poligonal levantada en 1947 por la Brigada Mixta desde la confluencia Yaupi-Santiago en dirección al monte Cusumaza-Bumbuiza, siguiendo junto al curso del sector norte del río Santiago, de modo que separase las aguas que desembocan en esa parte del río de aquellas que desaguan en su sector sureste, acreditó el criterio que tuvieron los técnicos sobre la manera de demarcar la línea fronteriza con arreglo al fallo de Dias de Aguiar; y en el plano monográfico del hito Cusumaza-Bumbuiza, también quedó registrada la dirección que debía seguir dicha línea desde allí, elementos ambos que no han sido técnicamente desvirtuados en ulteriores trabajos sobre el terreno”.
- Que tanto el monte Cusumaza-Bumbuiza como el cerro Huinchinguen tienen la misma naturaleza geológica, pues están conformados por rocas de origen marino, con afloración de capas rojas terciarias que ocasionalmente rellenan la cuenca del Santiago; el hecho de que en este último cerro también existan sedimentaciones calcáreas y areniscas no prueba que su constitución o estructura sea totalmente distinta, como tampoco es dable invocar diferencias geomorfológicas, cuya causa obedece a desplazamientos y procesos erosivos ocurridos hace millones de años, sin que existan evidencias para demostrar que el Huinchinguen perteneció a la cordillera Cucutú, situada hacia el norte, en una dirección distinta.

Los trabajos de esta Tercera Ronda se extendieron hasta el 27 de junio de 1997 cuando ambas delegaciones terminaron con sus presentaciones, comentarios y réplicas, y constataron que no había espacio para flexibilizar posiciones, peor aún para una negociación. Seguía el mismo libreto de sentar principios sin plantear alternativas.

Esta vez la elaboración misma del acta no presentó mayor dificultad. Había ya un entendimiento en la forma de proceder, después de las dificultades atravesadas en las rondas previas, especialmente en la Primera. En esta oportunidad, fue más fácil redactarla en la medida en que las delegaciones de las partes no lograron identificar ninguna coincidencia, todos eran desacuerdos. Así, el acta, aparte de señalar fechas, lugar y participantes en las reuniones, simplemente recogía los argumentos presentados por el Ecuador y el Perú y los incorporaba, en calidad de anexos, como “constancia de los desacuerdos registrados”. Resultado: un voluminoso documento que incluía las exposiciones de las partes,

sin que hubiera nada en común. Un ejercicio poco constructivo y con el cual no se hacía aporte alguno a la negociación.

El escueto formato del boletín de prensa utilizado para las rondas anteriores se repitió en esta ocasión. Una constatación lacónica y aséptica de los hechos que poco o nada aportaba al conocimiento de la opinión pública sobre lo acontecido fue distribuida entre los medios de comunicación al término de esta Tercera Ronda.²⁵

Al siguiente día, sábado 28 de junio, la delegación ecuatoriana regresó al Ecuador con un sentimiento que ya venía siendo usual: satisfacción por el trabajo desplegado durante los cuatro días de reuniones, pero frustración porque finalmente no se producía una verdadera negociación y con ello ningún resultado.

3.3. Reflexiones sobre la Tercera Ronda de Brasilia

El balance general de esta Tercera Ronda no pudo ser sino negativo, a pesar de los pronunciamientos públicos de satisfacción que formularon tímidamente y sin convicción las partes. Como era de prever, sobre todo después de constatar la manera en que se habían desarrollado las rondas anteriores y los pronunciamientos públicos de responsables peruanos en esos días, los avances fueron nulos.

La complejidad del *impase* abordado, la sensibilidad de que estaba revestido, considerando el relativamente reciente incidente de Pachacutec, acontecido ya durante la administración de Fujimori, y su cercanía tanto en términos geográficos como jurídicos

²⁵ El texto del boletín decía lo siguiente: "Entre los días 24 y 27 de junio de 1997 se efectuó en Brasilia, capital de la República Federativa de Brasil, la Tercera Ronda de conversaciones sustantivas entre las Delegaciones Nacionales del Perú y del Ecuador, en cumplimiento del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996. Las partes trabajaron con la asistencia de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de enero de 1942. En esta ocasión, siguiendo el orden acordado en la primera ronda, que tuvo lugar en Brasilia en abril último, se continuó el tratamiento de los *impases* subsistentes identificados en las listas intercambiadas por ambos países el 6 de marzo de 1996. Conforme a dicho orden se examinó el cuarto desacuerdo, Cusumaza-Bumbuiza /Yaupi-Santiago (Ecuador - Perú). Los presidentes de las Delegaciones Nacionales suscribieron un acta en la que se deja constancia de lo tratado en dichas conversaciones, en cumplimiento de lo previsto en el antes referido Acuerdo de Santiago. Se acordó que la Cuarta Ronda de conversaciones sustantivas se efectúe entre los días 15 y 19 de septiembre, para abordar el quinto *impase*. En el sector de la cordillera del Cóndor: a) Entre el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo Dias de Aguiar (sobre la cordillera del Cóndor en el punto del *divortium aquarum* Zamora-Santiago, desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre (Perú). Asimismo, se acordó que la Quinta Ronda de conversaciones se efectúe entre los días 23 y 27 de septiembre, para abordar el sexto *impase*, Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas (Ecuador). Las Delegaciones Nacionales del Perú y del Ecuador reiteraron su reconocimiento por la cálida hospitalidad brindada por el gobierno de Brasil. Otro tanto hicieron los representantes de Argentina, Chile y Estados Unidos de América, miembros de la Comisión de Seguimiento. Las Delegaciones Nacionales expresaron su alto aprecio por la cooperación recibida de la Comisión de Seguimiento. Brasilia, 27 de junio de 1997".

con el diferendo capital relativo a la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y el consiguiente acceso libre y soberano del Ecuador al Amazonas, forzaron al Perú a mantener una posición aún más rígida y a demostrar nuevamente la falta de voluntad negociadora. Por lo demás, el Perú trató de quitar relevancia a este *impase* precisamente por su vinculación con los que vendrían más adelante. Este frustrante resultado se reflejó nuevamente en la imposibilidad de encontrar puntos de coincidencia significativos para que pudieran ser registrados en el acta al finalizar la reunión.

Al término de la Tercera Ronda quedó de manifiesto que difícilmente se podía aspirar a encontrar niveles de entendimiento o inclusive de simple negociación en toda esta etapa denominada acertadamente como puramente expositiva de las “conversaciones sustantivas” para tratar los *impases* intercambiados. Quedó confirmado: el Perú estaba fijando su posición tradicional sin plantear alternativas para una eventual transacción, tal como había sido expuesta públicamente en varias ocasiones. Estaba hablando para las actas, para la historia. El Ecuador, en cambio, no solamente se había limitado a exponer su posición sobre el *impase*, sino que hizo planteamientos constructivos con la mirada puesta en una verdadera negociación. El escenario era simple: el Ecuador sí estaba dispuesto a negociar y el Perú no.

Tal como se presentaba la situación, para la delegación ecuatoriana era necesario tener en cuenta que la presentación y argumentación de los *impases* restantes debían hacerse no tanto pensando en las posibilidades de que las propuestas que en ellas se hiciera permitieran entrar en una verdadera negociación, sino en la simple fijación de la posición tradicional del Ecuador. Después de tres rondas de negociaciones, estaba claro que el proceso, tal como estaba siendo planteado, cualquier esfuerzo ecuatoriano por ser creativo o imaginativo no iba a ser siquiera considerado por el Perú para efectos de una transacción. No estaba en la estrategia ni en la voluntad del Perú negociar.

Esta circunstancia podía llevar, en el caso de que el Ecuador hiciera propuestas novedosas, a que hubiera un desgaste de ideas que en ese momento no era el más adecuado, menos aún el más fértil para ser planteadas. No obstante, ello no debía significar que paralelamente la delegación ecuatoriana no evaluara ni desarrollara nuevas propuestas, para exclusivo conocimiento interno, que podrían ser esbozadas en una etapa más propicia y oportuna.

Precisamente, esas futuras propuestas ecuatorianas debían tener en consideración la globalidad del proceso, las circunstancias políticas internas, los intereses propios y los intereses compartidos con el Perú y hasta eventuales flexibilidades de posiciones maximalistas. No obstante, ninguna de ellas debía someterse a negociación mientras subsistiera la nula disposición negociadora del Perú que se había advertido hasta ese momento. La delegación no podía ser ingenua.

Sin embargo, esta actitud de carácter interno no debía interrumpir el seguimiento de los temas propuestos y convenidos —bien es cierto que escasos— en las rondas anteriores

como, por ejemplo, el caso de las acciones acordadas respecto del *impase* planteado por el Ecuador sobre el canal de Zarumilla. Había que, en definitiva, concretar los puntos en los cuales se habían logrado avances concretos en beneficio de las poblaciones fronterizas de los dos países, en particular del Ecuador que era la menos favorecida.

4. Cuarta Ronda de Negociaciones (15-18 de septiembre de 1997)

4.1. Antecedentes de la Cuarta Ronda de Brasilia

La nueva cita en Brasilia estuvo precedida por dos relevantes acontecimientos que incidirían en gran medida —más el primero que el segundo— en el proceso de negociación: la renuncia del canciller Francisco Tudela y el encuentro personal entre los presidentes Alarcón y Fujimori.

Efectivamente, el 17 de julio, Francisco Tudela dimitió de sus funciones como Ministro de Relaciones Exteriores. Su decisión no sorprendió mayormente a observadores políticos, pues mucho se había especulado sobre un distanciamiento con Fujimori, inclusive antes de la toma por parte del MRTA de la Embajada de Japón y aun durante su cautiverio. También se dijo que había quedado afectado físicamente por la presión psicológica soportada y por las heridas que sufrió en una pierna durante la operación de liberación, por lo cual quería distanciarse de la política para recuperarse plenamente. Se especuló también que Tudela estaba en desacuerdo con la política exterior implementada durante su ausencia e incluso con otras medidas de política interna adoptadas por Fujimori.

El historiador peruano Eduardo Toche y otros comentaristas consideraron la salida de Tudela como “algo que se veía venir”. Era evidente —sostiene Toche recogiendo la opinión de la revista *Gestión*— que a Tudela:

“se le hacía cada vez más difícil sintonizar políticamente con el régimen; su desacuerdo ante el tratamiento dado al caso Ivcher, la revelación de que era espiado por los servicios de inteligencia y, sobre todo, el deterioro del clima político que hacía difícil llevar adelante la política exterior, fueron las razones de su alejamiento del gabinete ministerial”.²⁶

En el Ecuador la salida de Tudela tampoco causó extrañeza, aunque sí un inicial desconcierto. Sin embargo, preocupó el retiro de una persona que había participado desde el

²⁶ Toche, Eduardo, “El conflicto con Ecuador y la política interna”, estudio aparecido en *Perú-Ecuador: entre la guerra y la paz*, Lima, Desco, 1998, pág. 69.

inicio del proceso y que, si bien su posición había sido calificada en algunos momentos de intransigente, nadie había cuestionado su capacidad y versación en el tema. Su aporte había sido importante y su retiro abría una etapa de incertidumbre. Con Tudela, el Ecuador sabía a qué atenerse y eso era importante. Lo que vendría a continuación era incierto.

En todo caso, cualquiera que hubiera sido la razón para el alejamiento del canciller Tudela de sus funciones, su retiro exigió a Fujimori replantear el equipo que había negociado con el Ecuador y, probablemente como consecuencia de ello, su estrategia. Tras una salida de tono por parte del embajador Arias Schreiber, que habría dado a entender a la prensa que él sería el sucesor en Torre Tagle, lo cual por supuesto habría molestado al presidente Fujimori, el elegido fue Eduardo Ferrero Costa, hasta esa fecha miembro de la Delegación Negociadora. Para reemplazar a Ferrero fue designado el embajador Hugo de Sela Martínez y para sustituir a Arias Schreiber, que obviamente perdió la confianza del Jefe de Estado, se designó a Fernando de Trazegnies, quien asumió la Presidencia de la delegación.

Por mi parte consideré que estas modificaciones podían contribuir a mejorar el diálogo, facilitar el entendimiento y acelerar el proceso. Con el paso del tiempo y el avance de la negociación, debo reconocer que me equivoqué. Ferrero Costa era un distinguido abogado, académico y especialista en asuntos internacionales que durante el proceso no había tenido una participación protagónica, pero que había demostrado una aparente voluntad de acercamiento. El flamante Canciller estaba al corriente de las negociaciones, lo cual aseguraba que hubiera una sana continuidad en la conducción del tema; se le tenía por cercano al Presidente, pues su hermano Carlos Ferrero Costa era un influyente parlamentario del partido de gobierno, circunstancia que podría concederle una mayor capacidad de negociación que su antecesor Tudela; por lo demás, había desarrollado una fluida y hasta amistosa relación personal con la delegación ecuatoriana y no se le conocían posiciones públicas radicales contra el Ecuador ni contra el proceso del cual él había formado parte.

Por su parte, el nuevo presidente de la delegación peruana, Fernando de Trazegnies, era fundamentalmente un jurista y un académico. De sólida formación y amplia cultura, había mostrado lo que parecía un talante conciliador. Se recordó inclusive que públicamente había puesto de manifiesto esa visión pragmática sobre el problema limítrofe —eso sí antes de integrarse a la delegación de su país— cuando planteó en un artículo de su autoría la posibilidad de lo que él denominó un “arbitraje limitado”. No obstante, esa visión no impedía que Trazegnies fuese menos firme en sus convicciones, defendiendo la posición del Perú. Había desarrollado buenas relaciones personales con los delegados ecuatorianos y se conocía que tenía mucha ascendencia sobre los demás miembros de su delegación y que el presidente Fujimori le guardaba especial consideración.

En cuanto al embajador Hugo de Sela, posteriormente nombrado Jefe de Misión

en Buenos Aires, debo reconocer que su presencia como miembro de la delegación de su país, en cambio, sí generaba cierta desconfianza entre los ecuatorianos, en la medida en que se conocía de sus rígidos criterios sobre el diferendo con el Ecuador, quizás heredados de su padre, Embajador retirado del Servicio Exterior peruano y permanente detractor de un arreglo con el Ecuador, y de su carácter poco conciliador aunque afable en su trato personal.

En sus primeras declaraciones a la prensa, el canciller Ferrero Costa reiteró la voluntad del Perú de avanzar en las negociaciones emprendidas con el Ecuador y subrayó que el proceso de Brasilia constituía “la mayor expresión de ambos estados de que no es un conflicto armado lo que se busca, sino una solución a sus desacuerdos a través del diálogo”. Expresó también que no habría alteraciones en la posición que su país había mantenido en las negociaciones. Lamentablemente, semanas más tarde, estas alentadoras manifestaciones iniciales serían desmentidas por los hechos. Ferrero asumiría una actitud intransigente y hasta beligerante respecto de la negociación y del Ecuador en sus pronunciamientos y en sus acciones.²⁷

El otro acontecimiento relevante producido antes de la Cuarta Ronda fue el encuentro mantenido en Asunción el 23 de agosto entre los presidentes Alarcón y Fujimori. En efecto, con motivo de la celebración en la capital paraguaya de la Cumbre del Grupo de Río, fuera del programa oficial y sin agenda preestablecida, los dos jefes de Estado mantuvieron un diálogo informal en un aparte, dentro de un acto social ofrecido por el presidente Juan Carlos Wasmosy a sus huéspedes. La reunión fue útil por el contenido de la conversación y por el mensaje enviado a la opinión pública de que ambos países seguían empeñados en continuar con las negociaciones, a pesar de las dificultades. Como era previsible, los mandatarios no abordaron, en tan breve como informal entrevista, asuntos de fondo, pero sí intercambiaron impresiones generales y, sobre todo, se expresaron dispuestos a continuar en los esfuerzos por lograr la solución a la controversia a través del diálogo. Por lo demás, permitió profundizar su relación personal y desarrollar una mayor confianza mutua.

El encuentro sirvió para suscitar un ambiente de voluntad de diálogo bilateral al más alto nivel, precisamente antes de que se iniciara en Brasilia la Cuarta Ronda, en la cual debía tratarse el principal tema de la controversia. Esa actitud conciliadora de los mandatarios podía interpretarse como un acercamiento y se confiaba en que se reflejase en la actitud de los negociadores.

²⁷ Herz y Pontes Nogueira califican a Ferrero como personaje de “línea dura que adoptó una posición más rígida con relación a cualquier concesión (al Ecuador) basada en criterios políticos que pudiera alejarse de la estructura legal del Protocolo”; Herz, Mónica y Pontes Nogueira, João, *Ecuador vs. Perú, Peacemaking amid Rivalry*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pág. 80.

La delegación ecuatoriana viajó completa a la capital de Brasil el 13 de septiembre desde Quito en la ya conocida y tradicional ruta. Había en el grupo un sentimiento de pesada responsabilidad, en tanto en este encuentro se trataría el meollo de la divergencia territorial. La preparación había sido minuciosa, la argumentación en los diferentes ámbitos consolidada y la estrategia de negociación definida. Tampoco faltaba decisión y patriotismo, sentimientos que habían acompañado permanentemente a los protagonistas de esta empresa. Llegamos a Brasilia en la mañana del 14 y por la tarde mantuvimos la primera reunión interna de coordinación en el Hotel Nacional sobre la base de las últimas informaciones disponibles sobre las circunstancias en que se podían dar las conversaciones del día siguiente.

4.2. Tratamiento del *impase* sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro

La sesión inaugural se celebró en la mañana del 15 de septiembre de 1997 y, al instalarse, tanto la comitiva ecuatoriana cuanto la Comisión de Seguimiento de los garantías dieron la bienvenida al nuevo presidente de la delegación del Perú Fernando de Trazegnies, quien se incorporaba al proceso negociador en una nueva calidad. Después de unas palabras de agradecimiento de su parte en las que expresó “su anhelo de conducir las labores de su delegación con un espíritu de cordialidad, hermandad y transparencia”, vinieron las exposiciones de las delegaciones, empezando por el Perú por ser el proponente del *impase*.

Las deliberaciones de esta Cuarta Ronda se iniciaron en un ambiente afable, aunque de inevitable tirantez. En esta etapa del proceso, se abordaba el tema capital de la controversia territorial entre los dos países, pero desde la perspectiva peruana. Para el Perú el *impase* de esta ronda solamente debía considerarse como una diferencia demarcatoria. De ahí la denominación detallada y oficial dada en su ocasión por su gobierno:

“Desacuerdo sobre la demarcación de la frontera en el sector de la cordillera del Cóndor.
a) Entre el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo de Dias de Aguiar (sobre la cordillera del Cóndor en el punto del *divortium aquarum* Zamora-Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre”.

En primer lugar, el historiador Percy Cayo Córdova, acucioso investigador de la historia del Perú y conocido por sus radicales tesis respecto de la relación con el Ecuador en materia de la controversia territorial, expuso con detalle desde la perspectiva peruana los antecedentes históricos y las circunstancias del proceso demarcatorio en el sector

de la cordillera del Cóndor entre los años 1943 y 1948. Su intervención buscaba dar el marco histórico a la argumentación jurídico-política del *impase* que vendría a continuación.

En su exposición, leída pausadamente y acompañada por imágenes proyectadas en una vasta pantalla, Percy Cayo explicó las circunstancias en que comenzaron en 1943 los trabajos demarcatorios de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana, así como el reconocimiento conjunto realizado por las partes en el sector de la cordillera del Cóndor. Advirtió que, dadas las desavenencias técnicas surgidas dentro de la comisión, se generó la controversia sobre la demarcación de la línea de frontera en ese sector cuando, en octubre de ese año, el Presidente de la comisión ecuatoriana decidió abstenerse de continuar con el plan de trabajo demarcatorio propuesto por el Perú. Recordó que las comisiones, siendo irreconciliables sus diferencias de criterio, debieron elevarlas para conocimiento y resolución de los gobiernos de Lima y Quito de conformidad con el artículo VII de su Reglamento.

Percy Cayo hizo referencia también a la denominada Fórmula Aranha, por la cual el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Osvaldo Aranha, respondió a la demanda ecuatoriana, proponiendo a las partes que la controversia suscitada en el sector de la cordillera del Cóndor se resolviera a través de un arbitraje que podía encargarse al geógrafo de la Armada brasileña capitán Braz Dias de Aguiar. Recordó que el Ecuador y el Perú, en mayo de 1944, aceptaron finalmente ese procedimiento y establecieron la materia arbitral.

Por lo demás, explicó que el fallo de Dias de Aguiar de julio de 1945, considerando las características jurídico-técnicas de la controversia sometida a su conocimiento, recogió como solución lo que a su juicio era la intención y el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro. Ello debía entenderse como que las partes estaban obligadas a demarcar el sector de la cordillera del Cóndor por una línea natural, de la manera más directa, fácilmente reconocible y de naturaleza terrestre, que una la naciente del río San Francisco con la confluencia del río Yaupi y el Santiago. Según el Perú, el laudo arbitral fue aceptado incondicionalmente por las partes, inclusive con mayor satisfacción del lado ecuatoriano, ya que el Perú consideró que el resultado le había sido adverso.

La entrega por parte de Estados Unidos, en febrero de 1947, a las cancillerías de las partes, de un mapa aerofotogramétrico del sector de la cordillera del Cóndor fue destacada por Percy Cayo. En julio de ese mismo año 1947, la Comisión Mixta reinició sus trabajos para culminar la demarcación del tramo entre el hito Llave Míaza y la confluencia Yaupi-Santiago, en ejecución del fallo de Dias de Aguiar. La Brigada Demarcadora sur, con el respaldo del referido mapa aerofotogramétrico, continuó con la demarcación de 50 km adicionales sobre la divisoria de aguas en la cordillera del Cóndor. Como resultado de esos trabajos se colocaron dos hitos adicionales en ese sector, el

uno denominado Nayumbe-Teisha y el otro Cunhuime Sur, cuya ubicación según las actas de inauguración se encontraban “sobre el divisor general de las aguas de los ríos Zamora y Santiago en lugares que dividen los sistemas hidrográficos de los ríos Nangariza y Cunhuime”.

La exposición histórica de Cayo Córdova dio paso al planteamiento jurídico y geográfico de lo que era la posición peruana. La lectura del extenso alegato corrió a cargo del presidente de la delegación Fernando de Trazegnies. La argumentación peruana no entrañaba ninguna novedad para el Ecuador. Hacía referencia —dentro de un enfoque estrictamente demarcatorio— primero a algunos antecedentes de carácter general sobre la validez del Protocolo, su entrada en vigencia, las labores de demarcación posteriores hasta encontrarse las partes con la divergencia en el sector de la cordillera del Cóndor, y la consiguiente elevación a conocimiento de las respectivas cancillerías de las diferencias irreconciliables constatadas por la Comisión Mixta.

A continuación, la presentación peruana se centró en un análisis de lo que el Perú consideraba como la simple demarcación pendiente entre el hito Cunhuime Sur, el llamado punto D y el hito 20 de Noviembre. Para hacerlo, ponía énfasis en la intención que tuvieron los negociadores del Protocolo de Río de Janeiro de fijar la frontera entre la quebrada de San Francisco y el río Yaupi, mediante una línea natural y terrestre que uniera los dos extremos de la manera más directa, y en que, desde el comienzo del proceso demarcatorio, tanto el Ecuador como el Perú conocían de antemano la geografía del sector de la cordillera del Cóndor y que, en consecuencia, procedieron a ajustar la línea de frontera a esa realidad geográfica. Todo ello, añadía, de conformidad a la interpretación conjunta de la letra y el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro.

No sorprendió que el alegato peruano subrayara especialmente la importancia del fallo de Dias de Aguiar en la descripción de la controversia según su punto de vista. De Trazegnies recordó que el laudo de 1945 estableció con precisión la manera de fijar en el terreno la línea limítrofe en toda la cordillera del Cóndor desde el río San Francisco hasta el río Yaupi; y puso de relieve los siguientes elementos para reforzar su interpretación del laudo y su validez:

- Después de aclarar que fue el Ecuador y no el Perú el país que elevó a los garantes la materia del arbitraje para que se pronunciara Dias de Aguiar, analizó el contenido del memorando presentado por la Cancillería ecuatoriana bajo el título “Desacuerdo del Santiago-Zamora”, de fecha 23 de noviembre de 1943, en el cual se recogía el alegato ecuatoriano sobre la divergencia demarcatoria presentada. Según el Perú, la Cancillería ecuatoriana solamente planteó al árbitro los siguientes problemas: 1. Definición de cuál era la naciente principal del San Francisco; 2. Cómo unir esa naciente con la divisoria Zamora-Santiago que comienza en el lugar en que se unen las cordilleras que forman las divisorias Zamora-Cenepa y Santiago-

Cenepa; y, 3. Cómo unir la divisoria de aguas Zamora-Santiago y la confluencia del Yaupi con el Santiago.

- La Cancillería brasileña propuso a las partes, en diciembre de 1943, que la divergencia aparecida en el sector de la cordillera del Cóndor se resolviera a través del pronunciamiento de Dias de Aguiar. Debido a negociaciones en curso respecto de otros puntos de la propuesta que fue conocida como Fórmula Aranha, su presentación definitiva no se hizo sino en mayo de 1944. En esa fecha las partes convinieron en la fórmula del arbitraje a través del intercambio de notas en cuyo texto solamente en dos ocasiones se encontraban referencias geográficas: “Segunda Divergencia: Sector de la cordillera del Cóndor” y “divergencias de carácter técnico existentes en la Sección Oriental de la frontera”.
- La decisión del árbitro brasileño fue clara en cuanto a la forma de definir la línea fronteriza en el terreno, teniendo en cuenta la divergencia que le fuera planteada, referida ésta a la interpretación del artículo VIII, literal b), numeral 1 del Protocolo de Río de Janeiro. El pronunciamiento, una vez entregado a las partes el 14 de julio de 1945, fue aceptado y no mereció observación alguna. Según el Perú, el Ecuador lo acogió inclusive con beneplácito por haber incluido algunos de sus planteamientos.

Al decir del Perú, el laudo de Dias de Aguiar no hizo sino confirmar que la demarcación efectuada entre 1941 y 1944 en el sector de la cordillera del Cóndor por la Comisión Mixta correspondió a la intención y espíritu del Protocolo de Río de Janeiro. Después de un análisis pormenorizado del fallo, con alusiones a tratadistas y a jurisprudencia internacional, llegó a la conclusión de que la línea de frontera, en ese sector, debe ir desde el hito Cunhuime Sur hacia el norte por el *divortium aquarum* que se encuentra en la cordillera del Cóndor hasta el punto D, ubicado en la divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago, y a continuación seguir hasta el hito 20 de Noviembre por la divisoria de aguas que existe sobre el contrafuerte de la citada cordillera y que termina frente a la boca del Yaupi en el Santiago.

En la misma línea argumental del cumplimiento de las obligaciones internacionales, el alegato de la delegación peruana recordó enfáticamente que es una obligación jurídica cumplir de buena fe con lo dispuesto en el fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar para, de esa manera, concluir definitivamente con el proceso de demarcación fronteriza, de conformidad con los principios de contemporaneidad y de estabilidad de las fronteras, siempre dentro de lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro. Ambos países, según el Perú, acataron debidamente el fallo arbitral al ejecutarlo de buena fe sobre el terreno cuando reanudaron la demarcación de la línea de frontera con la ayuda del mapa aerofotogramétrico estadounidense.

Después de esta argumentación, cuyo enfoque era obviamente muy distinto al

ecuatoriano que vendría a continuación, el Perú, en definitiva y de manera resumida, sostuvo como conclusión de su posición y de sus aspiraciones lo siguiente:

- El Ecuador debía cumplir de buena fe la palabra empeñada, dada la obligación jurídica ineludible resultante del Protocolo de Río de Janeiro, del cual era suscriptor, y consecuentemente no podía desvincularse de forma unilateral.
- La frontera fijada en 1942 fue resultado de una propuesta hecha por los países mediadores como fórmula de solución equitativa y fue recogida en el Protocolo de Río de Janeiro, instrumento que fue firmado por seis países y perfeccionado por las partes.
- En la delimitación fijada por el Tratado de 1942, se tomaron en cuenta los accidentes geográficos sobre la base del statu quo posesorio de 1936, que en el sector de los ríos San Francisco y Yaupi correspondía a una línea geodésica que uniera las bocas de dichos ríos.
- Las partes, con pleno conocimiento de la geografía del sector y de acuerdo con la intención e interpretación del Protocolo de Río, decidieron que el divorcio de aguas mencionado en el Protocolo era el divisor principal de las aguas entre el río Zamora y el río Santiago, que se encuentra ubicado sobre la cadena principal de la cordillera del Cóndor. El Ecuador y el Perú confirmaron dicha interpretación con actos demarcatorios definitivos realizados por la Comisión Mixta Demarcadora. De esta forma, sostenía el Perú, las partes reconocieron que la cuenca del río Cenepa en su totalidad se encontraba en territorio peruano.
- Por las razones expuestas, el Ecuador no puede ni tiene el derecho que pretende alegar de desvincularse unilateralmente de las obligaciones emanadas del acuerdo de voluntades expresado en el Protocolo de Río de Janeiro.
- De la misma forma respecto del Protocolo de Río de Janeiro, es obligación jurídica elemental e ineludible cumplir de buena fe el pronunciamiento arbitral que ha sido previamente convenido y aceptado como es el caso del laudo de Dias de Aguiar.
- El Ecuador, a través de su alegato del 23 de noviembre de 1943, trasladó a Brasil los desacuerdos que a su juicio existían en el sector de la cordillera del Cóndor y planteó el problema para que fuera sometido al arbitraje de Dias de Aguiar como una divergencia de interpretación del numeral 1, literal b, del artículo VII del Protocolo. El árbitro resolvió la divergencia precisamente en esos términos, los mismos que fueron aceptados por el Perú y el Ecuador.
- El laudo de 1945 ratificó que la demarcación hecha entre 1943 y 1944, sobre la divisoria general de las aguas situada en la cadena principal de la cordillera del Cóndor, correspondió a la intención y al espíritu del Protocolo de Río.
- Según el árbitro, la línea de frontera en este sector, siguiendo la definición del Protocolo de Río de Janeiro, es aquella que, de acuerdo a la realidad geográfica, se sitúa

sobre la divisoria principal de las aguas ubicada en la cadena principal de la cordillera del Cóndor hasta el punto D ubicado en la divisoria Zamora-Santiago; y luego continúa por la divisoria de aguas, desde donde el divisor principal se divide en varios siguiendo el contrafuerte que se desprende de la cordillera del Cóndor en dirección hacia la confluencia del Yaupi en el río Santiago.

- El laudo de 1945, que el Ecuador no tiene ningún derecho a incumplir, dado que se trata de una sentencia internacional que debe ser aceptada incondicionalmente por su carácter de cosa juzgada y por tener fuerza obligatoria, señaló que la línea de frontera en la cordillera del Cóndor es la línea divisoria de aguas natural y terrestre que une de la manera más directa y fácilmente reconocible los ríos San Francisco y Yaupi.
- En suma, para el Perú, el Ecuador está simplemente obligado a reanudar los trabajos de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites para concluir el proceso, que ya fuera iniciado, de demarcación fronteriza y que constituye la ejecución de buena fe del Protocolo de Río de Janeiro y del fallo de Dias de Aguiar.
- Se ha demostrado que el Perú y el Ecuador ya conocieron debida y plenamente la geografía del sector de la cordillera del Cóndor en 1943, gracias a los trabajos de campo ejecutados por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites.
- La renuencia ecuatoriana a concluir el proceso demarcatorio entre el hito Cunuhuime Sur, el punto D y el hito 20 de Noviembre, se contrapone con la intención del Protocolo de Río de Janeiro y del fallo de Dias de Aguiar y contradice abiertamente la interpretación de ambos instrumentos jurídicos hecha por el Perú y el Ecuador, expresada mediante los acuerdos y actos de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites.
- Para el Perú, no queda sino reconstituir la Comisión Mixta Demarcadora de Límites para que concluya con la ejecución de buena fe de la demarcación de la línea de frontera delimitada de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro y el laudo de Dias de Aguiar.²⁸

La delegación del Ecuador, de su lado, en esta Cuarta Ronda hizo una presentación menos detallada pero suficientemente sólida para rebatir la argumentación peruana. La intención ecuatoriana de no extenderse en sus razonamientos era obvia: no descubrir a esta altura de las “conversaciones sustantivas” argumentos que servirían para sustentar el planteamiento del siguiente *impase* que, aunque vinculado a éste, tenía una perspectiva radicalmente distinta y era el símbolo y fundamento de la reivindicación

²⁸ La posición peruana descrita podría no estar completa. Ha sido elaborada sobre la base de apuntes personales, por lo que podría ser además parcial. En todo caso creo que resume lo esencial de lo que fuera expuesto.

del Ecuador. La presentación corrió a cargo de Edgar Terán y se articuló alrededor de los siguientes ejes principales:

- Cómo entendía el Ecuador el planteamiento peruano.
- Cuál era la intención de los suscriptores del Protocolo de Río de Janeiro sobre el asunto planteado.
- Cómo resolvió el árbitro Dias de Aguiar el problema que se había presentado sobre la inejecutabilidad del Protocolo.
- Cómo debía interpretarse la validez de los hitos ya colocados.
- Por qué razones no era posible emprender todavía en el proceso demarcatorio.

Resultaba claro que la intención del Perú era la de que el *impase* fuera entendido como meramente demarcatorio. Reiterativamente lo había dicho en público y en privado desde hace décadas que así lo consideraba, para no dar pie a una negociación límite, peor aún territorial, con el Ecuador. La delegación ecuatoriana también tomó en cuenta el hecho de que el Perú “ubicaba” el *impase* en la cordillera del Cóndor y reiteró la afirmación de que el punto D aludido por Dias de Aguiar se hallaba sobre dicho accidente geográfico.

Para el Ecuador resultaba imperativo analizar en su argumentación si las afirmaciones hechas por la delegación peruana correspondían a las realidades de la época en que se produjeron, esto es con la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, a los trabajos de demarcación y el laudo de Dias de Aguiar. La delegación ecuatoriana se propuso, para estudiar y eventualmente rebatir la argumentación peruana, tener presentes el principio de su contemporaneidad, así como la realidad geográfica.

En cuanto a la intención de los suscriptores del Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador recordó que éste había sido firmado condicionado por las circunstancias y que ello había traído desde 1942 interpretaciones y contradicciones entre las partes. Por tal razón, era necesario apelar a lo que podía ser la intención del Ecuador y el Perú ajustándose al texto del Protocolo, a los mapas utilizados en su negociación y al fallo de Dias de Aguiar. Sobre esas bases y con el afán de guardar su intención al suscribir el Protocolo de Río, no se llegan a definir con precisión los referentes geográficos reales que constituirían la línea fronteriza. De ahí que el arbitraje que fue requerido no hizo una referencia ni profunda ni completa al *divortium aquarum* que constituía una de las causas de la controversia territorial.

En lo referente a la forma en que el árbitro Dias de Aguiar intentó resolver el problema de la inejecutabilidad, había que tener en cuenta que reconoció que había un vacío o hiato en la línea fronteriza en ese sector, porque el divorcio de aguas Zamora-Santiago no llegaba a la confluencia del río Yaupi con el Santiago. Esta circunstancia hizo inejecutable al Protocolo en ese sector, ya que el divisor principal se ramificaba a su vez en varios. Es por ello que Dias de Aguiar señaló el error geográfico en el que incurría el

Protocolo y resolvió que la consecuencia jurídica era su inejecutabilidad. En resumen, las cumbres de la cordillera del Cóndor que supuestamente debían ser el *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago no llegaban a la confluencia de este último con el Yaupi.

Lo que hace relación a los hitos que fueran colocados en esa zona, al norte desde el hito Yaupi-Santiago hasta el 20 de Noviembre, todos se erigieron cumpliendo tanto la intención del Protocolo como lo dispuesto en el laudo arbitral. Al sur, en cambio, desde la quebrada de San Francisco hacia el norte, la colocación de los hitos debió hacerse teniendo presente el ya referido divorcio de aguas Zamora-Santiago. Consecuentemente, en ese sector, a partir del hito Jesús, se colocaron los hitos partiendo de un supuesto inexistente, una imposibilidad física que les restaba validez. Bajo esta consideración, la simple tarea demarcatoria exigida por el Perú era impracticable en la medida en que estaba sujeta a un hecho previo indispensable, como era determinar la real línea por la que debía ir la frontera.

De ahí que para el Ecuador la demarcación era imposible de realizar hasta que se resolviera, de mutuo acuerdo y a partir de la realidad geográfica, por dónde debía recorrer la línea fronteriza.

La demarcación no es más que un proceso técnico administrativo que se sustenta en la realidad geográfica que en este caso no coincidía con la letra del Protocolo de Río de Janeiro. En otras palabras, en el *impase* planteado por el Perú:

“es evidente que existe un caso de inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro; de ahí que, aunque se quisiera, con gran liberalidad en la interpretación, continuar demarcando, las comisiones demarcadoras tropezarían con ese hecho de la geografía que determina el más grande hiato en la línea de frontera. La falta de un divisor de aguas Zamora-Santiago hace absolutamente imposible continuar la demarcación”.²⁹

Recalco que la delegación ecuatoriana no quiso sino deslegitimar el planteamiento peruano, recurriendo a un hecho geográfico determinante. Pudo hacer uso de muchos más razonamientos, pero prefirió guardárselos para robustecer el alegato que haría en la Quinta Ronda para sustentar la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas desde su propia perspectiva. Es decir, desechar el carácter demarcatorio del *impase* y darle la verdadera connotación que tenía, que era el de resolver un problema esencialmente territorial entre los dos países.

²⁹ Elementos tomados de la exposición del Ecuador sobre el *impase* planteado por el Perú.

El proceso de elaboración del Acta de la Cuarta Ronda fue igualmente complejo y finalmente infructuoso en cuanto a recoger en su texto algo positivo del fondo de lo acontecido. Se hicieron, sin ningún éxito, por parte de los miembros de la Comisión de Seguimiento, muy tímidos intentos por aproximar a las partes en algunos temas casi obvios y de carácter general. Las posiciones eran tan radicalmente opuestas e irreconciliables que no se pudo sino dejar constancia en el documento reglamentario de los desacuerdos constatados. Con frialdad el acta reconoció que “al finalizar las conversaciones de la Cuarta Ronda las partes no registraron coincidencias en relación al quinto *impase*” y que, por consiguiente, “las posiciones sostenidas por Ecuador y por Perú constan en sus respectivas Presentaciones, Comentarios y Réplicas, que son instrumentos oficiales de las conversaciones, debidamente registrados”.

El reglamentario boletín de prensa de esta Cuarta Ronda fue igualmente seco y no reflejó para nada lo en verdad ocurrido. Otra vez resultaba lamentable que la información que se transmitía a la opinión pública, que tan deseosa e ilusionada estaba de lo que acontecía en Brasilia, fuera tan limitada.³⁰ Aunque justo es reconocerlo, probablemente era preferible no generar mayor desencanto ante la opinión pública al develar el ningún avance alcanzado al abordar el principal desacuerdo bilateral, bien es cierto que se lo hacía desde la perspectiva peruana.

Acordados los escuetos textos resultantes de la Cuarta Ronda, la reunión se levantó el 18 de septiembre. A diferencia de las rondas anteriores en que retornaron a sus países, las delegaciones permanecieron en Brasilia para dar inicio, tres días más tarde, al último *impase*, relacionado con el mismo sector de la frontera pero, esta vez, desde la

³⁰ Su texto decía lo siguiente: “Entre los días 15 y 19 de septiembre se efectuó en Brasilia, capital de la República Federativa de Brasil, la cuarta ronda de conversaciones sustantivas entre las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú, en cumplimiento del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996. Las partes trabajaron con la asistencia de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de enero de 1942. En esta ocasión, siguiendo el orden acordado en la primera ronda, que tuvo lugar en Brasilia en abril último, se continuó el tratamiento de los *impases* subsistentes identificados en las listas intercambiadas por ambos países el 6 de marzo de 1996. Conforme a dicho orden se examinó el quinto *impase*. En el sector de la cordillera del Cóndor: a) Entre el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo de Dias de Aguiar (sobre la cordillera del Cóndor en el punto de *divortium aquarum* Zamora-Santiago, desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre (Perú). Los Presidentes de las Delegaciones Nacionales suscribieron un acta en la que se deja constancia de lo tratado en dichas conversaciones, en cumplimiento de lo previsto en el antes referido Acuerdo de Santiago. Se acordó que la Quinta Ronda de conversaciones se efectúe entre los días 22 y 26 de septiembre, para abordar el sexto *impase*, Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas (Ecuador). Las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú reiteraron su reconocimiento por la cálida hospitalidad brindada por el gobierno de Brasil. Otro tanto hicieron los representantes de Argentina, Chile y Estados Unidos de América, miembros de la Comisión de Seguimiento. Las Delegaciones Nacionales expresaron su alto aprecio por la cooperación recibida de la Comisión de Seguimiento. Brasilia, 19 de septiembre de 1997”.

perspectiva ecuatoriana y que implicaba inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y la demanda de una salida libre y soberana al Marañón-Amazonas.

4.3. Evaluación de la Cuarta Ronda de Brasilia

La Cuarta Ronda fue el comienzo del tratamiento del tema de fondo de la divergencia ecuatoriano-peruana respecto de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y la demanda de un acceso soberano al Amazonas para el Ecuador, pero desde la perspectiva peruana que no era otra que la simple finalización de la demarcación que aún faltaba por completar. Por esta razón fue el Perú el que expuso primero su planteamiento y el Ecuador el encargado de replicarlo.

No hubo sorpresas en las presentaciones de las partes ni en sus argumentaciones. El Perú expuso lo que era previsible con abundante documentación de respaldo. Se pudo constatar que ambas delegaciones se habían preparado suficientemente, aunque la ecuatoriana no develó intencionalmente todas sus cartas, en espera del tratamiento del próximo *impasse*, cuyo enunciado le era favorable en razón de ser propositivo y sólidamente articulado.

El Perú reiteró su planteamiento tradicional sobre la necesidad de proceder simplemente a demarcar el sector descrito entre los hitos mencionados, al enunciar el *impasse* para lo cual no había sino que reactivar la Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Aludió en varios pasajes de su exposición a la obligación del Ecuador de actuar “de buena fe” en el cumplimiento de sus obligaciones conforme al derecho internacional, argumento que fue rechazado por la delegación ecuatoriana.

Por su lado, el Ecuador ratificó su criterio de que se trataba de un caso de inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia en el terreno de la divisoria de aguas entre los ríos Zamora y Santiago citada en ese instrumento. Hizo hincapié, en síntesis, en que la falta de concordancia entre lo enunciado en el Protocolo y la geografía hacía que la línea de frontera fuera de imposible ejecución, esto es, que no se podía demarcar. Ése fue el eje de su argumentación.

En consideración a que esa disposición resultaba inejecutable, su solución excedía las facultades de la Comisión Mixta Demarcadora. En consecuencia, para el Ecuador era necesario resolver de manera previa por dónde debía correr la línea de frontera ante la inexistencia del mencionado *divortium aquarum*. La posición ecuatoriana era precisa, clara e inequívoca.

Si alguna sorpresa hubo en el curso de esta ronda de negociaciones fue el planteamiento ecuatoriano de la carencia de validez de los hitos erigidos a partir del denominado hito Jesús, bajo el argumento de la inexistencia de la condición bajo la cual habían sido colocados, esto es que existan los accidentes geográficos que formaban la línea de frontera.

A pesar de ser una ronda en la cual se trató un tema de la mayor sensibilidad para las partes, podría decirse que las conversaciones se desarrollaron en un ambiente de normalidad similar al que imperó en las rondas anteriores. Lo único que generó —lo que un miembro de la delegación peruana dijo oficiosamente— “desconcierto” y “penosa decepción” fue la alusión ecuatoriana a la invalidez de los hitos que el Perú consideraba plenamente válidos e incuestionables.

El cambio de Presidente en la delegación del Perú —recuérdese que en esta ronda Fernando de Trazegnies había sustituido a Alfonso Arias Schreiber— no permitió percibir una variación en la reticente actitud peruana, aunque en lo personal no había duda de que el nuevo responsable peruano era más comunicativo y con una mayor apertura y disposición al diálogo. Era una posición estratégica previamente definida y que no variaría con el cambio de actores.

Si en las rondas anteriores en las que se abordaron temas menos conflictivos no se llegó a entablar una verdadera negociación, menos era posible que ello sucediera en ésta, en la cual se tocaba el tema de fondo y de mayor sensibilidad. El Perú, si no lo había hecho antes, no lo haría ahora, aunque el Ecuador y los garantes se lo exigieran.

5. Quinta Ronda de Negociaciones (22-25 de septiembre de 1997)

5.1. Antecedentes de la Quinta Ronda de Brasilia

En el proceso se iban encadenando varios acontecimientos relevantes que denotaban la trascendencia que adquiría la negociación a medida que pasaban los meses. El Ecuador, y desde luego también debo creer que el Perú, aprovechaban cualquier ocasión que se les presentaba para tomar contacto con altas autoridades o personalidades internacionales y en particular de los países garantes que les permitiera informar y fortalecer su argumentación.

La Quinta Ronda de Negociaciones estuvo precedida precisamente por uno de esos acontecimientos: el encuentro entre los presidentes Fabián Alarcón y Bill Clinton en Nueva York con motivo de la celebración de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de septiembre de 1997. La coincidencia de la presencia de los dos mandatarios en el más importante órgano de la ONU hizo posible una entrevista que permitió evaluar la negociación al más alto nivel y advertir al Presidente de Estados Unidos sobre las dificultades en que se desarrollaba el proceso y, sobre todo, de la importancia que para el Ecuador tenía la Quinta Ronda que dos días más tarde se iniciaba en Brasilia, en la cual se trataría el principal *impase*. No estuve presente en la reunión, pues me encontraba en

camino precisamente a la capital brasileña, pero conozco que la conversación fue cordial y más bien de carácter general, pues Clinton no tenía un conocimiento a profundidad del tema. Sin embargo, el propósito se consiguió: trasladar al Presidente del país más poderoso de la garantía la relevancia que el Ecuador asignaba a la delimitación en la zona no demarcada, en razón de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y, como consecuencia de ello, la demanda de un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas.

En la Quinta Ronda participaron, del lado ecuatoriano, los mismos delegados y asesores que intervinimos en la Cuarta Ronda y que nos encontrábamos ya en Brasilia. En definitiva, era una suerte de continuación de la misma negociación de un tema aparentemente similar, pero bajo una presentación diferente: de simplemente demarcatorio desde la perspectiva peruana a un problema territorial que incluía una salida libre y soberana al Amazonas para la parte ecuatoriana.

La primera sesión se realizó en la tarde del 22 de septiembre de 1997 en una sala distinta a la utilizada usualmente, situada en un edificio anexo al Palacio de Itamaraty. La ubicación de las delegaciones en la sala fue modificada y el ambiente estaba enrarecido. En efecto, los días previos, a causa de la relevancia que para el Ecuador tenía el *impase* y a las especulaciones que se habían hecho acerca de la reacción que tendría el Perú respecto del planteamiento ecuatoriano, los ánimos de la opinión pública de las partes se habían caldeado. Altos responsables del gobierno de ese país habían manifestado públicamente su renuencia a que se tratase este asunto y amplios sectores de la prensa y de formadores de opinión los habían secundado.

Para el Ecuador, y en particular para los ecuatorianos que nos encontrábamos presentes en la sala, era histórico y altamente emotivo participar en una reunión en la cual se plantearía de manera oficial y frontal al Perú la controversia territorial y las aspiraciones para resolverla, teniendo como testigos y auspiciantes a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Había sido imposible plantear la controversia ni esas aspiraciones al Perú por su obstinada actitud de no reconocer siquiera su existencia. Ahora ello se hacía realidad.

Cuando se inició la sesión con la presentación del Ecuador, por ser el proponente del *impase*, el silencio era sepulcral. Tanto los miembros de las delegaciones como los de la Comisión de Seguimiento de los garantes aguardaban con expectativa lo que la delegación ecuatoriana iba a decir y cuál sería la reacción de los miembros de la delegación peruana.

5.2. La presentación del Ecuador

La exposición de lo que constituía para el Ecuador el núcleo de la controversia y prácticamente de toda la negociación la hizo el presidente de la delegación Edgar Terán.

El *impase* número 1) de la lista ecuatoriana se encontraba concebido —tal como ya lo he detallado en anteriores acápite, en los siguientes términos:

“La inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas”.

La argumentación ecuatoriana a lo largo de toda la Quinta Ronda estuvo ordenada y cuidadosamente redactada alrededor de los siguientes ejes principales:

- El planteamiento general del *impase* sobre la base de los principios generales del derecho internacional, la intención de las partes, la interpretación geográfica y la inejecutabilidad;
- El análisis cartográfico teniendo presentes los mapas contemporáneos al Protocolo de Río y la cartografía histórica tanto del Ecuador como del Perú;
- La concepción de las partes del *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago establecido por el Protocolo y la concepción de la Comisión Mixta Demarcadora y del árbitro Dias de Aguiar del mismo fenómeno geográfico;
- El descubrimiento de la magnitud del río Cenepa y su representación geográfica y primeras señales del error geográfico;
- La existencia de un grave error geográfico y el levantamiento aerofotogramétrico de Estados Unidos;
- El planteamiento y antecedentes históricos al acceso libre y soberano del Ecuador al río Marañón-Amazonas;
- Los respaldos jurídicos al derecho ecuatoriano a tener un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas.

En cuanto al primer eje relativo al planteamiento general del *impase*, la delegación ecuatoriana hizo hincapié en dos factores esenciales: a) cuál era la intención de las partes; y, b) cuál era la interpretación geográfica que debía hacerse y su consecuente inejecutabilidad.

• **Para el Ecuador era indispensable fijar claramente cuál había sido la intención de las partes contratantes** ya que, caso contrario, se podía llegar a conclusiones que podían distorsionar su voluntad original, trayendo como consecuencia jurídica lo que precisamente sostenía su delegación que era la inejecutabilidad parcial del instrumento internacional que vinculaba no sólo al Ecuador y al Perú —esto hay que tenerlo presente—, sino también a los países garantes. En otras palabras, era necesario tener claro lo que las partes querían, al momento de firmar el tratado de 1942, para que el Ecuador pudiera demostrar cómo esa voluntad no podía ejecutarse completamente a causa de la inexistencia de accidentes geográficos esenciales no previstos en su texto.

El Ecuador recalcó el carácter del tratado que, además de ser de “Paz y Amistad”, fijaba límites mediante una línea que, textualmente señalaba, “se referirá a los siguientes puntos”, agrupados en varios segmentos geográficos, cada uno debidamente enumerado. Por ello el Protocolo de Río de Janeiro fijaba una frontera referida en segmentos sucesivos. De ahí que el *impase* planteado se refiriera al segmento contenido en el numeral 1, literal b, del artículo VIII del Protocolo que hablaba de la quebrada de San Francisco como punto inicial del segmento, el *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago como trayectoria y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago como punto de culminación.

Estaba claro que la intención de las partes, en este segmento fronterizo, era que la línea de frontera recorriera sobre la citada divisoria de aguas y no por la línea de cumbres de la cordillera del Cóndor —término que, por lo demás, no aparece siquiera en el texto del Protocolo—. En otras palabras, en este segmento, la intención era llevar la frontera desde la quebrada de San Francisco hasta la unión del Yaupi con el Santiago por la línea del *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago, cuyas cuencas se consideraban adyacentes. De ahí que, para el Ecuador, desviarse de la intención que tenían las partes podía llevar a graves equivocaciones y a “conclusiones absurdas”, como se dijo.

La delegación del Ecuador aludió también, para comprender debidamente la situación jurídica a la cual las partes estaban avocadas, al principio de la contemporaneidad por el cual debían ser consideradas todas las circunstancias de hecho intervinientes en la decisión de las partes y en las obligaciones contraídas, considerando el tiempo en que se dieron. Para analizar el *impase* debía tenerse en cuenta que la enunciación de los límites en el Protocolo fue formulada en 1942 cuando la información y conocimiento geográficos del segmento de frontera era deficiente; cuando la cartografía disponible era insuficiente e imprecisa. Había que hacer un esfuerzo y “retrotraernos a las circunstancias que vivieron los negociadores” para comprender el alcance e interpretación de esta cláusula. Según el Ecuador, este principio jurídico de la contemporaneidad era fundamental en la interpretación de los convenios internacionales, que no significa, en todo caso, la inamovilidad de los hechos o la negación de la existencia del error.

La delegación ecuatoriana también mencionó la imposibilidad, en materia de tratados internacionales, de pretender interpretar aquello que no requiere interpretación o, en otras palabras, que no es posible apartarse del texto del instrumento internacional invocando la simple voluntad de hacerlo, cuando su texto es claro y preciso. Por ello la línea fijada por el Protocolo para este segmento de frontera era precisa y no requería interpretación alguna: une a dos puntos notoriamente identificados mediante la línea divisoria de aguas entre dos ríos determinados. No se refiere a una línea geodésica ni a un río y tampoco a una cordillera. Ante ese texto taxativo y esa intención, no cabían interpretaciones extensivas.

- Igualmente esencial era para el Ecuador la interpretación geográfica de los accidentes de la zona y, como consecuencia, la inejecutabilidad en esa parte del Protocolo de Río. En 1942 se conocía la existencia de la quebrada de San Francisco y de la confluencia de los ríos Santiago y Yaupi. Se creía, además, que había un *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago. El conocimiento geográfico de este sector se sostenía fundamentalmente en la documentación cartográfica disponible por las partes a la fecha de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro.

La delegación ecuatoriana destacó que el texto del Protocolo decía claramente que la línea de frontera debía ir por la divisoria de aguas entre las cuencas de los ríos Zamora y Santiago, bajo el entendido de que esas cuencas eran colindantes y de que había que dividir el espacio comprendido entre esos dos ríos al llevar el límite fronterizo desde la quebrada de San Francisco a la desembocadura del Yaupi en el Santiago.

Por tal razón era necesario rectificar el error recogido en el Protocolo de Río de Janeiro en este segmento, que implicaba repartir el espacio existente entre las cuencas del Zamora y el Santiago, respetando lo establecido por el tratado en cuanto a que la cuenca del Zamora pertenecía al Ecuador y que la del Santiago, aguas abajo de la confluencia con el río Yaupi, correspondía al Perú.

Para la delegación del Ecuador era nítida la intención de los negociadores del Protocolo de Río de Janeiro de distribuir equitativamente ese espacio entre las partes, incluyendo la posteriormente descubierta cuenca del río Cenepa. De este modo el error cometido por desconocimiento de la realidad por el Protocolo quedaría rectificado, respetando siempre la intención y el contenido geográfico. Había, pues, que actuar en consecuencia.

En definitiva, el Ecuador sostenía que había que resolver el error en este sector de frontera no solamente respetando la línea que estaba en el espíritu del Protocolo, sino también repartir equitativamente el espacio físico existente entre las cuencas hidrográficas del Zamora y del Santiago, incluyendo la cuenca del Cenepa. “Se salvaría así el error del Protocolo, respetando en lo que es respetable: el contenido geográfico del mismo”, al decir del Presidente de la delegación ecuatoriana.

- En lo que hace relación al análisis de la cartografía, la delegación ecuatoriana presentó mapas próximos a la fecha de suscripción del Protocolo de Río de Janeiro. Éstos correspondían a cartas hidrográficas y geográficas fechadas en 1935, 1938 y 1939. En cuanto a la cartografía histórica, ésta incluía mapas de los años 1906, 1922 y 1935. Presentó, asimismo, cuatro cartas históricas peruanas desde 1912 a 1938, provenientes de diferentes fuentes. Toda esta documentación demostraba el desconocimiento sustantivo de la realidad geográfica de la zona, comparando con lo que se descubriría más adelante al hacer los trabajos demarcatorios y al aporte de nuevos estudios sobre todo aerofotográficos, como veremos más adelante.

La delegación ecuatoriana citó algunas de las conclusiones equivocadas que se desprendían de los mapas disponibles a la época. Por ejemplo, que el río Cenepa era un afluente sin mayor significación del río Marañón y que su toponimia variaba en función de la cartografía utilizada. En algunos casos, inclusive se lo consideraba como una simple quebrada. La información disponible también hacía pensar que el complejo de cordilleras se extendía en general de sur a norte, cuando en la realidad existían dos cordilleras paralelas en esa misma dirección, pero independientes entre sí. Por lo demás, estaba claro que no existía una divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago, a pesar de que en los mapas de la época se interpretaba como que la existencia de un solo macizo cordillerano unía la quebrada San Francisco con el Yaupi-Santiago. Y un elemento adicional: que en esa cartografía se podía verificar que el *divortium aquarum* dividía las cuencas del Zamora y el Santiago en espacios geográficos aproximadamente iguales en superficie.

En suma, toda la cartografía de la época, y que fuera presentada en el curso de esta Quinta Ronda, demostró meridianamente el desconocimiento de las partes de la realidad geográfica de la zona.

• **¿Cuál fue la concepción de las partes, de la Comisión Demarcadora y del árbitro Dias de Aguiar sobre el tantas veces mencionado divorcio de aguas entre el Zamora y el Santiago?** Inmediatamente después de la firma del Protocolo, las partes no discutieron sobre la existencia del divisor de aguas. Pero es en noviembre de 1943 cuando el Ecuador expresó reservas respecto de lo que se creía una realidad, cuando oficialmente hizo un comentario respecto de la línea dibujada en la carta elaborada por la American Geographical Society para facilitar la demarcación, línea que aparece entrecortada dando a entender —según las normas usuales de cartografía— que se hallaba sujeta a comprobación. Es más, en el mismo mapa, en la zona del Santiago y del Zamora aparece una leyenda que dice “UNEXPLORED” y de “Relative Reliability”.³¹

Ya sobre el terreno, los demarcadores comprobaron que lo fijado por el Protocolo en este segmento de frontera, y que tenía como referencia para sus trabajos el plano elaborado por la citada institución norteamericana, no existía. Cada Presidente de la Comisión Mixta dio una interpretación diferente, ya que los puntos que debían ser localizados en el “*divortium aquarum* Zamora-Santiago —que se identificaba con la cordillera del Cóndor concebida hasta entonces como un solo macizo extendido entre San Francisco y la confluencia del Yaupi-Santiago”— no pudieron ser hallados.

En esas circunstancias la divergencia fue sometida al arbitraje de Braz Dias de Aguiar. Según el Ecuador, en su alegato el árbitro “asumió y no cuestionó la existencia

³¹ Zona “no explorada” y de “confiabilidad relativa”. Traducción del autor.

del *divortium aquarum* Zamora-Santiago al sur del punto D, creyendo equivocadamente, como creían las partes hasta entonces, que existía la divisoria Zamora-Santiago en el camino entre la quebrada San Francisco y la confluencia del Yaupi con el Santiago”. En realidad, el laudo no dio solución a la divergencia y dejó a la interpretación de las partes su ambiguo pronunciamiento que no contaba con suficiente y precisa información.

La delegación ecuatoriana hizo en su exposición un amplio recuento sobre el conocimiento que se tuvo de la extensión y amplitud del río y de la cuenca del Cenepa. Subrayó que la cuenca de este río alcanzaba 6.376 km², mientras que la del Santiago alcanzaba 10.364 km² y la del Zamora 11.532 km². Por tanto, las cifras demostraban la importancia que en la realidad tenían y tienen el Cenepa y su cuenca, respecto de lo que en la cartografía de la época se creía que era prácticamente casi una simple quebrada de no más de 20 km de extensión.

Esta realidad fue inicialmente advertida por el gobierno de Estados Unidos poco tiempo después de suscrito el Protocolo de Río de Janeiro. La delegación ecuatoriana citó varios documentos que llevaban a considerar la región como “desconocida e inexplorada” y que podría “generar problemas en la demarcación”. En consecuencia, técnicos estadounidenses recomendaron hacer un levantamiento aerofotogramétrico de la región para no incurrir en equivocaciones al realizar los trabajos de demarcación en el terreno.

La Fuerza Aérea de Estados Unidos hizo el levantamiento en ese segmento de la frontera y lo terminó a comienzos de 1947. Era un mapa relativamente fiable, por primera vez, de un sector topográficamente muy complejo pero que, según sus propios autores, no se proponía fijar la frontera, sino proporcionar elementos para un trabajo más eficiente en el terreno. La importancia del levantamiento aerofotogramétrico era la de demostrar por primera vez de manera técnica la mayor dimensión del río Cenepa que imposibilitaba la existencia de un divisor de aguas entre el Zamora y el Santiago, pues su cuenca se interponía entre esos dos sistemas fluviales.

En lo que hace relación al segundo componente del sexto *impase* relacionado con la demanda de un acceso libre y soberano al Amazonas, la delegación ecuatoriana formuló una introducción general y citó antecedentes históricos para hacer finalmente un alegato jurídico, geográfico y ajustado a la realidad. Recordó que el error geográfico esencial que llevaba a considerar inejecutable el Protocolo de Río en ese segmento de frontera y la necesidad de tener presentes los derechos e intereses de las partes, así como buscar el beneficio compartido de la región no delimitada, obligaba a que el Ecuador tuviera un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas.

Hizo hincapié en que el propio descubrimiento del Amazonas se lo debe a Quito y también señaló la presencia tanto civil como misionera de habitantes de Quito y de Loja en la región oriental ribereña del Amazonas. Para el efecto citó a reconocidos

cronistas e historiadores. También se fundamentó, como no podía ser de otra manera, en documentos como el Tratado de Guayaquil y el Protocolo Pedemonte-Mosquera de 1830 que fijaba al Amazonas como límite entre el Perú y lo que sería más adelante Ecuador. Igualmente, citó opiniones de diplomáticos y especialistas peruanos, como José Santos Chocano que reconocieron la legitimidad histórico-jurídica de la posición del Ecuador en cuanto a su presencia ribereña en el Gran Río. La delegación ecuatoriana no escatimó en hacer referencia a la larga lista de instrumentos que respaldaban la demanda.

Por lo demás, la delegación ecuatoriana también fue enfática en afirmar que “la libre navegación por el gran río, como reza el Protocolo, es ilusoria para su país sin un acceso soberano, sin la posibilidad de llegar por una franja terrestre hasta un puerto en el Amazonas con características suficientes para que cumpla sus objetivos de facilitar el transporte, el comercio de bienes y servicios, el tránsito de personas y la realización de proyectos de desarrollo”. Para terminar acotó que el Ecuador “tiene la convicción de que, en la solución de conflictos internacionales, no pueden ignorarse o contradecirse ni las raíces de sus pueblos, ni el sentido de sus epopeyas, ni sus conciencias nacionales” y que, en consecuencia, no había justicia para el Ecuador si no dispone de un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas.

5.3. La presentación del Perú

El Perú, en su presentación que corrió a cargo del canciller Fernando de Trazegnies, intentó demostrar que los argumentos en los que se sostenía la posición ecuatoriana carecían de “racionalidad y fundamento jurídico” y reiteró que el Ecuador simplemente estaba “obligado a honrar de buena fe sus compromisos asumidos con el Perú y con los países garantes en virtud del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, el laudo arbitral de Braz Dias de Aguiar de 1945 y los trabajos de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Peruano-Ecuatoriana”, en suma, a terminar la demarcación de la frontera.³²

Guardando coherencia con el marco general enunciado, inicialmente, el Perú se refirió al concepto y validez de los principios *pacta sunt servanda* y de buena fe como fundamentos básicos de las relaciones internacionales y de las obligaciones que se derivan de los instrumentos internacionales y que deben ser cumplidas. Sobre tales nociones jurídicas, el Ecuador debía limitarse a respetar el Protocolo de Río tal como había sido suscrito.

³² Algunas de las referencias a la argumentación del Perú son textuales y otras son resumidas, pero tratan de acercarse a su texto y reflejar con la mayor fidelidad lo expuesto por sus delegados en Brasilia.

Para rebatir el planteamiento ecuatoriano sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, señaló que no existía error geográfico alguno por las siguientes razones:

- El mismo Protocolo fijó la manera de unir los puntos principales que son la quebrada San Francisco y la confluencia del Yaupi-Santiago;
- El *divortium aquarum* no era más que una referencia para determinar la manera en que debían unirse esos puntos principales, de tal manera que la línea limítrofe quedó claramente establecida a través del citado divorcio de aguas; y,
- Dias de Aguiar precisó en su fallo que la línea limítrofe debía unir “de la manera más directa y fácilmente reconocible” los dos puntos citados en el Protocolo de Río y que un *divortium aquarum* era simplemente una línea natural que no sigue ni corta cursos de agua.

A continuación, se propuso fundamentar la improcedencia del “error” planteado por el Ecuador, basándose en la doctrina y la jurisprudencia que consideran que éste puede ser invocado cuando reúne tres elementos fundamentales: que sea de hecho, esencial y excusable. Alegó, respecto de la inexistencia del error de hecho que la divisoria de aguas entre el Zamora y el Santiago sí existe entre ambos ríos y los puntos principales citados en el Protocolo y recordó que Dias de Aguiar señaló que el *divortium aquarum* aludido sí existía, aunque no llegara a la confluencia del Yaupi-Santiago. Para sustentar la condición de error esencial la delegación del Perú recordó, siguiendo a Verdross, que éste tiene que hacer referencia a algo que fuera la base fundamental del consentimiento de una de las partes para obligarse por el tratado, es decir que sea a tal extremo importante que si las partes hubieran tenido previo conocimiento de su existencia no hubieran suscrito el acuerdo. En consecuencia, a pesar de que para el Perú no existió error, en el supuesto no consentido de que ello hubiera sucedido, éste no fue esencial y, por tanto, no puede viciar la validez y ejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro. En cuanto al carácter excusable del error, el Perú adujo que para invocarlo como causal no es suficiente comprobar que sea un error esencial y de hecho, sino que el Estado que lo alega no debe haber contribuido a provocarlo ni haberlo conocido al momento de firmar el tratado. En esa línea, el Perú argumentó que el Ecuador sí conocía de la existencia del río Cenepa antes del año 1942 y que, conociendo de su existencia y de la realidad geográfica, continuó con el proceso demarcatorio por la divisoria de aguas principal que se encuentra en la cordillera del Cóndor. En suma, para el Perú, el error geográfico alegado por el Ecuador no existía en la medida en que ninguno de los factores que, según la doctrina y los principios jurídicos, deben coincidir no han sido demostrados como para que pueda viciar el consentimiento de una de las partes.

Argumentó la delegación peruana la improcedencia del efecto jurídico del error tal como fuera planteado por el Ecuador, haciendo alusión nuevamente a la doctrina.

El Perú afirmó que el principal efecto jurídico que produce el error es la nulidad relativa de un convenio y no su inejecutabilidad como sostenía el Ecuador. Asimismo expresó que la inejecutabilidad se refiere a un concepto opuesto al del error, ya que ésta se relaciona con la imposibilidad de cumplimiento, noción jurídica que, a juicio del Perú, nada tiene que ver con la inejecutabilidad parcial planteada por el Ecuador.

En conclusión, la presentación peruana sobre la primera parte del principal *impase* presentado por el Ecuador se redujo a intentar demostrar, con argumentos históricos y jurídicos, la “absoluta ejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro”, situación ante la cual debía, sobre la base de los principios *pacta sunt servanda* y buena fe, cumplir con las obligaciones derivadas de dicho instrumento y culminar la demarcación de la frontera.

En cuanto a la segunda parte del *impase*, la delegación peruana, por intermedio de uno de sus miembros, el embajador Hugo de Sela, dio lectura a una declaración formal en la cual descalificaba la “aspiración política” del Ecuador —según sus palabras— de obtener un acceso libre y soberano al Amazonas por salirse del marco jurídico acordado —el Protocolo de Río de Janeiro—, por buscar una revisión del mismo que dada su naturaleza era intangible, por carecer de sustento histórico y por ser una pretensión unilateral. El documento culminaba con la siguiente admonición:

“En consecuencia, el Perú rechaza la pretensión política presentada por el Ecuador por contravenir el Tratado de límites que fijó definitivamente la frontera peruano-ecuatoriana y los acuerdos que rigen estas conversaciones, a la vez que reafirma su voluntad de aplicar en su integridad el citado Protocolo y sus instrumentos complementarios. Por consiguiente, se ve en la necesidad de solicitar formalmente a los países garantes que, confirmando sus declaraciones anteriores, reafirmen, en este contexto, que el Protocolo de Río de Janeiro no puede ser alterado. El Perú reitera su firme voluntad de continuar este proceso hasta su culminación, siempre que se ciña estrictamente a los términos del Acuerdo de Santiago, es decir, ‘conforme al Protocolo de Río de Janeiro’, lo que no admite el tratamiento del tema acceso libre y soberano del Ecuador al Amazonas”.

El anuncio peruano, que implicaba no solamente un veto al tratamiento del *impase* sino una tácita amenaza de retiro de las negociaciones, resultaba inaceptable para el Ecuador. La declaración del Perú provocó una inmediata reacción del Presidente de la delegación ecuatoriana, quien manifestó que dejaba constancia ante la otra parte y ante los garantes de que “no es facultativo para ninguna de las partes apartarse del compromiso internacional de resolver los *impases* en la forma como el Acta de Itamaraty y todos los convenios internacionales lo establecen” y, citando al Acuerdo de Santiago, recordó que “las listas de los *impases* tendrán carácter definitivo y no podrán ser vetadas por

las partes, razón por la cual la declaración del Perú equivale a un veto unilateral a ese compromiso y al *impase* planteado por el Ecuador, cosa improcedente dentro del derecho y dentro del ánimo general de estas negociaciones”.

La situación de práctica ruptura del proceso obligó a que el ministro Ayala Lasso, después de ser informado por teléfono, interviniera directamente a nivel político con responsables de los garantes y con su propio colega peruano. El Canciller ecuatoriano, al conocer lo acontecido en Brasilia, aprovechó la circunstancia de que en esos días se hallaba precisamente en Nueva York asistiendo a la Asamblea General de la ONU, para rechazar la declaración peruana ante los representantes de los garantes, por considerar que el Perú con su declaración vetaba el tratamiento de un *impase* y rompía la negociación. El primero en ser contactado fue el alto funcionario estadounidense Luigi Einaudi que comprendió la gravedad de la situación y promovió una reunión con los demás representantes de la garantía en esa misma ciudad el 24 de septiembre.

Pero antes de que ésta se realizara, la víspera hubo una reunión crucial entre los cancilleres del Ecuador y el Perú en Nueva York —que también se encontraba en Naciones Unidas—, en la cual se logró reencarrilar el proceso. Después de un diálogo tenso aunque franco, Ayala Lasso y Ferrero concordaron, con una visión más amplia, en la voluntad de sus países de continuar con la negociación hasta llegar a una solución definitiva. Cada uno expuso la posición de su país y, en el caso del Perú, su aceptación de no vetar el tratamiento del sexto *impase*, tal como se desprendía de la declaración formulada en Brasilia, como había sido el compromiso. El Ecuador había conseguido así que el Perú conociera la argumentación que le condujo a reclamar un acceso libre y soberano al Amazonas y que se la incluyera en las negociaciones de Brasilia. Por su parte, el Perú ya no pudo simplemente renegar de ese planteamiento y de las razones ecuatorianas, sino que debió asumirlas y rebatirlas ante la delegación ecuatoriana y la Comisión de Seguimiento de los garantes.

En efecto, al día siguiente por la tarde siguieron las exposiciones respectivas de las dos delegaciones sobre el *impase* formulado por el Ecuador: este último reforzando sus derechos y el Perú negándolos. Se había hecho realidad el que los dos países considerasen y debatieran acerca de uno de los dos puntos capitales de la controversia ecuatoriano-peruana, esto es el acceso libre y soberano del Ecuador al Amazonas.

Al término de la Quinta Ronda se acordaron los textos de los documentos usuales. Por un lado el acta, que simplemente relatava la fecha, el lugar, los participantes en la reunión y el *impase* abordado y se añadían las intervenciones y la documentación aportada por las partes en calidad de anexos. Por otro, el boletín de prensa, cuyo contenido tenía el mismo formato de los anteriores: escueto y superficial. Resultaba paradójico que la trascendencia de lo discutido, las circunstancias en que se habían desarrollado las conversaciones y los incidentes que habían ocurrido no se comunicaran al gran

público, sino que se transmitieran a la opinión pública en tan insustancial como inexpressivo documento. Lo ocurrido era histórico no sólo en el proceso, sino para el Ecuador y el Perú, pero nada se decía en aras de la moratoria.³³

5.4. Evaluación de la Quinta Ronda de Brasilia

Al hacer una evaluación de lo acontecido en la Quinta Ronda es necesario, al tiempo que inevitable, tener presente la historia. Por primera vez desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, delegaciones oficiales del Ecuador y el Perú se sentaban en una mesa a negociar una fórmula de solución a las divergencias territoriales teniendo presente, como materia de la controversia y de manera oficial y pública, la aspiración ecuatoriana de tener un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. De forma sistemática el Perú no sólo se había negado a negociar o conversar sobre el asunto, sino que había negado tajantemente su existencia.

Llegó el momento de que el Ecuador expusiera y sustentara jurídica, geográfica e históricamente sus aspiraciones y de que el Perú, a pesar de sus reticencias, escuchara y respondiera. Todo ello con la presencia, como testigos y como actores, de los representantes de los países garantes en la Comisión de Seguimiento. Esta circunstancia resultaba inédita y de relevancia histórica para el Ecuador. La delegación lo había hecho con solvencia, firmeza y suficientes argumentos jurídicos, históricos y geográficos. Se desempeñó a la altura de lo que el país esperaba y las circunstancias exigían.

Si bien de cara a su propia opinión pública, la declaración peruana sobre el acceso al Amazonas podía considerarse comprensible, resultó desgastante frente a los garantes que veían cómo sus esfuerzos de acercamiento se esfumaban por la intransigente actitud

³³ Su texto decía simplemente lo que sigue: "Entre los días 22 y 25 de septiembre de 1997 se efectuó en Brasilia, capital de la República Federativa de Brasil, la quinta ronda de conversaciones sustantivas entre las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú, en cumplimiento del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996. Las partes trabajaron con la asistencia de la Comisión de Seguimiento de los Países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de enero de 1942. Siguiendo el orden acordado en la Primera Ronda, que tuvo lugar en Brasilia en abril último, se continuó el tratamiento de los *impases* subsistentes identificados en las listas intercambiadas por ambos países el 6 de marzo de 1996. Conforme a dicho orden se examinó el sexto *impase*, Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón - Amazonas (Ecuador). Los presidentes de las Delegaciones Nacionales suscribieron un acta a la que se anexan las presentaciones y declaraciones correspondientes. Se acordó que la segunda etapa de conversaciones tendrá lugar en Brasilia entre los días 24 y 28 de noviembre, para una Evaluación Global de los *impases*, conforme al Acuerdo de Santiago. Las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú reiteraron reconocimiento por la cálida hospitalidad brindada por el Gobierno de Brasil. Otro tanto hicieron los representantes de Argentina, Chile y Estados Unidos de América, miembros de la Comisión de Seguimiento. Las Delegaciones Nacionales expresaron su alto aprecio por la cooperación recibida de la Comisión de Seguimiento. Brasilia, 25 de septiembre de 1997".

del Perú y por la violación de los compromisos adquiridos de no vetar *impases* y de no paralizar la negociación, como fue prácticamente el caso. Dio la impresión de que con este gesto su delegación quería recuperarse en una negociación que le había sido desfavorable desde la Declaración de Paz de Itamaraty en febrero de 1995.

Mientras en el Ecuador el tratamiento del *impase* en Brasilia fue considerado como algo que debía darse inexorablemente, en el Perú generó una andanada de reacciones de comentaristas que rechazaban el hecho. Les resultaba incomprendible cómo el Perú había aceptado finalmente abordar la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y un acceso soberano al Amazonas proclamados por el Ecuador desde hace años. Personalidades como los embajadores Jorge Morelli Pando y Alfonso Arias Schreiber, el general Edgardo Mercado Jarrín, entre otros, se manifestaron en los medios de comunicación abiertamente hostiles a que se hubieran considerado las aspiraciones ecuatorianas. Criticaron abiertamente al gobierno de Fujimori y cuestionaron todo el proceso.

6. Reflexiones sobre Cuarta y Quinta rondas de Brasilia

Lo acontecido en Brasilia entre el 15 y el 25 de septiembre, lapso durante el cual se realizaron las dos últimas rondas de negociación de esta primera etapa, merece un análisis separado y detenido en tanto recogen las principales reivindicaciones ecuatorianas respecto de la delimitación en la cordillera del Cóndor y del acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas.

Si bien la Cuarta y Quinta rondas de Negociación, que significaron la culminación de la etapa de sustanciación de la materia de la controversia en el proceso de Brasilia, tuvieron al final carácter meramente expositivo, el Ecuador extrajo algunas conclusiones de utilidad para el futuro de la negociación:

1. Las “conversaciones sustantivas” se desarrollaron dentro de un marco de rigidez e intransigencia impuesto estratégicamente por el Perú. Esa posición peruana, si bien no sorprendió de manera sensible, exigió una respuesta firme pero creativa por parte del Ecuador. Finalmente la reacción ecuatoriana, como era previsible, no fue apreciada por el Perú, pero sí por los países garantes que reconocieron en el Ecuador una mayor voluntad por involucrarse en la búsqueda de un acuerdo y en seguir con los instrumentos suscritos a partir del Acta de Paz de Itamaraty.
2. La delegación ecuatoriana se preocupó, del mismo modo, al hacer sus exposiciones, de dejar sentada en las actas la argumentación que el Ecuador entero esperaba que se defendieran sus intereses, particularmente sobre la inejecutabilidad parcial del

Protocolo de Río y el consiguiente acceso al Marañón-Amazonas. Todo ello sustentado en los sólidos argumentos jurídicos, históricos y geográficos que la delegación disponía. La presentación fue lógica, consecuente y firme. Claro está que en una negociación internacional esas cualidades no son suficientes para que una tesis, por más justa y consistente que sea como era el caso de la del Ecuador, se imponga sobre la otra que se obstinaba en desconocer la posibilidad de una transacción.

3. Si bien el resultado global de estas primeras cinco rondas fue prácticamente nulo en términos de una verdadera negociación, peor aún de encontrar puntos de coincidencia, sin duda, constituía un importante paso adelante haber expuesto y clarificado las posiciones y, de alguna manera también, los intereses que movían a las partes. Conocida era la renuencia del Perú a exponer su caso escudándose en la negativa a reconocer la existencia misma de la controversia. También el Ecuador se vio precisado, de su lado, a definir los alcances de sus pretensiones dejando de lado lustras de vacilaciones e indecisiones. Lo que las partes definían como percepción

y aspiraciones de la materia de la controversia había sido finalmente ventilado de manera frontal con los garantes como testigos y facilitadores.

4. Agotada esta primera fase del proceso, era de prever una más activa participación de los países garantes, no solamente en consideración a su manifiesta preocupación y hasta fatiga sobre los casi nulos avances alcanzados, sino en cumplimiento del Acuerdo de Santiago que recogía su compromiso de “proponer los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”. De alguna manera, los altos funcionarios de los garantes habían advertido tínosamente a las partes de que, siendo muy pocos los logros de la primera fase, ellos harían propuestas “constructivas” que permitieran acercar posiciones o al menos mecanismos para facilitarlas.
5. Esta última circunstancia era altamente positiva, en tanto que para el Ecuador era esencial la intervención directa de un tercero —para el caso, los garantes— con el propósito de forzar al Perú a considerar nuevas alternativas de solución. En otras palabras, se pasaba de una fase de “negociación directa” a otra de “buenos oficios” o de “mediación” de un tercero, conforme lo convenido en el Acuerdo de Santiago. Ese solo hecho constituía un serio e histórico progreso en el tratamiento de la controversia con el Perú.

CAPÍTULO 3

SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE BRASILIA: EVALUACIÓN GLOBAL DE LA NEGOCIACIÓN

1. Segunda Fase de la Negociación (Sexta Ronda) y Declaración de Brasilia (24-28 de noviembre de 1997)

1.1. Antecedentes de la Segunda Fase de la Negociación

Al término de la Primera Fase de la negociación de Brasilia, compuesta por las cinco rondas, que quedó reducida a una simple presentación y sustanciación de los *impases* sin entrar en una verdadera transacción, no había ya justificación alguna para que las partes, y particularmente el Perú, no entraran en una segunda etapa de verdadera negociación como era el compromiso asumido en la Declaración de Paz de Itamaraty y los demás instrumentos que le sucedieron. Por ello se habló de una Segunda Fase, más que de una Sexta Ronda de la negociación, cuyos propósitos eran tres: hacer una evaluación global de las rondas celebradas, valorar los escasos puntos de coincidencia encontrados y, sobre todo, esperar los aportes que para salir del estancamiento debían hacer los países garantes. El Ecuador esperaba que esta nueva etapa permitiera acercar posiciones en al menos los puntos menos conflictivos.

Después de las arduas y desalentadoras Cuarta y Quinta rondas, en las cuales se trató la más importante aspiración ecuatoriana y en las cuales el proceso estuvo a punto de romperse, el espíritu de los negociadores mejoró en la medida en que el presidente Fujimori declaró públicamente su respaldo al proceso y al diálogo como fórmula para la solución de la controversia, a pesar de manifestarse reacio a tratar la demanda ecuatoriana de tener un acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. También el canciller Ferrero hizo un pronunciamiento más flexible con ocasión de la celebración de la VII Cumbre Iberoamericana, que se llevó a cabo en Isla Margarita, Venezuela, del 7 al 9 de noviembre de 1997, a la cual el presidente Alarcón no pudo asistir por razones de política interna, pero en la que estuvo representado por su Ministro de Relaciones Exteriores. Precisamente, durante esa cumbre mantuvieron una reunión los cancilleres del Ecuador y el Perú para evaluar la marcha del proceso y —algo muy importante en esas circunstancias— expresar su compromiso de “mantener las negociaciones dentro de un ambiente libre de tensiones”.

En este lapso previo a la importante reunión que debía celebrarse en Brasilia a partir del 24 de noviembre de 1997, la Cancillería del Ecuador se empeñó en profundizar

aún más las relaciones con los países de la garantía para fortalecer su posición en el proceso. Es así que el vicescanciller ecuatoriano Diego Ribadeneira realizó, el 10 de noviembre, una visita a Brasilia para tratar temas de interés bilateral. Con esta oportunidad no podía dejar de abordar con su homólogo Sebastião do Rego Barros la difícil situación por la que atravesaba el proceso de negociación con el Perú y la necesidad de que Brasil y los garantes ejercieran la mayor influencia posible para que los esfuerzos ya hechos no fueran vanos. Estas conversaciones fueron oportunas en la medida en que, en vísperas de tan importante encuentro, resultaba indispensable que Brasil conociera la voluntad ecuatoriana de avanzar en la negociación sin apartarse de los instrumentos acordados entre las partes.

Del mismo modo, el subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería argentina, al propio tiempo alto funcionario de su país para las negociaciones ecuatoriano-peruanas, Alfredo Chiaradia, visitó Quito por invitación del Ecuador para celebrar la III Comisión Mixta Económica entre los dos países que no se había reunido por más de cuatro años. La visita se produjo el 17 de noviembre y en ella, como no podía ser de otra manera, se tocó el tema de las negociaciones de Brasilia y su futuro. Chiaradia, tanto en privado como en declaraciones a la prensa, manifestó que su país mantenía su apoyo al proceso y que era optimista de que en la próxima reunión de Brasilia pudiera darse un paso cualitativamente importante para alcanzar la paz. Ello, expresó, basado en la información de que disponía de las partes y de la voluntad que percibía en los otros garantes que, según él, no desmayaban en su dedicación para acercar las posiciones del Ecuador y el Perú. Tampoco se manifestó efusivo y entusiasta, dijo ser “cautamente optimista”.

Por lo demás, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Delegación Negociadora continuaron con el trabajo de análisis de los diferentes escenarios que podían presentarse y de las alternativas que tenía el Ecuador, teniendo como orientación lo que se intuía eran las percepciones que los países garantes tenían de la situación, después de diversos acercamientos mantenidos con sus representantes tanto en las rondas de negociación como en encuentros bilaterales formales o informales posteriores.

1.2. Documentos presentados por los garantes antes de la reunión de Brasilia

Entre tanto, los representantes de los garantes mantenían contactos telefónicos entre sí y hasta reuniones para analizar la situación y estudiar el papel que cumplían para alentar el proceso antes de este nuevo capítulo en Brasilia. El primer resultado de esas consultas fue la declaración fechada el 19 de noviembre de 1997, en la cual se hacía una valoración de la primera fase de las “conversaciones sustantivas” y del compromiso de

los países garantes para asumir sus responsabilidades. En la misma fecha, los garantes hicieron llegar a las partes un documento propositivo con ideas y sugerencias de los elementos que, a su juicio, podrían contemplarse en un eventual acuerdo.

El texto integral de la Declaración decía así:

“DECLARACIÓN DE LOS PAÍSES GARANTES DEL
PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO DE 1942

Segunda Etapa de las conversaciones sustantivas entre Ecuador y Perú
Brasilia, 24 al 28 de noviembre de 1997

1. Los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 expresan su satisfacción con la reciente conclusión en Brasilia de la Primera Etapa de las conversaciones sustantivas, realizadas entre abril y septiembre de 1997. Consideran que este diálogo entre Ecuador y Perú, al permitir el intercambio amplio y objetivo sobre los *impases* subsistentes para la plena ejecución de este Protocolo, constituyó factor de transparencia y de fomento de la confianza mutua indispensable hacia una solución definitiva para este diferendo.
2. Toman nota con vivo interés del anuncio, constante en el Acta Final de la Quinta Ronda de conversaciones sustantivas, de que las dos delegaciones volverán a reunirse, a partir del 24 de noviembre de 1997, para, en consonancia con el Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996, proceder a una evidencia global de los *impases*.
3. Imbuidos de las responsabilidades inherentes a su condición de garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América permanecen empeñados en concurrir para la consecución, por la vía del entendimiento mutuo, de una paz duradera entre el Ecuador y el Perú. Reiteran, en este sentido, su disposición de continuar respaldando este diálogo en el ámbito de la próxima fase de las conversaciones sustantivas en Brasilia.
4. Los países garantes consideran que las presentaciones hechas por las dos delegaciones en la Primera Etapa de las conversaciones en Brasilia permitieron identificar importantes puntos de potencial convergencia entre las partes. A la luz de la confianza que el Ecuador y el Perú han depositado en los países garantes y en consonancia con el ítem a) del Comunicado de Buenos Aires, de 19 de junio de 1996, deciden someter, imbuidos de espíritu constructivo y fraterno, a consideración del Ecuador y del Perú sugerencias para las conversaciones del mes de noviembre en curso, en Brasilia, las cuales podrían servir de base para un entendimiento entre las dos partes. Esperan, de esta forma, colaborar a la constitución de un acuerdo global y amplio basado en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y sus instrumentos complementarios y en cumplimiento de la Declaración de Paz de Itamaraty de 17 de febrero de 1995.

Brasilia, 19 de noviembre de 1997”.

Fue una declaración necesaria y clarificadora. Los garantes confirmaban formalmente su decisión de cumplir con su compromiso de promover el avance de las negociaciones y, para el efecto, se disponían a hacer propuestas concretas. El Ecuador observó con satisfacción este pronunciamiento y el Perú con cierto recelo. Siempre habían esperado una participación marginal y menos protagónica de los garantes y ahora miraban con suspicacia lo que podían proponer.

Es así que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Santiago y asumiendo su verdadero rol de responsables de que el proceso continuara hasta su finalización tal como lo habían anunciado antes de esta nueva fase, los garantes hicieron llegar el 19 de noviembre a las partes, a través de la Cancillería brasileña, concomitantemente con su declaración de la misma fecha, un documento informal con ideas de carácter general y neutral de lo que podrían ser los siguientes pasos a darse para que de la reunión de Brasilia se obtuviera un resultado positivo. No por esperado fue menos importante este aporte.

El documento, decía textualmente lo que sigue:

**“Bases para un entendimiento entre las partes
Conversaciones entre Ecuador y Perú
Brasilia, noviembre de 1997**

1. Los gobiernos del Ecuador y del Perú examinarán concretamente y de buena fe las siguientes iniciativas con miras a llegar a un entendimiento con base en el Protocolo de Río de Janeiro de Paz, Amistad y Límites de 1942 y sus instrumentos complementarios, en conformidad con la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995:

a) Suscribir un Tratado de Comercio y Libre Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, en conformidad con los principios relevantes del Derecho Internacional en materia de hidrovías. Con el objetivo de maximizar los beneficios de un régimen de garantías para el libre acceso entre las regiones amazónicas, el tratado contemplará los siguientes aspectos:

- aprovechamiento conjunto de hidrovías y recursos compartidos;
- facilidades portuarias y beneficios aduaneros recíprocos asociados a la libre navegación en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales;
- facilidades recíprocas para la instalación y operación, cuando corresponda, de puertos libres, zonas y depósitos francos en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales;
- constitución de un mecanismo permanente de consultas para estudiar y fiscalizar la implementación de medidas destinadas a eliminar los inconvenientes asociados a la navegación de ríos que cortan de forma seguida las fronteras internacionales;

- identificación de las mejores alternativas fluviales, portuarias y obras de navegabilidad en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales, de acuerdo con un régimen que garantice al Ecuador el acceso libre, gratuito, continuo y perpetuo;
- ejecución de proyectos de interconexión vial y facilidades de comunicación terrestre que permitan maximizar las alternativas de transporte multimodal en la región de la Cuenca Amazónica.

b) Suscribir un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza con miras al desarrollo integrado de la región fronteriza mediante:

- responsabilidad compartida, cuando corresponda, bajo el marco de entidades administradoras binacionales, en el aprovechamiento conjunto sustentable de los recursos naturales compartidos, en el marco de un proceso de progresiva integración (por ejemplo, con la creación de reservas biológicas en la región fronteriza); y
- liberación del tránsito y del comercio en la región fronteriza.

c) Adoptar medidas para completar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, en conformidad con el artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro y con el fallo Braz Dias de Aguiar de 1945, a fin de ajustar la línea de frontera a la realidad geográfica. Como demostración de buena fe y de voluntad de alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, las partes se comprometen a:

- aplicar, cuando sea apropiado, el dispositivo de concesiones recíprocas previsto en el artículo IX del Protocolo; y
- recurrir al concurso de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y a la asesoría técnico-jurídica de un perito.

d) Establecer una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad destinada a dar seguimiento, profundizar y acrecentar los trabajos en curso en estas materias. En su ámbito, sería suscrito un instrumento bilateral que incluiría los siguientes compromisos:

- eliminar incidentes armados de todo tipo;
- promover un entendimiento sobre niveles de arsenales bélicos y transparencia en la adquisición de nuevos armamentos;
- instituir un grupo de trabajo encargado de organizar, con la colaboración de entidades especializadas, el retiro de las minas remanentes a lo largo de la frontera; y
- sistematizar y desarrollar los diversos mecanismos de contacto y diálogo existentes entre las Fuerzas Armadas de ambos países.

2. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América, en conformidad con sus responsabilidades de garantes del Protocolo de Río de Janeiro, acuerdan, en consulta con las partes, adoptar las siguientes medidas:

- ofrecer sus buenos oficios para dirimir, en los términos del artículo 4 del Acuerdo de Santiago y en conformidad con el ítem b) del artículo VI del Comunicado de Buenos Aires,

controversias asociadas a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común;

- establecer una Oficina de Enlace Militar ante la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad y otorgar la cooperación que pueda requerir;

- adoptar las medidas pertinentes ante las instituciones regionales y multilaterales relevantes para dar viabilidad financiera y técnica a las iniciativas previstas en el ámbito de esos acuerdos bilaterales, dada su relevancia para los objetivos mayores de paz y estabilidad hemisféricas.

3. Las partes concertarán un cronograma de actividades destinadas a llevar adelante la ejecución de esta propuesta, a cuyos efectos los altos funcionarios les hacen entrega de un proyecto que puede servir de base para este propósito.

Brasilia 19 de noviembre de 1997”

Las ideas contenidas en este papel oficioso entregado por los garantes no satisfacían al Ecuador, pero eran sin duda un punto de inicio para negociar un documento de base con el Perú. La Cancillería ecuatoriana lo calificó atinadamente sólo como “útil para iniciar el diálogo con miras a lograr entendimientos sobre los *impases* subsistentes”. No fue más allá, no podía hacerlo; tenía muchas observaciones y desacuerdos, pero no cabía simplemente rechazarlo. Tenía muchos elementos que merecían ser analizados y sobre todo contrastados con el Perú que no se había pronunciado aún.

1.3. La Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997

La delegación viajó completa a la capital de Brasil, lo que era su núcleo duro, con todos sus miembros y asesores, el 23 de noviembre para asistir a esta Segunda Fase del proceso de Brasilia. Como se trataba de una reunión que revestía más un carácter político-diplomático no se desplazaron los técnicos que manejaban los temas específicos en los diferentes *impases*, sino solamente quienes hacían un aporte de carácter general jurídico-político en todos los asuntos sujetos a discusión.

Este encuentro fue quizás uno de los más complejos y duros, pero al mismo tiempo más determinante del proceso. Se habían cumplido las cinco rondas de sustanciación de la controversia y los avances eran mínimos. Ahora, tras la evaluación de las poquísimas “coincidencias” alcanzadas en la Primera Fase, los garantes debían cumplir con lo dispuesto en el segundo acápite del numeral 4 del Acuerdo de Santiago por el cual:

“Los países garantes, conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las partes, propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”.

En consecuencia, la garantía debía involucrarse aún más. Ya no solamente como facilitador, sino como mediador y promotor de mecanismos que llevaran a la solución final. Precisamente una aproximación en ese sentido fue la entrega de los documentos que he citado. También lo hizo en plantear un diferente formato a las reuniones en Itamaraty. Con el objeto de que hubiera mayor posibilidad de una real negociación, hizo que las reuniones se realizaran bajo la modalidad de cuartos separados. Es decir, los altos funcionarios de los garantes se reunían alternativamente y por separado con las delegaciones del Ecuador y el Perú en distintas salas. Escuchaban sus posiciones y formulaban propuestas sobre la base de las argumentaciones y observaciones presentadas por las partes.

Como resultado de las reuniones realizadas con ese procedimiento y en las cuales las partes fueron haciendo observaciones a las propuestas de los altos funcionarios, éstos elaboraron tres versiones modificadas de la propuesta original de los garantes. Después de muchos esfuerzos, el Ecuador, en su afán de continuar con la negociación y adelantarse en fijar el camino, los tiempos y los procedimientos, aceptó con ciertas precisiones la tercera versión. Por el contrario y aduciendo razones no muy precisas aunque consultadas con Lima, la delegación peruana rechazó el último documento propuesto. La negociación en esta fase quedó bloqueada rápidamente.

Los delegados de los garantes, a fin de destrabar la situación, decidieron suspender el retorno a sus capitales para buscar alternativas que impidieran que el primer encuentro de esta Segunda Fase fracasara. Las delegaciones de las partes también se quedaron en Brasilia. Largas reuniones de conversaciones con diversas propuestas no daban frutos y era imposible incorporar la fijación de tiempos y procedimientos al documento. Su última opción fue una interpretación esquelética y con pequeñas reformas de la propuesta original del 19 de noviembre. No había forma de oponerse a este último texto que era una simple acta de lo acontecido y que, en lo medular, señalaba los ámbitos en los cuales se tratarían los *impases*. Reconocía que no había sido posible establecer los componentes de un cronograma, para lo cual se encomendaba a la Comisión de Seguimiento trabajar en el tema. Nada más.

El documento finalmente suscrito en Brasilia decía lo que sigue:

“DECLARACIÓN

El lunes 24 de noviembre dio comienzo en Brasilia, República Federativa de Brasil, la segunda fase de las conversaciones sustantivas entre Ecuador y Perú, que se encuadran en el marco del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996.

En esta ocasión se hicieron presentes en Brasilia las Delegaciones Nacionales del Ecuador y del Perú, los altos representantes de los países garantes y los miembros de la Comisión de Seguimiento designada por estos últimos para colaborar en estas conversaciones.

Previamente, las partes habían recibido del Canciller de Brasil un documento que contiene sugerencias de los países garantes con respecto a lineamientos que podrían ser utilizados como elementos de base o de facilitación del progreso de este importante proceso.

Las partes agradecieron el esfuerzo de los países garantes, expresaron su satisfacción por esta colaboración y formularon comentarios de fondo y de forma, con precisiones sobre sus puntos de vista. Se concordó en que Ecuador y Perú examinarán de buena fe las siguientes materias de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro de Paz, Amistad y Límites de 1942 y sus instrumentos complementarios y con base en la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995:

- a) Estudio de un Tratado de Comercio y Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro.
- b) Estudio de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza.
- c) Fijación en el terreno de la frontera terrestre común.
- d) Establecimiento de una Comisión Binacional para tratar sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

Al mismo tiempo se acordó que las partes y la Comisión de Seguimiento establezcan un cronograma encaminado a llevar adelante la ejecución de estas propuestas. Dicho cronograma será completado por las partes y la Comisión de Seguimiento.

Las partes y los altos representantes de los países garantes expresaron su satisfacción por la forma cordial, elevada y de respeto mutuo en que se desarrollaron estos contactos y reiteraron su disposición de seguir esforzándose en procura de nuevos progresos para alcanzar los altos objetivos de paz, amistad y entendimiento ecuatoriano-peruano en que se encuentran empeñados, con los consiguientes beneficios para la comunidad interamericana.

Brasilia, 26 de noviembre de 1997”

A pesar de las dificultades y del ambiente de desaliento reinante, la Comisión de Seguimiento se empeñó en buscar de inmediato aproximaciones para diseñar el Cronograma, tal como disponía la declaración. En la misma mañana del 27, se reunieron las delegaciones de manera conjunta para discutir un primer borrador. El Ecuador acogió, con algunos cambios menores, el proyecto de los garantes haciendo especial hincapié, como correspondía, en el punto 3, relacionado con la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, que debía hacerse de conformidad con la realidad geográfica. La

delegación peruana también aceptó en principio el texto, aunque condicionó a consultas que debía hacer con su Cancillería. Por la noche del mismo día, Lima notificó su inconformidad con lo convenido —desautorizando con ello a su delegación— y dispuso el retiro de sus representantes hasta la próxima ronda prevista para mediados de enero de 1998. Resultaba evidente, probablemente decidido al más alto nivel, el desinterés peruano en impulsar la negociación y quizás hasta bloquearla.

Ante tal situación, la Comisión de Seguimiento no tuvo otra alternativa que proponer simplemente a las partes un escueto boletín de prensa, en el cual se reconocía que no había sido posible llegar a un acuerdo de Cronograma de trabajo, a fin de dar aplicación a la declaración y que habría una nueva ronda del 12 al 16 de enero de 1998. Las partes aceptaron y el boletín circuló entre la prensa.

La suscripción de la Declaración de Brasilia, del 26 de noviembre, al inicio de la Segunda Fase del proceso de negociación, pudo haber sido un paso trascendental si hubiera estado acompañada por el Cronograma. Este último documento, como ya he señalado, se proponía fijar en realidad no sólo los tiempos y los lugares para la puesta en ejecución de los contenidos de la declaración, sino un verdadero programa de trabajo, delimitando las materias que serían abordadas y sus alcances, tal como fue la intención de los negociadores durante las conversaciones en esta ronda y como fue especialmente el empeño de la delegación ecuatoriana que no quería dejar cabos sueltos ni puertas para que el Perú pudiera tergiversar, hasta la próxima reunión —si es que ésta se daba porque la negociación había quedado estancada— lo que en principio se había acordado.³⁴ Fue lamentable constatar que esta expresión de mayor compromiso de los garantes, al presentar a las partes alternativas concretas de aproximación teniendo como base precisamente las posiciones presentadas por el Ecuador y el Perú, tanto en la sustanciación de los *impases* como en los contactos mantenidos antes de esta nueva etapa, habían sido vanos. Por lo demás, el mensaje que se hacía llegar a las opiniones públicas nacionales del Ecuador y el Perú podía ser negativo en la medida en que no llenaba las expectativas que se habían hecho las partes y los propios garantes cuyo agotamiento, a esa altura de la negociación, era cada vez más evidente.

El documento acordado terminó siendo sólo —como lo he calificado líneas atrás— el esqueleto de las propuestas originales hechas por los garantes que se proponían dar rumbo definido a la negociación. El Cronograma que no pudo convenirse habría sido

³⁴ La preocupación ecuatoriana tuvo su plena justificación en el hecho de que el 28 de noviembre un Boletín Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú manifestó que con la Declaración de Brasilia se habían suprimido los *impases* intercambiados en marzo de 1996 entre las partes y se entraba en otra etapa de la negociación donde ya no se los tenía en cuenta como materia de la controversia. El Ecuador, como era previsible, rechazó esa pretensión peruana mediante comunicación formal a los países garantes fechada el 4 de diciembre de 1997.

el cuerpo de ese esqueleto con cuya adopción los progresos habrían sido sustanciales. La falta de un instrumento de aplicación de la declaración la hacía, en la práctica, inutilizable e inexigible.

No obstante, la declaración tuvo cierta utilidad referencial. Estableció, eso sí, un marco orientador para la continuación del proceso, impidió el bloqueo de la negociación y, sobre todo, salvó ante la opinión pública esta Segunda Fase que podía haber sido percibida como un retroceso y eventualmente, inclusive, como un fracaso.

Con el propósito de definir estrategias para el relanzamiento de la negociación —porque en efecto ésta se había estancado— y tener presentes los distintos escenarios dentro de los cuales podría proseguir el proceso, había que considerar las causas que motivaron la decisión peruana de no aprobar el Cronograma negociado por las delegaciones del Ecuador y el Perú en Brasilia. Algunas de ellas habrían podido ser las siguientes:

- La influencia que ejercían sectores radicales de las Fuerzas Armadas peruanas que, al aprobar el Cronograma, habrían impuesto una suerte de veto a ese documento como expresión de su desacuerdo respecto de todo el proceso negociador al cual veían como un debilitamiento de su país frente al Ecuador.
- La probada influencia de sectores duros de la Cancillería de Torre Tagle sobre el ministro Ferrero, quien parecía no tener ni el convencimiento ni el poder suficiente —peor aún la voluntad— para imponer un criterio más constructivo y flexible. Ésta sería más bien una explicación coyuntural y no de fondo al bloqueo producido.
- Lo sucedido en Brasilia en esta última ronda pudo haber sido simplemente un montaje para desacreditar ante la opinión pública la alternativa de la solución diplomática y buscar privilegiar la fórmula de imposición por la fuerza, tratando de atribuir, de paso, al Ecuador la responsabilidad en la negativa a suscribir el Cronograma y, por consiguiente, el fracaso de la negociación.
- Como extensión a la hipótesis anterior, esto es a la preeminencia de la opción bélica, también podía interpretarse que esta dilación del proceso favorecería al Perú en su afán por hacer plenamente operativos los MIG 29 recientemente adquiridos. Esta tesis preocupaba a los garantes y en particular a Estados Unidos. Sobre el particular tuvimos conocimiento en Brasilia a través de informaciones oficiosas proporcionadas por la delegación norteamericana en la Comisión de Seguimiento.
- No había que descartar tampoco la posibilidad de que el Perú estuviere cuestionando la validez de la negociación con el Ecuador, dada la situación política interna en el Ecuador a la época. La incertidumbre que creaba la instalación de una Asamblea Constituyente con atribuciones tan amplias como poco claras que podrían, en

el campo de la especulación y de la desconfianza imperante, llegar al extremo —poco probable aunque no descartable— de desconocer todo lo actuado en el proceso de Brasilia y hasta llegar a destituir al Presidente de la República.

- Las expresiones transmitidas en Brasilia, a título personal que me hiciera un miembro de la delegación peruana, en el sentido de que “el proceso está yendo muy rápido sin que haya paralelamente en el Perú una legitimación social” que lo consolide, podían interpretarse también como que sí existía una voluntad de negociar, pero más lentamente, para hacer digerible el proceso ante la reacia opinión pública de su país. Si bien ésta era una tesis posible, resultaba difícil explicar el porqué de la campaña alentada por las Fuerzas Armadas, a través de sus servicios de inteligencia, de propiciar una imagen negativa y belicista del Ecuador en algunos medios de comunicación y de llegar, inclusive, a promover manifestaciones populares contra el Ecuador y contra el proceso mismo.
- Otra interpretación podía ser que en el Perú no existía, definitivamente, ninguna voluntad de negociar, ni las Fuerzas Armadas ni la Cancillería la tenían e inclusive las aparentemente auspiciosas declaraciones del presidente Fujimori realizadas días antes de la última ronda escondían otras intenciones. El Jefe de Estado peruano tampoco tenía el propósito de avanzar en el proceso. En consecuencia, quedaban dos alternativas: la acción bélica a corto o mediano plazo, o la paz armada que, a la larga, por razones económicas y políticas podía favorecer al Perú, aunque a un elevado costo económico.

Éstas y otras consideraciones de carácter meramente especulativo condujeron a la Cancillería ecuatoriana a emprender acciones como las siguientes:

- Promover una serie de contactos con los garantes, a través de diferentes mecanismos y en varios niveles, para hacer hincapié tanto de la voluntad del Ecuador de continuar con el proceso de Brasilia —único camino viable para la solución del diferendo— cuanto de la necesidad de que presionen al Perú para que contribuya a su culminación. La intención debía ser desbloquear la situación y encontrar fórmulas que permitieran negociar un cronograma, antes de la nueva ronda de enero. Nada mejor para el proceso que esa nueva ronda pueda ser cancelada e iniciarse a la brevedad posible la aplicación de las fechas acordadas en el Cronograma original que ya fuera aceptado en principio por las delegaciones en Brasilia.
- Cuidar que la firma de la Declaración del 26 de noviembre no vaya, como lo pretendía el Perú, a constituirse en punto de partida para una “nueva” negociación que desconozca todo el proceso iniciado en Itamaraty en febrero de 1995, con la pretensión de dejar de lado los *impases* ya enunciados y sustanciados en la primera etapa, para centrar las negociaciones enmarcadas exclusivamente en los cuatro grandes temas recogidos en ese documento. Ello con la intención de dejar de lado

la demanda ecuatoriana de un acceso al Amazonas y la adecuada delimitación de la zona Zamora-Santiago.

- No apartarse del esquema resultante de la Declaración de Paz de Itamaraty y de los documentos complementarios acordados desde entonces hasta la Declaración de Santiago, los cuales habían fijado la materia de la controversia y los mecanismos para su solución de manera clara y favorable a los intereses ecuatorianos.
- Actuar en diferentes frentes de manera inmediata. La percepción de que podríamos encontrarnos en un período prebélico debía disiparse a la brevedad posible por razones obvias. En tales circunstancias, habría sido inviable un proceso de negociación basado en el diálogo libre y sin coerción.

2. Reunión en Río de Janeiro y suscripción del Cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia (19 de enero de 1998)

2.1. Antecedentes de la suscripción del Cronograma en Río de Janeiro

La negociación había entrado en una nueva etapa de definiciones —ya iban algunas— y había que asumirla con responsabilidad. Y ello —hay que tenerlo siempre presente a lo largo de todo este relato— dentro de contextos políticos internos por los que iban pasando el Ecuador y el Perú, especialmente sensibles e inestables. Pero no había alternativa, el proceso se encontraba en un momento en que debía decantarse por la acción o por el inmovilismo. Esta segunda opción, a estas alturas del proceso y con los compromisos adquiridos por las partes y la amistosa pero siempre presente asistencia de los países garantes, no podía contemplarse.

No obstante el hecho de que al Ecuador no le convenía para nada el inmovilismo, yo consideraba que, en esas circunstancias, no cabía plantearse avanzar sin antes llegar a un acuerdo satisfactorio respecto del Cronograma en su totalidad. Es decir, no era conveniente adelantar, como habían insinuado los garantes y de alguna manera el propio Perú, acuerdos parciales del Cronograma que permitieran emprender una negociación independiente e individual de los instrumentos previstos en la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre: Comercio y Navegación, Integración Fronteriza, Medidas de Confianza y Seguridad, cada uno por su lado, sin que se hubiera definido claramente el tratamiento que iba a darse al tema relacionado con la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, que era el motivo principal de la falta de avenimiento.

La sugerencia de entrar a conocer cualquiera de las otras materias, sin un acuerdo previo completo entre las partes, podía inducir a pensar que se estaba dejando

de lado el principio esencial de la globalidad en la solución de los *impases* y, sobre todo, que se iniciaba una nueva negociación, con una materia de la controversia distinta a la sustanciada en las cinco primeras rondas, como era la intención del canciller Ferrero. En efecto, el Ministro peruano había afirmado, errónea pero tajantemente, que “la Declaración de Brasilia había fijado la nueva agenda sustantiva del proceso, lo que implicaba que los temas no incorporados a la nueva agenda habían quedado excluidos de las futuras conversaciones”.³⁵ Interpretación ésta no solamente inaceptable para el Ecuador sino para los propios garantes, pues distorsionaba todo lo establecido en los acuerdos que se sucedieron a la Declaración de Paz de Itamaraty.

A mi juicio, no era aconsejable apresurarse en suscribir un cronograma que no satisficiera los intereses nacionales y resultaba preferible retardar la reanudación del proceso unas semanas hasta acordar un documento completo que contemplase procedimientos y plazos para abordar y resolver las cuatro materias fijadas en la Declaración del 26 de noviembre y, consecuentemente, entrar a conocerlas conjunta y simultáneamente, conforme fuera ya convenido en principio entre las partes en la última ronda de Brasilia. En el Cronograma estaba la clave de lo que vendría en el fondo de la negociación, por lo que había que actuar con suma prudencia y sin premura.

En esta coyuntura, había que considerar el estado en que se encontraba la negociación y plantearse, aunque fuera en un plano especulativo, los escenarios internos y externos en los cuales podría desenvolverse y los factores que caracterizaban e influían en esos escenarios.

2.2. Factores internos en el Ecuador antes de la reunión de Río de Janeiro

A esa época, comienzos de 1998, las elecciones presidenciales y legislativas en el Ecuador se aproximaban. Su convocatoria, según resolviera la Asamblea Constitucional que se encontraba reunida para entonces, podía hacerse en marzo, con lo cual en esa fecha podía arrancar la campaña electoral y con ella entrar en un período de previsible inestabilidad política e institucional.

Obviamente, la inestabilidad política prevaleciente no favorecía al proceso en sí como tampoco, por supuesto, fortalecía la posición negociadora ecuatoriana. Se entraba en un período de inevitable incertidumbre y de desconfianza sociopolítica que se proyectaba no sólo en el contexto interno, sino también en el exterior y en particular frente a la

³⁵ Ferrero Costa, Eduardo, op. cit., pág. 25.

contraparte, el Perú. Ello a pesar de la percepción existente de que el manejo del tema territorial constituía una política de Estado.

En ese momento se especulaba con que los políticos más opcionados para captar el poder, aunque no habían expresado públicamente su intención de entrar en la contienda electoral, eran Rodrigo Borja, Freddy Elhers, Osvaldo Hurtado, Jamil Mahuad y Jaime Nebot. De los citados líderes políticos, a excepción de Nebot y Borja, este último con ciertos matices, todos habían expresado pública o privadamente su respaldo a la negociación y al manejo del tema por parte de la Cancillería. Estaban convencidos de que el Ecuador se hallaba en una vía sin retorno en la cual había que hacer el esfuerzo diplomático necesario para obtener la mayor ventaja posible.

El ex presidente Rodrigo Borja había cuestionado públicamente y mantenía ácidas críticas a la gestión del tema durante el régimen de Durán Ballén. No había escatimado adjetivos para calificar de “torpe” y hasta de “irresponsable” la política exterior de su sucesor a quien había dejado —sostenía— abierta la vía para una negociación seria, con el respaldo de la opinión pública y con un Perú a la defensiva a través de la propuesta del arbitraje papal. Pero Borja, asimismo, reconocía lo importante de lo actuado por la diplomacia ecuatoriana en tan difíciles circunstancias en los últimos meses y el “patriotismo” y “sacrificio” de quienes tenían a su cargo el proceso de Brasilia.

Parecía, en todo caso, que cualquiera de los líderes políticos mencionados que llegara al poder en agosto del 98 tendría que seguir con mayor o menor entusiasmo el proceso ya iniciado. Las alternativas de replantearlo eran limitadas, si no nulas. El camino estaba muy avanzado, los países garantes presionaban, la tensión militar subía de ambos lados y las opiniones públicas del Ecuador y del Perú se habían hecho muchas expectativas y hasta ilusiones sobre un pronto y definitivo resultado.

Desde mayo, fecha en que estaba previsto que se realizara la primera vuelta electoral y, particularmente desde comienzos de julio en que se efectuaría la segunda, el proceso de negociación debía entrar en una inevitable y necesaria desaceleración por razones políticas obvias. Existirían para entonces en el Ecuador dos presidentes: uno saliente con disminuido poder y otro electo entrante sin poder aún. Había que mostrar enorme madurez en este período de transición con relación a la vinculación de un Ecuador políticamente convulsionado y débil con un Perú cohesionado y con fuertes presiones de sus Fuerzas Armadas para solventar militarmente el diferendo.

Por otro lado, era necesario tener presente que la posibilidad de una consulta popular sobre el tema, anunciada de manera explícita por el presidente Alarcón y respaldada públicamente por Nebot y Elhers, introducía un elemento perturbador en el proceso para el caso de que, ya sea el Presidente en ejercicio, esto es Alarcón, o uno de los dos líderes mencionados, llegara al poder y la planteara como requisito previo a

la aceptación de la negociación o de su resultado. El planteamiento de la consulta exigía un tiempo mínimo de preparación no solamente en el plano logístico, sino de información a la opinión pública sobre lo que se iba a plebiscitar y generaría, sin duda, rechazo por parte del Perú e inclusive de los propios países garantes. Este elemento había que considerarlo necesariamente dentro del análisis de los escenarios y de los tiempos en la negociación.

2.3. Factores externos respecto del Ecuador antes de la reunión de Río de Janeiro y calendario previsible

La situación política en el Perú, si bien más sólida que la que se vivía en el Ecuador, era incierta, pero no era previsible una convulsión política mayor y menos aún que se planteara un cambio en la cumbre del Estado. Parecía, eso sí, que la autoridad de Fujimori pasaba por un período de cuestionamiento interno y que se había fortalecido la preeminencia del sector militar, debido al protagonismo alcanzado por oficiales de la línea dura, en especial, de su jefe el general Hermosa Ríos.

Esta circunstancia prevaleciente en esos días, respecto de los equilibrios de poder en el Perú, hacía prever que la posición de su diplomacia respecto del proceso de Brasilia fuera más inflexible y, a la vez, menos descartable una solución de fuerza promovida por los sectores radicales de las Fuerzas Armadas y de la Cancillería peruanas. Se podía pensar que la autoridad incuestionada del Presidente, hasta pocas semanas atrás, estaba siendo puesta en duda por sectores radicales de los principales actores de la negociación. Todo ello, precisamente, estimulado aún más por la situación política interna vulnerable que atravesaba el Ecuador.

Era previsible, además, que los garantes presionaran más ostensiblemente a las partes para acelerar el proceso, pero se podía advertir también que, al mismo tiempo, seguirían enfrentándose con la inflexibilidad peruana. El Ecuador debía estar consciente de que esa situación de fatiga de los garantes respecto del proceso, que era aún más ostensible para esa época, y la reticencia peruana a la negociación conllevarían el riesgo de que se ejerciera una mayor presión sobre el más débil. Había que estar prevenidos y dispuestos a resistir en función de lo que más convenía al país. La Cancillería y la Delegación Negociadora lo estaban.

Por lo demás, era necesario estar conscientes de que la presencia de la MOMEPE, que había sido un instrumento ágil de persuasión y una garantía para que no se produjeran más enfrentamientos militares en las zonas en disputa, no podía ser indefinida. Esta importante circunstancia debía ser considerada como un factor adicional de presión de los garantes sobre las partes para que llegasen a un acuerdo, en particular de Brasil y de Estados Unidos que aportaban mayores efectivos y material.

Para esta época, Estados Unidos seguía teniendo como fecha referencial a la Cumbre de las Américas de Santiago, si no para suscribir el acuerdo definitivo, como fue la aspiración de los garantes en algún momento, para demostrar al menos avances concretos del proceso y dar contenido a esa reunión. Sobre este criterio no coincidía especialmente Brasil que veía poco probables adelantos sustanciales para esa fecha, tal como había hecho conocer reservadamente. De no advertirse adelantos, la tantas veces mentada “fatiga” de los garantes podría ser todavía más evidente y riesgosa.

En un afán de hacer un análisis objetivo, excluyendo en lo posible factores políticos, era útil especular respecto de los tiempos del proceso hasta culminar con la suscripción de los acuerdos que recogieran la solución a la globalidad de los *impases*. Con tal propósito había que hacerse, entre otras, las siguientes reflexiones:

- Las dificultades evidentes en el Perú y en el Ecuador para la adopción de un cronograma que contuviera elementos de fondo (alusión a la salida soberana, validez de los hitos, aceptación del peritaje para la zona Zamora-Santiago, entre otros) retardaban el avance firme del proceso. Tales dificultades exigían un mayor tiempo de reflexión en los gobiernos y, sobre todo, imponían un calendario de consultas internas necesarias para legitimar los posibles acuerdos.
- A fin de lograr esa legitimación, resultaba indispensable para la Cancillería y el gobierno nacional avanzar en el proceso de corresponsabilizar a sectores influyentes y determinantes en la toma de decisiones internas: Frente Militar, Congreso, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones sociales y líderes políticos (ex presidentes de la República), entre otros.
- Ateniéndose a la propuesta peruana, hecha en Brasilia, de calcular seis meses, a partir de la adopción del Cronograma, para implementar la solución de los *impases* dentro de las cuatro materias o canales de la Declaración del 26 de noviembre de 1997, en particular la relativa a la fijación de la frontera, y asumiendo que el cronograma se suscribiera durante la ronda de enero siguiente, ese plazo se cumpliría a fines de julio de 1998, esto es en vísperas de la posesión del nuevo gobierno en el Ecuador.
- El escenario político interno en el Ecuador no era precisamente el más propicio para la adopción de acuerdos sobre temas tan trascendentales y que requerían de un gobierno con pleno y legítimo ejercicio del poder. Y el gobierno de Alarcón, si bien había sido refrendado mediante un plebiscito, no había nacido de la voluntad popular expresada en las urnas. Este hecho casi podría decirse que obligaba a postergar la eventual firma a que se posesionara el nuevo gobierno, después de agosto de 1998 para que el nuevo lo hiciera.
- Pero si era difícil que el gobierno saliente asumiera una responsabilidad de esa

dimensión cuando faltaban sólo días para dejar el poder y su capacidad de comprometer internacionalmente al país era prácticamente nula, tampoco el entrante podría tomar de inmediato una resolución sobre textos respecto de los cuales podía estar informado, pero que no habían sido negociados con su participación directa.

- Consecuentemente, no era descartable que el nuevo gobierno buscara mecanismos constitucionales (consulta popular, respaldo previo del Congreso y de otros organismos del Estado y de la opinión pública) para apoyarse en su decisión. Este hecho haría que se prolongara el calendario de adopción, lo cual tomaría un tiempo adicional según quien resultase triunfador.
- En esas circunstancias era necesario tener un calendario ecuatoriano propio para que el proceso se ajustara a la realidad política del país, especialmente del año 1998, a la estrategia de negociación que estaba diseñada, a la asimilación de los resultados por parte de la opinión pública tanto ecuatoriana como peruana y, a la postre, para la mejor defensa de los intereses del Ecuador.
- En la fijación de ese calendario debía tenerse en cuenta, en todo caso, un factor fundamental para el Ecuador: el transcurrir del tiempo jugaba a favor del Perú en términos económicos, militares y en lo relativo al statu quo posesorio. En efecto, la economía peruana se fortalecía mientras la ecuatoriana no se recuperaba; la operatividad en particular de la fuerza aérea del Perú se incrementaba, y la posesión de territorios reclamados por el Ecuador no se modificaba.

A partir de las reflexiones anteriores mi percepción, en ese momento del proceso, era plantearse un plazo no mayor de doce meses contados a partir de enero de 1998 para llegar a acuerdos definitivos con el Perú. No convenían apresuramientos circunstanciales, sino tener una perspectiva más amplia en el tiempo para apreciar la negociación dentro de la proyección histórica que tenía.

Los tiempos, en la coyuntura en que se encontraba el proceso de negociación, podían fijarse en el año 1998 de la siguiente manera:

- Hasta fines de marzo la adopción del Cronograma;
- Hasta fines de agosto la entrega de proyectos de convenios y fórmulas de solución a los *impases*;
- Hasta fines de septiembre la suscripción de acuerdos;
- Hasta fines de noviembre la ratificación de acuerdos y cumplimiento de formalidades constitucionales internas.

Este ejercicio especulativo de mi parte en cuanto al calendario, como se verá más adelante, no estuvo muy alejado de lo que ocurrió en la realidad, salvo en la ratificación de los acuerdos y en el cumplimiento de las formalidades internas respecto de las cuales hubo cambios sustanciales y difíciles de prever.

2.4. *Gestiones previas de los garantes y de las partes antes de la reunión de Río de Janeiro*

Reitero lo ya dicho: el encuentro previsto para realizarse en Río de Janeiro resultaba crucial. De él podían darse tres resultados: 1. Lograrse un verdadero relanzamiento del proceso después del estancamiento en que había caído. 2. Suspenderse y quedar en un peligroso limbo equivalente a una paz armada. 3. Romperse definitivamente y hacer frente a una nueva e inminente conflagración bélica. No resultaba exagerado decir que de la reunión de Río dependía la supervivencia de la negociación.

La trascendencia de esta nueva reunión y las circunstancias poco auspiciosas en las cuales terminó la última ronda indujeron a que los garantes, dada su visible preocupación, tuvieran una aún más activa participación para que no fracasara. No podían correr ese riesgo después del largo camino recorrido y de haberse alentado tantas esperanzas de paz en las opiniones públicas de ambos países.

La inquietud, en particular del alto funcionario norteamericano Luigi Einaudi, era cada vez más patente. Las continuas conversaciones telefónicas con los cancilleres de las partes, con los presidentes de las delegaciones negociadoras y con sus homólogos de los países garantes así lo demostraban. Había tomado casi como un desafío personal encontrar una salida a este contencioso, en el cual él se encontraba involucrado prácticamente desde el inicio del conflicto del Alto Cenepa y que después de la última ronda de Brasilia había entrado en una peligrosa crisis. Mayor era su interés puesto que el plazo fijado para la existencia de su cargo como representante especial de su país, creado con ese propósito por el Departamento de Estado, estaba próximo a cumplirse y su gobierno había advertido que no lo extendería. Además, razones personales y familiares impedían que pudiera prorrogar por mucho más tiempo su gestión.

Ya era perceptible para esa época un mayor deseo del gobierno de Estados Unidos de desentenderse del problema ecuatoriano-peruano. No revestía —eso nadie lo dudaba— la importancia de otros asuntos internacionales a los que su diplomacia estaba avocada en ese momento, como las negociaciones de paz en Medio Oriente o la evolución de los acontecimientos en Yugoslavia. Daba la impresión de que el plazo que se había dado para resolverlo llegaba a su fin. Por su lado, los demás países garantes también se encontraban inquietos y hasta descontentos por el curso que había tomado el proceso, aunque su demostración era más cautelosa. Brasil, a través de su Ministro de Asuntos Exteriores y en particular de su alto representante Iván Cannabrava, sí había hecho conocer su preocupación por los escasos avances pero, al mismo tiempo, su determinación de intervenir con mayor decisión y, sobre todo, con propuestas concretas.

Con ese nuevo ánimo, los garantes, a nivel de altos funcionarios y asistidos por miembros de la Comisión de Seguimiento y asesores técnicos, resolvieron mantener una

reunión, del 12 al 14 de diciembre, en Buenos Aires, para analizar la situación, evaluar los resultados de la Sexta Ronda de Brasilia, examinar las posiciones de las partes y, fundamentalmente, estudiar alternativas que permitieran acercarlas. En la coyuntura del proceso de negociación de paz, la mayor preocupación era, qué duda cabía, llegar a un acuerdo respecto del Cronograma. La falta de decisión del Perú para suscribirlo durante la última ronda en Brasilia había marcado el fracaso de ese encuentro y el desaliento de toda la negociación. Los garantes se propusieron plantear nuevas opciones para reactivar el fallido documento, particularmente respecto del tema de la fijación de la frontera terrestre común recogido en el numeral 3.

Con el propósito de tener elementos informativos directos y personales, los altos funcionarios convocaron a responsables de las cancillerías del Ecuador y el Perú para que expusieran ante ellos, en la capital argentina, en reuniones separadas, su visión de la situación y plantearan sugerencias en particular sobre el contenido del Cronograma y, dentro de él, especialmente en lo relativo al tema de la fijación de la frontera terrestre común. El Perú designó al embajador Hugo de Zela Martínez, a la sazón embajador de su país en Buenos Aires y miembro de la Delegación Negociadora, y el Ecuador, por disposición del canciller Ayala Lasso, me nombró a mí en mi calidad de subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería.

Llegué a Buenos Aires temprano en la mañana del mismo 13 de diciembre, día de la reunión que estaba prevista para las 11:00 horas. Me trasladé, acompañado del titular de esa misión diplomática, el embajador Eduardo Mora Anda, al Palacio de San Martín, sede principal y protocolar de la Cancillería en Buenos Aires y lugar de la reunión. A mi llegada, los altos funcionarios de los garantes se habían entrevistado ya con el delegado peruano y se hallaban deliberando sobre lo tratado con él. Sin hacerme esperar, fui recibido por los embajadores Chiaradia de Argentina, Cannabrava de Brasil, Martabit de Chile y Einaudi de Estados Unidos.

La reunión fue cordial y directa al tema. Tenía instrucciones precisas del canciller Ayala. Recordé la posición constructiva que había tenido el Ecuador en Brasilia, que se había reflejado en la disposición a suscribir los proyectos de Cronograma preparados por los países garantes, pero que lamentablemente la intransigente actitud peruana había echado al traste y nos había llevado a la posición de bloqueo en que nos encontrábamos. El Ecuador mantenía su posición respecto de los temas más sensibles y se aferraba, como correspondía, a los procedimientos acordados, en particular al Acuerdo de Santiago. El proceso, uno solo, continuaba sobre la base de los *impases* sustanciados en Brasilia y, frente al empantanamiento del proceso, ratifiqué que correspondía a los garantes aportar con propuestas para continuar. Hice una evaluación de lo que se había alcanzado, que en lo sustantivo no era mucho, y reiteré la disposición ecuatoriana a considerar sugerencias de la garantía.

Los representantes de los garantes no fueron muy explícitos en sus intervenciones, aunque de las preguntas que me hicieron —y de las respuestas que yo les di—, pude deducir que la mayor dificultad para ellos en hacer propuestas se refería a la delimitación terrestre. Hicieron hincapié en temas relacionados con el comercio y la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, lo que reflejaba el interés en un Tratado de Comercio y Navegación comprensivo y compensatorio hacia el Ecuador. No desperdiciaron la oportunidad para hacer llegar nuevamente el mensaje de que era necesario acelerar el proceso en tanto la “fatiga de los garantes” era cada vez más marcada.

No considero que las conversaciones de Buenos Aires fueran un fracaso, a pesar de que no hubo aportes concretos ni del Ecuador ni del Perú. Los garantes pudieron conocer de primera mano, y de representantes plenamente legitimados y conocedores del proceso, los matices con que sus respectivos países abordaban esta nueva fase del proceso. El Ecuador más receptivo aunque rígido en sus posiciones sobre los *impases* medulares, y el Perú más inflexible y mucho menos dispuesto a una negociación. Creo que esta reunión llevó a resolver plantear propuestas suyas, asumiendo el compromiso fijado en el Acuerdo de Santiago.

Por su parte, el Ecuador también buscó destrabar la situación con gestiones de buena voluntad, pero sin claudicar en su posición. Una de esas gestiones fue el encuentro que, por instrucciones del presidente Alarcón, mantuvo el canciller Ayala Lasso con el Presidente del Perú, en Lima, el 12 de diciembre de 1997. Los presidentes Alarcón y Fujimori habían mantenido conversaciones telefónicas en esos días, con el propósito de intentar superar las dificultades prevaletientes y en una de ellas convinieron que el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano conversara personalmente con el Jefe de Estado peruano, aprovechando una escala técnica que por cuatro horas el primero debía hacer en Lima, en su camino a Montevideo, para intercambiar ideas e información respecto de las alternativas para desbloquear el proceso. Como yo debía viajar a Buenos Aires, por encargo del propio Canciller, para participar en la reunión de los altos funcionarios de los países garantes, fijada para el 13 de diciembre, a la que me he referido, acompañé a Lima al Canciller, pero no estuve presente en la entrevista. Tomamos en Quito, al mediodía del 12 de diciembre, un vuelo de la compañía Saeta y permanecemos en la capital del Perú algunas horas hasta la noche en que volamos directamente a Buenos Aires en Aerolíneas Argentinas. La entrevista se desarrolló en el Palacio de Pizarro y en ella estuvo presente el embajador Horacio Sevilla, quien previamente había hecho los arreglos necesarios para el efecto.

Conozco que el encuentro fue cordial y constructivo. Hablaron con franqueza sobre los obstáculos y sobre la forma de soslayarlos, ratificando su deseo compartido de avanzar en el proceso, y esbozaron nuevos mecanismos sobre todo para bajar el nivel de conflictividad existente en la opinión pública. El solo hecho de que la entrevista se haya

realizado hablaba de la voluntad de no romper el diálogo y de hacer esfuerzos para encontrar una solución a la controversia, a pesar del convulsionado clima imperante en los dos países. Fujimori ratificó su apuesta por el diálogo e instruyó a su canciller Eduardo Ferrero para que se reuniera nuevamente, dos días más tarde, en Montevideo, donde volverían a coincidir con motivo de la III Reunión del Consejo Ampliado de cancilleres y ministros de Comercio Exterior de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, para evaluar lo discutido y resolver sobre estos nuevos caminos y condiciones que habían sido objeto de la conversación para superar las dificultades. La reunión de Fujimori con Ayala permitió recuperar algo de la confianza dentro de la Cancillería ecuatoriana y de la Delegación Negociadora, que había quedado disminuida luego del fracaso de la última ronda de Brasilia, no porque se hubiera conseguido algún adelanto concreto, sino porque era una señal de que todavía podía mantenerse con vida la negociación.

Conforme lo acordado entre los cancilleres de las partes en Lima, durante la entrevista con el presidente Fujimori, en Montevideo mantuvieron una nueva reunión en la cual convinieron que era esencial superar la situación de bloqueo a través de mecanismos novedosos e informales si se quería avanzar en la negociación. En efecto, resolvieron que sus vicecancilleres, junto con los delegados que designaran, se encontraran en Buenos Aires el 8 y 9 de enero de 1998 para explorar alternativas junto con los altos funcionarios de los garantes. Además, considerando que la crispación en la opinión pública de los dos países suscitada por comentarios y noticias muchas veces interesados sobre el proceso no favorecía el clima para lograr entendimientos, acordaron una moratoria total en cuanto a declaraciones a la prensa hasta el 31 de enero. Esta moratoria se refería a declaraciones de los propios ministros y demás autoridades tanto diplomáticas como de las delegaciones negociadoras. Así mismo, en vista de que el tiempo resultaba estrecho para celebrar la reunión informal de vicecancilleres, y de inmediato, la ronda en la fecha fijada para el 12 de enero en Río de Janeiro, los cancilleres concertaron postergar esta última para el 19 de enero.

Como consecuencia de esa mayor voluntad de implicación en el proceso anunciada por los países garantes, que llevó a promover la reunión en Buenos Aires del 13 de diciembre, en la que participé y a la que he aludido, los altos funcionarios propusieron a las cancillerías de Quito y Lima, el 19 de ese mismo mes, un texto que intentaba aproximar las posiciones respecto del Cronograma y, fundamentalmente, sobre el tema más sensible: la delimitación de la frontera terrestre común. El documento recogía una parte de las aspiraciones ecuatorianas, aunque no podría decirse que fuera satisfactorio. Pero lamentablemente y en actitud inexplicable, antes de que el Ecuador se pronunciara, el Perú comunicó, unos días más tarde y sin dar mayores explicaciones, a los garantes y al gobierno ecuatoriano su rechazo a la propuesta.

A este endurecimiento peruano ante el esfuerzo realizado por los garantes, siguió una dura declaración del canciller Ferrero a la prensa de su país, el 27 de ese mismo mes, con el pretexto de rechazar un boletín de prensa de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores del Ecuador —que comentaré más adelante—, en la cual reiteró la inmovilidad de su gobierno respecto de los temas relativos a la fijación de la frontera y al acceso del Ecuador al Amazonas. El Perú, resumía Ferrero, no negociará sobre esos temas por las razones ya conocidas, aunque se contraponían con sus compromisos de negociar una solución conjunta. Esta posición fue formalizada por la Cancillería peruana, mediante nota oficial hecha circular por su Embajada en Quito y que se refería a la globalidad de las negociaciones. El bloqueo del proceso se profundizaba.

El documento merecía un detenido y desapasionado análisis por su contenido, por las circunstancias imperantes y, sobre todo, porque venía de un esfuerzo realizado por la garantía en cumplimiento de lo dispuesto por el Acuerdo de Santiago que tanto había exigido el Ecuador. La Cancillería ecuatoriana y la Delegación Negociadora así lo hicieron. Consideraron que había elementos que podían servir de base para conversar y encontrar acercamientos en torno al Cronograma, pero también observaron que había otros sobre los cuales el Ecuador no podía transigir.

La importante propuesta de los garantes y, sobre todo, lo delicado del escenario en que se encontraba el proceso, en la medida en que se había llegado a un momento que exigía un pronunciamiento sobre el fondo de la negociación, llevaron a que el ministro Ayala Lasso resolviera, atinadamente, convocar a la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores para informar sobre la situación y conocer su opinión. A la reunión convocada para el 22 de diciembre a las 11:00 horas, asistieron prácticamente todos los miembros presididos por el presidente de la Corte Suprema de Justicia doctor Héctor Romero Parducci, el Canciller, el Presidente de la Delegación Negociadora, el Subsecretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, asesores diplomáticos y yo en mi calidad de Subsecretario de Soberanía Nacional. El carácter reservado de la reunión me impide comentar detalles sobre la misma, pero sí puedo ratificar lo dicho por fuentes oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores en el sentido de que la Junta Consultiva “reiteró su deseo y propósito de continuar con su política de apoyo al proceso de negociaciones de paz ecuatoriano-peruano, exigiendo que las discusiones de fondo continúen sin ningún condicionamiento y de buena fe”.³⁶ En efecto, el alto órgano conoció el informe del Canciller, lo debatió y, al término de la sesión, emitió un boletín de prensa, cuya parte esencial decía lo que sigue:

³⁶ Informe a la Nación, José Ayala Lasso, Ministro de Relaciones Exteriores 1997-98, tomo II, pág. 25.

“... con respecto a la presentación que han hecho las dos partes de sus respectivos *impases*, así como los cuatro campos en los cuales negociarán tales *impases*, manifestó que tal cosa no supone aceptación ni renuncia a ninguno de los asuntos de fondo que comenzarán a tratarse una vez que se haya fijado el cronograma respectivo”.

El prudente pronunciamiento de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores del Ecuador no buscaba sino hacer una evaluación de la situación, apoyar la gestión de la Cancillería y de la Delegación Negociadora en las “conversaciones sustantivas” y dar la justa dimensión fundamentalmente, aunque sin decirlo, a la Declaración de Brasilia como documento importante dentro del carácter unitario y continuo del proceso de negociaciones, pero de ninguna manera considerarla, al decir de Eduardo Ferrero, como “una nueva agenda (a la cual debían atenerse las partes) que permitiera continuar con las conversaciones sustantivas”, es decir, un nuevo comienzo del proceso. Esto último, desde luego, era inaceptable para el Ecuador y para los propios garantes.

La reacción del Perú a la declaración de la Junta fue sorprendente. En declaraciones públicas, el canciller Ferrero la rechazó tajantemente porque para su país, aparte de considerar que el Ecuador había roto la moratoria convenida en el Comunicado de Buenos Aires y sobre todo en la última reunión en Montevideo, “la Declaración de Brasilia había fijado la nueva agenda sustantiva del proceso, lo que implicaba que los temas no incorporados a la nueva agenda habían quedado excluidos de las futuras conversaciones” y, además, según explicaría más tarde el propio Ferrero, porque estimaba que su propósito era “relativizar la declaración de Brasilia con interpretaciones equívocas y pretendía sostener que esta declaración constituía apenas un acuerdo procesal de ampliación de la agenda de las conversaciones, que no inhibía la vigencia de sus aspiraciones extremas”.³⁷

Semejantes expresiones fueron de inmediato refutadas por el ministro Ayala Lasso, quien manifestó que la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores era un ente autónomo e independiente y que, como tal, podía hacer las declaraciones que creyere convenientes y oportunas. Acertadamente, se guardó de no entrar en una dialéctica de debate público sobre esa interpretación peruana que, desde luego, era inaceptable para el Ecuador, en la medida en que era una respuesta a un pronunciamiento de un organismo asesor sin dependencia alguna del gobierno.

El responsable de la diplomacia peruana puso al descubierto con sus declaraciones los verdaderos objetivos de la estrategia de su país a esas alturas de la negociación:

³⁷ Ferrero Costa, Eduardo, “El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro: Un testimonio”, en Revista *Análisis Internacional* N° 5, julio-diciembre 1998, Lima, Cepei, pág. 25.

1. Intentar desconocer lo actuado hasta ese momento en el proceso que favorecía sin duda la posición ecuatoriana, que había podido exponer con firmeza y sólida argumentación los *impases* y, en especial, el relativo a la delimitación en el sector Zamora-Santiago y al acceso libre y soberano al Amazonas.
2. Ejercer, mediante el artificio de llevar el proceso al límite de la ruptura, una suerte de coacción pública sobre los garantes para que, a su vez, éstos presionaran al Ecuador con el objeto de que abandonare su firme posición.
3. Trasladar, a su opinión pública y en particular a las Fuerzas Armadas y a ciertos sectores críticos en los medios políticos y de comunicación de su país, un mensaje de intransigencia que sería bien percibido y que le diera réditos.
4. Agitar aún más el clima de conflictividad generado en ambos países, con el propósito de entabrar el proceso y demostrar con ello, finalmente, que el Perú no tenía ninguna voluntad negociadora que no fuera dentro de su propio esquema y de sus propios intereses.
5. En lo personal, Ferrero quería aprovechar esta ocasión para deslindar la responsabilidad de su gestión respecto de la de su antecesor y tratar de retomar la iniciativa diplomática perdida durante la primera fase de la negociación, en la cual no pudo evitar que el Ecuador planteara sus reivindicaciones territoriales y el acceso libre y soberano al Amazonas.

2.5. Reunión informal de las partes en Buenos Aires para tratar el Cronograma

En un ambiente enrarecido y tenso por la incapacidad de haber llegado en Brasilia a convenir en un documento de aplicación de la Declaración del 26 de noviembre y por las expresiones y actitudes públicas desafiantes por parte del Perú y las correspondientes réplicas ecuatorianas, se realizó en Buenos Aires los días 8 y 9 de enero de 1998 la reunión informal entre delegaciones de las partes, integradas por tres miembros cada una y los respectivos asesores, con la asistencia de los altos funcionarios de los garantes. El propósito de la reunión era promover acercamientos, a fin de acordar un texto común de Cronograma, cuya suscripción estaba prevista para diez días más tarde en Río de Janeiro. A pesar de ese entorno poco alentador, también hay que reconocer que había un renovado impulso político para rescatar el proceso del estancamiento en que se encontraba. En definitiva, había que recordar que la reunión se hacía por decisión de los cancilleres del Ecuador y del Perú adoptada días atrás en Montevideo. Las delegaciones estuvieron presididas por Edgar Terán del Ecuador y Fernando de Trazegnies del Perú.

El Palacio de San Martín fue una vez más escenario de las negociaciones ecuatoriano-peruanas. En esta ocasión el encuentro revestía especial relevancia, pues su propósito era salvar el proceso que se encontraba al borde de la ruptura dada la negativa peruana a suscribir el Cronograma cuando terminó la última ronda de Brasilia. Las conversaciones partieron del proyecto inicial propuesto por los garantes en Brasilia y que fuera motivo de objeciones por la delegación peruana. El Ecuador mantuvo los mismos criterios favorables y las observaciones a ese documento expuestos en la capital brasileña.

La negociación fue compleja y por momentos muy tensa por las implicaciones que tenía. Hubo continuas interrupciones para deliberar separadamente entre los miembros de las delegaciones y, en algunos casos, para hacer consultas con las capitales. Era notoria la mayor dependencia de Lima que tenía la delegación peruana en la toma de decisiones que la ecuatoriana respecto de Quito, algo que, por lo demás, fue la tónica durante todo el proceso.

Finalmente, la delegación del Perú, que mantenía contacto no sólo con el Canciller Ferrero sino con el propio presidente Fujimori, hizo saber su conformidad con el texto y su disposición a suscribirlo de inmediato. Por su parte, la delegación ecuatoriana —que mantenía aún reservas sobre su contenido, aunque estaba consciente de que tenía escaso margen de maniobra dadas las circunstancias— anunció que antes de pronunciarse oficialmente debía realizar consultas ante otras instancias del Estado. Por lo demás, ante ciertas presiones para que se manifestara de inmediato aceptando el proyecto de Cronograma en la propia capital argentina, la delegación del Ecuador recordó que se trataba de una reunión informal y que, por lo tanto, no cabía llegar a acuerdos formales de carácter definitivo.³⁸

Esto último debe quedar meridianamente claro: la posición ecuatoriana no se definió ni se comprometió en Buenos Aires. Hubo importantes aproximaciones y en algunos casos coincidencias, pero de ninguna manera un acuerdo formal. El Presidente de la delegación ecuatoriana así lo hizo saber tanto al Perú como a los representantes de los garantes: debía consultar y analizar lo discutido con el Canciller y, por supuesto, con el Presidente de la República. Por lo demás, todos estaban conscientes de que se trataba de una reunión no oficial para buscar aproximaciones de cara a la continuación del proceso y no de un encuentro del cual ni debía ni podía salir un documento oficial.

³⁸ Eduardo Ferrero, en su estudio sobre el proceso de paz aparecido en la revista *Análisis Internacional*, número 15 del Cepei, al que me he referido antes, reconoce que la reunión de Buenos Aires fue informal y que la aprobación del Cronograma tuvo ese mismo carácter “ya que la Delegación ecuatoriana no estaba en condiciones de suscribirlo por requerir de consultas internas”. Esta autorizada opinión se contrapone con otras que en el Perú se hicieron eco en el sentido de que el Ecuador había ya aceptado el texto del Cronograma en la reunión de la capital argentina.

2.6. Reunión en Río de Janeiro y suscripción del Cronograma

A diferencia de los anteriores encuentros, el gobierno brasileño propuso que la nueva reunión se realizara en Río de Janeiro por razones logísticas, según se dijo. Por algún motivo administrativo o de conveniencia dada la temporada, el coordinador de los garantes planteó este cambio de sede que no fue objetado por las partes.

A pesar de ser una ronda en la cual no se preveía negociación formal, la delegación ecuatoriana viajó completa, incluyendo sus asesores diplomáticos y técnicos. Debíamos estar atentos a cualquier contingencia en cuanto a propuestas que podrían aparecer por parte del Perú e inclusive de los garantes. Llegamos a Río de Janeiro el 18 de enero, víspera del encuentro, a las 17:00 horas y nos alojamos en el Hotel Othon Palace, frente a la famosa playa de Copacabana. El viaje no había sido en especial agotador en razón de que el vuelo comprendía solamente escalas técnicas y no cambios de avión. Casi de inmediato tuvimos una primera reunión interna de la delegación después de que Edgar Terán mantuviera conversaciones con los altos funcionarios Luigi Einaudi de Estados Unidos e Iván Cannabrava de Brasil, quienes ya se encontraban en la capital carioca. Esta reunión tenía por objeto definir los planteamientos que se harían en un encuentro informal previsto para realizarse con dos delegados peruanos esa misma noche con relación a la ceremonia del día siguiente. Este encuentro previo había sido concertado antes de llegar a Río de Janeiro por los presidentes de las delegaciones para preparar el nuevo y determinante capítulo que estaba por comenzar.

Las conversaciones con los delegados peruanos se realizaron la víspera de la sesión formal del 19 de enero, en el mismo hotel donde, de manera coincidente, ambas representaciones estaban alojadas. Edgar Terán me solicitó que lo acompañara. El diálogo se desarrolló en un ambiente distendido y amistoso. Terán, después de ratificar lo que ya conocía el gobierno peruano en el sentido de que tenía la autorización para firmar el Cronograma, transmitió las observaciones que sobre el texto tenía el Ecuador, en cumplimiento de las instrucciones no solamente del Canciller sino del propio presidente Alarcón, y que eran resultado de las consultas realizadas con las más importantes instituciones del país, luego de la reunión informal de Buenos Aires. No obstante, el Presidente de la delegación y yo estábamos conscientes, al mismo tiempo, de que el texto era difícilmente modificable después de que había sido rubricado por los garantes días atrás y de que éstos, de alguna manera, habían hecho saber que su apoyo al documento, tal como estaba redactado, era definitivo y que no estaba sujeto a revisión. En efecto, la reacción peruana fue la previsible: Fernando de Trazegnies, presidente de la delegación de ese país, hizo saber que no estaba en capacidad de aceptar alteraciones al texto convenido en Buenos Aires y que conocía, tal como nosotros, que los altos funcionarios de los garantes tampoco. Ante esa radical negativa, la

conversación debió orientarse, a continuación, a temas formales de la sesión de suscripción del Cronograma del día siguiente y a detalles de cómo debía realizarse. En todo caso, Terán cumplió estrictamente las instrucciones que nos habían sido impartidas de hacer las observaciones previamente acordadas en Quito. El resultado no fue el deseado.

Al siguiente día, por la mañana, en la tradicional y antigua sede del Ministerio de Relaciones Exteriores hasta 1970, el Palacio Itamaraty, en Río de Janeiro, donde cincuenta y seis años atrás se suscribió el Protocolo de Río de Janeiro, se firmó el denominado Cronograma que, como queda dicho, es el instrumento de aplicación de la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997. El acto, celebrado en el llamado bloque moderno —construido en 1930— del complejo que compone el Palacio, en una amplia pero asfixiante sala de sesiones por la falta de aire acondicionado, contó con la presencia del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Luiz Felipe Lampreia, de los altos funcionarios de los países garantes, de las delegaciones de las partes y de numerosos periodistas.

Conviene destacar que en su alocución de apertura el Canciller brasileño destacó algunos aspectos que interesaban al Ecuador en cuanto a alcanzar una solución digna y definitiva a la controversia. Sostuvo, entre otras cosas, que:

“... es la ética de la paz la que nos anima en este momento. Por eso repito lo que ya he manifestado en otras ocasiones: no hay atajos en este camino. Las negociaciones serán complejas y a veces arduas. Sabemos, así mismo, que las concesiones mutuas representan la conquista de la razón. Lejos de verse disminuida la dignidad nacional se ve engrandecida en este embate de ideas y de derechos en donde no hay vencedores ni vencidos.

Los países garantes, fieles a sus atribuciones, afirman su compromiso de velar por la unidad de este proceso. Su globalidad se alimenta en una dinámica de confianza mutua y de buena fe, cuyo punto central es la certeza de que cualquier resultado final deberá ser equilibrado y mutuamente satisfactorio”.

En el sofocante calor del salón —no sólo que no disponía de aire acondicionado como he advertido, sino que el número de personas asistentes excedía ampliamente su capacidad—, se formalizó la suscripción del documento sin que se hubiera producido en Río de Janeiro una verdadera negociación. El texto había sido convenido previamente en Buenos Aires aunque, en el caso del Ecuador, su delegación había reservado su aceptación a consultas que debía realizar a los más altos niveles de decisión. Creo que en la reunión de Río de Janeiro debieron al menos guardarse las formas y atribuirle las características de una nueva ronda negociadora, que lo era, y no, como anunciaron los

garantes mediante boletín de prensa, simplemente como una “ceremonia de aprobación formal de un importante documento” dentro de las negociaciones de paz entre el Ecuador y el Perú.

La intervención del presidente de la delegación ecuatoriana Edgar Terán puso en perspectiva la posición y el enfoque con que el Ecuador adhería al Cronograma y el ánimo con que continuaba en el proceso. Recordó que durante la Sexta Ronda, con la Declaración de Brasilia, se “identificaron cuatro canales para el tratamiento de los *impases*” y que el Ecuador “entiende el Cronograma convenido dentro del proceso en marcha, laboriosamente construido a lo largo de numerosas reuniones que fueron registrando exposiciones y comentarios de las partes sobre los *impases*, así como acuerdos y procedimientos que constituyen un original sistema para la paz y el entendimiento”. Es decir, que ni la Declaración de Brasilia ni su instrumento de aplicación, el Cronograma, significaban una ruptura del proceso de negociación ni el inicio de uno nuevo como había pretendido interpretar el Perú a través de su Canciller. Todo era parte de un mismo proceso y se atenía estrictamente a lo convenido en la Declaración de Paz de Itamaraty y en los instrumentos que a ella siguieron, en particular, en el Acuerdo de Santiago.

Transcribo a continuación el texto del Cronograma que se constituyó en pieza clave a estas alturas del proceso, pues permitiría superar el bloqueo y marcaría el sendero que seguiría la negociación:

“CRONOGRAMA

1. TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN

Las partes designarán una comisión ecuatoriano-peruana que elaborará un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, cuyos integrantes deberán ser nombrados antes del 2 de febrero de 1998. Las nóminas serán intercambiadas entre las partes, informando a los países garantes.

El 2 de febrero las partes intercambiarán anteproyectos de acuerdo o, si lo prefieren, los elementos básicos que a juicio de cada una de ellas debiera contener el Tratado, teniendo en consideración el punto 1 a) del documento Bases para un Entendimiento entre las partes, presentado por los garantes el 25 de noviembre de 1977.

El 17 de febrero de 1998 se inaugurarán los trabajos de esta Comisión en Buenos Aires. La Comisión contará con la presencia y asistencia de los países garantes.

La Comisión se ocupará también de los aspectos vinculados a la navegación en los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo, que será materia de un acuerdo específico.

2. INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Las partes nombrarán una Comisión para elaborar un proyecto de Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, no más tarde que el 2 de febrero de 1998. La Comisión iniciará sus trabajos a más tardar el 17 de febrero del mismo año en Washington.

Las partes mantendrán informados a los países garantes del avance de estos trabajos.

Esta Comisión estudiará también medidas sobre manejo de cuencas, entre ellas la del Zaramilla.

3. FIJACIÓN EN EL TERRENO DE LA FRONTERA TERRESTRE COMÚN

Las partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una comisión ecuatoriano-peruana encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en el sector Lagartococha y el sector Zamora-Santiago y/ o cordillera del Cóndor. El 17 de febrero de 1998 se inaugurarán los trabajos de esta Comisión en Brasilia.

Para asistir a la Comisión, se conformarán dos grupos jurídico-técnicos de cinco miembros cada uno. Las partes designarán a un miembro por Grupo y los países garantes pondrán a las partes los tres miembros restantes de cada Grupo. Una vez aceptada la nómina propuesta por los garantes a las partes, se constituirán ambos grupos.

La Comisión, sobre la base de las presentaciones hechas en el primera etapa, señalará los desacuerdos que deben ser objeto de estudio y parecer de los dos grupos jurídico-técnicos. Los que consten en las presentaciones de la primera etapa, pero no hayan sido sometidos a esos grupos jurídico-técnicos, quedarán formalmente extinguidos y solucionados cuando las partes lleguen a un acuerdo global y definitivo.

Los dos grupos presentarán a la Comisión opiniones, atendiendo a las cuestiones técnicas y conforme a derecho, sobre los desacuerdos que les hayan sido presentados y sobre las medidas para fijar en el terreno la frontera común, de conformidad con el Artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro y los instrumentos complementarios del mismo que serán apreciados jurídicamente por los respectivos grupos.

La Comisión presentará a las partes una propuesta de solución. Una vez aceptada, la Comisión, con la asistencia de los grupos jurídico-técnicos, en el plazo de 15 días hábiles, realizará el trabajo de gabinete necesario para señalar en una carta geográfica el planteamiento de la propuesta con las respectivas coordenadas geográficas, identificando los sitios en donde se deberían levantar los hitos, una vez que el acuerdo global y definitivo haya sido formalmente convenido. Mientras tanto, ni el trabajo preparatorio de gabinete ni el parecer de los grupos jurídico-técnicos ni la propuesta de la Comisión tienen fuerza vinculante para las partes.

La erección y formalización de los hitos será efectuada por un equipo binacional tan pronto como haya sido suscrito el acuerdo global antes referido, teniéndose en cuenta que ningún aspecto de tal acuerdo entrará en vigencia mientras no se haya colocado y formalizado el último hito.

Si se produjere cualquier desacuerdo, los países garantes propondrán, conforme al numeral cuarto del Acuerdo de Santiago, procedimientos para la solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común a que se refieren los párrafos anteriores.

4. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Las partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una Comisión ecuatoriano-peruana encargada de estudiar la constitución y funcionamiento de una Comisión Binacional sobre medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. La Comisión iniciará su trabajo el 17 de febrero de dicho año en Santiago.

Las partes mantendrán informados a los países garantes del avance de estos trabajos.

5. SEGUIMIENTO

Los ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y del Perú evaluarán la marcha del proceso descrito en el presente documento, y mantendrán un permanente contacto directo. Para tal efecto, las delegaciones nacionales se reunirán con la periodicidad que se juzgue necesaria, con la asistencia de los países garantes.

6. PLAZOS Y PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN

Los trabajos en cada uno de los temas señalados se realizarán de manera simultánea. La entrada en vigor de los convenios se efectuará conjuntamente con la culminación del proceso demarcatorio. Las partes se comprometen a aunar esfuerzos para que este proceso culmine a más tardar el 30 de mayo de 1998.

7. OTROS ASUNTOS

CANAL DE ZARUMILLA

A más tardar el 2 de febrero de 1998, las partes conformarán un grupo de trabajo responsable de elaborar un conjunto de medidas destinadas al eficaz funcionamiento del canal de Zarumilla y al aprovechamiento de las aguas conforme a lo establecido en la Fórmula Aranha.

8. MORATORIA

Las partes acuerdan guardar reserva sobre el desarrollo de los trabajos a que se refiere el presente cronograma”.

Edgar Terán estuvo preciso y firme al describir el documento que acababa de suscribir en representación del Ecuador con su homólogo peruano. “Somos conscientes —dijo— de que los procedimientos que hemos acordado son medios útiles para llegar al fin propuesto. No son en sí mismos la solución, pero facilitarán su logro y permitirán contar con un esquema programático con el cual se abrirán puertas para fórmulas que aproximen las posiciones de las partes sin exclusiones ni preconceptos”. Y para puntualizar esos “cuatro canales para el tratamiento de los *impases*”, añadió:

“El Tratado de Comercio y Navegación, con los contenidos que los propios garantes nos sugirieron en las ‘Bases para un entendimiento entre las partes’, de 25 de noviembre de 1997, a **las que se remite el Cronograma**,³⁹ más los enriquecimientos considerados en Buenos Aires, no sólo significará cumplir con lo dispuesto en el Art. VI del Protocolo de Río de Janeiro, sino que facilitará, en un contexto global, la solución digna a la controversia.

El Tratado de Integración Fronteriza, vieja y apremiante necesidad de las regiones fronterizas del Ecuador y del Perú, se propone dar satisfacción a sus anhelos a través del desarrollo común, la cooperación y el intercambio. Deberá incorporar al desarrollo amplias zonas y permitir la prosperidad de sus habitantes, estimulados por los proyectos comunes y la fluidez de los intercambios.

El método ideado para involucrar el criterio de los grupos jurídico-técnicos designados por los garantes y por las partes, en la expresión de un parecer sobre los *impases* relativos a las zonas de Lagartococha y de Zamora-Santiago y/o cordillera del Cóndor, constituye un procedimiento que está llamado a facilitar la solución de nuestras controversias en tan sensibles zonas y materias.

El Acuerdo sobre Medidas de Confianza y Seguridad, a más de involucrar un sistema que funcionó con provecho a nivel militar, elevaría el nivel de esa relación, institucionalizando los procedimientos y medidas que ayuden a preservar la paz, afianzar la seguridad y deterrar el uso de la fuerza o su amenaza.

Todos estos caminos, que deberán recorrerse en los lapsos previstos, con voluntad e imaginación, se manifiestan competentes para alcanzar la solución global, unitaria y definitiva a nuestras ancestrales diferencias”.

2.7. Análisis del Cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia firmado en Río de Janeiro

Para la debida comprensión e interpretación de todo el proceso, hay que analizar con detenimiento el documento suscrito en Río de Janeiro no sólo por su carácter conductor de las “conversaciones sustantivas”, sino por ser un verdadero punto de inflexión en la negociación. Si bien fijaba los tiempos para la negociación, incluía mecanismos y llegaba al fondo de ciertos temas sensibles. De su estudio pueden extraerse algunas reflexiones:

1. El Cronograma era el documento de aplicación de la Declaración de Brasilia de noviembre que fijó los cuatro canales a través de los cuales se resolvería la

³⁹ Resaltado del autor.

controversia cuyo contenido estaba recogido en los *impases* intercambiados por las partes. En otras palabras, era el instrumento sin el cual la Declaración de Brasilia no se podía llevar a la práctica. En este caso, paradójicamente, el documento de aplicación es tan importante como la propia Declaración, cuyo carácter genérico y difuso la hacía especulativa e inexigible.

2. El documento concedía dos semanas para que las partes designasen los miembros de las comisiones e intercambiaran las listas de sus integrantes. La fecha fijada para cumplir con este compromiso, que debía celebrarse en las respectivas capitales, previa información a los garantes, fue el 2 de febrero. Los plazos eran cortos pero no hacían sino reflejar la voluntad de avanzar tanto por parte del Ecuador y el Perú como de los países garantes.
3. En el Cronograma no sólo se establecían los tiempos sino también los lugares. La fecha de inicio de los trabajos se fijó para el 17 de febrero de 1998, considerando que era un tiempo razonable para la preparación de las argumentaciones y para que coincidiera con el aniversario de la Declaración de Paz de Itamaraty. A fin de que las capitales de los cuatro países garantes acogieran como sedes a una comisión y no se concentraran todas en un solo lugar, el cronograma determinó que la Comisión I se reuniese en Buenos Aires, la II en Washington, la III en Brasilia y la IV en Santiago.
4. Aparte de los tiempos y los lugares, el Cronograma definió la metodología y los mecanismos que se aplicarían para los trabajos de cada una de las comisiones. Ello era fundamental y podía ser definitorio especialmente, como veremos más adelante, en el caso de la Comisión III, el más sensible de todos: “La fijación en el terreno de la frontera terrestre común”.
5. Para efectos de acelerar las labores de la Comisión I y dada la importancia de los temas que eran de su competencia, el Cronograma, más por insinuación de los garantes que por convicción del Ecuador y el Perú, previó como metodología de trabajo el intercambio, el 2 de febrero, junto con la nómina de los integrantes de las comisiones, de “anteproyectos de acuerdo o, si lo prefieren (las partes), los elementos básicos que a juicio de cada una de ellas debiera contener el tratado (de Comercio y Navegación), teniendo en consideración el punto 1a) del documento Bases para un Entendimiento entre las partes, presentado por los garantes el 25 de noviembre de 1997”.⁴⁰
6. El Cronograma estableció, con matices, la participación de los garantes en las comisiones, en función de la complejidad de las tareas encomendadas a cada una de

⁴⁰ Párrafo 2 del numeral 1 del Cronograma del 19 de enero de 1998.

ellas. Es decir que no en todas tenían el mismo nivel de intervención. En la II y en la IV, las partes se limitarían a “mantener informados a los países garantes del avance de los trabajos”. En el caso de la I, la “Comisión contará con la presencia y asistencia de los países garantes”, y en la III la intervención era más directa y decisoria en tanto debían conformarse grupos técnico-jurídicos con la participación de especialistas nacionales nombrados por los garantes, aunque actuando a título personal, y proponer finalmente, conforme al Acuerdo de Santiago, “procedimientos para la solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común”.

7. Las disposiciones contenidas en el apartado 3 del Cronograma eran las más relevantes, complejas y sensibles de todo el documento y podría decirse que eran la clave del proceso en su conjunto. Determinaron que “para asistir a la Comisión, se conformarán dos grupos jurídico-técnicos” que deberán “(...) presentar a la Comisión opiniones, atendiendo a las cuestiones técnicas y conforme a derecho, sobre los desacuerdos que les hayan sido presentados”.
8. Bien anotó el ex canciller Ferrero que la Declaración de Brasilia y el Cronograma “organizaron (...) el proceso de conversaciones sustantivas” entre el Ecuador y el Perú. Pero se equivocó al señalar que el único marco jurídico reconocido por esos instrumentos fue “el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, descartando así toda pretensión que saliera de este riguroso referente jurídico”.⁴¹ Y cometió un error pues la Declaración de Brasilia, en la parte final del cuarto párrafo, añade que las partes examinarán las “materias”, adicionalmente al Protocolo de Río, pero también “con base a la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995”. Y el Cronograma, en el acápite relacionado con el Tratado de Comercio y Navegación, se remite al documento Bases para un Entendimiento entre las partes, y en el párrafo final del punto 3, consagra al Acuerdo de Santiago como marco referencial para proponer mecanismos de “solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos” de demarcación. Es decir, que si bien toda la negociación se enmarcaba en el Protocolo —caso contrario no estarían participando en él los países garantes, ni la zona en controversia sería solamente la señalada en los *impases*— éste no era el único referente jurídico. Había otros instrumentos jurídicos fundamentales que habían sido acordados por las partes, empezando por la Declaración de Paz de Itamaraty y los documentos que a ella siguieron, en especial, el citado Acuerdo de Santiago y los documentos propuestos por los garantes.
9. Dado que se entraba en una etapa más sensible y quizás menos técnica del proceso,

⁴¹ Ferrero Costa, Eduardo, op. cit., pág. 27.

donde se hacía necesaria una mayor y más directa participación de responsables de los gobiernos, el Cronograma estableció que fueran los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países los que hicieran una evaluación de la marcha del proceso y “mantengan un permanente contacto directo”. Esta disposición no era sino el reconocimiento de que se estaba pasando a una nueva y probablemente definitiva fase del proceso, en la cual se requería ya la intervención de los cancilleres y de su capacidad de decisión política.

10. Contrariamente a lo que sostuvo el ex canciller Ferrero, en cuanto a que las “delegaciones originales funcionarían sólo como órganos asesores de los cancilleres”,⁴² el Cronograma hizo expresa mención, en su numeral 5, a la continuidad del funcionamiento de esas delegaciones negociadoras “que se reunirán con la periodicidad que se juzgue necesaria, con la asistencia de los países garantes”, para hacer el seguimiento de su aplicación. La permanencia de las delegaciones nacionales era un signo revelador e inequívoco de que el proceso de negociación era el mismo que se inició en Brasilia con la Declaración de Paz y que debía llegar hasta su conclusión de conformidad con los acuerdos que sobrevinieron a partir del 17 de febrero de 1995.

⁴² Eduardo Ferrero intenta relativizar y disminuir la importancia, en su estudio antes citado (pág. 29), de la actuación de las delegaciones negociadoras en esta etapa del proceso con el propósito de asumir un mayor protagonismo político y, principalmente, para subrayar lo que él buscaba que se interpretara como el inicio de un nuevo proceso con un marco jurídico único —el Protocolo de Río de Janeiro— restando incidencia así a los compromisos asumidos desde la Declaración de Paz de Itamaraty y los instrumentos que le siguieron.

CAPÍTULO 4

LA NEGOCIACIÓN A TRAVÉS DE COMISIONES Y DE UN GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO. INTERVENCIÓN DE LOS CANCELLERES Y CONTACTOS INICIALES DE LOS JEFES DE ESTADO

1. Integración de las comisiones de conformidad al Cronograma El presidente Fabián Alarcón visita los países garantes

Suscrito el Cronograma y superado con dificultades este nuevo escollo, la Cancillería y la Delegación Negociadora se pusieron a trabajar dentro del nuevo formato —esta vez por comisiones— en la preparación de la posición ecuatoriana.

Debía tenerse muy clara una condición y el Ecuador la tenía: se trataba del mismo proceso de negociación iniciado en Brasilia —no uno nuevo como, insisto, pretendía el Perú hacer aparecer—, aunque en fase más avanzada. Por lo demás, estaba ya definida y sustentada la controversia; fijadas algunas —bien es cierto muy pocas— coincidencias; establecido el mecanismo y señaladas las fechas para retomar la negociación; y, finalmente, diseñados los canales a través de los cuales se ventilarían los *impases* que debían terminar con la solución global y definitiva.

Para empezar, la integración de las comisiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores, con el canciller Ayala a la cabeza, inició la selección de las personalidades que intervendrían en ellas, teniendo en cuenta que estaba previsto que participaran miembros titulares y los asesores que juzgaren necesarios.

Para la Cancillería ecuatoriana había sido una constante, desde el inicio del proceso, el contacto con amplios sectores sociales, políticos, institucionales y gremiales del país. Al momento de integrar las comisiones y el Grupo de Trabajo de Zarumilla este criterio se mantuvo vigente. El Canciller se apoyó acertadamente, en primer lugar, en los propios miembros de la Delegación Negociadora, cuyos conocimientos en las materias objeto de la negociación era probado y, en segundo lugar, en otros internacionistas y especialistas, particularmente en el campo económico y de integración, temas que habían sido incorporados en el marco del Cronograma. Aunque primó esencialmente la consideración de capacidad y especialidad, tuvo en cuenta también criterios de representatividad para dar a la conformación de los grupos un carácter nacional y de unidad regional y social.⁴³ Como complemento a la designación de los miembros de

⁴³ Bajo ese criterio, el Ecuador designó las comisiones, mediante Decreto Ejecutivo de 2 de febrero de 1998, de la siguiente manera:

las comisiones, la Cancillería buscó el apoyo y la participación de numerosos asesores en los diferentes temas, a fin de que hubiese un involucramiento de representantes sectoriales calificados que fortaleciera la posición ecuatoriana.⁴⁴

Por su lado, el Perú también cumplió con su compromiso e integró sus comisiones guardando los mismos criterios que el Ecuador en cuanto a la capacidad de los miembros y a su conocimiento de los temas. Esta actitud peruana resultaba alentadora en la medida en que le daba la relevancia que correspondía a lo que seguía del proceso. Sus protagonistas seguían siendo de un alto nivel acorde a la importancia de la negociación.⁴⁵

Comisión I.- Tratado de Comercio y Navegación.

Presidente: Embajador Edgar Terán Terán. Miembros: Doctor Eduardo Castillo Barredo, Doctor Vladimiro Álvarez Grau

Comisión II.- Convenio Amplio de Integración Fronteriza

Presidente: Señor Mario Ribadeneira. Miembros: Economista Jaime Moncayo, Señor Marcel Laniado de Wind

Comisión III.- Fijación en el terreno de la frontera terrestre común

Presidente: Galo García Feraud. Miembros: Embajador Luis Valencia Rodríguez, Embajadora Magdalena Fegan

Comisión IV.- Acuerdo Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad

Presidente: Doctor Gustavo Noboa Bejarano. Miembros: Doctor Francisco Huerta Montalvo, General Ricardo Irigoyen. (Por renuncia del doctor Gustavo Noboa Bejarano para terciar como candidato a Vicepresidente de la República le reemplazó en la Presidencia de la Comisión el doctor Francisco Huerta y fue incorporado como nuevo miembro el Contralmirante Héctor Ruilova)

Grupo de Trabajo sobre el canal de Zarumilla

Presidente: General (r) Marcos Gándara Enríquez. Miembros: Ingeniero Rafael Armiijos, Ingeniero Juan Arévalo

⁴⁴ **Comisión I:** Cnrl. (r) Ing. Jorge García Negrete, Emb. Rafael García Velasco, Emb. Eduardo Mora, Dr. Medardo Mora, Dr. Hernán Pérez Loose, Contralmirante (r) Belisario Pinto, Dr. Benjamín Rosales, Emb. Gustavo Ruales, Dr. Johnny Roca de Castro, Dr. Antonio Cobo M., entre otros.

Comisión II: Dr. Bolívar Castillo, Lcdo. José Chávez, Sr. Nelson Chávez, Ing. Nicolás Espinosa, Econ. Mariano González, Econ. Guillermo Lasso, Dr. Carlos Játiva, Emb. Alberto Maspons, Emb. Luis Moreno, Dra. Nina Pacari, Dr. Pablo Lucio Paredes, Emb. José Serrano, Dr. Luis Trujillo, Dr. Fernando Yépez, Econ. Carlos Bañomera, Econ. Juan Falconí, Econ. Milton Cevallos, Econ. Carlos Palacios, entre otros.

Comisión III: Emb. Teodoro Bustamante, Dr. Edmundo Durán, Cnrl. (r) Ing. Jorge Negrete, Emb. Manuel de Guzmán, Emb. Alfredo Luna, Mons. Alberto Luna, Dr. René Mauge, Econ. Roque Sevilla, Dr. Diego Stacey, Lcdo. Alejandro Suárez, Emb. César Valdivieso, Dr. Gustavo Vega, entre otros.

Comisión IV: Dr. Fernando Bustamante Ponce, Dra. Berta García, Emb. Jaime Marchán, Contralmirante Héctor Ruilova, entre otros.

⁴⁵ El Perú integró sus comisiones de la siguiente forma: **Comisión I.- Tratado de Comercio y Navegación**

Coordinador: Doctor Alfonso de los Heros. Miembros: Embajador Hugo de Sela, Vicealmirante (r) Javier Bravo Villarán.

Comisión II.- Convenio Amplio de Integración Fronteriza

Coordinador: Doctor Drago Kistic Wagner. Miembros: Doctor Alfonso Bustamante Bustamante, Doctor Diego Calmet Mujica.

Comisión III.- Fijación en el terreno de la frontera terrestre común

Coordinador: Doctor Fernando de Trazegnies Granda. Miembros: Embajador Jorge Colunge Villacorta, Contralmirante Jorge Brousset Barrios.

Comisión IV.- Acuerdo Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad

Coordinador: General de División (r) Roberto Saldaña Vásquez. Miembros: Teniente General (r) José Nadal Paiva, Embajador Raúl Patiño Alvistur.

Grupo de Trabajo sobre el canal de Zarumilla

Coordinador: Ingeniero Eduardo Guerra Castillo. Miembros: Capitán de Navío Héctor Soldi Soldi, Ingeniero Eduardo Torres Vargas.

Tal como estaba convenido, el 2 de febrero las partes intercambiaron en sus respectivas capitales, a través de sus embajadores y con asistencia de los representantes de los garantes, las nóminas de los integrantes de las comisiones y, como estipulaba el Cronograma, los documentos que contenían los Elementos Básicos que el Ecuador y el Perú consideraban debía contemplar el Tratado de Comercio y Navegación, cuya elaboración correspondía a la Comisión I.

2. Alarcón visita a Cardoso, Menem y Frei y considera posibilidad de una consulta popular

El presidente Alarcón, que había depositado toda su confianza en su Ministro de Relaciones Exteriores y en el equipo negociador, empezó a sentir el peso de la responsabilidad política que recaía sobre sus hombros, en la medida en que veía acercarse el momento de tomar graves decisiones y, por consiguiente, en la necesidad de alcanzar un consenso nacional que lo respaldara y otorgara la mayor legitimidad en la etapa definitiva del proceso. Conozco que había mantenido conversaciones con dirigentes políticos de varias tendencias y asesores de su círculo de confianza para auscultar su criterio sobre el tema y había encontrado distintas percepciones; la mayoría coincidentes, aunque otras divergentes con la negociación. Era previsible que un asunto tan complejo y sensible produjera reacciones encontradas en la clase dirigente. En la Cancillería, después de tantos encuentros directos en diferentes niveles —inclusive casi de base— con la sociedad civil y con autoridades y personalidades, la impresión era que habíamos madurado enormemente y que, con objetividad, podíamos afirmar que estábamos en el sendero correcto. Alarcón, de manera comprensible, quería tener una mayor certeza. ¿Cómo obtenerla? La forma más directa y fiable, pero al mismo tiempo más delicada y riesgosa: una consulta popular.

El Presidente hizo a comienzos de 1998 alusiones públicas a la posibilidad y conveniencia de consultar directamente al pueblo sobre la continuación del proceso de Brasilia y sobre la fórmula de solución que de éste podría salir. Alarcón consideraba que, con el Cronograma suscrito, había suficientes elementos para someter su contenido, sus expectativas y sus eventuales resultados al pronunciamiento popular a través de referéndum. Las reacciones a favor y en contra de la propuesta por parte de políticos y analistas no se hicieron esperar. La idea, por supuesto, había sido previamente comentada con el canciller Ayala Lasso, quien había manifestado ciertas reservas por razones fundadas principalmente en las propias circunstancias políticas internas y en el marco diplomático de la negociación. Creo que el Ministro compartía las preocupaciones políticas

del presidente Alarcón, pero no veía, por un lado, la validez jurídica ni diplomática de acudir a una consulta popular ni, por otro lado, su conveniencia.

La intención del presidente Alarcón fue analizada por las autoridades de la Cancillería, la Delegación Negociadora y los asesores diplomáticos a pedido del canciller Ayala, y el balance que fue más bien contrario. Tenía sin duda muchas virtudes:

1. Nada más legítimo ni democrático que preguntar directamente al pueblo sobre una materia tan incrustada en la identidad y en el alma del país.
2. Una respuesta positiva legitimaba definitivamente el resultado de la negociación de Brasilia frente a la historia.
3. Una aceptación popular acallaba categóricamente cualquier cuestionamiento de sectores políticos radicales.
4. Desechaba cualquier intento de poner en duda una solución acordada por un gobierno interino no salido directamente de las urnas como era el de Alarcón y que podía ser cuestionada en el futuro.

Pero también tenía graves inconveniencias:

1. Difícilmente el Perú aceptaría continuar con la negociación si su resultado estuviera sujeto a una consulta popular, es decir, sujeto a una aprobación popular posterior.
2. La misma posición adoptarían los garantes; no se prestarían a seguir apoyando el proceso si todo lo que saliera de él estuviera sujeto a la aprobación por referéndum del pueblo ecuatoriano.
3. Los negociadores ecuatorianos verían minada y gravemente limitada su capacidad de negociación y de compromiso frente a sus homólogos peruanos.
4. Resultaba sumamente complejo e intrincado elaborar una pregunta que recogiera la fórmula global para someterla a consulta si la misma aún no existía; solamente había el camino para llegar a ella establecido por el Cronograma.
5. Una consulta popular sobre un tema tan sensible y emotivo corría el riesgo de alejarse de la objetividad que debía tener y politizarse en función de simpatía o antipatía con el gobierno, algo que había que evitar a toda costa.

En suma, el resultado del análisis era definitivamente contrario a la iniciativa del Presidente. No obstante, no había cómo dejar de reconocer algunos de sus méritos dentro de una óptica sobre todo de política interna a la cual, obviamente, Alarcón daba justificada importancia y sobre la cual tenía mayor información especialmente de sectores políticos que se resistían a aceptar la negociación.

Alarcón resolvió no sólo contar con la opinión de sectores y personalidades del país, sino también del exterior. Semanas atrás había expresado, entre personas de confianza de su gobierno y entre quienes estábamos al corriente de la negociación, su interés en tener una mayor aproximación personal con el presidente Cardoso, dada su influencia

continental y su protagonismo en el proceso, así como con los otros mandatarios de los países garantes. De entre ellos se exceptuaba a Estados Unidos, gobierno con el cual el asunto se manejaba, como era usual, a niveles inferiores. Alarcón consideraba también, no sin razón, la conveniencia de retomar la iniciativa en el campo internacional, después de los delicados momentos atravesados en las últimas semanas.

Fue en esas circunstancias en que, suscrito el Cronograma, el Presidente consideró propicio visitar Brasilia, Buenos Aires y Santiago para transmitir a sus pares el reconocimiento por los esfuerzos realizados por sus respectivos gobiernos para alcanzar un acuerdo al respecto y exponerles la situación política y económica en que se encontraba el país. Encargo similar hizo al canciller Ayala para que visitara, en Washington, el Departamento de Estado. Clinton difícilmente, por razones de política interna y del poco tiempo disponible para concertar una entrevista, habría podido atender una visita del Presidente ecuatoriano.

En estos encuentros, el Jefe de Estado sondearía el pensamiento de los mandatarios de los países garantes respecto de la conveniencia y oportunidad de celebrar una consulta popular sobre el proceso y cómo sería vista desde el exterior, en particular, desde la perspectiva de los países más directamente involucrados en la negociación. Decidió, en consecuencia, emprender lo más pronto posible un viaje relámpago para entrevistarse con sus homólogos brasileño, argentino y chileno.

Recuerdo que el 21 de enero del 98, en el Palacio de Carondelet, en una reunión informal celebrada al mediodía en una de las salas de la residencia presidencial, en la cual estábamos presentes el ministro Ayala Lasso, el vicescanciller Diego Ribadeneira y yo, Alarcón, tras comentar algunos datos adicionales de política interna, comunicó al Canciller la decisión de hacer la gira y le pidió que se efectuaran todos los arreglos con tal propósito.

Realizadas de inmediato las coordinaciones a través de nuestras misiones diplomáticas, viajamos en el avión presidencial temprano en la mañana del 23 de enero, el presidente Alarcón y una corta comitiva integrada por el canciller Ayala Lasso, el ministro de Información José Luis Castillo, personal de apoyo en protocolo, comunicaciones, seguridad, prensa y yo, en mi calidad de Subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería. Primer destino de la gira: Brasilia.

La reunión entre los mandatarios ecuatoriano y brasileño se llevó a cabo en el Palacio de Planalto, a partir de las 18:00 horas de ese mismo día. El ambiente fue cordial. Cardoso fue siempre un personaje cálido y cercano en sus relaciones personales. Tuve ocasión de estar con él en numerosas oportunidades y circunstancias, inclusive algunas de ellas bastante tensas, y siempre dio la impresión de tranquilidad y serenidad para generar el adecuado clima de confianza con sus interlocutores. Por su lado, Alarcón supo también manejarse con soltura en sus contactos internacionales y esta ocasión no fue

una excepción. La reunión fue constructiva y permitió —lo que es propósito esencial en estos encuentros personales entre jefes de Estado y no es usualmente conocido por la opinión pública— intercambiar con franqueza y hasta crudeza informaciones y opiniones que normalmente no se pueden hacer por escrito, ni por interpuesta persona y ni siquiera telefónicamente. Esa facilidad posibilita tener una percepción cabal de lo que acontece, de las circunstancias, implicaciones y expectativas de un problema.

No creo romper la confidencialidad de una reunión entre presidentes, en la que estuve presente, al comentar que Alarcón, durante la entrevista, tal como recogieron los medios de comunicación, expresó fundamentalmente a Cardoso que el motivo de su visita era hacer extensivo, en persona, su reconocimiento al Brasil y a su gobierno, como coordinador de los países garantes, por su activa participación en el proceso de paz con el Perú y ratificarle su decisión de avanzar con firmeza y convencimiento hasta su exitosa culminación. Prueba de ello, le manifestó, fue la autorización para que la Delegación Negociadora ecuatoriana suscribiera el Cronograma de Río de Janeiro que, a su juicio, colocaba a la negociación en momento crucial y recibía un impulso definitivo para su conclusión. Alarcón reiteró lo que había mantenido públicamente: la solución debía ser equitativa y global y, por ello, debía contener los elementos que satisficieran las aspiraciones del pueblo ecuatoriano. Expuso de manera pormenorizada, para reforzar su análisis de tal posición, la situación política interna del Ecuador y su proyección futura.

Buena parte de la conversación se centró en la explicación de cómo Alarcón veía el contexto político ecuatoriano, luego de tanta incertidumbre e inestabilidad imperantes desde 1995. No obstante Cardoso estaba al corriente de lo que había acontecido en el Ecuador, nada mejor que uno de los políticos más activos y protagonista de ciertos hechos —y ahora Jefe de Estado— le pudiese comentar sobre la situación, haciendo un necesario paralelo con el proceso de paz de Brasilia. Le informó sobre los esfuerzos que venía realizando su gobierno para estabilizar al país, luego de la fracasada administración de Bucaram y del calendario de elecciones generales y presidenciales que preveía una primera vuelta en mayo y una muy probable en julio. Al hacerlo, hizo hincapié en la necesidad de vincular ese calendario con la aplicación del recientemente acordado Cronograma. Puso de manifiesto su voluntad de emprender todos los esfuerzos necesarios para “dejar sellado el problema territorial con el Perú durante su gobierno”, —según sus propias palabras— que culminaba en agosto.

Animado por ese espíritu y en ese contexto político, Alarcón dio a entender a Cardoso que no descartaba la posibilidad de convocar a una consulta popular antes del 1 de marzo para fortalecer la posición ecuatoriana de cara a la negociación y a la consolidación definitiva de la fórmula de solución que de ella resultare, tomando como base el contenido del Cronograma que recogía, afirmó, suficientes elementos de fondo sobre

el diferendo como para conocer la opinión del pueblo ecuatoriano sobre esta materia acerca de la cual nunca había sido consultado. El planteamiento fue claro y expuesto de manera transparente.

Por su parte, el Presidente brasileño expresó su reconocimiento por la visita que su colega le dispensaba y por las palabras en relación con la participación de Brasil. Se notaba claramente que tenía información precisa y detallada no sólo sobre la negociación, sino sobre la situación política interna ecuatoriana. Cardoso fue enfático al afirmar que consideraba la decisión ecuatoriana de suscribir el Cronograma como “una actitud histórica” y que la actuación del presidente Alarcón, de su Canciller y de la Delegación Negociadora había sido valiente y constructiva, pues habían comprendido el momento trascendental por el que atravesaba la negociación. A continuación, ratificó que Brasil, como coordinador de los garantes, apoyaba y seguiría apoyando el proceso de paz ecuatoriano-peruano como amigo que es de los dos países y como defensor que debe ser de la paz y la seguridad en el continente.

En cuanto a la posibilidad de una consulta popular que se encontraba bajo consideración del presidente Alarcón, el mandatario brasileño fue muy tinoso en su respuesta. Dijo que el Ecuador era un país soberano y que obviamente respetaba lo que su gobierno y su Presidente resolvieran, pues estaba seguro de que sería lo mejor para los intereses de ese pueblo hermano. No obstante, señaló que veía que su implementación podría traer dificultades al proceso de paz en curso. Advirtió que no tenía certeza sobre la reacción que podría tener el Perú, probablemente negativa, y la comprensión que los garantes tendrían acerca de esta eventual consulta. Si bien la respuesta fue cuidadosa, no dejó de ser clara aunque respetuosa: Cardoso no veía ni procedente ni oportuno un referéndum.

El 24 de enero, al día siguiente de esta entrevista, el Presidente ecuatoriano y su comitiva continuamos el periplo a Buenos Aires. Del aeropuerto internacional de Ezeiza, fuimos a la residencia presidencial de Los Olivos acompañados por el embajador del Ecuador Eduardo Mora Anda, que había hecho los arreglos necesarios para que la entrevista de los presidentes Alarcón y Menem pudiera realizarse. El encuentro se produjo en un amplio salón de la mansión de los jefes de Estado argentinos, ubicada en un residencial barrio bonaerense.

El guión de la reunión fue más o menos el mismo: agradecimiento al gobierno argentino y a su Presidente por su participación como garante, información pormenorizada sobre la situación política interna del Ecuador y discreta indagación sobre la posición del presidente Menem ante una eventual consulta plebiscitaria para conocer la opinión del pueblo ecuatoriano sobre el proceso, teniendo como base los contenidos del Cronograma. El mandatario argentino, tal como era su personalidad, fue muy cordial y hasta afectuoso. Ratificó su decisión de apoyar el proceso hasta su culminación. Al igual

que Cardoso, fue prudente con respecto de la posibilidad tinosamente insinuada por Alarcón de llamar al pueblo ecuatoriano a pronunciarse sobre el contenido de las negociaciones, pero advirtió que ello podría obstaculizar el avance del proceso. La entrevista entre Alarcón y Menem no produjo ninguna noticia que los responsables de la negociación no hubiéramos previsto. No obstante, fue importante el intercambio personal y directo de puntos de vista entre los dos mandatarios y, en especial, fue provechoso para el Presidente ecuatoriano.

En Santiago fuimos recibidos al siguiente día, 25 de enero, por el jefe de la misión diplomática del Ecuador, el embajador Jaime Marchán, que había logrado, con tan poco tiempo de antelación, que el presidente Frei recibiera a Alarcón en circunstancias poco usuales. En efecto el mandatario chileno se encontraba de vacaciones del verano austral en el palacio de Cerro Castillo, la residencia presidencial de descanso en Viña del Mar, a 125 kilómetros de la capital. El elegante y espacioso edificio neoclásico de piedra que acogía el lugar de descanso de los jefes de Estado de Chile se encontraba emplazado en un privilegiado promontorio, desde el cual se divisaba al pie la ciudad y más allá el mar.

En el curso de la reunión, nuevamente el Jefe de Estado chileno demostró sumo interés y preocupación por el proceso de Brasilia del cual se notaba estar bien informado. Nos recibió en la tarde, en una vasta sala que tenía una impresionante vista sobre el Pacífico, donde los presidentes, junto con sus delegaciones, departieron sobre temas generales antes de pasar a un comedor que hacía las veces, para efectos del encuentro, de sala de reuniones.

La entrevista se desarrolló en un clima distendido. En ambientes reducidos, el carácter aparentemente distante y parco, por el cual Frei era conocido, desaparecía por completo. Comentó con erudición y soltura sobre diversos temas de actualidad e inclusive hizo algunas bromas. Para mí fue una grata sorpresa conocer esa faceta distinta del Presidente chileno, a quien todos reconocían su capacidad y seriedad en el manejo de la cosa pública, pero no dejaban de atribuirle una cierta dificultad en comunicarse con el pueblo y una excesiva circunspección en la relación social en público. La impresión que tuve durante esta reunión fue, al contrario, la de un político serio, sí, pero también de una persona afable y comunicativa.

La conversación fue más o menos similar a las dos anteriores mantenidas con Cardoso y con Menem. Alarcón agradeció por la participación de Chile en el proceso, expuso la situación interna del país, el calendario político venidero y su decidida voluntad de terminar la negociación con el Perú. Recalcó que esa voluntad quedó demostrada con su decisión de suscribir el controvertido Cronograma, a pesar de los obstáculos que debió sobrepasar, e informó sobre la posibilidad de consultar directamente al pueblo sobre el camino a seguir. Frei, por su parte, destacó lo mucho que él estimaba que se había

avanzado gracias a la voluntad de negociación de las partes y comprometió de nuevo el respaldo de su país, como garante del Protocolo y como amigo del Ecuador y el Perú, para que las “conversaciones sustantivas” terminasen exitosamente. Ratificó que Chile no es ni será de los “garantes fatigados” de los que se hablaba con frecuencia a esas alturas del proceso, que continuará dando su aporte para resolver el diferendo. En cuanto a la posibilidad de un plebiscito, Frei fue más prudente pero igualmente franco al dar su opinión. La suya estaba, en todo caso, en la misma línea que la de sus homólogos brasileño y argentino: no la consideraba conveniente, pero era muy respetuoso de las decisiones que internamente adoptaran las partes.

El 26 de enero, desde Santiago regresamos a Quito. Tengo el convencimiento de que el objetivo del viaje se había cumplido: Alarcón conocía ahora directamente, de labios de los actores principales de la negociación y al más alto nivel, la voluntad de los garantes de seguir respaldando el proceso, y al mismo tiempo su criterio respecto de la inconveniencia de su proyecto plebiscitario. El Presidente tenía un elemento adicional muy importante para adoptar una decisión. Y eso era positivo en la medida en que la resolución que tomara finalmente contaría con todos los elementos de juicio necesarios para que ésta fuera responsable y prudente.

Unos días más tarde, el Presidente de la República anunció públicamente que descartaba, para complacencia de muchos y desacuerdo de unos pocos, la realización de una consulta popular. No obstante, al hacerlo reiteró su afán y compromiso de desplegar todos los esfuerzos que estuvieren a su alcance por llegar a un acuerdo de paz con el Perú, dentro del marco establecido por las negociaciones en curso, antes de que terminara su administración.

3. Encuentro imprevisto entre Alarcón y Fujimori

Después de suscrito el Cronograma de Río de Janeiro y de escucharse declaraciones carentes de la hostilidad que había caracterizado los pronunciamientos en semanas anteriores, por parte de algunos responsables políticos y comentaristas de los dos países, entre el Ecuador y el Perú se produjo, en los días subsiguientes, una sana distensión. Dio la impresión de que, después de la tempestad, vino una relativa calma que los dos países a través de sus responsables políticos, incluyendo los más altos, alentados por los garantes, se preocuparon de manera responsable de cultivar.

Para dar una muestra fehaciente de esa distensión y precisamente al día siguiente de que fueran intercambiadas las listas de los integrantes de las comisiones, esto es el 3 de febrero de 1998, los presidentes Alarcón y Fujimori mantuvieron un encuentro en

la frontera entre los dos países para constatar los esfuerzos realizados por sus gobiernos para hacer frente en esa zona a los efectos ocasionados por el fenómeno de El Niño. Recorrieron entre escombros, barro e inundaciones, un sector de la franja fronteriza y luego visitaron Tumbes en el Perú y Machala en el Ecuador. Intercambiaron impresiones sobre la situación del sector, se comprometieron a apoyar la reconstrucción a ambos lados de la frontera y expresaron su propósito de consolidar el proceso de integración fronteriza. No hubo un pronunciamiento oficial sobre las negociaciones de Brasilia. No era ése su objetivo ni habría sido quizás oportuno. El solo hecho de encontrarse con un motivo humanitario, en apoyo a las víctimas de una catástrofe natural, era un mensaje de solidaridad positivo y de mutua comprensión.

La realización de esta reunión no fue previamente advertida a la opinión pública. Alarcón y Fujimori habían llegado a tener una buena relación personal y suficiente confianza como para comunicarse directamente y concertar este encuentro, sin que trascendiera previamente la noticia. Así sucedió. Por supuesto que el Presidente ecuatoriano informó sobre su intención al canciller Ayala, quien respaldó esta iniciativa que no podía sino ayudar al mejoramiento del ambiente para avanzar en la negociación. El Ministro comentó el asunto entre los funcionarios de su confianza y los vinculados al proceso de negociación y nos pidió nuestra opinión: hubo plena coincidencia en la conveniencia de llevar a cabo este encuentro con la sola observación de que no se interpretara como si fueran a tratarse, por fuera de los canales acordados, temas relacionados con el proceso de paz. La coordinación diplomática y logística no fue compleja en tanto el encuentro era “casual” y sin formalidades —y sin la participación de funcionarios vinculados a la negociación—, tal como habían convenido los propios mandatarios. El resultado fue positivo.

Efectivamente, comentarios aparecidos en la prensa y observadores políticos y especialistas de ambos países saludaron el gesto, que no sólo iba en la línea de respaldar a los pueblos afectados por el fenómeno natural, sino que favorecía el clima previo al inicio de las negociaciones, esta vez a través de las comisiones, que empezarán quince días más tarde. Inclusive el efecto sorpresa fue bien recibido porque se lo consideró bien intencionado y humanitario.

Si bien no participé en este encuentro en razón de que ambos presidentes decidieron atinadamente no dar una connotación diplomática, conozco que en las conversaciones que tuvieron a solas, aunque cortas, abordaron la situación en que se encontraba la negociación y se aseguraron la recíproca voluntad de continuar con el proceso de Brasilia, para así despejar las dudas y susceptibilidades que pudieron haberse generado en los últimos días. Esa sola consecuencia justificaba la reunión pues restablecía, para el caso de que se hubiera visto afectada, la comunicación y confianza que existía entre los dos mandatarios.

4. La negociación a través de las comisiones

Las conversaciones se retomaron en un contexto más auspicioso, esta vez dentro del formato de comisiones fijado por el Cronograma. La parte ecuatoriana se había preparado para afrontar esta nueva etapa que se esperaba resultara en una verdadera negociación después de una primera fase meramente expositiva. En realidad, lo que había hecho la Cancillería era acondicionar, en las comisiones, las mismas argumentaciones que habían sido presentadas en el tratamiento de los *impases*. Bajo ese criterio, dejó claros los parámetros bajo los cuales las misiones que participarían en los trabajos de las cuatro comisiones y el Grupo de Trabajo se guiarían, a saber:

1. La negociación se caracterizaba por ser unitaria y global; es decir que nació con la Declaración de Paz de Itamaraty y demás documentos complementarios hasta llegar al Cronograma de Río de Janeiro del 19 de enero. Este entramado normativo en su conjunto era el que establecía las vías para encontrar una solución global, definitiva, digna y realista al diferendo limítrofe ecuatoriano-peruano.
2. Del mismo modo, según lo convenido por las partes, esa solución sería efectiva y los acuerdos entrarían en vigor sólo cuando se hubiera encontrado una salida a la totalidad de los *impases* intercambiados. En otras palabras, que la globalidad seguía siendo para el Ecuador elemento esencial de la negociación.
3. La labor de las comisiones debería manejarse de forma simultánea, coordinada e interdependiente para que el resultado fuera aceptable.
4. La negociación en esta nueva fase a través de las comisiones estaría conducida por los ministros de Relaciones Exteriores, con el propósito de asegurar esa necesaria interdependencia y coordinación de sus trabajos. No cabía que hubiera avances en una de las comisiones que de alguna manera menoscabara el tratamiento de los *impases* a cuyo cargo estaban otras comisiones.
5. A esta altura del proceso, para el Ecuador resultaba esencial aplicar rigurosamente la moratoria, a fin de evitar distorsiones en la opinión pública de los avances que se fueran alcanzando en las diversas sedes.
6. Sin perjuicio del funcionamiento de las comisiones, la Delegación Negociadora continuaría con sus responsabilidades en cuanto, entre otras cosas, a mantener contactos con los países garantes para dar cumplimiento y coordinación a las resoluciones que fueran tomando los cancilleres de las partes.
7. Como era previsible, las comisiones I y III debían —dada la naturaleza de los *impases* a su cargo, esto es que contenían la materia más sensible para el Ecuador— mantener una aún mayor interdependencia y coordinación.
8. Las comisiones II y IV, considerando que eran las que debían abordar las materias menos conflictivas, debían empeñarse en generar un entorno más atractivo y favorable para

inducir al avance del proceso de negociación en la globalidad, sin por ello descuidar los temas más espinosos.

4.1. Comisión I: Tratado de Comercio y Navegación

El Ecuador llegó a la Comisión I con el firme propósito de asegurar sus derechos e intereses en lo concerniente a los accesos, la libre navegación y el libre comercio en el Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales. La base de tales aspiraciones se encontraba definida en el documento entregado al Perú el 2 de febrero que contenía “los elementos básicos para un Tratado de Comercio y Navegación entre Ecuador y Perú”. El instrumento que emanare de esta comisión debía ser el que recogiera las aspiraciones ecuatorianas en materia de accesos, jurisdicciones, competencias, servidumbres, puertos, zonas y depósitos francos y demás instituciones jurídicas que reconocieran al Ecuador como país ribereño del Amazonas.

La negociación del Tratado de Comercio y Navegación, tal como habían reconocido las partes, debía hacerse en aplicación del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, pero, al mismo tiempo, dentro del marco jurídico acordado por las “conversaciones sustantivas” que se venían celebrando en Brasilia. El equilibrio que había que mantener entre estos dos parámetros era indispensable para el buen éxito de los trabajos y, al mismo tiempo, difícil de alcanzar.

Estaba claro para la delegación ecuatoriana que la negociación de un beneficioso Tratado de Comercio y Navegación era pieza fundamental en la fórmula global de paz que se alcanzara con el Perú y que ese resultado estaba vinculado directamente con el tema esencial de la reivindicación ecuatoriana de tener un acceso al Marañón-Amazonas. Seguía estando claro, también, que este tratado era uno de los canales a través de los cuales debían evacuarse las soluciones a otros *impases*, que constituían materia de la controversia, y que no era el inicio de una “nueva” negociación, como pretendía hacer creer insistentemente la diplomacia peruana.

Además de conocer el *impase* relativo al acceso ecuatoriano al Marañón-Amazonas, la Comisión de Buenos Aires tenía también bajo su responsabilidad resolver los *impases* planteados por el Ecuador relacionados con las divergencias derivadas de los cortes de algunos de los ríos amazónicos, como consecuencia del trazado de las líneas geodésicas que unen puntos de frontera previstos por el Protocolo de Río y el problema existente en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico. Con este propósito debía llegarse a un acuerdo específico sobre el cual en Brasilia algo se había adelantado.

Para efectos de avanzar en la negociación de este tratado, las partes habían intercambiado el 2 de febrero, junto con la nómina de los comisionados, los documentos que

contenían “los elementos básicos que a su juicio debiera contener el tratado, teniendo en consideración el punto 1a) del documento Bases para un Entendimiento entre las partes, presentado por los garantes el 25 de noviembre de 1997”, tal como rezaba el Cronograma. La intención de los países garantes, al promover este intercambio, era acelerar la negociación en la medida en que las delegaciones, cuando se encontraran en Buenos Aires, dispusieran con anticipación de los criterios generales que cada parte consideraba necesario se incluyeran en el proyecto. De esta forma se esperaba que en el encuentro del 18 de febrero se entrara de lleno en una fase activa de negociación y no en un inicial cruce de posiciones. No estoy seguro de si se logró ese objetivo, como veremos más adelante.

El documento entregado por el Ecuador, en dos páginas, esquemático y preciso, fijó los aspectos sustanciales que debía contemplar el tratado “para llegar a un acuerdo satisfactorio que le permita tener un acceso real y efectivo al Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales”.⁴⁶ Reconocía los marcos en que se desenvolvía la negociación: el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro y las Bases propuestas por los garantes, que la delegación ecuatoriana insistió con tenacidad y firmeza que fueran recogidas en el Cronograma. En consecuencia, exigía que el convenio reconociera “las mismas concesiones que gozan Brasil y Colombia (como países ribereños), **más aquellas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación** destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos”⁴⁷ y garantizara “el acceso libre, gratuito, continuo y perpetuo” del Ecuador al Marañón-Amazonas. También señalaba y describía los requisitos que debían contar los “establecimientos” de comercio y navegación previstos en el convenio y los derechos que debía estipular a favor del Ecuador para que pudiera ser efectiva la libre navegación, entre ellos, el del acceso terrestre y fluvial al Gran Río y a sus afluentes septentrionales. Además, el documento enriquecía la posición del Ecuador con precisiones en materia de navegación y de comercio.

Por su lado, el documento peruano se limitaba a recordar la aplicación del Protocolo de Río, en este caso de su artículo VI, y a reconocer el derecho ecuatoriano a la libre navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales. Sus aportes a la negociación no eran mayores y restaba importancia al reconocimiento hecho en las Bases propuestas por los garantes respecto del carácter libre, gratuito, continuo y perpetuo del acceso del Ecuador al Amazonas. Hacía otras precisiones en materia de navegación y comercio que poco contribuían al acercamiento de las posiciones de las partes.

⁴⁶ Informe a la Nación, Ayala Lasso, José, Ministro de Relaciones Exteriores 1997-98, tomo II, pág. 41.

⁴⁷ Protocolo de Río de Janeiro, Art. VI. (Resaltado del autor).

Si bien el conocimiento previo de las posiciones de las partes podía ser útil, creo que, finalmente, al ser presentadas por escrito, se consiguió que, por el contrario, éstas se hicieran rígidas y redujeran el margen de maniobra a las delegaciones en la transacción. Y el resultado fue precisamente ése. Las delegaciones llegaron con juicios previos sobre una irreductibilidad de posiciones recíproca después de conocer sus respectivos documentos, con lo cual las posibilidades de una negociación se limitaron considerablemente.

Soy de los que creen que la presentación de textos en una negociación debe hacerse después de que las partes involucradas hubieren intercambiado verbalmente informaciones, criterios, justificaciones y hasta propuestas, sin comprometer por escrito, aunque fuera oficiosamente, posiciones que al final terminan por poner límites que con dificultad son sobrepasados por los negociadores. Esta interpretación teórica creo que se hizo realidad en Buenos Aires en esta ocasión.

Pero no nos adelantemos a los hechos y a los resultados. Tal como estaba previsto en el Cronograma, las negociaciones para redactar un texto de Tratado de Comercio y Navegación se iniciaron el 18 de febrero de 1998 en los salones del Palacio de San Martín. Con tal propósito habíamos viajado la víspera los miembros de la delegación, Eduardo Castillo Barredo y Vladimiro Álvarez Grau, encabezados por el presidente de la Delegación Negociadora Edgar Terán, junto con asesores diplomáticos y técnicos. Por el Perú estuvieron presentes Alfonso de los Heros, presidente, Hugo de Zela Martínez y vicealmirante (r) Javier Bravo y su respectivo grupo de asesores.

A pesar de los auspiciosos mensajes de bienvenida de los anfitriones y de las declaraciones de buena voluntad de las partes que se escucharon en la sesión de instalación, el resultado de este primer encuentro fue ciertamente negativo en sus resultados y hasta tirante en cuanto a las relaciones entre los miembros de las delegaciones.

Las reuniones siguientes, previstas del 30 de marzo al 2 de abril, la Segunda, y del 18 al 22 de mayo de 1998, la Tercera, mantuvieron en términos generales la misma tónica poco constructiva y de desconfianza. En ellas se cruzaron algunos textos con el ánimo de buscar aproximaciones en algunos temas, pero a la postre no fue posible encontrar espacios de entendimiento en los aspectos sustanciales.

La vinculación de los trabajos —y sobre todo el condicionamiento entre sus resultados— de las comisiones I y III ha sido ya resaltada. Hay que tener presente, en consecuencia, que al término de las reuniones ordinarias en Buenos Aires, los grupos técnico-jurídicos creados dentro de la comisión encargada de la fijación de la frontera terrestre que funcionaba en Brasilia, a los que me referiré más adelante, habían entregado ya a las partes —aunque no se habían hecho públicos— sus *pareceres*, lo cual influía aún más en limitar los avances que en materia de comercio y navegación se podía hacer.

La posición del Ecuador, enmarcada en los acuerdos adoptados por las partes, se mantuvo con firmeza y el Perú endureció aún más la suya. Estábamos ante un nuevo bloqueo del proceso, esta vez por la concurrencia de los resultados poco auspiciosos obtenidos en las comisiones que tenían a su cargo los temas más complejos. La de Buenos Aires, estaba claro, difícilmente podía adelantar en avenimientos si la de Brasilia no había podido encontrarlos, en tanto los *pareceres* de los grupos técnico-jurídicos habían sido rechazados por una de las partes —el Ecuador— conforme lo aceptado en el Cronograma.

Las circunstancias exigían un mayor esfuerzo de los responsables diplomáticos de las partes —esta vez ya eran los cancilleres— y de los países garantes en cuanto tenían el compromiso, de conformidad con el Acuerdo de Santiago, de hacer propuestas para dar salida al estancamiento. La oportunidad de un encuentro entre Ayala y Ferrero se dio en esos días en el contexto de la celebración de una reunión de cancilleres conmemorativa de la OEA en Bogotá. Durante la entrevista, que se llevó a cabo a fines de abril, se logró destrabar la situación a través de la convocatoria de una reunión de vicescancilleres y de propuestas más flexibles, como veremos más adelante.

No obstante las marcadas diferencias registradas, las partes llegaron a acuerdos en los siguientes temas puntuales:

- a) El Ecuador tendría las mismas concesiones y derechos en materia de libre navegación en el Marañón-Amazonas y en sus afluentes septentrionales de que gozan Brasil y Colombia, más las que se contemplan en el Tratado de Comercio y Navegación, en cumplimiento con el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro;
- b) El Perú reconocería el derecho del Ecuador de tener acceso “libre, gratuito, continuo y perpetuo” desde el territorio ecuatoriano hasta el Marañón-Amazonas y en sus afluentes septentrionales.
- c) El Ecuador tendría el derecho de establecer centros de Comercio y Navegación en territorio del Perú para facilitar el ejercicio de la navegación y el intercambio de bienes.

Por lo demás, quedó claro que “el derecho de acceso, indispensable para que Ecuador pudiera beneficiarse de la navegación reconocida en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, se debía llevar a la práctica por medio de accesos terrestres y fluviales en territorio peruano, que deben llegar al Marañón-Amazonas e incluir los accesos septentrionales de ambos ríos, así como accesos aéreos”.⁴⁸

En lo que sí hubo acuerdo completo en esta comisión fue en el *impase* del “corte

⁴⁸ Documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Evaluación General de los Resultados del Proceso de Negociación, una vez culminados los trabajos de las comisiones, Quito, 1997.

de los ríos”. De conformidad con el Cronograma de Río de Janeiro, el *impase* número 3, planteado por el Ecuador respecto de los “problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas” y del “problema en el Río Napo, sector Yasuní-Aguarico”, fue discutido en el marco de los trabajos de la Comisión 1, relativo al Tratado de Comercio y Navegación. De las negociaciones iniciadas en la etapa de sustanciación de la controversia celebradas durante la Primera Ronda de Negociaciones en Brasilia y concluidas en Buenos Aires, se llegaron a una fórmula de avenimiento mutuamente aceptable.

El proyecto del texto convenido por las dos delegaciones para los dos *impases* establecía lo siguiente:

ACUERDO 6 DE LA FÓRMULA GLOBAL

“ACUERDO ESPECÍFICO SOBRE LOS ASPECTOS VINCULADOS A LA NAVEGACIÓN EN LOS SECTORES DE LOS CORTES DE LOS RÍOS Y DEL RÍO NAPO

Art. 1.- En los tramos de los ríos fronterizos entre ambos países, y en particular en el sector del río Napo, en la parte comprendida entre los ríos Yasuní y Aguarico, y en los ríos Güepí y Curaray, las embarcaciones que enarboles el pabellón de cualquiera de las partes, podrán utilizar para su navegación el canal de navegación más adecuado, aun cuando, por el cambio de posición de los meandros, no coincida con la línea de frontera establecida. Esta navegación será ejercida en forma pacífica e ininterrumpida. Las naves no serán detenidas u obstaculizadas, sin motivo justificado, durante su paso y tendrán derecho a acodearse en las riberas de los ríos ubicadas en el territorio del otro país.

Art. 2.- Las normas antes mencionadas regirán en la navegación por los meandros de los ríos amazónicos cuyos cursos atraviesen la línea de frontera entre ambas partes.

Art. 3.- Las partes adoptarán las medidas de prevención y represión de delitos en las zonas de los ríos fronterizos o de curso sucesivo de su respectiva jurisdicción territorial. De ser requerido por la otra Parte, colaborarán con aquélla adoptando las medidas pertinentes para reprimir los delitos que hubieren sido cometidos en el territorio de la otra Parte”.

El texto acordado consagró la libertad de navegación, sin ningún obstáculo, para los dos países, en la parte contigua del río Napo y en los meandros de los ríos cortados por las líneas geodésicas, con lo cual la preocupación ecuatoriana podría decirse que quedaba satisfecha. No constituyó este tema motivo de conflicto en la Comisión I. Se constataron las coincidencias acordadas en Brasilia y se las acogió como parte de los resultados de sus trabajos. Quedaba resuelto con este acuerdo el *impase* planteado por el Ecuador sobre la materia, pero quedaba sujeto a la solución global de todos los *impases* para que entrara en vigencia.

4.2. Comisión II: Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza

Los delegados ecuatorianos tenían definida la orientación de su labor en la Comisión II: promover la elaboración de un acuerdo ágil para impulsar la cooperación e integración fronteriza binacional. Su objetivo era definir proyectos en el campo económico, ecológico, social, físico, entre otros, mediante acciones conjuntas de integración en la frontera y en sus áreas de influencia. El Ecuador tenía el convencimiento de que un fructífero resultado de esta comisión favorecería ante la opinión pública una mejor comprensión de los beneficios de la paz.

Si el “hueso”, es decir, lo conflictivo y duro de la fórmula global de paz entre el Ecuador y el Perú se abordaba en las comisiones I y III, de la “carne”, esto es lo constructivo y creativo, se encargaba la Comisión II: elaborar un convenio que se planteara en los más diversos campos de la vecindad mecanismos de integración para superar desconfianzas mutuas y, sobre todo, promover el desarrollo socioeconómico de esas zonas por tan largo tiempo postergadas. Era en efecto una tarea creativa en la cual, con buena voluntad, debían los comisionados de ambos países alimentar la esperanza de mejores días para sus respectivos pueblos de frontera por encima de las desavenencias del pasado.

Los trabajos de esta comisión se iniciaron bajo los mejores auspicios el 17 de febrero en el Departamento de Estado. A la sesión de inauguración, además de las delegaciones de las partes, integradas por Mario Ribadeneira, Jaime Moncayo y Marcel Laniado, por el Ecuador, y Drago Kicic, Alfonso Bustamante y Diego Calmet, por el Perú, y del alto funcionario norteamericano Luigi Einaudi, asistió la secretaria de Estado Madeleine Albright con la intención de subrayar el interés con que su país seguía el proceso y el respaldo que ofrecía no sólo a la búsqueda de una solución al diferendo mismo, sino al desarrollo de la zona en conflicto, a través de compromisos para la canalización de recursos económicos.

Como expresó el presidente de la delegación ecuatoriana Mario Ribadeneira, en Washington durante la reunión inaugural, el objetivo principal de la Comisión II era:

“impulsar la integración entendida en su sentido más amplio, para transformar la paz en un nuevo modo de vida entre los dos pueblos (...) y crear, con resultados inmediatos, mejores condiciones de vida para las poblaciones fronterizas, primeras afectadas por las tensiones, incertidumbre y alejamiento causado por tantas décadas de conflicto y mutuo recelo”.

La delegación peruana participó con el mismo espíritu de apertura en las tres sesiones que celebró la comisión en Washington en las fechas previstas. Su coordinador —como lo denominaban los peruanos— Drago Kicic tuvo una actitud siempre constructiva y ambiciosa

no sólo en sus expresiones, sino en sus propuestas. Tanto es así que el grupo binacional, conjuntamente, creó un ambicioso programa de cooperación e integración para promover el desarrollo de la región fronteriza y alentar el comercio no sólo de la zona, sino a nivel nacional tal como había sido la aspiración ecuatoriana de no reducirse únicamente al ámbito local.

En similar línea de acción, la Comisión II logró efectivamente definir un ambicioso plan que, conforme a sus propias exploraciones preliminares realizadas en la capital estadounidense, podía ser costeadado por organismos financieros y la comunidad internacional por un valor estimado en tres mil millones de dólares, para un plazo de diez años, divididos a medias entre las partes. Una parte de tales recursos sería no reembolsable.

La comisión elaboró varios proyectos de instrumentos para cumplir con su mandato llegando, en algunos de ellos, a detallar procedimientos y mecanismos para su implementación. Los documentos redactados fueron los siguientes:

1. Proyecto de Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad que incluía, a su vez, los siguientes elementos:
 - a) Comisión de Vecindad
 - b) El fortalecimiento de la cooperación bilateral
 - c) El Régimen Fronterizo
 - d) El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza
2. Proyecto de Acuerdo de Aceleración y Profundización del Libre Comercio, cuyo objetivo era la liberalización total del comercio entre los dos países y desgravar de inmediato una parte importante del comercio. Se programaba adicionalmente la liberación total para fines del año 2001, salvo una pequeña nómina de excepciones que sería desgravada de acuerdo a las normas de la Comunidad Andina
3. Proyectos de convenios sectoriales de cooperación bilateral:
 - Actualización y Redimensionamiento del Proyecto Puyango-Tumbes.
 - Evaluación de Interconexión de Oleoductos.
 - Evaluación de la Interconexión Eléctrica.
 - Promoción de Turismo Binacional.

No entraré en el análisis de cada uno de estos amplios temas, pero sí quiero destacar que la red de convenios y de proyectos propuesta por la Comisión II daba la impresión de la voluntad compartida de profundizar el acercamiento de los dos países y recuperar el tiempo perdido como consecuencia de la controversia territorial que tanta desconfianza había creado. Sólo como ejemplo destaco los programas previstos en el Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo que se referían a infraestructura social, productiva, medioambiental y a la promoción de la inversión privada, y que incluían proyectos específicos como el manejo de las cuencas hidrográficas binacionales, reforestación, plan urbano-regional Tumbes-

Machala, evaluación de recursos naturales, interconexión vial, entre otros. Este último revestía particular relevancia, puesto que planteaba la necesidad de desarrollar cinco ejes viales prioritarios para el transporte terrestre entre los dos países, a fin de superar la inco-municación vial en la que históricamente se había mantenido la región fronteriza binacio-nal. Esos ejes, cuyo monto total calculado para su construcción fue de más de 400 millo-nes de dólares, eran Guayaquil-Piura, Arenillas-Sullana, Loja-Sullana, Loja-Sarameriza y Méndez-Sarameriza, cada uno con diversos trazados integradores.⁴⁹

4.3. Comisión III: Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común

Las comisiones con números impares eran las claves. A través de sus trabajos se intentaban resolver los *impases* más sensibles, complejos y que acarrearaban el fondo de la controversia desde la perspectiva tanto ecuatoriana como peruana. Como queda dicho, la Comisión I se ocupaba del Tratado de Comercio y Navegación y la Comisión III de la Fijación de la Frontera Terrestre Común. En ellas debían abordarse los *impases* que eran esencia de la divergencia: la delimitación fronteriza y el acceso al Marañón-Ama-zonas. De los resultados que se alcanzaran en esta comisión dependía que se pudiera lograr una solución definitiva, global, digna y realista al diferendo territorial con el Perú.

El Ecuador abordó la negociación en esta tercera comisión teniendo como susten-to los argumentos utilizados para los alegatos realizados en los correspondientes *impa-ses* en las rondas Cuarta y Quinta celebradas en Brasilia. Esa argumentación, con su res-paldo documental, histórico y cartográfico, era esencial para salvaguardar las aspiracio-nes e intereses del Ecuador.

Los trabajos de esta comisión, cuya sede era Brasilia, dieron comienzo en la misma fecha que las demás, esto es el 18 de febrero de 1998, en el Palacio de Itamaraty. Presi-día la delegación ecuatoriana el doctor Galo García y le acompañaban como miem-bros los embajadores Luis Valencia Rodríguez y Magdalena Fegan Pólit. Contaban con

⁴⁹ Estas propuestas innovadoras y constructivas fueron acogidas con ilusión particularmente entre los habitantes de la zona fronteriza. No faltaron, sin embargo, políticos o comentaristas ultranacionalistas en el Perú que alertaron sobre lo contraproducentes que podrían ser para ese país tales ejes considerados en términos geopolíticos. Uno de ellos, Edgar-do Mercado Jarrín, afirmó que “el compromiso para la construcción de estas dos carreteras (los ejes 4 y 5) es un reto político para el Perú y es obligación poner en conocimiento de la opinión pública que frente a ellas debemos tomar, des-de ahora, todas las previsiones, porque el espacio donde se van a construir es geopolíticamente más favorable al Ecu-a-dor que al Perú. Es un reto porque (...) el Ecuador puede con los años tener mejores posibilidades que nosotros”. Y reco-noció formalmente que “las citadas carreteras le proporcionarán mayores beneficios al Ecuador que al Perú”. Mercado Jarrín, Edgardo, “El Tratado de Integración Fronteriza”, Revista *Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre 1998, Lima, Cepei, pág. 106 y 107.

un importante equipo de asesores diplomáticos y técnicos. La delegación peruana estaba integrada por Fernando de Trazegnies como coordinador, el embajador Jorge Colunge y el contralmirante Jorge Brousset, e igualmente, un grupo de asesores. Como al inicio de todas las reuniones de las comisiones, hubo una sesión de inauguración donde los anfitriones, en este caso el propio ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Luiz Felipe Lampreia dio la bienvenida a las delegaciones y éstas a su vez, a través de sus presidentes, hicieron votos por el éxito de sus trabajos.

Tal como preveía el Cronograma, la Comisión III tenía a su cargo encontrar una salida a los *impases* relacionados con la delimitación de la frontera común en los sectores Lagartococha-Güepí y Zamora-Santiago y/o cordillera del Cóndor. Este último, a su vez, contemplaba dos subsectores: Cusumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago y la inejecutabilidad parcial del Protocolo por la inexistencia del divisor de aguas Zamora-Santiago. Para facilitar esa tarea debía conformar dos grupos jurídico-técnicos de cinco miembros cada uno, en los cuales habría un representante de las partes.⁵⁰ La comisión debía fijar la materia de los desacuerdos objeto del estudio y del “parecer” por parte de los grupos, los mismos que quedaban en libertad de establecer sus propias normas de procedimiento y dispondrían de toda la información que pudieran requerir de la coordinación de los garantes y de las partes.

En la sesión del 20 de febrero las delegaciones del Ecuador y el Perú fijaron, en un documento considerado como mandato, los planteamientos respecto de los cuales los grupos antes citados debían pronunciarse. Obviamente, el tema relacionado con los desacuerdos en el sector Zamora-Santiago y/o cordillera del Cóndor fue el que mereció mayores comentarios y cuestionamientos de las partes ante el respectivo Grupo Técnico-Jurídico. En él se encontraba la esencia del problema territorial y la radical contraposición de intereses.

La delegación ecuatoriana fue enfática en insistir en su posición respecto de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y la necesidad, en consecuencia, de fijar una nueva delimitación en la zona. De ninguna manera retomar la simple demarcación como pretendía el Perú.

En el acta suscrita al final de la primera reunión de la comisión, las partes convinieron mantenerse en receso hasta que los grupos técnico-jurídicos conocieran y estudiaran toda la documentación del caso y emitieran según los tiempos acordados sus opiniones o *pareceres*.

⁵⁰ Los grupos se conformaron de la siguiente manera: Sector Lagartococha-Güepí: ingeniero Rudy Schmidt Walters, coordinador (Chile); general de División, Ing. Luis María Miró (Argentina); profesor João Grandino Rodas (Brasil); embajador Julio Prado Vallejo (Ecuador); embajador Luis Solari Tudela (Perú).

Sector Zamora Santiago y/o cordillera del Cóndor: ministro Nelson Azevedo Jobim (Brasil); profesor Guillermo Roberto Moncayo (Argentina); doctor Clarence Minkel (Estados Unidos); embajador Teodoro Bustamante (Ecuador); ministro Consejero Luis Sandoval Dávila (Perú).

En cumplimiento del mandato de la Comisión III, tales grupos se instalaron en Brasilia el 30 y 31 de marzo para iniciar sus trabajos. En esta reunión, a la que asistieron los miembros de la Comisión de Seguimiento, se fijó el calendario de actividades que incluía, hasta el 10 de abril, la entrega de documentación complementaria por parte del Ecuador y el Perú, el 21 de abril la primera reunión del grupo encargado del sector Lagartococha-Güepí para escuchar las exposiciones de las partes, el 22 de abril la reunión del grupo encargado del sector Zamora Santiago y/o cordillera del Cóndor para, así mismo, escuchar a las partes y, por último, no más tarde del 15 de mayo hacer entrega simultánea de los *pareceres* a la Comisión III.

Las labores de los grupos se desarrollaron sin contratiempos y dentro de los plazos establecidos. Sus miembros pudieron escuchar los alegatos de las partes en reuniones celebradas las fechas previstas. La argumentación ecuatoriana respecto del *impase* Lagartococha-Güepí corrió a cargo de Galo García Feraud y la relacionada con los *impases* Zamora-Santiago y Cusumaza-Bumbuiza/Yaupí correspondió a Edgar Terán. Así mismo, pudieron hacer posteriormente los trabajos de gabinete fijados en el Cronograma. Con todos los elementos disponibles, los grupos mantuvieron una nueva reunión en Brasilia para discutir sus valoraciones jurídicas y técnicas, y elaborar los respectivos *pareceres*.

En cuanto al sector Lagartococha-Güepí, sin entrar en detalles técnicos, el *parecer* del correspondiente grupo dio la razón al Ecuador en lo relativo a que los trabajos demarcatorios realizados en la zona del *impase* no eran jurídicamente válidos. Pero, al mismo tiempo, el *parecer* otorgó la razón al Perú en cuanto señaló que los trabajos ejecutados por la Comisión Mixta Demarcadora sobre la quebrada Occidental sí se ajustaron a lo dispuesto en el fallo de Dias de Aguiar y que dicha comisión sí determinó el punto desde donde debía partir la línea recta al río Güepí. En resumen, el criterio del grupo confirmó la posesión del Perú desde el año 1946 del territorio pretendido por el Ecuador en su presentación, de cerca de 68 km², si bien advertía que debía perfeccionarse la demarcación de conformidad con el fallo.

En lo relativo al *impase* Cusumaza-Bumbuiza/Yaupí, el *parecer* del grupo pertinente fue que la línea de frontera debía comenzar en el hito Cusumaza-Bumbuiza y seguir el mismo divisor de aguas hasta un punto situado al pie del contrafuerte. Este punto tenía que estar ubicado en el sitio más bajo del mismo divisor que pasa por el hito Cusumaza-Bumbuiza y continúa por el cerro Kaputna. Desde este punto debía partir una línea recta hasta alcanzar el punto situado junto a la ribera sur del brazo del río Santiago. Y desde ahí seguir en dirección norte hasta alcanzar el hito existente más cercano a la confluencia del Yaupí con el Santiago.

En definitiva, el *parecer* coincidía casi en su totalidad con el planteamiento realizado por el Ecuador. El criterio del IGM, formulado en 1997 y base técnica de la posición

ecuatoriana respecto del punto desde donde debía partir la recta a la confluencia del Yaupi con el Santiago, era similar a la opinión emitida por el grupo. Por lo demás, se reconoce al Ecuador, además, un área de 3,5 km² en la proximidad de la confluencia Yaupi-Santiago y un triángulo de 4,5 km² que no había sido pretendido por el Ecuador. Por lo demás, destacamentos como Teniente Ortiz y otros quedaban en territorio ecuatoriano al igual que el cerro Kaputna. Por consiguiente, el planteamiento peruano de la poligonal quedó descartado, con lo cual se ratificó la soberanía ecuatoriana sobre un territorio de aproximadamente 34,5 km² en el sector.

El pronunciamiento del Grupo técnico-jurídico sobre este *impase* fue aceptado por el Ecuador y el Perú, con lo cual se lo daba por resuelto y debía incorporarse a la fórmula global de paz.

En cuanto a los *impases* de mayor trascendencia, el uno descrito por el Perú como de demarcación “Entre el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo de Dias de Aguiar y el hito 20 de Noviembre” y el otro enunciado por el Ecuador como “Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas Zamora-Santiago.- Acceso libre y soberano del Ecuador al Marañón-Amazonas”, el Grupo técnico-jurídico en su pronunciamiento manifestó que la frontera debía consistir en una línea que, comenzando en el hito Cunhuime Sur, recorriera la divisoria de aguas de los ríos Zamora y Cenepa, en la cordillera del Cóndor hasta alcanzar el punto al norte donde se inicia el divisor de aguas entre los ríos Zamora, Cenepa y Coangos. Desde ese punto, la línea, tomando sentido Este, debía proseguir por el *divortium aquarum* de los ríos Coangos y Cangaza, tal como lo dejaba señalado en el croquis anexo 1 que incorporaba a su *parecer*.

En definitiva, el grupo encargado del asunto señaló que el divisor de aguas Zamora-Santiago estaba representado por la cordillera del Cóndor hasta el punto donde se inicia el divisor de aguas Cenepa-Coangos. El criterio coincidía con el planteamiento peruano, dejaba a un lado la consideración de cuencas invocada por el Ecuador y señalaba que la intención del Protocolo fue fijar un límite físico entre la quebrada San Francisco hasta la confluencia del Yaupi con el Santiago.

De esta manera, el *parecer* del grupo se pronunciaba en el sentido de que los territorios disputados por el Ecuador a causa de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, que había apelado como suyos, correspondían al Perú y que, para efectos de su delimitación, se seguiría la línea descrita y dibujada en el croquis anexo.

Tal como estaba en su derecho y había sido recogido en el Cronograma que señalaba textualmente que los criterios de los “Grupos jurídico-técnicos (...) no tienen fuerza vinculante para las partes”, el Ecuador rechazó este *parecer*. La consecuencia de esta impugnación obligaba al Perú a respetarla y a los garantes a esforzarse en encontrar otras fórmulas de avenimiento.

Hay que aclarar que sobre la segunda parte del *impase* planteado por el Ecuador respecto al “Acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas”, el Grupo técnico-jurídico no se pronunció. El *impase* quedó vigente hasta lograr una solución global en las demás materias de la negociación, tal como disponía el Acuerdo de Santiago. Sin embargo, con excepción de los derechos de soberanía, se habían hecho hasta ese momento en la Comisión I importantes avances en lo relativo a la libre navegación, continua, gratuita y perpetua para el Ecuador en el Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales, accesos fluviales, terrestres y aéreos y en cuanto a la creación de los denominados centros de comercio y navegación.

En suma, la Comisión III fracasó en encontrar soluciones a todos los *impases* que se le habían encargado. Los grupos no emitieron sus criterios respecto de todos los desacuerdos—obviaron el planteamiento ecuatoriano de una salida al Amazonas— y que aquellos que merecieron su consideración no fueron aceptados por ambas partes, salvo el relativo al Cusumaza-Bumbuiza Yaupi-Santiago en que sí hubo aprobación mutua. El resultado negativo de los trabajos de esta comisión implicaba, por cierto, un nuevo bloqueo de toda la negociación en la medida en que, según el Acuerdo de Santiago, nada estaría resuelto hasta que todo estuviere resuelto. Es decir, debía aplicarse el principio de la solución global y definitiva de los *impases* intercambiados y que eran materia de la controversia. La Comisión III no pudo resolver en su nivel de competencia la parte principal de la controversia.

4.4. Comisión IV: Acuerdo de creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad

Del mismo modo que la Comisión II, la Comisión IV tenía como encargo crear un ambiente favorable para la construcción de la paz. Su propósito no era propiamente canalizar la solución de *impases* planteados por las partes, sino fijar un mecanismo que cultivara la confianza mutua y fortaleciera la seguridad de tal manera que la solución de los mismos condujera a una pacífica convivencia. Se proponía alentar fórmulas que favorecieran un clima adecuado para superar los recelos tradicionales y crear un entorno para que las decisiones que se tomaran en la solución de los *impases* más delicados y sensibles fueran mejor asimiladas.

La misión ecuatoriana participaba en esta Comisión IV con el ánimo de ampliar la confianza mutua entre los pueblos ecuatoriano y peruano a otros campos no exclusivamente de carácter militar. Estaba convencida de que fomentar la comprensión recíproca en los ámbitos cultural, educativo, social, empresarial, sindical y periodístico era igualmente necesario para propender a una mayor cooperación y entendimiento. Había

una intención innovadora respecto de lo que se entendía tradicionalmente como Medidas de Confianza Mutua y Seguridad (MCMS). El Ecuador aspiraba, también, a dar al órgano ejecutor del Acuerdo, es decir, la comisión, un carácter de mayor permanencia e institucionalidad para que sus acciones tuvieran mayor eficacia.

Como ha quedado señalado, la delegación ecuatoriana estaba presidida por Gustavo Noboa Bejarano —reemplazado luego por Francisco Huerta Montalvo— e integrada por Francisco Huerta Montalvo —sustituido a su vez cuando asumió la Presidencia por el contralmirante Héctor Ruilova— y el general de la Fuerza Aérea Ricardo Iriгойen. Acompañaban diplomáticos, técnicos y asesores, entre ellos, el embajador del Ecuador en Santiago Jaime Marchán, Fernando Bustamante Ponce, Beta García, entre otros.

Del lado peruano participaban el general de División (r) Roberto Saldaña, como coordinador, el teniente general (r) José Nadal y el embajador Raúl Patiño, quienes a su vez contaban como asesores diplomáticos y técnicos a los ministros del Servicio Exterior Gastón Ibáñez y Jorge Lázaro.

Ya desde la sesión inaugural, celebrada en la mañana del 17 de febrero de 1998 en la sede de la Academia Diplomática Andrés Bello de Santiago, se pudo percibir una compartida voluntad de llegar a fórmulas de avenimiento entre las delegaciones en el tema encomendado a la comisión, el mismo que no generaba en realidad controversias de fondo. A la reunión inaugural de las deliberaciones asistieron el embajador Juan Martabit, subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, en representación del gobierno anfitrión, los embajadores de los países garantes acreditados en Santiago e invitados especiales.

En sus palabras de bienvenida, Martabit reiteró el compromiso de su país en respaldar el proceso de paz y recordó el encargo de la comisión de establecer una instancia binacional “que garantice que, junto con alcanzarse la solución de las cuestiones que se han planteado entre pueblos hermanos (Ecuador y Perú) se asegure que en el futuro las relaciones de ambos países estarán firmemente cimentadas en la paz, la amistad, la comprensión y la buena voluntad”.

Así mismo, el Presidente de la delegación ecuatoriana ratificó la voluntad de culminar el proceso de paz de conformidad con el Cronograma de Río de Janeiro. Hizo hincapié en la relevancia de la materia encomendada a la comisión “para crear un clima de distensión que permita extirpar para siempre los recelos del pasado”. Fijó la posición del Ecuador señalando la necesidad de que la comisión binacional “acometa, en forma realista, efectiva y verificable, un mecanismo global de medidas de confianza y seguridad a nivel diplomático, militar y civil que erradique de una vez para siempre todo tipo de amenazas a la paz entre nuestros países”. La visión abierta de la confianza mutua que proponía fue mencionada cuando dijo que el Ecuador “aspira vivamente a ampliar

el campo de aplicación de estas medidas a otros ámbitos de promisoría relación como el cultural, educativo, periodístico, empresarial, lucha contra el narcotráfico, salubridad, protección del medio ambiente, ayuda en desastres naturales y atención humanitaria”. Acciones como ésta, según el Ecuador, no sólo incrementarán la confianza mutua, sino que plantean un concepto de “seguridad integral que cobije todas aquellas acciones que los distintos actores nacionales, incluida la sociedad civil, puedan aportar al desarrollo y a la paz”.

Por su lado, el general Roberto Saldaña, coordinador de la delegación del Perú se refirió al mandato de la comisión y recordó que el propósito era “estudiar la constitución y funcionamiento de una comisión binacional sobre medidas de fomento de confianza mutua” que debe constituirse en un instrumento “que incremente la confianza mutua necesaria para promover un mejor entendimiento y cooperación entre las Fuerzas Armadas” de las partes. El delegado peruano advirtió que la generación de confianza debe ser “progresiva pero segura”, que suponga “reducir y luego eliminar la desconfianza, construir la confianza, promover la seguridad y afirmar definitivamente la paz”.

Instalada ya la comisión pudo constatar, no obstante la existencia de un ambiente de diálogo, ciertas divergencias en las aproximaciones a algunas de las materias encomendadas. Mientras, como queda explicado, el Ecuador consideraba necesario que la MCMS fuera una entidad de carácter permanente con perspectivas de largo plazo para fortalecer la paz y profundizar la seguridad entre los dos países, el Perú se acogía a principios jurídicos y a la doctrina en este campo que era más restrictiva.

La delegación ecuatoriana subrayó la necesidad de otorgar una visión integral a la seguridad, para lo cual convenía tener presentes temas que fueran más allá del carácter militar. El Perú en cambio reiteró la condición esencialmente castrense del objetivo de las negociaciones y la disconformidad, por razones prácticas y metodológicas, de incorporar a otros actores sociales ajenos a ese ámbito.

El planteamiento ecuatoriano era bastante más ambicioso que el de la contraparte, en tanto aspiraba a que el mandato de la Comisión Binacional de MCMS fuera no sólo promover y ejecutar medidas de confianza y de seguridad, sino también pasar al escalón superior de verificar y evaluar su cumplimiento. La delegación peruana se limitaba, en cambio, a alentar inicialmente los mecanismos de fomento de la confianza para contribuir a crear un entorno de seguridad. Para el Perú sólo entonces las partes podrían entrar a considerar medidas de limitación de armamentos y de verificación.

En todo caso, de la primera reunión de la comisión pudieron extraerse varios puntos de coincidencia en las presentaciones generales de las partes, lo cual constituía un comienzo alentador de los trabajos en la primera ronda de negociaciones de la comisión. Acordaron las partes también un programa de trabajo para la próxima reunión de

la Comisión IV prevista para fines de marzo de 1998 y convinieron en un escueto comunicado de prensa que recogía lo esencial de las actividades realizadas.

La tónica de las dos reuniones que siguieron, así como los criterios de las partes, fueron similares en los encuentros realizados del 30 de marzo al 1 de abril y luego del 18 al 20 de mayo de 1998. Ese espíritu de trabajo constructivo llevó a que la Comisión IV concluyera con el propósito para el que había sido creada según el Cronograma, esto es la creación de una comisión para establecer medidas que promovieran la confianza recíproca y la seguridad, recogiendo en parte las propuestas innovadoras realizadas por el Ecuador.

El texto aprobado entre las delegaciones, titulado formalmente Acuerdo de Constitución de la Comisión Ecuatoriano-Peruana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, estableció sus objetivos, principios, funciones, composición, estructura y mecanismos de implementación. Fue resultado de un sano equilibrio de las propuestas de las partes, de las experiencias y antecedentes y de la doctrina disponible sobre el tema. Para “eliminar la desconfianza, profundizar la confianza y fortalecer la seguridad”, “incrementar el entendimiento y la cooperación entre las Fuerzas Armadas” y “contribuir a la estabilidad y al desarrollo de la relación bilateral”, sobre la base del respeto al derecho internacional, al fiel cumplimiento de los tratados y demás principios que rigen las relaciones entre los estados, se creó esta Comisión Binacional integrada por cuatro miembros por cada país y por sus respectivas secretarías ejecutivas permanentes para la ejecución de sus resoluciones.

4.5. Grupo Especial de Trabajo sobre el canal de Zarumilla

El Grupo de Trabajo del canal de Zarumilla tenía, de conformidad con el Cronograma de Río de Janeiro, que “elaborar un conjunto de medidas destinadas al eficaz funcionamiento del canal de Zarumilla y al aprovechamiento de las aguas conforme a lo establecido en la Fórmula Aranha”. Su tarea era dar estructura definitiva a la fórmula de solución, que fuera esbozada ya en la Segunda Ronda de negociaciones de Brasilia en mayo de 1997 al identificarse varias coincidencias entre las partes, al *impase* planteado por el Ecuador sobre el asunto.

Como ha quedado reseñado, la delegación ecuatoriana estaba presidida por el general (r) Marcos Gándara Enríquez e integrada, además, por los ingenieros Rafael Armijos y Juan Arévalo. Contó con el acompañamiento de funcionarios diplomáticos de la Cancillería ecuatoriana y el asesoramiento técnico del IGM, el Instituto Oceanográfico de la Armada, Predesur y Codeloro. La del Perú estaba compuesta por el ingeniero Eduardo Guerra Castillo como presidente, el comandante Héctor Soldi y el ingeniero

Eduardo Torres. Así mismo, tenía apoyo técnico y diplomático de su Cancillería y de instituciones especializadas de ese país.

A diferencia de las comisiones previstas en el Cronograma, el Grupo de Trabajo del canal de Zarumilla celebró en Quito su primera reunión a partir del 2 de marzo de 1998. La sesión inaugural contó con la presencia del canciller Ayala Lasso, quien destacó la importancia de la labor encomendada a este Grupo de Trabajo y reconoció que ya existían “importantes coincidencias identificadas durante la primera etapa de conversaciones sustantivas en Brasilia, así como propuestas de solución sometidas por las partes (...) que servirán de base durante las presentes tratativas”. Puso de relieve “las implicaciones humanas y sociales que rodean a este *impase*, en consideración a las precarias condiciones de vida en que se debaten los pobladores (de la zona), pero que por la deficiencia del funcionamiento del canal carecen de recursos hídricos que aseguren su existencia y satisfagan sus necesidades básicas”. Y fijó lo que el Ecuador consideraba necesario para que la solución al *impase* del Zarumilla fuera efectivo: la adopción de un estatuto para el manejo adecuado de la cuenca de ese río, por el cual se asegurase el abastecimiento permanente y suficiente de agua al canal.

Por su parte, el coordinador de la delegación peruana, Eduardo Guerra, recalcó la voluntad de su delegación de “hacer del canal de Zarumilla un ejemplo de convivencia en la solidaridad y la amistad de las poblaciones fronterizas”. Manifestó que era “posible y conveniente establecer un régimen binacional para la utilización de las aguas y el mantenimiento del canal” y que, en efecto, los dos países llegaban a este primer encuentro del Grupo de Trabajo con un entorno favorable, dadas las coincidencias identificadas en Brasilia durante la primera etapa del proceso de negociación y que, de lo que se trataba ahora era de “sentar las bases de un acuerdo que norme dicho régimen binacional”. Añadió que “no son muchas ni complicadas las diferencias que les separan del Ecuador en este tema” y que “no hay desacuerdo sobre lo fundamental, sino ciertas desinteligencias sobre aspectos prácticos que no son insuperables”.

Los trabajos fueron constructivos y el avance en la solución de los temas planteados fue sustantivo. Se propusieron proyectos para los documentos que debía elaborar el grupo, se intercambiaron datos técnicos y se acordó que en la siguiente sesión, luego de las necesarias consultas y verificaciones, se harían los esfuerzos necesarios para terminar con el encargo. En suma, se fijaron las bases para un equitativo uso de las aguas y un adecuado funcionamiento del canal.

La segunda reunión celebrada en Lima los días 6 y 7 de abril se desarrolló, como se preveía, en similar ambiente de cooperación. Asistió el canciller Eduardo Ferrero para inaugurar los trabajos e hizo votos por que este asunto quedara resuelto a partir de la buena voluntad de las partes y “en el más breve plazo”. Recordó que para el Perú éste no era propiamente un *impase*, pero reconoció que era “necesario definir mejor los presupuestos

básicos y las responsabilidades para la operación y administración de ese Canal internacional (...) para perfeccionar el pleno cumplimiento de la mencionada obligación (establecida en la Fórmula Aranha) en beneficio recíproco de las partes y para facilitar una estrecha y provechosa relación vecinal entre las poblaciones”.

Tal como se habían propuesto las delegaciones, en la capital peruana, culminaron sus labores mediante la redacción de un proyecto de convenio que recogía prácticamente todas las aspiraciones ecuatorianas: el Perú asumía el compromiso de reconstruir el canal, aceptaba igualmente que un reglamento rigiese su administración, que los costos de su mantenimiento se repartieran por partes iguales los dos países y que el Ecuador recibiera el 55% del caudal de las aguas que se desvían del río Zarumilla y que corren por el canal. Por lo demás, el Ecuador y el Perú acordaron estudiar medidas que permitieran regular el abastecimiento del agua, teniendo presentes las necesidades de las poblaciones de la zona.

En síntesis, el Grupo de Trabajo previsto en el Cronograma para tratar este *impasse* planteado por el Ecuador, con el fin de “asegurar el condominio de las aguas del río Zarumilla y garantizar el abastecimiento necesario para la vida de las poblaciones situadas en su margen”, mediante la construcción de algunas obras en el canal y el establecimiento de un régimen para su mantenimiento, culminó su tarea y allanó así uno más de los obstáculos —bien es cierto que el menor— para encontrar la solución global y definitiva a la controversia.

Los textos convenidos fueron dos: el Acuerdo de Bases sobre el canal de Zarumilla y el Reglamento para la Administración del canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas. El Acuerdo de Bases estaba referido a la administración misma del canal, a las obligaciones del Perú y del Ecuador, y a las medidas sobre el manejo de la cuenca del río Zarumilla propuestas por el Ecuador, que sería considerado dentro de los proyectos de la Comisión de Integración que tenía la responsabilidad de formular un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. El Reglamento para la Administración, por su parte, era un instrumento por el cual se creaba la Comisión Binacional Permanente, sus responsabilidades en materia de administración de las aguas del canal, su operación, mantenimiento, la constitución de las secciones nacionales y sus funciones y la designación del Secretario Técnico de la comisión.

CAPÍTULO 5

PRIMEROS CONTACTOS PRESIDENCIALES E INTERVENCIÓN DIRECTA DE LOS CANCELLERES DE LAS PARTES EN LA NEGOCIACIÓN

1. Gestiones político-diplomáticas: reuniones cumbres en Guayaquil (4 abril 1998) y en Santiago (18 abril 1998), ministeriales en Cartagena (14 marzo 1998) y en Bogotá (29 abril 1998), y de viceministros en Buenos Aires (22 y 23 mayo 1998)

1.1. Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Cartagena

De manera simultánea a la celebración de las negociaciones en las comisiones, se realizaron importantes aunque oficiosos contactos políticos presidenciales y en especial reuniones ministeriales en las cuales se abordó el desarrollo del proceso cuya aproximación técnico-diplomática estaba llegando a su fin. Es decir que, sin que se hubiera terminado todavía la fase transaccional a nivel técnico, los niveles de decisión política de los gobiernos de las partes —es decir, sus ministros y viceministros de Relaciones Exteriores— empezaron a tomar ya iniciativas para allanar el camino, a fin de encontrar una solución global y definitiva.

Cronológicamente, el primero de estos contactos fue a nivel de ministros de Relaciones Exteriores en Cartagena, Colombia, a mediados de marzo de 1998, entre la Primera y Segunda Ronda de labores de las comisiones que se realizaban simultáneamente en las capitales de los garantes. En efecto, los cancilleres Ayala y Ferrero habían convenido reunirse en esa ciudad caribeña con motivo de la Asamblea de Gobernadores del BID. Resultaba oportuna la ocasión en tanto los trabajos de las comisiones previstas en el Cronograma estaban en curso, es decir, la negociación encarrilada nuevamente, y la coyuntura política interna era delicada en ambos países, sobre todo en el Ecuador.

Acompañando al ministro Ayala Lasso, viajamos a Cartagena el segundo secretario Alejandro Dávalos, asistente del Canciller, y yo el 14 de marzo de 1998. En Cartagena se realizaron dos reuniones los días 15 y 16, y en ellas participamos, además de los ministros de Relaciones Exteriores, el embajador Jorge Valdez, de Torre Tagle, y yo. Ambas, celebradas en el mismo lugar de alojamiento de las delegaciones, una casona colonial restaurada en el casco antiguo de la ciudad para acoger visitantes ilustres y que había sido puesta a disposición de los cancilleres por el gobierno colombiano, fueron constructivas. Sin embargo, creo que en este nuevo contacto personal entre Ayala y Ferrero empezó a percibirse ya

una actitud recelosa que terminaría meses más tarde siendo intransigente por parte del Ministro peruano.

Los ministros Ayala y Ferrero hicieron una evaluación de los avances hechos en las diferentes comisiones y coincidieron en que la Comisión IV en Santiago y la Comisión II en Washington habían logrado adelantos sustanciales, lo que hacía prever acuerdos sin mayor dificultad en cuanto a medidas de confianza y seguridad e integración fronteriza. Igualmente, Ferrero se manifestó abierto respecto del tema del canal de Zarumilla, sobre cuyo punto central, la distribución de aguas, dijo que su país estaba dispuesto a encontrar una fórmula no lejana a las aspiraciones ecuatorianas. Los cancilleres coincidieron en la voluntad política de cumplir los plazos establecidos y constataron con franqueza las dificultades existentes en las comisiones de Brasilia y Buenos Aires en lo relativo a comercio y navegación y a la delimitación de la frontera terrestre común. No era desconocido que los dos temas estuvieran condicionados recíprocamente: en la medida en que se avanzara en la negociación de uno, se avanzaría en el otro. Caso contrario, se produciría un estancamiento. No hay dudas de que esta situación provocaba desconfianzas y recelos. Se habló también sobre la necesidad de mantener inamovible el criterio de la globalidad de la fórmula final, por lo cual hicieron hincapié en la importancia de compatibilizar los conceptos que se incorporasen al Tratado de Integración con aquéllos del Tratado de Comercio y Navegación.

A pesar de que los dos cancilleres ratificaron su voluntad de cumplir los plazos para llegar a un acuerdo, tuve la impresión de que a Ferrero le preocupaba la capacidad del gobierno de Alarcón para firmar una fórmula de arreglo a un conflicto de semejante envergadura. No lo dijo explícitamente, pero la duda podía inferirse de sus comentarios. Buena parte de las reuniones en Cartagena estuvo dedicada a comentar la situación política de ambos países, en especial del Ecuador que atravesaba por años convulsos. Inquietaba los resultados que saldrían de la Asamblea Constituyente y de las elecciones presidenciales y legislativas previstas para junio. Al Perú, por supuesto, le interesaba llegar a un acuerdo definitivo que no pudiera ser cuestionado más tarde y hacerlo con un gobierno interino y debilitado no apoyaba esa posición. Por lo demás, esta preocupación ya comenzaba a ser mencionada por políticos y analistas peruanos con influencia sobre su opinión pública.

1.2. Reuniones presidenciales en Guayaquil y Santiago

En abril hubo dos encuentros presidenciales en contextos multilaterales que fueron útiles, más que para impulsar el proceso, para mantenerlo como prioridad en las agendas de ambos países. A comienzos de ese mes, entre el 4 y el 5, se celebró en Guayaquil

la X Cumbre del Consejo Presidencial Andino previsto dentro del sistema de integración subregional. A ella asistió el Presidente del Perú a pesar de que en algún momento se temió que no lo hiciera por el ambiente de confrontación que prevalecía en ese momento en las relaciones bilaterales como consecuencia de las versiones —que no estaban mal encaminadas— que circulaban sobre el bloqueo de la negociación en los temas más sensibles, el Tratado de Comercio y Navegación y la Fijación de la Frontera Terrestre Común.

En Santiago, el 18 y 19 del mismo mes se llevó a cabo la II Cumbre de las Américas⁵¹ para dar un nuevo impulso al ALCA en la cual también coincidieron, junto con casi todos los presidentes de la región, Alarcón y Fujimori. En ambas reuniones, los mandatarios del Ecuador y el Perú ratificaron su empeño de seguir en el proceso para resolver las diferencias, a pesar de los obstáculos que habían aparecido, y su apoyo a los negociadores en sus esfuerzos para encontrar fórmulas satisfactorias. En Chile llegaron a manifestar que esperaban que hasta el 31 de mayo las conversaciones estuvieran terminadas. Es decir, hubo un respaldo explícito al más alto nivel a las negociaciones que desvaneció en alguna medida el pesimismo reinante.

1.3. Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Bogotá. Viaje imprevisto a Washington

Por decisión de los países miembros de la OEA adoptada un año atrás, a fines de abril, se realizó en Bogotá una reunión especial conmemorativa del cincuentenario de la suscripción de la Carta constitutiva de la organización, hecho acaecido precisamente en la capital colombiana. A las ceremonias asistieron prácticamente todos los ministros de Relaciones Exteriores de los estados miembros e invitados especiales. El evento, orientado a recordar el nacimiento del más antiguo de los sistemas de organización regional internacional, consistió fundamentalmente en una sesión solemne celebrada en el salón de actos del Gimnasio Moderno, edificado en homenaje al eminente educador colombiano Agustín Nieto Caballero.

Los cancilleres Ayala y Ferrero aprovecharon esta circunstancia y se entrevistaron la noche del 29 de abril en una sala del mismo hotel bogotano en el cual se alojaban. El encuentro se produjo en otro de los muchos momentos delicados que hubo durante el proceso de

⁵¹ Como he mencionado en un acápite anterior, se especuló y hasta se planteó en algún momento, especialmente por parte de Estados Unidos, que durante esta reunión se podría firmar el acuerdo de paz ecuatoriano-peruano para darle un mayor contenido a la cumbre cuyos resultados, en lo concerniente al ALCA, eran poco auspiciosos. Chile, como anfitrión, tenía, del mismo modo, interés en que se suscribiera el acuerdo en Santiago.

negociaciones pues, aparte de que declaraciones de responsables gubernamentales habían enturbiado el ambiente, los trabajos de las comisiones I y III se hallaban en la práctica bloqueados. Las otras dos comisiones habían avanzado de manera sustantiva y no se preveían dificultades en llegar a acuerdos. Pero, sin duda, los temas más sensibles se trataban en Brasilia y Buenos Aires.

Acompañé al Canciller a Bogotá y estuve presente en la reunión. Pude constatar que detrás de la cortesía formal se respiraba un clima de disimulada tensión. La coyuntura era compleja y la situación interna en ambos países tirante. Ayala y Ferrero estaban conscientes de ello y su preocupación era ostensible. Sin embargo, el encuentro fue positivo, pues permitió un franco intercambio de percepciones, explicación de los obstáculos a los que ambos se enfrentaban en sus respectivos países y las limitaciones que tenían. En esas circunstancias adversas o precisamente a causa de ellas, las conversaciones directas entre negociadores de una controversia resultan aún más necesarias. Éste fue el caso. Sin entrar en pormenores de la entrevista, puedo decir que el Canciller ecuatoriano se extendió en una franca descripción del panorama político interno, las opciones electorales de los diferentes candidatos y la responsabilidad con que los aspirantes seguían el proceso. Explicó una vez más hasta dónde podía llegar la posición ecuatoriana. Ferrero fue más parco al comentar la situación política en su país, pues no vivía la crispación electoral que imperaba en el Ecuador, y centró su conversación en la necesidad de acelerar el proceso y fijar un calendario para las próximas reuniones de las comisiones. No obstante, el Canciller peruano se manifestó comprensivo frente a lo que sucedía en el Ecuador, aunque inquieto.

El principal resultado del encuentro fue el destrabamiento de la negociación. Para alcanzarlo los cancilleres convinieron en que los trabajos de las comisiones y de los grupos jurídico-técnicos se reanudasen el 18 de mayo siguiente. El Ministerio de Relaciones Exteriores desde Quito al igual que Torre Tagle desde Lima emitieron un boletín de prensa precisando ese acuerdo y reiterando “su empeño en adelantar el diálogo diplomático y pacífico con el propósito de llegar a una solución digna y mutuamente aceptable hasta el 30 de mayo”. Con ello se quería significar la voluntad de avanzar pronto en un acuerdo, teniendo en cuenta el calendario político electoral interno.

Aquí cabe hacer una revelación ineludible. Horas antes de salir hacia Bogotá, el 29 de abril, el canciller Ayala tuvo conocimiento en su despacho, con grave preocupación y sorpresa, de que el pronunciamiento del Grupo técnico-jurídico encargado de la delimitación del sector Zamora-Santiago y cordillera del Cóndor se inclinaría a favor de la posición peruana. En el trayecto de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores al aeropuerto, Ayala tomó la decisión de extender el viaje desde Bogotá hasta Washington para tratar la inquietante noticia con las autoridades estadounidenses. Insistió a su despacho para que se hicieran los arreglos necesarios para el efecto.

Fue así que el 30 de abril volamos a Washington después de dialogar con el canciller

Ferrero y de asistir a la sesión solemne de la OEA en Colombia. En esa ciudad pasamos momentos tensos y angustiosos.⁵² Esta noticia podía interpretarse como que todo el edificio construido para resolver dignamente el conflicto limítrofe se venía abajo; que todas las argumentaciones formuladas y el trabajo realizado desde la Declaración de Paz de Itamaraty no había sido valorado por los garantes y por los técnicos por ellos designados, por razones desconocidas. Acompañado del embajador del Ecuador Alberto Maspons y por mí, Ayala Lasso se reunió con Luigi Einaudi y con altos funcionarios del Departamento de Estado al siguiente día, para adelantarles la decidida posición ecuatoriana, de confirmarse esta información, de rechazar el pronunciamiento del grupo y de exigir, conforme los acuerdos suscritos en el curso del proceso, que los garantes propusieran fórmulas de avenimiento que garantizaran un arreglo de la controversia.

Las autoridades estadounidenses, por supuesto, no confirmaron oficialmente la información, pero dieron a entender que conocían que en esa dirección iban las opiniones de los miembros del grupo. Expresaron su comprensión respecto de la posición ecuatoriana y el derecho que tenía de no aceptar el *parecer*, en tanto no era vinculante y su compromiso de trabajar junto con los demás países de la garantía en propuestas que pudieran resultar aceptables para las partes.

1.4. Reunión de vicescandilleros en Buenos Aires y propuesta del “parque”

El estancamiento —por no decir abiertamente el fracaso— de los trabajos en las comisiones I y III, muchos de cuyos temas se hallaban vinculados entre sí y no podían ser resueltos en ese contexto, condujo a que por iniciativa de los garantes se llevara a cabo una reunión diplomático-política de mayor nivel entre las partes. Con el propósito de intentar desatascar la situación, se concertó un encuentro de vicescandilleros del Ecuador y el Perú en Buenos Aires los días 22 y 23 de mayo de 1998. A él asistieron los embajadores Diego Ribadeneira y Hugo Palma, como jefes de sus respectivas delegaciones, y los presidentes de las comisiones negociadoras.

Durante este encuentro los países garantes sometieron a las partes, en estricta aplicación del Cronograma y de conformidad con el Acuerdo de Santiago, propuestas de solución a los temas pendientes. Hicieron entrega formal de dos documentos:

⁵² El canciller Ayala y yo nos alojamos en la residencia del Embajador en Washington y recuerdo que la noche previa a las reuniones no pudimos dormir a pesar del cansancio del viaje. Más podía la ansiedad y la incertidumbre que el sueño. Dialogamos hasta tarde en la noche y luego en nuestras respectivas habitaciones divagamos sobre la situación y las implicaciones que tendría de cara al futuro no sólo de la negociación sino del país que tanta fe había depositado en el proceso.

uno relacionado con la propuesta de un parque ecológico en la zona no delimitada y otro con aportes para la negociación del Tratado de Comercio y Navegación.

En lo que concierne al primer documento, que los garantes denominaron escuetamente Lineamientos para el parque, la propuesta tenía el siguiente texto, redacción y formato:

“Lineamientos para el Parque

“Un parque único, que contiene un límite interno demarcado entre Ecuador y Perú, con las siguientes características:

- Comprendería parte de la zona desmilitarizada existente, pero no necesariamente limitada a ésta.

- Administración mixta: Directores y vicedirectores que anualmente alternan entre Ecuador y Perú. Comisión compuesta de dos categorías:

1. un número igual de miembros designados por Ecuador y Perú.

2. un número más pequeño de representantes de los garantes.

3. representantes de organismos y/o entidades privadas a ser convenidas por las partes.

- Se excluye el ingreso al Parque de personal o unidades militares, excepto para actos protocolares acordados.

- Declaración del Parque como reserva ecológica.

- El centro del área del conflicto de 1995 será área especial donde se construirá un monumento dedicado a la paz entre Ecuador y Perú, y a los garantes.

- Se celebrará anualmente una ceremonia conmemorativa de la fecha de la suscripción del acuerdo global de paz. La ceremonia honrará los caídos de ambos países, subrayando los beneficios logrados en el año anterior, como resultado de los proyectos de desarrollo binacional.

Estos lineamientos serán transformados en un plan formal por el grupo X hasta la fecha Y”.

Esta propuesta, presentada oficiosamente en un formato preliminar como se desprende de su simple redacción, constituía una aproximación a una alternativa que, en criterio de los países garantes, podía dar salida al bloqueo. La idea de un parque había ya sido motivo de discusión interna en el Ecuador en diferentes sectores y en el Perú también se había debatido, aunque solamente a nivel de la sociedad civil y no como una manera de solventar la controversia, sino como una opción para amortiguar una salida que se basara en la simple demarcación.

En todo caso, su contenido era un esfuerzo válido de los garantes por buscar una opción al firme rechazo ecuatoriano a los *pareceres* y que pudiera dar pie a una negociación. Conozco que su elaboración no fue algo sencillo. Exigió amplias deliberaciones entre

los representantes de los garantes y en especial los aportes del embajador Luigi Einaudi. Se trataba de un papel elemental, sin mayores detalles, que buscaba equilibrar las aspiraciones materiales con las sentimentales o simbólicas de las partes. No llenaba para nada las aspiraciones ecuatorianas como tampoco las peruanas. Pero era un primer aporte y una primera manifestación concreta del cumplimiento de las obligaciones de los garantes de hacer sugerencias conforme a su compromiso recogido en el Cronograma.

El documento de los garantes sobre la propuesta del “parque” fue entregado para su estudio a las partes y para que éstas hicieran conocer sus reacciones y comentarios. El coordinador de la garantía pidió que esas reacciones se hicieran llegar a la brevedad posible, a fin de acelerar la eventual terminación del proceso tal como habían acordado, en principio, los cancilleres del Ecuador y el Perú.

El Ecuador, mediante nota suscrita por el canciller Ayala Lasso, transmitió oficialmente a los garantes, el 29 de mayo, la posición ecuatoriana en el sentido de que la propuesta podría ser considerada siempre y cuando reuniera ciertas condiciones. Entre ellas, la principal era que se tratara de un parque único, sin límites internos y cuyo límite externo tenía que ser, a su vez, el límite del parque. Del mismo modo, debía quedar claro que el parque propuesto no podría incorporar territorio que fuera indiscutidamente ecuatoriano. El área especial y el sector que lo rodea no debía contemplar líneas que constituyeran a su vez límites internacionales entre el Ecuador y el Perú y los límites serían los del parque único, sobre el cual ninguno de los dos países ejercería soberanía. En otras palabras, el “parque”, debidamente delimitado en su entorno, se interpondría entre el Ecuador y el Perú.

Por lo demás, la Cancillería ecuatoriana expresó su respaldo a la idea de los garantes de que el parque pudiera constituirse en una zona de paz en la cual se levantarán monumentos a la convivencia pacífica y al reconocimiento de la gestión cumplida por la garantía. El Ecuador aceptó, así mismo, que el parque fuera considerado reserva ecológica, desmilitarizada y bajo administración mixta en el entendido de que fuera manejado de manera compartida por autoridades de ambos países.

Según pudo conocer el Ecuador, el Perú no respondió por escrito al requerimiento de formular comentarios a la propuesta del “parque”. Esta actitud inquietó y, por supuesto, no fue bien apreciada por la garantía. Verbalmente y pasados varios días, se limitó a decir que “el tema de la demarcación no era negociable para el Perú”, aunque adelantó que no se opondría a la creación de dos parques bajo ciertas condiciones muy rigurosas: que fueran independientes y contiguos, limitados por la línea de frontera fijada por el parecer del Grupo técnico-jurídico Zamora-Santiago y/o cordillera del Cóndor. Tampoco aceptaría la existencia de una administración conjunta, dado que el parque peruano estaría bajo su soberanía, pero eventualmente sí le otorgaría la condición de

zona de protección ecológica y de área desmilitarizada una vez terminada la demarcación.

Claramente las posiciones eran contrapuestas en su esencia. El Ecuador, si bien ratificaba su criterio de principio, no descartaba una posible transacción, teniendo como base el documento de los garantes. Había poco espacio para una negociación con un punto de vista tan radical como el del Perú. Sin embargo, la respuesta peruana no estaba escrita, lo cual podría interpretarse —pretendiendo ser positivos— como si estuviera dispuesto a flexibilizar su posición en ciertos matices de la propuesta original, pero no en el fondo mismo.

Durante la reunión de vicescancilleres en Buenos Aires, se examinaron también algunos temas pendientes del Tratado de Comercio y Navegación. Para facilitar acercamientos, los garantes hicieron propuestas concretas que fueron de utilidad, aunque no definitivas. Se discutieron las diferencias subsistentes —que aún eran muchas— y se lograron avances en materias no sustanciales. Se mantenían los desacuerdos de fondo por la sencilla razón de que había una relación directa entre las comisiones I y III; entre la delimitación de la frontera terrestre común y el contenido del Tratado de Comercio y Navegación que implicaba el acceso libre y soberano del Ecuador al Marañoñ-Amazonas y la libre navegación en los ríos septentrionales de este último. En definitiva y de retorno a la fuente materia de la controversia aceptada por las partes, no había aún solución a los *impases* fundamentales planteados por el Ecuador.

2. Reunión de cancilleres en Caracas (1 junio de 1998) y entrevista tripartita de presidentes (Brasilia 1 de junio)

2.1. Reuniones del Canciller del Ecuador con sus homólogos del Perú y de los países garantes

Como es usual, anualmente se reúne la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos a la que asisten los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Con la debida antelación, se había fijado a la primera semana de junio de 1998 como la fecha para celebrarla y como sede se había escogido a la capital de Venezuela, cuyo gobierno había manifestado su disposición a acogerla.

Las partes coincidieron en que ésta era una oportunidad propicia para que sus cancilleres, que estarían presentes en el encuentro continental, se reuniesen con el objeto de evaluar el proceso e intercambiar ideas de cómo darle continuidad. Las circunstancias hacían especialmente oportuno el encuentro, dado que los temas más delicados de

la negociación no habían podido ser resueltos y que sobre tales temas los garantes habían hecho propuestas —como la del “parque”— respecto de las cuales las partes habían manifestado posiciones opuestas. Del mismo modo, era conveniente que los cancilleres se informasen mutuamente sobre las circunstancias políticas internas por las que atravesaban sus países de cara a lo que se esperaba fuera el período de culminación de la negociación.

En consideración a que estaba prevista la reunión con el Canciller peruano, el ministro Ayala Lasso dispuso que yo lo acompañara a Caracas para estar presente en la entrevista. Los temas de la agenda que se debatirían en la XXVIII Asamblea General serían debidamente atendidos por el delegado permanente ante la OEA, embajador Julio Prado Vallejo, y demás personal llegado desde Quito y Washington. En la agenda de la política exterior de la Cancillería y del gobierno nacional el tema prioritario era la negociación de paz con el Perú, a la cual el Canciller otorgaba la máxima atención.

El encuentro con el canciller Ferrero estaba fijado para las 19:00 horas del 1 de junio en el mismo Hotel Caracas Hilton, lugar donde se alojaban todas las delegaciones asistentes y donde se realizaría la Asamblea General. Viajamos a Caracas el mismo lunes 1 en un vuelo directo. Recuerdo que a primeras horas de la tarde de ese mismo día, en el automóvil que nos trasladaba del Aeropuerto de Maiquetía a la capital venezolana, el canciller Ayala recibió, a través de su teléfono celular, una llamada desde Brasilia del vicescanciller Diego Ribadeneira, quien acompañaba al presidente de la República Fabián Alarcón en el encuentro tripartito promovido por el Jefe de Estado brasileño con el presidente Fujimori en esa misma fecha. La conversación telefónica se extendió por varios minutos. El Ministro no dejaba de expresar su sorpresa y preocupación sobre la información que con detalle le iba transmitiendo el embajador Ribadeneira. Antes de cerrar le pidió que le mantuviera al corriente de lo que pudiera acontecer y que él, así mismo, tomaría contacto más tarde para darle su criterio e instrucciones. Mi curiosidad sobre el contenido de la conversación era enorme, pues la misma había provocado no sólo inquietud sino hasta diría indignación en Ayala Lasso. Al llegar al hotel, el Canciller, mientras se hacía el registro, me llamó aparte en el *lobby* para comentarme una sorprendente noticia.

Por impericia o descuido de funcionarios brasileños, inadvertidamente habían hecho público un documento interno de Itamaraty que contenía información para exclusivo conocimiento del presidente Cardoso. Tal documento era una ayuda memoria reservada que incluía información sobre la propuesta del parque, las posiciones que mantenían las partes y comentarios y sugerencias que al respecto hacía la diplomacia brasileña. Su conocimiento por parte de la prensa distorsionó totalmente, como era de prever, el encuentro presidencial y quemó las opciones de solución que con discreción proponían los garantes.

No fue difícil concretar de inmediato la reunión con el canciller Ferrero en

Caracas pues él, que ya había sido informado igualmente del incidente, se encontraba también muy preocupado y tenía el mismo interés en conversar con su homólogo ecuatoriano. El encuentro fue cordial. En él participamos, además de los ministros, el jefe del Gabinete de Ferrero, Néstor Popolizio y yo. Prácticamente toda la reunión giró alrededor de lo sucedido en Brasilia, los motivos, las consecuencias y, sobre todo, cómo limitar los daños. Este hecho desvirtuó los objetivos del diálogo que, por supuesto, estaba inicialmente destinado a avanzar en el análisis de la negociación y en los puntos en que que podían encontrarse coincidencias de cara a la próxima reunión del grupo informal en Buenos Aires. El Ministro peruano se manifestó “mortificado” —según su propia expresión— con lo sucedido, pero seguro de que se trataba de un error de buena fe por parte de la diplomacia brasileña, percepción que compartía su colega ecuatoriano. Ferrero reiteró la prioridad que él y el gobierno de Fujimori otorgaban al proceso de paz y la convicción de que, a pesar de las dificultades, estaba convencido de que las conversaciones llegarían a buen puerto. Coincidieron en que el tratamiento dado por los presidentes en Brasilia al documento era el adecuado y que había que seguir en esa línea: se trataba de un documento “apócrifo” sobre el cual no había pronunciamiento alguno por parte de los cancilleres, pues regía y se respetaba la moratoria vigente.

A pesar de las circunstancias adversas, en la entrevista se trató el tema del “parque”, que habían insinuado los garantes, pero se lo hizo de manera general y en un ambiente de pesada desilusión pues, al haberse hecho público en Brasilia, era previsible que sería atacado y consecuentemente debilitado por sectores radicales de ambos países como alternativa válida. Por lo demás, Ayala y Ferrero cruzaron informalmente criterios sobre otros temas de fondo como el Tratado de Comercio y Navegación y la situación política interna en ambos países. Por las razones anotadas, no hubo los avances que se esperaban de este encuentro.

En el curso de esta misma visita a Caracas, el 2 de junio, el canciller Ayala mantuvo además dos reuniones muy provechosas. La primera con la secretaria de Estado Madeleine Albright a las 8:30 horas y la segunda con el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulsa, una hora más tarde. En ambas entrevistas, el titular de la diplomacia expuso con frontalidad la posición ecuatoriana, la preocupación por la situación de incertidumbre y de bloqueo en que se encontraba el proceso y la necesidad de que hubiera una mayor participación de los garantes para evitar que el estancamiento terminara en una ruptura con todas las implicaciones que ella podía tener sobre la paz en la zona. Mencionó, por supuesto, el incidente del documento que se había filtrado a la prensa en Brasilia el día anterior y la inquietud sobre el impacto que su contenido podía tener en la opinión pública del Ecuador y del Perú en detrimento de la negociación.

La conversación con la señora Albright, que se realizó en el mismo hotel y se desarrolló en inglés, fue especialmente interesante. Se encontraba acompañada por su adjunto para América Latina, embajador Peter Romero, por el embajador Einaudi y dos

funcionarios más del Departamento de Estado. Después de saludar con el canciller Ayala Lasso con quien mantenía una amistad personal por haber coincidido como representantes permanentes de sus países en Naciones Unidas años atrás, la Sra. Albright, con su estilo directo y sin florituras, ratificó el compromiso de su gobierno en continuar apoyando el proceso, desvaneciendo así la idea de que Estados Unidos pudiera ser uno de los garantes “fatigados”; pero advirtió, así mismo, la necesidad de que las partes hicieran un mayor esfuerzo de acercamiento. Siguiendo con precisión y seguridad anotaciones previamente elaboradas por sus colaboradores, habló favorablemente de la idea del “parque” como una salida que se debía impulsar. Expresó su inquietud por la adquisición de armas por parte del Perú, refiriéndose a los MIG 29 de cuya compra se especulaba y que, como se conocía públicamente, era vista con malos ojos por Washington. Reconoció que el Ecuador había hecho grandes esfuerzos y adelantos en la negociación, a pesar de la sensibilidad y complejidad del tema, y que confiaba en que la paz pudiera alcanzarse después del largo camino recorrido. Trató, de inmediato y siempre sobre la base del guión preparado por sus asistentes, sobre asuntos de la agenda bilateral que interesaban a su país.

Con el ministro Insulsa el diálogo fue igualmente fluido aunque más informal, dado el grado de amistad existente entre los ministros y sus delegaciones. El encuentro se realizó en la suite que el Canciller chileno ocupaba en el mismo Hotel Hilton. Insulsa reiteró la voluntad de Chile de seguir respaldando la búsqueda de una solución y dijo que el criterio del presidente Frei era no cejar en ese empeño, por lo que en ningún caso retiraría el apoyo de su país a la negociación en curso. Esta posición no era motivo de sorpresa. El gobierno de Santiago había expresado siempre su interés en participar activamente y había dado muestras de ello, aunque —es necesario reconocerlo— sin el mismo grado de influencia que Washington y Brasilia. La opinión del ministro Insulsa era particularmente importante en la medida en que se trataba de una personalidad clave en el gobierno chileno, con una gran influencia política y con una estrecha amistad con el presidente Frei, sobre quien, se decía, ejercía indudable ascendiente.

2.2. Reunión de presidentes del Ecuador y el Perú con el presidente Cardoso en Brasilia y filtración de documento reservado con sugerencias de los garantes

Al mismo tiempo que el canciller Ayala se encontraba en Caracas, en Brasilia se realizaba la reunión tripartita entre los presidentes Cardoso, Alarcón y Fujimori. En efecto, en consideración al estancamiento en que habían caído los trabajos de las comisiones encargadas de los temas más sensibles, después de un importante avance en las negociaciones técnico-diplomáticas y atendiendo a las circunstancias políticas internas en los estados partes de la controversia, el Presidente de Brasil invitó a una reunión a sus

homólogos del Perú y el Ecuador para promover un acercamiento de las posiciones que tan opuestas aparecían. Del Perú se comentó que esta reunión había sido “inducida” por Fujimori, quien había transmitido a Cardoso su inquietud por la posición ecuatoriana de no aceptar simplemente los *pareceres* y cumplir con las fechas supuestamente acordadas para terminar la negociación y firmar el acuerdo definitivo de paz. El Presidente ecuatoriano, por su parte, también consideró necesario afrontar la realidad de la situación y explicar la posición de su país sustentada siempre en los acuerdos suscritos en el curso de la negociación desde la Declaración de Paz de Itamaraty.

En todo caso, el tema fundamental de estas conversaciones debía ser el relativo al bloqueo de la delimitación de la frontera terrestre común y del acceso del Ecuador al Marañón-Amazonas, respecto del cual los garantes habían formulado la propuesta del “parque” que podría constituirse en una fórmula para resolverlo. Otro tema capital era el relativo al Tratado de Comercio y Navegación, cuyos asuntos más sensibles y que se relacionaban directamente con las aspiraciones ecuatorianas contenidas en los correspondientes *impases* planteados al Perú, todavía no tenían visos de solución. Ambos asuntos estaban mutuamente condicionados y era necesario encontrar una salida.

El presidente Alarcón viajó a Brasilia el 31 de mayo acompañado del vicedirector Diego Ribadeneira, por ausencia del Ministro titular que se hallaba en Caracas, y de varios representantes de los medios. El encuentro de los tres jefes de Estado comenzó bajo los mejores auspicios en el ya familiar Palacio La Alvorada durante la mañana del 1 de junio, ante la expectativa de los numerosos periodistas extranjeros que se habían acreditado y que se encontraban incómodamente ubicados en una estrecha sala de prensa en las afueras del palacio, en el agobiante calor de la temporada.

Una vez iniciada la reunión se produjo un incidente que alteró su desarrollo y causó un grave daño a la negociación —al que ya me he referido—. De forma inexplicable y hasta ahora desconocida, mientras aún se encontraban reunidos los presidentes Cardoso, Alarcón y Fujimori, se había distribuido, por error o intencionalmente, nadie lo sabía, en la sala de prensa, un documento supuestamente de carácter informativo destinado a los periodistas en el cual se hacía un recuento de la situación de la negociación a esa fecha, un informe sucinto de los *pareceres* de los grupos técnico-jurídicos, las posiciones de las partes, y sobre todo la propuesta de los garantes para crear un parque único, entre otros temas que debían, por su naturaleza, ser guardados en total reserva. En realidad se trataba de un memorándum reservado con antecedentes y sugerencias para conocimiento del presidente Cardoso, preparado por Itamaraty, a fin de orientar las conversaciones con sus homólogos del Ecuador y el Perú. El impacto de la difusión de este documento en las opiniones públicas de ambos países y en el rol que cumplían los garantes —en particular Brasil— era impredecible y podía ser nefasto.

El revuelo causado entre los medios por la distribución de tal documento fue amplio

e inmediato. Se ponía al descubierto una de las opciones barajadas por la garantía, se hacía una evaluación de la posición de las partes y se adelantaba el criterio del coordinador de los garantes sobre el proceso. Ante tal agitación, de la que fueron informados los mandatarios mientras se hallaban reunidos, el propio anfitrión de la cita se vio obligado a comparecer ante la prensa para aclarar que se trataba de un memorándum “apócrifo” y que no reflejaba de ninguna manera el criterio de los países garantes. Cardoso intentó restar validez e importancia a un documento que debía considerarse inexistente. Sin embargo, los mandatarios ecuatoriano y peruano coincidieron posteriormente en decir que, en efecto, este hecho afectó la utilidad que podría inicialmente haber tenido la reunión. La atención se orientó, lamentablemente, hacia un episodio que no debió haber ocurrido.

Tal como era de prever, el incidente y el contenido del documento puesto en circulación fueron motivo de múltiples comentarios, especialmente críticos sobre el curso de la negociación, en los medios de comunicación ecuatorianos y peruanos. Las tintas se cargaron más del lado peruano. En Lima se criticó acremente que Fujimori y su diplomacia hubieran pensado siquiera en considerar una fórmula —la del parque— que se alejaba de la tradicional posición peruana de simplemente demarcar y ejecutar la frontera conforme con el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar. Nada de parques, ni zonas de paz desmilitarizadas, ni monumentos, ni administraciones compartidas. En el Ecuador también hubo comentarios criticando, aunque sin la misma virulencia, la eventualidad de un acuerdo que no llenara plenamente las aspiraciones ecuatorianas de un acceso libre y soberano al Amazonas, pero la opinión estaba de alguna manera prevenida.

Por supuesto, tampoco se salvó de críticas la diplomacia brasileña por la falta de cuidado en el manejo de la información cuya reserva había sido convenida entre las partes a instancias de los propios países garantes. Se llegó inclusive a especular que la filtración había sido intencionada, dado que no se comprendía cómo una diplomacia tan competente como la de Itamaraty hubiera cometido semejante error. Se llegó a pensar que lo acontecido tenía como propósito conocer la reacción que habría a la idea del parque en las opiniones públicas y hasta movilizar, con un brusco suceso, al Ecuador y al Perú en la necesidad de encontrar acuerdos.

En definitiva, la que pudo haber sido una cumbre que hubiera permitido avanzar al más alto nivel político, en el proceso con la propuesta de los garantes, terminó malgastándose y quizá afectando, por el contrario, de manera negativa su desarrollo, por un grave error administrativo. La opción del parque como salida al bloqueo de la negociación quedó prácticamente desechada después de haberse hecho pública, sobre todo de esa manera.

Al margen de las circunstancias en que se desarrolló este incidente, quedó demostrada la utilidad de la reserva sobre el contenido y desarrollo de una negociación diplomática tan sensible. El debate público de las alternativas y comentarios que se hacían en ese

documento reservado quemó tales opciones. Algunas de ellas pudieron haber sido descartadas en el proceso y otras mejoradas en función de los intereses de las partes, pero una vez hechas públicas, el Ecuador y el Perú debían aferrarse a sus posiciones originales para no demostrar hacia la opinión pública debilidad en la transacción. La principal víctima de este episodio fue la idea del famoso “parque” que ni la delegación ecuatoriana ni la peruana habían rechazado aún de manera frontal. Después de haberse hecho pública —según lo he advertido— difícilmente podía reactivarse.

Como he relatado, lo acontecido en Brasilia fue comunicado de inmediato al canciller Ayala Lasso que se encontraba en Caracas, a fin de que, en coordinación con su homólogo peruano pudieran tratar de minimizar el daño ante la prensa internacional y, sobre todo, ante los cancilleres de los otros países garantes que se encontraban asistiendo a la Asamblea de la OEA en la capital venezolana. Eso intentaron hacer, pero el impacto negativo ya se había producido.

Alarcón y su comitiva retornaron a Quito el 3 de junio con un cierto sentimiento de desilusión, pero todavía con la voluntad de continuar con el proceso, a pesar de que las circunstancias, después de la reunión de Brasilia, eran menos alentadoras.

Si la situación en el campo de la negociación diplomática era poco auspiciosa, la que imperaba a nivel de opiniones públicas de ambos países lo era menos. Críticos y ácidos comentarios en la prensa sobre todo del Perú, y hasta supuestas movilizaciones de tropas hacia la frontera con el Ecuador, caldeaban peligrosamente el ambiente. La situación se complicaba aún más en la medida en que pasaba el tiempo y las elecciones en el Ecuador se aproximaban. Por su lado, el gobierno del Perú presionaba en el ámbito diplomático y a través de la opinión pública, tanto al Ecuador como a los garantes, para llegar lo más pronto a una solución definitiva. El gobierno ecuatoriano, del suyo, se aferraba con decisión y coherencia a los acuerdos adoptados desde la Declaración de Paz de Itamaraty y al Cronograma, para que los garantes hicieran nuevas propuestas después de rechazar, como estaba en su pleno derecho, los *pareceres* de los grupos técnico-jurídicos.

3. Encuentros presidenciales en Nueva York (ONU 8-10 junio 1998) y reunión de cancilleres en Washington (julio de 1998)

3.1. Reuniones de Alarcón con Fujimori y con Cardoso, Frei y Menem en Nueva York

Tras la frustrante reunión de Brasilia, el presidente Alarcón tuvo, de todas maneras, una nueva oportunidad de mantener conversaciones, aunque breves, con sus homólogos

tanto del Perú como de los países garantes —excepto Estados Unidos— en Nueva York. Efectivamente, Naciones Unidas había convocado con más de un año de antelación a una reunión extraordinaria de la Asamblea General para tratar, a nivel de jefes de Estado, del 8 al 10 de junio de 1998, el tema de la lucha contra la producción, tráfico y distribución ilícita de drogas. A esa reunión tenían previsto asistir los mandatarios citados.

En la sede de la organización mundial, en una sala especialmente habilitada para reuniones bilaterales entre jefes de Estado, Alarcón pudo conversar directamente con Fujimori para evaluar y decidir acerca de los pasos que podrían darse en el futuro inmediato. Para esa época, en el gobierno peruano se percibía una preocupación cada vez mayor sobre el desenlace del proceso, teniendo presente la proximidad de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el Ecuador, prevista para el 12 de julio siguiente, en la cual eran finalistas Jamil Mahuad y Álvaro Noboa. Poco pudieron adelantar los dos presidentes en esta corta entrevista, dado el ambiente político interno en el Ecuador y la desconfianza que ese ambiente incierto hacía prevalecer en el Perú. También incidió negativamente el escaso tiempo de que disponían Alarcón y Fujimori para profundizar en el tema. Tuve la impresión de que el Presidente peruano había descartado suscribir un acuerdo con Alarcón y esperaba hacerlo con el nuevo Jefe de Estado ecuatoriano que se posesionaría dos meses más tarde.

Alarcón tuvo también oportunidad de mantener reuniones separadas, aunque igualmente cortas, con los presidentes Cardoso, Menem y Frei, con quienes, del mismo modo, evaluó el inmovilismo en que se encontraba el proceso, la situación política electoral en el Ecuador y ratificó la voluntad de su gobierno en avanzar en la negociación hasta el último día de su mandato e inclusive, si se dieran las condiciones, su disposición a ser él quien suscribiera el acuerdo de paz. Conversó, así mismo, con el embajador Einaudi, ya que no pudo hacerlo con el presidente Clinton ni con la secretaria de Estado Albright.

Paralelamente a estas reuniones, en la misma ciudad de Nueva York, se efectuaron también encuentros del canciller Ayala Lasso con sus colegas de los países garantes y con el alto funcionario estadounidense Luigi Einaudi. Tales reuniones tuvieron la misma tónica que las antes descritas a nivel de presidentes, aunque obviamente entraron en mayores detalles sobre las circunstancias de la negociación y particularmente de las propuestas que estaban sobre la mesa.

De tales contactos, en todo caso, salió algo concreto y que se esperaba fuera constructivo: la confirmación de la sugerencia hecha por los cancilleres Ayala y Ferrero, aunque inducidos por la garantía, de mantener una nueva reunión entre ellos en la capital estadounidense a mediados del mismo mes de junio, acompañados por sus respectivas delegaciones, para hacer un último esfuerzo de aproximar posiciones, después de

constatar los escasos avances realizados en Buenos Aires a nivel técnico-diplomático pocos días atrás. Unos días más tarde, las cancillerías de las partes anunciaron que habría una nueva reunión de ministros en Washington para analizar el estado de la negociación y avanzar lo máximo posible antes del cambio de gobierno en el Ecuador.

3.2. Reunión de cancilleres del Ecuador y el Perú en Washington

Antes de la reunión ministerial de Washington, fijada finalmente para los días 15 y 16 de junio, el proceso de negociación estaba en un punto muerto. Las posibilidades de romper esa inmovilidad en los temas pendientes eran a todas luces escasas, dado el ambiente de recelo y de desconfianza en que se iban a desarrollar, del carácter estático al que habían llegado ambas delegaciones a nivel diplomático y del clima político interno cargado de incertidumbre, prevaleciente para esas fechas, principalmente en el Ecuador.

Los ministros Ayala y Ferrero estuvieron acompañados por los presidentes de las delegaciones negociadoras Edgar Terán y Fernando de Trazegnies y, además, por Gustavo Ruales, Jaime Moncayo y yo, por el Ecuador; Alfonso de los Heros y Jorge Valdez, por el Perú. También estuvieron presentes, aparte del anfitrión Luigi Einaudi, los altos funcionarios Iván Cannabrava, Alfredo Chiaradia y Juan Martabit. Colaboraron, como asesores, funcionarios diplomáticos y técnicos del gobierno estadounidense.

Las conversaciones, que se celebraron en una sencilla e incómoda sala del Departamento de Estado, fueron inicialmente muy tensas. No daba la impresión de que el ambiente fuera el más propicio para negociar. Los ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y el Perú mantuvieron una primera conversación informal la mañana del día 15 promovida por Einaudi, con el propósito de conocer el ánimo con que habían llegado a Washington y de acercar, en la medida de lo posible, posiciones en un formato menos rígido. Este primer contacto fue tirante y hasta frío. Más adelante hubo inclusive un momento en que parecía que las conversaciones se rompían definitivamente antes de empezar y que las delegaciones regresaban a sus capitales. La persistente gestión de los representantes de la garantía y en particular del embajador Einaudi fue determinante para que la reunión se instalara, se debatieran sus respectivas posiciones y se dieran finalmente algunos frutos.

En cuanto a la delimitación fronteriza, el canciller Ayala mantuvo firme el criterio de reiterar que el Ecuador no aceptaba como vinculantes los *pareceres* técnico-jurídicos, amparándose en lo señalado taxativamente por el Cronograma en el sentido de que “ni el parecer de los grupos jurídico-técnicos, ni la propuesta de la comisión tienen fuerza vinculante para las partes”. Sostuvo que correspondía a los garantes, de

acuerdo con lo convenido en Santiago y con el propio Cronograma, proponer sugerencias viables para salir del estancamiento. El Ecuador, con la misma voluntad de resolver la controversia a través del diálogo y no de la imposición, esperaba que los garantes continuaran en la búsqueda de alternativas, como era su compromiso, y que el Perú mantuviera su respeto a lo acordado en los instrumentos suscritos desde la Declaración de Paz de Itamaraty.

Por el contrario, el canciller Ferrero, incumpliendo con lo dispuesto en el Cronograma, mantuvo la rígida posición de que el Ecuador se limitara solamente a aceptar los *pareceres* y proceder a culminar la demarcación pendiente conforme con su texto. Según el Ministro peruano simplemente “había que encontrar una fórmula para que los garantes convirtieran los *pareceres* en obligaciones jurídicas para las partes, puesto que éstos eran los únicos referentes posibles para culminar la demarcación, al haber sido emitidos por los expertos designados por los propios países garantes” y, por lo demás, que “cualquier opinión, parecer, dictamen o sentencia futura sería expedida en los mismos términos que los *pareceres* de los expertos”.⁵³

El criterio de Ferrero era insostenible y fácilmente rebatible. Las partes habían convenido expresamente en no dar carácter vinculante a los *pareceres*. El pronunciamiento de los expertos era independiente, como lo eran ellos, y no reflejaba la opinión de los garantes, a pesar de que hubiesen sido nombrados por éstos. Los propios expertos eran independientes y no solamente sus opiniones. El Ecuador estaba en todo su derecho y lo ejercía. Todo lo que no se atuviera a esos preceptos acordados era indefendible. Y eso lo sabía la delegación peruana y, por supuesto, los garantes.

Por tales razones, llamaba poderosamente la atención de los representantes ecuatorianos que se hubiera concertado esta reunión con el propósito de escuchar no sólo la posición peruana de proceder a demarcar la frontera conforme sus intereses, desconociendo todo lo actuado desde la Declaración de Paz de Brasilia hasta el Cronograma, pasando por todos los instrumentos suscritos por los cancilleres de los dos países y, en particular, lo convenido en el Acuerdo de Santiago, sino de radicalizarla aún más al exigir que los garantes busquen una fórmula para consagrar semejante atropello a lo previamente convenido. Tal actitud llevó a que, en algún momento, la delegación ecuatoriana en Washington pensara seriamente en retirarse. No tenía sentido conversar si no había disposición a negociar, por más que los altos funcionarios y en particular, reitero, Einaudi, insistieran. Y daba la clara impresión de que del lado peruano no la había.

⁵³ Ferrero Costa, Eduardo, op. cit., pág. 47.

Vinculado a la demarcación, tema central de la conversación, se consideró también lo que había sido uno de los aportes hechos por los garantes en cumplimiento de sus obligaciones y al cual ya nos hemos referido en páginas anteriores: la opción de la creación de un parque binacional o de parques nacionales adyacentes con carácter ecológico en la zona no delimitada. Ferrero aludió al tema pero en un sentido que no contribuía de ninguna manera a lograr acercamientos. Para el Perú podría ser aceptable un parque nacional adyacente a la frontera, bajo su soberanía y previa demarcación por donde habían señalado los *pareceres*. La delegación ecuatoriana se manifestó abierta a escuchar las contribuciones que los garantes podían hacer, mientras que la delegación del Perú se opuso tajantemente a cualquier posibilidad que no contemplara solamente áreas de protección separadas y sometidas a la soberanía y a la administración de los gobiernos de cada una de las partes. El Perú seguía cerrado a la banda: nada de su posición que ya hubiera sido públicamente expuesta era negociable. La reunión se encaminaba a un nuevo y más grave fracaso.

En cuanto al Tratado de Comercio y Navegación, el canciller Ayala reiteró los puntos esenciales que no habían sido aún resueltos por la Comisión I y por los vicescandalleros en Buenos Aires, a pesar de que buena parte del texto estaba convenido. Los temas esenciales para el Ecuador seguían siendo los relativos al *impase* que incluía la salida libre y soberana al Marañón-Amazonas que debían ser satisfechos en el texto de ese instrumento. Sobre este asunto hay que reconocer que en Washington se lograron avances que fueron recogidos en un proyecto de texto de manera preliminar. Ferrero hizo en este campo algunos aportes aunque no definitivos. Tengo la impresión de que, estratégicamente, su delegación había resuelto flexibilizarse en temas vinculados al Tratado de Comercio y Navegación, pero no moverse un ápice en cuanto a la delimitación terrestre.

El Canciller ecuatoriano, como era previsible y también necesario, se refirió igualmente a la situación política imperante en su país. Informó con franqueza sobre el desarrollo de los últimos acontecimientos políticos electorales. La segunda vuelta electoral para la Presidencia de la República estaba a las puertas y en el ambiente primaba el debate. Recordó que el tema de las negociaciones con el Perú y de la controversia territorial se había manejado con mucha prudencia por los candidatos finalistas y que había una suerte de política de Estado, entre todos los sectores, precisamente para no politizarlo y no interferir así en el proceso. Ayala Lasso expresó que consideraba de su responsabilidad hacer esta descripción teniendo en cuenta que, si no se lograba firmar el acuerdo global de paz en los días subsiguientes, las negociaciones correrían a cargo del gobierno que asumiera el poder el 10 de agosto que estaba a las puertas.

La poco constructiva posición peruana en los temas pendientes y hasta en lo relativo a la situación política en el Ecuador en la primera sesión —Ferrero llegó al extremo de

insistir en que el acuerdo global debía suscribirse antes de la segunda ronda electoral prevista para el 12 de julio— sorprendió no sólo a los delegados ecuatorianos, sino también a los representantes de los garantes. La intención original de la reunión había sido buscar acercamientos en los asuntos sobre los cuales las comisiones habían agotado sus capacidades. Caso contrario no se la habría convocado. En consecuencia, se entendía que las partes asistirían a Washington con mejor disposición que la que se había constatado en Buenos Aires. Pero frente a la actitud intransigente que, de entrada, en la mañana del día 15, planteó el Perú, la primera ronda de las conversaciones terminó en un rotundo fracaso. Se convocó una nueva reunión para el día siguiente.

Mucho se especuló respecto de lo sucedido en la delegación peruana la noche del 15 cuando los negociadores se separaron por la tarde. Probablemente, hubo instrucciones al más alto nivel desde Lima o insinuaciones de los garantes preocupados por el giro que el Perú había dado al encuentro, pero la tónica de la reunión del día siguiente, el 16, cambió del lado peruano. Se pudo constatar entre sus miembros y, en particular, en su Canciller una mayor disposición a buscar acercamientos, sobre todo en el tema del Tratado de Comercio y Navegación, aunque no en el de la delimitación de la frontera terrestre común. Al comienzo de la sesión, Ferrero leyó un documento con los puntos en los cuales había un cambio de actitud. Ese solo hecho de leer un documento previamente preparado hizo pensar que cumplía instrucciones de Lima, de las cuales no debía apartarse para no dar al traste con el proceso, como había sido la impresión en las conversaciones de la víspera.

Por lo demás, se hizo patente una sorprendente actitud de mayor comprensión del Perú respecto de las circunstancias político-electorales por las que atravesaba el Ecuador para efectos del calendario de la eventual suscripción del acuerdo. Ferrero, que había sido intransigente al comienzo, anunció que no era intención de su gobierno “presionar” al Ecuador, considerando la coyuntura política y que estaba dispuesto a aceptar una prórroga hasta que pasara la fecha de las elecciones, a fin de facilitar el manejo político interno por parte del presidente Alarcón. Ésta era una muestra inesperada de flexibilidad que fue bien recibida por el Ecuador y, por supuesto, por los garantes.

El balance global de la reunión ministerial de Washington no fue a la postre tan negativo como parecía inicialmente. No tanto por los avances en el fondo de la negociación —que fueron pocos pues, si bien quedaron convenidos 37 de 42 artículos del proyecto del tratado, los temas fundamentales no fueron superados—, sino simplemente porque ésta no se rompiera. Recuérdese que, después de las reuniones de Brasilia (a nivel presidencial), Caracas y Nueva York (a nivel de cancilleres), el proceso estaba prácticamente inmovilizado en punto muerto. En Washington se pudo mantenerlo con vida más por decisión política que diplomática pues las partes, en ese nivel, mantenían posiciones radicalmente opuestas.

CAPÍTULO 6

EL BLOQUEO DE LA NEGOCIACIÓN Y FIN DEL GOBIERNO DE ALARCÓN

1. Situación política interna en el Ecuador y en el Perú

En el Ecuador, proclamado Jamil Mahuad como presidente electo de la República por el Tribunal Supremo Electoral a mediados de julio de 1998, después de varios días de cuestionamientos sobre los escrutinios y sobre el propio resultado, el candidato triunfador pudo entregarse de lleno a la estructuración de su futuro gobierno y a la definición de sus políticas. Inició contactos con otras fuerzas políticas, con sectores productivos y con medios de comunicación para organizar su administración.

La Democracia Popular, partido que lideraba Mahuad, no había alcanzado —como era habitual en la joven democracia rígidamente presidencialista ecuatoriana— una mayoría legislativa suficiente como para gobernar en solitario. Debía conseguir apoyos parlamentarios para pasar las principales reformas económicas y sociales que había prometido durante su campaña electoral. Además, debía recabar criterios y pedir apoyo político al delicado proceso de paz con el Perú, proceso que resultaba altamente prioritario para el país en la medida de lo avanzados que se encontraban sus trabajos —que auguraban un inminente desenlace— y, sobre todo, dada la creciente inestabilidad militar prevaleciente en la frontera, que podía desencadenar en un conflicto bélico.

Mahuad, como presidente electo, anunció en los días subsiguientes la designación de algunos ministros. Entre ellos, y para lo que interesa al tema de este relato, dio a conocer la ratificación en la cartera de Relaciones Exteriores, del embajador José Ayala Lasso y en la Defensa Nacional, del general de Ejército (r) José Gallardo Román. Sobre esta última nominación el Presidente electo destacó que Gallardo había sido el “Ministro de la guerra”, ya que ocupó esa misma función durante el conflicto del Cenepa, y que ahora sería el “Ministro de la paz”, aludiendo a que se haría cargo de las Fuerzas Armadas durante el proceso que —tenía la certeza— nos llevaría a la paz con el Perú. La intención era hábil. Por un lado, ratificar al Canciller que había conducido las negociaciones desde marzo del 97 y, por otro, lanzar al mismo tiempo un mensaje de firmeza en la gestión militar ante la opinión pública ecuatoriana y peruana, al confiar esta responsabilidad a un oficial de indudable prestigio e influencia sobre el sector castrense durante lo que restaba de las negociaciones.

Hechos algunos anuncios sobre las políticas que emprendería y sobre los integrantes de su equipo, Jamil Mahuad cumplió con el obligado peregrinaje a Washington que

todo Jefe de Estado latinoamericano próximo a asumir funciones hacía en esa época para explicar sus políticas y conseguir apoyo de la superpotencia y de los organismos financieros internacionales con sede en esa ciudad. En esta ocasión, por razones obvias de hallarse en curso las cruciales negociaciones con el Perú, Mahuad resolvió, con acierto, en la misma salida al exterior, desviarse previamente a Brasilia para entrevistarse con Cardoso, en su calidad de coordinador de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

La comitiva que participó en el viaje estaba integrada, entre otras personas, por Ayala Lasso, ya ratificado como ministro de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno, Patricio Rivadeneira, Álvaro Guerrero, Ivonne Baki, José Gutiérrez, Javier Zabala, quienes se especulaba ocuparían funciones en la futura administración. En mi calidad de Subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería, a cargo del seguimiento del proceso de negociación con el Perú, Ayala Lasso, previa consulta con el Presidente electo, me pidió que me incorporara a la delegación, considerando que el tema iba a ser abordado tanto en Brasilia como en Washington.

El viaje a la capital de Brasil se hizo en el avión presidencial, cedido por el presidente saliente Fabián Alarcón. El vuelo partió de Quito el 25 de julio de 1998 en horas de la mañana, con escalas en Guayaquil y en Manaus. En Brasilia fuimos recibidos por el Embajador ecuatoriano y por altos funcionarios de Itamaraty.

La reunión de los presidentes Mahuad y Cardoso se celebró al día siguiente en el palacio de La Alvorada y tuvo dos partes: la primera, en la que participamos, además de los mandatarios, el canciller Ayala y yo por la parte ecuatoriana, y el canciller Lamprea y el subsecretario Cannabrava por Brasil; y la segunda, en la que los presidentes estuvieron a solas. En la parte en la cual participé, la conversación se desarrolló en un ambiente amistoso y distendido. Se habló, una vez más, de la voluntad de paz que animaba al Ecuador, del respaldo del nuevo gobierno al proceso de Brasilia y de la necesidad de seguir contando con el apoyo de los garantes y, en particular, de la coordinación de Brasil.

Mahuad fue muy claro y directo. Dio a conocer a Cardoso lo que sería una constante en el manejo de la negociación:

“(mi) intención —diría meses más tarde el Presidente ecuatoriano— era realmente conseguir la paz y que para eso debíamos encontrar una fórmula que fuera firmada por un Presidente, ratificada por un Congreso, que resultara aceptable para las Fuerzas Armadas y para el pueblo de ambos países”⁵⁴.

⁵⁴ Mahuad, Jamil, “Hemos ganado la paz”, entrevista concedida a Pablo Cuvi, publicada en *Al filo de la Paz*, Quito, Dinediciones, marzo, 1999, pág. 164.

Hizo una descripción de las dificultades económicas en las que recibiría el país, la fragilidad política e institucional imperante y la necesidad de actuar pronto y de manera responsable. Cardoso ratificó la decisión de su gobierno de continuar apoyando el proceso de paz, considerando que su éxito o fracaso concierne a toda la región y trasciende la relación ecuatoriano-peruana. Hizo hincapié en que los importantes avances realizados en la negociación no podían “desperdiciarse” y que estábamos ante a una fase del proceso que era netamente política y que como tal debía afrontarse con prudencia, coraje y responsabilidad. El ministro Lampreia hizo acotaciones respecto de la dimensión política y económica de la solución, que favorecería a ambos países, tanto en términos de canalización de recursos y comercio cuanto de imagen internacional. Recordó, acertadamente, el carácter global que en todos los sentidos debía tener la fórmula, lo cual beneficiaba a las partes.

La conversación fue de mucha utilidad. Antes de asumir el poder, Mahuad pudo tener informaciones y opiniones ya no solamente de funcionarios ecuatorianos que habíamos tratado el tema, sino de labios de uno de los principales protagonistas. Conoció la realidad y hasta la gravedad de la situación, la percepción que sobre el mismo tenía el coordinador de los garantes y la necesidad de continuar la negociación con el mismo carácter de política de Estado con que se había tratado hasta ese momento.

Cuando se encontraron en Brasilia, Mahuad conocía más el pensamiento de Cardoso que a Cardoso como persona. Mahuad contaba que había leído mucho durante su época universitaria a tratadistas como Celso Furtado, Enzo Faletto y Fernando Henrique Cardoso que copaban el pensamiento económico y sociológico de ese período en América Latina y que habían impactado en su formación. Al Presidente de Brasil le había tratado personalmente sólo cuando visitó la capital ecuatoriana en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, algunos años atrás, y él lo recibió en el Cabildo quiteño en su calidad de Alcalde. Tenía por Cardoso especial consideración y respeto. Públicamente había dicho que siempre le había parecido un gran estadista: “es un hombre con una gran sabiduría, con un gran conocimiento teórico y práctico de la vida, un hombre que ya en su oficio ha sabido manejarse muy bien”.⁵⁵ Creo que hubo una mutua empatía personal y que se instaló una fluida comunicación. Con el correr de los meses, diría hasta que se desarrolló una natural amistad.

Estimo que la segunda parte de la entrevista, es decir, aquella que se celebró a solas, fue más provechosa por sustancial y transparente. He creído siempre que los mayores progresos en la búsqueda de solución a una diferencia se hacen cuando las personas que pueden dilucidarla, siempre que actúen de buena fe y con el honesto ánimo de

⁵⁵ Mahuad, Jamil, op. cit., pág. 164.

encontrar una salida, conversan a solas, sin testigos, sin hablar sino entre ellos y para ellos. En el curso de las negociaciones con el Perú, múltiples fueron los casos que podría citar y que corroboran esta opinión. Pero en especial las conversaciones en privado entre Mahuad y Fujimori son el mejor ejemplo de lo constructivas que pueden ser.

En efecto, una vez terminada la reunión ampliada, Mahuad y Cardoso se retiraron solos al despacho particular del Presidente brasileño. Como no estuve presente no puedo dar un testimonio de cómo se desarrolló pero, a juzgar por lo que ha relatado públicamente Mahuad, el diálogo fue gratificante y útil. Más tarde diría que le “interesaba contarle, a un estadista como el presidente Cardoso, los problemas que como próximo Jefe de Estado iba a tener en el Ecuador, que iban mucho más allá del texto del tratado y de la definición del mapa”. Recuerdo haber escuchado al Presidente electo comentar que le había informado de las dificultades económicas por las que atravesaba su país y el dilema que se presentaba en cuanto a la prioridad que debía dar al comenzar su mandato: las negociaciones de paz con el Perú o afrontar la grave crisis económica.

Así mismo, relataría Mahuad que a su planteamiento de que era indispensable que se dieran esos cuatro elementos para llegar a una fórmula de acuerdo con el Perú —que hubiese un Presidente que la firme, un Congreso que la ratifique, unas Fuerzas Armadas que la acepten y un pueblo que la apoye—, Cardoso le dijo que su criterio era coincidente. Que creía que era un análisis acertado, que esos requisitos eran básicos y que había que trabajar en esa línea para que la solución fuera definitiva.

Desde la capital brasileña, Mahuad y su comitiva nos desplazamos en el mismo avión a Washington, cerca del mediodía del 27 de julio, para cumplir varias actividades: exponer su programa de gobierno, gestionar respaldos de carácter político y económico y tratar el proceso de paz con el principal país de la garantía. Algunos colaboradores del nuevo Presidente, como el futuro ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, se encontraban ya en la capital norteamericana preparando la agenda de entrevistas. El programa preveía reuniones en el Departamento de Estado, en la Casa Blanca con el Consejero de Seguridad y con el propio presidente Clinton para tratar principalmente sobre las negociaciones con el Perú. También contemplaba encuentros con responsables del Departamento del Tesoro y de organismos financieros como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo para exponer temas de carácter económico. Los contactos se iniciaron en la mañana del día siguiente a nuestra llegada, el 28 de julio de 1998.

En este punto haré una digresión sobre un hecho que puede interesar al lector y que profesionalmente me marcó de manera singular. Mientras el Presidente electo y su comitiva cumplían su agenda de encuentros, por mi parte, yo había recibido un primer encargo, grato por cierto, de reunirme y informar sobre los antecedentes y desarrollo del proceso de paz a un asesor ad hoc del Presidente electo que se había desplazado

especialmente desde Boston a Washington para entrevistarse con Mahuad y su comitiva. Se trataba del afamado y prestigioso profesor de la Universidad de Harvard, Roger Fisher.

En efecto, fue en la pequeña sala que formaba parte de la *suite* del Presidente electo, en el Hotel Ana de Washington, que pude conocer a tan distinguida personalidad del mundo académico, de quien había leído algunos textos y había oído hablar mucho. Autor de conocidos libros relacionados con la teoría de la solución de conflictos como *Beyond Machiaveli*, *Getting to Yes*, *Getting Ready to Negotiate* (editados por Penguin Books, Nueva York), Fisher había intervenido como mediador o como promotor de buenos oficios en numerosos conflictos internacionales. Había participado en la solución de la controversia entre Egipto e Israel durante el gobierno del presidente Carter, que culminó con la firma del Acuerdo de Camp David en 1978, e intervenido como facilitador con la guerrilla salvadoreña. Su trabajo académico le había conducido a fundar el Harvard Negotiation Project y el Conflict Management Group of Cambridge, dependientes de la Universidad de Harvard. Fisher había sido y aún era consultor de varios jefes de gobierno y de numerosas empresas en casos de solución de conflictos.

Por casualidad en Harvard, el entonces cursante en el Centro de Estudios Gubernamentales Jamil Mahuad había seguido el curso ofrecido por el profesor Fisher precisamente sobre solución de conflictos y había entablado una cordial amistad. Esa relación se había mantenido y cultivado durante los años subsiguientes alentada por una amiga común, muy cercana a Fisher y a su familia por su actividad académica y cultural en Cambridge, y al propio tiempo miembro del círculo de personas más allegadas a Mahuad: Ivonne Baki.

En vísperas de asumir el poder, Mahuad había querido conocer la opinión de Fisher sobre el conflicto ecuatoriano-peruano, la negociación y eventuales fórmulas de salida a la situación basado en sus conocimientos y experiencia. A través de Ivonne Baki, había concertado una entrevista en su hotel con motivo de su visita a la capital norteamericana. Tengo entendido que el Presidente electo y el profesor Fisher habían tomado contacto telefónico previo al encuentro.

Por pedido de Mahuad y del canciller Ayala Lasso, fui convocado a dicha reunión para informar al especialista estadounidense sobre la controversia, el desarrollo de la negociación y la situación en que se encontraba en ese momento, información que carecía mi interlocutor y que requería para emitir algún criterio al respecto. Al inicio de la conversación se encontraban presentes Mahuad, Ayala Lasso, el futuro ministro de Energía Patricio Ribadeneira, la señora Ivonne Baki, próxima embajadora en Washington, y yo.

Luego de una explicación general por parte del Canciller y una exposición de perspectiva del presidente Mahuad para dar las pautas sobre lo que esperaba de la consulta al

profesor Fisher, ambos se retiraron de la sala, acompañados por el Ing. Ribadeneira, para atender los compromisos previstos. Ayala Lasso, como ministro de Relaciones Exteriores en ejercicio y como titular en el futuro gobierno, acompañó al nuevo Jefe de Estado.

Quedamos, pues, desde alrededor de las 11:00 horas, en torno a una mesa de caoba, pequeña, baja y poco apropiada para trabajar, Fisher, la señora Baki y yo. El encargo que había recibido, como lo he dicho, era ponerle al tanto de la situación y absolver las inquietudes que me planteara sobre los entresijos de la controversia y la negociación. En suma, proporcionarle toda la información que requiriera para formarse un criterio y elaborar sugerencias.

Fue una experiencia grata conocer a este hombre septuagenario. Alto, delgado y siempre sonriente, escuchaba con atención mis explicaciones y hacía preguntas precisas. Al comienzo, ante mi ofrecimiento, me dijo no querer ver los mapas con las diferentes alternativas que habíamos estudiado en la Cancillería y que yo había traído junto con abundante documentación para enseñársela. Necesitaba, me dijo, conocer e identificar sobre todo los intereses de las partes, y en particular del Ecuador, antes que sus posiciones sobre la controversia y menos aún ver los mapas. Eso se haría más adelante.

La conversación, siempre en inglés, pues Fisher no hablaba español, discurrió con facilidad y su participación en el diálogo fue haciéndose cada vez más activa, después de que había guardado un atento silencio durante mi extensa explicación inicial. Fisher tomaba nota y hacía apuntes y trazos en una libreta que luego le servirían para explicarnos su interpretación y percepción de la divergencia, así como sus criterios y argumentaciones presentándonos a Ivonne Baki y a mí su libreta llena de anotaciones. Hacía un diagnóstico de la situación con los elementos y opiniones que yo le iba suministrando para luego ensayar opciones para proponer alternativas de solución a la controversia.

A cada razonamiento teórico que hacía sobre un punto concreto, Fisher acompañaba con el relato ameno de una experiencia personal en la resolución de un conflicto en la cual había estado involucrado. Ya sea una conversación con el presidente Anwar el Sadat durante la negociación del Acuerdo de Camp David, o una experiencia en la búsqueda de una salida negociada al secuestro en la Embajada estadounidense en Teherán por parte de los estudiantes integristas musulmanes en noviembre de 1979, o una conversación con representantes de la guerrilla salvadoreña, servían para ilustrar un argumento de la conversación. Resultaba sorprendente y aleccionador escuchar a un hombre, que había tenido participación en acontecimientos que han marcado la historia reciente, explicar con sencillez y sabiduría sobre la naturaleza conflictiva del ser humano, los esfuerzos para solucionar las disputas y los mecanismos aplicables para lograrlo.

Los comentarios de Fisher a mis explicaciones eran siempre de carácter general y la mayoría se centraban, insisto, en conocer cuáles eran los “intereses” que perseguían

las partes y no sus “posiciones”. En ello se reflejaba claramente su doctrina de solución de conflictos a la que he hecho referencia páginas atrás. Al final formuló algunas propuestas preliminares y expresó su disposición a viajar a Quito en una fecha cercana, para profundizar en los temas tratados y plantear alternativas más concretas ante los acontecimientos que debían afrontarse en los próximos días ya con Mahuad en el poder.

Retorno al relato después de esta digresión. Según pude conocer, los encuentros que mantuvo el presidente Mahuad mientras yo permanecía reunido con Fisher, en lo que hace relación al proceso de negociación con el Perú, con las autoridades del gobierno estadounidense, fueron útiles. La información y la percepción que directamente le hicieron conocer tanto las autoridades del Departamento de Estado como las de la Casa Blanca fueron claras y hasta descarnadas sobre la cuestión. Le hicieron saber no sólo el crucial y definitivo estadio al que había llegado el proceso, sino la delicada e incierta situación política que se vivía en el Perú, ante eventuales movimientos militares que podrían poner nuevamente en riesgo la estabilidad en la zona fronteriza ecuatoriano-peruana.

El desplazamiento de Mahuad y sus futuros colaboradores a Brasilia y Washington les permitieron tener una real percepción de la situación en que se encontraban las relaciones con el vecino del sur, tanto en la mesa de negociaciones como en el terreno de la frontera. Regresaron de Brasil y de Estados Unidos convencidos de cuál era la primera prioridad de su gobierno cuando semanas más tarde asumiera la Presidencia de la República: afrontar decididamente el proceso de paz con el Perú. La información que había sido proporcionada por la Cancillería ecuatoriana había quedado plenamente corroborada por autoridades brasileñas y estadounidenses, sin duda, las más influyentes en todo el proceso de negociación.

2. Inminencia de un nuevo conflicto y un nuevo bloqueo de la negociación

La febril actividad preparatoria del futuro mandatario continuó a su retorno a Quito. Múltiples contactos siguieron con responsables de la administración saliente. Uno de los asuntos más preocupantes era no sólo la negociación en sí, sino el inquietante calentamiento de la situación militar en la frontera. El ambiente político en el Perú era conflictivo y corría un sinnúmero de alarmantes rumores. Mahuad recibía continua información de los ministros de Defensa entrante y saliente, cuya coordinación y colaboración fue impecable, y del Canciller que disponía de información de primera mano proporcionada por la Embajada en Lima y por los responsables de los países garantes. Ciertamente, los datos más confiables sobre la situación militar venían de Washington que

disponía de instrumentos y tecnología suficientes para conocer con precisión movimientos peruanos de tropas y de material militar hacia la frontera con el Ecuador. A todo lo anterior se sumó un hecho trascendente en términos de opinión pública: el diario *Hoy* de Quito hizo públicos los *pareceres*, los argumentos del Ecuador y de la comisión, entre los cuales se incluía la opinión contraria a la posición ecuatoriana sobre la delimitación en el sector Zamora-Santiago. La reacción fue de enorme decepción, ya que el peso moral de este pronunciamiento —si bien no vinculante— debilitaba la argumentación formulada tradicionalmente por el Ecuador y dificultaba aún más la capacidad de negociación del gobierno entrante.

Para tener una completa comprensión de la controversia, de las vicisitudes de la negociación y sobre todo de sus protagonistas, a Mahuad le faltaba conocer al otro actor fundamental del proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas: el presidente Fujimori. Mahuad se había encontrado en alguna reunión internacional con el mandatario peruano, pero no podría decirse que se conocieran y peor aún que fueran amigos. Una vez proclamado triunfador, Mahuad había hecho declaraciones conciliadoras y de apoyo a la negociación. Había dicho también que le gustaría conversar personalmente con su homólogo peruano y éste, de su lado, había dicho lo mismo. Y la ocasión para ello, por casualidad, estaba servida: la posesión en Bogotá del nuevo presidente de Colombia Andrés Pastrana, entre el 6 y 7 de agosto de 1998, a la cual estaban invitados los mandatarios de la región entre ellos Fujimori y los presidentes saliente y entrante del Ecuador. La asistencia del Jefe de Estado peruano estaba confirmada hasta horas antes de que la delegación ecuatoriana emprendiera el viaje. A último momento y cuando Alarcón y Mahuad se encontraban ya en Colombia, por razones no aclaradas, Fujimori desistió de desplazarse a Bogotá. Se disculpó con Pastrana y se quedó en Lima. Pronto sabríamos las causas, pero por el momento el encuentro entre los presidentes Mahuad y Fujimori, quienes tendrían la responsabilidad de continuar y terminar las negociaciones, no pudo realizarse.

La reunión de ministros en Washington, no obstante el bronco comienzo del primer día, abrió posibilidades de llegar a un acuerdo sobre algunos temas pendientes, en especial los relacionados con el Tratado de Comercio y Navegación, pero no sobre la sustancia de la controversia: la delimitación de la frontera terrestre común. El Ecuador, como se conocía, no había aceptado los *pareceres* técnico-jurídicos tal como la delegación peruana había pretendido hacer creer y, lo que es más grave, imponer. El Ecuador seguía a la espera de que los garantes, ya no el Perú que se había negado, cumplieran con sus compromisos de hacer nuevas propuestas para salir del estancamiento tal como se comprometieron en el Acuerdo de Santiago y en el Cronograma.

Entre tanto, a partir de julio, la agitación política electoral en el Ecuador se agudizaba y en el Perú eran visibles movimientos de impaciencia por parte de sectores

radicales de las Fuerzas Armadas y de la diplomacia de Torre Tagle frente a la falta de un pronto y favorable desenlace en la negociación. Ferrero había anunciado, equivocadamente, que después de Washington ya se había acordado lo que él denominaba un “paquete” de solución que recogía en su totalidad la posición peruana y que debía simplemente ser aprobado y llevado a la práctica. La opinión pública de su país lo había acogido como un hecho, pero la verdad era otra. Nunca hubo tal “paquete” y menos aún una aceptación del Ecuador.

Los ánimos se caldeaban en Lima. Agitadores radicales, uniformados y civiles, querían aprovecharse la situación política interna de transición democrática que vivía el Ecuador, de la supuesta fatiga de los garantes y de la “saturación” de la opinión pública peruana acerca del largo proceso de negociaciones para imponer una solución. La prensa, comentaristas y observadores políticos así lo dejaban traslucir. Algunos de manera irresponsable anunciaban ya la inminencia de un conflicto a comienzos de agosto. El Ecuador, por su lado, conoció por diversas fuentes, todas fiables incluyendo organizaciones de inteligencia extranjeras, que el Perú movilizaba sus tropas hacia la frontera y que había una clara intención de imponer por la fuerza una solución. En esos días se sucedieron en Lima frecuentes reuniones del Consejo de Defensa Nacional, máximo órgano en materia de seguridad y en el cual participaban las más altas autoridades del Estado tanto civiles como militares, para analizar la situación con el Ecuador en los ámbitos diplomático, político y, por supuesto, militar.

Meses más tarde, el mismo Fujimori admitiría que se vivieron momentos muy tensos en Lima durante esas semanas. Reconoció que en esos días debió “hacer frente a todo tipo de situaciones” —respondiendo a una pregunta sobre las resistencias de la Cancillería y de mandos de las Fuerzas Armadas— para sacar adelante la negociación y que inclusive se mantuvo “prácticamente en sesión permanente tanto en el Palacio como en el ‘Pentagonito’, en el Servicio de Inteligencia”,⁵⁶ controlando personalmente los acontecimientos. Inclusive el Presidente peruano llegaría meses más tarde a decir lo siguiente:

“Recuerdo una reunión (en agosto de 1998) con los mandos militares viendo en el mapa las posiciones de las tropas en la frontera y los riesgos que suponían sus desplazamientos, las precauciones que se debían tomar. Porque un solo disparo podía generar la guerra total. (...) Se analizó la opción de la salida armada, incluso se entró en detalles de cómo se haría la operación”.⁵⁷

⁵⁶ Fujimori, Alberto, “Era un paso audaz”, entrevista con Pablo Cuví, en *Al filo de la paz*, Quito, Dinediciones, marzo de 1999, pág. 204.

⁵⁷ Declaraciones del presidente Fujimori a Gladys Bernal de *El Comercio* de Lima, publicadas en diario *El Tiempo* de Bogotá el 27 de octubre de 1999.

Del mismo modo Fujimori aceptaría, al recordar lo acontecido, que hubo “un sector no militar que se inclinaba por una paz armada”. Por “sector no militar” debía entenderse inevitablemente a la diplomacia peruana. Y sin duda en ese sector se encontraba, a la cabeza, su Ministro de Relaciones Exteriores de quien paladinamente diría:

“El Canciller Eduardo Ferrero era bastante pesimista sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo por la vía de una negociación, la visión que tenía era la de mantener una ‘paz armada’ con el Ecuador”.⁵⁸

Sus palabras no harían sino reconocer la actitud poco dispuesta al diálogo que caracterizó la gestión de Ferrero al frente de Torre Tagle, durante la negociación con el Ecuador. Como ya lo he mencionado, el Canciller peruano desde que asumió su cartera mantuvo una posición beligerante y los responsables ecuatorianos estuvimos permanentemente conscientes de ello. Estaba claro que con Ferrero la solución por medio del diálogo y la transacción no sería posible. Para él todo pasaba por la simple imposición de la tradicional tesis peruana o por mantener una paz armada.

Estoy persuadido de que Fujimori jugó un papel decisivo en ese escenario coyuntural tan sensible. Creo que jugó una carta valiente al imponer un criterio que tenía muchos y fuertes opositores. En especial algunos mandos militares que aún tenían presente la derrota que habían sufrido en el Cenepa y, por supuesto, los tradicionales e irreductibles representantes del ala dura de la diplomacia del Perú que veían cómo se les venía abajo un edificio irreal que habían montado desde décadas atrás basado en un instrumento al menos inejecutable. Todo ello de la mano de un Presidente “advenedizo” en el cual no confiaban y que les había menospreciado y maltratado. Fujimori habrá hecho una reflexión: después de tantos esfuerzos para reactivar la economía, prácticamente acabar con el terrorismo y enrumbar al país por la senda del progreso, una guerra abierta con el Ecuador sería nefasto. Sería malgastar todo lo alcanzado en su mandato desde 1990, año en que llegó al poder. Por lo demás, había quedado demostrado que entrar en un conflicto bélico con el Ecuador ya no era tarea sencilla. El vecino del norte había llegado a tener una capacidad militar disuasoria que no se podía desestimar y que hacía que un enfrentamiento les resultara demasiado costoso, no solamente en vidas humanas sino en infraestructuras productivas, en equipamiento militar y en la desestabilización de la economía.

Tengo el convencimiento de que esos cálculos, añadidos al largo camino ya recorrido por el proceso que en muchas ocasiones había conducido personalmente y que no

⁵⁸ Fujimori, declaraciones a Gladys Bernal publicadas en diario *El Tiempo* de Bogotá, 27 de octubre de 1999.

quería echarlo por la borda, llevaron a Fujimori a resistir esas presiones y hacer valer, paradójicamente, con su peculiar estilo autoritario, la negociación diplomática por encima de la imposición por la fuerza. Esta percepción la confirmaría él mismo un año más tarde cuando declaró, durante una de las reuniones del Consejo de Defensa Nacional en que se trató la situación con el Ecuador, después de varias consideraciones, que “el siete de agosto dije textualmente que ésa era la decisión (la de agotar la vía diplomática) y los mandos militares la apoyaron sin excepción”.

Su ausencia en la posesión del presidente Andrés Pastrana el 6 y 7 de agosto de 1998 encuentra en estos hechos su explicación. Fujimori, ante el peligro de que durante su ausencia se pudiera producir un incidente bélico —alentado por algún sector radical— que terminara siendo incontrolable, resolvió no salir del Perú y concentrarse con el mando militar en el Ministerio de Defensa para supervisar los acontecimientos. La situación era tan dramática que ni por unas horas quiso alejarse de Lima. El propio presidente Fujimori lo reconocería una vez suscritos los acuerdos de paz en entrevistas ofrecidas a la prensa.

3. Balance general de la gestión del presidente Alarcón sobre el proceso

El presidente Alarcón y su Canciller mantuvieron con convicción y valentía los criterios planteados durante la negociación en defensa de los intereses nacionales, siempre en consulta con las demás autoridades del Estado y con amplios sectores políticos y sociales. El Ecuador estaba unido en este tema a pesar de la coyuntura política propia de divergencias resultantes del debate electoral. También hubo presiones “amistosas” de los países garantes, pero ambas autoridades supieron mantener firme, en sus respectivos niveles, la posición ecuatoriana. Fue una etapa difícil y tensa para una negociación internacional de tanta trascendencia, sobre todo por la coyuntura política interna que vivió el Ecuador en este período.

Justo es reconocer que Alarcón hizo un manejo responsable de las relaciones con el Perú y del proceso de negociaciones. Administró con habilidad la propia debilidad original de su gobierno en materia tan delicada, respaldó plenamente la política que había venido siendo implementada desde la Declaración de Paz de Itamaraty y al equipo responsable, tanto la Delegación Negociadora como los funcionarios del Servicio Exterior, y consolidó el criterio de política de Estado aplicable al proceso. Dio continuidad a la gestión de su antecesor en esta materia a pesar de la virulenta oposición que en política interna mantuvieron.

Alarcón tuvo el genuino deseo de ser él quien suscribiera el acuerdo de paz. Hizo

todo lo que estuvo a su alcance para hacerlo. Su olfato político le hacía pensar que el pueblo ecuatoriano quería vivir en paz con el Perú y que el proceso estaba suficientemente maduro como para asumir él, como Presidente de la República, el protagonismo histórico de firmar definitivamente el acuerdo global que asegurara la convivencia pacífica con el Perú. Probablemente estaba en lo cierto pero no pudo ser. Las circunstancias internacionales de desconfianza y en particular la percepción que en el Perú tenían de un gobierno débil y vulnerable, cuyo origen podía y había sido cuestionado inclusive dentro del Ecuador por algunos partidos políticos y por destacadas personalidades, que estaba próximo a terminar su mandato, lo impidieron.⁵⁹

Los países garantes en mayor o menor medida también preferían que sea el nuevo gobierno, resultante de un proceso electoral convencional, legitimado en las urnas, el que culmine la negociación y firme el acuerdo de paz. Era probablemente un riesgo esperar, en tanto no conocían la posición que tendría ese nuevo gobierno pero valía la pena hacerlo y no tener un instrumento internacional suscrito por un Presidente que mañana pudiera ser cuestionado por la opinión pública. No fueron pocas las conversaciones informales que pude mantener con responsables de esos países en que me expresaron esa preocupación.

El 10 de agosto de 1998, durante la ceremonia de entrega del poder a Mahuad, en su informe a la Nación, el presidente saliente, Fabián Alarcón, como no podía ser de otra manera, hizo alusión a la controversia, al proceso de negociaciones en curso y al carácter de política de Estado que su gobierno le había conferido. En los párrafos pertinentes de su informe, Alarcón dijo lo siguiente:

“La búsqueda de soluciones al viejo diferendo territorial sigue siendo un tema prioritario de la política internacional ecuatoriana y continúa ocupando la atención de todo el Ecuador que ha optado por el camino del diálogo para alcanzar la paz en términos de justicia, dignidad y mutua conveniencia. (...) La solución a la controversia territorial con el Perú representa una política de Estado, en la que para alcanzar un acuerdo final es indispensable que los planteamientos de cada una de las partes sean atendidos en forma pacífica, global, realista, digna y definitiva”.

⁵⁹ Podré estar mal informado pero pude conocer en esos días que el presidente Alarcón creyó que había una intención de los negociadores ecuatorianos de impedir que sea él quien suscribiera el acuerdo. Si efectivamente ése era el pensamiento de Alarcón, debo decir que estaba errado. Creo que el proceso estaba maduro pero no al extremo de poder suscribir un acuerdo en ese momento. Por lo demás, y siendo lo más importante, el Perú no estaba dispuesto a firmar un instrumento con un gobierno que estaba por terminar y cuyo origen, por más que hubiese sido “legitimado” mediante una consulta popular, no había sido elegido en las urnas. Al Perú también le preocupaba, y con razón, cuál sería la posición del gobierno ecuatoriano entrante sobre lo que Alarcón podía dejar suscrito. En suma, habría sido muy riesgoso y forzado que un acuerdo de esta dimensión histórica fuera firmado por un gobierno interino.

Y añadió, a manera de constatación y como para dejar clara la situación en que quedaba el proceso al término de su administración, lo siguiente:

“A partir de abril de 1997 se realizó la primera fase de negociaciones en Brasilia a través de cinco rondas de conversaciones sustantivas entre las delegaciones del Ecuador y del Perú, con miras a lograr entendimientos en torno a los *impases* subsistentes. Durante esa fase se presentaron los argumentos y alegatos para sustentar las respectivas posiciones. (...) En una segunda fase se adoptaron la Declaración de Brasilia y su Cronograma de aplicación, de 19 de enero de 1998, documentos que determinaron cuatro vías para englobar el tratamiento de los *impases* subsistentes. Se establecieron cuatro comisiones negociadoras y un grupo de trabajo integrado por personalidades de todo el país”.⁶⁰

Éste era un conciso resumen de lo acontecido en su período que, puesto en perspectiva, no deja de ser importante.

⁶⁰ Alarcón, Fabián, Informe al Congreso Nacional en la ceremonia de transmisión del mando presidencial, *Los documentos de la paz*, Ecuador-Perú, Quito, 1999, pág. 224.

**T E R C E R A
P A R T E**

*“No hay camino para la paz;
la paz es el camino”.*

Mahatma Gandhi

CAPÍTULO 1

LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL ENTRE LAS PARTES

1. La herencia de Jamil Mahuad

Conocía a Jamil Mahuad, antes de su posesión como jefe de Estado, pero no podría decir que era su amigo. Había tenido oportunidad de tratarle aunque de manera casual cuando él era dirigente estudiantil en la Universidad Católica del Ecuador, a comienzos de los años setenta. Ya como Alcalde de Quito y líder con proyección nacional después de varios años acción política, como militante de la Democracia Cristiana y posteriormente de la Democracia Popular, había coincidido con él en alguna reunión social y, sobre todo, había mantenido en el ámbito profesional, acompañando al canciller Ayala Lasso, varios contactos para informarle sobre el curso del proceso de paz con el Perú y para auscultar sus opiniones al respecto. Todo ello, por supuesto, antes de que asumiera el poder.

Al acceder Mahuad a la Presidencia de la República, reconozco que tuve alguna aprehensión sobre su capacidad de liderazgo y sobre su determinación para hacer frente con éxito al sinuoso y complejo proceso de negociación con el Perú. La imagen que tenía de Mahuad, esto es la de un observador distante, era la de un político hábil, eficaz comunicador, en apariencia un eficiente administrador, culto, buen expositor, pero sin el peso y la seguridad de miras ante un desafío de semejante dimensión. A esa época, julio de 1998, se había llegado no solamente a un punto muerto en las negociaciones, sino que nos encontrábamos al borde mismo de un nuevo conflicto bélico. Esa aprehensión quizás se debía a tres factores: primero, como ya lo he mencionado, al limitado conocimiento que yo tenía del nuevo Presidente y de sus cualidades; segundo, a la conciencia que, fruto de mi experiencia, tenía de la complejidad y de los gravísimos riesgos que implicaba la negociación; y, tercero, y lo asumo, a los prejuicios, al desánimo y al desgaste profesional acumulados tras casi tres largos años de extenuantes jornadas de un proceso que aún no veía salida.

Por ventura, esa poco alentadora percepción inicial se fue disipando a medida que se acercaba su instalación en el poder y que se precipitaban los acontecimientos que siguieron al 10 de agosto de 1998. Las reuniones de trabajo previas a su investidura, las decisiones que tomaba y las acciones que emprendía me permitieron tener una idea más precisa del líder que se había dado a sí mismo el pueblo ecuatoriano, en tan difícil coyuntura histórica en cuanto al diferendo territorial. Pude conocer a un Mahuad —en esta sola materia— con aparentes cualidades de liderazgo, convencido de la irremediable

necesidad de alcanzar la paz y decidido a avanzar con ese objetivo, por creerlo legítimo y conveniente para los intereses del Ecuador.

Pero así mismo conocí a un Presidente que, al inicio de su gestión y en privado, daba la impresión de desconfiar, de manera equivocada, del trabajo eficiente y patriótico realizado —antes de que él llegara al poder— por la Cancillería, la Delegación Negociadora Ecuador-Perú y por las demás personalidades de todo el país que habían participado con capacidad, desinterés e inclusive sacrificio personal en el proceso negociador, desde febrero de 1995 hasta esa fecha y, sobre el cual, por paradójico que parezca, se sustentaba toda la capacidad de decisión que tenía el nuevo Mandatario. Conocí a un Presidente que dependía en exceso de un íntimo grupo de asesores y amigos que muy poco o nada sabían de la negociación, sus parámetros, condicionantes, alcances y protagonistas, que muchas veces sustentaba sus criterios y decisiones en sondeos de opinión, que no reflejaban necesariamente el verdadero sentir de la opinión pública, y en percepciones puramente políticas.

Durante esta última etapa del proceso, a la que se ha dado en llamar “diplomacia presidencial”, por las razones y circunstancias que he relatado y que fueron estrictamente profesionales, pues no me unía afinidad política alguna con el nuevo gobierno, tuve ocasión de estar cerca de Jamil Mahuad; compartir momentos difíciles y situaciones delicadas que exigían coraje a los responsables políticos de la negociación y en particular al Presidente de la República.

¿En qué condiciones recibió el presidente Mahuad el proceso de negociación de paz con el Perú iniciado, en su parte decisiva, al término de la guerra del Alto Ceneпа? Creo que no es solamente de utilidad sino de justicia hacer un inventario, al tiempo que una evaluación, de la situación en la que se encontraba la negociación, de los resultados obtenidos hasta esa fecha y de las condiciones del país que heredaba el Mandatario. De esa manera, se podrá hacer un balance más preciso y objetivo de la tarea que cumpliría a partir de su asunción al poder.

1. Desde que se suscribió la Declaración de Paz de Brasilia en febrero de 1995, hasta julio de 1998, el avance del proceso había sido considerable. Aunque de manera lenta, no exenta de dificultades internas y externas, y con la patriótica intervención de muchos ecuatorianos convencidos en la lucha por la paz, se había logrado fijar el procedimiento de la negociación y definir la materia de la controversia. Se había cumplido con el complejo período de sustanciación de esa materia de la controversia, se había negociado y resuelto buena parte de los *impases* intercambiados por las partes, sin que ninguno haya podido ser vetado, al nivel de delegaciones negociadoras, de grupos especiales, de vicescancilleres y hasta de cancilleres. Evidentemente a nivel técnico, jurídico y diplomático, se había avanzado mucho. A nivel político los alcances habían sido significativos, pero no lo suficientes para

cerrar un acuerdo, pues lo esencial, la delimitación y el acceso libre y soberano al Amazonas, no se había resuelto. El acuerdo global estaba cerca de concluirse, pero quedaban todavía sin solución los *impases* bajo responsabilidad de las Comisiones I y III, esto es el Tratado de Comercio y Navegación, y la fijación de la frontera terrestre común. En estos asuntos esenciales se había llegado a un límite en la negociación técnico-diplomática del cual no se podía sobrepasar a esos niveles de autoridad. Se había llegado al momento de las decisiones políticas en instancias más elevadas.

El ex canciller ecuatoriano Diego Cordovez, que podría considerarse como crítico, al menos de una parte, del proceso negociador, reconoce con indudable acierto que para Mahuad era necesario encontrar una “fórmula política en las negociaciones directas con su colega peruano” y recuerda que, nueve días después de asumir su mandato, el Presidente ecuatoriano había manifestado que “la opción técnica en el proceso se había agotado”.¹ Es decir, después de tantos esfuerzos y no pocos logros a través de los instrumentos y canales acordados a nivel diplomático, era el momento de las grandes definiciones políticas que no podían encauzarlas sino los jefes de Estado, asumiendo directamente los riesgos históricos y políticos inherentes a su investidura.

2. Todo el largo proceso de Brasilia generó, por varios factores, un amplio consenso de voluntad de paz en la gran mayoría del pueblo ecuatoriano. En las encuestas que se manejaban, en los medios de comunicación, en los sectores organizados de la sociedad civil, en el ciudadano o el campesino, el denominador común era el anhelo de paz y el de terminar la negociación con el Perú. Comentaristas como Adrián Bonilla destacan que “dada la historia política del Ecuador era difícil lograr en el futuro un mayor consenso doméstico” para culminar el proceso,² y con él muchos otros que coincidían en que, a pesar de las dificultades, adversidades de todo tipo tanto en lo interno como en lo internacional y condiciones poco propicias, había llegado el momento de terminar definitivamente con este doloroso capítulo de la historia del Ecuador.
3. Uno de los principales factores para alcanzar ese consenso fue el largo y paciente trabajo de información, transparencia y concientización que realizó el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde 1996, en todos los sectores organizados y representativos de la opinión pública. Como hemos señalado en capítulos precedentes, los permanentes contactos con autoridades de gobierno, mandos militares, Congreso

¹ Cordovez, Diego, op. cit., pág. 195.

² Bonilla, Adrián, “Identidades, conflicto y negociación”, en Cuví, Pablo, *Al filo de la paz*, op. cit., pág. 223.

Nacional, Corte Suprema de Justicia, ex presidentes de la República, ex cancilleres, partidos y líderes políticos, universidades, Iglesia Católica, sindicatos, cámaras de producción, medios de comunicación, organizaciones sociales, indígenas, mujeres, colegios profesionales, intelectuales, ONG, etc., habían dado como resultado una toma de conciencia de la situación, un sentimiento de responsabilidad compartida frente al problema y a la búsqueda de solución, un involucramiento necesario para que el acuerdo sea definitivo y dentro de un marco de dignidad. Este sentimiento se había manifestado a través de actitudes, de declaraciones y remitidos públicos. El mismo Adrián Bonilla también reconoce este hecho en los siguientes términos:

“Sin duda —dice—, los medios de comunicación masivos fueron centrales en esta dinámica (de creación de consenso), así como la conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores que abrió, en la medida de sus posibilidades, la información a dirigentes de sectores representativos y movimientos sociales”.³

Observadores extranjeros, como el profesor estadounidense David Scott Palmer, igualmente han resaltado este hecho al comparar las estrategias de las partes:

“Al contrario de Ecuador, que adoptó desde las primeras negociaciones con el Perú una estrategia de consultar con los actores domésticos claves en cada etapa del proceso —sostiene—, el Perú mantuvo las negociaciones muy restringidas a pocos individuos directamente involucrados”.⁴

De no haberse emprendido esta promoción activa y constante y de no haber obtenido esos resultados, muy difícil habría sido para Mahuad actuar sin el sólido respaldo de que gozaba en la opinión pública. Esta favorable situación heredada por el nuevo Mandatario, que él no forjó ni pudo hacerlo por el poco tiempo que dispuso, fue factor clave en la parte final del proceso.

4. Los países garantes estaban impacientes. A pesar de que no cabía cuestionar su compromiso de caucionar la paz y ayudar a que ésta se consiguiera entre el Ecuador y el Perú, adquirido al suscribir el Protocolo de Río de Janeiro en 1942 y el Acuerdo de Santiago en octubre de 1996, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos habían hecho conocer, de diferentes maneras su “fatiga”, dada la prolongación del proceso.

³ Bonilla, Adrián, op. cit., pág. 222.

⁴ Scott Palmer, David, “El conflicto Ecuador-Perú, el papel de los garantes”, en *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, 1999, pág. 47.

A la época en que Mahuad asumió el poder, y aun meses antes, esa impaciencia se había hecho ostensible a través de manifestaciones expresas como las de no renovar el mandato de la MOMEF, cuya presencia, inclusive como simples observadores, había sido fundamental para impedir un nuevo enfrentamiento; el anuncio oficioso de retirar al alto funcionario norteamericano Luigi Einaudi —aduciendo edad límite de jubilación—, cuya labor había sido importante desde el primer momento en el proceso para conseguir la separación de fuerzas, acercar a las partes, proponer ideas imaginativas, conseguir un mayor compromiso de su propio gobierno y disuadir a sus colegas altos funcionarios de los otros garantes para que continuaran con el esfuerzo; mensajes directos de sus cancillerías, aunque oficiosos y verbales, de que la negociación no podía prolongarse más, pues el correspondiente alto funcionario y sus asistentes y técnicos eran requeridos para otras labores supuestamente inaplazables en sus respectivos países.

5. Si bien el fantasma de una nueva guerra como la del Alto Cenepa quedó aparentemente alejado, hay que reconocer que Mahuad en realidad se hizo cargo del gobierno con la inminencia de un conflicto bélico. He recordado la situación párrafos atrás, pero conviene tener presente que el nuevo Presidente debió acometer en la solución de problema no sólo después de su posesión, sino inclusive durante su posesión. Esta circunstancia era una considerable desventaja, pues Mahuad no tenía suficiente margen de tiempo y de experiencia para tomar debidamente las riendas del Estado y ya debía encontrarse con un obstáculo de esa magnitud. No obstante, debe tenerse presente que el nuevo Jefe de Estado se había beneficiado de una civilizada y ejemplar transición por parte de la administración saliente encabezada por Fabián Alarcón. En lo que toca a la negociación con el Perú, había recibido amplia información de la Cancillería —recuérdese por lo demás que había ratificado al Ministro de Relaciones Exteriores— y de los mandos militares; había tomado contacto directo con los presidentes de Brasil y Estados Unidos, inclusive antes de asumir su mandato, para tratar, entre otros, este tema. En consecuencia podía decirse que tenía conocimiento cabal de la situación, aunque no lo suficiente como para saldar de inmediato el problema.
6. A pesar de las inevitables voces aisladas, no hay duda de que desde el fin de la guerra del Alto Cenepa se inició, no sin esfuerzo, la toma de conciencia de la necesidad de construir una política de Estado en materia del diferendo territorial, si queríamos salir dignamente del desafío que nos imponía la victoria militar. Y esa toma de conciencia afortunadamente dio frutos hasta que, en efecto, se fue creando esa política de Estado. Mahuad la recibió y, en gesto de madurez y seriedad, continuó con ella, la misma que se había iniciado en los últimos meses de la administración

de Sixto Durán Ballén. La existencia de esta política de Estado no la sostengo yo —que podría ser parte interesada en la medida en que participé en casi todo el proceso—, lo dicen comentaristas y políticos de diferente signo que reconocieron el manejo profesional y patriótico de los sectores que coadyuvaron, con el Ministerio de Relaciones Exteriores al frente, en la consolidación de la misma. ¡Qué útil y beneficioso habría sido que esa política de Estado en el tema territorial se hubiera dado después de la iniciativa del presidente Borja sobre el arbitraje papal en septiembre de 1991! Tengo la plena certeza de que el resultado final habría sido distinto y que habiéramos ahorrado recursos y tiempo en la solución del diferendo. ¿En qué consistió la política de Estado? Jorge Ribadeneira, respetado periodista ecuatoriano, a la época director adjunto del diario *El Comercio* de Quito, y que siguió de cerca toda la negociación, reconoció el manejo como una gestión por encima de los partidos políticos y de los personalismos, en función exclusiva de los intereses nacionales. Ribadeneira destacó este hecho en los siguientes términos:

“Todos los presidentes ecuatorianos del proceso —Durán Ballén, Bucaram, Alarcón y Mahuad— manifestaron su decisión de llegar a una culminación. La paz, en realidad, fue una política de Estado... (el proceso de paz) fue llevado como un asunto de Estado. Cuatro presidentes transitaron por el camino de la paz desde 1995 hasta 1998. Todos igualmente resueltos a llevar adelante el proceso y mantener una sola y positiva línea al respecto”.⁵

7. El presidente Mahuad recibió el país económicamente debilitado, políticamente fracturado e institucionalmente frágil, después de tres años de inestabilidad. Por supuesto, este contexto no era el ideal para hacer frente a una delicada y compleja negociación que entraba en su etapa definitoria y que para tener mayor éxito requería de todo lo contrario. Una de las manifestaciones concretas e inevitables de esta situación se tenía que dar en el frente militar. Si tradicionalmente había existido una superioridad en potencial bélico del Perú sobre el Ecuador, ese desbalance se había incrementado considerablemente en el año 1998 con la adquisición de 22 aviones MIG rusos de combate de alta tecnología y otro material bélico. El Ecuador, por razones económicas y por convicción pacifista, no había entrado en esa carrera armamentística. Pero si las fuerzas ecuatorianas carecían de armamento equiparable, en cambio, contaban con recursos humanos altamente preparados

⁵ Ribadeneira, Jorge, “Estampas de la paz”, en *Paz con dignidad* (II), Quito, 1999, pág. 459 y 460.

y motivados que compensaban esa insuficiencia en material. Al asumir el poder, el nuevo Presidente disponía de un mando militar profesional y eficiente; un estamento militar unido, actuando coordinadamente con el frente diplomático; oficiales inferiores preparados y tropa motivada por su propia formación y en especial por la victoria del Alto Cenepa. Tuve ocasión de mantener estrecho contacto con los más altos responsables de una buena parte del mando militar durante todo el proceso de negociación, y puedo decir que todos los que se sucedieron en los mandos, conforme a sus propias leyes y reglamentos, demostraron patriotismo, alto nivel profesional y profunda vocación de servicio a los intereses del país. En este sentido, Mahuad debía sentirse favorecido y respaldado aunque, obviamente, la desfavorable asimetría en términos militares absolutos con el Perú era ostensible.

La percepción de la opinión pública sobre la situación global del Ecuador en agosto de 1998 no podía ser peor. Tomemos un ejemplo que recoge los puntos que me he permitido enumerar anteriormente. El periodista Jorge Ortiz resumió crudamente el estado en que Mahuad recibió al país:

“... el país que recibió era el peor posible: Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón le dejaron un Estado al borde de la quiebra, con los peores indicadores económicos de América, corrompido hasta los cimientos, políticamente desintegrado, socialmente convulsionado y, para remate, al borde de una guerra que previsiblemente se hubiera librado en varios frentes y que hubiera hecho que el Ecuador retrocediera medio siglo. El 10 de agosto, mientras Mahuad hablaba de armonías, este país desafinaba y crujía por los cuatro costados.

Mahuad tuvo, de entrada, que evitar la guerra. Quienes están cerca del presidente hacen relatos conmovedores de jornadas largas y tensas, negociando, proponiendo, gestionando, convenciendo, hablando por teléfono decenas de veces con Washington, Brasilia, Buenos Aires, Santiago y, claro, Lima. Al final, después de esfuerzos agotadores, cuando la guerra había sido evitada y las tropas separadas, el Presidente se encontró con que lo difícil recién empezaba. Desde ese día, sin perder ni un instante, tenía que poner manos a la obra en la búsqueda de una solución segura y total al viejo litigio territorial, causante de tantas muertes, tantos desalientos y tantas pobrezaas”.⁶

Resumen descarnado pero real, que refleja con crudeza la situación predominante en ese momento y que debe tenerse muy en cuenta al analizar las circunstancias y limitaciones del Ecuador durante la negociación.

⁶ Ortiz, Jorge, “60 días de vértigo”, en diario *Hoy*, Quito, 9 de octubre de 1998.

2. Primeros pronunciamientos y decisiones del Presidente electo

El presidente Jamil Mahuad, una vez declarado vencedor en los comicios del 12 de julio de 1998, tomó varias decisiones que deben ponerse de relieve por su influencia en el manejo del tema de la negociación con el Perú, que había entrado en una fase decisiva.

No obstante, estas medidas no pudieron anunciarse de inmediato. Preciso es recordar que su proclamación oficial como vencedor tomó más días de los previstos, en razón de lo ajustado de su victoria y de la impugnación del resultado en algunas mesas electorales por parte de su adversario Álvaro Noboa. El candidato perdedor y sus allegados llegaron incluso a denunciar una supuesta manipulación en los escrutinios, que nunca llegó a comprobarse. Ello no permitió que Mahuad pudiera dedicarse de lleno a la conformación de alianzas políticas, a integrar su gabinete ministerial, a recabar oficialmente información económica, política, de seguridad, etc. del gobierno cesante. Esta circunstancia impidió, por ejemplo, que tanto el canciller Ayala como los demás actores del proceso pudieran tomar contacto directo e inmediato con el nuevo Jefe de Estado y su equipo, para exponerle con mayor detalle la situación en que se encontraba el proceso. Mahuad esperaba, y con él la opinión pública, hasta conocer el resultado definitivo de los escrutinios.

En primer lugar, el Presidente ratificó, tal como lo había anunciado semanas antes, como ministro de Relaciones Exteriores al embajador José Ayala Lasso, que había venido conduciendo con capacidad el proceso negociador. El mensaje no podía ser más claro: respaldaba lo que se había hecho hasta esa fecha y expresaba su disposición a seguir en la misma línea, obviamente con sus propios estilo y criterio. Era, por lo demás, un reconocimiento a la tarea realizada por la Cancillería bajo el liderazgo de Ayala Lasso, sobre la cual Mahuad había sido informado en varias oportunidades, sea como Alcalde de Quito, en su calidad de candidato presidencial o como Presidente electo. El Presidente no se equivocó: Ayala Lasso sería el arquitecto de los acuerdos de paz.

En segundo lugar, solicitó la colaboración del general de Ejército (r) José Gallardo Román para que ocupara la cartera de Defensa. Esta designación también llevaba un claro mensaje, tanto para la opinión pública interna como la internacional y, en especial, para el Perú: el Ministro de Defensa, victorioso de la guerra del Cenepa, sería también el Ministro de Defensa durante la consecución de la paz. Se recordará que el general Gallardo ocupó esas mismas funciones durante el gobierno de Sixto Durán Ballén cuando se produjo el conflicto bélico a comienzos del 95. Había otro propósito: tranquilizar a las Fuerzas Armadas del país y a sectores radicales, con la garantía de la presencia en ese puesto clave de un oficial prestigioso e incuestionado en su patriotismo y profesionalidad. Si había alguna preocupación respecto de que la posición del Ecuador

en la negociación pudiera ser considerada débil, la participación de Gallardo era una garantía de que no sería así.

En tercer lugar, ratificó a los miembros de la Delegación Negociadora que habían trabajado en todas las etapas previas del proceso; y, si bien podía decirse que su trabajo, al menos a su nivel, había concluido o era menos relevante, era un reconocimiento a la talentosa y patriótica tarea desplegada por ellos y otra forma de respaldar la forma en que se había llevado el proceso en las etapas de sustanciación de la controversia y de definición del Cronograma.

En cuarto lugar, procedió a designar, con estricto apego a las normas y reglamentos militares —hay que recalcarlo por las implicaciones inclusive políticas que podía traer— a los altos mandos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas que, conforme la Constitución y la costumbre, debían acompañar al nuevo Jefe de Estado en su administración. En tal designación, Mahuad se hizo asesorar por personalidades conocedoras del medio castrense pero, sobre todo, por el nuevo ministro de Defensa Nacional, general José Gallardo, enterado como pocos de la filosofía y forma de pensar de la institución, así como de los antecedentes de los oficiales, entre los cuales debía hacerse la selección de los comandantes generales y del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Así mismo, el Presidente electo se empeñó en formular declaraciones conciliadoras sobre el proceso, ratificando su voluntad de paz y su afán de impulsar las negociaciones en curso. Con esa actitud buscó generar confianza en las opiniones públicas de los dos países y en particular de la ecuatoriana que tanta esperanza había puesto en alcanzar la paz. Tuvo cuidado, eso sí, en advertir que debería empaparse más de los detalles de tan delicada transacción, que había llegado aparentemente a un punto culminante que exigía definiciones políticas, antes de asumir responsabilidades y tomar decisiones. En definitiva, tenía que conocer las opciones de que disponía. En sus pronunciamientos, Mahuad recalcó la prioridad que otorgaba en su futura gestión a las relaciones con el Perú, inclusive por encima de las reformas económicas que se proponía emprender, dada la crisis en que se encontraba el país. Conceder esta primacía iba en el interés inmediato del proceso, pero apuntaba también a tranquilizar a los países garantes que esperaban señales de respaldo a lo actuado por parte del Presidente electo.

Con estas decisiones y pronunciamientos, el Presidente buscaba marcar su posición tanto en lo interno como en lo internacional, transmitir un mensaje alentador a la opinión pública y ganar tiempo hasta poder armar adecuadamente su equipo de gobierno para las otras tareas pendientes, identificar y conocer los principales problemas que debía afrontar en sus nuevas responsabilidades, priorizar esos problemas y fijar sus estrategias para irlos resolviendo. Trabajo nada fácil si consideramos la situación crítica en que se encontraba el país en todos los ámbitos, después de tantos sobresaltos políticos

en los últimos años y el poco tiempo del que disponía. La urgencia era la constante de las decisiones que debía tomar y de las acciones que debía emprender.

3. Después de asumir el poder, impedir una nueva guerra y salvar la negociación

3.1. *La posesión del presidente Mahuad e inexplicables reacciones del Perú*

A su retorno de Bogotá, después de acompañar al presidente Alarcón a la posesión del presidente colombiano Andrés Pastrana el 7 de agosto de 1998, Mahuad debió enfrentar horas críticas antes inclusive de asumir el poder tres días más tarde. Aparte de los arreglos políticos internos para la conformación definitiva de su equipo gubernamental y la definición de ciertas políticas que aplicaría según su programa de gobierno al iniciar su mandato, el Presidente electo tuvo que hacer frente a un grave deterioro de la situación en la frontera. Las informaciones proporcionadas por los altos mandos militares ecuatorianos sobre movimientos de tropas peruanas en la zona no delimitada, corroboradas por los observadores militares de los países garantes, hacían temer que un incidente aislado pudiera desencadenar un conflicto bélico de envergadura. Datos de nuestra Embajada en Lima y de responsables de uno de los garantes eran aún más inquietantes. Meses más tarde se sabría que esas informaciones eran veraces y que esa presión de los sectores militares y diplomáticos de línea intransigente, partidarios de imponer una solución por la fuerza, estaba surtiendo efecto y empezando a prevalecer dentro del gobierno peruano. La ausencia de Fujimori a los actos en Bogotá y la cancelación de su asistencia a la posesión de Mahuad en Quito constituían una inequívoca señal de que la situación era grave. El Presidente electo tenía que afrontar en esas horas un escenario volátil y peligroso en las relaciones con el Perú.

Por diversos motivos los presidentes de los países garantes no pudieron llegar a la capital ecuatoriana para participar en las ceremonias de transmisión del mando. No obstante, aprovechando la asistencia de los cancilleres —en representación de sus respectivos mandatarios— y de los altos funcionarios de esos países, el Jefe de Estado electo provocó, acompañado del ministro de Relaciones Exteriores Ayala Lasso, una reunión con todos ellos en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores para tratar la situación. Durante el encuentro, celebrado el 9 de agosto, vísperas de la ceremonia de posesión y que se prolongó por varias horas, Mahuad fue claro en expresar su voluntad, de avanzar en la negociación, pero, al mismo tiempo, firme en su decisión de apoyar lo actuado y en no aceptar presiones diplomáticas ni militares para resolver la controversia. Argumentó sobre cuáles serían sus prioridades y su estrategia y la necesidad que tenía

de asumir primero el poder para emprender en ellas basado en su convencimiento de que la única solución a la controversia sería alcanzada por el diálogo y la negociación, cuyos acuerdos ya alcanzados hasta esa fecha reconocía. En todo caso, pidió a los garantes que actuaran de inmediato ante el Perú para que retirase sus tropas y no provocara un conflicto que el Ecuador no quería. Advirtió que su país, a pesar de encontrarse en esos días atravesando un proceso de transición democrático, estaba unido y que si sus FFAA se vieran obligadas a intervenir cumplirían con su deber.

En ese ambiente plagado de incertidumbre y riesgos, de los cuales no estaba informada ni consciente la opinión pública ecuatoriana, Jamil Mahuad asumió la Primera Magistratura el 10 de agosto de 1998. En una ceremonia solemne celebrada en el Congreso Nacional, a la que asistieron, como es usual en América Latina desde el retorno a la democracia a fines de los años 70, jefes de Estado, vicepresidentes, cancilleres, ministros y misiones especiales de numerosos países amigos, Mahuad se posesionó como presidente de la República. Había mucha expectativa por esta nueva etapa democrática que se abría para el Ecuador después de la inestabilidad institucional que había caracterizado los últimos años: el final del débil gobierno de Durán Ballén, la caótica y trunca administración de Bucaram y el interinazgo improductivo de Alarcón.

Durante la ceremonia, el flamante Presidente pronunció un emotivo y poco convencional discurso de posesión que impactó tanto a quienes asistieron al acto como a la opinión pública en general por su originalidad, visión de futuro, optimismo y sus dotes oratorias.

En efecto, el nuevo Mandatario, en un inusual formato de intervención de inauguración, entre otras cosas, evocó al Eclesiastés para decir que “todo tiene su tiempo y todo lo que se quiere debajo del cielo tiene su hora” y que, por ello, hay un momento para todo: para nacer y para morir, para llorar y para reír, para hablar y para callar, para el amor y para el rencor, para la guerra y para la paz. Se preguntó luego: “¿cuál momento es éste para el Ecuador?” Y él mismo respondió: “es el momento para nacer y no para morir, para reír y no para llorar, para hablar y no para callar, para el amor y no para el rencor, es el momento para la paz, todo momento es bueno para la paz, no para la guerra, no hay momento bueno para la guerra”, recalcó con convicción dada la coyuntura por la que atravesaba la República.

En su discurso, el presidente Mahuad recordó el culto a las armonías vitales de la religión profesada por los aymaras, para aplicarlo al diseño de su acción como gobernante. Sostuvo que el Ecuador “vive en armonía con Dios, con sus valores y principios, somos un pueblo que ama la paz, la libertad, la democracia”. Y en ese marco, entre otros temas, dijo textualmente:

“Trabajaremos hasta el límite de nuestras posibilidades para vivir en paz, dentro y fuera del Ecuador. Para la paz interna trabajaremos combatiendo por igual a la pobreza y a la

delincuencia. (...) Para conseguir la paz externa continuaremos las negociaciones con el Perú, bajo la coordinación de los países garantes, a quienes agradecemos por su empeño en buscar soluciones apropiadas.- Somos un pueblo que rechaza la guerra, porque cree en la paz. Pero nuestro rechazo real e inequívoco a cualquier conflicto, no debe ser confundido con debilidad o falta de voluntad nacional para defender nuestra heredad. Ningún arma es tan poderosa como la voluntad y el valor moral y cívico de un pueblo cuando piensa que tiene la razón.- El Ecuador cree en la paz. Pero la paz no es un acto; la paz es un proceso. Requiere de apertura, de capacidad de diálogo, de mutua comprensión de dificultades y problemas, de búsqueda de fórmulas viables que sean reconocidas y aceptadas por los gobernantes y sus pueblos.- La paz es un nuevo esquema para manejar nuestras diferencias, es un nuevo modo de lidiar con nuestros problemas. (...) Por eso, la paz tiene ahora un nuevo nombre: se llama desarrollo. Se lo puso Juan Pablo II (sic)⁷ cuando dijo: ‘El desarrollo es el nuevo nombre de la paz’. (...) Yo creo que entre los calificativos que pueda recibir un gobernante moderno latinoamericano, ninguno más grande que el de pacificador, que el de hacedor de la paz, que el de constructor del desarrollo. Hay que sanar heridas, olvidar rencores, pensar en el mañana para construir la paz, es decir, el desarrollo, es decir, el pan”.

Y después de referirse a las tres armonías que las relacionaba con la disposición a gobernar y administrar los problemas internos de carácter económico, social y político; y de luchar contra la corrupción, procurar la descentralización, promover la integración, citó la cuarta armonía: la armonía con los vecinos. Habló sobre su apuesta por la integración andina y regional, y sobre su voluntad de alentar proyectos fronterizos con Colombia y el Perú. Y al abordar este tema se detuvo para formalmente proclamar:

“Quiero hacer un llamado al Presidente Fujimori para que en un esfuerzo conjunto, responsable y solidario, pensando en el futuro de nuestros pueblos, firmemos la paz.- Para ello es necesario que encontremos, con el invalorable apoyo de los garantes, propuestas globales y mutuamente aceptables para nuestros países.- Creo en la diplomacia directa. Los cambios presidenciales en Bogotá y Quito habrían constituido oportunidades brillantes para que el Presidente Fujimori y yo nos conociéramos y habláramos. Desafortunadamente no se concretaron. Tenemos otras oportunidades en el futuro cercano. Le invito Presidente Fujimori a que las aprovechemos para conocernos más, entendernos mejor y mejorar el nivel de vida de nuestra gente.- Al final de todo ¿qué ganamos con la guerra? ¿Quién gana con

⁷ Con esta cita Mahuad cometió un error. En realidad el responsable y autor de esa frase fue Paulo VI, quien en su Carta Encíclica *Populorum Progressio* sobre el desarrollo de los pueblos, fechada el 26 de marzo de 1967, expuso el contenido del concepto de que el nuevo nombre de la paz es el desarrollo.

la guerra? Evitemos los riesgos de un conflicto armado. Desmilitaricemos la zona y rodeemos a las conversaciones de paz del ambiente de tranquilidad que necesitan para arribar a puerto seguro”.⁸

Las palabras del nuevo Mandatario merecen un análisis más detenido, teniendo presentes el contexto histórico, las circunstancias coyunturales y la oportunidad en que fueron pronunciadas. Me detendré en revisar su contenido y su forma:

- En cuanto al estilo, rompió con la tradicional solemne alocución presidencial para ocasiones como ésta. No utilizó el usual y muchas veces rebuscado lenguaje de los discursos de posesión. Usó palabras de fácil comprensión para la opinión pública en general y fue de corta duración. El estilo sorprendió y, si bien agradó a buena parte de la opinión pública, también hubo críticas de ciertos sectores que esperaban una intervención tradicional.
- Aludió más bien a principios e ideas generales y, rompiendo también con lo convencional en estos actos, evitó el extenso y usual listado de acciones, propuestas, cifras y datos que están destinados más al registro histórico que a la audiencia presente. Este formato también mereció algunos reparos, aunque en general también fue bien recibido.
- Diría que fue un discurso más para ser escuchado que leído. Mahuad, buen orador y expositor, impactó positivamente con el uso de símiles y metáforas, acudiendo por igual a citas bíblicas y a tradiciones autóctonas, a giros literarios, a modulaciones de voz y a tiempos y silencios calculados. Cuando se lee la intervención, hay que reconocer que el efecto no es el mismo que el que tuvo al ser escuchada.
- En lo que corresponde a las negociaciones de paz con el Perú, a las cuales apuntó buena parte de su intervención, fue acertado al invocar la necesidad imperativa de alcanzarla vinculándola con el desarrollo y el bienestar de los pueblos de los dos países. Su inequívoco respaldo al diálogo como única forma para conseguir la paz fue muy importante y oportuno. Su alusión al concepto proclamado por el Vaticano de que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz fue acertada, en la medida en que provenía de la máxima autoridad de la Iglesia Católica a la cual estaban sometidos mayoritariamente los pueblos de los dos países en controversia.
- El texto no fue consultado ni informalmente con la Cancillería, la misma que, como ha acontecido en el pasado en ocasiones semejantes, había proporcionado un memorando con ideas, información e inclusive proyectos de textos previamente preparados sobre temas internacionales que podría utilizar el nuevo Presidente en su

⁸ El texto de la intervención inaugural del presidente Mahuad ha sido tomado de *Memorias de la Paz*, CD ROM editado por la Presidencia de la República con ocasión del Primer Aniversario de la Firma del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, 1999.

mensaje de posesión, cosa que no hizo. Se atuvo íntegramente a su concepción y formato, desestimando los datos facilitados.

- Su respaldo explícito al proceso de negociación que se hallaba en curso fue esencial. El Perú, como he advertido, congeló las negociaciones en Washington en julio, principalmente para esperar que se aclararan las dudas respecto de la posición que asumiera el nuevo gobierno del Ecuador, resultante del proceso electoral que en esa época se desarrollaba y, probablemente, para sacar provecho de la inevitable inestabilidad política causada por la transición. Esa legitimación por parte de Mahuad de la negociación iniciada, después de la guerra del Alto Cenepa, era fundamental para sectores políticos y diplomáticos peruanos que aún dudaban de la buena fe del Ecuador y de la legitimidad y solidez democrática del gobierno del presidente Alarcón.
- Si bien se conocía públicamente el ambiente de tensión existente en ese momento entre los dos países, como resultado del estancamiento de la negociación, pocos conocían la gravedad de la situación militar prebélica que se vivía en la frontera. Ello hacía indispensable que el mensaje del Presidente fuera conciliador, dialogante, pero también firme en la postura del Ecuador. Creo que el mensaje, en ambos sentidos, llegó a quienes tenía que llegar, tanto interna como internacionalmente, en especial al Perú.
- Ese talante de apertura y de continuidad buscaba intencionalmente obligar al Perú, por un lado, a seguir en la mesa de negociaciones y, por otro, estaba orientado a satisfacer a los países garantes del Protocolo de Río que temían que pudiera producirse un cambio de posición con el advenimiento de un nuevo gobierno en el Ecuador. Ello cuidando de mantener una posición de firmeza de cara a la opinión pública ecuatoriana.
- En esa misma línea, era importante aprovechar la ocasión para que el mensaje llegara a los países y las personas adecuados. Toda América estaba pendiente del proceso de normalización democrática en el Ecuador, luego de un convulsionado período político en el cual se había cambiado, con una interpretación constitucional bastante flexible —por llamarlo de algún modo— de gobernantes. Con la asunción de Mahuad se retornaba a la elección directa de un Presidente por las urnas. Ello había convocado a Quito a varios jefes de Estado, cancilleres, misiones especiales, líderes políticos internacionales y de organismos multilaterales, ante los cuales había que hacer un pronunciamiento claro y contundente. Era la caja de resonancia apropiada. Muchos ojos y oídos de la opinión pública mundial, en especial regional, estaban enfocados en las ceremonias de Quito.
- Al expresar textualmente “creo en la diplomacia directa”, el Presidente ecuatoriano planteaba su disposición a negociar directamente con Fujimori y a entablar la que se denominaría “diplomacia presidencial”. Este mecanismo no dejaba de entrañar

riesgos, aunque también tenía ventajas. Los riesgos iban desde un cuestionamiento jurídico a una negociación presidencial directa y la conveniencia de marginar al Servicio Exterior, asumiendo en consecuencia un compromiso en la cumbre del Estado que ya no podría ser reconsiderado, hasta el desconocimiento detallado por parte de Mahuad de un proceso negociador sobre el cual si bien había sido informado no había tomado parte, como sí era el caso de Fujimori. Ventajas también porque podían encontrarse salidas políticas al más alto nivel, después de que en otros niveles no había sido posible encontrar y que probablemente ya estaban agotadas. El nuevo Presidente abrió una puerta audaz, riesgosa, pero quizás la única que quedaba...

La intervención del flamante Jefe de Estado fue, en términos generales, bien recibida tanto en el Ecuador como en el exterior. Las personalidades presentes en Quito alabaron el formato del discurso y su contenido. Sin embargo, no faltaron unos pocos que lo cuestionaron, porque esperaban mayor profundidad política y el desglose de las acciones que se proponía implementar. En todo caso, la alusión al problema pendiente con el Perú, su compromiso con la paz y con el proceso de Brasilia calaron hondo entre los asistentes y alentaron esperanzas, en especial entre los representantes de los países garantes. Los medios de comunicación y los principales editorialistas y comentaristas saludaron de manera favorable el discurso de Mahuad.

Como he mencionado, hay que reconocer que no todos fueron elogios al discurso presidencial de investidura. Hubo también críticas por parte de algunos comentaristas y políticos en cuanto a una excesiva generalización de los temas y a la falta de precisión en los mecanismos que utilizaría para llegar a los objetivos propuestos. No hizo uso de su mensaje inaugural para diseñar las políticas de su gobierno ni los medios de que se valdría para implementarlas. Se dijo que fue una intervención de reflexiones y meditaciones, de carácter filosófico, antes que de planteamientos programáticos como exige una oportunidad como ésta.

En cualquier caso, en lo referente a las negociaciones de paz, sus palabras fueron interpretadas como una mano extendida al Perú. Todos las entendieron así—incluyendo los países garantes— excepto, lamentablemente, algunas autoridades gubernamentales del Perú, cuya reacción fue inexplicable. En efecto, el canciller de ese país, Eduardo Ferrero Costa, en declaraciones a la prensa, de manera sorprendente y sin perder tiempo, manifestó el mismo 10 de agosto por la noche, pocas horas después de formuladas por el flamante Presidente, que:

“el gobierno peruano estima que la paz ya se firmó y ya se logró con el Protocolo de Río de Janeiro en el año 1942”. Y añadió que “el proceso de conversaciones en que se encuentran el Ecuador y el Perú para lograr acuerdos definitivos y globales sobre diferentes temas es justamente el camino, no para lograr la paz que ya se logró con el Protocolo, sino para

consolidar la paz”. Sostuvo que se trataba sólo de “ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro, que implica concluir con la demarcación pendiente de una pequeña área de frontera que no llegó a terminarse cuando Ecuador se retiró de la Comisión Demarcadora en el año 1950”. Insistió que el Perú “busca la paz y defiende lo que le pertenece; lo que hace el Perú es proteger su territorio, su soberanía, su jurisdicción por lo que, cuando ese territorio no es respetado y hay una infiltración como ha ocurrido por tropas ecuatorianas, nos corresponde exigir que esas tropas se retiren de nuestro territorio”.

Ante requerimientos puntuales hechos por periodistas en Lima sobre la situación del proceso de negociación, el Ministro peruano manifestó además que:

“Un grupo de expertos jurídicos designados por los países garantes ha emitido sus *pareceres* a pedido del Ecuador y del Perú, y entregado con fecha 8 de mayo, en los cuales se establece efectivamente que el Protocolo es plenamente ejecutable y que la frontera ya está delimitada por el propio Protocolo, por el fallo del 45, y que simplemente lo que queda es culminar la demarcación pendiente en esos términos”. Es decir que “los expertos confirman lo que ya se sabía, confirman el derecho establecido en el Protocolo, en el fallo y confirman por donde debe demarcarse la línea de frontera en ese pequeño tramo que falta por demarcar. Eso hay que aclararlo ya que la gran mayoría de la frontera ha sido debidamente demarcada entre el año 1942 y el año 1950. Después de eso Ecuador no quiso culminar la demarcación (...) y ahora hay un proceso de negociaciones sustantivas entre los dos países desde el año pasado, que se enmarcan en la Declaración de Paz de Itamaraty y que tiene como objetivo culminar la demarcación de las fronteras”.

Y de manera aún más sorprendente y desafiante el Canciller del Perú remató:

“El Perú no podrá retomar el diálogo para las conversaciones de fondo en tanto estas tropas (ecuatorianas) infiltradas no se retiren de territorio peruano”.⁹

Como no podía ser de otra manera, la Cancillería ecuatoriana, con el unánime respaldo de la opinión pública, rechazó pública y rotundamente las afirmaciones del ministro Ferrero Costa, a pesar de que con ello el ambiente se hacía aún más tenso en el ámbito diplomático y probablemente también en el terreno militar. En un comunicado oficial fechado el 12 de agosto, el gobierno de Quito manifestó que la MOMEPA había trabajado con los dos países en una propuesta de separación de fuerzas que no había sido

⁹ Versión magnetofónica de declaraciones a la prensa formuladas por el canciller Eduardo Ferrero, Lima 19:00 horas del 10 de agosto de 1998.

aceptada por el Perú y que la misma debió manejarse en ese ámbito militar. Por lo demás, el Ministerio de Relaciones Exteriores ratificó:

“... una vez más, que no han existido ni existen tropas ecuatorianas en territorio peruano. Hay una zona en controversia en la cual no ha sido establecida una línea de frontera y por tanto no se han erigido los hitos correspondientes que definan los territorios del Ecuador y del Perú. En tal sentido, no se puede pretender que se acepte la interpretación unilateral de un *impase* que está precisamente sujeto a las negociaciones entre los dos países, que dentro del proceso de paz iniciado en Brasilia en febrero de 1995 buscan una solución global y definitiva a las diferencias subsistentes. El proceso en curso entre Ecuador y Perú se lleva a cabo conforme al Protocolo de Río de Janeiro en cumplimiento de la Declaración de Paz de Itamaraty, del 17 de febrero de 1995 y sus acuerdos complementarios de Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago, con el propósito de ‘evitar nuevas confrontaciones que alteren las relaciones de paz y buena vecindad entre Perú y Ecuador’, para lo cual se comprometieron, entre otras acciones, a ‘iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impases* subsistentes’. No cabe a estas alturas de tan arduo y prolongado proceso, cuestionar su propósito esencial, que es precisamente el de encontrar una solución de paz conforme se reitera a lo largo de todos los documentos convenidos entre las partes de las conversaciones sustantivas que han contado con la activa participación de los países garantes”.

3.2. Crisis diplomática y militar e intervención de Argentina

Con el transcurso de las horas, la situación se tornaba aún más difícil de manejar, tanto en el terreno militar cuanto en el diplomático. En este último, se dio una oportuna coincidencia que podía ayudar a canalizar una alternativa de solución. El ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido di Tella, que había representado a su país en la posesión del presidente Mahuad en Quito, tenía previsto, a su retorno a Buenos Aires, cumplir una visita oficial a Lima el 12 de agosto. Ésta resultaba una ocasión propicia para que un país garante, al nivel de su Canciller, obtuviera del Perú una fórmula de separación de fuerzas que a su vez redujera la tensión creada por esta supuesta incursión ecuatoriana y persuadiera al más alto nivel de la necesidad de relanzar las negociaciones con la nueva administración ecuatoriana, de la cual se había llevado la más grata impresión en Quito.¹⁰

¹⁰ Escuché de labios del propio presidente Mahuad los elogiosos comentarios que le había formulado el Canciller argentino sobre su discurso inaugural en el Congreso Nacional, que le había emocionado y le había comprometido a involucrarse aún más en el apoyo a la solución de la controversia con el Perú.

Difícilmente podrá aquilatarse en su justa dimensión la gestión del canciller Di Tella y del subsecretario y alto funcionario argentino Alfredo Chiaradia en Lima, en esas decisivas horas, ante el canciller Ferrero y ante el propio presidente Fujimori. La firmeza de su actuación, puedo decirlo categóricamente pues me consta, impidió el inicio de una nueva guerra. Argentina, en esta ocasión, sí hizo valer su peso como país garante, asumiendo una posición de compromiso con el proceso y con la paz, cosa que no se había percibido de manera clara en otras etapas de la negociación.

El problema de fondo en ese momento particular de la controversia podría decirse que no era especialmente crítico. Frente a la tensión generada por el movimiento de fuerzas y por las imprudentes declaraciones de autoridades peruanas ante el conciliador discurso de Mahuad, lo procedente era simplemente crear o ampliar la zona desmilitarizada para evitar un enfrentamiento entre las tropas de los dos países, que estaban apostadas a escasos metros unas de otras. Tal situación resultaba peligrosísima, ya que cualquier disparo que se escapara podía desencadenar una conflagración bélica. La separación de fuerzas bajo control u observación de la MOMEF constituía la única forma de alcanzar una distensión que permitiera evitar la guerra y salvar el proceso de negociación. La voluntad política de ambas partes habría hecho que un procedimiento en principio sencillo se cumpliera de inmediato. No obstante, del lado peruano esa voluntad no existía.

Al término de una reunión en el Congreso Nacional, para informar sobre el desarrollo de los acontecimientos en el proceso negociador y para explicar la situación en la propia zona fronteriza, mientras acompañaba al canciller Ayala Lasso, el 13 de agosto, de regreso a su residencia, el secretario general de Relaciones Exteriores, embajador Diego Ribadeneira, alertó telefónicamente al Ministro de Relaciones Exteriores sobre la alarmante situación en la frontera y sobre la negativa peruana a encontrar una fórmula de distensión. De inmediato nos dirigimos donde se encontraba el Presidente de la República para informarle sobre los acontecimientos y buscar urgentemente una salida a esta gravísima crisis en la que se hallaban las relaciones de los dos países. Desde la *suite* de un hotel en que se encontraba el presidente Mahuad se iniciaron los contactos telefónicos con Lima y con el Ministerio de Defensa en La Recoleta.

Tal como he señalado, lo que se imponía en ese momento era un acuerdo para la separación de fuerzas ante la acusación mutua de que efectivos de ambos países habían incursionado en territorio que no les pertenecía y que estaba fuera de la zona desmilitarizada bajo control de la MOMEF. El Ecuador disponía de información fiable —inclusive de fuentes ajenas a las partes— que efectivos peruanos habían sido desplegados en sectores en controversia para presionar o provocar fricciones durante la transición democrática de Alarcón a Mahuad. El Perú se manifestaba reacio a acordar una nueva zona desmilitarizada o a ampliar la ya existente. Era clara la intención peruana de forzar al Ecuador a que simplemente “acepte los *pareceres* técnico-jurídicos y proceda

a demarcar la línea de frontera conforme al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo de Dias de Aguiar”.

La coincidencia que se encontrara en Lima, en esos días inmediatos a la posesión del nuevo Presidente del Ecuador —tal como he relatado—, una delegación argentina encabezada por su Ministro de Relaciones Exteriores y el alto funcionario de su país para la negociación ecuatoriano-peruana, Alfredo Chiaradia, hizo que se abrieran canales de comunicación y de intermediación entre las partes, para superar la crisis a través de la fijación de áreas desmilitarizadas. El Presidente ecuatoriano y su Canciller hablaban desde el hotel con los representantes argentinos y éstos a su vez, en Lima, con el presidente Fujimori y el ministro Ferrero para transmitirles propuestas y recibir, así mismo, alternativas de posicionamiento de las tropas, que impidieran la inminente confrontación. La tensión iba en aumento en la medida en que las propuestas peruanas eran intencionalmente extremas y el Ecuador no podía de ninguna manera aceptarlas. Mahuad consultaba al Ministerio de Defensa donde se encontraba toda la información cartográfica, y lo propio hacía el canciller Ayala con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esas consultas y verificaciones se trasladaban telefónicamente a los funcionarios argentinos quienes, a su vez, las hacían llegar a Fujimori y Ferrero. Las horas pasaban y no había arreglo. El canciller Di Tella y su delegación se encontraban ya en el aeropuerto de Lima para embarcarse con destino a Buenos Aires. Conozco que, inclusive, el vuelo de Aerolíneas Argentinas fue intencionalmente retrasado hasta que se llegara a un acuerdo. Argentina, como influyente miembro de la garantía, hizo en esta ocasión valer su peso ante las partes, particularmente ante el Perú que se resistía a aceptar un distanciamiento de fuerzas, para convenir en un espacio desmilitarizado adicional al ya existente.

Las autoridades gubernamentales y los militares peruanos se vieron obligados a aceptar la propuesta que implicaba la separación de las tropas de los dos países en un área de cincuenta kilómetros al sur de la zona ya desmilitarizada, sujeta a la vigilancia de la MOMEPA con carácter “excepcional y temporal”. La consecuencia de este acuerdo significó desistir de la presión que pretendían ejercer sobre el Ecuador y, finalmente, continuar con el proceso de negociaciones dentro del marco de los instrumentos suscritos desde la Declaración de Paz de Itamaraty hasta el Cronograma de Río de Janeiro. Se había conseguido un doble propósito: impedir un conflicto bélico que parecía inminente y encarrilar nuevamente el proceso de negociación.

4. Primer contacto personal entre Mahuad y Fujimori: Asunción

En Paraguay, tras un proceso eleccionario plagado de incidentes, había resultado

elegido presidente de la República el candidato oficialista Raúl Cubas. Como es tradicional en ese país, el 16 de agosto, día conmemorativo de la Independencia y por consiguiente fiesta nacional, debían celebrarse las ceremonias de posesión del nuevo Mandatario. Para realizar estos actos se había invitado a los jefes de Estado de los países amigos para que asistiesen a las ceremonias programadas con ese motivo.

En consideración a que el presidente Mahuad había, a su vez, asumido el poder pocos días atrás y que la tensión fronteriza no se había despejado del todo, el propio Mandatario dispuso que la comitiva oficial que representara al Ecuador en Asunción estuviera encabezada por el vicepresidente de la República, Gustavo Noboa Bejarano. Se trataba de un país latinoamericano, amigo del Ecuador, que se abría paso difícilmente a la democracia y a la consolidación institucional. En otras circunstancias, la asistencia del Presidente ecuatoriano se habría dado por descontada. En tales circunstancias, Noboa había partido a Asunción el 14 de agosto a la cabeza de una reducida delegación.¹¹

Al anoecer de ese mismo día 14, el canciller Ayala fue llamado al Palacio de Carondelet por el Presidente de la República de manera urgente, para tratar un asunto delicado y que exigía una inmediata respuesta del Ecuador. Mahuad le había manifestado que tenía una información de último momento que quería compartir con él antes de tomar una decisión al respecto. Como había sido usual en otras ocasiones, dada la confianza que me había dispensado, el canciller Ayala me solicitó que lo acompañara a la reunión con el presidente Mahuad para conocer el “urgente y delicado asunto”, como lo había calificado.

Serían cerca de las 21:00 horas cuando el Presidente, en una pequeña sala contigua a su despacho, nos recibió acompañado del secretario general de la Administración Pública, Jaime Durán Barba, al Ministro y a mí; de inmediato, nos informó que había recibido una llamada del presidente Fernando Henrique Cardoso a través de la cual le había expresado su complacencia, como coordinador de los países garantes, por la solución alcanzada para desactivar la grave crisis de los días precedentes, que pudo haber desencadenado un nuevo conflicto bélico entre el Ecuador y el Perú. El Mandatario brasileño le había transmitido, al mismo tiempo, su interés y el del propio presidente Fujimori, de que Mahuad asistiera a la transmisión del mando en Asunción, con el propósito de que mantuviera un primer contacto personal con su colega peruano y con los otros presidentes de los países garantes presentes en Paraguay, a fin de relanzar el proceso de paz que después de los incidentes de comienzos de agosto estaba congelado y,

¹¹ El viaje a Asunción del Segundo Mandatario estuvo plagado de contratiempos. El avión oficial en que viajaba tuvo graves desperfectos técnicos que le obligaron a aterrizar en la frontera brasileña. En esas circunstancias, la delegación debió tomar un vuelo comercial interno hasta una pequeña población en Brasil y luego otro hasta Asunción. Su viaje desde Quito hasta la capital paraguaya tomó casi 48 horas.

más todavía, a punto de romperse definitivamente. Mahuad nos dio a conocer que este interés le había trasladado a Cardoso el propio Presidente del Perú, dado su deseo de conocer personalmente al nuevo Mandatario ecuatoriano, con quien no había podido departir ni en Bogotá ni en Quito, lugares donde habían tenido previsto encontrarse.

Después de exponernos la situación, Mahuad pidió conocer el criterio de quienes estábamos presentes. El canciller Ayala expresó sus reservas a la idea de que el Presidente viajara considerando lo precipitado de la decisión, después de la gravísima situación por la que habían atravesado las relaciones entre los dos países escasos días atrás, la conveniencia de que el proceso se reactivara previamente al nivel de las delegaciones que habían venido ya trabajando en los diferentes temas hasta hace algunas semanas o de ministros de Relaciones Exteriores, pero aún no al más alto nivel. Además, Ayala dijo que un encuentro de esa naturaleza debía prepararse adecuadamente para obtener mayores beneficios en el contexto de la negociación en curso. Por mi parte, manifesté mi coincidencia con el criterio del ministro Ayala y añadí a sus argumentos el de que una decisión tan repentina como inesperada de viajar podía dar la impresión de que, al pedido de Fujimori, transmitido ciertamente por el Presidente de Brasil, el Presidente del Ecuador asistiría presuroso e impaciente al encuentro, dando una equivocada impresión de inseguridad y hasta de desesperación.

Fueron quizás las tensiones acumuladas de un largo, fatigoso y a veces decepcionante proceso que llevaba años de haberse iniciado, la inevitable desconfianza en las actitudes del Perú, el bloqueo al que había llegado la negociación, las presiones por parte de los países garantes, el haber estado hacía muy poco al borde de una nueva guerra, las que podrían haber explicado el razonamiento del canciller Ayala y el mío, que eran totalmente concordantes. ¿Cómo confiar en el reinicio del diálogo bilateral tan rápidamente después de una crisis diplomática y militar tan grave como la que se había superado solamente hace cuarenta y ocho horas?

Quien sí se expresó favorablemente a que se realizara el viaje del Presidente fue Jaime Durán Barba. Con convicción, aunque sin extenderse en sus razonamientos, sostuvo que consideraba conveniente que Mahuad asistiera al encuentro. Supongo que sus criterios a favor de la realización del viaje los había hecho conocer al Presidente antes de que nosotros llegáramos al Palacio. Por lo demás, su influencia sobre el Jefe de Estado era conocida.

Tras escuchar atentamente y agradecer por estas opiniones, el presidente Mahuad nos dio a conocer que había tomado la decisión de asistir a la reunión con Fujimori en Asunción bajo dos consideraciones:

1. Que se trataba de un pedido formal de los países garantes, transmitido por su Coordinador el Presidente de Brasil, que consideraba que había que atender dada su

influencia y la coyuntura por la que atravesaba el proceso de negociaciones y, más aún, si acababa de asumir el poder.

2. Porque sentía que debía y quería, más temprano que tarde, tener una entrevista personal y directa con el Presidente del Perú, con quien tendría que tratar, fuera o no de su agrado, en los próximos meses y años de su mandato, para crear un clima de comunicación y, consiguientemente, reactivar el proceso negociador.

El Presidente dispuso de inmediato que se comunicara su decisión a los representantes de los garantes y que se hicieran los arreglos necesarios para emprender el viaje a Paraguay al día siguiente. Pidió, por supuesto, a su Canciller que lo acompañara y éste, a su vez, me solicitó que también lo hiciera.

A pesar de tener ciertas dudas respecto de lo acertado de la resolución presidencial de hacer el viaje, debo reconocer que ésta fue la primera ocasión, en la parte del proceso de negociación que le correspondió dirigir a Mahuad, en que me sorprendió por su determinación. Pareció tener claras las ideas y la voluntad de hacer frente lo más pronto posible a lo que se estimaba como el más inmediato y complejo problema de su administración. En el curso de las semanas siguientes vendrían otras decisiones aún más difíciles, que pondrían a prueba su carácter y determinación en esta materia.

Como he dicho, por disposición del canciller Ayala, acompañé a Asunción a la reducida delegación encabezada por el Mandatario ecuatoriano que viajó al día siguiente. Durante el vuelo pudimos intercambiar opiniones y preparar al menos el formato de la entrevista. Sobre el fondo, sabido era que no iban los presidentes a profundizar en la negociación. Su propósito era simple al mismo tiempo que complejo: conocerse personalmente, crear y entablar un ambiente de confianza mutua, abrir un canal de comunicación y, de ser posible, reactivar el proceso negociador al más alto nivel. Lo más que podíamos era especular en cómo se desarrollaría el encuentro y de qué manera hacerlo más productivo.

El propio ministro Ayala expresó —y yo coincidía con su opinión— que era conveniente propiciar una reunión de los dos presidentes a solas, sin cancilleres ni asesores, para que pudieran conocerse mejor y hablar sin testigos y, por consiguiente, sin establecer compromisos. Conocida era la dura e inflexible posición del canciller peruano Eduardo Ferrero en la negociación y la negativa influencia que parecía tener sobre su propio Presidente. Su presencia en la reunión habría limitado sus avances e impedido la comunicación que aspirábamos fuera fluida.

Del Aeropuerto Silvio Pettirossi en Asunción, la delegación se dirigió al hotel en el centro de la capital paraguaya. De inmediato, el presidente Mahuad y su Canciller se incorporaron a los actos centrales de la transmisión del mando que se habían iniciado la víspera. Precisamente antes de que se iniciara la ceremonia principal, en el salón de actos del edificio del Banco Central del Paraguay, se produjo el primer encuentro

casual entre los presidentes del Ecuador y del Perú. Horas más tarde, en el mismo hotel donde se alojaban las delegaciones, en una *suite* especialmente habilitada, tendría lugar la primera entrevista formal.

Estuve presente cuando los dos presidentes se saludaron en la sala que fuera acondicionada especialmente por los responsables de Protocolo de las dos delegaciones. Un apretón de manos cordial y frases de compromiso dieron inicio al encuentro. El canciller Ayala, como había él mismo convenido con el presidente Mahuad, después de saludar con Fujimori y sus acompañantes, se retiró de la sala, obligando así al canciller Ferrero a hacer lo mismo. Los dos presidentes quedaron a solas para hablar con entera libertad y de esa manera empezar a conocerse personalmente.

El propio mandatario ecuatoriano relataría meses más tarde, en una entrevista concedida al periodista Pablo Cuvi, detalles de este primer encuentro y los acuerdos a los que llegaron:

“Yo diría que desde el rato en que nos dimos la mano, ya hubo una empatía. Luego tuvimos una conversación, más larga y bastante inusual, definida y frontal. Le dije: Usted tiene una serie de títulos. No es que yo coincida con los títulos que usted tiene, pero si me pongo este rato a discutirlos, no salimos nunca de esto. Pero quiero que usted sepa que aunque tenga todos los títulos del mundo, yo no puedo firmar un documento que no sea aceptable para el país.

Creo que le gustó la franqueza. Había mucho temor de que el nuevo presidente del Ecuador no reconociera nada de lo anterior y volviera a empezar de cero. Esto me lo dijeron todos los representantes de los garantes en diversas ocasiones. Y por eso hablaron de que ellos estaban cansados y que no era el momento de empezar otra vez.

¿A qué acuerdo llegaron?

A que si habíamos ya separado las tropas, nos comprometíamos a no usar la fuerza. A que había que retomar las conversaciones que se habían suspendido por las elecciones en Ecuador. Y a que tendríamos un segundo encuentro en la ciudad de Panamá pocos días después, con ocasión de la Cumbre del Grupo de Río. Eran reuniones previstas desde muchos meses y años antes, a las que, normalmente, los presidentes ecuatoriano y peruano asistían”.¹²

Durante esta primera entrevista cumbre, no estaba previsto que se trataran temas de fondo ni detalles de la negociación. Era un encuentro para relacionarse personalmente y para sentar bases para una inevitable y necesaria comunicación futura. Se esperaba que hicieran una evaluación global de la situación en que se encontraba el proceso

¹² Mahuad, Jamil, “Hemos ganado la paz”, entrevista concedida a Pablo Cuvi, en *Al filo de la paz*, op. cit., pág. 172.

y nada más. Ni Fujimori tenía un interés inmediato en hacerlo ni Mahuad estaba preparado, ni le convenía, entrar directamente en materia. Por lo demás, las circunstancias no estaban dadas tampoco en el campo internacional, pues los países garantes se habían manifestado reservadamente molestos con la posición peruana de agudizar la situación, de la manera en que lo había hecho días atrás con la presión diplomática y militar en las vísperas de la posesión del Presidente ecuatoriano, luego de tantos esfuerzos por avanzar en la negociación.

No hay duda de que el encuentro entre los presidentes del Ecuador y el Perú fue en todo sentido positivo. La decisión de Mahuad de acudir a la cita finalmente creo que fue acertada por las siguientes razones:

1. Se produjo un claro y pronto deshielo de las relaciones bilaterales que se hallaban seriamente comprometidas, después de días de tensión prebélica en la frontera y de la suspensión de las negociaciones diplomáticas.
2. Según lo reconocerían los propios actores, hubo “empatía” y “química” personal entre los dos mandatarios, en lo cual incidió, creo, la franqueza con que habló Mahuad a su homólogo y el tradicional pragmatismo de Fujimori.
3. Se estableció una comunicación fluida y directa, que resultó altamente positiva en ese momento y para las ocasiones tensas y difíciles que en el futuro de las negociaciones se avecinarían.
4. Ambos presidentes pudieron conocer de primera mano, personalmente, las circunstancias y las limitaciones que tenían respecto de sus opiniones públicas internas y de otros factores de poder que no podían ser desestimados.
5. Reconocieron que el problema no era de uno ni de otro. Era un problema de ambos, un problema compartido y cuya solución dependía también de los dos en representación de países soberanos.
6. Se reactivó la negociación que prácticamente se había suspendido en julio del 98, después de la reunión de cancilleres en Washington, por mutuo acuerdo en espera de la culminación del proceso electoral en el Ecuador y la posesión del nuevo Presidente.
7. La opinión pública internacional captó el claro mensaje de que los mandatarios estaban dispuestos a continuar la negociación y asumir sus responsabilidades, en especial, el presidente Mahuad que había asumido el poder pocos días atrás y cuyas intenciones podían aún ser difusas sobre este asunto.
8. En especial, los países garantes constataron la voluntad del nuevo Presidente ecuatoriano de proseguir las negociaciones a partir de donde habían quedado, y no desde el comienzo como era su temor. Es decir, había una manifestación de voluntad de continuidad y de culminar el proceso.
9. Acordaron reunirse nuevamente con ocasión de la próxima Cumbre del Grupo de

Río prevista para realizarse en Panamá el 3 de septiembre de 1998, esto es prácticamente dos semanas más tarde, para seguir los contactos y ya probablemente entrar en asuntos de fondo.

Durante las horas que el presidente Mahuad estuvo en Asunción se dio tiempo también, por supuesto, para mantener, por separado, reuniones con los presidentes Menem de Argentina y Cardoso de Brasil. Ambas de utilidad para reforzar las relaciones con los países garantes y ratificar el compromiso del Mandatario ecuatoriano a continuar el proceso de negociación que venía siendo promovido y auspiciado por esos países desde febrero de 1995. Se percibía desde meses atrás impaciencia en los garantes por los pocos avances alcanzados después de tanto tiempo y esfuerzo desplegados que convenía desvanecer.

Al retornar a Quito, el Presidente convocó el mismo sábado 18 de agosto a una reunión en el Palacio de Carondelet, a fin de hacer una evaluación del viaje e intercambiar criterios sobre la situación y definir los pasos a dar en el futuro inmediato, teniendo presente el nuevo encuentro concertado para comienzos de septiembre. Por varias razones, entre otras de política interna relacionadas con la grave situación económica del país —sobre las cuales yo no tenía conocimiento—, sostuvo que no había tiempo que perder.

Durante la reunión en la residencia presidencial, a la que asistió un reducido grupo de sus más cercanos colaboradores, el profesor Roger Fisher, a quien había conocido semanas atrás en Washington y que visitaba esos días Quito invitado por el Presidente, y yo —el canciller Ayala no pudo estar presente y me pidió mantenerle informado de lo que se trataría en el encuentro—, el presidente Mahuad hizo primero un detenido análisis de su encuentro con Fujimori. Comentó que fue una conversación franca, en la cual le ratificó su voluntad de llegar a un acuerdo negociado. Con total honestidad le había dicho que, pese a que existía esa voluntad, él necesitaba la concurrencia de cuatro elementos para suscribir un acuerdo: decisión presidencial —que la había—, respaldo de la opinión pública, disposición a ratificar el arreglo por parte del Congreso y apoyo de las Fuerzas Armadas. Mahuad había explicado a Fujimori que el problema era muy sensible y complejo, enraizado en la identidad nacional, y que iba mucho más allá de la colocación de hitos en la frontera. Le había insistido en la necesidad de ser flexibles, al mismo tiempo que convenía actuar rápidamente, aunque sin fijar fechas definitivas, porque ello hacía rígido el proceso. Advirtió que no tenía alternativas ni fórmulas concretas que proponer en esta primera entrevista, por razones obvias, pero que de momento su opinión era la de que había que desatascar el trabajo de la Comisión III relacionada con el Tratado de Comercio y Navegación, y enviar así un mensaje tranquilizador y alentador a los garantes y a la opinión pública.

El Mandatario nos comentó que, de su parte, Fujimori le había ratificado su decisión de encontrar una salida pacífica al conflicto y sus coincidencias en las apreciaciones

generales hechas por él. Le había explicado ante todo que no asistió a las ceremonias de transmisión del mando en Bogotá y en Quito para detener los preparativos bélicos, en que se encontraban los militares peruanos contra el Ecuador.¹³ A continuación, le había relatado a Mahuad que durante su gobierno se había propuesto tres objetivos: acabar con la guerrilla y el narcotráfico, sanear y reactivar la economía y resolver el diferendo con el Ecuador; que había resuelto los dos primeros y que quería acabar con el tercero. Le había explicado la situación política interna compleja por la que atravesaba el Perú y que para él el tiempo apremiaba en lo relativo a encontrar una salida a la controversia con el Ecuador, considerando el cronograma electoral en su país.

Después de este relato, el Presidente escuchó opiniones e interpretaciones sobre lo ocurrido en Asunción de parte de los presentes en la sala. Creo que todos coincidimos en lo útil que había sido el viaje. Hubo comentarios que aludían a la necesidad de un liderazgo firme en esta etapa del proceso, a la búsqueda de consensos internos, a las limitaciones que tenía nuestro país en la negociación como resultado de factores internos e internacionales, a la necesidad de complementar las acciones gubernamentales en este campo con aquellas que debían tomarse en materia económica de manera inmediata, entre otras. El balance general fue, sin duda, positivo y los resultados se consideraron alentadores. Mahuad dispuso que los responsables del tema, esto es la Cancillería y sus asesores, nos dedicáramos a trabajar en la preparación de la próxima reunión presidencial en Panamá, que continuáramos con la misma política de acercamiento a la opinión pública y a la sociedad civil y que retomáramos las posiciones que habíamos sostenido en las negociaciones a nivel de comisiones, en especial, la referida a la Comisión III, para estudiar los avances que podían hacerse en el proyecto del Tratado de Comercio y Navegación. Finalmente, añadió que era su deseo mantener en los próximos días una reunión amplia con los negociadores y técnicos ecuatorianos para empaparse del proceso y sus detalles.^{14 15}

¹³ Esta sorprendente afirmación la haría pública el propio presidente Fujimori en rueda de prensa semanas más tarde. Lo que el Ecuador sospechaba era una realidad reconocida por el propio Mandatario peruano.

¹⁴ El profesor Fisher en esta reunión tuvo una intervención inteligente, serena y ponderada. Aportó con ideas frescas y objetivas como las de alguien que no está emocionalmente involucrado en el proceso; sin tomar partido por uno u otro país, sino por el resultado: la paz. Aplicó algunos principios teóricos y doctrinarios a la situación, pero pocos de aquellos que él mencionó podían implementarse a esa altura de la negociación. No obstante, su análisis fue útil para mí en la medida en que era desapasionado y práctico. Como siempre, Fisher en sus exposiciones traía a colación, como ejemplos, sus propias experiencias en los difíciles procesos de negociación en que había intervenido. En algún momento dijo, inclusive, que le gustaría conocer a Fujimori y conversar con él personalmente para buscar aproximaciones.

¹⁵ Uno de los asistentes a la reunión descrita fue el Secretario General de la Administración Pública. En algún momento de la conversación, dicho funcionario manifestó que “el gobierno anterior tuvo una **desastrosa** política de comunicación sobre el tema de la negociación” y que esa “**torpe** política hizo creer que todo iba bien”. Ante tales equivocadas y tendenciosas afirmaciones me vi obligado, en mi calidad de funcionario que había trabajado en el proceso desde 1996, por consiguiente en el anterior gobierno, a refutarlas explicando el largo y arduo trabajo que, a pesar de la moratoria vigente, habíamos hecho desde la Cancillería, con el ministro Ayala a la cabeza, a partir de octubre de 1996, con todos

De los alcances, contenidos y resoluciones de la reunión en el Palacio de Carondelet informé pormenorizadamente al canciller Ayala al día siguiente.

Conviene resaltar que la reunión presidencial de Asunción fue acogida con beneplácito por la prensa ecuatoriana. La percepción de los medios de comunicación era que el Presidente deseaba abordar directamente el problema y que la transición presidencial no había afectado la voluntad del Ecuador de negociar una solución. Los dos principales diarios de Quito, *El Comercio* y *Hoy*, en sus respectivos editoriales del 16 de agosto, llamaban a avanzar en el proceso, a “preparar a la ciudadanía para el gran acuerdo, cuya aceptación deberá ser la consecuencia del balance entre los elementos positivos y negativos que traerá el desenlace para el país”, a “asumir la negociación con sus puntos positivos, que son muchos, y sus eventuales errores”, y, en suma, a respaldar la gestión del nuevo gobierno que no era sino la continuación de los anteriores, pero esta vez directamente al más alto nivel.

La situación en el Perú era diferente. A pesar de que la prensa oficialista obviamente no dejaba de saludar con manifestaciones de apoyo a las iniciativas de Fujimori para encarilar nuevamente la negociación, había ya voces críticas a esta ya llamada “diplomacia presidencial” que marginaba a los profesionales de Torre Tagle, desatendía opiniones inmovilistas de especialistas y comentaristas, y en apariencia se distanciaba del criterio de la cúpula militar hasta ese momento férreamente manejada por el Jefe de Estado y su singular y poderoso aliado en la sombra, el asesor para seguridad interna Vladimiro Montesinos.

El internacionalista y analista peruano Alejandro Deustua, al escribir precisamente sobre los *Límites y excesos de la diplomacia presidencial*, acusó a Fujimori de aprovecharse de un “conflicto no buscado para materializar una oportunidad para zanjar definitivamente un diferendo (entre el Ecuador y el Perú) hasta ese momento intratable”. Y cargó contra el Presidente con contundencia:

“... (Fujimori) empleó métodos absolutistas y diplomáticamente anacrónicos para sortear *impases* nacionales que bloqueaban la solución definitiva. Así se evadió el control democrático en el Perú (...) mientras se identificaban convergencias con la contraparte. Simultáneamente, se invocaba —correctamente— el interés nacional para llegar a una solución,

los estamentos sociales, políticos y culturales, mediante innumerables reuniones informativas y de intercambio de opiniones en todo el país y que el resultado había sido excelente, a pesar de la percepción superficial que parecería haber de que no era así, trabajo sobre el cual el Secretario General de la Administración Pública daba la impresión de no tener conocimiento, a pesar de que yo lo visité personalmente en su calidad de analista político y experto en sondeos de opinión, para comentarle sobre el asunto semanas antes de la elección de Mahuad. Creo que el resultado final del proceso y la aceptación a la fórmula de los garantes, que aunque no benefició precisamente al Ecuador pero resolvió el diferendo de manera digna, es una muestra del trabajo profesional y eficiente que el Servicio Exterior, junto con otros distinguidos ecuatorianos, realizó como institución en el campo informativo y desmiente rotundamente las afirmaciones de Jaime Durán.

pero se actuaba con la más anacrónica reserva. La contraparte seguía, mientras tanto, un patrón de conducta interno más abierto. Este comportamiento fue propio del Presidente (que marginó, cuando convino, al Servicio Diplomático) que actuó siempre en pequeños equipos que marginaron a instancias relevantes de la institución, anuló la labor de la Comisión Consultiva y limitó al extremo la información a la prensa”.¹⁶

Otros analistas peruanos hicieron hincapié en lo que denominaron la “personalización” de las negociaciones y en la toma de las decisiones de fondo por parte de Fujimori y, lo que es más grave, su “desinstitucionalización”. En otras palabras, criticaban el hecho de dejar de lado a las instituciones que forman parte del entramado democrático, previsto legalmente para la toma de decisiones en materia de política exterior, para unificar todo el proceso en la sola persona del Presidente de la República.¹⁷

Probablemente en el caso del Perú esta percepción podía ser y parecer acertada dada la personalidad de su Jefe de Estado, su carácter autoritario, su desconfianza de ciertas instancias institucionales —como el Servicio Exterior—, su severo control de influyentes medios de comunicación, su hegemonía sobre las Fuerzas Armadas y, sobre todo, su mayoría parlamentaria que le permitía asegurar un respaldo político suficiente a sus decisiones. En el caso del Ecuador, nada de eso era posible dada la frágil situación de Mahuad, quien acababa de asumir la Presidencia de la República, después de un proceso electoral muy apretado y su gobierno estaba recién en búsqueda de consolidación. El Presidente ecuatoriano debía depender de las instituciones que habían venido trabajando en el tema desde años atrás, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Fuerzas Armadas.

Por su parte, los medios de comunicación, la Iglesia y en general la sociedad civil habían venido apoyando y en algunos casos interviniendo en el proceso por propio convencimiento, y a partir del eficiente trabajo de información y participación emprendido por la Cancillería ecuatoriana.

5. Reactivación de la negociación: encuentro presidencial en Panamá

A la época del primer contacto presidencial en Asunción e inclusive semanas antes, esto es desde la reunión de ministros de Relaciones Exteriores en Washington en julio,

¹⁶ Deustua, Alejandro, “Límites y excesos de la diplomacia presidencial”, en *Revista Análisis Internacional* N° 15, Lima, Cepei, julio-diciembre 1998, pág. 153.

¹⁷ Entre esos analistas puede citarse también a Carlos Reina Izaguirre, investigador de Descó, Perú.

había una incógnita que no acababa de despejarse y que había sido motivo de especulaciones entre los negociadores ecuatorianos y en los medios de comunicación pública. ¿Cuál y cómo era en definitiva la relación del presidente Fujimori con su canciller Eduardo Ferrero? Su propia designación había sido considerada por ciertos sectores como sorpresiva, si se tienen en cuenta las circunstancias en que se produjo y la existencia de otros candidatos probablemente mejor opcionados y de más elevado perfil.

En todo caso, se sabía que, en lo relativo a la controversia ecuatoriano-peruana, Ferrero Costa había tenido y mantenía una posición inflexible, que la había demostrado durante el proceso, sea como miembro de la Delegación Negociadora del Perú o como Ministro de Relaciones Exteriores. Sus declaraciones a la prensa, sus comparecencias ante el Congreso peruano y sus conversaciones con representantes de los países garantes habían puesto de manifiesto su irreductible posición beligerante. ¿Si su Presidente, por el contrario, estaba en la línea de negociar, cómo se comprendía que aún se mantuviera en su puesto? Conocíamos de muy buena fuente que Fujimori estaba preocupado por el asunto y que sus relaciones con Ferrero se habían deteriorado al extremo de desconfiar de él. Las razones que podían especularse para explicar esta situación eran varias: Ferrero tenía el respaldo del sector tradicionalmente intransigente de Torre Tagle, cuya cabeza visible era su vicescanciller y ex embajador en Quito, Hugo Palma; sus criterios eran coincidentes con los sectores igualmente duros —que eran la mayoría— de las Fuerzas Armadas; y tenía el apoyo de grupos políticos de oposición e inclusive afines al gobierno como su propio hermano Carlos Ferrero, diputado de la coalición gubernamental, que miraban con recelo la deriva presidencial dialogante que parecía querer imponer Fujimori. Días más tarde esta incógnita se despejaría al renunciar irrevocablemente a la Cartera de Relaciones Exteriores en circunstancias muy particulares, como relataré más adelante.

Frente al nuevo panorama que en el campo diplomático se abrió después del encuentro presidencial en Paraguay, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito y los diferentes mecanismos que se habían establecido para manejar el proceso, y que se encontraban en un compás de espera, se dedicaron de lleno a preparar lo que se preveía como el inicio de la fase de desenlace de la negociación en las semanas por venir.

El canciller Ayala dispuso activar de inmediato todos los mecanismos en los diferentes campos diplomáticos, políticos y técnicos, con la mirada puesta en la que se consideraba trascendental reunión de los presidentes con motivo de la XII Cumbre de Jefes de Estado del Grupo de Río prevista para el 3 de septiembre en Panamá. Las reuniones se sucedieron con intensidad.

No habían transcurrido sino tres semanas desde que Mahuad asumió el poder y ya debía reunirse con su homólogo peruano nuevamente y esta vez para tratar el fondo de la cuestión territorial respecto de la cual la diplomacia ecuatoriana había venido haciendo

por años una labor compleja y encomiable, con la ayuda de destacados ecuatorianos y de la sociedad civil. Hubo varias reuniones con el Presidente para analizar el proceso, las circunstancias en que se había desarrollado, lo alcanzado, el contexto internacional y las dificultades previsibles. El canciller Ayala, junto con quienes habíamos trabajado en el proceso, le puso al corriente detalladamente en lo que era materia de su competencia. Lo mismo hizo el ministro de Defensa Nacional Gral. José Gallardo y los altos mandos militares sobre la situación en el terreno y en cuanto a las potencialidades bélicas. Mahuad debió hacer en poco tiempo un importante ejercicio de actualización sobre tan complejo tema, cuyo desenlace parecía inevitablemente cercano y bajo su responsabilidad. De lo que se trataba era de proporcionar al Mandatario herramientas e información para la conversación que tendría pocos días más tarde con Fujimori quien, por el contrario, conocía perfectamente los detalles del proceso, las fortalezas y debilidades de las partes y, sobre todo, tenía una larga experiencia en el ejercicio del poder, algo esencial al tomar decisiones de grave trascendencia. No obstante, el presidente Mahuad tenía una aguda capacidad de análisis que le permitía absorber con facilidad la información y plantearse escenarios y alternativas de solución a los problemas que se le presentaran.

Adicional a la labor de coordinación de estos trabajos, que correspondía a la Subsecretaría de Soberanía Nacional —función que ejercía a la época—, el Presidente y el Canciller me encomendaron constituir un grupo de trabajo con el profesor Roger Fisher y expertos extranjeros para explorar nuevas ideas y acciones que pudieran enriquecer la posición ecuatoriana. Siempre consideré útil y hasta necesario contar con visiones frescas, objetivas y no “contaminadas” como las que podíamos tener quienes llevábamos tanto tiempo involucrados en la negociación y más aún de personas de elevado nivel académico y de probada experiencia. Las tareas de este grupo, al que se sumó ocasionalmente la embajadora del Ecuador en Washington, Ivonne Baki, fueron provechosas y, sobre todo, me llenaron de legítima satisfacción institucional. Tras largas reuniones —realizadas algunas en mi residencia— de información, intercambio de opiniones y diseño de alternativas, tan prestigiosos expertos reconocieron que el trabajo desplegado y la estrategia diseñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por la Delegación Negociadora, desde hace más de dos años, eran los mismos que ellos hubieran hecho si hubieran estado a cargo de la negociación. Destacaron la labor de información e involucramiento logrado por parte de sectores sociales, instituciones y personalidades del país en el proceso de Brasilia. Todo ello a pesar de las difíciles circunstancias de política interna que el Ecuador había atravesado. Por lo demás, resaltaron la continuidad y constancia de esa tarea, la solidez de las argumentaciones ecuatorianas en los temas de fondo y la necesidad de seguir esa misma línea.

En lo inmediato, los expertos extranjeros hicieron hincapié en que convenía centrar

la atención en la próxima reunión de presidentes en Panamá y prepararla adecuadamente para que fuera lo más beneficiosa posible, cosa que la Cancillería venía haciendo ya desde que se celebró la reunión de Asunción. Por lo demás, se elaboraron alternativas u opciones teóricas a diversos escenarios que podían presentarse teniendo presentes las limitaciones y factores internos e internacionales. La percepción y el análisis frío y objetivo de expertos ajenos a la controversia fueron muy útiles, a la hora de definir posiciones. A la postre, esos calificados criterios lo que hicieron fue ratificar que el Ecuador venía actuando en la buena dirección.

La delegación oficial presidida por Mahuad que se desplazó a Panamá fue reducida. La componían el canciller Ayala Lasso, el grupo más cercano de colaboradores de Mahuad en la Presidencia de la República y yo. A decir verdad, el nuevo encuentro con Fujimori relegó —al menos en lo que correspondía al Ecuador— a un plano secundario los temas de la Cumbre del Grupo de Río.

La esperada reunión bilateral se llevó a cabo el 14 de septiembre en el mismo hotel donde se alojaban ambos mandatarios, en una pequeña sala acondicionada para la ocasión. El formato de la entrevista fue el mismo que el de Asunción. Dado el positivo resultado de la conversación directa, sin acompañantes, y el buen ambiente que se iba creando entre los dos presidentes, se prefirió que no estuvieran presentes los cancilleres u otros asesores, a fin de que tuvieran entera libertad para exponer sus opiniones.

Los objetivos definidos previamente para el encuentro no eran ni podían ser ambiciosos. Se trataba de cultivar y fortalecer la relación personal entre los dos jefes de Estado; impulsar lo que podía llamarse el *momentum* de la negociación; promover una cada vez más fluida y abierta comunicación; hacer llegar a la opinión pública el mensaje de que el proceso seguía fortaleciéndose y que tenía pleno respaldo presidencial; y plantearse honesta y transparentemente la percepción de cada país sobre el problema, así como eventuales alternativas de solución, sin que ello significara compromiso alguno.¹⁸

Quienes habíamos participado en las reuniones preparatorias del nuevo encuentro sugerimos al presidente Mahuad una lista de temas que podrían tratarse en Panamá, entre los cuales cito los siguientes:

1. Evaluar con detenimiento la globalidad del proceso de negociación, buscando destacar los avances hechos e identificar los puntos aún por resolver. Hacer una especie de inventario de los asuntos resueltos y los aún pendientes y, si era posible, entre estos últimos fijar los obstáculos subsistentes.

¹⁸ El propio Mahuad describe cómo se desarrolló su conversación con Fujimori en Panamá, en la ya citada entrevista con Pablo Cuví: "... al sentarnos a conversar en Panamá, quedó claro que ninguna idea soltada significaba un compromiso en firme. Era una especie de *brainstorming* en un tema muy delicado. Uno proponía ciertas cosas y el otro decía 'no, esto es imposible'. Otras en que se decía: 'sí, esto es viable'. O 'hay que analizarlas en el espacio, tal vez sí, tal vez no'. Otras en que simplemente se acordaba de entrada en que eso sí era posible".

2. En línea de lo anterior, promover la culminación de la negociación del Tratado de Comercio y Navegación, reactivando los trabajos de la Comisión I o encomendando esa labor a un grupo especial encabezado por los presidentes de las delegaciones negociadoras de ambos países.
3. Reflexionar sobre la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre una separación mutuamente aceptable de tropas a lo largo de la zona fronteriza, manteniendo las bases existentes, aunque limitando sus efectivos, a fin de evitar incidentes y promover un ambiente de distensión.
4. Informar al presidente Fujimori sobre la situación política y económica del Ecuador, haciendo hincapié en las limitaciones que debía hacer frente para resolver y avanzar en las negociaciones en los términos que estaba planteada en ese momento. Convenía transmitirle la percepción de la opinión pública al respecto (asesores de Mahuad manejaban encuestas que demostraban que cerca del 90% de ecuatorianos se oponía a que el Ecuador perdiera Tiwintza), lo que hacía prácticamente imposible al Presidente ecuatoriano desestimar ese pronunciamiento.
5. Intercambiar ideas sobre los respectivos procesos de legitimación constitucional interna a un eventual acuerdo; ya sea ratificación parlamentaria o eventual consulta popular de los convenios negociados o aún pendientes: “Integración”, “Medidas de Confianza y Seguridad”, “Comercio y Navegación” y “Delimitación Fronteriza”. Era importante que Fujimori estuviera informado de la necesidad y de la voluntad del presidente Mahuad de someter lo acordado a los requerimientos impuestos por el ordenamiento jurídico interno, principalmente del Congreso Nacional, sin descontar una eventual consulta popular.
6. Contrastar opiniones sobre la propuesta del Parque Ecológico en la zona en disputa, sin que esas ideas comprometan o perjudiquen las posiciones de los dos países. Sobre todo era útil conocer hasta dónde estaría dispuesto a llegar el Perú en un tema que podría ser una de las salidas al estancamiento en el tema más delicado del proceso.
7. Dejar meridianamente claro ante Fujimori que el Ecuador, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Santiago y en el Cronograma, a pesar de su interés en explorar éstas y otras opciones, mantenía su firme rechazo a los *pareceres* técnico-jurídicos como estaba en su derecho, por lo que los garantes estaban, de su lado, en la obligación de continuar con sus esfuerzos de proponer nuevas alternativas para ser consideradas por las partes.

Lo fundamental de la conversación era que las opciones y las ideas expuestas no fueran más que ejercicios que no comprometieran a las partes. Se trataba de lo que los estadounidenses llaman *brainstorming* o “lluvia de ideas” que enriquecen las opciones y permiten plantear elementos como parte de soluciones aceptables para las partes, pero sin comprometerlas.

Como no estuve presente en la reunión de los dos mandatarios no puedo decir hasta dónde estas sugerencias habían guiado la conversación de Mahuad con Fujimori, pero a la luz de los resultados creo que le fueron provechosas.¹⁹

Sin perjuicio de desconocer detalles de la entrevista entre los presidentes Mahuad y Fujimori, dado que se hallaban a solas, los resultados concretos y visibles de la misma fueron, en resumen, los siguientes:

1. Desde una óptica diplomática:

a) Se dio un claro respaldo al más alto nivel político a la negociación de paz. Los presidentes ratificaron formalmente entre sí, y de cara a la opinión pública, su compromiso de avanzar en el proceso.

b) Mahuad reiteró ante su homólogo peruano y ante los países garantes que el Ecuador respeta lo actuado previamente en la negociación y que sobre esos lineamientos continúa decidido en la negociación concebida como política de Estado.

c) Se ratificó nuevamente la voluntad política presidencial de encontrar una solución a la controversia únicamente a través del diálogo, descartando la utilización de la fuerza.

d) Precisamente, la reunión significó un relanzamiento de la negociación, por supuesto, más concreto que el de Asunción, luego de la aguda crisis que pudo derivar en un enfrentamiento bélico entre el 8 y el 13 de agosto de 1998.

e) Se activó un grupo informal de negociación, encabezado por los presidentes de las delegaciones negociadoras, Edgar Terán, por el Ecuador, y Fernando de Trazegnies, por el Perú, que debía reunirse en Buenos Aires del 12 al 14 de septiembre para resolver, esta vez con el respaldo y las instrucciones presidenciales, los temas pendientes del Tratado de Comercio y Navegación.

f) Se llegó a un acuerdo sobre la conveniencia de mantener una nueva reunión de presidentes en Brasilia, entre el 21 y el 22 del mismo mes, para conocer y ratificar lo resuelto en Buenos Aires por el grupo informal y ahondar en el tema más conflictivo: la delimitación de la frontera común.

g) Dada la fluida comunicación ya establecida entre los presidentes —prueba de ello es que la reunión duró cerca de cuatro horas—, ambos pudieron exponer los

¹⁹ Al término del encuentro, el presidente Mahuad nos invitó al canciller Ayala y a mí a conversar a solas en su *suite*, en el mismo hotel para comentar y evaluar el encuentro. Nos relató con detalles la conversación. Le noté relajado y sereno. No tanto por los resultados, que no esperábamos fueran espectaculares, sino porque dijo haber creado o haber sentido un ambiente de aparentemente fiable comunicación con Fujimori. Por supuesto que no estaba satisfecho, pero sí confiado y, sobre todo, más seguro de sí mismo, del terreno en que pisaba y de lo que se proponía hacer en el futuro. Escuchó atento los comentarios y observaciones que le hizo su Ministro de Relaciones Exteriores y concluyó ratificando la necesidad de mantener el ritmo y de preparar las reuniones de Buenos Aires, a nivel de delegaciones político-diplomáticas, y de Brasilia nuevamente a nivel presidencial con su homólogo peruano.

límites que tenían y los intereses que defendían. Sin que haya habido compromisos, Mahuad y Fujimori exploraron con franqueza opciones sobre el tema de la fijación de la frontera terrestre, reconocido como el más complejo y sensible.

h) Quedó claro que el Ecuador mantenía su rechazo a los *pareceres* técnico-jurídicos respecto de la delimitación fronteriza, amparado en los instrumentos adoptados durante el proceso —en particular el Cronograma— y en la necesidad de que, de conformidad con el Acuerdo de Santiago, la solución, para que fuera válida y definitiva tenía que ser global, esto es que resolviera todos los *impases* presentados.

2. Desde una óptica pública:

a) Así mismo, se pudo constatar un evidente respaldo al más alto nivel político al proceso de paz, circunstancia que fue reconocida por la prensa de los dos países y apreciada por los países garantes.

b) Fue perceptible un nuevo estilo en el manejo del tema, que incluía un mayor protagonismo del presidente Mahuad. Este involucramiento directo, aunque arriesgado, demostró compromiso y voluntad.

c) Se apreció una reactivación del proceso con el acuerdo de resolver los temas pendientes del Tratado de Comercio y Navegación y con el anuncio de la celebración de un nuevo encuentro bilateral presidencial en Brasilia en menos de dos semanas.

d) El Ecuador, con el nuevo Mandatario, abrió un mayor espacio en su posición negociadora. A diferencia de lo que acontecía con el gobierno precedente, no había cuestionamiento alguno a la legitimidad constitucional del Presidente, ni por parte del Perú ni de los garantes.

e) Esta continuidad y seriedad de la posición ecuatoriana, pese al cambio de gobierno, consolidó la impresión de que existía una política de Estado en el manejo del proceso de paz. A ello ayudaron, sin duda, las declaraciones del propio Mahuad en ese sentido y la ratificación en su cargo al canciller Ayala Lasso y a la seriedad con que se percibía al Ministro ecuatoriano.

6. Paréntesis en la diplomacia presidencial: reunión en Buenos Aires de un grupo informal para abordar el Tratado de Comercio y Navegación

Tal como he señalado, una de las decisiones concretas de la reunión de Panamá fue la de que un grupo informal de negociadores, presidido por los jefes de las delegaciones que participaron en Brasilia, se reuniera en Buenos Aires para despejar en lo posible los obstáculos que habían impedido llegar a un acuerdo en la Comisión III, encargada, como se sabe, de redactar un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación. Esa

decisión era una expresión inequívoca de la voluntad de los jefes de Estado de continuar con el proceso. Se abrió así un paréntesis en la diplomacia presidencial que había copado el escenario de la negociación para dar paso a una comisión diplomático-técnica.

Además de sus presidentes, Terán y de Trazegnies, las delegaciones estuvieron integradas de la siguiente manera:

Por el Ecuador, por disposición del canciller Ayala, el embajador Gustavo Ruales Viel, el doctor Hernán Pérez Loose y yo.

Por el Perú, el embajador Jorge Valdez y el embajador Hugo de Sela.

Previa aceptación de la Cancillería argentina, encargada de organizar el encuentro junto con las embajadas del Ecuador y el Perú en Buenos Aires, las fechas de la reunión fueron fijadas para el 12 y 13 de septiembre. La sede: el Palacio de San Martín, antigua y bella casona neoclásica, donde se realizan los actos protocolarios del gobierno argentino.

Como fuera norma durante el proceso, toda reunión de negociación estaba precedida por reuniones preparatorias y de estudio, en Quito, entre los miembros de la delegación y sus asesores. En este caso, estas reuniones fueron presididas por el Canciller y en ellas se analizaron los temas pendientes de solución y los posibles escenarios y opciones que podrían presentarse en Buenos Aires. La verdad es que, de haber buena disposición de la parte peruana, no era difícil encontrar fórmulas que permitieran superar los puntos en los que no se había llegado a un acuerdo dentro de la Comisión III. Los avances en esta última estuvieron siempre supeditados a los avances que se hiciesen en la Comisión I encargada de la fijación de la frontera terrestre común. Había una interrelación evidente e inevitable.

Dado que los propios jefes de Estado habían asumido la negociación global, y considerando que la delimitación fronteriza y el acceso al Marañón-Amazonas entraban dentro de esa que se había constituido en su responsabilidad, era de esperar que se solventaran primero los temas pendientes en el Tratado de Comercio y Navegación para concentrar luego su atención en el asunto más sensible de la negociación, que era la delimitación fronteriza.

En ese contexto, que podría considerarse alentador y con mejor ánimo que el imperante en la última reunión de la Comisión III, la delegación ecuatoriana viajó a Buenos Aires el 11 de septiembre de 1998. Había la esperanza de que los delegados peruanos tuvieran instrucciones del presidente Fujimori de no bloquear la negociación, supeditándola, como habían hecho anteriormente, a los avances en materia de delimitación territorial, sino que fueran con la voluntad de superar las dificultades en este tema, para dejar a los mandatarios la resolución del tema territorial.

La reunión se inició en la mañana del 12 de septiembre. Primaba un ambiente de

mejor disposición recíproca entre las delegaciones. Desde un primer momento se pudo advertir mayor flexibilidad del Perú en algunos temas que antes habían sido rechazados de plano; la comunicación personal entre los miembros de las delegaciones era fluida. De Trazegnies y Terán podría decirse que habían llegado a tener casi una amistad personal, después de tantos meses de encuentros y conversaciones en el largo proceso de Brasilia, lo que facilitaba enormemente, si no la negociación, al menos la comunicación. Lo mismo podía decirse de los otros miembros de las delegaciones que ya nos conocíamos desde largo tiempo atrás lo que había forjado cierta confianza y una mejor relación.

Se abordaron los temas que habían quedado pendientes de la última reunión de la comisión, consolidándolos con los avances hechos durante las conversaciones de cancilleres en Washington en julio, donde, se recordará, se solventaron algunos asuntos relacionados con comercio y navegación y se redujeron las discrepancias a lo esencial. Ello permitió adentrarnos resueltamente en la búsqueda de un texto definitivo.

En una somera evaluación de los resultados de este nuevo esfuerzo, puede decirse que la reunión fue positiva aunque no resolvió todas las divergencias.

Los adelantos concretos fueron los siguientes:

1. Sin lugar a dudas, constituyó un importante logro el otorgar a los derechos de navegación y tránsito terrestre, contemplados en el tratado, el carácter continuo, libre, gratuito y perpetuo, lo cual significaba que el Ecuador tendría un amplio y útil sistema de accesos fluviales y terrestres al Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales (Art., 1 y 2). De esta manera se consagraba el reconocimiento del Perú de que, efectivamente, esos derechos eran “continuos, libres, gratuitos y perpetuos”, a favor del Ecuador.
2. A pesar de ciertas resistencias formales por parte del Perú, se consiguió (Art. 8) que la navegación de “embarcaciones menores” de las comunidades indígenas de la zona fronteriza amazónica pudiera hacerse sin restricciones conforme “los usos y costumbres locales”. Éste era un importante reconocimiento de la libre movilidad de los pueblos nativos a que tienen derecho ancestralmente y que había sido motivo de preocupación entre los dirigentes indígenas consultados por la Cancillería durante las reuniones mantenidas con ese sector.
3. Si bien se estableció que en los Centros de Comercio y Navegación (CECONA) rigen disposiciones del Tratado de Comercio y Navegación y la legislación peruana, las obligaciones derivadas de los contratos privados celebrados en los CECONAS “podrán regirse por la ley libremente pactada por los contratantes” (Art. 23). Esta disposición relativiza de alguna manera el imperio de la ley peruana, pues deja en libertad a las partes contratantes para convenir la ley que regirá su relación contractual.
4. La exoneración del pago de derechos de aduana de las mercancías ecuatorianas en

tránsito en los CECONAS quedó debidamente consagrada en el Tratado de Comercio y Navegación (Art. 24), salvo que fueran internadas al Perú, caso en el cual “se aplicarán los derechos e impuestos que establezca la ley peruana” como cualquier importación que se haga a ese país. Del mismo modo, las empresas privadas que funcionen en los centros estarán exentas del pago de todo impuesto “incluyendo el impuesto a la renta” (Art. 28).

5. Quedó especificado que los CECONAS “comprenden el terreno, las construcciones y las instalaciones respectivas” y que tendrán un área de 150 hectáreas. Ambos temas eran motivo de preocupación para el Ecuador, pues se temía que en la definición de los centros no se contemplasen “los terrenos”, y que el área que se acordara pudiera ser inferior a las 150 ha (Art. 25). Con esta redacción ambos temores quedaron desvanecidos.
6. Hubo acuerdo en que la ubicación de los CECONAS será definida luego de la realización conjunta de los estudios técnicos necesarios, tomando en cuenta un lugar en el que haya disponibilidad de servicios públicos, facilidades en los puntos fluviales habilitados y cercanía a centros poblados (Art. 25). Sin que se hubiera recogido en el texto lugares específicos, se mencionó a Iquitos y Borja como los sitios más convenientes y opcionados. El acuerdo al que se llegaría sería formalizado mediante canje de notas diplomáticas. Esta fórmula resultaba razonable pues consideraciones técnicas podrían aconsejar la conveniencia para el Ecuador de ubicar los CECONAS en uno u otro lugar.
7. Fue convenida la creación de la figura del Agente de Comercio y Navegación en cada Centro, que el Ecuador acreditará ante el gobierno peruano y que, aparte de gozar de las facilidades, privilegios e inmunidades consagrados en la Convención de Viena de Relaciones Consulares (aunque no se la menciona por ese nombre, sino que se alude a la fecha de suscripción), tendrá atribuciones para facilitar la operación del Centro, visar documentos, fomentar las relaciones comerciales y económicas entre los dos países, velar por los intereses de sus connacionales, entre otras (Art. 29).
8. La insistencia peruana, en un inicio inflexible, de dejar sentado el principio de que este tratado no afectara en modo alguno su soberanía, quedó resuelta mediante un texto en el cual se deja establecido simplemente que “por vía de interpretación (del tratado) no se podrá dejar de aplicar ninguna de sus cláusulas ni afectar la soberanía de las partes” (Art. 34).
9. La exigencia del Perú de que el Tratado de Comercio y Navegación contemplase el principio de la reciprocidad fue recogida parcialmente, pues ésta quedó referida sólo a la navegación fluvial, al tránsito terrestre y al comercio. Nada se dice sobre otros temas como creación de CECONAS, exoneración tributaria, accesos terrestres, etc. (Art. 36).

Una acotación esencial: quedó acordado que si bien la ubicación de los centros se fijó por cincuenta años renovables, el derecho del Ecuador al acceso y a disponer de las facilidades para el comercio y la navegación, entre ellas los propios centros, es de carácter perpetuo, libre y gratuito.

A estos resultados, hay que hacer dos salvedades no resueltas al nivel de las delegaciones y que debieron trasladarse para conocimiento y decisión de los presidentes:

1. La obligación peruana de construir una carretera que uniera la frontera ecuatoriana (eventualmente Puerto Morona) con un punto navegable en el Marañón-Amazonas (eventualmente Borja), que constituya un acceso terrestre del Ecuador al Gran Río, debía incluirse sea en el Tratado de Comercio y Navegación o en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza. Los argumentos para incluir este compromiso en uno u otro de los instrumentos eran igualmente atendibles, aunque para nuestro país era sin duda preferible que se incluyera en el primero, ya sea como una cláusula o como una disposición transitoria. La razón era obvia: este tratado era una obligación emanada del Protocolo de Río de Janeiro que, por su naturaleza limítrofe, es intangible. La otra alternativa de incluirla en el Acuerdo de Integración tampoco era desdeñable, en tanto formaba parte de la solución global y definitiva a la controversia y, en consecuencia, de no resolverse una parte no se resolvía el todo.
2. El compromiso peruano de facilitar y apoyar, mediante estudios y logística adecuados, la constitución de los sitios propicios para la instalación de los CECONAS por parte del Ecuador en territorio peruano, debía formalizarse de alguna manera. Era necesario que el Perú se comprometiera en ello en un plazo razonable, para que pudiera producirse oportunamente el intercambio de notas a partir de estudios técnicos fiables que hicieran conveniente, para ambos países, aunque particularmente para el Ecuador, la ubicación definitiva de los centros.

Como se puede advertir, ambos temas no parecían significar grandes obstáculos para que fueran absueltos por los jefes de Estado en su ya programado encuentro de Brasilia días más tarde. Bastaba decisión política, que la tenían, y buena voluntad, que no les faltaba.

7. Encuentro presidencial en la Granja do Torto: Brasilia

Uno de los acuerdos relevantes alcanzados por los presidentes en Panamá fue precisamente de mantener una dinámica proactiva de la negociación al más alto nivel. No hay duda que se trataba de una decisión audaz —en algunos círculos sobre todo peruanos, como

hemos mencionado, muy criticada— en la medida en que, al asumirla los propios jefes de Estado, no había instancia superior alguna ante la cual acudir, en el plano interno, en el caso de que se produjera un estancamiento. Pero creo que fue una actitud acertada aunque, de alguna manera, también inevitable. Las circunstancias por las que había atravesado el proceso, su prolongación en el tiempo, la denominada “fatiga” de los garantes, la inexistencia de salidas visibles en niveles políticos y técnicos inferiores después de los arduos esfuerzos hechos, entre otros motivos, hacían necesario que los propios mandatarios debieran asumir esa responsabilidad.

Guardando las distancias, podría decirse que retornábamos a 1991 cuando los presidentes Borja y Fujimori, a instancias del Jefe de Estado ecuatoriano, tomaron a su cargo directamente la negociación tras su encuentro en Cartagena, a comienzos de diciembre de ese año con ocasión de la Cumbre del Grupo de Río y, particularmente, después de la histórica visita del mandatario peruano a Quito, en enero de 1992. Como ya lo he comentado en un capítulo anterior, fueron los propios presidentes quienes asumieron en esa época la compleja y osada tarea de negociar sobre un tema considerado tabú en las relaciones bilaterales, convencidos de la necesidad de encontrar, con el mayor respaldo político que no puede ser otro que el presidencial, la activación de un proceso negociador y buscar una fórmula de solución pacífica al diferendo territorial. Fue necesario que transcurrieran, entonces, casi siete años para que el Ecuador y el Perú, en la cumbre, retomasen el camino de una negociación directa para resolver su centenaria disputa. En este caso era el mismo Fujimori por el Perú y Mahuad —con cuatro presidentes de por medio— por el Ecuador.

En Panamá resolvieron los presidentes reunirse nuevamente en Brasilia, bajo los auspicios y el aliento del presidente Fernando Henrique Cardoso, cuyo compromiso en apoyar la negociación fue siempre firme y activo. La intención y formato de este encuentro varió sustancialmente en el fondo y en la forma respecto de los anteriores. Las dos cancillerías iniciaron los arreglos para organizarla.

Primero había que contar con la conformidad del Presidente brasileño y de Itamaraty en cuanto a las fechas. Sabíamos que era la voluntad de Cardoso estar en Brasilia y, eventualmente, estar presente durante al menos parte de la reunión, por lo que debía consultarse su disponibilidad de tiempo en su agenda. Finalmente, se la fijó de común acuerdo para el 28 de septiembre.

A continuación, se propuso a la Cancillería peruana un formato flexible para la entrevista: no fijar límites rígidos de tiempo, dejar la agenda libre a la decisión de los presidentes, aunque concentrada por supuesto en los temas aún no resueltos, y no presionar para que se encuentren soluciones definitivas que no fueren mutuamente satisfactorias. Torre Tagle hizo observaciones a la propuesta de la Cancillería ecuatoriana: la reunión estaría restringida a una hora de duración y los temas a tratarse serían previamente fijados y de

carácter general. Era perceptible la desconfianza y extrema rigidez en la diplomacia peruana respecto del mecanismo adoptado por los presidentes en la negociación. Esta dificultad de encontrar un acuerdo en el formato de la entrevista fue trasladada al presidente Mahuad, quien tomó contacto telefónico inmediatamente con Fujimori. El Presidente peruano, pragmático y decidido a avanzar por sobre convencionalismos, desautorizó a su Cancillería y coincidió en la conveniencia de reunirse sin fijar límites de tiempo y sin agenda preestablecida sino abierta. Lo que sí ratificó es que el formato de sólo presidentes debía mantenerse. Era visible que el Mandatario peruano desconfiaba visiblemente ya para esa época de su Ministro de Relaciones Exteriores y, salvo contadas excepciones, de buena parte del Servicio Exterior de su país. Al contrario, el presidente Mahuad sí se apoyó, como no podía ser de otra manera, en la opinión de su Canciller y del personal diplomático que había venido trabajando en la negociación desde años atrás.

Debía tenerse presente también el hecho excepcional de que era la primera reunión prevista y organizada con el único propósito de que los presidentes del Ecuador y del Perú trataran la divergencia territorial y la situación en que se hallaba el proceso. Las entrevistas anteriores de Mahuad y Fujimori, de Asunción y Panamá, se habían producido en el contexto de cumbres multilaterales, donde se abordaban diversos temas y coincidían con otros protagonistas. En esta ocasión el encuentro era bilateral y con un único tema, organizado por voluntad propia de los dos mandatarios, arropados por el interés y respaldo de Brasil, país coordinador de los garantías.

Creo necesario detenerme en un significativo detalle del formato de la reunión de Brasilia, sobre el que mucho se especuló en su momento. Ya hemos anotado que Fujimori quería que la reunión fuera a solas con el presidente Mahuad. Las relaciones del Mandatario peruano con su Ministro de Relaciones Exteriores y con los representantes de la tradicional e influyente diplomacia de Torre Tagle se encontraban deterioradas para la época y su presencia en las reuniones era un obstáculo en el propósito de alcanzar una salida pacífica que, tengo el convencimiento, Fujimori deseaba de buena fe. Decidió entonces no incluir al canciller Ferrero en la delegación que se desplazaría a Brasilia y disponer que se quedara en Lima. Se haría acompañar por personas de su confianza y, sobre todo, que tuvieran fe en el proceso y convicción en la paz. Por el contrario, Mahuad deseaba que el canciller Ayala lo acompañara y así se lo había manifestado a su homólogo peruano. En esas circunstancias se produjo un quebranto de la salud de Ayala Lasso, que le obligó a una intervención quirúrgica en un ojo. Este hecho le impidió que viajara a Brasilia y evitó que pudiera presentarse un desentendimiento entre los presidentes, pues el uno no quería contar con su Ministro, y en cambio Mahuad sí deseaba estar acompañado del suyo. En todo caso, estas circunstancias, tanto de salud como

formales, llevaron a que no viajaran los cancilleres y que el encuentro fuera entre los presidentes a solas, tal como prefería Fujimori.

La delegación ecuatoriana fue a Brasilia la víspera de la reunión, esto es el 27 de septiembre, a través de una ruta que incluía una rápida escala para abastecimiento en Manaus. Acompañaban al presidente Mahuad su equipo de colaboradores cercanos ya mencionados y, en ausencia del canciller Ayala, yo como único asesor para los temas técnicos, puntuales o eventualmente de fondo que serían ya en esta ocasión materia de la conversación presidencial.

Como en ocasiones precedentes y como también sucedería en otras futuras, fuimos alojados en la residencia de la Embajada del Ecuador con la hospitalidad del embajador César Valdivieso Chiriboga. Recuerdo que, tras la cena, el presidente Mahuad me pidió mantener a solas una reunión de actualización, análisis y diseño estratégico del encuentro que mantendría al día siguiente con su par peruano. Pasamos revista a los últimos avances en la negociación —casi completos diría yo— del grupo designado por los mandatarios en Panamá, que se reunió en Buenos Aires el 12 y 13 de septiembre para resolver los temas pendientes del Tratado de Comercio y Navegación; las opciones en materia de delimitación en la zona de la cordillera del Cóndor, la propuesta del Parque Ecológico, los beneficios del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y otros temas colaterales. La reunión, pese al largo y agotador viaje que acabábamos de hacer desde Quito, se extendió por varias horas. La claridad conceptual de temas ciertamente áridos y técnicos y la facilidad de asimilación de los mismos por parte de Mahuad facilitaron la tarea. Nos levantamos de la mesa pasadas las dos de la madrugada.

A nuestra llegada a la capital brasileña conocimos que el Presidente peruano se encontraba ya en la ciudad. La delegación que le había acompañado no era muy numerosa. Aparte de sus asistentes personales y responsables de prensa, Fujimori se había hecho acompañar, como asesores para los temas técnicos y de fondo, sólo en la materia de la negociación, de Fernando de Trazegnies, presidente de la Delegación Negociadora peruana, y Jorge Valdez, embajador de carrera del Servicio Exterior peruano y a la época director general de Política Bilateral de Torre Tagle.

De acuerdo con los arreglos hechos por nuestras respectivas misiones diplomáticas en Brasilia con las autoridades del gobierno anfitrión, la reunión estaba prevista para las 10:00 horas en un lugar poco usual para este tipo de encuentros presidenciales: la residencia de campo del presidente Cardoso, a unos 30 minutos de la capital, denominada Granja do Torto.²⁰ Esta acogedora casa no es lo que uno se imaginaría en dimensiones

²⁰ El nombre obedece a un pequeño río que corre a lo largo de la propiedad y que textualmente, en español, significa “torcido”, por la forma en que serpentea por su cauce. Esta finca campestre fue la preferida y más utilizada por los dictadores militares brasileños durante sus gobiernos.

y proporción a la desmesura de las modernas edificaciones de Brasilia. Se trataba de una mansión suficientemente amplia para el retiro de un presidente, pero no con las facilidades ni espacios para una reunión cumbre como la programada entre el Ecuador y el Perú. Cubierta de teja roja, paredes amarillentas, jardín cuidado y en pleno campo de la meseta brasiliense, esta casona contaba con dos salones de recibo, un comedor, un estudio y varios dormitorios. Solamente algunas habitaciones disponían de aire acondicionado, su decoración era sobria y elegante, sin excesivos lujos. Para la ocasión habían acondicionado espacios para la prensa —numerosa por cierto— en una pérgola ubicada en el jardín, alejada de la casa principal, a la que se accedía por un sendero de grava; facilidades de secretaría para elaborar textos, fotocopiadoras, telefonía internacional, etc.; en el garaje de la casa un servicio de refrigerios para quienes acompañábamos a los presidentes y que esperaríamos impacientes los requerimientos que pudieran hacernos desde su lugar de “reclusión”. Desde un punto de vista estrictamente funcional para una reunión internacional de estas características, no era el lugar ideal. Sin embargo, creo que fue un acierto escoger este sitio. No revestía la casi aplastante grandiosidad de los palacios presidenciales de Planalto o de La Alvorada ni de Itamaraty. Era un entorno acogedor, de dimensiones sobrias, con ambientes proporcionados desprovistos de magnificencia. Un lugar ideal para reflexionar y dialogar sin solemnidades. Precisamente lo que los mandatarios de los dos países necesitaban para dar el necesario impulso a un proceso de negociación, que daba signos de querer encarrilarse nuevamente por voluntad de sus presidentes y demanda de los garantes.

Con estricta puntualidad y sincronización, las caravanas presidenciales de Mahuad y Fujimori llegaron a la Granja do Torto a la hora convenida. Fueron recibidos por el Mandatario brasileño con quien conversaron a solas en uno de los salones por no más de 45 minutos. A continuación, el presidente Cardoso se retiró para regresar a Brasilia a atender sus asuntos en el Palacio de Planalto y dejar solos a sus huéspedes, no sin antes alentarles para que se esforzaran en encontrar fórmulas imaginativas de avenimiento a los todavía pocos pero cruciales asuntos sobre los cuales no había acuerdo. Se puso a disposición de sus homólogos para lo que pudieran requerir y se comprometió en acompañarles al final de sus trabajos en la tarde. Anunció, así mismo, que estaba dispuesto a comparecer con ellos en la rueda de prensa conjunta prevista para realizarse en el mismo lugar.

De inmediato, los presidentes Mahuad y Fujimori se recluyeron a solas y a puerta cerrada en el estudio de la Granja. Esta vez, a diferencia de los anteriores encuentros, ambos tenían documentación, mapas y propuestas que podrían ser consideradas y analizadas. Seguía vigente, en todo caso, lo dicho por Mahuad y reconocido por su colega peruano: eran esfuerzos de conciliación de intereses, que no implicaban compromiso alguno. Se trataba de una demostración de genuina voluntad de acercar posiciones,

convencidos de la necesidad de encontrar una solución negociada —con el tiempo y la expectativa apremiantes—, pero sin que su sola enunciación significara ninguna obligación.

Los demás miembros de las dos delegaciones nos reunimos de manera conjunta en un salón contiguo a esperar. Con cordialidad departíamos con los delegados peruanos, con quienes después de tantos encuentros podría decirse que habíamos finalmente forjado una sana amistad personal, en mi caso particularmente con de Trazegnies y Valdez, así como con el embajador peruano en Brasil Alejandro Gordillo. Se encontraban también, por supuesto, el embajador ecuatoriano César Valdivieso y funcionarios de las respectivas misiones diplomáticas en la capital brasileña. Frecuentemente pasábamos al espacio acondicionado para los refrigerios, sobre todo para beber agua, pues era la época calurosa y seca de Brasilia, en la cual, según nos habían indicado los lugareños, había que evitar el riesgo de deshidratación. En efecto, el calor era intenso y las habitaciones en que nos encontrábamos no disponían de aire acondicionado. La de los presidentes, sí.

Pasada la primera hora de la conversación de los mandatarios, uno de los edecanes de Mahuad, que esperaba junto a su homólogo del Perú en la antesala del estudio en que se encontraban los mandatarios, me transmitió el pedido del Presidente ecuatoriano para que ingresara al salón donde se encontraba. Encontré a Mahuad y Fujimori en un diálogo muy distendido, en mangas de camisa, ante un montón de documentos, papeles, mapas y apuntes sobre una pequeña mesa en la que se encontraban trabajando. Mahuad me hizo una pregunta técnica y me pidió mi opinión; lo mismo hizo Fujimori al tiempo que mandó también a llamar a sus asesores, quienes acudieron de inmediato. Los tres, de Trazegnies, Valdez y yo, permanecemos durante unos quince minutos solventado algunas preguntas precisas, fundamentalmente sobre la delimitación fronteriza y sobre los alcances de lo abordado en materia de comercio y navegación.

Esta situación, la de atender los requerimientos de información y opiniones formulados por los mandatarios, se repitió por varias ocasiones y cada vez permanecíamos los tres funcionarios citados más tiempo con los presidentes, aclarando dudas y aportando datos y criterios cuando éstos fueron requeridos. Se notaba la existencia de un ambiente de fluida comunicación entre los dos, así como naturalidad y confianza en el trato. Me consta, inclusive, que se gastaron alguna broma o contaron alguna anécdota, faceta en la cual no hay duda de que Mahuad era ingenioso.

Las horas pasaron lentas aun cuando las llamadas a participar en las conversaciones de los mandatarios se hicieron cada vez más frecuentes. A pesar del buen ambiente que en lo personal se percibía entre ellos, estaba claro que en el tema de fondo y de mayor sensibilidad, la delimitación fronteriza, no había progreso alguno. Es más, se advertía la existencia de un bloqueo. Los presidentes no encontraban una fórmula que fuera mutuamente satisfactoria y así nos lo hicieron saber.

En uno de los últimos ingresos que hicimos al lugar de reunión, los tres asesores

recibimos el encargo de preparar una comunicación que los dos presidentes dirigirían a los países garantes, por intermedio de su coordinador y anfitrión, el Presidente brasileño, para que se elaborara un plan para el retiro de las minas antipersonal que se habían sembrado durante el conflicto en la zona fronteriza. Éste era un tema muy sensible para las opiniones públicas de ambos países, particularmente en el Perú. El Ecuador había reconocido la instalación de estos artefactos con un propósito defensivo en zonas vulnerables de su frontera. El Perú, por el contrario, a pesar de pruebas y evidencias en contrario, nunca reconoció explícitamente haberlo hecho. Esta decisión de los dos presidentes obedecía a la necesidad de enfrentar de manera urgente este trágico problema, que había cobrado numerosas víctimas —algunas de ellas civiles—, cuatro días precisamente antes de la reunión, y de hacer llegar un mensaje esperanzador en un asunto sensible. La intención era también la de disipar la percepción respecto del ningún avance alcanzado en el tema de la delimitación fronteriza. El embajador Jorge Valdez y yo preparamos la comunicación que fue suscrita por los dos mandatarios. En ella se solicitaba la intervención de Brasil, sin mencionar qué país era el responsable de haber colocado las minas sino que, simplemente, se generalizaba en la necesidad de retirarlas de manera coordinada y conjunta.

Por lo demás, los presidentes acordaron ratificar los resultados obtenidos durante la última negociación de Buenos Aires en materia del Tratado de Comercio y Navegación. Si bien este paso era muy importante en tanto quedaba desbloqueado uno de los temas que impedían un avance paralelo en la búsqueda de la solución global a la materia de la controversia, era ostensible la subsistencia del problema esencial. Ninguno de los dos jefes de Estado estaba en capacidad de renunciar a las aspiraciones de sus respectivos países en cuanto a la delimitación de la frontera común.

El propio presidente Mahuad relataría meses más tarde la situación en la que se encontraba en ese momento el proceso con total franqueza en los siguientes términos:

“En Brasilia lo primero que hicimos fue ratificar las negociaciones de Buenos Aires y tratamos de avanzar en el tema territorial, en el tema de fronteras. (...) Pero nos dimos cuenta de que era muy difícil para ambos ceder; que yo no podía acceder a lo que él quería y él no podía acceder a lo que yo quería”.²¹

La entrevista entre los presidentes del Ecuador y el Perú en la Granja do Torto terminó por la tarde. El presidente Cardoso retornó de Brasilia y se reunió nuevamente con Mahuad y Fujimori para evaluar los avances realizados por los dos mandatarios y sus delegaciones. Tras la conversación, que no se extendió por más de cuarenta y cinco minutos, los tres celebraron una rueda de prensa conjunta en la pérgola del amplio jardín previamente

²¹ Mahuad, Jamil, entrevista de Pablo Cuvi, op. cit., pág. 173.

acondicionada con ese propósito, y expusieron los acuerdo a los que habían llegado. La prensa, aunque no esperaba resultados espectaculares, recibió con no disimulado desencanto el persistente bloqueo en el tema central: la divergencia limítrofe. Sin embargo, también había signos alentadores aunque esperados, como la aceptación definitiva del texto del Tratado de Comercio y Navegación y el sensible y preocupante tema del desminado.

Casi al anochecer los presidentes y sus delegaciones se separaron sin fijar formalmente la fecha para un nuevo encuentro. Este nuevo intento al más alto nivel de los dos estados había concluido sin la tan ansiada fórmula de solución y en un ambiente de continuada incertidumbre.

Al retornar a la residencia de la Embajada, por la noche, tomé contacto telefónico con el canciller Ayala Lasso en Quito para informarle detalladamente sobre el encuentro, su desarrollo y resultados. Pude percibir en él cierta tranquilidad aunque, por supuesto, no entusiasmo por lo acontecido.

De la reunión presidencial de Brasilia, en suma, los resultados concretos fueron solamente tres, que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Las partes asumirían y aceptaban lo acordado por el grupo informal en Buenos Aires, acogiendo el texto del Tratado de Comercio y Navegación.
2. Las partes coincidían en solicitar la intervención de Brasil y de los demás países garantes a través de la MOMEPA para la elaboración de un plan para el retiro de minas antipersonal.
3. Las partes reconocían públicamente que, ante la imposibilidad de hacer avances en cuanto al diferendo en la delimitación de la frontera terrestre, sostendrían próximamente una nueva reunión para seguir buscando un acuerdo.

Al hacer una evaluación del encuentro de Brasilia, tenemos que reconocer un carácter agrisado por sus resultados. No había avances sustanciales ni alentadores, tampoco retrocesos, pero, lo más destacable, el proceso no se interrumpía.

8. Reuniones presidenciales “imprevistas” en Nueva York y Washington

8.1. Encuentro en Nueva York

Desde el inicio de su gobierno, Jamil Mahuad enfrentó la grave disyuntiva a la que ya he hecho alusión en un acápite anterior: ¿qué asunto merecía mayor prioridad, la solución del problema territorial con el Perú, cuyo proceso de paz estaba muy avanzado sobre el cual se habían despertado enormes expectativas de la opinión pública y había dado muestras de su volatilidad cuando, al mismo tiempo que asumía el poder, casi se

desata un nuevo enfrentamiento armado; o la solución de la grave situación económica del país que había heredado y que, una vez en el gobierno y con información más precisa, había tomado mayor conciencia de su profundidad y urgencia? El difícil dilema planteado fue resuelto por el Presidente ecuatoriano abordando decidida e inmediatamente la negociación con nuestro vecino del sur, sin descuidar la adopción de algunas medidas económicas inevitables, pero no en la profundidad que la situación exigía.

A su retorno de Brasil el 29 de septiembre, después de la reunión en la Granja do Torto, Mahuad tenía que abordar necesariamente el cada vez más conflictivo frente interno. No podía demorar más en la toma de medidas para acometer en la indispensable reforma económica, a fin de salir de la grave crisis en la que se encontraba el Ecuador y, según recuerdo, debía hacer frente, en el campo social, a la primera huelga nacional de su mandato convocada por las principales centrales sindicales para comienzos de octubre. Dentro de su objetivo y su estrategia de resolver paralelamente la crisis económica, estaba la idea de promover ante la comunidad internacional su programa económico, sus propósitos y políticas y, sobre todo, su voluntad de sacar adelante al país. En este campo, es importante reconocer la deteriorada imagen que en el exterior se tenía del Ecuador a partir de la caída y fuga del vicepresidente Alberto Dahik, pasando por la caótica administración de Abdalá Bucaram hasta la intrascendente de Fabián Alarcón. Mucho y constante trabajo debía hacerse en el sector económico si quería superar la postración en que se encontraba el país.

Mahuad tenía previsto viajar en esos días a Nueva York, a fin de participar en la Asamblea General de las Naciones Unidas para exponer ante la más alta tribuna de la comunidad internacional los lineamientos de su política exterior, explicar la situación del país y ratificar su decisión de resolver la crítica situación por la que atravesaba con el apoyo de los países amigos y de las organizaciones internacionales. Al propio tiempo, había aceptado una invitación del influyente *Wall Street Journal*, con el objetivo también de difundir sus objetivos y políticas y, fundamentalmente, había decidido estar presente en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que se realizarían al día siguiente en Washington. Con motivo de este desplazamiento se preveía que pudiera reunirse con autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la administración norteamericana para tratar, con esta última, sobre temas políticos y económicos bilaterales.

Por lo demás, frente a la disyuntiva entre la necesidad de permanecer en Quito, para afrontar la huelga, y la conveniencia de mantener su planificada salida al exterior, el Presidente optó por la segunda: viajar a Estados Unidos en las fechas previstas, continuar con su programa de actividades y delegar al Vicepresidente de la República y los ministros del área política el manejo de la conflictiva situación interna imperante en el país.

Si bien en Brasilia Mahuad y Fujimori habían advertido que mantendrían nuevas reuniones para considerar nuevas alternativas, no fijaron fechas ni lugares para celebrarlas.

Aunque el presidente Mahuad relataría meses más tarde que su homólogo peruano lo llamó pocas horas antes de partir a Nueva York para proponerle reunirse en esa ciudad, en razón de que él también se encontraría allí, creo que ya hubo un principio de acuerdo entre los dos en la Granja do Torto, pero que no fue anunciado públicamente. Había un factor primordial que considerar y que preocupaba, por diferentes motivos, a los dos mandatarios: el tiempo. Mahuad tenía que resolver pronto la negociación con el Perú para acometer con urgencia la reforma económica y Fujimori tenía limitaciones frente a la cercanía del proceso electoral en su país. De ahí la premura en apresurar las reuniones para explorar nuevas alternativas, teniendo presentes criterios de especialistas y personalidades de cada país y de los presidentes de los países garantes que, aunque discreta pero permanentemente, seguían de cerca, con interés y ejerciendo “amistosa presión” al proceso.

Cualquiera fuese la versión, es decir, una reunión previamente convenida o improvisada, lo cierto es que los presidentes conversaron nuevamente en Nueva York el 3 de octubre. Para Mahuad la posibilidad de reunirse con Fujimori con este motivo era doblemente conveniente, pues podía avanzar en los dos principales frentes de su preocupación durante un solo viaje: la negociación de paz con el Perú y la promoción de la reforma económica del Ecuador en que estaba empeñado.

Dadas las características peculiares de este nuevo desplazamiento al exterior, la composición de la comitiva presidencial no fue similar a las anteriores. Ésta incluyó a invitados especiales, además de las autoridades vinculadas a los temas económicos que se tratarían. Acompañaron al mandatario el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional, además, por supuesto, el canciller Ayala Lasso, empresarios privados, banqueros y periodistas. En mi calidad de subsecretario de Soberanía Nacional también formé parte de la comitiva, por disposición del Ministro de Relaciones Exteriores y del Presidente de la República.

La entrevista en Nueva York se celebró a partir de las 9:00 horas en la *suite* en la que se alojaba el presidente Mahuad, en el moderno y lujoso United Nations Plaza Hotel. El formato de la reunión fue similar a las anteriores. Los jefes de Estado del Ecuador y el Perú se reunieron a solas alrededor de una mesa que tenía un servicio de desayuno. Fujimori llegó a la *suite* del presidente Mahuad a la hora convenida, acompañado de sus asesores Fernando de Trazegnies y Jorge Valdez. Con Mahuad nos encontrábamos ese momento el canciller Ayala Lasso, el embajador ecuatoriano ante las Naciones Unidas Luis Valencia, y yo. Saludamos cordialmente y se cruzaron algunas frases de compromiso. Minutos más tarde los presidentes se quedaron solos. En una habitación contigua nos congregamos a esperar el resto de acompañantes, a excepción de José Ayala Lasso, quien salió del hotel a cumplir una agenda de actividades previamente concertada en la sede de las Naciones Unidas.

La reunión se inició en un ambiente de preocupación y no disimulada tensión. Las expectativas de un cuarto encuentro presidencial bilateral, en esta ya maratónica negociación eran cada vez mayores en ambos países. Esta nueva entrevista no había sido anunciada previamente, lo cual generaba cierta sorpresa, y un inesperado hecho despertó una inquietud aún mayor. Prácticamente mientras Fujimori volaba de Lima a Estados Unidos fue informado de la sorpresiva renuncia del canciller Eduardo Ferrero, del secretario general de Torre Tagle Hugo Palma y del jefe de la delegación peruana en la III Comisión (Tratado de Comercio y Navegación) Alfonso de los Heros. Los efectos que esta decisión podían tener sobre las negociaciones presidenciales eran impredecibles. Se trataba de tres personalidades que, en sus respectivos campos, habían tenido roles fundamentales en el proceso, aunque siempre manteniendo posiciones inflexibles. Si bien el texto de la renuncia de Ferrero era poco explícito, en él se daba a entender claramente su inconformidad con la política internacional implementada por el presidente Fujimori, particularmente en lo relativo a la negociación con el Ecuador. También se especuló que su renuncia obedecía a la evidente marginación del proceso de negociación con el Ecuador de que fue objeto por segunda ocasión por parte del Presidente, al no incorporarlo a la delegación que se reuniría con Mahuad en Nueva York —la primera fue a Brasilia—. Esto porque la víspera Ferrero había participado en una sesión del Consejo de ministros y que la misma mañana del viaje presidencial había despachado asuntos relacionados con las negociaciones con Fernando de Trazegnies y con Jorge Valdez.

En cualquier caso, la parte pertinente de la carta de renuncia, fechada el 2 de octubre de 1998, sostenía que:

“Debido a divergencias relativas al tratamiento de un asunto vital de nuestra política exterior que son de su conocimiento, mediante la presente formulo renuncia irrevocable al cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, al mismo tiempo que le expreso el honor que ha representado para mí colaborar con usted en su noble tarea de conducir los destinos del Perú.²²

Fujimori estaba visiblemente molesto y, sobre todo, preocupado, al igual que sus colaboradores de Trazegnies y Valdez, que lo acompañaban. Con justificada razón les inquietaba la reacción de la opinión pública peruana a este gesto que podía incrementar la corriente crítica de la negociación e inclusive echar abajo todo el proceso. Conocida era la influencia en el Congreso peruano y en la opinión pública de ese país del diputado oficialista —aunque en varios temas como el relativo a la negociación con el Ecuador bastante independiente y crítico— Carlos Ferrero Costa, hermano del Ministro renunciante. La actitud del diputado Ferrero Costa y la de otros sectores nacionalistas, en diferentes

²² El texto de la renuncia ha sido tomado de la Revista *Análisis Internacional* N° 15, pág. 237.

ámbitos no solamente militares y diplomáticos sino políticos, periodísticos y hasta intelectuales, podrían ser catalizadores de un rechazo a la paz con el Ecuador y cuestionar la gestión negociadora que llevaba directamente el presidente Fujimori. Como he dicho, a la época no faltaban en el Perú voces que ponían en tela de duda y hasta deslegitimaban esta diplomacia presidencial, por razones no solamente de desgaste político sino hasta jurídicas.

A Fujimori, quien se mantenía en contacto permanente con sus colaboradores en Lima, le molestaba particularmente el hecho de haber conocido la noticia mientras se encontraba en el exterior, esto es durante su viaje a Nueva York, y que ésta se difundiera simultáneamente a través de las agencias internacionales de prensa. El Presidente peruano, acostumbrado a controlar todo al mínimo detalle, había quedado descolocado por este incidente precisamente cuando quería encontrar la salida definitiva a la negociación con el Ecuador. No hay duda de que esta noticia enturbió el ambiente del encuentro que esperaba ser más constructivo que los anteriores o, al menos, desvió la atención de la comitiva peruana hacia un factor extraño y distorsionador.

La salida de Ferrero era previsible. Como ya lo señalé, en las últimas semanas, se percibía que sus relaciones con el Presidente no eran fluidas. Por el contrario, parecía que cada vez eran más tensas. El Canciller renunciante había hecho suya la rígida posición de Torre Tagle. Se había alineado con el sector intransigente de la diplomacia peruana, liderado por el también renunciante vicecanciller Palma y el ala dura de las Fuerzas Armadas. Fujimori, en cambio, aunque manteniendo una actitud igualmente firme, había roto los esquemas de negociación y las posiciones tradicionales e inmovilistas de la diplomacia peruana y de algunos militares. Así mismo, había desautorizado en más de una ocasión a Ferrero, había prescindido de él no sólo al tomar ciertas decisiones importantes, sino que no le había pedido que lo acompañara en viajes internacionales de trascendencia en el proceso. En suma, semanas atrás estaba claro que el Presidente peruano había perdido confianza en su Ministro y no le preocupaba demostrarlo. Al mismo tiempo, también era evidente que los depositarios de esa confianza eran Fernando de Trazegnies y Jorge Valdez, quienes comulgaban más con el criterio negociador y menos beligerante que caracterizaba a Fujimori.

La reunión de los presidentes en Nueva York se extendió hasta pasado el mediodía. Poco antes de que finalizara, llamaron a los asesores peruanos y a mí a la sala en que se encontraban reunidos, procedimiento similar al que había ocurrido días atrás en Brasilia. Los presidentes nos comentaron brevemente sobre lo conversado y Mahuad, con la aceptación de Fujimori, me encomendó la redacción de un proyecto de comunicación que los dos dirigirían a Cardoso, como coordinador de los países garantes, para solicitarle su intervención directa en consideración a que, pese a sus esfuerzos persistentes y evidentes, no habían podido encontrar una solución al problema subsistente:

la delimitación fronteriza. El texto que yo debía preparar tenía que ser aprobado por el canciller Ayala y discutido previamente con de Trazegnies y Valdez, antes de ser sometido a los mandatarios, para su suscripción al día siguiente en Washington, donde ambos coincidirían nuevamente.

En realidad, la preparación de ese texto era una precaución frente a lo que parecía que podía darse: un bloqueo definitivo de la negociación al más alto nivel bilateral, esto es de jefes de Estado, sin instancia alguna superior a la cual acudir. En otras palabras, nos acercábamos al fin de la “negociación directa” presidencial en la que habían entrado los dos países, lo que nos debía llevar, dada la voluntad manifiesta de los propios gobernantes de encontrar una solución definitiva al diferendo, a buscar otro mecanismo pacífico que necesariamente debía implicar a uno o varios terceros.

Después de su entrevista, Mahuad y Fujimori se trasladaron a otra sala del mismo hotel para ofrecer una rueda de prensa conjunta, ante numerosos y expectantes periodistas. Las preguntas giraron, como era previsible, alrededor de los avances alcanzados y en el efecto que sobre la negociación tendría la renuncia del canciller Ferrero. Fujimori salió al paso ratificando su voluntad de continuar con la negociación y lamentando la salida de su colaborador, de quien se refirió en términos parcos. Reiteró que la política exterior peruana era responsabilidad de su Presidente, que seguiría en el camino que se había trazado y que oportunamente designaría a su nuevo Ministro de Relaciones Exteriores. Con Mahuad reconocieron que, tras sus largas conversaciones, no habían logrado llegar a un acuerdo completo y que la tarea se preveía todavía difícil.

El ambiente de desaliento era evidente. Los presidentes no tenían resultados concretos que anunciar a los periodistas ecuatorianos, peruanos e internacionales que congregados en la sala esperaban con ansiedad recibir noticias positivas. Al contrario, la preocupación era mayor considerando las repercusiones que las renuncias de Ferrero, Palma y de los Heros, anunciadas en Lima, podían tener sobre el proceso. No obstante, Fujimori hizo un esfuerzo en relativizar el fracaso de la reunión expresando que habían avanzado hasta obtener el “88 por ciento” de la solución global. Ante la prensa en Brasilia, el mismo Mandatario había cifrado en un “70 por ciento” los logros conseguidos.

Al término del encuentro con la prensa, el presidente Mahuad se reunió con el canciller Ayala para informarle detalladamente sobre su conversación y de la situación en que nos encontrábamos. Pidió su criterio y barajaron varios escenarios de lo que podía ocurrir a continuación, teniendo en cuenta los nuevos elementos que habían aparecido en el proceso. Con Ayala, el Presidente ya había previsto esta posibilidad de acudir a un tercero que, dado el marco del Protocolo de Río de Janeiro en el que se desenvolvía el proceso, no podía ser otro que el grupo de los propios países garantes. El Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano coincidía con este planteamiento.

Valga aquí un comentario para destacar la alta estima y consideración que el presidente Mahuad tenía respecto de su Canciller. Siempre apreció su consejo y su experiencia y aun en esta fase llamada de “diplomacia presidencial” de la negociación, en la que el protagonismo era de los jefes de Estado, la opinión del ministro Ayala fue fundamental y ciertamente crucial en las decisiones que tomaba Mahuad. Sin embargo, no se puede desconocer que, dada la desconfianza de Fujimori hacia su propio ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero, y hacia la diplomacia tradicional no solamente peruana sino en general de ambos países, Ayala Lasso debió guardar un perfil menos visible en esta parte del proceso, puesto que no tenía contraparte del lado peruano. No por menos visible ese rol fue menos importante. El propio Fujimori reconocería públicamente más adelante que el canciller Ayala Lasso “daba una imagen de gran profesionalismo, mucha seriedad, un gran conocedor del tema; daba confianza”.²³ ¡Muy equivocados estaban algunos comentaristas —ecuatorianos especialmente— que afirmaban que Ayala había sido apartado de las negociaciones!

Concluida la reunión del presidente Mahuad con el canciller Ayala, me concentré en el encargo que se me había hecho: redactar un proyecto de comunicación para los países garantes solicitándoles formalmente su intervención ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo a través de la negociación directa. Una vez elaborado el documento lo sometí primero a consideración del Ministro de Relaciones Exteriores, quien me dio su conformidad. En la tarde de ese mismo día, volábamos a Washington, durante el viaje el texto fue presentado al Presidente de la República quien, por su parte, también lo aprobó. El documento estaba listo para proponerlo a los responsables peruanos.

8.2. Encuentro en Washington

A nuestra llegada a la capital de Estados Unidos, como habíamos convenido, tomé contacto de inmediato con la delegación peruana que se había desplazado igualmente a esa ciudad para participar en las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial. Concertamos para esa misma noche una reunión con los asesores de Fujimori de Trazegnies y Valdez, en la residencia del Embajador del Perú en Washington para negociar el proyecto y tenerlo listo para la suscripción de los jefes de Estado. La reunión fue cordial; sin mayores observaciones al proyecto ecuatoriano, el documento fue aceptado para someterlo a Fujimori.

En la mañana del 4 de octubre, la delegación ecuatoriana encargada de los temas económicos, con el Presidente de la República a la cabeza, asistió a las conferencias que le llevaron a Washington. Mahuad y sus colaboradores desplegaron una intensa actividad

²³ Fujimori, Alberto, “Era un paso audaz”, en Cuvi, Pablo, *Al filo de la paz*, op. cit., pág. 204.

de promoción del programa económico que el gobierno se proponía implementar, no sólo ante los organismos financieros internacionales, sino también ante autoridades del gobierno norteamericano y prensa especializada. El retorno a Quito, después de tan febril actividad en 72 horas, estaba previsto para las 16:00 horas de ese día.

En tales circunstancias se produjo un hecho imprevisto que alteró toda la programación: habría una inesperada y urgente reunión de los presidentes Mahuad y Fujimori antes de retornar a sus países. En efecto, después del almuerzo y cuando el Mandatario ecuatoriano se dirigía para reunirse con su delegación, éste recibió una llamada de su homólogo peruano para plantearle la necesidad de mantener una nueva entrevista. Mahuad aceptó. La reunión, que en principio no debía tomar mucho tiempo, en la práctica se alargó por varias horas. El encuentro se dio nuevamente a solas entre los dos jefes de Estado, aunque cada vez era más frecuente que me llamaran a participar en él junto con de Trazegnies y Valdez; se realizó en la residencia del señor George Chopinsky, amigo personal del presidente Mahuad y de su Embajadora en Washington, ubicada en Church Street, en la capital estadounidense y que la había cedido para que se alojara el Mandatario ecuatoriano mientras se terminaba de refaccionar la residencia oficial de la Embajada del Ecuador.²⁴

Para solicitar la entrevista a su homólogo ecuatoriano, Fujimori había aludido a la necesidad de hacer un último esfuerzo de negociación directa al más alto nivel, en búsqueda de una fórmula mutuamente aceptable, aprovechando la permanencia de ambos en la misma ciudad. Según el Mandatario peruano, la renuncia de Ferrero, Palma y de los Heros había creado un ambiente preocupante en el Perú en las últimas horas, por lo que consideraba indispensable hacer este intento adicional antes de acudir a los garantes como en principio se había convenido la víspera en Nueva York. Tengo la impresión de que ésta habrá sido una de las causas que motivaron la reunión, aunque no la única. Creo que el ambiente enrarecido en Lima también incluía el ruido de sables, lo que urgía aún más a Fujimori hacer un último esfuerzo de solución bilateral concertada. No pocos rumores corrían en el Perú sobre la insatisfacción de un sector de los militares respecto del manejo que hacía su Presidente de la negociación. Mahuad, que también carecía de tiempo y que ya mantenía para esa época una fluida relación con su homólogo peruano, aceptó la reunión.

La casa del señor Chopinsky era una elegante mansión de estilo neocolonial ubicada en un sector residencial de Washington. Como se pensaba que la reunión sería de corta duración, la delegación ecuatoriana, tanto la de apoyo que se alojaba con el Presidente como los demás integrantes, en la que se incluían autoridades, invitados especiales y

²⁴ La versión detallada de este súbito cambio de planes y de la celebración de este encuentro la da el propio Mahuad en la citada entrevista concedida a Pablo Cuvi, op. cit., 1999, pág. 175 y 176.

prensa y que nos encontrábamos alojados en otras residencias y hoteles, estaba lista para partir a la Base Aérea Andrews de donde tenía programado decolar el avión presidencial a las 16:00 horas. A mí se me había instruido que me desplazara al lugar de la reunión presidencial para acompañar a Mahuad.

Alrededor de las 15:00 horas llegó Fujimori con su delegación al lugar del encuentro y de inmediato se reunió con Mahuad. El formato fue similar al inicio de la entrevista: los presidentes a solas y a puerta cerrada. Minutos más tarde solicitaron que nos incorporemos de Trazegnies, Valdez y yo, a fin de aportar con información técnica y alguna opinión personal. Recuérdese que el presidente peruano aún no designaba Canciller para reemplazar al renunciante Ferrero, pues esperaba llegar a Lima para hacerlo, aunque ya se especulaba que el elegido podría ser el propio Fernando de Trazegnies. La reunión fue larga, tensa y se abordó con total franqueza el tema de fondo, respecto del cual los dos presidentes no podían encontrar una salida, pese a sus ya múltiples intentos: la delimitación de la frontera terrestre. Se hicieron nuevos ejercicios y propuestas, pero las posiciones no podían variar. Ni Mahuad podía ceder considerando los derechos y aspiraciones ecuatorianas y las válidas presiones de la opinión pública; ni Fujimori podía renunciar basado en instrumentos que consideraba legítimos y que jugaban a su favor, y en las presiones de su propia opinión pública.

No me corresponde develar detalles de esta crucial entrevista en la que estuve presente, pero sí puedo y debo decir que ambos jefes de Estado defendieron con responsabilidad y convicción sus puntos de vista y los intereses de sus países. Mahuad se manejó con firmeza, franqueza y honestidad. Actuó con patriotismo y sincera voluntad de paz. No se dejó imponer fórmulas que eran inaceptables y que se apartaban de la posición que se había propuesto el Ecuador. Se respiraba en el ambiente un auténtico y compartido afán de no dejar escapar esta histórica ocasión de conseguir la paz entre los dos presidentes. Y en ello estaban también los representantes peruanos. Pero no hubo manera, la solución se hallaba por encima de las atribuciones de estos dos hombres, quienes terminaron rindiéndose ante la evidencia: ni al más alto nivel político era posible encontrar una solución al problema que por décadas había dividido a los dos países, mediante una negociación directa y que, al mismo tiempo, tan cerca estaba después de lo mucho que se había avanzado.

Ante esta situación y luego de largas deliberaciones, Mahuad y Fujimori resolvieron formalizar conjuntamente, en un ambiente comedido, el pedido para que los garantes intervinieran. La participación directa de los garantes ya la habían barajado en algún momento como una opción. Desde el mismo salón donde estábamos reunidos, hicieron una llamada telefónica al Presidente de Brasil para informarle de manera conjunta e inmediata que pese a los esfuerzos bilateralmente hechos al más alto nivel la negociación estaba definitivamente bloqueada y que resultaba imperativa la participación de

los países garantes. A pesar de que casualmente era día de elecciones en Brasil y que Cardoso estaría pendiente de los resultados, pues de ellos dependía su reelección, el contacto telefónico se pudo realizar.

Entre tanto, las horas pasaban y el retorno a Quito fue pospuesto por el presidente Mahuad para el siguiente día. La reunión se había prolongado ya cerca de cuatro horas y no tenía visos de terminar hasta no formalizar la intervención de la garantía. Los diálogos presidenciales seguían, pero esta vez ya con la decisión tomada de acudir a los garantes e incluyendo en ellos al Presidente de Brasil. El tema de las conversaciones se centró en los procedimientos y las fechas.

La extensa conversación vía telefónica con Cardoso se realizó en los mejores términos. El Presidente brasileño estaba entusiasmado por su reelección, confirmada horas antes, y se manifestó dispuesto a colaborar con mayor ahínco todavía con el Ecuador y el Perú en la culminación de la negociación, que había seguido con interés desde el comienzo con la Declaración de Itamaraty, y cuya salida exitosa la asumía como un compromiso para su país y como un desafío para él mismo. Como manifestación de esa disposición invitó a Mahuad y Fujimori a reunirse a la brevedad posible con él en Brasilia y propuso como fecha el 7 de octubre, solamente tres días más tarde. Lo inmediato de la fecha coincidía con el interés de los presidentes del Ecuador y el Perú en resolver prontamente el diferendo, por lo que ambos expresaron su conformidad durante la conversación.

Negociada, redactada y lista la solicitud de las partes para que intervinieran los garantes, dirigida a su coordinador el presidente Cardoso, Mahuad y Fujimori aprovecharon la circunstancia de encontrarse juntos para suscribirla y resolvieron entregarla personalmente en una próxima visita a Brasilia, cuya fecha debía confirmarse en las próximas horas.

Una vez tomada la decisión y con la aquiescencia verbal del Presidente brasileño, los presidentes del Ecuador y el Perú pidieron que ingresara a la sala en que se encontraban la prensa oficial de ambas delegaciones, que esperaba en una contigua, para que hiciera tomas de TV y fotográficas de la reunión, o dicho con más propiedad de su culminación, pues no quedaban ya puntos que resolver salvo detalles de coordinación para la próxima visita a Brasilia. Obviamente, el ánimo en la sala no era el mejor, pues era la constatación del fracaso de un esfuerzo bilateral en la cumbre pero, al mismo tiempo, lo convenido podía constituir, de aceptarlo los garantes, un camino definitivo y sin retorno para la consecución de una solución.

Los mismos jefes de Estado comunicaron a la prensa en sus respectivas capitales, previa concertación y acuerdo entre ellos, el resultado de sus dos últimos encuentros en Nueva York y Washington: no habían podido, pese a sus esfuerzos, encontrar una fórmula mutuamente satisfactoria al último tema de la fórmula global de paz relacionada

con la fijación de la frontera terrestre común. Las alternativas propuestas oficiosamente en su momento, tanto por los altos funcionarios de los países garantes como por los propios presidentes de las partes en sus conversaciones, se habían demostrado insatisfactorias e inaceptables. No tenían otra opción que reconocer el fracaso de la negociación directa y así lo hicieron. Pero en su afán de no claudicar en alcanzar un acuerdo de paz, habían coincidido en acudir a los presidentes de los garantes, por intermedio del Mandatario brasileño, para que elaborase una propuesta que resolviera definitivamente la divergencia subsistente entre los dos países. Y así también lo anunciaron.

La reunión de trabajo, que se había extendido por más de cinco horas, terminó pasadas las 8:00 de la noche. En cuanto se retiró Fujimori y su delegación, el presidente Mahuad me instruyó pedir al canciller Ayala²⁵ que se desplazara a la residencia donde se encontraba alojado para informarle detallada y personalmente sobre lo acontecido. Quería hacer con él una evaluación de la situación, conocer su opinión y coordinar las acciones que de inmediato debían emprenderse dadas las nuevas circunstancias. El encuentro entre ambas autoridades se prolongó por una hora a solas y de él salieron instrucciones precisas por parte del Ministro de Relaciones Exteriores en cuanto a una nueva ofensiva diplomática urgente que debía emprender la diplomacia ecuatoriana frente a los garantes, una nueva campaña ante la opinión pública interna y la preparación del viaje presidencial a Brasilia para hacer entrega conjunta del pedido de intervención de los garantes. Todo esto en las escasas 72 horas que mediaban hasta el nuevo encuentro con los presidentes Cardoso y Fujimori.

Temprano en la mañana del 5 de octubre partimos desde la Base Aérea de Andrews hacia Quito. El ánimo del presidente Mahuad y del canciller Ayala parecía sereno aunque expectante. Yo, por mi parte, cuando ya nos encontrábamos en pleno vuelo tenía una extraña sensación de satisfacción y frustración: por un lado el sentimiento de haber cruzado un frágil puente que nos conducía a un terreno desconocido e incierto y, por otro, el de un curioso alivio, pues la solución estaría finalmente en manos de un tercero, tal como había sido la aspiración ecuatoriana desde 1991, y que podría eventualmente darnos la razón. ¿Nos encontrábamos frente al escenario de un arbitraje sui generis, pero arbitraje al fin? ¿Habíamos regresado al planteamiento formulado por Borja en Naciones Unidas pero teniendo como árbitros a los presidentes de los países garantes en lugar del Papa? ¿Sería finalmente un tercero el que definiría la centenaria controversia con el Perú, después del fracaso de la negociación directa? No pasarían muchos días para tener una respuesta a esas interrogantes.

²⁵ El Ministro de Relaciones Exteriores se encontraba en la residencia del Embajador del Ecuador ante la OEA, en la cual estaba alojado. El jefe de esa misión diplomática era Julio Prado Vallejo quien, a su vez, había participado en uno de los grupos técnico-jurídicos de Brasilia en defensa de la posición ecuatoriana.

El retorno se hizo más largo y tedioso de lo habitual. Las horas de trabajo y tensión acumuladas hicieron mella en quienes habíamos vivido la situación por dentro. Habíamos pasado horas buscando opciones, alternativas, especulando en posibles escenarios, redactando y negociando comunicaciones, pensando siempre en el interés nacional que no podía ser sacrificado. Todo ello al más alto nivel del Estado: los primeros mandatarios del Ecuador y el Perú, personalmente. El desgaste físico había sido grande: pocas horas de descanso, casi sin dormir, bajo presión al no ver salida alguna, a pesar de los esfuerzos y la voluntad evidente de sellar la paz entre los dos países, que la requerían más que nunca y que, quizás, estaba también más cerca que nunca. El Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores se dieron modos para conversar con los periodistas durante el vuelo para satisfacer, hasta donde era posible, su curiosidad sobre lo acontecido y, sobre todo, acerca de lo que podía suceder en los días siguientes. Mahuad, Ayala y yo habíamos logrado, cada uno en su nivel y en diferentes épocas y circunstancias, forjar una fluida relación con los periodistas para trasladarles con franqueza las circunstancias, en que atravesaba la negociación, escuchar sus opiniones, contrastar versiones sobre un mismo hecho y especular sobre el futuro. Éste era un proceso de responsabilidad compartida donde la prensa tenía un papel importantísimo. Las conversaciones informales durante los viajes fueron muy útiles tanto para informar como para tener otras opiniones y percepciones e inclusive datos que los comunicadores habían podido obtener de su lado.

En horas de la tarde aterrizamos en el Aeropuerto Mariscal Sucre con muchas tareas que cumplir conforme lo resuelto por los presidentes.

CAPÍTULO 2

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LAS PARTES CON LOS PAÍSES GARANTES

1. Palacio de La Alvorada: Mahuad y Fujimori entregan la solicitud de intervención de los presidentes de los países garantes en Brasilia

1.1. Preparativos inmediatos

En tan decisivo momento del proceso, se hacía más necesario que nunca actuar con responsabilidad y transparencia frente al país, particularmente frente a la opinión pública, a través de los medios de comunicación colectiva, las Fuerzas Armadas, y a los demás actores de la sociedad ecuatoriana: indígenas, empresarios, sindicatos, intelectuales, etc.

Siguiendo con la tradición implementada por la Cancillería desde el inicio y aún antes de empezar el proceso de Brasilia, el ministro Ayala Lasso invitó para el 6 de octubre a una reunión de directores de medios de comunicación, jefes de redacción, articulistas, editorialistas de la prensa escrita, hablada y televisada para informarles sobre la situación, los resultados y las expectativas del viaje a Brasilia. En el encuentro, al que asistieron cerca de ochenta periodistas y que se realizó en los salones del Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de las 10:30 horas, participaron el propio Presidente de la República, el canciller Ayala Lasso, el ministro de Defensa José Gallardo y funcionarios de la Ministerio de Relaciones Exteriores vinculados con la negociación. La reunión resultó sumamente útil y estimulante. Luego de una explicación realizada por el presidente Mahuad, en la que reiteró que, pese a los esfuerzos hechos por los equipos negociadores, por los cancilleres y por él mismo, la negociación había llegado a un punto muerto, pues ni él ni Fujimori podían ceder en posiciones que eran irrenunciables para ambos países. Intervino a continuación el canciller Ayala para precisar los alcances de las conversaciones que mantendrían los presidentes del Ecuador y el Perú con su homólogo brasileño, y el planteamiento que se le haría para recabar su intervención, previa consulta con los mandatarios de los demás garantes.

De la reunión deben destacarse varios hechos que reflejan la trascendencia del momento que vivía el Ecuador en el plano interno, la sintonía que había del gobierno y, en especial, de la Cancillería con la opinión pública y la expectativa que habían desencadenado los últimos encuentros presidenciales. Subrayo, entre otros, los siguientes:

- Pese a que asistía el Presidente de la República, por lo que lo usual habría sido que

se realizara en el Palacio Presidencial de Carondelet, la reunión se llevó a cabo en la sede de la Cancillería. La invitación y la organización corrió a cargo de sus propias autoridades. La capacidad de convocatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y en especial de su titular, su credibilidad ante la prensa y el ambiente de mutua confianza que se había desarrollado desde meses atrás aseguraron una numerosa y calificada asistencia.

- La presencia del Ministro de Defensa reflejaba el respaldo de las Fuerzas Armadas al proceso de paz y a las negociaciones adelantadas por la Delegación Negociadora, por el canciller Ayala y por el presidente Mahuad durante los últimos meses y semanas, en las distintas etapas.
- La numerosa y representativa asistencia de periodistas de los más variados medios y de diversas vertientes políticas aseguraba que el mensaje honesto y transparente sobre la situación llegara a la opinión pública de manera nítida y bien intencionada.
- No recuerdo que hubiera habido alguna intervención de cuestionamiento a lo actuado. Todo lo contrario, todos los responsables de los medios y los periodistas que intervinieron acogieron con beneplácito la información proporcionada y alentaron al Presidente a seguir en la senda trazada y solicitar la intervención de los garantes como única salida posible a la situación de bloqueo en que se encontraba la negociación.
- Las explicaciones hechas por el Presidente y por el Ministro de Relaciones Exteriores fueron crudas y descarnadas, pero veraces. La situación era compleja, se habían desbrozado hasta ese momento todos los obstáculos en las diferentes instancias sobre los *impases* subsistentes, excepto el más importante y sensible: la fijación de la frontera en la zona no delimitada. La única salida, aceptable para el Perú, era acudir a los presidentes de los garantes, quienes también habían aceptado intervenir directamente, en un papel impensable solamente unos meses atrás. No hubo engaños en la información proporcionada. Hubo franqueza y sinceridad por parte de los máximos responsables: el Presidente de la República y el Canciller.

La reunión se extendió por cerca de cuatro horas. Se escucharon intervenciones inteligentes, razonadas y todas patrióticas que traslucían preocupación, realismo, ilusión en algunos casos, pesimismo en otros. De cualquier manera, el respaldo a todo lo hecho fue manifiesto. Creo que Mahuad salió reforzado de este encuentro con un sector clave para el éxito de lo que estaba por venir. Buena parte de razón para que se diera ese ambiente constructivo y sensato era el constante flujo de información que la Cancillería había mantenido como política institucional con los medios desde el inicio mismo del proceso de negociación, esto es por casi tres años.

Las Fuerzas Armadas, por supuesto, fueron también informadas pero dentro de otro formato. En efecto, temprano por la tarde de ese mismo día 6 de octubre, los mismos altos funcionarios que en la mañana habían asistido a la Cancillería, incluyendo al propio Jefe de Estado, mantuvieron una reunión similar aunque reservada con el Consejo de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, en la sede del Ministerio de Defensa. El encuentro se prolongó por dos horas pero, dado su carácter confidencial, no se hizo público el tenor de lo discutido ni las reacciones de los más altos oficiales del sector uniformado. En todo caso, antes de la reunión, por la mañana, el ministro del ramo, general (r) José Gallardo había asegurado que “las Fuerzas Armadas respaldarán al Ejecutivo sea cual sea el contenido de un posible acuerdo, incluso si contiene concesiones mutuas”.²⁶

Al siguiente día, la reacción de la prensa fue altamente auspiciosa al giro de los acontecimientos. El principal editorial del diario *Hoy* de Quito; por ejemplo, expresó que la intervención de los garantes “permitía ver la luz al final del túnel” y añadió con tónica constructiva:

“La participación de los garantes está prevista en el Protocolo de Río, que es el documento básico de la negociación. También consta en los acuerdos aprobados después de la Declaración de Itamaraty que terminó el conflicto armado y abrió el proceso negociador. Pero más importante que el sustento jurídico del mencionado recurso es la voluntad política de ambos gobernantes. Jamil Mahuad y Alberto Fujimori han tenido cinco reuniones, a veces a semana seguida, otras casi a día seguido, en las distintas capitales de América, porque tienen la voluntad firme de llegar a una solución global. (...) El punto de discusión atañe al pasado próximo, al espacio del último conflicto, que es lo más delicado al corto plazo. Sin embargo, mucho más importante, al mediano y largo plazo, será la que ya se ha acordado, es decir la integración, la confianza y los derechos en el Amazonas”.²⁷

Salvo contadas excepciones, la tónica de los medios de comunicación y de otros sectores sociales y personalidades que se expresaron públicamente era la misma. No se podía pedir unanimidad en un tema tan sensible y que tanta raigambre tenía en el alma popular. Sin embargo, el país entero daba la impresión de estar unido detrás del gobierno, y el sentimiento generalizado, aunque de grave incertidumbre, era el de que el desenlace del largo proceso estaba cerca, que habría que afrontar con realismo y valentía patrióticos el final de una negociación cuyo resultado era impredecible. Si no unanimidad, había al menos consenso nacional.

²⁶ Declaraciones recogidas en “Una cumbre crucial para la paz” en *El Comercio* de Quito, 7 de octubre 1998. En el mismo sentido recogió estas declaraciones *El Universo* de Guayaquil.

²⁷ “Opinión” del diario *Hoy*, Quito, 7 de octubre de 1998.

Por el contrario, en el Perú, arreciaban las críticas de los medios de comunicación y de comentaristas frente a la aceptación de Fujimori de acudir a los garantes para pedirles que propusieran una fórmula de solución. *El Comercio* de Lima, especialmente, cuestionó el manejo dado por el Mandatario peruano a la negociación y recogió declaraciones y opiniones de personalidades opuestas a ceder en lo más mínimo a la tradicional posición de su país. Similar postura asumió el diario *Expreso* que recogía versiones de un posible llamamiento al Congreso, del presidente del Consejo de ministros Alberto Pandolfi para que explicara la situación. Se acusaba al Presidente de manejar este delicado tema de la política exterior como un “emperador”, según expresión del legislador opositor Fernando Olivera, por encima del criterio de sus ministros, y se le acusaba de “descabezar” a la Cancillería, provocando las renuncias de su titular Eduardo Ferrero y de su secretario general Hugo Palma. El ambiente de la opinión pública no era muy favorable a Fujimori a estas alturas del proceso, a pesar de que políticamente gozaba de un sólido respaldo del Parlamento, donde disponía de una cómoda mayoría, y de los principales instrumentos del poder: las Fuerzas Armadas, el sector empresarial y algunos medios afines.

En este punto me permitiré formular un comentario que podría interesar al lector y aportar a un mejor conocimiento de lo acontecido. Diego Cordovez sostiene que este “procedimiento” de acudir a los países garantes:

“(…) presumiblemente fue sugerido por el Perú, puesto que era muy similar al que propuso en 1992, pero en esa oportunidad, nosotros (debe referirse al gobierno del presidente Borja) insistimos en que el Papa fuera un coautor o, en todo caso, copatrocinador de la fórmula de solución, y que no se limitara a impartir una bendición del cielo en la clausura del proceso”.²⁸

Creo útil hacer algunas observaciones sobre este asunto, valiéndome de la afirmación transcrita que permite aclarar los hechos. A continuación, algunos comentarios:

- La “presunción” —como él mismo la califica— del ex canciller Cordovez respecto de que fue el Perú el que sugirió el procedimiento de acudir a los países garantes parece errónea. Sin romper la discreción que debo guardar sobre las reuniones en que participé, como protagonista o simple testigo, el “procedimiento” de acudir a los “presidentes de los países garantes” (no a los países garantes en forma genérica, sino a sus jefes de Estado) fue una propuesta ecuatoriana. El Ecuador había querido que finalmente agotada la vía de la negociación directa, inclusive a nivel presidencial, se acudiera a un tercero. En este caso y en este punto de la negociación,

²⁸ Cordovez, Diego, op. cit., pág. 197.

cuyo marco jurídico positivo fue, desde la suscripción del la Declaración de Paz de Itamaraty, el Protocolo de Río de Janeiro, no podían ser otros que los países que representaban la garantía del cumplimiento de ese instrumento internacional. El Perú, por el contrario, había sido reacio a aceptar la intervención de un tercero en un asunto, ni siquiera problema o divergencia, que había sido ya resuelto, a su juicio, en 1942. Ahora, además del Protocolo, disponía de los *pareceres* técnico-jurídicos, que a pesar de no ser obligatorios tenían enorme peso moral y de una mayor fuerza militar para respaldar ese que consideraba su derecho. ¿Qué interés podía tener el Perú, previa modificación de su tradicional posición, en que viniera a dirimir un tercero que podía eventualmente desconocer lo que ya consideraba suyo?

- Al contrario, obtener la participación de un tercero debía considerarse un logro ecuatoriano. ¿No fue precisamente eso lo que planteó el presidente Borja en las Naciones Unidas? ¿No era ésa una fórmula digna de solución a una controversia que parecía sin fin? El Ecuador propuso ese procedimiento y el Perú aceptó.
- Que se sepa, el Perú no sugirió en 1992 ni después —al menos públicamente— un “procedimiento” similar. En la Contrapropuesta Peruana, entregada en su versión detallada por Fujimori a Borja en Quito, durante su visita oficial, no se alude a la intervención de los garantes para que elaboren una propuesta que solvente la divergencia. Simplemente la propuesta plantea, como ya he advertido, “proceder a culminar el proceso demarcatorio en los tramos pendientes (de la frontera)”, para lo cual los dos países se dirigirán a los garantes “a fin de que designen un perito técnico, experto en trabajos demarcatorios, que podría provenir del Estado Vaticano, para que preste su concurso a la Comisión Demarcadora de Límites”. Es decir, no es una solicitud compartida para obtener la intervención de un tercero, a fin de que dirima una controversia. Se trata solamente de ejecutar lo ya resuelto y para hacerlo acepta que se pueda contar con la ayuda de un perito técnico ajeno a las partes, en este caso, que pueda ser designado por el Papa.
- En poco o nada se parece el pedido de intervención de los presidentes de los garantes hecho por Mahuad y Fujimori al que habría sugerido el Perú en 1992. El mérito de lo sucedido en el gobierno de Borja, debo reiterar, es haber abierto la negociación y conseguido que el Perú —como atinadamente califica el mismo Cordovez— salga del inmovilismo. La propuesta del peritaje formulada por el Perú fue una base todavía débil para iniciar una negociación, aunque, tengo la certeza, habría dado frutos si se daba continuidad a la política exterior de Borja.
- La solicitud de intervención de los garantes realizada por los presidentes del Ecuador y el Perú ni siquiera menciona al Vaticano. En este punto de la negociación y con el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro aceptado como estricto límite de acción por el Ecuador en 1995, no cabía la intervención papal ni como coautor ni

copatrocinador de la fórmula de solución. Peor aún como autor exclusivo, como era la fórmula inicial de Borja. En estas circunstancias, solamente se logró “una bendición del cielo en la clausura del proceso”. Esto no sólo por lo inaceptable que resultaba para el Perú y para el marco en que se había desarrollado la negociación, sino por lo reticente que era el propio Vaticano de intervenir en un proceso que tenía sus reglas claras y mutuamente acordadas. Las circunstancias en que el presidente Borja hizo su histórica propuesta eran totalmente diferentes: lamentablemente se había roto la necesaria continuidad de la propuesta, inclusive se había llegado a un conflicto bélico y, por sobre todo, el Ecuador había reconocido la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro dentro de cuyo marco tenía que hacerse y se había hecho la negociación.

1.2. Reunión presidencial en Brasilia

Después de estas reuniones con los medios de comunicación y con el más importante órgano colegiado de las Fuerzas Armadas, y teniendo en cuenta las opiniones recabadas de las organizaciones sociales organizadas a lo largo de todo el proceso que constituían un sustento firme para todo lo avanzado, poco quedaba por hacer para preparar este nuevo viaje a Brasilia. Los arreglos y coordinaciones logísticas corrían a cargo de la misión diplomática del Ecuador en la capital brasileña, conjuntamente con la Embajada peruana y, por supuesto, las autoridades de Itamaraty, anfitrionas del encuentro.

La delegación oficial que acompañó al presidente Mahuad fue la misma que viajó a Nueva York y Washington tres días atrás: el canciller Ayala Lasso y yo, que a la época seguía con mi función de subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se desplazó también la usual comitiva de apoyo y un numeroso grupo de representantes de la prensa que seguían cada vez con mayor avidez el curso de los acontecimientos. No hubo esta vez invitados especiales.

El avión presidencial despegó de Quito a tempranas horas de la mañana del 7 de octubre con destino a Brasilia con escalas técnicas en Guayaquil y Manaus para reabastecimiento. Llegó a la capital brasileña pasado el mediodía. El Presidente y su comitiva oficial se desplazaron de inmediato a la residencia del embajador César Valdivieso, lugar de su alojamiento. Mahuad fue informado que el presidente Fujimori lo había hecho dos horas antes y que se encontraba ya en esa ciudad.

El primer encuentro tripartito, Mahuad, Fujimori y Cardoso se realizó en el Palacio de La Alvorada. En la primera parte de la reunión que se inició a las 17:00 horas participaron también el canciller Ayala Lasso, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Luiz Felipe Lampreia, Fernando de Trazegnies y Jorge Valdez del Perú —aún no

se había designado Canciller de ese país— y yo. La reunión fue distendida y giró primero en torno a la reelección del presidente Cardoso y, a continuación, a los esfuerzos hechos por los presidentes del Ecuador y el Perú en las últimas semanas para encontrar una fórmula mutuamente satisfactoria. Los temas fueron más bien de carácter general sin entrar en detalles. Al término de esta primera parte, los jefes de Estado se retiraron e instalaron a solas en el despacho de Cardoso, los demás nos dedicamos a esperar desperdigados en los distintos salones del Palacio, residencia oficial de los presidentes de Brasil, a intercambiar opiniones y a especular sobre el desenlace. Los amplios espacios, decorados con hermosos muebles, cuadros, alfombras y adornos, tanto coloniales como modernos, se constituyeron en salas de espera y conversación de miembros de las dos delegaciones y funcionarios diplomáticos brasileños.

Con cierta frecuencia fuimos llamados al lugar de la reunión de los presidentes el embajador Jorge Valdez del Perú y yo para absolver consultas técnicas de los mandatarios sobre el tema que aún bloqueaba la adopción de la fórmula global de paz, esto es la delimitación fronteriza, y sobre los procedimientos para legitimar internamente esa misma fórmula. Éstos eran dos de los diversos temas que abordaron los tres presidentes. No había duda de que subsistía el buen ambiente y la voluntad de encontrar, esta vez con la intervención directa de los garantes, una solución al estancamiento.

Frente a la impaciencia de los medios de comunicación al no conocer resultados del encuentro, el presidente Cardoso salió de su despacho para mantener una breve e informal conversación con la prensa, de común acuerdo con sus colegas ecuatoriano y peruano, quienes, por razones comprensibles, prefirieron no comparecer ante los periodistas. El Mandatario brasileño manifestó en su presentación que “Mahuad y Fujimori mantienen su mejor voluntad para el diálogo, su mayor empeño en la búsqueda de una solución, pero hay algunos asuntos en los que ninguno de los dos cree que debe ceder”. No obstante, destacó su confianza y optimismo “en que las diferencias podrán desaparecer gracias a la extraordinaria capacidad de diálogo de los dos presidentes”.²⁹

La situación lamentablemente parecía evidente: el punto muerto se mantenía, pues en efecto, ni Mahuad ni Fujimori podían dejar de lado sus respectivas reivindicaciones. El Presidente ecuatoriano, me consta pues estuve presente en los momentos más álgidos de las conversaciones, mantuvo su firme posición en defensa de los intereses nacionales por propia convicción, por sincero patriotismo y por sentido práctico. Una solución impuesta por una de las partes no era solución justa. Una solución propuesta por un tercero, mutuamente aceptada, sí podía ser una solución aceptable si el marco para que se diera ese pronunciamiento era claro y definido.

Pese a los esfuerzos de Cardoso, quien, como recogía la prensa de esos últimos días,

²⁹ Declaraciones recogidas en un despacho de la agencia EFE fechado el 7 de octubre 1998.

había conversado telefónicamente con los presidentes Menem y Frei y ese día lo haría con Clinton, los países garantes no tenían otra alternativa que asumir el desafío, planteado por el Ecuador y el Perú, de proponer una solución en materia de delimitación fronteriza para completar la fórmula global de paz, que estaba prácticamente cerrada salvo en el más sensible tema.

En consecuencia, al término de la reunión en el Palacio de La Alvorada, Mahuad y Fujimori hicieron entrega formal, tal como estaba previsto, de la comunicación mediante la cual solicitaban la intervención directa de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos para que elaborasen una propuesta que permitiera alcanzar una fórmula de paz entre el Ecuador y el Perú.

2. Texto y análisis de la solicitud de intervención de los presidentes de los países garantes

El texto íntegro de la comunicación que contenía la solicitud de intervención de los presidentes de los países garantes decía así:

“Brasilia, 8 de octubre de 1998

Excelentísimo señor

Fernando Henrique Cardoso

Presidente de la República Federativa de Brasil

Excelentísimo señor Presidente:

Con la valiosa y activa colaboración de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, cuya coordinación ha ejercido de manera eficaz la República Federativa de Brasil, nuestros países emprendieron desde la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty, del 17 de febrero de 1995, un proceso de conversaciones de naturaleza sustantiva con el fin de resolver global y definitivamente nuestras diferencias y sentar las bases para un futuro de paz y desarrollo conjunto entre nuestras naciones.

Los resultados obtenidos dentro de este proceso de paz en sus diferentes etapas nos permiten constatar que se han alcanzado fórmulas de avenimiento para resolver varios de los *impases* subsistentes y otros temas de interés común, a través del trabajo compartido de las Comisiones Binacionales constituidas conforme al Cronograma suscrito entre las partes en Río de Janeiro el 19 de enero del año en curso.

En efecto, nos es grato participar a Vuestra Excelencia y, por su alto intermedio a los presidentes de los demás países garantes que Ecuador y Perú hemos alcanzado acuerdos que podrán formalizarse dentro del Acuerdo Global y Definitivo que venimos tratando de obtener. Estos

Acuerdos se refieren al Tratado de Comercio y Navegación, a la Navegación en los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo, al Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, a la creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad y a la Fijación de medidas para asegurar el funcionamiento eficaz del canal de Zarumilla.

No obstante estos significativos logros y a pesar de los esfuerzos hechos por las Comisiones Binacionales, las cancillerías y personalmente por nosotros, no ha sido posible encontrar una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común conforme a lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro, al fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar y a lo convenido en el Cronograma del 19 de enero del presente año.

Como consecuencia de lo anterior y de conformidad con el Artículo Séptimo del Protocolo de Río de Janeiro y con el Punto Cuarto del Acuerdo de Santiago, de octubre de 1996, hemos convenido en solicitar, por su alto intermedio, a los señores presidentes de los países garantes, la elaboración de una propuesta que, dentro del marco jurídico que nos vincula y tomando en consideración los desarrollos registrados en el proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty, contribuya a alcanzar los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad a que nos hemos comprometido.

La propuesta que tengan ustedes a bien presentar podría conducir al arreglo que permita dar término, en forma global y definitiva, a las diferencias que aún subsisten entre nuestros países. Ésta también constituirá una nueva expresión de la responsabilidad de los países garantes con el compromiso que asumieron por el Protocolo de Río de Janeiro. Tan importante respaldo compromete la gratitud del Ecuador y del Perú.

En ocasión de formular este pedido a Vuestra Excelencia, ratificamos el compromiso por la paz que anima a nuestros países y nuestra más decidida voluntad de lograr una solución diplomática como única vía para sentar bases permanentes de paz y amistad entre el Ecuador y el Perú, conscientes del beneficio que ello traerá para el desarrollo de nuestros pueblos y para todo el hemisferio.

Hacemos propicia la ocasión para renovar a Vuestra Excelencia las seguridades de nuestra más alta y distinguida consideración.

f) Jamil Mahuad Witt
Presidente de la República
del Ecuador

f) Alberto Fujimori
Presidente de la República
del Perú”

Conviene hacer un análisis detenido de esta comunicación que constituye uno de los documentos clave en esta fase final del proceso y, sobre todo, en la configuración de la institución del arbitraje —aunque bien es cierto que sui géneris— como instrumento de solución pacífica de las controversias internacionales:

1. En el primer párrafo se reconoce la activa participación de los garantes en el proceso de paz que el Ecuador y el Perú “emprendieron desde la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty el 17 de febrero de 1995”. Es decir, se recoge como punto de inicio de la negociación al instrumento que puso fin al conflicto del Alto Cenepa. El proceso nació con la culminación de un enfrentamiento armado en el cual el Ecuador logró un éxito militar fundamental y, en cumplimiento de lo convenido en dicho acuerdo, es que los dos países se empeñaron en negociar una solución global y definitiva a sus diferencias.
2. En el segundo párrafo se da a conocer que se han encontrado “fórmulas de avenimiento” para solventar “varios de los *impases* subsistentes” a través del trabajo de comisiones establecidas en el Cronograma del 19 de enero de ese año. Hay que poner de relieve la mención a los “*impases* subsistentes” que constituyeron desde un inicio el objeto materia de controversia, la misma que fuera sustanciada durante las cinco rondas celebradas en Brasilia desde abril a septiembre de 1997. Es decir, quedaba nuevamente consagrada la continuidad jurídica y procesal de una sola negociación iniciada en Itamaraty —continuidad que el Perú intentó en varias oportunidades romper o al menos interrumpir— y que tenía como marco legal no sólo el Protocolo de Río y la Declaración de Paz de Itamaraty, sino los instrumentos complementarios suscritos después del 17 de febrero de 1995, particularmente el Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996. En alguna ocasión el presidente Fujimori, pero sobre todo el canciller Ferrero después de la suscripción de la llamada Declaración de Brasilia por los jefes de las delegaciones negociadoras el 26 de noviembre de 1997 y del posterior Cronograma de aplicación del 19 de enero de 1998, sostuvo que se había llegado a “un nuevo documento más desvinculado de la temática de los *impases* subsistentes” y que “dejaba atrás la expresión unilateral de los desacuerdos y la reemplazó por una nueva agenda que permitiera continuar con las conversaciones sustantivas”. Y añadía que con la Declaración de Brasilia de noviembre, “para el Perú quedó superado el tratamiento del *impase* ecuatoriano del acceso soberano al Marañón-Amazonas”.³⁰ La carta de los presidentes a los garantes ponía las cosas nuevamente en su justa dimensión, conforme los documentos complementarios a la Declaración de Paz: se trataba de encontrar una solución global y definitiva a los *impases* ya intercambiados entre las partes y que, como queda dicho, eran el objeto materia de la controversia, y si bien las negociaciones estaban muy avanzadas y muchos temas estaban resueltos, no podía descartarse ni vetarse ninguno de ellos.

³⁰ Ferrero, Eduardo, “El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro: un testimonio”, en *Revista Análisis Internacional* N° 15, pág. 22 y 23.

3. En el tercer párrafo se da a conocer que precisamente ya se han alcanzado importantes acuerdos que podían formar parte del “Acuerdo Global y Definitivo que venimos tratando de obtener”. Tras elaborar una lista de los instrumentos negociados que resuelven buena parte de los *impases* subsistentes, se hace hincapié, como queda anotado, que Mahuad y Fujimori siguen en la búsqueda de una fórmula global y definitiva que todavía no está completa. Y es en el cuarto párrafo que reconocen que no les ha sido posible encontrar, pese a sus esfuerzos inclusive personales, “una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común”.
4. Tras esta evaluación y esta constatación, en el párrafo quinto —el párrafo medular de la comunicación— sustentados en el Protocolo de Río de Janeiro y en el Acuerdo de Santiago, los dos presidentes convienen en requerir de los jefes de Estado de los países garantes la elaboración de una propuesta de paz que resuelva definitivamente la controversia. Aparte de la inevitable invocación al Protocolo, debe ponerse de relieve la mención explícita al punto cuarto del documento de Santiago que estipula “la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las partes, (para lo que) propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”. Podría decirse que para efectos de esta intervención de los garantes, entonces, el Protocolo y el Acuerdo de Santiago tenían el mismo valor. Por lo demás era un reconocimiento explícito de que los dos países se hallaban en la misma línea de continuidad del proceso de Brasilia, sin que hubiera tenido éxito el reiterativo intento peruano de desconocer la existencia de una negociación y que de lo único que se trataba era de cerrar la frontera conforme el Protocolo de Río y el fallo de Dias de Aguiar. Esa voluntad de otorgar continuidad al mismo y único proceso se manifestaba ahora al más alto nivel tanto de las partes como de los países garantes. En aplicación de lo convenido en Santiago, los presidentes Mahuad y Fujimori solicitaban formalmente a sus homólogos de los garantes intervenir para dar salida al entrampamiento en que se encontraba la negociación.
5. En los párrafos finales, recuerdan la responsabilidad que los países garantes asumieron a través del Protocolo de Río, reiteran su reconocimiento por la ayuda prestada y ratifican una vez más su compromiso de resolver sus diferencias únicamente a través de la negociación diplomática, lo cual, afirman, redundará en beneficio del desarrollo de los pueblos ecuatoriano y peruano y de todo el continente.

En suma, este documento constituye la base del inicio formal de un proceso arbitral que —insisto— podría calificarse de *sui generis*. Dos países, a través de sus más altos dignatarios, los jefes de Estado, solicitan la intervención de un tercero, integrado a su vez por los jefes de Estado de los países garantes, para que elaboren una propuesta de

solución que les lleve a la paz global y definitiva. Va configurándose así, aunque de manera inusual, la figura del arbitraje como mecanismo de solución pacífica de las controversias, en este caso la ecuatoriano-peruana.

Despojándose de juicios previos o de ideas preconcebidas y observando con perspectiva histórica y objetiva, hay que reconocer que esta situación era impensable pocos años sino meses atrás. El proceso que nos conduciría al desenlace final estaba definitivamente en curso, no cabía detenerlo. Habían debido transcurrir cerca de siete años desde que por primera vez el Perú aceptara la existencia de una controversia, que con solo negarla no dejaba de existir, para llegar a las puertas de un mecanismo de solución de disputas reconocido por el propio derecho internacional bajo una forma, hay que reconocerlo, poco ortodoxa. Antes de la iniciativa del presidente Borja en 1991, era inconcebible que el Perú expresara su voluntad de negociar una solución a la divergencia limítrofe, peor aún de someterla a un tercero, cuando ni siquiera reconocía su existencia. Tengo el convencimiento de que éste fue un triunfo diplomático ecuatoriano que no ha sido debidamente valorado con objetividad y dentro de una perspectiva histórica.

3. Contactos con los presidentes de los demás países garantes y reunión con el presidente Clinton

El encuentro en La Alvorada continuó con el análisis conjunto de los tres mandatarios sobre los escenarios que podrían presentarse. El Presidente de Brasil expresó la disposición de los garantes para cooperar, pero obviamente se adelantó a decir que debía consultar con sus homólogos de los otros países de la garantía sobre la forma en que esa cooperación podía hacerse efectiva. Tanto Mahuad como Fujimori recalcaron la importancia de que la respuesta de aceptación fuera dada lo más pronto posible. Para ambos, por diferentes motivos, en especial de política interna, el tiempo apremiaba.

Debo insistir aquí que los presidentes de los garantes, bajo la coordinación de Brasil, habían estado constantemente informados del desarrollo de las negociaciones. Tanto Mahuad como Fujimori mantuvieron frecuentes conversaciones telefónicas durante estos días que fueron cruciales en el proceso. Cardoso, por su lado, conversó en varias ocasiones con sus homólogos para coordinar sus acciones. De esas conversaciones no estuvo ausente el presidente Bill Clinton. El mandatario brasileño le informó sobre los avances y consultó con él las alternativas de participación de los garantes. Dada la afinidad ideológica y la filiación partidaria común democristiana, el presidente Frei era interlocutor fluido y permanente para Mahuad. Por su parte, Fujimori tenía ágil comunicación

y más antigua amistad con Cardoso y, tras superar ciertos resquemores resultantes de una rocambolesca venta de armas argentinas al Ecuador, con Menem, con cuyo país el Perú tenía y tiene una tradicional y vieja afinidad. El Presidente argentino, por ejemplo, aprovecharía el 6 de octubre en Washington, durante una visita a la capital de Estados Unidos, para tratar, junto con temas bilaterales, la situación de la negociación ecuatoriano-peruana. Es decir, frente a la inminencia de un desenlace, había un permanente cruce de información e intercambio de opiniones al más alto nivel entre los garantes.

Durante la última parte de la reunión se reactivó una idea compartida por los presidentes del Ecuador y el Perú. Había que hacer una demostración inequívoca del interés en resolver el estancamiento, ante la principal potencia mundial y país garante del Protocolo de Río de Janeiro: Estados Unidos de América. El Ecuador se había cuidado siempre de hacer valer y destacar la calidad de coordinador de los garantes que cumplía Brasil de manera eficiente y creo que el Perú también lo había hecho. Sin embargo, era obvio que resultaba indispensable, inclusive para el propio Brasil, contar con el apoyo directo de la primera potencia, cuya influencia en esta parte del hemisferio era incuestionable.

De ahí salió, o dicho con mayor propiedad, ahí se reactivó una idea que los presidentes Mahuad y Fujimori habían intercambiado telefónicamente antes de salir a Brasilia. Una vez obtenido el asentimiento del presidente Cardoso en la reunión de La Alvorada para intervenir, la intención era realizar desde Brasilia un viaje relámpago a Washington para entrevistarse con el Presidente de Estados Unidos y obtener directa y públicamente su respaldo y el compromiso de participar en la solución. Intercambiaron criterios sobre la conveniencia y oportunidad de un gesto semejante y, luego de conversar con el Presidente brasileño, tomaron la decisión de hacer el viaje esa misma noche para, previa concertación con la Casa Blanca, mantener una entrevista conjunta al día siguiente con el Presidente de Estados Unidos.

De inmediato las estructuras diplomáticas del Ecuador y el Perú iniciaron una febril actividad en Washington para conseguir la entrevista. Hay que decir que frente a la eventualidad de realizar ese desplazamiento, sobre la cual habían hablado reservadamente los presidentes y de la cual estábamos al corriente pocas personas, se había explorado previamente la disponibilidad de un encuentro en la siempre apretada agenda del presidente Clinton. Faltaba confirmar desde Brasilia la decisión de hacer el viaje para formalizar el interés en ser recibidos en la Casa Blanca. La futura embajadora Ivonne Baki, que acompañaba al presidente Mahuad en Brasilia, el alto funcionario norteamericano Luigi Einaudi, el embajador peruano en Washington, Ricardo Luna, movían todos sus resortes en el Departamento de Estado y en la Casa Blanca para concretar el encuentro. Tengo entendido que el propio Cardoso, durante su conversación telefónica de la

víspera con el Presidente estadounidense, había subrayado la conveniencia de que los mandatarios de las partes fueran recibidos por él en la Casa Blanca.

Finalmente fue confirmada la audiencia y los presidentes ecuatoriano y peruano resolvieron emprender el viaje a Washington desde Brasilia. Sin embargo, antes de hacerlo, comparecieron ante la prensa, esta vez en el Palacio de Itamaraty, para dar algunas explicaciones. De sus declaraciones destaco a continuación dos muy importantes de Fujimori y una de Mahuad.

El Presidente del Perú sostuvo enfáticamente:

“estamos desactivando una bomba y seguiremos con los esfuerzos hasta firmar la paz”. Y con la misma convicción, añadió: “Yo digo que sí hay un problema (de límites) con el Ecuador. Ocho presidentes peruanos lo negaron y hubo varios conflictos armados. No vamos a parar hasta lograr la paz”. El Presidente del Ecuador reconoció, por su lado, que “pese a los esfuerzos hechos, habían llegado a un punto de bloqueo y que por ello acudían a un tercero, en este caso a los garantes”.³¹

Pocos años atrás habría sido imposible que un Presidente peruano hiciera una declaración tan rotunda como la de Fujimori sobre la existencia de una controversia limítrofe con el Ecuador. Aunque el mismo Fujimori lo había dado a entender así cuando respondió a la propuesta del arbitraje papal de Borja, nunca antes lo había hecho con tanta firmeza y determinación. Estas afirmaciones fueron, por supuesto, destacadas ampliamente por la prensa y comentaristas ecuatorianos, dada la connotación histórica que tenían, y recibidas con recelo y preocupación por los medios y opinión pública del Perú.

Durante la conversación con la prensa, los mandatarios anunciaron que serían recibidos por el presidente Clinton al día siguiente, 9 de octubre de 1998, en la Casa Blanca, para exponerle la situación y solicitar la intervención de su país para desatascar el proceso. Mahuad puso de relieve el hecho de que el Presidente estadounidense los recibiera sin la debida anticipación y, sobre todo, por las enormes dificultades de política interna por las que atravesaba en ese momento —téngase presente que en esos días resolvía el Congreso de Estados Unidos el *impeachment* planteado por los republicanos sobre el sonado escándalo del llamado caso Lewinsky y se ultimaban detalles para llegar a un principio de acuerdo del conflicto palestino-israelí—; todo lo cual demostraba, según dijo el Presidente ecuatoriano, el interés de Estados Unidos en ayudar a resolver definitivamente la cuestión ecuatoriano-peruana.

En la tarde del 8 de octubre, la nave presidencial decoló con dirección a Washington

³¹ Versión de las declaraciones de prensa tomadas del diario *El Comercio*, Quito, 9 de octubre de 1998. Las mismas se reprodujeron en todos los medios del Ecuador y el Perú.

con escalas en Caracas y Fort Lauderdale (Florida). Antes de hacerlo, fue necesario realizar gestiones presurosas y urgentes ante la Embajada de Estados Unidos en Brasilia para obtener las visas correspondientes sobre todo para los miembros de la numerosa comitiva de prensa no oficial que acompañaba a Mahuad. En especial los que no disponían de visado eran los periodistas, quienes habían salido de Quito y de Guayaquil sin saber que el viaje al Brasil se extendería de inmediato hasta Estados Unidos. Hubo un periodista ecuatoriano que no recibió la visa y debió regresar a Quito en un vuelo comercial.

La reunión había sido convenida para las 16:00 horas del 9 de octubre en la Casa Blanca. Unos minutos antes de la hora señalada, llegamos el presidente Mahuad, el canciller Ayala Lasso, la que semanas más tarde sería formalmente embajadora del Ecuador en Washington, Ivonne Baki, que para esa fecha aún no había presentado sus cartas credenciales, y yo. Fuimos recibidos en una sala de sesiones donde departimos brevemente hasta que hicieron su ingreso el presidente Fujimori, Fernando de Trazegnies, los embajadores Jorge Valdez y Ricardo Luna, jefe de la misión diplomática del Perú en Estados Unidos, con quienes se entabló una amena aunque formal conversación. Cabe decir aquí que el Presidente peruano seguía negociando personal y directamente sin haber nombrado todavía a su Ministro de Relaciones Exteriores, a pesar de que para esa fecha todo hacía prever que el designado sería de Trazegnies, quien había acompañado a Fujimori en sus últimos viajes y reuniones. Esta anómala situación merecía virulentos comentarios en Lima por parte de comentaristas vinculados con Torre Tagle y políticos de la oposición.

Casi de inmediato fuimos conducidos al famoso salón oval, que no es en realidad el lugar en el cual el Presidente de Estados Unidos despacha, sino donde recibe a personalidades distinguidas. En esa habitación, el presidente Clinton saludó cordialmente a los presidentes Mahuad y Fujimori y a sus comitivas. Como es usual en estos encuentros, desfilaron por oleadas, disciplinadas y bien aleccionadas, fotógrafos, cámaras de televisión y periodistas ante quienes los tres presidentes bromearon y demostraron lo distendida que se perfilaba la reunión. En la sala se encontraban, además, los embajadores Peter Romero, Luigi Einaudi, del Departamento de Estado, y el asesor para Seguridad Nacional Sandy Berger, de la Casa Blanca, por parte del gobierno estadounidense.

Una vez que se retiró la prensa, Mahuad y Fujimori, después de agradecerle que fueran recibidos y de explicarle el motivo de su presencia, expusieron al Presidente estadounidense —en inglés—, cada uno en su estilo y con total franqueza, la situación en que se encontraba el proceso y las posiciones que tenía cada una de las partes y que podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Se habían hecho múltiples esfuerzos en los adecuados niveles técnicos y diplomáticos en una negociación que arrancó a comienzos de 1995, después del enfrentamiento bélico del Cenepa —por lo que habían transcurrido más de tres años y medio—, contando siempre con el auspicio permanente de los garantes.

- Que si bien esos esfuerzos habían dado resultados considerables en la búsqueda de una solución global y definitiva de la controversia, ésta aún no se había encontrado. Se hallaba pendiente definir una fórmula de arreglo al principal asunto de la controversia que se refería a la delimitación de la frontera terrestre común.
- Que los propios jefes de Estado de las partes habían intervenido personalmente en las últimas semanas del proceso, en su afán de desbloquear la situación y que, al no haberlo conseguido, de mutuo acuerdo habían resuelto acudir ante los presidentes de los garantes para pedirles que intervinieran y propusieran una fórmula de solución.
- Que después de haber entregado personalmente al presidente Cardoso, como coordinador de los garantes, la solicitud formal para esa intervención, deseaban ratificar ese pedido ante Estados Unidos, en la persona de su Presidente, considerando su decisiva influencia no sólo en la región sino en el mundo. Le hicieron conocer, al mismo tiempo, que del asunto habían sido informados los presidentes Frei de Chile y Menem de Argentina y que confiaban en que los cuatro países respaldarían esta iniciativa y aceptarían proponer una fórmula conjunta de solución al diferendo.

Clinton calificó estos esfuerzos entre el Ecuador y el Perú como ejemplares y citó, como muestra de lo contrario, la negociación palestino-israelí, que estaba empeñado en impulsar esos días, en la que no había la menor voluntad conciliadora. Ratificó el compromiso de su país en ayudar a resolver el diferendo y en apoyar la implementación de esa fórmula de solución que eventualmente llegaran a proponer los garantes. Era visible que el Presidente norteamericano no tenía sino un conocimiento general del asunto, pues no entró en detalles ni se interesó específicamente por algún tema concreto del proceso. Se daba por descontado que había recibido un *briefing* muy sucinto de la situación, pero fue claro y terminante en su respaldo y en su compromiso político para ayudar a encontrar una salida.

El encuentro fue cordial. Hubo inclusive bromas —de las que se hizo eco la prensa de ambos países— acerca de la situación política y parlamentaria en los tres países, sobre la ausencia de un titular en la Cancillería peruana y hasta sobre la mayoría que requería Clinton en el Congreso para evitar su sometimiento a juicio político por el escándalo personal que afectaba su mandato. Se habló con mucha franqueza y realismo sobre la necesidad de que a la fórmula de solución de la frontera terrestre común se acompañasen recursos para promover proyectos de desarrollo regional fronterizo; sobre la indispensable implementación de mecanismos de fomento de la confianza y la seguridad; sobre las legítimas aspiraciones y derechos que tanto el Ecuador como el Perú creían tener respecto de la controversia territorial y de lo importante que era una solución digna, justa, global y definitiva; sobre la impostergable necesidad de consolidar la paz en la región,

y sobre el rol fundamental que para el efecto Estados Unidos estaba llamado a jugar como primera potencia hemisférica y mundial.

La circunstancia de que los presidentes hablaran y se expresaran fluidamente en inglés facilitó el diálogo, le dio mayor fidelidad y espontaneidad y evitó la pérdida de tiempo que implica inevitablemente la interpretación. Como se recordará, el presidente Mahuad había hecho un posgrado en la Universidad de Harvard pocos años atrás y Fujimori había seguido cursos universitarios de agronomía en Londres, por lo cual se expresaban con desenvoltura en inglés.³² El presidente Clinton también fue clave en aliviar el ambiente. No hay duda de que estábamos ante un político de enorme carisma y que dominaba la escena. Francamente no reflejaba, con su carácter distendido y amistoso, la grave presión política y personal por la que atravesaba esos días y que era de dominio público. Se interesó en temas puntuales y río con soltura.

La entrevista fue relativamente corta. No se extendió más allá de 30 minutos. Al terminar, Clinton acompañó personalmente a sus homólogos hasta la puerta que da a los jardines de la Casa Blanca, donde se despidió con cordialidad, deseándoles suerte. De inmediato los mandatarios ecuatoriano y peruano comparecieron ante los numerosos periodistas internacionales, pero especialmente ecuatorianos y peruanos, que con ansiedad se agolpaban en un corralito donde, en las afueras del edificio que alberga a los presidentes de Estados Unidos en los amplios y cuidados jardines que lo rodean, protegido por agentes de seguridad, esperaban noticias y reacciones sobre la reunión que acababa de terminar.

Ambos, Mahuad y Fujimori, hicieron un balance cauteloso pero positivo de la reunión. Resumieron lo tratado y subrayaron el motivo de su visita y lo obtenido: el Presidente norteamericano se había comprometido a apoyar la propuesta de una fórmula de solución, conjuntamente con los otros garantes, y a ofrecer su respaldo al proceso de negociación hasta su exitosa y definitiva culminación. El ambiente de la conversación con los periodistas fue distendido, alentador, pero no podría decirse que optimista. Había incertidumbre sobre lo que podía venir, pero eso sí, la misma voluntad de alcanzar la paz. Se había cumplido con un nuevo esfuerzo en el proceso de construcción no de la solución misma sino del procedimiento para alcanzarla. No cabe duda de que el espaldarazo ofrecido por Washington era importante en términos políticos y de imagen pública.

Entre tanto, los países garantes, bajo la coordinación brasileña y al nivel de altos funcionarios y miembros de la Comisión de Seguimiento, trabajaban activamente en

³² Detalles y anécdotas de esta entrevista se pueden encontrar en el relato que sobre la misma hace el propio Mahuad, en la entrevista de Pablo Cuví, *Al filo de la paz*, op. cit., pág. 176, 177 y 178.

las cuatro capitales. Conozco que los contactos habían sido permanentes y que las distintas propuestas se habían sucedido de manera continua. El protagonismo norteamericano se hizo sentir más en estos momentos, a través de la dinámica gestión de Peter Romero y especialmente de Luigi Einaudi, quienes, tras el espaldarazo político de su Presidente, asumieron con mayor decisión aún su responsabilidad. Las consultas proliferaron todavía más ese 9 de octubre y los proyectos de respuesta circularon entre las cuatro cancillerías hasta encontrar uno, debidamente ponderado y pulido, que recogiera los elementos esenciales en que los garantes se habían puesto previamente de acuerdo. Ese texto final fue sometido por el subsecretario brasileño Iván Cannabrava para aprobación de los presidentes Menem, Frei y Clinton. Cardoso había dado antes su luz verde. La comunicación fue aceptada por sus firmantes para que fuera entregada por los embajadores de Brasil a las partes en Quito y Lima.

4. Reacciones en el Ecuador respecto de la “diplomacia presidencial”

Mientras esto sucedía en Washington, en el Ecuador, políticos, comentaristas y periodistas daban a conocer con prudencia, aunque —justo es reconocerlo— con sorpresa y preocupación, su opinión sobre los acontecimientos que se sucedían de manera tan vertiginosa y, para muchos, portentosa. Todo ello teniendo en cuenta de que quienes negociaban ya no eran delegados o los cancilleres, sino los propios jefes de Estado de las partes con el compromiso de los presidentes de los países garantes.

El ex presidente de la República y alcalde de Guayaquil, Ing. León Febres Cordero, cuya opinión sobre el tema era bien conocida, en un acto con motivo de la fiesta cívica por la independencia de la ciudad, el mismo 9 de octubre, tras justificar la ausencia del presidente Mahuad a la solemne sesión, manifestó, según el diario local *El Universo*, que deseaba “como ecuatoriano la mejor de las suertes al presidente Mahuad y que Dios le acompañe en las negociaciones para que logre una paz con dignidad, decencia, respeto, decoro, honradez y franqueza”, pues lo contrario sería “un agravio para el pueblo que defendió con sangre su heredad territorial”.³³ Según la versión del diario capitalino *El Comercio*, Febres Cordero expresó “que la República vive horas de inmensa trascendencia, porque están en juego sus más delicados temas, su identidad y hasta su heredad territorial, por lo que será necesario grandes dosis de realismo que no deberán ir más allá de los límites de la dignidad, para asegurar una paz, que de no ser justa y digna, se corre el peligro de un enfrentamiento entre ecuatorianos”. Siempre según el

³³ *El Universo*, Guayaquil, 10 de octubre de 1998, pág. 6.

mismo periódico, “estas palabras de advertencia no impidieron que el ingeniero Febres Cordero elogie “la actitud tinsa y las desveladas gestiones que realiza el presidente Mahuad para consolidar una paz digna y duradera, que era el ideal de todos los ecuatorianos”.³⁴

La postura del ex presidente Febres Cordero tenía enorme relevancia en tanto líder indiscutible del principal partido político del Ecuador, el Social Cristiano, y como referente incuestionado del pensamiento, sobre todo de la Costa ecuatoriana, tradicionalmente reacia a negociar un acuerdo de paz con el Perú en esas condiciones. Su criterio podía influir de manera determinante en la reacción de la opinión pública ecuatoriana frente a los acontecimientos. Al conocer estas declaraciones, no pude dejar de recordar la conversación mantenida en Salinas meses atrás con el canciller Ayala Lasso, que he comentado en un capítulo anterior.

El presidente de la Corte Suprema de Justicia Héctor Romero Parducci, a su vez presidente nato de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, manifestó, con cautela y sin querer emitir juicios de valor hasta no tener mayores datos, que “todo lo que es diálogo es bueno” y que hay que alentarlos.³⁵

El general (r) Paco Moncayo, diputado de la Izquierda Democrática y ex jefe del teatro de operaciones durante la guerra del Alto Cenepa y, por tanto, símbolo de la victoria militar ante la opinión pública, fue más explícito: “ningún acuerdo de paz que entregue (al Perú) Tiwintza será permanente; salimos de ahí porque la diplomacia tomó el tema en sus manos para un acuerdo, pero jamás lo habríamos hecho si existía el riesgo de perder un pedazo más de nuestro territorio”. No obstante, sostuvo también que “todos los ecuatorianos están con el presidente Mahuad para respaldarlo, a fin de que pueda plantear nuestras tesis en los mejores términos y lograr que los países garantes actúen corrigiendo la injusticia que cometieron en 1942: América vuelve a tener en sus manos la posibilidad de reivindicar ese espíritu de justicia que debe reinar en el continente”.³⁶

Más crítico y resignado fue el periodista quiteño Francisco Borja Cevallos quien, tras atribuir la responsabilidad de la “desastrosa”, a su juicio, posición del Ecuador en el proceso de paz al ex presidente Sixto Durán Ballén, por haber aceptado la vigencia del Protocolo de Río “sin negociar nada a cambio”, puesto que “la impugnación del protocolo era nuestra mejor carta de negociación política”, reconocía que “francamente me parecen tardías las rasgaduras de vestiduras a estas alturas; sería criminal perder la posibilidad de la paz y vernos abocados a otra guerra; la claudicación se dio, paradójicamente,

³⁴ *El Comercio*, Quito, 10 de octubre de 1998, pág. 3.

³⁵ *El Universo*, Guayaquil, 10 de octubre de 1998, pág. 6.

³⁶ *El Universo*, Guayaquil, 10 de octubre de 1998, pág. 6.

terminada la exitosa defensa del Cenepa, y no ahora que estamos ante un proceso irreversible, acolitado por Cardoso y santificado por Clinton”. Para terminar con una advocación que era al mismo tiempo el título de su artículo: “Firme nomás señor Presidente”.³⁷

No citaré aquí más opiniones, pero creo acertar al afirmar que la mayoría de pronunciamientos públicos, aunque con inevitables matices y algunos con no disimulada resignación, eran favorables al giro que los acontecimientos habían tenido en los últimos días. Tales declaraciones coincidían en constatar que, frente a los vanos pero insistentes esfuerzos de los presidentes del Ecuador y el Perú, las partes en controversia se acercaban a un procedimiento de solución en el que los garantes tendrían un rol —aún no conocido— pero decisivo que jugar. No hay duda, Mahuad contaba con apoyo tácito de la opinión pública al proceso de paz que él personalmente llevaba adelante. Fujimori también, aunque más en la esfera de las autoridades políticas que de la opinión pública, que era más reticente a un acuerdo con el Ecuador.

5. La respuesta de los presidentes de los países garantes

En la mañana del 10 de octubre, el Mandatario ecuatoriano y su comitiva salimos de Washington, desde la ya familiar Base Aérea Andrews, de retorno a Quito. Durante el vuelo Mahuad y Ayala Lasso, como era usual, departieron informalmente con los periodistas que acompañaban a la delegación. Comentarios, explicaciones, especulaciones iban y venían con franqueza y frontalidad “off the record” entre los representantes de los medios y las máximas autoridades del país. Esta práctica, debo insistir, de compartir con la prensa información muchas veces de carácter reservado, confiando en su responsabilidad, fue siempre positiva. La madurez y seriedad de los medios de comunicación desde sus máximos personeros hasta los jóvenes reporteros fue —insisto una vez más— factor clave en el manejo del proceso de paz.

Momentos antes de partir de Washington, el Presidente y su Canciller fueron informados oficiosamente del contenido de la respuesta de los garantes a las partes. La notificación oficial se haría formalmente al mediodía del sábado 10 de octubre, como queda dicho, por parte de los embajadores de Brasil en Quito y Lima a las cancillerías de los dos países, esto es, mientras el Presidente ecuatoriano y su comitiva se encontraban en pleno vuelo de retorno al Ecuador.

Desde la capital estadounidense, el ministro Ayala Lasso, antes de embarcarse, había

³⁷ Borja Cevallos, Francisco, “Firme nomás señor Presidente”, en diario Hoy, Quito, 9 de octubre de 1998, pág. 4.

conversado telefónicamente con el vicescanciller Diego Ribadeneira, en Quito, para adelantarle el contenido de la respuesta que entregaría Brasil e instruirle que, una vez recibida, convocara de inmediato una rueda de prensa para difundir su contenido. Las acciones que el gobierno nacional y la Cancillería debían adoptar empezaban a coordinarse y a diseñarse de conformidad con el contenido de la respuesta de los países garantes y a las probables reacciones de la opinión pública.

Tras una escala técnica en Fort Lauderdale, en la Florida, el avión presidencial aterrizó en Quito pasadas las 17:00 horas. Le esperaba la habitual ceremonia de honores militares en la Base Aérea del Aeropuerto Mariscal Sucre y una nube de periodistas ansiosos de conocer la opinión del Presidente sobre la respuesta de los garantes, que ya conocían, pues había sido hecha pública por el vicescanciller ecuatoriano pocas horas antes, en la sala de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las primeras declaraciones del presidente Mahuad y del ministro Ayala Lasso a su llegada fueron cautelosamente optimistas. El Presidente la calificó de “muy buena noticia” y añadió: “Creo que es un gran relanzamiento, con mucha fuerza, del proceso de paz; creo que está demostrado que el interés (sobre el proceso) es de tipo continental”. Por lo demás, aclaró que “estamos hablando de una solución de paz digna, negociada, no impuesta”. “Se recurre a este tipo de arbitrajes cuando ninguno de los dos presidentes cede”, sentenció.³⁸ El Canciller también se manifestó esperanzado, calificó de “certero” el diagnóstico elaborado por los garantes en su planteamiento e hizo un llamado para que “en esta materia de importancia nacional haya una acción coincidente entre el Legislativo y el Ejecutivo, entre todas las funciones del Estado y de todas las instituciones de la patria. Es útil que se haya producido este pronunciamiento y espero que podamos seguir avanzando hasta terminar el proceso”.³⁹

La respuesta del presidente Fernando Henrique Cardoso al pedido de las partes, ya lo he dicho, no se hizo esperar. Como he comentado antes, el Mandatario brasileño había mantenido frecuentes conversaciones con sus homólogos de los países garantes en los últimos días, especialmente con Menem y Frei. Los contactos con Clinton habían sido más esporádicos, pero uno clave se había producido el 8 de octubre, antes de que los presidentes Mahuad y Fujimori se desplazaran desde Brasilia a Washington para entrevistarse con el Presidente norteamericano. Esa coordinación previa de Cardoso permitió que la posición de los garantes sobre su pedido se conociera pronto. En efecto, la contestación del Presidente de Brasil tiene fecha 10 de octubre y su texto, leído a la prensa por el vicescanciller Ribadeneira, decía así:

³⁸ Diario *Expreso*, Guayaquil, 12 de octubre de 1998, pág. 2.

³⁹ Diario *El Telégrafo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 7.

“Brasilia, octubre 10 de 1998

Excelentísimo Señor Doctor

Jamil Mahuad

Presidente Constitucional de la República

En su despacho

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia con relación a la solicitud que, conjuntamente con el Excelentísimo Señor Presidente del Perú, ha efectuado por mi intermedio para que los Jefes de Estado de los países garantes del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, prestemos nuestro concurso formulando una propuesta que permita avanzar en la búsqueda de los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad entre Perú y Ecuador.

Sobre el particular, creo del caso expresar a Vuestra Excelencia que el Brasil, junto con los gobiernos de Argentina, Chile y Estados Unidos, a lo largo de los años desde la entrada en vigor del Protocolo, han dado reiteradas muestras de su disposición asistiendo a las partes cuando ellas así lo han considerado necesario. En ese sentido, me es grato reiterar a usted la disposición de los países garantes de asistir también en las actuales circunstancias a vuestro gobierno y al gobierno del Perú en la búsqueda de los objetivos señalados.

Creemos así que las actuales circunstancias y en virtud del punto cuatro del Acuerdo de Santiago, para que el procedimiento solicitado por ustedes permita superar las dificultades encontradas en el proceso que se inició con la Declaración de Paz de Itamaraty y alcanzar los propósitos de paz y amistad dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro, el punto de vista de los países garantes del Protocolo debería de tener un carácter vinculante para las partes.

Para los efectos de asegurar este carácter, entregaríamos nuestra propuesta solamente en el evento de que los congresos de ambos países hubieran aprobado este procedimiento. Los garantes consideramos que la prontitud en la resolución de la cuestión planteada es condición del éxito de la solución. Como en la próxima reunión de Oporto se encontrarán presentes tres de los Jefes de Estado de los cuatro países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, sería de altísima utilidad conocer para entonces el pronunciamiento de los congresos del Ecuador y del Perú.

Nuestra propuesta estaría referida al acuerdo global y definitivo, por lo que incluiría los acuerdos ya alcanzados entre Ecuador y Perú y una fórmula para el arreglo de los asuntos aún pendientes en materia de fijación en el terreno de la frontera terrestre común.

En vista del profundo interés con el que su santidad el papa Juan Pablo II ha seguido el desarrollo del proceso de paz y tomando en cuenta la profunda religiosidad de los pueblos del Perú y Ecuador, los garantes, una vez determinada por nosotros la fórmula de arreglo conforme al Protocolo de Río de Janeiro, solicitaremos la bendición papal.

Con la seguridad de que esta propuesta merecerá la aceptación de los gobiernos del Ecuador y del Perú, hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

f) Fernando Henrique Cardoso

Presidente de la República Federativa de Brasil”

5.1. Análisis de la respuesta de los garantes

Esta comunicación es otra pieza importante en el desarrollo y desenlace del proceso de paz. Constituye, junto con el pedido formulado por las partes y con la respuesta que darían días más tarde los congresos del Ecuador y el Perú, piedra angular sobre la que se asienta este arbitraje sui géneris.

Analizaré brevemente su contenido:

1. En los primeros párrafos, Cardoso, en nombre de los presidentes de los países garantes, alude al pedido de los mandatarios del Ecuador y el Perú, fechado solo dos días atrás, para intervenir con “una propuesta que permita avanzar en la búsqueda de los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad” entre los dos países. No se extralimita en nada de lo que le había sido solicitado a la garantía y recurre a los mismos términos contenidos en la solicitud, para evitar tergiversaciones y precisar la materia de lo que sería el concurso de los garantes. Por otro lado, recuerda que los países garantes, desde que el Protocolo de Río de Janeiro entrara en vigencia, han demostrado su disposición a colaborar con las partes y que “en las actuales circunstancias” reiteran su inclinación a asistir al Ecuador y el Perú en la búsqueda de los objetivos citados. Es una ratificación de su vocación de cooperación y de su compromiso como garantes de un instrumento internacional. Con esta referencia quieren recordar, como si no estuviera suficientemente definido, que actúan en función y de conformidad con el Protocolo de enero de 1942.
2. El tercer párrafo merece especial atención. Los garantes invocan el Acuerdo de Santiago, en su punto cuarto, para justificar su participación en el modo en que lo hacían. El punto cuatro faculta textualmente a la garantía a “proponer los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”. Esta alusión tiene una doble y significativa importancia. Por un lado, es una ratificación de que se trata de un solo proceso, no interrumpido desde la Declaración de Paz de febrero de 1995, a pesar de los esfuerzos peruanos por desnaturalizarlo en segmentos separados; y, por otro, es una expresión de su decisión de ir más allá de su papel de garantes y actuar como un tercero en la solución de una disputa mediante la proposición

de una fórmula de arreglo. Pero —y aquí viene la esencia de su planteamiento— condicionan su intervención a que la propuesta tenga carácter vinculante. En otras palabras, que sea de obligatorio cumplimiento para las partes. Como se podrá apreciar, se va configurando de manera heterodoxa, con un elemento adicional, la institución jurídica del arbitraje.

3. Ahora bien, ¿cómo asegurarse que su pronunciamiento sea vinculante para las partes? Los garantes condicionaron su intervención a que los congresos del Ecuador y el Perú aprobaran expresamente este “procedimiento”. Ninguna institución en un Estado de derecho más representativa de la voluntad popular y de la democracia que el Parlamento. Si ya los gobiernos —esto es la Función Ejecutiva—, a través de sus presidentes, habían expresado su voluntad de someterse a la opinión de los países garantes, solo faltaría, para una completa legitimación de su intervención, la aceptación de sus congresos para proceder de la manera propuesta. Pero los garantes no se quedaron ahí, subrayaron la necesaria urgencia con la que se debe actuar para que el mecanismo planteado tenga éxito y fijan, si no perentoriamente pero sí con diplomática presión, la Cumbre Iberoamericana de Oporto en Portugal como fecha ideal para que los presidentes de los garantes, que estarían junto a los del Ecuador y el Perú, conocieran lo resuelto por los congresos. Esta última es una expresión adicional de la premura que tenían estos países respecto del largo proceso de negociación, que llevaba tres años ocho meses de deliberaciones y que aún no encontraba una salida. Establecer esta suerte de plazo, sin decirlo, era una forma de presionar para que la divergencia se resolviera con prontitud.
4. Para que no queden dudas sobre la materia de la controversia y, en definitiva, de los alcances de su pronunciamiento, los garantes advierten que su propuesta global y definitiva incorporará los acuerdos ya alcanzados en la negociación directa y propondrá una fórmula de solución a los temas pendientes relacionados con la fijación en el terreno de la frontera terrestre común. Es decir, que incluirá en su decisión lo ya acordado bilateralmente, se pronunciará sobre lo aún no resuelto y cerrará, de esa manera, toda la divergencia que había sido enunciada y recogida en los *impases* originales.
5. Finalmente, y se entiende que por atención especial al interés manifestado siempre por el Ecuador, los garantes solicitarán que la fórmula por ellos propuesta cuente con la bendición papal. Este añadido obedecía al carácter profundamente católico de los pueblos del Ecuador y el Perú y a que el gobierno de este último no se había opuesto a la intervención del Vaticano, aunque inicialmente, justo es reconocer, sólo como perito técnico y no como árbitro, como había sido la aspiración ecuatoriana en septiembre de 1995 formulada por el ex presidente Borja.

6. Acciones internas frente a la respuesta de los presidentes de los países garantes

6.1. Contactos políticos: comparecencia del presidente Mahuad ante el Congreso Nacional

El domingo 11 de octubre se realizó en Quito, en el Palacio Presidencial, una reunión de evaluación y análisis de la situación en la que se encontraba el proceso. A ella asistimos el presidente Mahuad, el canciller Ayala, sus compañeros de la expedición a Brasilia y Washington, y asesores del Primer Mandatario. En la reunión se consideraron los diversos escenarios políticos internos en que el gobierno debía moverse ante el planteamiento realizado por los garantes y las acciones que, en función de esos escenarios y en diferentes campos, había que emprender.

La primera conclusión a la que se llegó en esta reunión fue ratificar lo que ya se había considerado durante las visitas a Brasilia y Washington y, especialmente, durante el viaje de retorno a Quito: el planteamiento formulado por los garantes convenía al Ecuador por varias razones:

- Ponía en manos de un tercero la solución global de la controversia, incorporando lo ya negociado y convenido a través de negociaciones directas.
- Ni a nivel técnico ni diplomático ni finalmente a nivel presidencial, el Ecuador había cedido en sus posiciones, particularmente en lo relativo a la fijación de la frontera terrestre común;⁴⁰ por lo que poner la solución en manos de un tercero resultaba conveniente, al tiempo que válido como mecanismo para culminar el proceso.
- Había una voluntad de paz claramente mayoritaria en el país, no solamente de las élites, sino del pueblo en general, que había que tener presente.
- Oponerse al planteamiento significaba prácticamente la ruptura de las negociaciones, con la consiguiente inminencia de un conflicto bélico en el cual los garantes ya no tendrían el mismo interés en intervenir.
- Fujimori había dado muestras fehacientes de su voluntad de negociar, por encima, inclusive, de las tradicionalmente intransigentes posiciones de sus Fuerzas Armadas y de Torre Tagle.
- Una ocasión así no se había producido antes y difícilmente se produciría en el futuro. La coyuntura interna tanto en el Ecuador como en el Perú podría considerarse favorable.

En el ámbito político obviamente era menester multiplicar los contactos para

⁴⁰ El presidente Mahuad a su llegada a Quito sostuvo ante la prensa que el Ecuador no cedió en sus posiciones e inclusive: "rechazamos y con fuerza los pareceres técnico-jurídicos", diario *El Telégrafo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998.

exponer la situación y buscar el mayor respaldo a la propuesta. Sin perjuicio de la indispensable y descontada comparecencia ante el Congreso Nacional del Presidente de la República y de su Canciller para explicar con detalle el proceso, la situación y las circunstancias en que se debatía, se hacía necesario hablar con líderes políticos influyentes para conseguir su respaldo. Esa tarea fue encomendada por el Presidente a sus colaboradores políticos del gobierno, sin perjuicio de las gestiones que él mismo desplegara. En este campo, poco testimonio puedo dar, pues era obvio que el manejo era esencialmente político y en él mi aporte o el de funcionario alguno de la Cancillería, a excepción, por supuesto, del Ministro de Relaciones Exteriores, era escaso.

De todas maneras, hay que advertir que el Presidente de la República mantuvo en esos días reuniones con el Presidente del Congreso Nacional, con el Presidente del Tribunal Constitucional, e informó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia y a otras personalidades respecto del curso de los acontecimientos. Era una tarea y una responsabilidad que debía ser compartida entre las más altas autoridades del Estado, bajo el liderazgo directo, eso sí, del Primer Mandatario.

Como he dicho, Mahuad solicitó ser recibido por el Congreso Nacional para informar sobre el estado en que se encontraba el proceso de paz, describir el contexto internacional en que se desarrollaba y las circunstancias internas que, como Jefe de Estado, debía hacer frente. Se trataba de una gestión fundamental. Era indispensable que así lo hiciera ante la celeridad que los últimos acontecimientos habían adquirido y, sobre todo, ante la inminencia de un desenlace cuyo alcance era imprevisible. Con transparencia y sinceridad, sin cálculos políticos el Presidente de la República quería proporcionar toda la información disponible; no tenía afanes electorales, dado que llevaba solamente un par de meses en el poder y tenía la obligación jurídica y moral de compartir los datos que poseía y la resolución que el Estado, en su conjunto, debía adoptar unos días más tarde. Por lo demás, ninguna institución podía, legal y políticamente, avalar un proceso y una decisión sobre la controversia territorial que no fuera el Congreso Nacional. En él estaban los legítimos representantes de la soberanía popular y, sin su aprobación, ninguna salida que se encontrara a la divergencia territorial tendría validez. Eso lo teníamos claro todos los que de alguna manera habíamos participado en la negociación y más, por supuesto, el Presidente de la República.

La sesión del plenario, que se instaló pasadas las 16:00 horas del 13 de octubre, fue declarada, por obvias razones, como reservada por el presidente del Parlamento Juan José Pons. No obstante, inevitablemente, la prensa informó al día siguiente casi con detalle sobre cómo se había desarrollado —por lo cual al relatar parte de lo acontecido no creo romper el secreto que ciertamente debo guardar—. Acompañaron al Presidente de la República al Palacio Legislativo, además del canciller Ayala, por supuesto, el gabinete

prácticamente en pleno, altos jefes de las Fuerzas Armadas y asesores diplomáticos y técnicos. Se encontraban en la sala, salvo dos o tres ausencias, todos los legisladores.

Durante la primera parte de la sesión, hubo una explicación pormenorizada y de carácter técnico —incluyendo medios audiovisuales— por parte del canciller Ayala Lasso, quien explicó el contenido y la situación de la negociación de los *impases* que habían sido intercambiados por las partes. A continuación, describió cómo se había desarrollado el proceso de Brasilia, con hincapié en los *pareceres* emitidos por los grupos técnico-jurídicos respecto de los cuales, como era sabido, se habían pronunciado unos a favor del Ecuador y otros, el principal relativo a la delimitación en el sector de la cordillera del Cóndor, a favor del Perú. Informó que los *pareceres*, de conformidad con la facultad recogida en el Cronograma de Río de Janeiro, habían sido rechazados por el Ecuador.

A continuación, el presidente Mahuad hizo una cruda descripción de la situación económica que atravesaba el Ecuador. Se detuvo en señalar cifras y datos que reflejaban una situación crítica heredada del anterior gobierno, con un déficit del 7% del PIB, una inflación cercana al 50%, gastos no previstos para hacer frente a los destrozos causados por el fenómeno del El Niño, egresos necesarios para la defensa nacional. Mahuad formuló un análisis comparativo de la situación económica del Ecuador y el Perú, en el cual resaltaba claramente la diferencia en todos los rubros a favor del Perú. Señaló que la reserva monetaria peruana se había fortalecido significativamente, gracias al proceso de privatización de empresas del sector público; se había incrementado la inversión extranjera, debido a la paulatina erradicación del terrorismo y a la estabilización de la deuda externa. Contrapuso ese alentador panorama a la vulnerabilidad e incertidumbre en que se debatía la economía ecuatoriana.

Con su peculiar estilo pedagógico, Mahuad explicó los escenarios que su gobierno y el país en su conjunto tenían delante de sí frente a la propuesta transmitida por el presidente Cardoso en nombre de los garantes. Hizo un análisis sobre la posibilidad de una guerra de amplio espectro o inclusive generalizada, para lo cual el Perú había creado en la zona no demarcada una nueva “región militar” con varios destacamentos debidamente equipados, abastecidos y comunicados por carreteras, que pocos años atrás no existían. Detalló las fortalezas y carencias militares de que disponían ambos países, con un evidente desbalance a favor del Perú. Su exposición fue clara, precisa y elocuente. Intentó transmitir a los legisladores la real situación que afrontaba el país y la grave responsabilidad depositada en sus manos al pronunciarse sobre el planteamiento realizado por los garantes.

La exposición del Presidente de la República, como acertadamente recogió la prensa, estuvo orientada a conseguir el respaldo del Congreso Nacional y, además, a que la aprobación legislativa solicitada por los garantes no contemple “condicionamientos”.

Un reportaje de la revista ecuatoriana *Vistazo* señaló que, en su intervención, según Mahuad:

“... declararla inconstitucional o inconveniente (a la propuesta del presidente Cardoso) sería bloquear los acuerdos que estamos a punto de firmar. (...) Otro condicionamiento habría sido el obligar a que se realice una consulta popular donde el tema se politizaría con resultados impredecibles. Instó (el Presidente) una y otra vez a los legisladores a aprobar la propuesta de los garantes para lograr la ansiada firma y con ella la paz definitiva”.⁴¹

Al término de la sesión cuyo contenido, tengo la impresión de que fue serena y reflexivamente acogido por los legisladores, el Presidente del Congreso se reunió con los jefes de los bloques para considerar el procedimiento que seguirían para discutir y adoptar una resolución.

6.2. Contactos con sectores políticos, sociales y medios de comunicación: sus reacciones

El escenario planteado después de las gestiones presidenciales realizadas en Brasilia y Washington exigía acciones transparentes y adecuadas ante la opinión pública. No me cansaré de insistir en la importancia que concedió la Cancillería y en su momento la Delegación Negociadora al contacto con los medios de comunicación y con sectores organizados de la sociedad civil, para mantenerlos informados e involucrarlos en un proceso capital que concernía a toda la nación. Y en ese momento, esa relación de confianza que se había generado entre los actores directos de la negociación y la prensa debía fortalecerse aún más.

El planteamiento de los garantes generó más aceptación que rechazo en la opinión pública ecuatoriana. Nuevamente pudo comprobarse la utilidad del trabajo informativo activo desplegado por la Cancillería respecto de las negociaciones hace más de dos años atrás para conseguir comprensión y madurez de la sociedad. Los principales sectores sociales organizados y los medios de comunicación, aparte por supuesto de autoridades, a quienes se había mantenido debidamente informadas y disponían de suficientes elementos de juicio, reaccionaron positivamente. No sorprendió mayormente la posición de los garantes en cuanto a su decisión de intervenir, aunque sí llamó la atención la condición de que su pronunciamiento sea vinculante y, sobre todo, que este pronunciamiento esté avalado con la aceptación previa de los congresos de las partes.

⁴¹ Moreno Mendoza, Cecilio, “De la guerra a la paz”, en Revista *Vistazo* N° 748, Guayaquil, octubre 22 de 1998.

La Iglesia, por ejemplo, a través del presidente de la Conferencia Episcopal del Ecuador, monseñor Mario Ruiz Navas, se pronunció en respaldo a la intervención de los garantes, “para que sean ellos los que emitan una propuesta para resolver el problema de fijación de frontera entre Ecuador y Perú porque es el único camino adecuado ante la imposibilidad de que Mahuad y Fujimori puedan ceder mutuamente. El Presidente del Perú no puede ceder ante los peruanos y el del Ecuador ante los ecuatorianos: se requiere de una persona que busque dejar lo menos insatisfechos a los dos países”. Y en tono admonitorio señaló convencido: “la paz se encuentre cerca, si en esta oportunidad se escapa, estaremos más cerca de la guerra”.⁴² El arzobispo de Quito, monseñor Antonio González, representante de la Iglesia ante la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, destacó por su lado la importancia de que la solución propuesta cuente con el aval del Papa para legitimar aún más el acuerdo. Se adelantó a decir que “si el presidente Mahuad solicita al Santo Padre que bendiga algún acuerdo al que lleguen, su santidad Juan Pablo II no se negará”. Y añadió: “el Papa ha manifestado siempre su interés para que todo se resuelva en paz y mediante el diálogo y no mediante la fuerza de las armas”.⁴³

Así, la Iglesia ecuatoriana se mantenía en la misma línea de apoyo al proceso que había puesto de manifiesto desde el inicio de las negociaciones. Desde los primeros contactos mantenidos con la jerarquía eclesiástica en 1996, relatados en un acápite anterior, se pudo percibir una sincera y amplia disposición a apoyar una solución negociada. Sobre este tema no hubo fisura alguna ni matices diferentes entre los obispos ecuatorianos. Hay que destacar que este factor fue muy importante en la difusión entre los creyentes —que en el Ecuador son una inmensa mayoría— de los beneficios de la paz y de la conveniencia de seguir en la negociación de manera digna y realista.

Un jurista de prestigio, como Luis Arzube, manifestó: “Para mí es una esperanza de arreglo definitivo la intervención de los cuatro garantes que se comprometieron con el Ecuador y el Perú a la ejecución del Protocolo de Río, en especial de Estados Unidos por su gran influencia”.⁴⁴ Del mismo modo, el influyente diputado y rector de la Universidad de Guayaquil, León Roldós, sostuvo que creía “procedente la gestión de Estados Unidos y los países garantes”, aunque matizó que “lo importante es que se ha definido esa gestión como mediación y no como arbitraje, porque ellos (los garantes)

⁴² Diario *El Universo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 4.

⁴³ Diario *El Universo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 4.

⁴⁴ Diario *El Universo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 4.

⁴⁵ Diario *El Universo*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 4.

⁴⁶ El respetable criterio de León Roldós merece un comentario. Los garantes no habían hecho suyo en ningún momento el parecer técnico-jurídico que, si bien sus autores eran nacionales de sus países, no reflejaban sino su propio y personal criterio técnico. Precisamente el Acuerdo de Santiago de octubre de 1996 facultaba a los garantes a “proponer los

ya dieron una opinión al acoger el parecer técnico-jurídico, por lo que no podían ser árbitros sino sólo mediadores”.^{45 46} (Ver pies de página en la pág. 516).

El jefe de la bancada en el Congreso del Partido Social Cristiano, el mayor del país, Jaime Nebot, estimó que parecería que se estaba abriendo otro proceso para alcanzar la paz con el Perú, después de las gestiones desplegadas por Mahuad: “instituir una comisión arbitral, integrada por los garantes y un representante del Papa”. Y para completar su interpretación dijo que tal procedimiento “sería idóneo siempre que se cumplan tres requisitos: que ambos países lo acepten; que la problemática sea integral; y, que Ecuador y Perú confieran a dicha comisión arbitral la facultad de poder obligar con su decisión a ambos”.⁴⁷ Nebot no se pronunció en ese momento sobre el fondo mismo de la comunicación de los garantes, pero con su respuesta dio a entender que su partido no la rechazaría per se antes de evaluarla y hacer las consultas pertinentes. El criterio del socialcristianismo era fundamental para que el mecanismo pudiera ser aprobado por el Congreso, más aún si el criterio de su máximo líder, el ex presidente León Febres Cordero, tradicionalmente había sido partidario de una posición beligerante e intransigente con el Perú. Aunque, justo es reconocerlo, en los últimos meses sus pronunciamientos habían sido más cautos y mesurados.

Como era de prever, también se registraron reacciones radicalmente opuestas de otros dirigentes políticos. El diputado Marco Proaño Maya, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), sostuvo categóricamente que “el Congreso ecuatoriano no puede aceptar a ciegas algo que no conoce, primero debe aparecer la propuesta de los garantes para que luego se pronuncie el Parlamento”... “El Ecuador no debe aceptar más despojos”, sentenció.⁴⁸ Este criterio no debía sorprender, pues el roldosismo también había tenido una posición cuestionadora en esta fase del proceso. Posición a mi juicio incoherente con lo que había sido la política en esta materia durante el reciente aunque corto gobierno del presidente Bucaram, líder del PRE, caracterizada por su realismo, madurez y continuidad, y en el cual inclusive el Jefe de Estado llegó a cometer el desliz —manipulado por cierto— de buscar “el perdón mutuo” entre el Ecuador y el Perú durante su visita a Lima, que le valió innumerables críticas. No resultaba consecuente la posición de Proaño Maya con la que había sido política del breve gobierno de su partido de respaldar las negociaciones con el Perú. La explicación estaba sencillamente en la oposición política declarada que ejercía el PRE respecto del gobierno de Mahuad.

procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”, con lo cual quedaba abierta la posibilidad de plantear éste, según mi criterio, “arbitraje sui generis”.

⁴⁷ Diario *Hoy*, Quito, 11 de octubre de 1998, pág. 3.

⁴⁸ Diario *Expreso*, Guayaquil, 11 de octubre de 1998, pág. 1.

Una de las opiniones más trascendentes, no solamente en esta especial coyuntura sino durante todo el proceso, fue la del influyente diputado socialcristiano Heinz Moeller. Su dilatada carrera política como Presidente del Congreso Nacional en tres ocasiones, Ministro de Gobierno y parlamentario, en varios períodos, daba particular importancia a criterios como el suyo. Moeller, a la época presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales y de Defensa del Congreso, y por consiguiente bien informado, dio a conocer su convencimiento de que el Parlamento debía votar a favor de la propuesta hecha por los garantes. Textualmente manifestó:

“Acoger la propuesta de los países garantes es conveniente para un país que busca, dentro de una paz permanente, estable y digna, la posibilidad de tener un marco para un desarrollo social y económico que nos saque del atraso en que estamos”. Y añadió su temor de que si la propuesta era rechazada “el escenario de la guerra no debería descartarse”.

Este, aunque tímido, pronunciamiento revestía particular relevancia en tanto se apartaba de la posición oficial del Partido Social Cristiano hasta ese momento más bien beligerante —siguiendo la línea fijada por su líder el ex presidente León Febres Cordero— frente a una fórmula que no contemplase una consulta para que el pueblo se pronunciara sobre el asunto.⁴⁹ Observadores políticos consideraban que el partido estaba dividido sobre esta materia: Nebot era más radical y pedía algo que él mismo había planteado pública y reiteradamente, esto es que se celebrara una consulta popular; y Moeller que apoyaba, como hemos visto, la propuesta de los garantes.

Por otro lado, el histórico dirigente conservador ecuatoriano Francisco Salazar Alvarado, aparte de hombre público que ocupó altas responsabilidades gubernamentales, ex embajador en la Santa Sede, expresó su criterio, compartido por la gran mayoría de sus coidearios, en los siguientes términos:

“Los países garantes de la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro resultan los mejores dirimientes y para pronunciar un fallo, que sin discusión, lo aceptemos las dos partes. Con sensatez los congresos de Ecuador y Perú han respaldado esta solución. Todos hemos asumido una gran responsabilidad que abre el camino de la paz.

... anhelamos liquidar el conflicto. Necesitamos de paz, debemos poner un tope al armamentismo, que nos consume dinero y energías, tenemos que entrar en una etapa positiva de integración de las poblaciones vecinas y de progreso que beneficie a todos”.⁵⁰

⁴⁹ Diario *Hoy*, Quito, 15 de octubre de 1998, pág. 1.

⁵⁰ Salazar Alvarado, Francisco, “Gran responsabilidad”, en *El Comercio*, Quito, 19 de octubre de 1998, pág. 6.

Resulta importante destacar que Salazar Alvarado, hombre de sólida formación política, al mismo tiempo que bien informado, habla de “fallo” de los garantes, asimilando su pronunciamiento al resultado de un arbitraje y, en buena medida, llamó por eso a acoger esta impostergerable oportunidad de paz con el Perú.

Por otro lado, el que a mi juicio —tal como he advertido antes— es el iniciador de este largo proceso de normalización de relaciones con el Perú con su propuesta del arbitraje papal, el ex presidente Rodrigo Borja, a título personal pues aún esperaba el pronunciamiento formal de su partido, se manifestó, más con resignación que con convicción, por la aprobación por parte del Congreso de la fórmula de los garantes. “No queda otro remedio, estamos en un callejón sin salida”, afirmó a la prensa. Sostuvo que “si los países garantes no obtienen la aquiescencia de los congresos del Ecuador y del Perú, me temo que se habrá agotado la solución diplomática, lo cual puede ser muy peligroso”. Podría sobrevenir “una relación tensa e inestable (entre los dos países) que puede dar lugar a peligrosos incidentes de frontera”, añadió.

En un análisis más a fondo de la situación, Borja distinguió acertadamente la fórmula propuesta por los garantes de la suya del arbitraje pontificio. Era inevitable una comparación, pues la alternativa planteada ante el Congreso constituía, insisto, una suerte de arbitraje sui géneris. El ex mandatario manifestó que había “muchísima distancia entre mi propuesta y la de los garantes, empezando porque ya no será el Papa el que zanje el problema territorial, sino gobiernos que, por muy respetables que sean, no tienen la autoridad del Pontífice de Roma sobre dos pueblos profundamente católicos”. Y aclaró: “ahora el papel del Papa es muy marginal: apenas se limitará a bendecir la solución elaborada por los gobiernos garantes, es decir, será un arbitraje cualitativamente muy distinto del que propuse”.

En estas circunstancias, el ex Presidente socialdemócrata no podía menos que recordar sus constantes y ácidas críticas a la política exterior que en este tema había conducido su sucesor Sixto Durán Ballén al afirmar que:

“... al haber llevado al Ecuador, absolutamente desarmado a la mesa de negociaciones directas, cometió dos errores históricos: primero, abandonar la tesis del arbitraje papal y, segundo, puesto que previamente él había destruido nuestras principales cartas de negociación con el reconocimiento gratuito del Protocolo de Río de Janeiro, el abandono de Tiwintza y el propio archivo de la propuesta del arbitraje”.⁵¹

La opinión de Borja estaba cargada de razón, pero también de emoción. No había duda de que el Ecuador había llegado a la mesa de negociaciones disminuido tras el

⁵¹ Diario Hoy, Quito, 14 de octubre de 1998, pág. 2.

reconocimiento del Protocolo de Río, pero también es cierto que probablemente sin éste no hubiera siquiera llegado hasta allá y que éste podría decirse que existía de facto desde muchos años atrás, aunque no se lo había formalizado, y que Durán Ballén no tuvo otra alternativa. Esto último no me consta, por eso no lo afirmo. Difícil resulta, en todo caso, especular a estas alturas de la historia cuál habría sido la mejor decisión. La verdad es que la guerra del Alto Cenepa y el reconocimiento del Protocolo abrieron los cauces del proceso que llevaría a un definitivo involucramiento de los países garantes y, finalmente, a la culminación de la negociación con la paz como resultado.

El gran mérito del presidente Borja —y que nadie se lo puede quitar— fue iniciar este proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas, retomar la iniciativa político-diplomática que se había perdido desde años atrás y, según acertada expresión de su canciller Diego Cordovez, salir del “inmovilismo” para llegar a un acuerdo de paz. Borja tuvo la inteligencia y el sentido de oportunidad para plantear su famosa propuesta que sentaría las bases para la negociación que culminó en Brasilia en octubre de 1998. Y creo que, de alguna manera y dadas las distintas circunstancias históricas que rodearon tanto al proceso de Brasilia como a la propuesta del arbitraje pontificio, el procedimiento que resolvió finalmente la controversia contuvo elementos característicos a un proceso arbitral aunque atípico. Borja estuvo en el origen de todo ello.

6.3. Trámites legales respecto de la propuesta de los países garantes: Procuraduría General, Tribunal Constitucional y Congreso Nacional

En lo concerniente al campo jurídico, debían cumplirse algunas formalidades para dar a la consulta la institucionalidad y la legalidad que requería. En el estudio de la cuestión intervinieron principalmente Alberto Wray, jurista que fungía en algunos casos como asesor en materias legales del presidente Mahuad, dada su amistad personal, el Departamento Jurídico de la Presidencia de la República, encabezado por el abogado Juan Pablo Aguilar, y por personal de la Asesoría Jurídica de la Cancillería. En el entramado legal y administrativo por el que debía recorrer el planteamiento de los garantes, que el Jefe de Estado hacía suyo, intervenían el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional y la Procuraduría General del Estado. Mahuad consideró conveniente también, como era previsible y casi ineludible, informar y consultar al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) dada la trascendencia del tema y la necesidad de que sus miembros, lo más representativo del ámbito público en materia de defensa y seguridad, emitieran su criterio.

En primer lugar, el Presidente de la República, con fecha 12 de octubre, se dirigió al doctor José Ramón Jiménez Carbo, procurador general del Estado, para pedir su pronunciamiento, en su calidad de abogado del Estado, sobre el procedimiento propuesto

por los garantes para encontrar una solución definitiva a la controversia. En su comunicación, Mahuad dio a conocer que los presidentes de los países garantes se habían ofrecido para intervenir en el entendido de que el Ecuador y el Perú acepten que su pronunciamiento se refiera a la totalidad de la divergencia, que incluía una parte ya resuelta bilateralmente, que tenga fuerza vinculante para las partes y que esa aceptación sea expresada a través de la previa aprobación de sus respectivos congresos. Añadió que, en virtud de que la declaración formal de los presidentes que requerían los garantes, “podría significar la aceptación anticipada de efectos jurídicos propios de los tratados internacionales a los que se refiere el artículo 161 de la Constitución Política de la República”, consultaba si en ese caso se necesitaba la aprobación previa del Congreso Nacional y el dictamen favorable del Tribunal Constitucional.

La respuesta del Procurador no tardó. Al día siguiente hizo llegar al Presidente de la República su opinión en los siguientes términos:

1. “Siendo la declaración que debe formularse (por parte del Primer Mandatario) una manifestación de voluntad de la cual van a surgir efectos vinculantes entre las partes y frente al concierto internacional, tiene la naturaleza de un convenio”, según la Constitución Política, se requiere la aprobación previa del Congreso Nacional.
2. En virtud de lo anterior, “esta aprobación (la del Congreso) debe contar con el dictamen del Tribunal Constitucional, únicamente respecto de la conformidad de tal instrumento con la Constitución”.

Como se puede constatar, el texto del Procurador del Estado sigue intencional y escrupulosamente la letra de la carta de los garantes. El propósito era previsible: que no hubiera el menor resquicio de duda entre los legisladores respecto del exacto contenido de la pregunta y de cómo se esperaba que debería venir, en su globalidad, la respuesta del Congreso Nacional para atender las condiciones de la garantía.

Sobre la base de este pronunciamiento del Procurador del Estado, Mahuad remitió al presidente del Parlamento, Juan José Pons, el mismo 13 de octubre, una copia de la comunicación suscrita por el presidente Cardoso en nombre de los garantes con el pedido de que:

“... el Congreso Nacional apruebe que el Presidente de la República, a nombre del Estado ecuatoriano, se comprometa a lo siguiente:

1. Someter al pronunciamiento de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos la solución de las diferencias existentes con la República del Perú, acerca de la determinación en el terreno de la frontera común.
2. Reconocer a dicho pronunciamiento carácter vinculante.
3. Aceptar que el pronunciamiento abarque la totalidad de la controversia, teniendo en cuenta tanto los puntos en los que se ha producido coincidencia durante la negociación directa, como aquellos en los que ha habido discrepancia”.

La coordinación y la colaboración con el Parlamento, particularmente con la Presidencia y la Comisión de Asuntos Internacionales, fue permanente y expedita por parte de la Cancillería. Hay que resaltar la responsabilidad y sentido patriótico —independientemente de su posición política y de su opinión sobre la controversia— con que actuaron las autoridades legislativas y en general los miembros del Congreso Nacional en esta fase del proceso. Los contactos con la Subsecretaría de Soberanía Nacional y con la Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores fueron constantes para la elaboración de los documentos.

Una vez recibida la comunicación del Presidente de la República, el presidente del Congreso Nacional, Juan José Pons, solicitó, con fecha 14 de octubre, al Tribunal Constitucional que emitiera un dictamen sobre la constitucionalidad del pedido de los garantes conforme había requerido el Procurador General del Estado. El propósito de este pedido era, por un lado, cumplir con la ley y, por otro, asegurarse de que el procedimiento propuesto no fuera a ser cuestionado en su legalidad y constitucionalidad durante su implementación, ni cuando se conocieran sus resultados. Por lo demás, la intención del gobierno era ceñirse y respetar estrictamente al marco jurídico vigente dada la importancia y la sensibilidad del tema: la Constitución mandaba en su artículo 162 que se consultara al Tribunal Constitucional sobre la conformidad de un tratado con las disposiciones constitucionales.

Todo sucedía fluida y rápidamente. Para la discusión y elaboración del dictamen, el presidente del Tribunal Constitucional, Vicente Burneo, requirió de la Cancillería mayor información, antecedentes, referencias y jurisprudencia internacional, documentación que le fue proporcionada de inmediato. Como internacionalista, ex embajador y miembro de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, el presidente Burneo se interesó personalmente en la recopilación de esta información y en la elaboración del dictamen del Tribunal Constitucional. Mediante oficio del 15 de octubre, el Tribunal dictaminó su criterio favorable al procedimiento sometido a su consideración “por guardar conformidad con la Constitución Política de la República” con la aclaración de que, por no ser de su competencia, no analizaba la conveniencia o no de suscribir los convenios que han sido remitidos a su conocimiento. Se daba cumplimiento así a otro de los requisitos del proceso constitucional de aprobación de los convenios internacionales que, en el fondo, de eso se trataba, aunque de manera *sui generis*, para el caso de la fijación en el terreno de la frontera terrestre.

Con el dictamen favorable del Tribunal Constitucional, el Congreso podía conocer y resolver sobre el planteamiento del presidente Mahuad, quien, por su parte había reiterado, con fecha 15 de octubre, ante el Presidente del Parlamento, la necesidad de contar con la aprobación parlamentaria. De esta nueva comunicación hay que resaltar que Mahuad expresaba estar “convencido de la conveniencia histórica para los altos intereses del país de que el Congreso Nacional (...) apruebe el contenido de los términos

de la comunicación dirigida por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro”. Lo curioso, o lo que llama la atención de esta misiva, no es el hecho de la insistencia en obtener una respuesta sino que, a diferencia de lo expresado en la primera comunicación, el Mandatario daba a conocer su criterio favorable a que el Congreso se manifestara a favor de la aprobación del procedimiento propuesto por la garantía. Efectivamente, en el primer oficio el Presidente de la República no adelantaba su criterio a favor o en contra del planteamiento. En realidad, ¿se trataba de subsanar un vacío incurrido inicialmente o una forma de presionar en tal sentido al Congreso? Difícil decirlo, pero lo que estaba claro es que Mahuad quería terminar con el proceso.

6.4. Reacciones en el Perú

Del lado peruano, la opinión pública reaccionó inicialmente con un rotundo rechazo a la propuesta de los garantes. Voces tradicionalmente serias y responsables y otras no tanto, todas se manifestaron contrarias al planteamiento. El mismo 11 de octubre el editorial de *El Comercio* de Lima, el más importante e influyente diario del Perú, sostuvo de manera tajante:

“No podemos aceptar mediación o arbitraje algunos. (...) Los peruanos no podemos aceptar que, eventualmente, entre el Ejecutivo y su bancada parlamentaria decidan en secreto y a espaldas de los ciudadanos la línea fronteriza del país”.

Otros medios de comunicación independientes y, por supuesto, los de oposición criticaron con firmeza la propuesta. Entendían que aceptarla significaba cambiar la tradicional y permanente posición del Perú de no aceptar arbitraje o mediación alguna sobre una controversia que consideraban inexistente. La sola idea de someterla a conocimiento y a una resolución de carácter vinculante de un tercero —por más *sui generis* que pudiera ser— resultaba inadmisibile.

Hasta la Iglesia peruana, se supone llamada a buscar la paz y los consensos por encima de exacerbaciones nacionalistas que ningún beneficio traían a sus pueblos, se opuso públicamente a la propuesta de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro. En una actitud que contrastaba con la asumida por su homóloga ecuatoriana, el mismísimo cardenal primado de Lima, Augusto Vargas, se expresó sobre el asunto de manera sorprendentemente radical y penosa para un representante religioso:

“Estoy en total desacuerdo con este planteamiento (el formulado por el Presidente de Brasil) porque los garantes se excederían en sus funciones”.

Había una explicación a esta reacción prácticamente unánime: el Perú rompía con una tradicional e invariable posición y se sometía, aunque esa palabra no se pronunciara, a un arbitraje para resolver una controversia territorial cuya existencia ni siquiera había reconocido. Otro factor que pesaba también era el desconocimiento de la opinión pública peruana por el secretismo con que Fujimori y su gobierno habían manejado el proceso negociador. El conocido periodista peruano Fernando Rospigliosi lo destacaba cuando advertía que:

“A diferencia de lo que ocurría en el Ecuador donde, a pesar de la moratoria, el Canciller José Ayala y el Presidente Jamil Mahuad se habían reunido con diversos sectores para explicar su posición y el curso de las negociaciones, en el Perú el Presidente peruano manejaba el asunto (la negociación de paz con el Ecuador) en el más absoluto secreto. Su estilo autoritario y el desprecio a la opinión pública contribuían a aumentar las sospechas de que se estaba negociando algo desfavorable a los intereses peruanos”.⁵²

Pero había un poderoso factor que influía de manera decisiva en la aprobación por parte del Perú de la fórmula de los garantes y que habría de inclinar la balanza a favor de su aceptación: las Fuerzas Armadas. Éstas, férreamente controladas por Fujimori y su aparato, se habían expresado clara y llanamente sobre la propuesta calificándola de “perfectamente aceptable para el Perú”. Debe tenerse presente que un par de meses atrás Fujimori había cambiado a la cúpula militar relevando al general Nicolás de Bari Hermoza por los generales Julio Salazar y César Saucedo para dirigir el Ministerio de Defensa y la Comandancia General del Ejército, respectivamente. Los recién nombrados eran oficiales de su confianza y subordinados absolutos al Presidente y a su poderoso aliado en la sombra, Vladimiro Montesinos.

7. El Congreso Nacional conoce el requerimiento de los presidentes de los garantes para que su pronunciamiento sea vinculante

7.1. Antecedentes de la sesión del Congreso Nacional y aprobación de la resolución legislativa

La reunión del plenario del Congreso para conocer el pedido del Presidente de la República respecto del requerimiento de los presidentes de los países garantes, para

⁵² Rospigliosi, Fernando, “Cambio de dirección”, en Revista *Vistazo* N° 748, octubre 22 de 1998.

que su pronunciamiento fuera vinculante con la aprobación parlamentaria del Ecuador y el Perú, se convocó para el 16 de octubre, a partir de las 16:00 h. Su convocatoria había sido hecha por el presidente del Congreso, Juan José Pons, a quien el presidente Mahuad mantenía debidamente informado y al corriente de la urgencia con que el tema debía ser resuelto, de sus implicaciones y demás detalles del estado en que se encontraba la negociación.

En la mañana de ese mismo día, el Presidente de la República había resuelto informar sobre la situación y perspectivas al Consejo de Seguridad Nacional. La reunión estaba convocada para las 11:00 h. En ella el Canciller debía hacer una exposición, para lo cual había solicitado que le acompañáramos, entre otros, el embajador Gustavo Ruales coordinador general de la Cancillería, el embajador Alejandro Suárez y yo.

Una vez en la sede del COSENA, en Quito, en un salón contiguo a la sala de sesiones, nos encontramos con que estaban presentes, además de los miembros del Consejo, el secretario general de la Administración, Jaime Durán; el jefe del bloque del partido de gobierno, Ramiro Rivera; la diputada de la Democracia Popular, Alexandra Vela, y el jurista Alberto Wray, ya mencionado como asesor jurídico cercano al Jefe del Estado. Tras una conversación con el Presidente de la República, quien llegó minutos más tarde a la misma sala, el canciller Ayala Lasso me instruyó que acompañara al grupo antes citado al Congreso Nacional para asistir en los preparativos y redacción, con información y sugerencias, de la resolución que debería adoptar el Parlamento esa misma tarde y probablemente noche.

De inmediato se instaló la sesión del Consejo de Seguridad Nacional, bajo la dirección del Jefe de Estado y con la asistencia de sus miembros: el Vicepresidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, Finanzas y Defensa junto con el Alto Mando Militar. El presidente del Congreso, Juan José Pons, y el mencionado grupo, en cambio, nos encaminamos al Palacio Legislativo para trabajar en lo que debía ser el proyecto de texto de la resolución y en la consecuente negociación del mismo con los bloques parlamentarios.

Conviene señalar que, días antes de que esta histórica reunión parlamentaria se lleve a cabo, por pedido de algunos diputados, la Cancillería facilitó la información, los elementos de juicio y las orientaciones que fueran del caso sobre el contenido del proyecto de resolución, a fin de que fuera lo más claro y preciso posible. No era la primera vez en que el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajaba en coordinación con el Parlamento en este tema. Durante el proceso de negociación, en varias ocasiones, se habían pedido criterios y datos para que fueran conocidos por el Congreso Nacional. En este caso particular, habíamos trabajado en varias oportunidades, entre otros, la diputada

Alexandra Vela, el embajador Alejandro Suárez, el ministro Rafael Paredes y yo, y habíamos convenido en los elementos esenciales que el proyecto de resolución debía contener para que se ajustara a los requerimientos del proceso. Las percepciones y sensibilidades políticas de los diferentes sectores representados en el Parlamento le darían el contenido definitivo de fondo a partir de la votación legislativa, cuyo resultado era aún incierto. Había sido consultado en algunas ocasiones también el asesor Alberto Wray, en quien el Presidente de la República tenía plena confianza personal y profesional.

Una vez en el Palacio Legislativo, alrededor del mediodía, nos encaminamos directamente al despacho del Presidente del Congreso para analizar la estrategia para lograr la aprobación por parte de los legisladores, discutir sobre el proyecto del texto de la resolución y hacer un balance de la situación política de respaldos y cuestionamientos a la propuesta de los países garantes, por parte de los diferentes sectores parlamentarios. Mi presencia en esa reunión era estrictamente técnica para proporcionar información, antecedentes y eventualmente sugerencias. Daría, en algunos casos y de ser requerida, mi opinión.

Para mi sorpresa —creo que compartida por los demás asistentes a la reunión— Durán Barba extrajo de su bolsillo un papel que contenía —dijo— un proyecto de resolución propuesto por un importante partido político cercano al gobierno sobre cuyo texto, según él, debía negociarse con los otros bloques para obtener un consenso. En ese documento, por conocer cabalmente la posición de los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, se incluían conceptos y condiciones que impedirían o al menos dificultarían la aceptación de esos países para emitir un pronunciamiento en el contexto de la carta dirigida por el presidente Cardoso a Mahuad y a Fujimori. Creí mi deber hacerles conocer mi opinión y así lo hice exponiendo las razones de fondo.

Desde un punto de vista de simple y estricta técnica negociadora resultaba a todas luces inconveniente tener como base de discusión un documento que supuestamente pertenecía a una agrupación política ajena al partido de gobierno y no un documento del propio gobierno y que reflejara su propia posición. Pero mi presencia en esta reunión tenía carácter simplemente técnico como conocedor del tema y no como político. Me limité a expresar mis preocupaciones sobre algunos asuntos contemplados en el proyecto presentado por el Secretario General de la Administración Pública, las mismas que motivaron un mayor análisis del texto y nos llevaron, a continuación, prácticamente a desecharlo y a proceder a conocer y trabajar sobre el proyecto básico que habíamos elaborado conjuntamente con la diputada Alexandra Vela.

Mucho especuló la prensa sobre cómo se desarrolló esa frenética e histórica tarde y noche del Congreso Nacional. Lo que puedo relatar es que hubo una mezcla de pasión, sentido de responsabilidad, cálculos políticos, patriotismo, inteligencia, egoísmo, renunciación,

dignidad, urgencia y realismo. Una confusión de sentimientos y de intereses de diferentes signos y matices primó en las negociaciones para alcanzar un texto que fuera aceptable a los diferentes grupos y sensibilidades. Era inevitable, estaban en juego décadas de historia, de frustraciones, de desconfianzas y de ilusiones. Se requería valentía para afrontar una realidad tan cruda. Los garantes habían colocado, con la aceptación de los presidentes de las partes, a los congresos frente a la obligación de asumir la responsabilidad que les correspondía por tratarse de un asunto que competía a los estados en su conjunto.

Hasta pasado el mediodía del 15 de octubre, la sesión del Congreso Nacional no se había instalado y no tenía visos de hacerlo hasta la tarde. Entre tanto, las conversaciones y negociaciones sobre lo que debía contener el pronunciamiento se hacían principalmente en la sala de sesiones contigua a la Presidencia del Parlamento, donde nos encontrábamos Juan José Pons, algunos jefes de bloques, diputados vinculados al tema y yo. En los pasillos pululaban los legisladores compartiendo opiniones y comentarios. Entre idas y venidas, consultas y propuestas, quienes mayor protagonismo tuvieron para la elaboración de la resolución fueron sin duda los diputados Paco Moncayo de la Izquierda Democrática (ID) —quien inclusive trabajó personalmente en la redacción en su computadora portátil—, Jaime Nebot del Partido Social Cristiano (PSC), León Roldós del Partido Socialista (PS), Alexandra Vela y Ramiro Rivera de la Democracia Popular (DP), y Sixto Durán Ballén del Partido Conservador (PC). Hicieron también su aporte diputados de Pachacutec. Quienes se opusieron frontalmente fueron los bloques del PRE y del Movimiento Popular Democrático (MPD) por razones poco claras. Se trabajó sobre el proyecto básico al que me he referido, pero éste sufrió múltiples modificaciones para ajustarse a las posiciones que habían mantenido y hecho públicas los partidos más influyentes: la ID, el PSC y la DP, y los diputados Sixto Durán Ballén del PC y León Roldós del PS, quienes por su condición de ex presidente y ex vicepresidente de la República, respectivamente, tenían especial interés e incuestionable peso e influencia.

Cerca de las 17:00 horas se instaló finalmente la sesión. Después de las formalidades usuales de la constatación del quórum, de la lectura del orden del día y del tema sometido a conocimiento del Congreso Nacional por el Presidente de la República, se sucedieron los discursos alusivos a la controversia territorial con el Perú y a la demanda planteada por los países garantes. Fueron discursos evocadores del pasado, cargados de referencias a derrotas muchos, reivindicadores de la justicia de la causa ecuatoriana otros, alusivos a la paz la mayoría. No faltaron quienes frontalmente quisieron mirar al futuro, hacer frente a la realidad y trabajar por el desarrollo del país y de su pueblo en un ambiente de paz. Fue una “catarsis colectiva”, según feliz expresión del periodista Javier Ponce Cevallos, de los representantes del pueblo en democracia. Se trató de una

suerte de terapia grupal de identidad histórica de los representantes de los ecuatorianos, para poder salir del letargo y la autocomplacencia en que había vivido el Ecuador en esta materia. La sesión se interrumpió, para celebrar consultas, en un par de ocasiones cuando se conocía el texto de resolución en el plenario. El presidente Juan José Pons, durante las suspensiones de la sesión, debió reunirse en su despacho con los jefes de bloque y los promotores de la resolución, para hacer ajustes que satisficieran a la mayoría. A tales reuniones fui también llamado a participar con información, aclaraciones y alguna opinión.

No creo pertinente detenerme en relatar con detalle las circunstancias que me tocó vivir en esas horas. Hubo de todo, ya lo he dicho. Pero las largas doce horas de debate, negociación y, finalmente, de votación fueron tensas, emotivas y, para mí, aleccionadoras. Yo mantenía al corriente y consultaba continuamente, vía telefónica, al Presidente de la República —que se encontraba en Carondelet— y al Ministro de Relaciones Exteriores —quien se hallaba en su residencia— sobre cómo se desarrollaban los acontecimientos. Mantenía contacto también con funcionarios de la Cancillería, que permanecían en la Subsecretaría de Soberanía Nacional, quienes, a su vez, recibían información de la Embajada ecuatoriana en Lima sobre lo que acontecía a la misma hora en el Congreso peruano, donde se debatía una resolución similar. Traslataba esa información discretamente al Presidente del Congreso en plena sesión para que coordinase su acción con lo que hacían los diputados peruanos.

Mi intención era mantener un perfil bajo y, sobre todo, técnico. Pero hubo momentos en que debo reconocer debí asumir una actitud más visible y acercarme a varios legisladores, en la propia sala de sesiones, para explicar el alcance de algunas disposiciones que eran motivo de debate e involucrarme en las discusiones. En algunos casos, fui requerido especialmente para hacerlo y en otros fue por iniciativa propia cuando veía que las negociaciones se atascaban y sobre todo tomaban un giro errado. Quizás por esa visibilidad que a ratos tuve que asumir, la prensa me dio un protagonismo que no me propuse tener.

Tras un último encuentro, celebrado pasadas las 3:00 horas de la madrugada del siguiente día en el despacho del presidente Pons, de los jefes de bloque y de los diputados más involucrados, se llegó finalmente a un texto de consenso para ser sometido a votación después de escuchar en el pleno algunas intervenciones. La mayoría de los partidos apoyaban esa nueva y última redacción de la resolución.

En el proceso de la adopción de la resolución legislativa, pude aprender y conocer las interioridades de la forma de operación del Congreso. Pocos fueron los interesados directamente en la decisión y menos numerosos aún los actores. La gran mayoría de diputados simplemente esperaba las conclusiones a las que llegaban los jefes de bloque o los congresistas más influyentes, sea por conocimiento del tema o por sentido de responsabilidad, en las reuniones fuera del plenario. No puedo decir, salvo las excepciones de rigor, que

hubiera presenciado un sustancioso y elevado debate sobre un asunto tan trascendente. La resolución se tomó, en la práctica, en las deliberaciones desarrolladas en la Presidencia del Congreso y en los pasillos de la sala del plenario. Los protagonistas fueron los congresistas citados en un párrafo anterior, los demás poco aporte hicieron en el plenario. Probablemente participaron en el seno de sus respectivos grupos parlamentarios.

7.2. La resolución legislativa: su texto y análisis

Textualmente la resolución adoptada por la Función Legislativa, en atención a lo solicitado por el presidente Mahuad, decía lo que sigue:

“EL CONGRESO NACIONAL

Considerando,

1. Que el centenario conflicto territorial entre el Ecuador y el Perú ha afectado al desarrollo de los dos pueblos y a la integración binacional, subregional y de América Latina;
2. Que el Ecuador históricamente ha repudiado el uso o amenaza del uso de la fuerza en la solución de los conflictos internacionales y ha hecho suyas la Doctrina Sucre, consagrada luego de la Batalla de Tarqui: ‘La guerra no genera derechos territoriales’, por lo que la Constitución dispone ‘desconocer el despojo bélico como fuente de derecho’;
3. Que la victoriosa gesta del pueblo ecuatoriano y de sus fuerzas armadas en el Cenepa en 1995 ha permitido que el Perú, América y el mundo reconozcan definitivamente la existencia de un conflicto territorial entre el Ecuador y el Perú;
4. Que el Estado ecuatoriano ha reconocido la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro proclamando al mismo tiempo su inejecutabilidad parcial y que a partir de ese hecho se inició el actual proceso de negociación;
5. Que el proceso de negociación directa no ha logrado un acuerdo definitivo y global a nivel diplomático ni, posteriormente, a nivel presidencial;
6. Que los presidentes Mahuad y Fujimori han solicitado a los garantes su intervención para encontrar la solución del problema;
7. Que los países garantes han respondido que su propuesta debería tener el carácter de vinculante asumiendo así la condición de árbitros en la controversia”;
8. Que los gobiernos de Ecuador y Perú han llegado a acuerdos todavía no conocidos por el Congreso Nacional, en los temas de Comercio y Navegación, Integración, Medidas de Confianza y Seguridad, Navegación en los ríos cortados por líneas geodésicas y en el régimen del uso del canal de Zarumilla, sin haber obtenido acuerdos en la determinación del límite en el terreno en la parte sur oriental;

9. Que es atribución del Presidente de la República, conforme lo manda la Constitución en su artículo 171, numeral 12: 'Definir la política exterior, dirigir las relaciones internacionales, celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando la Constitución lo exija'.

10. Que luego de la celebración de los tratados y convenios internacionales, el Congreso Nacional tiene la atribución, conforme lo manda la Constitución en el artículo 130, numeral 7 de 'Aprobar o improbar los tratados internacionales, en los casos que corresponda';

11. Que el Congreso Nacional, por mandato constitucional, contenido en el artículo 161 debe aprobar o improbar los tratados y convenios referidos a estas materias;

12. Que el pueblo ecuatoriano, sin perjuicio de las decisiones del Congreso Nacional y del Ejecutivo, tiene pleno derecho a expresarse en estas materias, tan trascendentes para su futuro; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

Resuelve:

Primero: Aprobar el pedido del Señor Presidente Constitucional de la República respecto al procedimiento planteado por los Señores presidentes de los cuatro países garantes, quienes, a juicio de este Congreso Nacional, han asumido la calidad de árbitros para solucionar el diferendo territorial ecuatoriano-peruano, en el entendimiento de que deberán revisar, con arreglo al derecho y a la equidad, todos los instrumentos hasta esta fecha suscritos por los gobiernos del Ecuador y del Perú, las impugnaciones presentadas por el Ecuador, y las argumentaciones formuladas por las partes en el curso del proceso de negociación iniciado a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty, considerando todos los aspectos políticos, históricos, jurídicos y geográficos.

Segundo: Los instrumentos que resulten de la propuesta formulada por los presidentes de los países garantes que deban ser puestos en conocimiento del Congreso Nacional, serán sometidos a su aprobación, antes de la ratificación, de conformidad con la Constitución y leyes del Ecuador.

Tercera: Sin perjuicio de lo resuelto por el Congreso Nacional, requerir del Señor Presidente Constitucional de la República que convoque a consulta popular a fin que el pueblo también exprese su opinión”.

La resolución está fechada el 16 de octubre de 1998 y suscrita por su presidente Juan José Pons y por el secretario Guillermo Astudillo, quien da fe.

Dada su importancia y proyección en lo que vendría de la negociación, la resolución del Parlamento ecuatoriano merece algunos comentarios. Me referiré a los puntos más relevantes:

1. Está claro que los considerandos son reivindicativos de la tradicional posición ecuatoriana respecto de la divergencia territorial con el Perú. Era necesario dejar sentado

para la historia el rechazo al uso de la fuerza que ha caracterizado la conducta ecuatoriana a lo largo de su historia. Ahí está recogida, consecuentemente, la Doctrina Sucre, nacida y desarrollada desde que las tropas grancolombianas, bajo el mando del mariscal Antonio José de Sucre, derrotaran en Tarqui a las tropas peruanas en febrero de 1828.

2. Resultaba imperativo y más que justo hacer alusión al heroico episodio militar del Alto Cenepa que, en efecto, como lo destaca la resolución, hizo ver a la comunidad internacional la existencia de una controversia territorial entre los dos países y forzó al Perú a sentarse en una mesa de negociaciones bajo el auspicio de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro —algo a lo que se había resistido obstinadamente durante décadas.
3. Pero precisamente para que pudiera darse la participación de esos países, miembros de la garantía, el Congreso advierte que el Estado ecuatoriano ha reconocido la vigencia del Protocolo de 1942. Era evidente que sin ese reconocimiento no cabía ni la negociación peor aún el pronunciamiento vinculante de los garantes. Y nuevamente se hace visible, esta vez en un documento del propio Parlamento, la vigencia del tantas veces denostado Protocolo de Río de Janeiro.
4. Tal como se desprende de los considerandos de la resolución, el Congreso Nacional, por el carácter vinculante del dictamen que emitiría, tal como lo requerían los garantes en su propuesta, hace hincapié en que la participación de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos debía entenderse como árbitros de la controversia y que actuarían en consecuencia y en esa condición.
5. En su parte resolutive, el acuerdo del Congreso aprueba el procedimiento planteado por los presidentes de los países garantes, insistiendo en que su actuación debía tener la calidad de árbitros de la divergencia. Con tal fin, el Congreso subraya que deberán tener presentes los argumentos jurídicos y la equidad. Esto es, no solamente los instrumentos jurídicos —que ambos países habían presentado o que podían aún hacerlo— sino factores históricos, geográficos y hasta políticos. Esta insistencia del Congreso en la configuración de la institución del arbitraje era no solamente apropiada sino inteligente, en la medida en que debía entenderse, para efectos no sólo de la opinión pública sino de la historia, que el pronunciamiento global, definitivo y vinculante de los presidentes de los países garantes era, para efectos prácticos y reales, un laudo arbitral que resolvía la centenaria divergencia territorial con el Perú.
6. No estaba por demás, para seguridad de los parlamentarios y de sus partidos, dejar sentada la obligación de que los instrumentos que se suscribieran deberían ser sometidos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación por el Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y leyes de la República. Hay que destacar que no todos los convenios que formaban parte de la que sería la fórmula global de paz

requerían de aprobación legislativa. La Constitución ecuatoriana exigía que solamente los tratados de Comercio y Navegación y de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad entre el Ecuador y el Perú fueran aprobados por el Congreso Nacional.

7. Finalmente el “requerimiento” que se hacía para que el presidente de la República consultara al pueblo sobre esta materia no era obligatorio, en la medida en que ya el Congreso aprobaba el procedimiento. Su inclusión, qué duda cabía, obedecía al interés especialmente del Partido Social Cristiano cuyo jefe de bloque, el diputado Jaime Nebot, se había pronunciado públicamente por la necesidad de que, cualquiera fuese el resultado de la negociación, éste debía ser refrendado a través de una consulta popular. Las interpretaciones que podían darse a la redacción de esta disposición eran variadas, aunque en la intención de todos estaba que esa consulta era facultativa del Presidente de la República y no mandatoria.
8. Muy al estilo parlamentario ecuatoriano, la resolución era retórica y en algunos casos reiterativa. No era precisamente una pieza bien estructurada ni elegantemente redactada. Se refleja la elaboración a retazos, si cabe la expresión, para incorporar los diversos planteamientos exigidos por los grupos políticos del Congreso o por ciertos diputados en particular.
9. Pero, en definitiva, la resolución parlamentaria recogía en su esencia, aunque con algunos matices que no la afectaban, el propósito de satisfacer las preocupaciones de los principales partidos políticos, la aceptación que habían solicitado los países garantes para emitir su dictamen vinculante.⁵³

La histórica resolución fue aprobada por una importante mayoría de 96 diputados, 21 se pronunciaron en contra —los bloques parlamentarios del PRE y del MPD—, hubo 2 abstenciones y 2 ausencias, de un total de 121 legisladores. La votación no duró más de 20 minutos.

La decisión del Congreso Nacional fue, sin temor a equivocarme, bien recibida por la opinión pública y por la generalidad de la sociedad ecuatoriana tanto política como

⁵³ Se dijo en titulares de prensa que “Francisco Carrión y Alberto Wray habrían redactado la esencia de la histórica resolución” (diario *Hoy*, 16 octubre de 1998); que “La intervención de Francisco Carrión, subsecretario de Soberanía, y los jefes de bloque, especialmente de Jaime Nebot, de Ramiro Rivera y de Alexandra Vela fue decisiva para lograr el acuerdo final” (diario *El Comercio*, 17 octubre de 1998); que “El Embajador negoció: Francisco Carrión, subsecretario de Soberanía, estuvo presente en los debates” (diario *El Comercio* de la misma fecha). Todas estas afirmaciones de la prensa son verdades a medias y, al ser a medias, no son completamente verdades. El texto fue redactado por los legisladores como correspondía y en particular por los que he mencionado y que eran, en su mayoría, los jefes de bloque. Mi participación fue de asesoría, de información y diría de motivación. Aporté con lo que conocía, con la descripción del entorno internacional en que el proceso se había desarrollado y con mi inquebrantable vocación de paz. Transmití mis conocimientos, mi experiencia y mi voluntad de ser útil en la medida de lo que me correspondía. Creo que Alberto Wray podría decir lo mismo en el ámbito de su competencia que era estrictamente jurídico.

de sectores sociales organizados. Políticos, comentaristas, representantes de la sociedad civil y ecuatorianos en general aplaudieron la madurez demostrada por el Parlamento al aprobar el pedido de los garantes. El debate fue apasionado, reflexivo y patriótico. Imperó finalmente la sensatez y no la politiquería, el Congreso Nacional estuvo a la altura de las circunstancias.

Respecto a lo acontecido, vale recordar lo expresado en su sección “Análisis” por el influyente diario quiteño *El Comercio*, en su edición del 19 de octubre, que explicaba con precisión lo sucedido y el ánimo que imperaba en el país tras lo resuelto por el Congreso. El comentario sostenía con acierto y agudeza lo siguiente:

“1. El Congreso se conectó con la nación. Se sintonizó con un clamor que pedía, de muchas formas, que se aceptara la gestión de los garantes. Lucidez, coraje y eficacia práctica hubo en esta resolución que la clase política no pudo ignorar. La opinión pública arrastró esta vez a unos partidos —el PSC y la ID en particular— cuyas tesis históricas militaban más a favor de que la negociación no fuera más lejos de donde había llegado.

2. La verdad sí paga. El presidente Jamil Mahuad y la Cancillería encarnaron, esta vez, una de las máximas centrales de la vida democrática: los hombres políticos están ahí para decirle la verdad al pueblo, no están para mentirle. (...)

3. Una incógnita: la visión de futuro. (...) La nación está probando que, cuando se le explican las decisiones y su sentido, está dispuesta a asumirlas con sus bondades y sus costos. Un futuro que no se planifica es un futuro que no se desea”.⁵⁴

Por su parte, en Lima el debate parlamentario, que se realizó a la misma hora en que se celebraba el de Quito, fue igualmente apasionado, pero sin mayor riesgo de que el pedido del presidente Fujimori fuera rechazado. Su partido contaba con suficiente mayoría para que así sucediera. Aun así hubo acaloradas intervenciones de representantes de la oposición que veían en la aprobación de la propuesta de los garantes una especie de claudicación de la tesis tradicional del Perú de que no había controversia alguna con el Ecuador y, por tanto, nada que negociar y menos que someter a un arbitraje *sui generis* como el propuesto.

El texto de la declaración adoptada por el Congreso del Perú, después de una extensa enumeración de considerandos, en su parte resolutive fue el siguiente:

“Artículo 1. Objetivo de la Resolución: aprobar el procedimiento planteado por los países garantes y presentado por el poder Ejecutivo, a fin de permitir el concurso de los mismos en la solución de las discrepancias en el tema de fijación en el terreno de la frontera terrestre

⁵⁴ Diario *El Comercio*, Quito, 19 de octubre de 1998.

común, conforme al Protocolo de Río de Janeiro, el laudo del árbitro Braz Dias de Aguiar y demás instrumentos complementarios, así como por los desarrollos registrados en el curso del proceso iniciado por la Declaración de Paz de Itamaraty.

Artículo 2: Aprobación de otros instrumentos internacionales.

El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y el Tratado de Comercio y Navegación a ser suscritos serán sometidos al Congreso para su aprobación antes de su ratificación de acuerdo a la Constitución y las Leyes de la República.

Artículo 3: Plazo para la aplicación del procedimiento.

3.1. La aplicación del procedimiento al que se refiere el artículo 1 deberá realizarse 'dentro del plazo más breve que sea posible' conforme lo señala el Artículo 7 del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942.

3.2. En el caso de que, por cualquier razón, el Congreso peruano considere que para la solución de las discrepancias el plazo transcurrido ha excedido el criterio a que se refiere el párrafo anterior más allá de lo razonable, podrá dejar sin efecto la autorización extendida en esta resolución”.

El contenido de la resolución era simple y contenía lo previsible, pues “aprobaba” la propuesta de solución de los garantes siempre en el marco del Protocolo de Río de Janeiro, en el laudo de Dias de Aguiar y “demás documentos complementarios”. Inevitablemente hacía alusión a la Declaración de Paz de Itamaraty y “a los desarrollos registrados” como resultado de ella, pues de lo contrario los dos países no se encontrarían en la situación en que se encontraban.

De la resolución peruana lo que llama la atención son dos elementos: la exigencia para que el procedimiento propuesto por los garantes se implemente lo más pronto posible —aunque no fije un plazo para ello— y que el Congreso de ese país se atribuya la potestad de dejar sin efecto la autorización concedida si la solución de las divergencias se dilata “más allá de lo razonable”. Podría interpretarse que es una aprobación condicionada lo cual, en estricto sentido de lo que se esperaba, no es aceptable. Más aún, no se establece un plazo, sino que se deja a la definición libre y unilateral de una de las partes el tiempo “razonable” para que el procedimiento propuesto por los garantes se haga efectivo.

Haré aquí una digresión que creo de interés. ¿Qué pensaba el pueblo llano del Ecuador respecto de lo que estaba ocurriendo? Si bien durante varios momentos del proceso de negociación, la Cancillería y la Delegación Negociadora se apoyaron en sondeos de opinión para conocer la percepción de la opinión pública sobre sus avances, no fue esta referencia la que guió sus trabajos ni los preparativos. Fue solamente una orientación. Hubo la convicción moral y ética, aparte de política, de que había que continuar en la búsqueda de la paz con decisión y valentía, con visión histórica. Los presidentes

Bucaram, Alarcón y Mahuad y sus respectivos ministros Leoro y Ayala Lasso así lo entendieron y por ello avanzaron firmemente en el proceso.

No obstante, creo útil citar a estas alturas del proceso una encuesta elaborada por la empresa Cedatos-Gallup, al día siguiente de la aprobación por parte del Congreso de la propuesta de los garantes. De un total de 1.412 personas consultadas en Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Portoviejo, el 71% respaldaban el acuerdo adoptado por el Parlamento contra el 20% que se manifestaron contrarios y el 9% se abstuvo de opinar. Por otro lado, y muy importante, el manejo de la negociación por parte del presidente Mahuad fue aprobado por un 65%, en tanto que el 25% lo desaprobaba. El 10% restante no opinaba.

El resultado era sorprendente al tiempo que alentador. Lo que estaba claro es que el pueblo quería la paz. Era evidente que la opinión pública se había volcado a favor del proceso y que le ilusionaba llegar a mantener una convivencia pacífica con el Perú. Pero en gran medida apoyaba esa aspiración en razón de que percibía confianza, transparencia y decisión en sus líderes políticos y en los responsables de la negociación, y dignidad en el camino recorrido y en lo que restaba por recorrer para alcanzarla.

8. Los presidentes Mahuad y Fujimori preparan sus respuestas a los países garantes

Después de recibir oficialmente la notificación del Congreso Nacional, el Presidente de la República, a través de la Cancillería, preparó y suscribió la respuesta que el Ecuador entregaría formalmente horas más tarde al Mandatario brasileño y, a través suyo, a los demás presidentes de los países garantes. La comunicación estaba fechada en Quito el 16 de octubre de 1998.

En su misiva, después de hacer referencia a la carta que le dirigiera Cardoso el 10 de octubre y de precisar su contenido y ratificar con “la mayor convicción” la voluntad de paz que animaba a su país, Mahuad destacaba las posibilidades de desarrollo y cooperación que para el Ecuador y el Perú se abrirían tras superarse la divergencia de manera mutuamente satisfactoria. Y añadía a continuación que las más altas autoridades del Estado “han resuelto dar testimonio de su confianza en el espíritu y en las reconocidas calidades de los presidentes de los países garantes”.

En los párrafos medulares de la comunicación, Mahuad afirmaba:

“Estoy seguro de que Vuestra Excelencia y los excelentísimos señores presidentes de Argentina, Chile y Estados Unidos de América, así como, y de manera destacada, su santidad el papa Juan Pablo II a través de la bendición que le sería pedida por los países garantes, harán

un aporte que significará la paz definitiva para los pueblos del Ecuador y del Perú, porque sabrá conciliar con justicia, equidad y visión de futuro las posiciones expuestas por ambos países a lo largo del Proceso de Paz de Itamaraty, en forma tal que puedan finalmente alcanzarse los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad a los que nos referimos en la nota conjuntamente formulada con el señor Presidente del Perú.

El Congreso del Ecuador ha aprobado en esta fecha el pedido que dirigí a la Legislatura para que exprese su conformidad a fin de que el Presidente de la República, a nombre del Estado ecuatoriano, se comprometa a:

1. Someter al pronunciamiento de los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América la solución de las diferencias existentes con la República del Perú, acerca de la determinación en el terreno de la frontera común;
2. Reconocer a dicho pronunciamiento carácter vinculante; y,
3. Aceptar que el pronunciamiento abarque la totalidad de la controversia, teniendo en cuenta tanto los puntos en los que se ha producido coincidencias durante la negociación directa, como aquellos en los que ha habido discrepancia”.

A continuación, la carta reiteraba inequívocamente la aceptación ecuatoriana “a los planteamientos constantes en la nota del 10 de los corrientes” y anunciaba que acompañaba, en calidad de anexo, la pertinente Resolución del Congreso Nacional para completo conocimiento de los garantes.

De la contestación ecuatoriana, que contenía en esencia lo que los garantes esperaban, se pueden extraer algunos comentarios que fijan la posición del Ecuador y responden a percepciones internas necesarias de subrayar:

1. La respuesta hace hincapié en la participación del Papa —si bien no en el rol que originalmente el Ecuador había deseado— para aportar en la solución que se esperaba encontrarían los garantes. Bien sabida es la importancia que el Ecuador asignó al Vaticano en el proceso de paz desde el planteamiento del arbitraje pontificio, formulado por el presidente Borja en 1991. La intención al hacer esta alusión era recoger esa idea que tanta y tan buena acogida había tenido en la opinión pública y que aún estaba latente en el inconsciente popular.
2. Expresa la confianza en que el procedimiento que propondrán los garantes conciliará “justicia, equidad y visión de futuro”. Esta alusión debe interpretarse como que el Ecuador acepta este mecanismo de solución pacífica de controversias basado en los títulos jurídicos que le asisten, en la necesaria equidad reflejada en factores éticos que corrijan la inflexibilidad del derecho —que no es sinónimo de justicia— y que atienda a razonamientos más allá de jurídicos pero igualmente válidos; y en la proyección de beneficio al desarrollo futuro que significará una solución pacífica y mutuamente satisfactoria a la divergencia.

3. Para mayor precisión, buen entendimiento de los garantes y mejor reflejo de lo resuelto por el Congreso Nacional, la comunicación de Mahuad enumera los compromisos a que está facultado a asumir: someter el asunto a los presidentes de los países garantes, reconocer el carácter vinculante de su pronunciamiento y aceptar su carácter global.

Por su parte la respuesta de Fujimori al Presidente de Brasil tenía fecha 17 de octubre de 1998 y era más escueta que aquella enviada por Mahuad, aunque su tónica era similar. En su parte sustantiva se limitaba a informar que, en contestación a la comunicación del 10 de octubre en su calidad de coordinador de los garantes:

“... el Congreso peruano aprobó ayer, mediante Resolución Legislativa, cuya copia acompaño a la presente comunicación, el procedimiento planteado por los países garantes a fin de permitir el concurso de los mismos en la solución de las discrepancias con Ecuador respecto de los tramos pendientes de fijación en el terreno de la frontera terrestre común, conforme a los instrumentos jurídicos constituidos por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, el laudo de Braz Dias de Aguiar y otros complementarios, así como por los desarrollos registrados en el curso del proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty”.

Como consecuencia de lo anterior el Presidente peruano comunica que:

“... el gobierno del Perú acepta, conforme a la autorización otorgada por el Congreso de la República, el procedimiento propuesto por los presidentes de los países garantes en aplicación del Artículo Séptimo del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro y del Punto Cuarto del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996”.

Y para subrayar “la decidida voluntad del Perú por alcanzar un acuerdo global y definitivo que sienta las bases para un futuro de paz, amistad, cooperación y desarrollo con el Ecuador”, cita el resultado de la votación en el Congreso de su país: de 114 congresistas presentes, 87 votaron a favor de la Resolución Legislativa.

La misiva del Mandatario peruano se explica por sí sola con claridad, aunque contiene matices que conviene tener presentes:

1. Como no podía ser de otra manera, Fujimori invoca como instrumentos jurídicos de referencia para aceptar el pronunciamiento al Protocolo de Río de Janeiro, al fallo de Dias de Aguiar y “otros complementarios”, entendiéndose por tales al Acta de Puerto Bolívar y demás documentos que el Perú siempre planteó, todos derivados de la ejecución del Protocolo. Lo que hay que subrayar es que también menciona a los “desarrollos registrados” del proceso que dio comienzo con la Declaración de Paz de Itamaraty, es decir, los acuerdos suscritos por los cancilleres de las

partes bajo diferentes formatos en el curso de la negociación, declaraciones, comunicados, actas, etc. Es decir, la validez del marco jurídico fijado durante el proceso de negociaciones y del cual, insisto nuevamente, el Perú, o al menos sus negociadores, quisieron desmarcarse para dar la impresión, equivocada por cierto, de que se trataba de conversaciones con el propósito de llegar a la simple demarcación fronteriza pendiente. Y en esta línea, especial relevancia tiene la mención específica al punto cuarto del Acuerdo de Santiago que faculta y compromete, al mismo tiempo, a que los garantes participen, como ya he destacado, de manera activa en la búsqueda de una fórmula de solución y no se limiten a garantizar un instrumento que no había podido ser ejecutado en su totalidad.

No deja de llamar la atención la referencia al Acuerdo de Santiago en la misiva peruana. Era obvia e inevitable la mención al Protocolo de 1942, pero dar prácticamente la misma categoría al Acuerdo de Santiago para justificar la intervención de los garantes es digno de destacarse. El Perú, como ya lo he relatado en capítulos anteriores, quiso intencionalmente en varias ocasiones restar validez a algunos de los documentos acordados entre la Declaración de Paz de Itamaraty y el comienzo de las negociaciones en Brasilia. Esta mención legítima y convalida la posición ecuatoriana en el sentido de que se trató de un solo proceso, cuya materia de la controversia fue una sola y el procedimiento establecido fue libre y voluntariamente adoptado por las partes.

2. Lo anterior nos lleva a afirmar que el Perú, como luego lo haría el Ecuador, acepta que los presidentes de los países garantes actúen como un tercero con facultades propositivas que reconoce su carácter vinculante o de obligatorio cumplimiento, con lo cual se va completando la figura arbitral *sui generis* a la cual he venido aludiendo párrafos atrás. La fórmula que propongan los garantes será acatada por el Perú como solución definitiva y global a la controversia.

9. Oporto: una cumbre oportuna en la que los presidentes de las partes notifican su aceptación a la fórmula de los garantes

Con la respuesta favorable del Congreso Nacional bajo el brazo, Mahuad viajó a Oporto, Portugal, para participar en la VIII Cumbre Iberoamericana. Se sabía igualmente que Fujimori, por su lado, llevaba similar aceptación del Parlamento peruano.

Oporto es una ciudad de especial encanto y personalidad, ubicada en la región del río Duero en el norte de Portugal. Con una población de algo más de trescientos mil habitantes, fue declarada en 1996 Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Unesco. Su población y la de sus alrededores centra su actividad en el cultivo de la uva, en

la producción y embotellamiento del mundialmente conocido vino tinto que lleva su nombre y en el comercio. Los orígenes de Oporto se remontan al siglo V y ha sido dominada por los romanos, árabes y cristianos; los cuales han dejado su indeleble huella artística en la arquitectura, la escultura y la pintura. Estas especiales características indujeron al gobierno portugués en su momento a ofrecerla acertadamente como sede de la VIII Cumbre Iberoamericana.

El mecanismo de las cumbres iberoamericanas fue instituido por primera vez en 1990 en Guadalajara, México, a instancias del país anfitrión y secundado por España. Su propósito: constituirse en un foro alternativo de discusión y cooperación entre países unidos por la historia y la cultura, unos ubicados en la Península Ibérica y otros del lado opuesto del Atlántico. Hasta la reunión de Oporto, siete habían sido los encuentros celebrados en diferentes ciudades del ámbito iberoamericano, con lo cual se había ido constituyendo poco a poco en una instancia de diálogo y cooperación. Aparte de la retórica inevitable que caracteriza los resultados de la mayoría de estos encuentros, su utilidad radica en la oportunidad que tienen los mandatarios de tratar asuntos de interés bilateral o multilateral en ambientes de informalidad y, por consiguiente y en muchos casos, con mayor efectividad. Por lo demás, permiten un mayor conocimiento personal de los jefes de Estado o de gobierno, lo cual facilita su comunicación.

En consideración a que el presidente Mahuad había recibido una invitación de su homólogo y amigo el presidente de Colombia Andrés Pastrana para viajar juntos a Portugal en el avión presidencial colombiano, la comitiva ecuatoriana se redujo a pocas personas. Acompañamos al Mandatario ecuatoriano el canciller Ayala Lasso, el asesor Alberto Wray, la embajadora Ivonne Baki y yo, y un aún más reducido séquito de apoyo y de prensa oficial. El primer tramo desde Quito a Barranquilla lo hicimos en un Focker de TAME. Partimos desde la Base Aérea a las 16:00 horas del 16 de octubre. En esa ciudad nos reunimos con la comitiva colombiana, encabezada por Pastrana e integrada por su canciller, Guillermo Fernández Soto, y otros ministros, y salimos con destino a Portugal cerca de las 20:00 horas de ese mismo día.

Debido a la diferencia horaria con Europa, aterrizamos en Oporto antes del mediodía hora local del 17 de octubre. Después de los honores de estilo en el Aeropuerto Francisco Sá Carneiro, nos dirigimos a nuestros respectivos hoteles para de inmediato incorporarnos a nuestras tareas en los diferentes ámbitos de acción y niveles de responsabilidad.

La cumbre había sido organizada con el propósito de debatir fundamentalmente temas económicos, entre ellos, el fenómeno de la globalización y sus efectos sobre Iberoamérica. Los jefes de Estado se proponían llegar a acuerdos para propiciar el crecimiento y el desarrollo socioeconómico, a través de la estabilidad y transparencia de los mercados, la adecuación del sistema financiero internacional que evitara las crisis y el desbordamiento de sus efectos a otros países. Otro asunto sustantivo de la reunión era

la cooperación internacional, tanto entre los países participantes como con otros bloques, especialmente con Europa. En definitiva, la cumbre estaba marcada por el signo de la economía y, dentro de ella, la globalización, el comercio, la cooperación y el sistema financiero internacional.

A pesar de lo actual y trascendente del temario de la cumbre, había enorme expectativa sobre el proceso de paz ecuatoriano-peruano que entraba ya en su fase culminante y que preocupaba a la comunidad iberoamericana. Excepto Estados Unidos, todos los demás países involucrados de una u otra manera en la negociación de paz participaban en la Cumbre de Oporto. Por supuesto, las partes en controversia, el Ecuador y el Perú; los países garantes: Argentina, Brasil y Chile; los países limítrofes de las partes: Colombia y Bolivia; y el país de cuya historia compartida devino la controversia territorial: España. Todos ellos tenían interés en el desarrollo del proceso y se encontraban atentos a su desenlace. Esa expectativa se hizo patente durante la reunión no solamente entre sus actores, sino entre los medios de comunicación, sobre todo ecuatorianos y peruanos que cubrían el evento.

La primera actividad programada en la agenda del presidente Mahuad fue un almuerzo con su homólogo peruano en el mismo Hotel Oporto Palace donde ambos se alojaban. Durante ese primer encuentro, se coordinaron las actividades que cumplirían en Oporto, en particular frente a los países garantes, se evaluaron las resoluciones de sus respectivos congresos y las reacciones de sus opiniones públicas y ratificaron su voluntad firme de avanzar prontamente hasta la culminación del proceso. Todo ello en un ambiente de confianza y respeto que se había instalado ya en las relaciones personales entre Mahuad y Fujimori.

Antes de la reunión formal de los jefes de Estado del Ecuador y el Perú con los presidentes de los países garantes, Cardoso, Menem, Frei y el representante de Clinton, Luigi Einaudi, que se había desplazado con el único propósito de participar en las conversaciones, el Mandatario ecuatoriano mantuvo reuniones por separado con el rey Juan Carlos de España y con el presidente del gobierno español José María Aznar. Tema central de estos encuentros era, sin duda alguna, el de la negociación de paz con el Perú, aunque también abordaron asuntos económicos y políticos de interés bilateral. Las tradicionalmente buenas relaciones hispano-ecuatorianas y la afinidad política entre los dos gobiernos de centroderecha hacían probablemente no sólo más fluida sino más útil la reunión.

9.1. Los presidentes Mahuad y Fujimori entregan su aceptación a sus homólogos de los países garantes

Conforme los arreglos previamente convenidos, los presidentes del Ecuador y el Perú y de los países garantes, más el delegado norteamericano, se instalaron en reunión

reservada a las 17:00 horas en una sala del Hotel Meridien en Oporto. El encuentro tenía como propósito central hacer entrega de la aceptación del Ecuador y el Perú, suscrita por sus respectivos jefes de Estado, al planteamiento de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro de intervenir en la búsqueda de una solución al diferendo, siempre y cuando la fórmula propuesta tuviera carácter vinculante y que éste, a su vez, hubiera sido aprobado por los respectivos congresos. Esas comunicaciones formales debían estar acompañadas de las correspondientes resoluciones parlamentarias de aceptación. En efecto, la entrega se produjo formalmente durante ese encuentro en el que hubo, además, una exposición por parte de cada uno de los presidentes de las partes ante sus homólogos de los garantes, sobre sus expectativas, su confianza en la solidez de sus argumentaciones y de sus derechos, así como en la imparcialidad de los llamados a intervenir. La reunión se extendió por casi dos horas y significó un compromiso aún mayor —yo diría definitivo— del Ecuador y el Perú de solventar las diferencias a través de medios pacíficos con la ayuda de un tercero.

La comunicación suscrita por Mahuad, fechada la víspera en Quito y que comentara párrafos atrás, daba a conocer al presidente Cardoso que “el gobierno del Ecuador y las más altas instituciones del Estado, después de ratificar con la mayor convicción su vocación por la paz, han evaluado las posibilidades de desarrollo y de cooperación que para el Ecuador y el Perú se abrirán al superarse este viejo diferendo de manera mutuamente satisfactoria y han resuelto dar testimonio de su confianza en el espíritu y en las reconocidas calidades de los presidentes de los países garantes”. Y añadía su seguridad de que los mandatarios de las naciones que ejercían la garantía “harán un aporte que significará la paz definitiva para los pueblos de Ecuador y Perú porque sabrá conciliar con justicia, equidad y visión de futuro las posiciones expuestas por ambos países a lo largo del proceso de paz de Itamaraty, en forma tal que puedan finalmente alcanzarse los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad” que animan a los dos gobiernos. El presidente Jamil Mahuad terminaba su comunicación informando de la aprobación del Congreso Nacional al procedimiento propuesto “conforme se registra en la resolución, cuyo texto se acompaña”.

Similar espíritu tenía la comunicación entregada por el presidente Fujimori en nombre del Perú junto con la Resolución Legislativa aprobada por el Congreso de la República. La nota, fechada el mismo 17, en Oporto, aparte de transmitir la aceptación de su país, aludía al “procedimiento propuesto por los presidentes de los países garantes en aplicación del Artículo Séptimo del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro y del Punto Cuarto del Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996”.

Al término de la reunión, en el Hotel Meridien, el presidente Fernando Henrique Cardoso y sus homólogos de los demás garantes, acompañados también por Mahuad y Fujimori, recibieron a la prensa en la misma estrecha sala, para informar sobre lo discutido.

El Mandatario brasileño expresó su satisfacción por la aceptación de los congresos del Ecuador y el Perú y reiteró la voluntad de la garantía de ayudar en la búsqueda de una solución. Además, informó sobre la implementación inmediata de la responsabilidad asumida por ellos: “Hemos hecho que los altos funcionarios tomaran conocimiento de esta decisión (de los congresos de las partes) y les hemos ordenado apresurarse en sus trabajos de modo tal que en el período más breve de tiempo —quizás la próxima semana— tengamos un conjunto de sugerencias para tomar una decisión sobre ellas”, dijo con optimismo y para demostrar la premura con que querían actuar. Eso sí, Cardoso recalcó textualmente que todo esto era posible gracias “a la buena fe que hoy en día existe entre las partes en la negociación y al interés demostrado por toda América para que concluya definitivamente el problema territorial entre el Ecuador y Perú”. ¡Cuánto habían cambiado las cosas para que el Presidente del país coordinador de los garantes no tuviera ambages para sostener la existencia de un “problema territorial” ecuatoriano-peruano!

El canciller José Ayala Lasso, además de acompañar al Presidente en sus reuniones, realizó durante el viaje a Oporto contactos directos con los ministros de Relaciones Exteriores de los países garantes para profundizar en la información y argumentación ecuatoriana, particularmente sobre la justicia y equidad que debían prevalecer en la fijación de la frontera. Hizo un trabajo tinoso y paciente para persuadirles sobre la validez de la posición mantenida por el Ecuador a lo largo de todo el proceso.

Por mi parte, no sólo acompañé al Presidente y al Canciller en sus encuentros, sino que mantuve reuniones de trabajo con los altos funcionarios de los garantes, embajadores Alfredo Chiaradia de Argentina, Iván Cannabrava de Brasil, Juan Martabit de Chile y Luigi Einaudi de Estados Unidos, todos los cuales habían viajado a Portugal especialmente por este motivo. En las reuniones les proporcioné información pormenorizada de la situación en el Ecuador, de las expectativas generadas y, sobre todo, de la necesidad de que las alternativas sobre las que trabajen para elevarlas a la decisión de sus presidentes sean equilibradas y tengan en cuenta con justicia y equidad las reivindicaciones ecuatorianas. Fueron conversaciones cordiales y útiles dada la fluida comunicación existente con ellos. Tampoco faltó una franca conversación con la contraparte peruana, para el caso el embajador Jorge Valdez, a la época ya designado vicedanciller del Perú, luego de haber fungido como director general de Política Bilateral y asesor ad hoc del presidente Fujimori durante la etapa de la “diplomacia presidencial”. Con el embajador Valdez compartimos la responsabilidad de la “carpintería” de buena parte de los acuerdos y documentos bajo las instrucciones de nuestros respectivos cancilleres y presidentes.

En la práctica, una vez notificados formalmente los garantes de la aceptación parlamentaria, los altos funcionarios se instalaron prácticamente en una especie de sesión

permanente a fin de analizar las opciones que propondrían a sus jefes de Estado para que éstos, a su vez, adopten una y la sometan como fallo definitivo al Ecuador y al Perú. A esas reuniones celebradas en el Hotel Oporto Palace asistimos, conjuntamente en ocasiones y por separado en otras, el embajador Jorge Valdez y yo para precisar las posiciones de nuestros países. Ellos trabajaban a contra reloj pues el presidente Cardoso había anticipado ya públicamente un plazo para su pronunciamiento: una semana. La ventaja que tenían los altos funcionarios es que conocían el problema, habían participado directamente en el proceso y tenían el amplio y sofisticado apoyo técnico (cartográfico, aerofotográfico, satelital, etc.) particularmente de Estados Unidos.

La Cumbre Iberoamericana de Oporto estuvo marcada por la paz. El anuncio formal de la entrega de la aceptación del Ecuador y el Perú para que los garantes propusieran una solución produjo una ovación de pie durante la sesión de clausura, por parte de los jefes de Estado y de gobierno asistentes y de todas las delegaciones y autoridades presentes. Tal aplauso obligó a los presidentes Mahuad y Fujimori a confundirse en un abrazo en el escenario del auditorio donde se celebraba la reunión, como manifestación de voluntad y compromiso por la paz. Igualmente, esa preocupación iberoamericana por el proceso se manifestó en la declaración final hecha por el presidente portugués, Jorge Sampaio, durante la sesión de clausura cuando dijo:

“... la decisión de construir juntos el futuro de Ecuador y Perú y la de resolver una vieja y dolorosa cuestión que dura ya cincuenta y seis años, son motivos para expresar la felicitación de todos los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica a los presidentes Mahuad y Fujimori por su formidable liderazgo y valentía y por su amor a la paz. Esta Cumbre se recordará históricamente como la **Cumbre de la Paz**”.⁵⁵

9.2. Evaluación de los resultados de la Cumbre de Oporto y gestiones inmediatas

Al término de las reuniones de Oporto, los ánimos eran de una creciente ansiedad entre quienes habíamos estado vinculados tan directamente en este tramo final del proceso. El presidente Cardoso había dicho a la prensa que estimaba que “hasta el fin de semana” los garantes harían público su pronunciamiento, luego de la aceptación formal

⁵⁵ Sobre este párrafo del discurso del presidente Sampaio, es interesante leer cómo se gestó. En los recuerdos del presidente Mahuad recogidos en la entrevista de Pablo Cuvi citada anteriormente, pág. 182, se describen las circunstancias curiosas en que se elaboró. Cuenta Mahuad que, por pedido de Sampaio, redactó estas líneas durante la cena oficial en Oporto y que, previa consulta con Fujimori, que estaba a su lado en la mesa, la pasó con su edecán al mandatario anfitrión.

que habían recibido de las partes. Teníamos contados días para hacer los últimos esfuerzos por persuadir a los garantes a favor de la tesis ecuatoriana en los temas aún no resueltos y para consolidar aún más el frente interno ante el inminente desenlace cualquiera que éste fuera.

Tras las reuniones mantenidas en los diferentes niveles, en la *suite* del hotel donde se alojaba el Presidente de la República, mantuvimos una corta conversación Mahuad, el canciller Ayala y yo. El Mandatario ecuatoriano había resuelto hacer una visita relámpago a Buenos Aires y Santiago inmediatamente terminada la reunión en Portugal para reforzar directamente, ante Menem y Frei, la argumentación ecuatoriana, vísperas del pronunciamiento de la garantía. No quería el Presidente dejar de hacer hasta el último momento gestiones a favor de nuestro país y de la paz. Ni Argentina ni Chile habían sido visitados por Mahuad y quería hacerlo antes de conocer su decisión sobre la controversia. Pidió la opinión del Canciller y la mía. Ambas fueron favorables pues no debía escatimarse cualquier gestión en aras del mejor resultado para el país. Sin embargo, Mahuad tenía una duda: al proponerle esta visita al Presidente argentino, éste, aparte de acogerla con entusiasmo le había invitado a viajar en su avión directamente desde Oporto hasta Buenos Aires. Nuevamente mi opinión era coincidente con la del canciller Ayala: no era conveniente que viajaran juntos directamente a la capital argentina por razones políticas, diplomáticas y de imagen. Era necesario que el Presidente regresara al Ecuador, aunque fueran unas horas para informar sobre los resultados de su viaje y de inmediato emprendiera su viaje, con la independencia que le da un avión oficial acompañado de una comitiva presidencial, acorde con la importancia de la misión que se proponía emprender. El Presidente reflexionó por unos minutos y resolvió acoger el criterio del Canciller. Para ello debió deshacer y excusarse de la aceptación que inicialmente había dado al presidente Menem.

Con la decisión de regresar a Quito de la misma forma en que habíamos llegado, esto es en el avión del presidente Andrés Pastrana, Mahuad expuso la necesidad, además de informar adecuadamente a la opinión pública ecuatoriana de lo acontecido en Oporto, de integrar una delegación del más alto nivel y representatividad para que lo acompañara en esta gira para fortalecer su gestión y demostrar la unidad del país. De inmediato impartió instrucciones para que en Quito se iniciaran los arreglos y contactos con ambos propósitos.

Partimos desde Oporto el 19 de octubre por la mañana con dirección a Bogotá. La acumulación de fatiga, pocas horas de sueño y tensión seguían haciendo mella en la delegación. Al llegar a Bogotá nos esperaba el avión presidencial para conducirnos a Quito. Los presidentes Mahuad y Pastrana se despidieron a bordo del propio avión colombiano. Pastrana recibió los honores de estilo e ingresó a la terminal. Mahuad y su comitiva fuimos trasladados directamente al avión ecuatoriano. Llegamos al anochecer a la capital donde, como era habitual, el Presidente ofreció una rueda de prensa ante numerosos

e inquietos periodistas para informarles lo acontecido en Portugal y su decisión de viajar a Buenos Aires y Santiago inmediatamente.

Durante su comparecencia ante los medios en la misma Base Aérea Mariscal Sucre, escoltado por sus ministros de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, el presidente Mahuad hizo un recuento general de lo acontecido en Oporto y expresó su satisfacción por la forma en que se habían desarrollado las reuniones. Destacó sobre todo la entusiasta acogida de la comunidad iberoamericana a la inminente suscripción de la paz ecuatoriano-peruana luego de la aceptación del mecanismo propuesto por los garantes. Anunció su decisión de viajar al día siguiente, 20 de octubre por la tarde a Buenos Aires y Santiago para entrevistarse y hacer una “gestión adicional” con los presidentes Menem y Frei, a fin de solicitarles se aplique justicia y equidad en la solución que se aprestaran a proponer para resolver la controversia. “Vamos a defender Tiwintza, a explicar la importancia de esa zona para el Ecuador, se trata de un símbolo”, dijo el Mandatario después de reconocer que el *parecer* técnico-jurídico emitido durante el proceso de negociación —si bien había sido rechazado por el Ecuador— dejaba al país sin soberanía sobre el sector del Alto Cenepa. Con esta afirmación daba la impresión de advertir que este territorio no delimitado podía quedar en manos del Perú. Reconoció también que el Protocolo de Río de Janeiro “pesará” en la propuesta que harán los garantes. Por lo demás, confirmó que la firma de los acuerdos de Paz se realizaría en Brasilia lo más pronto posible después de conocerse el fallo de los garantes, ceremonia a la cual esperaba que asistieran los presidentes de los países garantes. Por último, expresó su aspiración a que en esta misión a Argentina y Chile le acompañasen, aparte de las autoridades del Estado, los ex mandatarios y representantes de sectores sociales representativos del país.

10. Últimas gestiones a nivel presidencial ante Argentina y Chile, antes de que los países garantes emitan su pronunciamiento vinculante

10.1. *Preparativos y reacciones al viaje del presidente Mahuad a Buenos Aires y Santiago*

Como ya lo he advertido, antes de retornar de Portugal el 18 de octubre, los arreglos para el viaje a Buenos Aires y Santiago se habían iniciado ya en Quito. La Presidencia de la República y la Cancillería emprendieron la tarea de invitar a personalidades, autoridades y representantes sociales y políticos que Mahuad personalmente había decidido incorporar en su comitiva. La intención era que estuviera integrada de la manera

más representativa y democrática para reflejar la unidad y fortaleza del país en estos momentos cruciales. El Presidente dejó de lado todo resquemor y desavenencia política y personal para dar paso a la unificación de la nación detrás del objetivo primordial: la paz. Fueron invitados ex presidentes de la República, los presidentes de las funciones del Estado, diputados, representantes de las cámaras de la producción, de los sindicatos, directores de medios de comunicación, periodistas, los miembros de la Delegación Negociadora, alcaldes y otros.

La selección final y los arreglos logísticos se hicieron directamente desde la Presidencia de la República, teniendo en cuenta seguramente factores políticos y, como siempre, de imagen. Debo recalcar que la actitud fue democrática y bien intencionada, aunque su puesta en práctica no fue tan fácil ni efectiva. Se disponía de escasas horas para montar una operación compleja, sensible y relámpago. Nuestras embajadas en las capitales de Argentina y Chile se esmeraron y multiplicaron para tener a punto los dispositivos tanto de fondo como formales de la visita. Sus gestiones fueron altamente exitosas. Las cancillerías respectivas, de su lado, hicieron grandes esfuerzos para coordinar con eficacia el desplazamiento.

Finalmente, el Presidente y su comitiva partieron en un vuelo especial de TAME a las 15:00 horas del 20 de octubre, primero a Buenos Aires, con escala previa en Guayaquil para al día siguiente ir a Santiago. Acompañaron a Mahuad los ex presidentes Sixto Durán Ballén y Fabián Alarcón (Borja estaba fuera del país, Febres Cordero se excusó, al igual que Hurtado); los ex vicepresidentes Eduardo Peña y Pedro Aguayo; los presidentes del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral, Juan José Pons, Héctor Romero Parducci y Patricio Vivanco, respectivamente; los ministros José Gallardo de Defensa, Ana Lucía Armijos de Gobierno, Yolanda Kakabadse de Medio Ambiente y Jaime Durán secretario general de la Administración Pública; un grupo de diputados de diversas tendencias encabezados por Heinz Moeller, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso; empresarios como Mario Ribadeneira, Marcelo Merlo; directores de medios como Nicanor Merchán, Benjamín Ortiz, Fernando Aguayo, Edgar Yáñez, miembros de la Comisión Negociadora, Edgar Terán y Galo García, representantes de sindicatos, indígenas, organizaciones sociales y prensa para cubrir el viaje. Iba también, como era habitual, una comitiva de apoyo.

Antes de partir o durante el vuelo varias de las autoridades o personalidades que integraban la comitiva se pronunciaron públicamente sobre el propósito del viaje y sobre lo que esperaban de los garantes. Entre otras declaraciones, recojo las siguientes:

El presidente del Congreso Juan José Pons sostuvo:

“La decisión que tomen los países garantes tiene que ser elevada al más alto nivel de justicia y equidad, de tal forma que tiene que ser satisfactoria para los dos pueblos. No debe

ni puede limitarse a los criterios jurídicos existentes, también debe tomar en cuenta las consideraciones históricas, pues es indiscutible el valor que para los ecuatorianos tiene Tiwintza”.

En el mismo sentido se pronunció el presidente Durán Ballén, en cuyo período se produjo la guerra y se inició la negociación de Brasilia. Expresó convencido que:

“Este viaje (a Buenos Aires y Santiago) demostrará la unidad de los poderes del Estado y de las instituciones del Ecuador frente al proceso. Espero, al igual que todos los ecuatorianos, justicia y equidad, que se tomen en cuenta los hechos históricos para que la solución que propongan los garantes sea justa y que ponga punto final al asunto”.

El diputado socialcristiano Heinz Moeller, como ha quedado señalado, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales y Defensa, anunció que durante el viaje:

“... hará un llamado para que la fórmula que presenten los garantes sea verdaderamente equitativa, es decir que si estamos dispuestos a hacer sacrificios por la paz, que los hagan ambos países y que si estamos reivindicando derechos mínimos, que se los reconozcan a los dos países”.⁵⁶

En resumen, los pronunciamientos, que considero eran compartidos por la generalidad de la opinión pública, iban en la línea de la esperanza, de la unidad nacional y de la necesidad de que los presidentes de los países garantes tengan presentes elementos de equidad y justicia al emitir su fallo. Todos coincidían, con firme convicción, que había que alcanzar la paz después de tanto esfuerzo y con la confianza de que los garantes actuarían de buena fe y de modo imparcial.

Para no quedarse atrás de la iniciativa ecuatoriana, Fujimori resolvió también por su lado efectuar una visita similar a las capitales de Argentina y Chile. No podía, frente a su opinión pública, dejar de hacer la misma gestión que realizaba Mahuad. Del mismo modo, tenía que hacer un último esfuerzo para exponer la posición de su país ante los presidentes Menem y Frei en vísperas de que se anunciara la fórmula de solución de los garantes. La decisión del Presidente peruano pareció ser forzada por las circunstancias. No podía dejar que el Presidente ecuatoriano jugara una última carta sin que él jugara también la suya.

⁵⁶ Citas tomadas de diario *El Universo*, Guayaquil, 21 de octubre de 1998, pág. 4.

Su decisión de viajar fue respaldada por personalidades y opinión pública de su país. Alberto Pandolfi, primer ministro peruano, calificó de “lógico” al viaje de Fujimori para “establecer un último contacto con los mandatarios de los países garantes, con el objeto de que éstos expresen su propuesta en los próximos días, como se ha acordado, tomando en consideración el marco jurídico existente”. El canciller Fernando de Trazegnies hizo lo propio, pero añadió que no se trataba de “presionar” a los países garantes a través del viaje de los dos presidentes, porque “el pronunciamiento (de la garantía) surgirá de aspectos jurídicos” y, en definitiva, “no emotivos”.

Y aquí me quiero detener para contrastar las posiciones de las partes que habían sido una constante en esta última parte del proceso. Mientras el Perú hacía valer de manera constante fundamentos casi exclusivamente jurídicos —valiosos o no, cuestionables o no— como el Protocolo de Río, el fallo de Dias de Aguiar y hasta los *pareceres* técnico-jurídicos, el Ecuador invocaba con mayor insistencia los acuerdos a los que se había llegado en el proceso de negociación, en especial el de Santiago, la equidad, la historia y la justicia. Antes de este viaje esas posiciones se hicieron aún más evidentes cuando los propios jefes de Estado hicieron hincapié, al comentar el inminente pronunciamiento de los garantes. Mahuad afirmó que respetará esa decisión por confiar que sería “jurídica, equitativa, justa y sabia, y nos permitirá resolver el pasado y mirar hacia el futuro”. Por su parte, Fujimori expresó simplemente la necesidad de “reafirmar la posición jurídica del Perú en la relación bilateral con el Ecuador, que se encuentra sustentada en instrumentos que vienen de años y son muy sólidos”.⁵⁷ La argumentación peruana era a todas luces más fácilmente sustentable de cara a un árbitro o mediador o simplemente ante un tercero. Aludir como tenía que hacerlo el Ecuador a la equidad o la “sabiduría” para fundamentar su posición ante la frialdad de los documentos y, sobre todo de los intereses, era tarea mucho más compleja y, sin duda, más débil. El Presidente ecuatoriano, con franqueza, lo había reconocido ante el propio Fujimori cuando en sus primeros encuentros en Asunción y Panamá le había dicho:

“Usted tiene una serie de títulos; no es que yo coincida con los títulos que usted tiene, (...) pero quiero que sepa que aunque tenga todos los títulos del mundo, yo no puedo firmar un documento que no sea aceptable para mi país”.⁵⁸

Y aquí volvemos inevitablemente a la cruda realidad del marco jurídico en el que toda la negociación sobre la divergencia territorial ecuatoriano-peruana desde la

⁵⁷ Declaraciones tomadas de diario *El Comercio*, Quito, 22 de octubre de 1998, pág. 2, cuya fuente son agencias internacionales de noticias.

⁵⁸ Mahuad, Jamil, “Hemos ganado la paz”, en Cuvi, Pablo, op. cit., pág. 172.

Declaración de Paz de Itamaraty se había desenvuelto y que no hay que perder de vista: el Protocolo de Río de Janeiro, suscrito y ratificado por las partes, declarado unilateralmente nulo y, desde 1995, reconocido nuevamente como vigente por una de ellas —el Ecuador— durante el gobierno de Durán Ballén. Marco jurídico que, por lo demás, era el que amparaba la intervención de los países que habían asumido la obligación de garantizarlo.

10.2. Entrevistas del presidente Mahuad con los presidentes Menem y Frei

A su llegada por la noche a Buenos Aires, el presidente Mahuad se alojó en el Hotel Alvear Palace con parte de la delegación. La reunión con Menem se realizó al siguiente día, 21 de octubre, a las 9:30 horas en la residencia presidencial de Los Olivos. El Presidente peruano había también llegado esa noche y el encuentro con su homólogo argentino estaba previsto a continuación de la entrevista con el Mandatario ecuatoriano. Literalmente, como había comentado la prensa, “Fujimori le pisaba los talones a Mahuad”.

Dadas las limitaciones de espacio y las propias conveniencias para una mayor utilidad de este tipo de reuniones, solamente participaron quince miembros de la comitiva ecuatoriana, entre ellos los ex presidentes de la República y las más altas autoridades del Estado y las personalidades vinculadas al proceso que serían las encargadas de hacer una exposición de los argumentos ecuatorianos. Del lado argentino estuvieron presentes, acompañando al presidente Menem, su ministro de Relaciones Exteriores Guido di Tella, el ministro secretario de la Presidencia Alberto Cohan y el subsecretario de la Cancillería y alto funcionario Alfredo Chiaradia.

Aparte de la exposición hecha por el presidente Mahuad, intervinieron también para sustentarla y precisarla los presidentes del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, Juan José Pons y Héctor Romero, respectivamente, el ex presidente de la República Fabián Alarcón, el diputado Heinz Moeller, el director del diario *Hoy* Benjamín Ortiz y el empresario Mario Ribadeneira. Con ello, la intención era demostrar igualmente la unidad interna, representatividad y un enfoque multidimensional pero coincidente del problema y del proceso que había llegado a las puertas de su culminación.

En resumen, la delegación ecuatoriana expuso las razones jurídicas, históricas, geográficas, de justicia y equidad que le hacían merecedor de un pronunciamiento favorable de los garantes para ejercer derechos soberanos sobre la zona de la cordillera del Cóndor y en particular de los altos del Cenepa. Especial hincapié hizo Mahuad en Tiwintza, baluarte ecuatoriano, símbolo del último conflicto que enfrentó a los dos países. Desde semanas atrás venía el Presidente subrayando con mayor énfasis el valor de este puesto

militar en la fórmula de arreglo a la que se llegara. Con ello no hacía sino reflejar el sentimiento popular manifestado en las encuestas que él manejaba, expresado por líderes de opinión y la posición de las Fuerzas Armadas.

Por la tarde del 21 de octubre, el Jefe de Estado ecuatoriano y su comitiva, luego del almuerzo ofrecido por el presidente Menem en su residencia, partieron hacia Santiago. En la capital chilena, fueron recibidos en el Palacio de la Moneda por el presidente Eduardo Frei. Los dos mandatarios reiteraron sus criterios ya conocidos: el Presidente ecuatoriano hizo una exposición similar a la pronunciada pocas horas atrás en Buenos Aires para explicar los motivos de su visita, la necesidad de una decisión justa por parte de los países garantes, que contemple elementos históricos y de equidad aparte de los jurídicos, y, nuevamente, especial hincapié en la trascendencia de Tiwintza en el inconsciente colectivo del pueblo ecuatoriano; Frei ratificó su voluntad de apoyar en la búsqueda de una solución destacando la capacidad y madurez políticas de los países latinoamericanos para encontrar arreglo a una controversia compleja y difícil que separaba a “dos hermanos de la región”.

A continuación se celebró una reunión a puerta cerrada que se prolongó por más de una hora, en la que intervinieron, además de los jefes de Estado, sus cancilleres José Ayalá Lasso y José Miguel Insulza, y algunos miembros de la comitiva ecuatoriana. En ella se enteraron con mayores detalles sobre las razones del Ecuador, su connotación histórica y la necesidad de que se contemplaran soluciones que no favorecieran a una sola de las partes, pues ésa no sería una verdadera ni definitiva solución. Explicaron su posición los miembros de la delegación, representantes de otros sectores sociales para demostrar la unidad nacional existente sobre el tema. El formato fue parecido al de la reunión de Buenos Aires.

Al concluir el encuentro, Mahuad explicó a la prensa que le acompañaba que su homólogo chileno le había agradecido por la visita dispensada y por la información proporcionada que le había permitido tener una noción más clara desde la perspectiva ecuatoriana de la divergencia ante la inminente declaración de los presidentes de los garantes. Y añadió ante los periodistas:

“Nosotros, por supuesto, le agradecemos (al presidente Frei) por su tiempo y su interés. Ahora lo que nos resta es esperar: estamos a las puertas de arreglar el único conflicto de frontera que queda en América Latina”.⁵⁹

El ambiente entre los miembros de la delegación ecuatoriana era en ese momento de serena satisfacción. Se había cumplido con una necesaria tarea previa a que se

⁵⁹ Declaraciones tomadas de diario *Hoy*, Quito, 22 de octubre de 1998, pág. 2.

conociera el pronunciamiento vinculante de los garantes. Quedaba la sensación de que se habían hecho todos los esfuerzos posibles hasta el último momento. Que por el gobierno y por los sectores sociales no había faltado para lograr la mejor fórmula para el Ecuador y, con ella, una paz justa y duradera.

El presidente Frei, a continuación, recibió a Fujimori quien se había desplazado horas después desde Buenos Aires a Santiago con similar propósito. Seguía pisándole los talones al Presidente ecuatoriano. Se conoció que la tónica de la reunión entre los mandatarios chileno y peruano fue similar. No cabía esperar ninguna sorpresa ni ningún pronunciamiento diferente.

Por la noche, a partir de las 22:00 horas y en el Palacio de la Moneda, Frei ofreció una cena a los presidentes del Ecuador y el Perú y a sus comitivas conjuntamente. El acto tuvo un carácter meramente protocolar, y en él se hicieron brindis por la paz entre los dos países y por el apoyo de los garantes para hacerla posible. En esta ocasión, no hubo ninguna aproximación al fondo de la controversia y menos a lo que eventualmente contendría el pronunciamiento de los garantes del Protocolo. Fue un acto de cortesía del Presidente chileno a sus colegas del Ecuador y el Perú que se hallaban en su país.

La gestión diplomática relámpago al más alto nivel desplegada por Mahuad estimo que fue útil. La de Fujimori lo fue igualmente para los intereses de su país, en la medida en que con ella no se demostraba ningún afán de presionar a los garantes, sino de hacer un último esfuerzo de explicación y de persuasión.

Hubo un incidente que no por poco resaltado públicamente tiene menos importancia y que, a pesar de la dinámica adquirida por el proceso, debió ser rechazado por el Ecuador. El Perú aceptó, al igual que el Ecuador, someterse al pronunciamiento vinculante de los garantes. Expresó su disposición a acoger sin condicionamientos lo que éstos dijeran no solamente a través de su Presidente, sino también de su Congreso Nacional. En definitiva, aceptó una suerte de arbitraje. No obstante, ante la prensa argentina durante su visita a Menem en Buenos Aires el 21 de octubre, Fujimori, después de reconocer el compromiso de su país en aceptar el fallo, cayó en una abierta e intolerable contradicción al sostener que para su país era inaceptable la creación de un parque binacional en la zona en controversia. En otras palabras, cuando estaba por conocerse un pronunciamiento vinculante o fallo sin condiciones, una de las partes adelantaba que no aceptaría una de las alternativas que se estaba considerando. A mi juicio, esta declaración debió ser rechazada no sólo con energía por el Ecuador, sino por los propios garantes cuyo encargo estaba siendo abiertamente condicionado por el Perú.⁶⁰ Resultaba

⁶⁰ Estas declaraciones fueron recogidas por medios de comunicación ecuatorianos, en especial los diarios *El Universo* y *Hoy*, tomando como fuente agencias internacionales de noticias (AFP, AP y EFE), pero no merecieron reacciones oficiales ni críticas de comentaristas nacionales.

inadmisible un pronunciamiento de esa naturaleza por parte de la más alta autoridad de uno de los estados partes de la controversia, en cuya búsqueda de solución se había transitado un largo y complejo trayecto con la ayuda de los países garantes.

Mientras esta frenética actividad político-diplomática y de comunicación pública era desplegada por el presidente Mahuad —seguido por el presidente Fujimori—, los altos funcionarios de los países garantes Iván Cannabrava, Alfredo Chiaradía, Juan Martabit y Luigi Einaudi seguían trabajando intensamente para tener a punto la propuesta vinculante que propondrían a sus presidentes, para que éstos la adoptaran y la transmitieran a las partes. Tenían fijado un plazo por el presidente Cardoso quien desde Oporto, al finalizar la reunión de entrega de la aceptación parlamentaria por parte de los mandatarios del Ecuador y el Perú, había anunciado que su propuesta estaría lista en ocho días. Los citados diplomáticos trabajaron arduamente en Portugal donde, como ya comenté, se instalaron casi en sesión permanente para afinar el pronunciamiento. Bajo la eficiente y siempre activa coordinación ejercida por el brasileño Cannabrava, se mantuvieron después de Oporto en contacto telefónico y por correo electrónico desde sus respectivas capitales. Conozco que en la redacción y pulida final del texto intervinieron especialmente Chiaradía y Martabit, en razón de su entendible mayor facilidad con el idioma, y que Einaudi comprometió todos los medios técnicos, cartográficos, logísticos e informativos para completar la fórmula propuesta. Cannabrava centralizaba la información y coordinaba las acciones. Yo tengo la impresión de que las ideas centrales estaban ya claras y las alternativas disponibles se encontraban a la vista.

En esos días, un par de ocasiones fui requerido por el alto funcionario brasileño Iván Cannabrava telefónicamente a mi despacho en Quito, para solicitarme precisiones que entiendo estaban destinadas a la elaboración final del pronunciamiento. Atendí tales solicitudes de información de la mejor manera posible. En ningún momento pude obtener de esas conversaciones indicios de hacia dónde iría el pronunciamiento. Supongo que similares requerimientos habrá hecho Cannabrava a mi homólogo peruano en Lima, el embajador Jorge Valdez, aunque no tengo constancia de que así haya sucedido.

Entre tanto, como era previsible, en los medios de comunicación ecuatorianos, peruanos y de la región, mucho se especulaba sobre el contenido de la decisión que tomarían los presidentes de los países garantes. Se hablaba de la creación de un parque ecológico binacional en la zona de conflicto, esto es la cordillera del Cóndor, con soberanía compartida, con límite interno, sin ese límite, bajo un régimen especial; también de dos parques ecológicos nacionales delimitados y demarcados. Se comentaba también, aunque con menos insistencia, en la posibilidad de que se estableciera una línea que deje parte de la “oreja” del Cenepa bajo soberanía ecuatoriana de tal manera que el histórico destacamento de Tiwintza se mantuviera en territorio del Ecuador. Además, se decía que era posible una fórmula que conjugara los *pareceres* técnico-jurídicos e “ideas

imaginativas” por no llamarlas políticas o de equidad, que respetaran los intereses y aspiraciones de las partes.

Lo que sí era previsible es que, como lo advirtió en algún momento el delegado estadounidense Luigi Einaudi, “la propuesta de solución de los garantes no caerá del cielo”, para enfatizar que el pronunciamiento considerará necesariamente el marco jurídico de la negociación y los desarrollos mismos del proceso. Vale decir, aparte de lo ya acordado mediante negociación directa entre las partes, las opiniones emitidas por técnicos y juristas, las exposiciones hechas durante la etapa de sustanciación de la controversia y los aportes propios de los garantes iban también a ser considerados por los presidentes de los garantes. En definitiva y estaba claro, la fórmula iría —según Einaudi— en la línea del proceso de negociación y “no caería del cielo”, no sería producto de una sorpresiva y mágica inspiración unilateral de los países llamados a emitir el fallo; debería tener un sustento jurídico y político vinculante.

Con el transcurso de los días y de las horas, lo que sí estaba prácticamente asumido por los gobiernos de las partes y por sus opiniones públicas era el hecho de que la firma de la paz estaba a las puertas. No se conocían obviamente sus términos, se especulaba sobre su contenido, se decía que no dejaría totalmente satisfechas a ambas partes, pero se daba por descontado que el pronunciamiento vinculante daría fin a la controversia. Tanto es así que los medios de comunicación anunciaban, antes siquiera de que los garantes entregaran su propuesta, la fecha y el lugar de la suscripción de los acuerdos de paz.

El presidente Mahuad y su comitiva retornaron de su gira por Argentina y Chile a Quito el 22 de octubre. Su gestión esforzada y presurosa había culminado. No cabían nuevos ni mayores comentarios a la prensa, sino solamente esperar la entrega del pronunciamiento por parte de los países garantes. Mucho se especulaba públicamente sobre cuándo se produciría, pero todos los indicios y algunas informaciones oficiosas indicaban que la decisión se transmitiría a las partes no en días sino en horas. Quienes nos hallábamos inmersos en el proceso conocíamos que la resolución se haría pública de un momento a otro. En todo caso, seguía vigente el anuncio del presidente Cardoso de que antes del domingo 25 de octubre se tendría un anuncio por parte de los garantes.

11. Entrega del pronunciamiento vinculante de los presidentes de los países garantes en Quito

El embajador de Brasil en Quito, Osmar Choffi, cuyo rol profesional y constructivo en todo el proceso deber ser siempre subrayado, notificó oficialmente a la Cancillería

ecuatoriana el mismo 22 de octubre por la tarde que tenía instrucciones de su gobierno, en su calidad de coordinador de los garantes, de entregar al día siguiente, viernes, el pronunciamiento formal a la parte ecuatoriana. En el mismo sentido, informó, había sido instruido el Embajador brasileño en Lima. Había llegado el momento de enfrentarnos, ambos países, con la historia y con la realidad.

Previa coordinación con el gobierno peruano y con los garantes, se convino en hacer entrega del dictamen de manera simultánea en Quito y en Lima a las 10:00 horas del 23 de octubre.

El Presidente impartió instrucciones a quienes habíamos estado vinculados con los últimos acontecimientos del proceso, y en especial a su propio equipo de asesores y funcionarios de la Presidencia de la República, para coordinar adecuadamente la celebración del acto. Mahuad quería, no sin razón, que éste tuviera la máxima solemnidad, difusión y efecto comunicacional. La preparación y organización corrió sobre todo a cargo de la gente cercana al mandatario: las invitaciones al mayor número de personas representativas de los sectores sociales, aparte por supuesto, de las principales autoridades del Estado; la retransmisión en vivo y en directo por TV y radio a todo el país; la formalidad en cuanto a la precedencia y ubicación de las autoridades en el Salón Amarillo del Palacio de Carondelet; la agenda del acto mismo y el discurso del Presidente; en fin, todos los detalles fueron cuidadosamente dispuestos.

El viernes 23 de octubre desde tempranas horas en la mañana se iniciaron en el Palacio Presidencial de Carondelet los arreglos para la celebración de la ceremonia. Se instalaron los equipos para la transmisión, se distribuyó la ubicación y precedencia de autoridades y de los invitados especiales en el Salón Amarillo donde cuelgan los retratos de todos los presidentes de la República, se incrementó la seguridad, etc. El presidente Mahuad en persona cuidó de algunos detalles como la ubicación de algunas autoridades.⁶¹

A partir de las 9:00 horas, el Presidente de la República recibió en su despacho a un grupo reducido de periodistas a quienes había invitado especialmente para informarles sobre la forma en que estaba previsto el acto y escuchar sus opiniones sobre cómo comunicarlo más adecuadamente a la opinión pública. Entre otros, recuerdo que estuvieron presentes Benjamín Ortiz, Jaime Mantilla, Francisco Febres Cordero,⁶² Diego Oquendo, Jorge Ortiz. Estos nombres fueron escogidos con antelación por el propio Mandatario excepto,

⁶¹ Recuerdo que dispuso al servicio de protocolo, desconociendo el Reglamento de Precedencias, que yo me ubicara al lado del Ministro de Defensa por delante de otros ministros y autoridades del gobierno. "Tú debes estar en la primera fila", dijo para mi asombro el Presidente de la República en uno de los pocos, si no el único, gesto de reconocimiento personal hacia mí durante todo el proceso.

⁶² Más tarde conocí que la presencia de Francisco Febres Cordero fue casual. Llegó al Palacio con Benjamín Ortiz y fue conducido con él al despacho presidencial.

según pude conocer más tarde, el de Febres Cordero cuya presencia fue resultado de una casualidad. La reunión se celebró en un ambiente de sereno optimismo y de compartida expectativa. Se cruzaron informaciones e ideas sobre lo que podía contener el pronunciamiento, la reacción que podía producirse en la opinión pública y la percepción de tan destacados comunicadores respecto del cercano fin del proceso. Todas ellas fueron realistas y constructivas.

Cuarenta y cinco minutos más tarde llegaron los embajadores de los países garantes encabezados por Osmar Choffi de Brasil, María Esther Bondanza de Argentina, Jorge Burgos de Chile y Curtis Struble en calidad de encargado de negocios de Estados Unidos, en ausencia de su titular el embajador Leslie Alexandre. El presidente Mahuad tuvo una breve entrevista de saludo con ellos en su despacho antes de la ceremonia en la principal sala, el Salón Amarillo de los presidentes de la casona presidencial, para explicarles personalmente cómo se había previsto la realización del acto.

Entre tanto, las decenas de invitados especiales seguían ingresando al Salón Amarillo hasta coparlo íntegramente. Entre los asistentes se confundían dirigentes políticos, de las cámaras empresariales, de los sindicatos, de los movimientos sociales, intelectuales, periodistas con autoridades de la Iglesia, de las Fuerzas Armadas, miembros de las comisiones negociadoras —lamentablemente no todos—, indígenas, personalidades en diferentes ámbitos. El ambiente era de expectativa, de no disimulado nerviosismo y, sobre todo, de emoción.

Cuando todos estaban en su sitio, alrededor de las 10:20 horas, el presidente Mahuad, el vicepresidente Gustavo Noboa y el canciller Ayala Lasso ingresaron al Salón de los presidentes. Al fondo de la histórica sala se encontraban ya los presidentes del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Electoral, del Tribunal Constitucional, ministros de Estado, el Alto Mando Militar y otras autoridades. A un costado del recinto estaban ubicados los representantes diplomáticos de los garantes y al otro, la prensa que abarrotaba el “corralito” que le era usualmente asignado.

Había tensión, emotividad, esperanza; se respiraba a Patria; se sentía temor al propio tiempo que ilusión; se agolpaba, en un solo momento y en un solo lugar, la historia del Ecuador represada por más de 160 años. La atmósfera que circundaba a esos centenares de personas, cada una representante de un sector social, de una etnia, de una corriente de pensamiento, de una actividad económica, de una institución, de una autoridad, del país entero, reflejaba el sentir angustioso y anhelante de una paz digna por parte de todo un pueblo.

En ese ambiente se dio inicio al acto. Tomó la palabra en primer lugar el Embajador de Brasil para destacar en una breve alocución leída el esfuerzo hecho por el Ecuador y el Perú y el aporte de los garantes para apoyar esa paz tan deseada como esquiua.

De inmediato se acercó al lugar donde se encontraba el Presidente de la República y procedió a entregarle un documento que contenía el pronunciamiento vinculante de los jefes de Estado de los países garantes. Mahuad lo recibió con seriedad y cierta ansiedad.

El Primer Mandatario, que asumía una grave responsabilidad histórica, se mostró sereno aunque no hay duda que por dentro debía sentir una gran tensión que se agolpaba en su garganta al momento de decir unas palabras de agradecimiento a los representantes de los garantes y de recordar que el documento que recibía contenía una fórmula de obligatorio cumplimiento para las partes. Habló por unos escasos minutos y pidió excusas para retirarse del salón.

Se había previsto que con el documento en sus manos, el Presidente se dirigiría desde el Salón Amarillo a su despacho para leerlo y analizarlo antes de comunicarlo en su integridad a los asistentes al acto y a todo el pueblo ecuatoriano a través de la TV y la radio. No obstante, quizás por la excesiva distancia que separa al Salón Amarillo del despacho presidencial o por la urgencia en conocer su contenido, el Mandatario se detuvo en el oratorio del Palacio, que se encuentra a medio camino, para leerlo. Acompañamos a Mahuad, el vicepresidente Noboa, el canciller Ayala Lasso, el presidente del Congreso Juan José Pons, el presidente del Tribunal Constitucional Vicente Burneo, el presidente del Tribunal Supremo Electoral Patricio Vivanco, el ex presidente de la República Durán Ballén,⁶³ el ministro de defensa general Gallardo y yo.

Mahuad fue leyendo en silencio el documento y pasando las páginas a sus acompañantes para que lo analizáramos. Lo revisamos y cotejamos el texto con los acuerdos ya alcanzados en otras materias en las negociaciones bilaterales, y los datos cartográficos con un mapa de la zona para fijar con exactitud las referencias geográficas en él contenidas. Nos detuvimos en la esencia de la fórmula de solución para la frontera terrestre común: en resumen, los garantes acogían el parecer de los expertos técnico-jurídicos en la cordillera del Cóndor, disponían la creación de parques ecológicos colindantes y concedían a perpetuidad a Ecuador un kilómetro cuadrado en propiedad privada, en territorio bajo soberanía peruana, en cuyo centro se encuentra Tiwintza. La reacción del grupo fue una mezcla de desaliento, alivio, insatisfacción y hasta desconcierto. Una suma de sentimientos encontrados. La lectura y revisión del documento en el oratorio tomó cerca de veinte minutos. El Presidente regresó al Salón Amarillo para informar el contenido del pronunciamiento.

⁶³ No estaba previsto que el ex presidente Durán Ballén se retirara para conocer el documento acompañando a Mahuad y a las demás autoridades, pero en el momento de hacerlo insistió vehementemente en que quería hacerlo diciendo: "¡Todo esto se inició en mi gobierno y tengo que estar presente cuando termine!". Por supuesto nadie se opuso.

El mandatario ecuatoriano reconocería semanas más tarde que tenía “una idea general” antes de la ceremonia sobre el contenido de la propuesta pero no “todos sus detalles”. Era inevitable que así fuera. El propio representante norteamericano Luigi Einaudi, como ya lo he señalado, lo había advertido días atrás al decir que el pronunciamiento “no caería del cielo”, queriendo significar que había ya lineamientos (como los pareceres técnico-jurídicos, el fallo Dias de Aguiar y el propio Protocolo de Río de Janeiro) que estaban ahí y que no podían desestimarse. Además Mahuad, seguramente en sus conversaciones privadas con sus homólogos, había podido palpar por donde se inclinaba la posición de los garantes.

“No era lo ideal, no era lo que habíamos aspirado, pero pensé honestamente que era una buena solución para lo que se había perdido en el 42”,⁶⁴ sostendría días más tarde el mandatario ecuatoriano. Seguramente con ese pensamiento, Mahuad se encaminó al Salón Amarillo para comunicar la decisión de los garantes a los presentes y al país. El silencio se hizo entre los asistentes y con serenidad y aplomo dijo: “Hemos ganado la paz”. A esta frase, que haría los titulares de toda la prensa nacional, el Presidente de la República acompañó una resumida interpretación de la fórmula de los garantes:

“Hemos ganado el derecho a que barcos ecuatorianos, con bandera ecuatoriana, naveguen por el Amazonas y sus afluentes. Tendremos dos asentamientos de 150 hectáreas cada uno para instalar en ellos las bodegas y constituirse en centros de exportación en las riberas de ese río. Se reconstruirá el canal de Zarumilla a cargo del Perú y el 55% del agua será utilizado en beneficio del Ecuador. Hemos ganado también el derecho de tener dos zonas de protección ecológica adyacentes, la parte ecuatoriana tiene 24,5 km y la peruana 54,4 km. Y algo fundamental: se ha constituido una zona de un kilómetro de lado, de cien hectáreas, en cuyo centro geográfico está el punto Tiwintza, la heroica Tiwintza ecuatoriana, y esa zona de cien hectáreas pasa a ser propiedad del Ecuador de manera perpetua. (...) En síntesis, a través del fallo de los garantes que es vinculante y obligatorio y que lo vamos a respetar, Tiwintza pasa a ser propiedad del Ecuador. Esta es una zona bajo soberanía del Perú pero es de propiedad ecuatoriana, y el área del Cenepa, el área de los conflictos se convertirá en parques desmilitarizados”.

Un estruendoso y prolongado aplauso resonó cuando el Presidente dijo que Tiwintza pasaba a ser propiedad ecuatoriana. Muchas autoridades se sumaron entusiastas al aplauso. El Alto Mando Militar no lo hizo. Yo tampoco. Hubo lágrimas de emoción, de alegría

⁶⁴ Mahuad, Jamil, “Hemos ganado la paz”, entrevista de Pablo Cuvi, op. cit., pág. 185.

o de tristeza. Las del Canciller y del Ministro de Defensa fueron elocuentes: graves responsabilidades habían asumido ambos, cada uno en su ámbito y en su época y salían de ellas con honor y dignidad, pero no creo que con alegría. Puedo decir que yo compararía sus sentimientos y que de mí también brotaron algunas lágrimas no precisamente de felicidad o júbilo. No faltaron vivas al Ecuador y pañuelos blancos entre la concurrencia. El mandatario terminó su alocución anunciando que la suscripción formal del acuerdo de paz se celebraría en Brasilia el lunes siguiente, día 26 de octubre, con la asistencia de los presidentes de los países garantes, excepto Estados Unidos que acreditaría un representante especial.

A continuación el ministro de Relaciones Exteriores Ayala Lasso, verdadero arquitecto de la paz y a quien el Ecuador mucho le debe, por pedido del Presidente de la República, dio lectura íntegra a la comunicación de los garantes en la que se abordaban todos los temas de la denominada fórmula global y definitiva de paz entre el Ecuador y el Perú.

Al término de la lectura del documento, de manera espontánea, el público emocionado cantó, sin acompañamiento musical alguno, el Himno Nacional del Ecuador. De inmediato, a través de una pantalla gigante ubicada en el fondo opuesto del salón, vía satélite, se escuchó y vio un mensaje de felicitación desde Brasilia del presidente Fernando Henrique Cardoso. A continuación, y de manera desordenada, los asistentes se acercaron al Presidente y a otras autoridades para felicitarles y expresarles su enhorabuena. Cerca del mediodía, el Presidente se retiró a su despacho con algunos ministros y colaboradores cercanos entre los que yo no me encontraba. El Alto Mando Militar, visiblemente incómodo y diría que hasta molesto, salió de la sala de manera apresurada para reunirse en las oficinas del Jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la República.⁶⁵ El público dejó lentamente el Palacio presidencial.

A través de la Embajada del Ecuador en Lima, el canciller Ayala Lasso fue informado y él, a su vez, comunicó al Presidente de la República que los embajadores de los países garantes habían hecho entrega igualmente del pronunciamiento vinculante al presidente Fujimori, tal como se había acordado.

⁶⁵ Aunque para muchos pudiera haber pasado desapercibido, el Alto Mando Militar no fue debidamente tratado ni considerado por los organizadores del acto en la Presidencia de la República. El objetivo político y “comunicacional” de los colaboradores próximos al Presidente, de dar preferencia a la imagen más que a factores de honda significación, llevó a no dar la preeminencia que debían tener en la ceremonia las Fuerzas Armadas. Fueron a mi juicio relegados en su ubicación, no fueron mencionados ni aludidos como merecían en una ceremonia que, sin su sacrificio humano, profesional, no hubiera podido llevarse a cabo. Su malestar fue visible y plenamente justificado. Dada mi amistad personal con algunos de los oficiales y mi relación con el propio Mandatario intervine para que éste mantuviera una reunión especial con el Alto Mando Militar después de la ceremonia, en el Despacho presidencial en la cual no estuve presente.

12. Texto del pronunciamiento vinculante de los países garantes: interpretación y alcance

12.1. Texto del pronunciamiento vinculante emitido por los países garantes

El texto completo del pronunciamiento de los presidentes de los países garantes, acompañado por anexos cartográficos, pieza fundamental del proceso de solución al conflicto territorial ecuatoriano-peruano, decía así:

“23 de octubre de 1998

Excelentísimo Señor Doctor

Jamil Mahuad,

Presidente Constitucional de la República del Ecuador,

En su despacho

Excelentísimo Señor Presidente:

Nuestros gobiernos asumieron por el Artículo Séptimo del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro el papel de garantes de la ejecución de dicho Tratado. Con ello, quedamos comprometidos a facilitar, cuando fuere necesario, los entendimientos entre las partes. Esta responsabilidad supone la introducción de elementos que permitan dilucidar aquellos aspectos en los cuales existan enfoques divergentes.

Los países garantes debemos reconocer que las partes, sobre la base del Protocolo de Río de Janeiro y conforme a la Declaración de Paz de Itamaraty y demás documentos emanados del proceso que ella inicia, han buscado alcanzar los altos objetivos de paz, amistad y entendimiento que les permitan desarrollar una relación cooperativa de mutuo beneficio, que responda a los propósitos señalados en el Artículo Primero del citado Protocolo.

Es así como comprobamos con satisfacción que este proceso permite a la fecha disponer de proyectos para un ‘Tratado de Comercio y Navegación’, para la ‘Navegación en los Sectores de los Cortes de los Ríos y en el Río Napo’, para un ‘Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza’ y para la constitución de una ‘Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad’, así como para un ‘Acuerdo para la Fijación de Medidas para Asegurar el Funcionamiento Eficaz del canal de Zarumilla’.

Vuestro gobierno, conjuntamente con el del Perú, nos ha transmitido su preocupación por haber intentado, a lo largo de este prolongado proceso y sin lograr resultados que respondan a las expectativas de ambos pueblos, culminar con todos los aspectos en él comprendidos, conforme los describe la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997 y el Cronograma de Río de Janeiro del 19 de enero del año en curso. Como señala Vuestra Excelencia, en la carta que conjuntamente con el Señor Presidente del Perú dirigiera el 8 del

presente mes de octubre al Señor Presidente de Brasil, las dificultades encontradas residen en la culminación de la fijación en el terreno de la frontera terrestre común.

En la carta mencionada, las partes solicitaron nuestro concurso para formular una propuesta global y definitiva que contribuya a alcanzar los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad que las animan. Nuestros gobiernos, mediante carta del Señor Presidente de Brasil, de fecha 10 de octubre, hicieron saber a Vuestra Excelencia que la forma de llegar a esa propuesta requería de la aceptación previa por ambos gobiernos del carácter vinculante para las partes de nuestro punto de vista, así como de la aprobación por los congresos del Ecuador y del Perú del compromiso asumido.

En consecuencia, habiéndose cumplido con estos requisitos, nosotros, jefes de Estado de los países garantes, de conformidad con el Acuerdo de Santiago y con el Cronograma de Río de Janeiro, expresamos nuestro punto de vista, al que las partes han otorgado carácter vinculante, que contiene los siguientes elementos para concluir la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y completar así el Acuerdo Global y Definitivo:

1. Ante la divergencia de las partes con respecto al contenido de los pareceres-opiniones emitidos por los expertos designados por los países garantes de acuerdo con el Cronograma de Aplicación de la Declaración de Brasilia, sobre los tres temas sometidos a su consideración, los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro consideramos que tales pareceres constituyen la aplicación de lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y en el fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar, debiendo las partes por lo tanto proceder a concluir la demarcación en la forma establecida en dichos pareceres-opiniones. Para tal efecto, en las cartas geográficas anexas se especifican las coordenadas de ubicación de los hitos a ser erigidos.
2. De acuerdo al croquis adjunto el gobierno del Perú dará en propiedad privada al gobierno del Ecuador un área de un kilómetro cuadrado, en cuyo centro se encontrará el punto que el Ecuador proporcionó a la MOMEPE denominado como Tiwintza, en el sector reconocido en el Ecuador bajo la denominación de Tiwintza.
3. La transferencia se realizará a título gratuito mediante escritura pública celebrada por las entidades correspondientes del Ecuador y del Perú, la que será suscrita en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo Global y Definitivo. Esta transferencia no implicará afectación de soberanía. La propiedad indicada no estará sujeta a confiscación por el gobierno del Perú.
4. El gobierno del Ecuador, en su calidad de propietario, tendrá los derechos reales que confiera el Derecho Privado Nacional del Perú, salvo el derecho de transferir. El uso que dará el Ecuador a dicho terreno será compatible con las normas de conservación aplicables a la zona en la que se encuentra.
5. El gobierno del Ecuador no tendrá efectivos policiales ni militares dentro del área de su propiedad, ni realizará actividades de cualquiera de esas índoles, excepto actos conmemorativos previamente coordinados con el gobierno del Perú.

6. Los nacionales del Ecuador podrán transitar libremente por una única vía pública carrozable de hasta cinco metros de ancho que conecte el área transferida en propiedad con el territorio del Ecuador, vía que deberá ser habilitada treinta meses después de la entrada en vigor del Acuerdo Global y Definitivo y mantenida por el Perú para tal fin sobre el trazado más directo y accesible que permita llegar a territorio del Ecuador. El Comité Técnico a que se refiere el párrafo nueve tendrá a su cargo la determinación del trazado de esta vía. A estos efectos, se establecerán los respectivos puestos de control fronterizo a ambos lados de la frontera. Dado el carácter ecológico de la zona no se podrá transitar de un país a otro con ningún tipo de armas.

7. Cada Parte constituirá dentro de su territorio y conforme a su legislación nacional, una zona de protección ecológica, bajo soberanía y jurisdicción del Estado respectivo, en las áreas y perímetros que se señalan en el croquis adjunto. Ambas zonas ecológicas tendrán un mismo nombre y serán colindantes y coincidentes en el sector de la frontera común que comprenda.

8. Los miembros de las comunidades nativas de la región podrán transitar libremente entre las dos zonas ecológicas.

9. La administración de cada una de las zonas estará a cargo de las autoridades competentes especializadas del país respectivo, las que coordinarán entre sí a través de un Comité Técnico Ecuatoriano-Peruano para encargar a entidades privadas sin fines de lucro, nacionales y/o internacionales, especializadas en conservación y manejo de recursos naturales, a fin de que elaboren los estudios necesarios y colaboren en el manejo de los recursos ambientales de manera que se asegure su adecuada conservación.

10. Las respectivas autoridades nacionales de policía y los guardaparques serán responsables de la seguridad de cada una de las zonas ecológicas. Los puestos fronterizos de cada Parte en el interior de cada una de estas zonas estarán a cargo de unidades policiales y, dado su carácter de zonas de protección ecológica, no deberán instalarse en ellas nuevos puestos militares dentro de sus límites. Los puestos militares actualmente existentes al interior de cada parque, que son el de Coangos en el Ecuador y el PV1 en el Perú, podrán permanecer manteniendo sus niveles de dotación actual, no pudiendo exceder de cincuenta efectivos cada uno.

11. Adicionalmente, las partes procederán a formalizar los proyectos de los tratados y acuerdos, cuyos textos forman parte del Acuerdo Global y Definitivo que pone fin a las diferencias entre ambos países.

Tenemos, además, el agrado de informar a Vuestra Excelencia que, conforme manifestáramos en nuestra comunicación de 10 de octubre, esta fórmula de arreglo ha sido llevada al conocimiento de Su Santidad el Papa Juan Pablo II, quien se complace vivamente por este noble compromiso alcanzado y eleva su oración para que el presente Acuerdo sea la base de una duradera convivencia en paz y prosperidad de los pueblos hermanos del Ecuador y del Perú.

De esta manera, los países garantes consideramos que el proceso nacido de la Declaración de Paz de Itamaraty habrá culminado respetando los intereses y sentimientos de ambas naciones y asegurando la plena y cabal ejecución del Protocolo de Río de Janeiro. Con ello, podrán desarrollarse las aspiraciones de paz, amistad y confianza en un futuro común que anhelan los pueblos del Ecuador y del Perú.

Hacemos propicia la ocasión para hacer llegar a Vuestra Excelencia las seguridades de nuestra más alta y distinguida consideración.

f) CARLOS SAÚL MENEM

f) FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

f) EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE

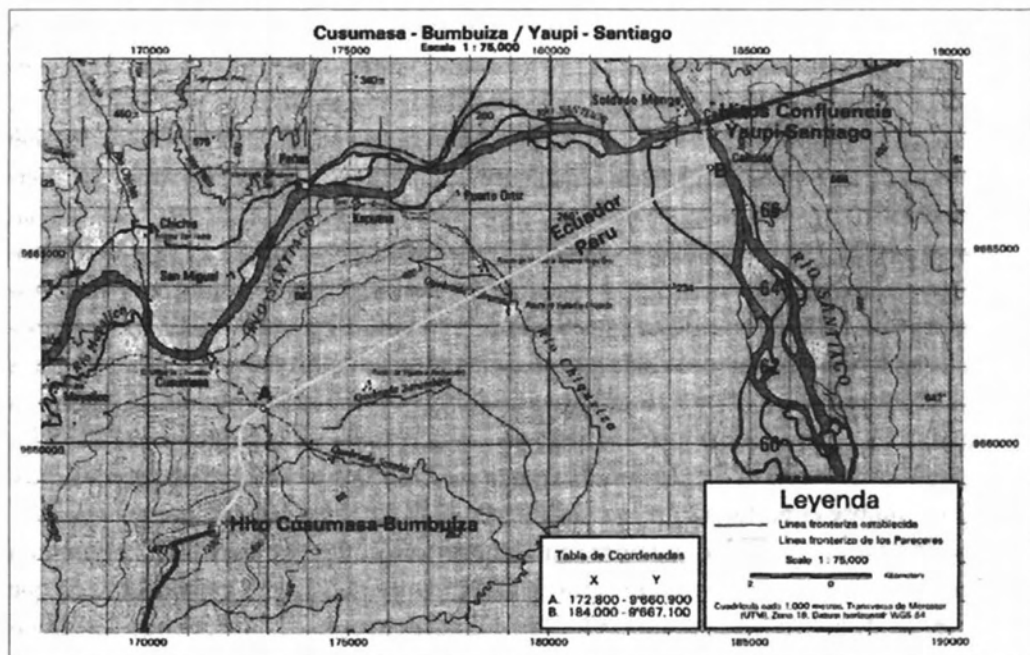
f) WILLIAM CLINTON

Mapas anexos en la página siguiente.

12.2. Interpretación y alcance del pronunciamiento vinculante emitido por los países garantes

En consideración a la trascendencia histórica, jurídica y política, el dictamen de los garantes debe ser analizado con detenimiento. Abordaré en algunas de sus principales características.

1. En primer lugar y como una obviedad, los presidentes recuerdan que actúan como garantes del Protocolo de Río de Janeiro, responsabilidad asumida no sólo para la ejecución del instrumento sino para facilitar “los entendimientos entre las partes” e inclusive, lo cual llama aún más la atención, para introducir elementos que permitan dilucidar temas “en los cuales existan enfoques divergentes”. Esta interpretación amplia y extensiva de los garantes es una novedad constructiva en la medida en que no limitan su función a la de caucionar la ejecución de un convenio, sino a resolver de manera activa divergencias que pudieran presentarse en su aplicación. El Perú se había opuesto tradicionalmente a tal interpretación de la garantía y ahora debía aceptarla llanamente.
2. Los garantes invocan no sólo al Protocolo de Río de Janeiro como marco jurídico de referencia para el proceso sino también a la Declaración de Paz de Itamaraty y “demás documentos emanados del proceso que ella inicia”. Por tales instrumentos deben entenderse todos aquellos suscritos entre las partes a partir del 17 de febrero de 1995 hasta el 29 de octubre de 1996, fecha en que se convino el Acuerdo de Santiago. Es decir un contexto jurídico diplomático más amplio, pragmático y



flexible, y que reconoce expresamente los avances de la diplomacia ecuatoriana desde el conflicto del Cenepa para lograr una paz negociada a la cual el Perú simplemente se oponía o, peor aún, desconocía por décadas.

3. Como alcance al punto anterior, los garantes emiten su pronunciamiento, “al que las partes han otorgado carácter vinculante”, amparados en lo dispuesto en el Acuerdo de Santiago (numeral 4) y en el Cronograma de Río de Janeiro. Como he analizado en un acápite anterior, el Acuerdo de Santiago, entre otras cosas, comprometía a los garantes a participar directamente en el proceso “conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las partes” mediante la proposición de “procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hayan logrado dirimir en forma directa”. Esto es que sin ese justificativo jurídico negociado y aceptado por el Ecuador y el Perú, los garantes no habrían dictado un fallo para concluir la fijación de la frontera terrestre común y completar con ello el acuerdo global y definitivo de paz.
4. Los garantes recuerdan, además, que emiten su pronunciamiento en respuesta a una petición conjunta y voluntaria de las partes y una vez que han constatado que a través de la negociación directa las “dificultades encontradas” no podrían ser resueltas, las mismas que se refieren a la culminación de la “fijación en el terreno de la frontera terrestre común”. Y hacen especial hincapié en que su participación se hace efectiva una vez que las partes han aceptado previamente que su decisión sea vinculante, circunstancia que, como lo habían requerido, fue aprobada por los congresos respectivos. En suma, que las condiciones planteadas para su participación han sido cumplidas.
5. Si complementamos el contenido de los comentarios hechos en los numerales 3 y 4 anteriores, podemos concluir que este documento llamado indistintamente dictamen, pronunciamiento vinculante o fallo, es en realidad un **laudo sui generis** emitido por un órgano arbitral igualmente sui generis, cuyo cumplimiento es obligatorio para las partes. Valencia Rodríguez dice que “el fallo debe contener, aparte de los aspectos de forma (fecha en que se dicta, lugar, partes que han intervenido, documento o convenio de que surgen los poderes del árbitro), la exposición del problema tal como ha sido planteada por las partes, la determinación de los hechos, las pruebas rendidas, los fundamentos del derecho, y debe concluir, en su parte resolutive, con la decisión del árbitro (...) clara, precisa y determinante (...). El fallo debe ser firmado por todos los árbitros”.⁶⁶ Sin necesidad de hacer mayor esfuerzo podemos colegir que el documento de los garantes se ajusta a la descripción que tratadistas y la doctrina hacen de un laudo arbitral. Se da, inclusive, el

⁶⁶ Valencia, Rodríguez, Luis, *Principios de las Naciones Unidas*, Quito, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972, pág. 145.

caso de que los congresos de las partes dan su aprobación previa a lo que podría considerarse el compromiso arbitral. En todo caso, los elementos esenciales están ahí recogidos, de manera inusual y singular, es cierto, pero ahí están.

6. La parte medular del fallo se refiere a la fijación de la frontera común, sobre la cual los garantes hacen suyo el parecer técnico jurídico de los expertos que consideran “constituye la aplicación de lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y en el laudo del árbitro Braz Dias de Aguiar”. Piden, en consecuencia, demarcar la línea de frontera en la forma establecida en los *pareceres* técnico-jurídicos, para lo cual acompañan como anexo las cartas geográficas con las coordenadas de ubicación, donde deberán ser levantados los correspondientes hitos. La decisión de la garantía favorece en lo fundamental al Perú en desmedro de la posición mantenida por el Ecuador.
7. La concesión a título gratuito y a perpetuidad al gobierno ecuatoriano, pero bajo soberanía peruana, del kilómetro cuadrado en el sector “reconocido en el Ecuador como Tiwintza”, aunque puede entenderse como compensación, es altamente significativa para el Ecuador por varios motivos. Constituye el reconocimiento al valor simbólico y heroico que Ecuador siempre dio al lugar donde se emplazaba el destacamento de ese mismo nombre y que nunca pudo ser ocupado por fuerzas peruanas durante el conflicto. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas habrían asumido con mayor dificultad de la que ya parecían tener la fórmula de solución, si no tenían la posibilidad de honrar a sus caídos en el campo de la batalla símbolo de la victoriosa confrontación bélica. Para las Fuerzas Armadas ecuatorianas este asunto revestía enorme y justificada trascendencia.
8. La entrega de Tiwintza generó controversia en el propio Ecuador. Unos sostenían que se había logrado una victoria diplomática y moral importante al conseguir del Perú, aunque sin soberanía, ese territorio; y, otros, que no tenía sentido tal concesión en tanto era limitada al ámbito privado y que podría ser, por el contrario, motivo de controversia futura. A pesar de que coincidió parcialmente con este último criterio, hay que tener presente el significativo carácter emblemático que tenía Tiwintza al momento de la suscripción del acuerdo y, sobre todo, que con su incorporación a la solución definitiva se introducía un elemento ajeno al Protocolo de Río de Janeiro, rompiendo así la estricta aplicación del mismo —que había sido la inflexible posición peruana— y su propia columna vertebral. Se introducía, aunque en escasa dimensión, un elemento de equidad en la frialdad del texto jurídico y en sus razonamientos.
9. Sobre el kilómetro cuadrado de Tiwintza el gobierno ecuatoriano ejercerá todos los derechos reales reconocidos por la legislación peruana, excepto el de enajenar. Dada la condición de terreno sometido a la soberanía del Perú, el Ecuador tendrá

otras limitaciones, como no tener personal policial o militar en la zona, salvo para actos conmemorativos previamente coordinados entre las partes; dar al terreno un uso compatible con las disposiciones de conservación que se aplican a la zona en que se encuentra. Para acceder al terreno desde territorio ecuatoriano, el Perú se compromete, a su costo, a construir un carretero por el trazado más directo desde Tiwintza hasta la frontera con el Ecuador, dentro de un plazo prudencial.

10. Conforme a las especulaciones que había hecho la prensa, el pronunciamiento también dispone la creación de zonas de protección ecológica colindantes, bajo soberanía del país respectivo pero con un nombre común. Las áreas fijadas en los croquis que se acompañan al dictamen, y que, en superficie, la parte peruana casi duplica a la que corresponde crear al Ecuador, estarán administradas por las autoridades nacionales respectivas, aunque con un ente técnico coordinador binacional para un mejor manejo de los recursos ambientales y para una adecuada conservación. Esta disposición se propone, a todas luces, recoger un tema que había sido iniciativa de los garantes, si bien con otro alcance y envergadura, pero que no prosperó por su filtración pública en Brasilia y la consiguiente oposición peruana. Por lo demás es un componente que facilita la desmilitarización de una zona sensible, que crea una buena imagen exterior y que es positivo para la protección del medio ambiente en una región rica y al mismo tiempo vulnerable. También implica una suerte de compensación al Ecuador en la medida en que el Perú se obliga a crear una zona ecológica más extensa que la que le corresponde crear al Ecuador. Desde un punto de vista militar, que aún perduraba a la época de la negociación, se podía entender que favorecía al Ecuador. En tiempo de paz y de entendimiento no tendría mayor significación.
11. Al reconocer el derecho de los miembros de las comunidades nativas a circular libremente entre las zonas ecológicas colindantes, el fallo recoge una permanente preocupación de la delegación ecuatoriana de proteger a los pobladores de la franja fronteriza, en especial a los indígenas shuar. Fue una constante en la negociación la insistencia del Ecuador en preservar los derechos de los habitantes nativos para moverse libremente en la zona, en este caso en la zona del conflicto, y en toda la frontera tanto por tierra como por los ríos. Esta preocupación fue menos visible del lado peruano, quizá porque había menor población nativa de ese lado de la frontera o por la menor capacidad de organización de los indígenas del Perú.
12. La alusión a la bendición papal del acuerdo da la impresión de buscar complacer a la parte ecuatoriana. Desde la propuesta de Borja del arbitraje pontificio, que encarriló el proceso de normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas, el Ecuador había insistido, con variada convicción e intensidad, en la necesidad de que

interviniera el Vaticano en la solución de la controversia. Inclusive durante el proceso de Brasilia, el Ecuador había planteado que no descartaba la intervención del Papa en caso de estancamiento. Frente a la negativa del Perú, se propuso que al menos hubiera una aceptación del Pontífice a la fórmula que propongan los garantes, para que pueda ser mejor acogida por las opiniones públicas de los dos países. Al final, los garantes se limitan a comunicar que la fórmula de solución “ha sido llevada al conocimiento de su santidad el papa Juan Pablo II” quien ha expresado que se “complace” por el arreglo y “eleva una oración” para que el acuerdo permita una paz duradera entre las partes. Resuelto lo esencial del diferendo y asumido el resultado por las partes, casi podría decir que resultaba innecesaria esta referencia. Aunque entre pueblos tan católicos podía darle mayor respaldo moral.

13. El fallo dispone que las partes formalicen los acuerdos negociados directa y previamente entre ellas, “cuyos textos forman parte del acuerdo global y definitivo que pone fin a las diferencias entre ambos países” y sobre cuyo contenido, por supuesto, los garantes no se pronuncian. Este elemento es fundamental en la fórmula de solución final pues los garantes hacen suyos, en su dictamen, los acuerdos a los que ya habían llegado las partes para que constituyan parte integrante inseparable de la fórmula global. Significa, además, retomar lo señalado en la disposición final numeral 2 del Acuerdo de Santiago que consagra que los entendimientos a que se lleguen para la solución de los *impases* subsistentes entre las partes, “serán definitivos solamente después del acuerdo final en torno a la totalidad de los *impases* registrados” por el Ecuador y el Perú. En suma, recoge uno de los caracteres esenciales del proceso: ningún *impase* estará resuelto hasta que no hayan sido resueltos todos los demás que constituyen la materia de la controversia.
14. El pronunciamiento de los garantes termina con una categórica afirmación que es importante y necesario subrayar. Los garantes consideran que el proceso nacido con la Declaración de Paz de Itamaraty ha asegurado la plena ejecución del Protocolo de Río de Janeiro. Podría entenderse, en consecuencia, que ahora sí, a juicio de los garantes y aceptación de las partes, ese instrumento se encuentra finalmente en plena y cabal ejecución.

CAPÍTULO 3

SUSCRIPCIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN BRASILIA

1. Preparativos, ambiente y participantes en el acto de suscripción de los Acuerdos de Paz en Brasilia

Cabe aquí una digresión para referirme al ambiente que vivía la ciudadanía después de tantos, tan vertiginosos y determinantes acontecimientos. Las encuestas de opinión se pronunciaban claramente favorables por que se firme la paz. El proceso de negociaciones y el valor de la paz habían calado hondo en la conciencia de los ecuatorianos. Si bien en las encuestas no se reflejaba una masiva aceptación al criterio vinculante de los garantes, muchos de los consultados sentían haber sido nuevamente traicionados o sacrificados por el interés continental o por los propios países garantes, la opinión pública apoyaba la suscripción de un acuerdo definitivo que resolviera el problema territorial con el Perú y permitiera la convivencia pacífica entre los dos pueblos.

La empresa de sondeos Cedatos publicó el 25 de octubre, vísperas de la suscripción de los acuerdos, una encuesta que reflejaba los siguientes datos:

- A favor de la fórmula propuesta por los garantes se pronunció un 47% de los consultados por un 31% que se expresó en contra. No opinó un 22%.
- De acuerdo con la firma del acuerdo de paz que incluía el pronunciamiento de los garantes se pronunció un 58% por un 38% que se manifestó en desacuerdo. Un 4% no contestó.⁶⁷

El porcentaje de apoyo a la paz por parte de la opinión pública en el Ecuador era significativo aunque, como era previsible, lo era menos al dictamen vinculante que reducía la percepción que el ecuatoriano común tenía de su territorio y le hacía enfrentarse con una realidad histórica.

Tal como lo había anunciado horas atrás Mahuad, al igual que Fujimori, durante su gira a Buenos Aires y Santiago, cualquiera que fuera el dictamen de los garantes, la firma de la fórmula global y definitiva de paz se realizaría en Brasilia el lunes 26 de octubre. Terminada la ceremonia en el Salón Amarillo del Palacio de Carondelet, continuaron febrilmente en la Presidencia de la República los arreglos para acudir a la histórica cita de Itamaraty. Se invitó a asistir a la ceremonia a muchas personas representativas de sectores sociales, autoridades del Estado, periodistas, intelectuales, políticos,

⁶⁷ El sondeo de Cedatos, que publicó la prensa ecuatoriana vísperas de la firma de los acuerdos, se refería a consultas hechas a 1.234 personas mayores de edad en las ciudades de Quito, Guayaquil, Manta y Portoviejo.

etc., con el afán de demostrar unidad y ánimo de construir de inmediato la paz que estaba por suscribirse. Nuevamente, por el afán comunicacional y de imagen que tanto efecto negativo tuvo en el gobierno de Mahuad, se cometieron graves omisiones en la organización de este viaje. Ahora que había una indudable corriente de apoyo y simpatía popular a lo realizado durante casi cuatro años, muchos se subieron entusiastas al carro de lo que podría llamarse la victoria y se sumaron a la expedición de Brasilia.

Muchos más que se jugaron su nombre, su prestigio, que entregaron su esfuerzo patriótico y desinteresado en momentos en que no se sabía el resultado de la empresa y que, por el contrario, había un alto riesgo de que todo fracasara y se señalara con el dedo acusador a los “culpables”, no fueron invitados o facilitada su presencia como se merecían a esta histórica cita con la paz o fueron injustamente postergados. La política o el manejo de la simple imagen tenían mayor valor que la valentía, el esfuerzo, el sacrificio y la capacidad. Entre otros, Edgar Terán, por ejemplo, quien jugó un rol fundamental en el proceso, con su reconocida inteligencia, capacidad negociadora, firmeza y convicción, no fue debidamente valorado por quienes al final creyeron ser los autores y responsables de este histórico capítulo en el cual participaron al final y sólo con criterios de beneficio político inmediato. Al margen de posiciones ideológicas, ya que en asuntos de esta trascendencia se renuncia a ellas en beneficio único del país, Terán debió merecer el reconocimiento y las consideraciones debidas al rol que cumplió.

Fue necesario disponer de dos aviones para hacer el viaje y poder contar con puestos suficientes para el desplazamiento a Brasilia de cerca de trescientas personas. La logística fue compleja por diversos motivos y, sobre todo, porque se disponía de escaso tiempo. El viaje debía hacerse el 25 de octubre, esto es solo cuarenta y ocho horas después de la entrega del pronunciamiento, a fin de estar listos en Brasilia para la ceremonia de suscripción el lunes 26.

El canciller Ayala, de su parte, acompañado por el director general de Soberanía Territorial de la Cancillería, ministro Rafael Paredes y por mí, viajó a Brasilia el sábado 24 en vuelo comercial para preparar y revisar la documentación que sería suscrita en la ceremonia de Brasilia. Delegación similar, encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores del Perú Fernando de Trazegnies y por el secretario general de Torre Tagle, embajador Jorge Valdez, se desplazó de Lima con el mismo propósito. Las dos misiones preparatorias laborarían conjuntamente para dejar a punto la documentación.

Precisamente con el embajador Jorge Valdez, por instrucción de los respectivos cancilleres, debimos trabajar intensamente para culminar la elaboración de la que se denominaría Acta Presidencial de Brasilia, documento que constituye el marco que sustenta y encuadra la fórmula global y definitiva de paz entre los países, integra los acuerdos alcanzados en las diferentes materias como comercio y navegación, integración fronteriza, canal de Zarumilla, cortes de los ríos y río Napo y medidas de confianza y seguridad, y acoge

el pronunciamiento vinculante para la fijación de la frontera. Horas antes de salir, desde Lima y Quito, habíamos intercambiado ya ideas y textos alternativos. El canciller Ayala me había dado instrucciones sobre el documento pero, al mismo tiempo, me había dejado libertad para negociarlo en cuanto a su contenido y formato.

La intención era fundamentalmente dejar constancia formal de la definitiva solución de las divergencias entre los dos países a través de un acta suscrita por los jefes de Estado de las partes, refrendada por sus cancilleres, y con los presidentes de los países garantes como testigos. Debo reconocer que su redacción no implicó mayor dificultad con el Perú, aunque sí exigió tiempo, pues debía consultarse el texto con los respectivos cancilleres y los representantes de los países garantes. Esta constancia formal debía englobar todos los acuerdos alcanzados, evocar el espíritu de paz y solidaridad que animaba a las partes y proclamar la culminación del proceso de negociación previsto en la Declaración de Paz de Itamaraty, suscrita el 17 de febrero de 1995.

En primer lugar los dos negociadores, Valdez y yo, nos planteamos el formato del documento. ¿Debía ser una declaración, un acuerdo, un acta? Por diversas consideraciones convinimos en que debía ser un acta: la firmarían los jefes de Estado de las partes para constatar los acuerdos —eso sí— a los que habían llegado los dos estados que representaban. Como el documento debían suscribirlo, en calidad de testigos, los presidentes de los países garantes, un formato diferente habría exigido otras formalidades internas en ellos y por consiguiente dilatorias para su suscripción y su ejecución. En consecuencia, lo que debía contener era más asimilable a un acta que a otro formato de instrumento, pues no necesitaba de aprobación parlamentaria interna, cosa que probablemente sí se requería para los acuerdos, según el caso y el país.

Simplemente para la anécdota, debo decir que en cuanto a la denominación del acta, me propuse ser innovador y no usar el nombre de Brasilia o de Itamaraty para diferenciarla de otros documentos y no repetir las denominaciones. Sugerí que llevara el nombre del salón donde se suscribiría, para individualizarlo y proyectarlo hacia la historia con una identidad propia bien definida. Muchos instrumentos internacionales llevan los nombres de las salas donde fueron firmados y así se los conoce y se los distingue. Mi iniciativa, si bien formal, no tuvo acogida por la delegación peruana.

Para un documento de este tipo y de esta trascendencia, el texto es más bien escueto. Y ése era el propósito de quienes teníamos el encargo de redactarlo, pues ampliarlo y diluirlo con retórica innecesaria y repetitiva habría disminuido su concreción e impacto. Creo que se ajustaba a la esencia y a la austeridad que debía tener. Consulté con el canciller Ayala sobre el resultado alcanzado después de las conversaciones mantenidas con el embajador Valdez y recibí su aprobación. El delegado peruano también consultó con su Ministro de Relaciones Exteriores quien, así mismo, dio su aceptación. El Acta Presidencial de Brasilia estaba lista para ser suscrita.

En el Hotel Nacional de Brasilia, en salas habilitadas para el efecto, todo el 25 de octubre, las dos delegaciones reprodujeron, cotejaron, verificaron los textos de los convenios, notas reversales, reglamentos, acuerdos, anexos y actas que debían suscribirse al día siguiente. Cientos de páginas fueron revisadas, ordenadas y encuadernadas en varios ejemplares. Como se conoce, cada país tiene su propio formato de papel, carátula y cinta para convenios internacionales, por lo que la tarea era compleja y, sobre todo, laboriosa. Fue un trabajo agotador y que exigió el apoyo efectivo adicional del personal de las embajadas del Ecuador y el Perú en Brasilia y del coordinador de los garantes, Brasil, para tener toda la documentación a punto para la ceremonia del día siguiente.

Aun antes de la suscripción formal de los acuerdos, en horas de la noche, cuando todavía trabajábamos febrilmente en la preparación de los textos que debían firmarse al siguiente día, ya los presidentes del Ecuador y el Perú recogían los primeros frutos de su valiente decisión. En el Hotel Naoum Plaza de Brasilia, en un acto al que asistieron los dos mandatarios ni bien llegados a la capital brasileña, el presidente ejecutivo del BID Enrique Iglesias anunció la concesión de 500 millones de dólares en préstamos, como contribución al Fondo Binacional para el desarrollo de proyectos de desarrollo fronterizo, de conformidad con el Acuerdo Amplio de Integración previsto como parte integrante de la fórmula global de paz.

Durante la ceremonia de anuncio del crédito, Enrique Iglesias afirmó categórico que “la solución alcanzada por Ecuador y Perú es inmensamente creativa” al vincular la aceptación política mutua de la fórmula con el desarrollo de la zona. Y añadió, para justificar el compromiso del BID con el proceso a través de esta primera contribución, que “la paz sin desarrollo no es legítima, debe traer progreso para los pueblos”. El Ecuador y el Perú no debieron esperar a que sus gobernantes suscribieran formalmente los documentos que consagraban la paz para que, la víspera, tuvieran una primera buena y alentadora noticia. El gesto contribuiría, sin duda, a estimular y sensibilizar aún más y positivamente a las opiniones públicas de los dos países.

El gran salón de recepciones del moderno Palacio de Itamaraty estaba abarrotado de gente. A las quinientas personas que formaban parte de las delegaciones del Ecuador y el Perú y que habían viajado especialmente invitadas por sus jefes de Estado, se añadían las misiones que acompañaban a los otros mandatarios asistentes, entre ellos por supuesto los de los países garantes, invitados especiales, cuerpo diplomático y numerosos periodistas. El espacio, a pesar de su amplitud, resultó insuficiente. Había más de setecientas personas. Muchas se quedaron de pie y otras en un salón contiguo con circuito cerrado de TV.

El escenario para el histórico acontecimiento de la firma se encontraba impecablemente montado por el Protocolo de la Cancillería brasileña. Al fondo, en la parte central de la sala, delante de un monumental e impresionante mural modernista pleno

de colorido del brasileño Cândido Portinari, estaban sobre un estrado los lugares previstos para los presidentes: en el centro Fernando Henrique Cardoso, a su derecha Mahuad, a su izquierda Fujimori, a sus lados Eduardo Frei, Carlos Saúl Menem y Thomas F. McLarty III, representante personal del presidente Clinton,⁶⁸ alternativamente. Frente a ellos, un escalón más bajo se había dispuesto una mesa de caoba tallada con un gran tintero de plata. A la derecha de este bloque central se ubicaban otros testigos de excepción: el rey Juan Carlos de España cuyo abuelo Alfonso XIII actuó como árbitro de la controversia a comienzos del siglo XX, el presidente Hugo Bánzer de Bolivia, el presidente Andrés Pastrana de Colombia, el representante del Vaticano cardenal Darío Castrillón Hoyos —de nacionalidad colombiana—, el secretario general de la OEA César Gaviria y el presidente del BID Enrique Iglesias. A la izquierda de los protagonistas, en otra tarima lateral, el vicescanciller del Perú Jorge Valdez, el autor de estas páginas, y los altos funcionarios de los países garantes los embajadores Cannabrava de Brasil, Chiaradia de Argentina, Martabit de Chile y Einaudi de Estados Unidos.

Resultó significativa y muy apreciada la asistencia al acto del Rey de España. Su presencia representaba un símbolo histórico importante. Se trataba en definitiva de la solución pacífica y negociada de una controversia territorial heredada de la época colonial, en la que los territorios de lo que más adelante serían el Ecuador y el Perú, dentro de realidades político-administrativas diferentes, estaban subordinados a la Corona española. La participación del Rey, valorada también por el poco tiempo de que se dispuso para fijar la fecha de la firma de los acuerdos, reflejaba también el interés con que España había seguido el proceso de negociaciones y un aliento para la futura convivencia pacífica de los dos pueblos así como su desarrollo.

Dada la histórica amistad que había unido Bolivia con el Perú y con el Ecuador, tampoco sorprendió la asistencia del presidente Bánzer a los actos de Brasilia. Con su presencia, además, el Mandatario boliviano quiso resaltar cómo si era posible encontrar una salida negociada a un conflicto fronterizo cuando se tiene voluntad política, apoyo internacional y coraje. Tenía en mente, por supuesto, su propia aspiración de encontrar una solución a la controversia territorial con Chile para terminar con la mediterraneidad de su país y obtener una salida al Pacífico. El proceso ecuatoriano-peruano

⁶⁸ Contrasta la elevada representación en la ceremonia de los demás países garantes con la tan disminuida presencia del gobierno de Estados Unidos. El presidente Clinton no se molestó en asistir aunque sea por unas horas, a pesar de que se suponía se trataba de un asunto que supuestamente interesaba a la política exterior de su país. No delegó la representación ni al vicepresidente Al Gore ni a la secretaria de Estado Madeleine Albright, sino a un amigo personal que, en su momento, había desempeñado funciones de asesor presidencial, pero que a la fecha de la firma de los acuerdos ya había dejado de serlo. Una demostración adicional de la poca importancia que la diplomacia estadounidense otorgaba en los hechos a la controversia ecuatoriano-peruana comparativamente con otros conflictos internacionales que se vivían a la época.

podía constituir un ejemplo de lo que en el ámbito regional podía hacerse para alcanzar sus propias metas. Por lo demás, puedo dar testimonio de que Bolivia había seguido con interés todo el proceso, considerado *sui géneris*, con el ánimo no sólo de secundarlo sino de informarse de los avances y de las dificultades que se presentaban en el camino, con el propósito de hacer de él un referente quizá válido para su controversia.⁶⁹

El presidente Pastrana de Colombia no quiso sino demostrar, una vez más, con su presencia en la ceremonia, la amistad que unía a su país con el Ecuador y el Perú, países que estaban por firmar la paz después de una negociación que su gobierno y que él personalmente habían seguido con visible interés. Colombia, sin duda, se beneficiaba con la adopción del acuerdo pues se trataba de dos países, aparte de limítrofes ambos, con los cuales mantenía una conflictiva frontera a causa de los movimientos de las fuerzas irregulares muy activas en esas zonas. En especial, con el Ecuador las FARC empezaban a ser motivo de seria preocupación y no dudo que por su mente habrá pasado la idea de que las fuerzas ecuatorianas podrán, superado el mismo con el Perú, mirar con mayor atención lo que ocurría en su frontera norte. Superado el conflicto, las Fuerzas Armadas peruanas también tendrían mayor capacidad operativa para hacer frente, aunque más distante, a la problemática situación imperante en su frontera con Colombia.

2. Ceremonia de suscripción de los Acuerdos de Paz: intervenciones de los presidentes Mahuad, Fujimori y Cardoso

La mañana en la meseta brasiliense era fresca y seca ese 26 de octubre de 1998. El cielo despejado y la luz del sol hacían que los especiales preparativos desplegados para la celebración de la ceremonia de suscripción de los Acuerdos de Paz, en el Palacio de Itamaraty, fueran más visibles tanto en los exteriores como en los salones del edificio. Una larga alfombra roja se había extendido desde la avenida de la Explanada hasta la puerta principal del vestíbulo del moderno palacio que abriga al Ministerio de Relaciones Exteriores. Guardias de Caballería, con su uniforme de parada blanco con ribetes rojos, montaban guardia a lo largo del trayecto que conducía por las escaleras, desde su amplio recibidor hasta el tercer piso donde se encontraba la principal sala de actos de Itamaraty, el Salón Brasilia. Media hora antes de iniciarse el acto la sala estaba ya repleta de asistentes y el calor agobiaba. Más de cien personas debieron observar de pie y

⁶⁹ El Embajador de Bolivia en Quito mantuvo varias conversaciones conmigo a lo largo del proceso para conocer su avance y los procedimientos que iban adoptándose. Me expresó el interés con que su gobierno seguía las negociaciones para la eventualidad de que pudieran replicarse en el caso de la controversia sobre la mediterraneidad boliviana.

muchos más, en especial periodistas, se ubicaron en un salón adjunto para ver lo que acontecía a través de una pantalla de TV acondicionada para el efecto.

La ceremonia dio inicio unos minutos después de las once de la mañana, con el ingreso al salón de los jefes de Estado o sus representantes —como era el caso del Papa y del Presidente de Estados Unidos— en medio del aplauso de los asistentes. Para ese momento las demás autoridades ocupaban ya sus respectivas ubicaciones. La emoción no sólo se sentía sino que hasta palpaba en el ambiente. Todos los presentes teníamos sentimientos encontrados de ilusión, de esperanza, aunque también, justo es reconocerlo, de frustración y desencanto. Pero sobre todo primaba un sentimiento de unión en la voluntad de pasar la página de los desencuentros del pasado, muchas veces dolorosos, y afrontar el futuro compartido de paz con la mirada puesta en las posibilidades de desarrollo para los dos pueblos.

En primer lugar, fueron llamados los cancilleres, en su calidad de plenipotenciarios del Ecuador y el Perú, ante la mesa de caoba para suscribir los tratados de Comercio y Navegación, de Integración Fronteriza, de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad y el relativo al canal de Zarumilla. Alternativamente, primero Ayala Lasso y luego de Trazegnies, estamparon sus firmas en los dos ejemplares igualmente auténticos de los citados instrumentos y procedieron a intercambiarlos bajo una sonora ovación. Todos estos documentos formaban parte de un todo que era la fórmula global de paz, pero obviamente debían firmarse por separado.

De inmediato se procedió a dar lectura al Acta de Brasilia, sobre cuyo contenido y redacción he comentado párrafos atrás, dentro de un atento silencio. Nuevamente los cancilleres del Ecuador y el Perú fueron invitados a refrendar el documento antes de que los presidentes de las repúblicas del Ecuador y el Perú la suscribieran formalmente en calidad de jefes de sus respectivos estados. Con ella se sellaba la solución a la más que centenaria controversia entre los dos países y se acordaba voluntariamente vivir en paz. A continuación, y como testigos de honor, firmaron los presidentes de Argentina, Brasil y Chile y el representante del Presidente de Estados Unidos. El desfile de tan altas autoridades a la mesa donde reposaban los ejemplares del Acta de Brasilia para suscribirla tomó varios minutos. Minutos de silencio solo interrumpido por aplausos luego de cada firma. Minutos que, a su vez, venían a reemplazar décadas de conflictos, recelos y desencuentros entre pueblos por fin fraternos. Minutos que esos pueblos, a través de sus representantes presentes en la ceremonia y a través de la televisión y la radio en sus respectivos países, presenciaban con emoción contenida y con sentimientos encontrados. En fin, minutos de historia.

El representante especial del Papa, el cardenal Darío Castrillón Hoyos, leyó un mensaje de Su Santidad bendiciendo la paz alcanzada por estos dos países de honda raigambre católica y exhortando a sus pueblos y a sus autoridades a practicarla y cultivarla. En

su alocución expresó su alegría por el acuerdo, su felicitación a los presidentes Mahuad y Fujimori, su agradecimiento a los países garantes y su reconocimiento a la “pedagogía de la paz” promovida por las comunidades católicas de las dos naciones. El mensaje papal venía a llenar la aspiración de ambos países, pero particularmente del Ecuador, de que la fórmula adoptada cuente con el auspicio y la bendición del Santo Padre. Deseable habría sido, sin duda, un mayor involucramiento del Vaticano en todo el proceso, pero no pudo darse por las razones que he señalado en páginas precedentes. No obstante, resultaba significativa esta exhortación.

A continuación, en el programa de la ceremonia estaban previstas las intervenciones de los presidentes del Ecuador, el Perú y Brasil, en ese orden. Correspondía ahora el protagonismo a los jefes de Estado de las partes y al coordinador de los garantes.

Cuando Mahuad se acercó al atril para pronunciar su discurso había transcurrido, sin que pareciera, ya casi una hora desde que dio comienzo la ceremonia. Aludió para empezar, nuevamente, tal como lo hizo al asumir su mandato, al Eclesiastés, a las armonías de la cultura aymara, para resaltar el valor de la paz, y a la importancia del momento que estábamos viviendo. Buen expositor y hábil en el manejo de audiencias, el Presidente ecuatoriano se apropió del escenario e hizo una inteligente intervención. Recordó a su abuelo materno Augusto Witt, ex combatiente de la guerra del 41, fallecido año y medio atrás a la edad de 98 años, y a su condición de lojano, y por tanto proveniente de una provincia fronteriza con el Perú, para poner de relieve su directa vinculación familiar y personal con el conflicto y con su voluntad de llegar a la paz. En gesto que emocionó a todos los asistentes, inclusive a los que conocíamos con antelación el detalle, invitó a su homólogo peruano a que lo acompañe en la tribuna para entregarle, según sus palabras, “una vieja cantimplora usada por soldados ecuatorianos en el conflicto del 41 en la que llevaban agua para poder sobrevivir en la selva a fin de que la conserve y la guarde como símbolo de que la paz entre Ecuador y Perú es permanente”. No pocas lágrimas corrían por las mejillas de muchos de los asistentes junto con aplausos y pañuelos blancos cuando, tras este emotivo y sorpresivo gesto, los dos presidentes se confundieron en un abrazo. Mahuad agradeció y exaltó la labor de los garantes y en particular de sus presidentes durante el proceso, recordando algunos momentos de extrema tensión vividos; agradeció al propio Fujimori como mandatario y como amigo, “a quien he cobrado afecto y cariño”, afirmó. Reconoció que los documentos suscritos eran una creación colectiva en la que han participado los pueblos, la prensa, la sociedad civil. No citó, inexplicablemente, en su discurso a las Fuerzas Armadas ni a la diplomacia ecuatorianas.

Tras evocar a los libertadores O’Higgins, San Martín y Bolívar, a Sucre y Lamar, afirmando que “saludarían este acontecimiento”, Mahuad hizo una invocación a su homólogo peruano: “hoy ganamos la paz, le invito a que desde el día de hoy, de manera

completa, total, definitiva y permanente, ejerzamos la paz”.⁷⁰ Una cerrada ovación siguió al culminar su intervención.

Con su estilo pausado, plano y poco expresivo intervino a continuación el presidente Fujimori. No se apartó del texto escrito, que leyó lentamente, salvo para agradecer por la cantimplora y “rendir homenaje profundo, sincero, a ese combatiente del año 41, en la persona de su hija, la señora Rosita, madre del presidente Jamil Mahuad, aquí presente”. El suyo fue un discurso menos emotivo que el del Mandatario ecuatoriano pero no hay duda de que fue sólido, bien estructurado y sentido. Aludió al histórico pasado por los dos países para superar una controversia que “había encendido, durante cincuenta y seis años hogueras de guerra o de demagogia” y así “atravesar el umbral que separa un pasado de incertidumbre a un futuro previsible”. Y añadió: “A partir de este momento somos realmente arquitectos de nuestro propio futuro, de nuestro propio destino”.

Fujimori recordó su visita a Quito, tres años atrás, cuando fue recibido con entusiasmo por los ecuatorianos que en la Plaza de San Francisco se congregaron para aclamarlo y proclamar su deseo de vivir en paz. Agradeció con respeto y admiración al presidente Mahuad, destacó su “coraje y calidad de estadista” y subrayó el papel de los garantes y de sus presidentes. El Mandatario peruano evocó los beneficios que para el desarrollo de ambos pueblos traería la paz. Textualmente dijo: “Hoy hemos recobrado el derecho de vivir en paz y a obtener de la paz beneficios que le son sustanciales”. Y citó específicamente al Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y al apoyo financiero comprometido la víspera por el BID, allí “se verá claramente cuánto se ganará con la paz verdadera y cuanto se perdió con esa otra que no lo era”. También recordó las dificultades por las que atravesó el proceso de negociación y la tensión militar vivida en agosto, cuando tropas ecuatorianas y peruanas se encontraban frente a frente “con los dedos en los gatillos”, y puso de relieve la voluntad de ambos gobernantes de superar esos obstáculos y adversidades para alcanzar la paz por encima del cálculo político.

Cuenta Jamil Mahuad, en una entrevista ofrecida meses más tarde, que el presidente Cardoso se emocionó tanto con las palabras de los presidentes del Ecuador y el Perú que tras haber sido pronunciadas le dijo al oído: “Deberíamos terminar el acto este rato. ¿Qué puedo decir yo después de esto?”

El siguiente orador fue precisamente el Presidente de Brasil como anfitrión y coordinador de los países garantes. Fue un discurso corto, de mucha altura, coherente, lleno de ideas y propuestas profundas. Cardoso quiso, y lo logró, plantear reflexiones de fondo. Entre otras cosas afirmó: “De la opción por la paz se pasa a un nivel más elevado en las

⁷⁰ Un interesante relato inclusive anecdótico sobre la elaboración del discurso de Mahuad puede revisarse en la entrevista concedida a Pablo Cuví, en *Al filo de la paz*, op. cit., pág. 186 y 187.

relaciones humanas. La tolerancia y el respeto recíproco de los derechos de cada uno hacen que las fronteras dejen de constituir una amenaza para afirmarse como áreas de cooperación fecunda. Sin la paz no hay progreso o desarrollo posible. La paz y la justicia son los mayores imperativos éticos, condiciones para que el hombre se realice plenamente”. También hizo mención a la labor de los garantes y en especial a la influencia de su país que “queremos se afirme a través de nuestros éxitos en la promoción de los derechos humanos y de la democracia, de la justicia social y del crecimiento económico. Estas serán las armas con que combatiremos juntos para conquistar el lugar que merece la América del Sur en el escenario mundial”. Alabó la vocación pacífica de los pueblos del Ecuador y del Perú, el liderazgo de sus mandatarios y “la dedicación tenaz de los negociadores de ambos lados que hizo posible la conclusión de los textos ahora suscritos”. Y agradeció la presencia de los reyes de España y demás presidentes y altos representantes por “compartir este momento histórico de reconciliación de los pueblos ecuatoriano y peruano”.

Pasadas la 13:00 horas de ese histórico 26 de octubre de 1998, se cerró el acto de suscripción de los Acuerdos de Paz entre el Ecuador y el Perú. Entre aplausos, lágrimas, abrazos, pañuelos blancos y una profusión de encontrados sentimientos y emociones de parte de centenares de ecuatorianos, peruanos y de otras nacionalidades allí presentes se terminó la ceremonia. Políticos, diplomáticos, militares, periodistas, empresarios, no podían ni querían esconder su emocionada satisfacción por lo que acababan de ser testigos.

En una amplia terraza, al mismo nivel y contigua a la sala donde se celebró la ceremonia, el presidente Cardoso ofreció una recepción a los mandatarios presentes y a sus comitivas, en la que se confundía la música ecuatoriana con la peruana y en la que primaba un ambiente de amistad y confraternidad muy poco usual en actos protocolarios donde se mezclaban autoridades y personalidades de todos los sectores sociales de ambos países, comentando el momento histórico que acababan de compartir y, en muchos casos, planteándose planes y proyectos conjuntos para el futuro.

Como con acierto titularía en primera página el diario *El Comercio* de Quito, esa fecha “Ecuador y Perú cerraron el pasado” después de lo acontecido en la capital brasileña.

3. Retorno a Quito y simbólica navegación en el Amazonas

Mientras los demás jefes de Estado retornaban a sus países en la tarde y noche del mismo 26 de octubre, Mahuad dispuso pernoctar en Brasilia para viajar a Quito el día siguiente por la mañana. Aparte de recuperar fuerzas luego de horas tan intensas, uno de los motivos era disponer de tiempo suficiente para hacer escala alrededor del mediodía en Manaus, en el camino de vuelta al Ecuador, y surcar simbólicamente por el río

Amazonas en una nave que enarbolara la bandera ecuatoriana. Quería demostrar así a la opinión pública ecuatoriana el derecho adquirido por nuestro país a navegar en el gran río después de suscritos los acuerdos.

Con este propósito debieron hacerse arreglos logísticos previos, a través del Cónsul a. h. del Ecuador en Manaus, para disponer de dos embarcaciones privadas, con matrícula brasileña, en las que pudieran caber los cerca de trescientos miembros de la comitiva ecuatoriana en este recorrido desde un embarcadero en Manaus por el río Negro hasta su confluencia con el Amazonas y por éste durante un par de horas. Todo ello en medio de un calor abrasador. En el primer yate, el Amazonía, se embarcaron las más altas autoridades de la comitiva encabezadas por el presidente Mahuad y la prensa oficial; en el segundo, el Carlota, nos embarcamos los demás miembros de la comitiva e invitados. El Mandatario ecuatoriano y los demás presentes en esa embarcación, espontáneamente, entonaron el Himno Nacional cuando se izaba la bandera ecuatoriana en ese yate.

Debo decir con honestidad que este acto no fue sino un ejercicio innecesario e inútil de promoción de la imagen del presidente Mahuad y de su gobierno que pretendía impresionar a la opinión pública ecuatoriana. Fue vano e inoportuno. ¿Por qué digo esto? Por las siguientes razones:

- No era la primera ocasión que un Presidente ecuatoriano navegaba por el río Amazonas. Los presidentes Hurtado, Febres Cordero y Borja lo habían hecho ya en ocasiones anteriores en el ejercicio de sus funciones aunque, bien es cierto, en circunstancias diferentes.
- Las embarcaciones no eran ecuatorianas por el simple hecho de que en una de ellas se izara la bandera del Ecuador; éste era solo un gesto simbólico para promover una imagen, pues tales naves llevaban matrícula brasileña, bandera de ese país y eran privadas para uso turístico.
- El Tratado de Comercio y Navegación, que consagraba este derecho de libre navegación para el Ecuador, sólo había sido suscrito, pero aún no había sido ratificado por el Congreso ni terminada la colocación de hitos, por lo cual el instrumento que permitía la navegación no estaba aún en vigencia.
- El gesto buscó la simple promoción de una imagen: Mahuad navegando por el Amazonas. Quería tener un efecto comunicacional —como llamaban reiteradamente los asesores cercanos al Presidente a muchos de sus actos— positivo ante la opinión pública para explotarlo políticamente de cara al futuro, pero sin sustento legal.

En todo caso, considero que fue un acto forzado y, sobre todo, basado en las premisas falsas. Frente a lo que Mahuad acababa de firmar en el Palacio de Itamaraty, de dimensiones históricas, la paz con el Perú, esta falsa ceremonia carecía de verdadero significado y parecía como algo postizo, que no impresionaba a nadie que tuviera conocimiento de la materia.

Como es usual en “las caravanas de la victoria”, no faltaron los emocionados y obsecuentes acólitos del poder que se encaramaron junto con las autoridades en el yate del Presidente y ensalzaron este inútil como insustancial gesto que terminó pasadas las 16:00 horas cuando nos dirigimos de vuelta, agotados, al aeropuerto de Manaos para retomar los aviones que nos conducirían de regreso a Quito y Guayaquil. Muchos de estos personajes no sabían siquiera por qué estaban allí cuando otros, que sí habían aportado conocimientos, sacrificado recursos y beneficios personales y hasta jugado su prestigio personal en tan complejo como sensible proceso, ni siquiera habían podido viajar a Brasilia. Lecciones crudas sobre el valor del sacrificio, de la recompensa, de la entrega, de la sumisión, del esbirrismo y de la satisfacción del deber cumplido. Todas entremezcladas en escenarios vacuos y superfluos. ¡La naturaleza humana en suma, tal cual es!

Siempre estimé, durante la negociación —y lo he destacado en varios capítulos de este relato—, el determinante el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas ecuatorianas con la victoria del Alto Cenepa, no sólo para desencadenar y promover la negociación, sino para fortalecer la unidad nacional y respaldar el proceso de normalización de las relaciones con el Perú a través del sometimiento al poder civil legítimamente constituido, como manda la Constitución, y de su aporte institucional y profesional al fortalecimiento del Estado, a pesar de la convulsionada etapa histórica que vivió el Ecuador en este período. Comentaré un hecho producido bajo esa consideración y que puede ser de interés para el lector.

Antes de viajar a Brasilia, en el Palacio presidencial, sugerí al Presidente de la República, en un aparte de una de las tantas reuniones en las que tuve oportunidad de participar, que a su regreso a Quito, inmediatamente después de bajar del avión, se encaminara al monumento levantado a la memoria de los héroes del Cenepa en Quito para rendir un homenaje a quienes con su vida hicieron posible la paz y destacar así el rol de las Fuerzas Armadas en este episodio y ofrecerles su respaldo hacia el futuro. El Presidente acogió con beneplácito mi sugerencia y dio las instrucciones del caso al Ministerio de Defensa para preparar la ceremonia. Como la famosa navegación en el río Amazonas se extendió más de lo previsto, Mahuad y su comitiva llegamos a Quito pasadas las 20:00 horas, cuatro horas más tarde de lo originalmente programado, el acto debió suspenderse. La ceremonia se realizaría días más tarde, pero sin el efecto simbólico de celebrarla en cuanto pisara suelo ecuatoriano después de firmar el Acta de Brasilia. Las Fuerzas Armadas seguían, con esta manifestación que aunque simbólica tenía mucho significado institucional, cultivando un larvado malestar frente al tratamiento que Mahuad les otorgaba y que no se refería precisamente al resultado de la negociación, que la respaldaban y así se habían pronunciado institucionalmente, sino a las relaciones de política interna que se reflejarían en forma dramática meses después.

CAPÍTULO 4

LA VIGENCIA DEL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO DE PAZ

1. Implementación de los Acuerdos: demarcación y colocación del último hito

Después de firmados y ratificados conforme las respectivas legislaciones internas los acuerdos de paz de Brasilia, se celebró en Lima el 7 de abril de 1999 la ceremonia de canje de los instrumentos de ratificación entre el vicepresidente del Ecuador Gustavo Noboa y el primer vicepresidente del Perú Ricardo Márquez, con lo cual se terminaron las formalidades legales de los acuerdos que eran parte de la fórmula global de paz.

Por lo demás, inclusive antes del canje de las ratificaciones, las partes, con la activa ayuda de los países garantes, emprendieron en los trabajos de implementación de las diversas tareas acordadas en los ámbitos de los distintos convenios para que la fórmula global, tal como se había convenido, entrara en vigor a la brevedad posible, conforme lo señalaba el Acta Presidencial de Brasilia.⁷¹

Según lo establecido en los acuerdos del 26 de octubre de 1998, la globalidad de lo convenido entre el Ecuador y el Perú entraría en vigor una vez colocado el último hito en la frontera terrestre común. La diplomacia y las Fuerzas Armadas de ambos países debían continuar trabajando, discretamente y con dedicación, para hacer finalmente realidad la paz a través de la demarcación definitiva, de conformidad con el pronunciamiento de los presidentes de los países garantes.

Para hacer efectiva esta disposición, las autoridades correspondientes designaron a los miembros de la Comisión Ecuatoriano-Peruana para la fijación de la frontera entre los dos países. La delegación del Ecuador estaba encabezada por el embajador Alejandro Suárez Pasquel, y conformada por el general Norton Narváez, el ministro del Servicio Exterior Rafael Paredes, el coronel Robert Tandazo, el mayor (r) Mario Morán, el mayor ingeniero Orlando Baquero, el mayor Bolívar Gallardo, el teniente de navío Humberto Gómez y la tercer secretario del Servicio Exterior Silvia Espíndola. Colaboraron también por la Cancillería ecuatoriana de manera activa y eficiente Silvia Bermeo, Ruth María Dueñas, Lucía Guerra, Miriam Jácome, Paulina Mejía, Elsa María Vallejo. En

⁷¹ El Presidente de la República del Ecuador mediante Decreto 401, de 9 de diciembre de 1998, ratificó, conforme la Constitución, el Tratado de Comercio y Navegación, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, y sus anexos, que incluyen el Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio entre Ecuador y Perú. Por su lado, el Presidente del Perú hizo lo propio, ratificar todos los acuerdos suscritos en Brasilia, mediante decretos supremos fechados el 11 de diciembre de 1998.

materia cartográfica y de archivo fue muy útil la labor del coronel (r) Jorge García Negrete, del mayor (r) Mario Morán, de Marcelo Morillo, Maritza Aráuz y Jenny Donoso.

Por su parte, la delegación peruana estaba presidida por el embajador Nicolás Roncagliolo, e integrada por el embajador Raúl Patiño, los generales de brigada Jesús Reyes y Raúl O'Connor, el ministro del Servicio Diplomático Luis Sandoval, entre otros funcionarios diplomáticos y técnicos.

La comisión binacional se reunió por primera ocasión los días 11 y 12 de diciembre de 1998 en la ciudad de Tumbes, Perú, y entre otros asuntos resolvió los criterios generales que se aplicarían en los siguientes temas:

1. El desminado vinculado a la demarcación;
2. La participación de observadores de la MOMEPE para verificar el desminado;
3. La reglamentación de los procedimientos para la fijación de la frontera terrestre común y el formato de las actas de inauguración, aprobación y reposición de hitos;
4. La fijación de normas técnicas del sistema espacial GPS para su aplicación en la colocación de los hitos en la frontera común; y
5. Para graficar adecuadamente la línea de frontera, solicitar que los países garantes faciliten cartas geográficas a escala adecuada de los sectores que debían demarcarse.

Por lo demás, la comisión binacional resolvió que las localidades ecuatorianas de Gualaquiza, Los Encuentros y Santiago serían las bases operacionales de la comisión en el sector sur, esto es en la zona fronteriza de la cordillera del Cóndor en la cual debía realizarse el grueso de los trabajos. En cambio, la localidad peruana de Güepí sería la base de operaciones para los trabajos de la comisión binacional en el sector Lagartococha-Güepí, cerca de la frontera con Colombia.

Los delegados convinieron también iniciar los trabajos de desminado vinculado a la demarcación, esto es, el retiro de las minas antipersonal en las zonas donde conforme a las coordenadas debían colocarse los hitos, a partir del 28 de diciembre de ese mismo año, así como las tareas para la propia fijación de la frontera terrestre común a partir de la segunda semana de enero de 1999. La intención era avanzar lo más rápido posible.

Por último, la comisión binacional acordó celebrar una nueva reunión, esta vez en territorio ecuatoriano, en la ciudad de Machala, los días 18 y 19 de diciembre, para continuar con la elaboración del plan y cronograma de trabajos y evaluar lo que ya se hubiera podido avanzar desde el primer encuentro.

La segunda reunión de la comisión se celebró, como estaba previsto, en la capital de la provincia de El Oro y fijó el plan y cronograma de actividades para la demarcación de la frontera, la composición de las brigadas mixtas encargadas de los diferentes sectores de frontera, la distribución de las zonas de desminado a cargo de cada país, la

definición de los criterios técnicos para el efecto y la elaboración de instrucciones para las brigadas mixtas que se ocuparían de la demarcación en el sector de Lagartococha.

La Comisión Ecuatoriano-Peruana para la fijación de la frontera terrestre común tuvo posteriormente dos nuevas reuniones para verificar el avance de los trabajos de las brigadas mixtas que habían sido creadas para trabajar en el terreno, en las localidades de Güepí el 17 de enero de 1999 y en Gualaquiza el 23 de febrero del mismo año.

Con relación a la aprobación de los hitos del sector Lagartococha-Güepí, que debía efectuarse de conformidad con el pronunciamiento vinculante de los garantes, previa verificación de su posicionamiento geográfico coincidente con la erección realizada entre 1945 y 1946, los presidentes de la comisión binacional suscribieron el acta correspondiente en una particular ceremonia realizada en el hito Nacientes, en presencia de los presidentes Mahuad y Fujimori quienes protocolizaron el acta y develaron una placa conmemoratoria. Con su presencia, los mandatarios quisieron hacer hincapié en la importancia que atribuían a la demarcación, y en la voluntad que tenían de que ésta terminara a la brevedad posible. Era también un respaldo explícito a quienes esforzadamente venían cumpliendo esta tarea.⁷²

Lo que en apariencia parecía una labor sin mayores dificultades, en la realidad no lo fue. Hay que reconocer que aún subsistían recelos y desconfianzas de ambos lados. Hubo momentos de tensión, que no se hicieron públicos, por asuntos que parecían menores pero que no lo eran dentro de una concepción nueva y desconocida de la relación bilateral, sobre todo en el ámbito militar. Debieron intervenir en un par de ocasiones las más altas autoridades de ambos estados para superar esas diferencias pero, al final, la cordura y la voluntad de concretar los acuerdos de paz ya suscritos prevalecieron.

Después de duros, riesgosos y complejos trabajos realizados por parte de los técnicos y diplomáticos de ambas partes, y en algunos casos con el apoyo de la MOMEPE, la tarea fue debidamente cumplida por la Comisión Ecuatoriano-Peruana. La colocación de los veintiséis hitos en el sector de la quebrada de San Francisco y la confluencia del Yaupi con el Santiago, incluyendo el segmento de esta última con el punto Cusumaza-Bumbuiza, se inició el 28 de febrero y culminó el 12 de mayo en Coangos.

⁷² El acceso al lugar de la ceremonia fue complicado. Llegamos en helicóptero militar y debimos caminar por la selva hasta el lugar donde estaba el hito donde nos esperaban Fujimori y sus acompañantes. La ceremonia fue corta pero emotiva. A continuación, en un improvisado campamento, los presidentes, junto con sus comitivas y los miembros de la Comisión Demarcadora, almorzamos frugalmente, como no podía ser de otra manera en un lugar tan inhóspito. Recordando que la conversación versó principalmente sobre varios temas relacionados con los procesos de negociación y de demarcación. Pero también se tocó el tema de la situación de violencia imperante en Colombia, dada la cercanía del hito donde no encontrábamos con la frontera colombiana. El Presidente peruano comentó sobre la política implementada por Pastrana a la época, de negociar con las FARC y de abrir una zona de despeje, como equivocada y que él nunca la habría emprendido. Él, sostuvo, habría utilizado mano dura, represión y firmeza, recordando lo hecho con el MRTA y con Sendero Luminoso.

Ello permitió que el 13 de mayo de ese año se cruzaran las correspondientes notas reversales entre los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países por medio de las cuales se daba cuenta de la conclusión del proceso de fijación de la frontera terrestre común, permitiendo así que entraran en vigencia los acuerdos que formaban parte de la fórmula global y definitiva de paz entre el Ecuador y el Perú. En tales notas quedaron reflejados los compromisos de las partes, en especial del Perú, en algunas materias como la construcción de la vía carrozable desde Tiwintza hasta la frontera con el Ecuador, la ubicación de los Centros de Comercio y Navegación en Saramiriza y Pijual después de que se habían realizado los estudios técnicos para su más apropiada localización, y la implementación del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza.

A fin de poner de relieve la culminación de los trabajos demarcatorios y, por consiguiente, como queda dicho, la entrada en vigencia de los Acuerdos de Paz, se celebró en la confluencia de los ríos Yaupi-Santiago, sobre la línea misma de frontera entre los dos países, en el hito 21, y a continuación en el puesto militar peruano de Cahuide, una ceremonia especial para suscribir el acta de clausura de los trabajos demarcatorios en la frontera ecuatoriano-peruano. Al acto asistieron los presidentes Mahuad y Fujimori, los cancilleres Ayala y de Trazegnies, los embajadores de los países garantes acreditados en Quito y en Lima, altos oficiales militares del Ecuador y el Perú, representantes de la MOMEF, parlamentarios, altos funcionarios diplomáticos y otras autoridades. El acto, profundamente emotivo, formalizó la entrada en vigor de la Fórmula Global de Paz que fuera suscrita en Brasilia, algo más de seis meses atrás. Aparte de las intervenciones de los presidentes, el acto central fue la suscripción del acta de culminación de trabajos demarcatorios por parte de los presidentes de la comisión embajadores Alejandro Suárez Pasquel por el Ecuador y Nicolás Roncagliolo por el Perú, y la entrega de las escrituras públicas que reconocían la propiedad del Ecuador sobre el kilómetro cuadrado en Tiwintza.

Es de la más estricta justicia destacar la labor sacrificada de los miembros de esta comisión para culminar en tan breve lapso el encargo que les fuera hecho. Las circunstancias particularmente peligrosas en que las brigadas mixtas llevaron a cabo su trabajo de fijación y erección de los hitos demarcatorios, considerando la accidentada topografía del terreno, la dificultad de acceso a tales lugares, la cambiante e inclemente climatología y la existencia de minas antipersonales, deben ser puestas de relieve para valorar su trabajo.

En el caso ecuatoriano debo poner de relieve el trabajo en particular del embajador Alejandro Suárez, profesional íntegro y dedicado, cuyo esfuerzo, con su par peruano y sus respectivos equipos, permitió que se cumpliera a tiempo la tarea de culminar la demarcación para beneficio y culminación del proceso de paz. Contó para ello con el respaldo de funcionarios del Servicio Exterior, en especial del ministro Rafael Paredes

quien se ocupó con eficiencia de todo lo relativo a la ubicación de los Centros de Comercio y Navegación junto con el capitán de navío Homero Arellano, de los terceros secretarios Silvia Espíndola, José Antonio Carranza, Mónica Sánchez, entre otros (la lista completa de funcionarios diplomáticos que participaron en la colocación de los hitos fue la siguiente: Gustavo Anda, José Antonio Carranza, Silvia Espíndola, Marcelo Hurtado, José Rosemberg, Mónica Sánchez, Bolívar Torres, Patricio Torres, Patricio Troya y Sebastián Zuquilanda), y de técnicos y militares altamente preparados.

CAPÍTULO 5

DIEZ AÑOS DESPUÉS: DE LA PAZ AL DESARROLLO

Transcurridos diez años de la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el balance es, sin lugar a discusión, positivo. El que el Ecuador y el Perú vivan en paz es invaluable. No ha sido sólo el cumplimiento de los compromisos resultantes de la negociación, sino la voluntad de la convivencia pacífica la que ha beneficiado a los dos países. Han desaparecido la desconfianza y los desencuentros tan frecuentes en el pasado. Han salido a la superficie las afinidades, el reconocimiento mutuo de culturas y valores y, cómo no, el progreso del nivel de vida de los pueblos de frontera se va sintiendo poco a poco.

Hay que reconocer, no obstante, que ha habido críticas —unas válidas y otras no— de algunos sectores en el Ecuador sobre el supuesto incumplimiento en la concesión de los 3 mil millones de dólares que se calculó como aporte de la comunidad internacional para proyectos de desarrollo que acompañarían a los Acuerdos de Paz. Al respecto, hay que tener claro que esa suma estaba destinada para los dos países y no sólo para el Ecuador —con lo cual le correspondían apenas mil quinientos— y por un período de diez años. Por lo demás, de ese monto sólo una parte era no reembolsable. Había créditos de organizaciones financieras internacionales, si bien en condiciones blandas, pero reembolsables al fin. Y aquí hay que reconocer, para el caso del Ecuador, una circunstancia capital y de gran incidencia: la inestabilidad política en estos diez años ha sido nefasta para la implementación de los distintos proyectos.

Desde que se firmaron los Acuerdos de Paz, en Ecuador ha habido cinco presidentes de la República —Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y, actualmente, Rafael Correa—, con los casi innumerables ministros y autoridades en las diferentes ramas vinculadas al cumplimiento de los acuerdos y responsables de la ejecución de los proyectos. Sin definiciones de largo alcance y sin continuidad en las políticas resulta prácticamente imposible esperar que proyectos ambiciosos y represados por tanto tiempo, y que además se han ido modificando según el gobierno de turno, puedan hacerse efectivos. Los ecuatorianos debemos reconocer esa realidad y la responsabilidad que tenemos a la hora de hacer exigencias acerca de estos incumplimientos.

Pero precisemos la situación de los avances y de la ejecución económico-financiera del Plan Binacional en lo correspondiente al Ecuador.⁷³ La captación de recursos asciende

⁷³ Información obtenida del Informe de Avance al 30 de abril de 2008 del Plan Binacional, Capítulo Ecuador.

a la fecha a cerca de \$ 438 millones de dólares. Más de 55%, esto es más de \$ 241 millones de dólares, se ha invertido en proyectos binacionales de infraestructura social y productiva; cerca de \$ 66 millones de dólares, alrededor de 15%, han ido a proyectos nacionales de infraestructura productiva; y casi 30%, que equivale a \$ 130 millones de dólares, ha sido invertido en proyectos nacionales de infraestructura social y ambiental. Cabe anotar que 54,10% corresponde a recursos nacionales y el resto a cooperación internacional no reembolsable.

Con relación a los proyectos binacionales, que incluyen los Ejes de Interconexión Vial, el canal de Zarumilla, la navegabilidad de los ríos Napo, Morona y la construcción de puertos fluviales, los compromisos derivados del Tratado de Comercio y Navegación, el proyecto Puyango-Tumbes, la Red Binacional de Salud, el Programa de Lucha contra la Pobreza en la zona fronteriza, el Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira y el Proyecto para el Manejo Ambiental Sostenible, los avances han sido desiguales, si los comparamos con los planteamientos iniciales.

En cuanto a la interconexión vial, que contempla la realización de obras de mejoramiento, rehabilitación y construcción de carreteras de los cinco ejes viales definidos en los Acuerdos de Brasilia, y que se extienden aproximadamente a 2.176 km, la construcción de puentes internacionales y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), daría la impresión de que se han priorizado unos en desmedro de otros.

El Eje N 1, Guayaquil-Piura, es quizás el que mayor avance ha tenido por su importancia dentro de las necesidades actuales de tráfico de personas y carga, por su pertenencia al Eje Andino de la Iniciativa de Infraestructura Sudamericana (IIRSA) y por desarrollarse en terreno plano. Se dispone de financiamiento no reembolsable de la Unión Europea por casi 54 millones de euros y la parte ecuatoriana aporta con cerca de \$ 43 millones. Es quizá el que mayor prioridad ha merecido en esta década. El Eje N 2, Arenillas-Sullana, se desarrolla mayormente en una región montañosa, lo que dificulta y encarece su construcción o mejoramiento, aunque constituye una alternativa para el transporte internacional de larga distancia, pues la distancia entre Arenillas y Sullana es menor que la que recorre el Eje N 1. Está prevista la reconstrucción de la carretera que une Arenillas con el puente internacional sobre el río Alamor, en una extensión de 168 km, con un aporte de \$ 3 millones, y la propia construcción del puente internacional de Lalamor a cargo del gobierno ecuatoriano, con una inversión de \$ 3 millones. Del lado peruano la carretera se encuentra en buenas condiciones. El Eje N 3, Loja-Sullana, se halla también en terreno fundamentalmente montañoso. En la parte correspondiente al Ecuador, esto es de Loja a Macará, la carretera está pavimentada pero será renovada a partir de 2008 con una inversión de \$ 35 millones. Para mejorar la operación del Eje se construirá un nuevo puente internacional en Macará bajo responsabilidad del

Ecuador, pero con el aporte no reembolsable del Japón de \$ 10 millones. Del lado peruano la carretera es pavimentada y está en buenas condiciones. El Eje N 4, Loja-Sarameriza, forma parte de los ejes Amazónico y Andino del IIRSA y se desarrolla en zona montañosa. El tramo Loja-La Balsa, en la frontera internacional, es transitable pero se encuentra en malas condiciones. El Ecuador ha invertido más de \$ 52 millones en ese sector, en especial entre Vilcabamba y la Balsa en reajustes y obras. De común acuerdo entre los gobiernos, será el Perú el que construya el CEBAF Zumba-La Balsa que, a su vez, será replicado en el Eje N 3 en Macará-La Tina esta vez a cargo del Ecuador. El Eje N 5, Puerto Bolívar-Sarameriza, es el que menos desarrollo ha tenido. El tramo comprendido entre Puerto Bolívar y Méndez, pasando por Cuenca, se halla pavimentado o en buenas condiciones, pero de Méndez a Yaupi, en la frontera con el Perú, la situación es penosa. En la parte peruana de este Eje que, pasando por Santa María de Nieva llega a Sarameriza, poco o nada se ha hecho. Es una zona poco poblada y su construcción tendría fuerte impacto ambiental. El gobierno del Perú no le ha otorgado prioridad. Sin perjuicio de lo anterior, el Ecuador ha asignado \$ 38,5 millones para mejorar la carretera en la zona amazónica de su territorio para mejorar la conexión interna.

Los trabajos relacionados con el canal de Zarumilla, que como se recordará fue uno de los *impases* planteados por el Ecuador, han avanzado considerablemente, pero sin la agilidad que hubiera sido deseable a causa de los desastres naturales derivados del fenómeno de El Niño que han provocado inundaciones y derrumbes en la región. Tal como se acordó en Brasilia, el costo de la mayor parte de las reparaciones y construcciones vinculadas al canal corresponde al Perú. Así, este país debe construir la bocatoma de La Palma, reparar el canal internacional y levantar las defensas ribereñas por un monto total de más de \$ 21 millones de dólares. El Ecuador debe, por su parte, construir un dique de protección, reubicar algunas viviendas y dar solución al vertimiento de aguas servidas al canal, cuyo costo asciende a \$ 3,6 millones de dólares. Buena parte de las obras están adelantadas y, si no se presentan imponderables atribuibles a la naturaleza, podrían estar terminadas en un año y medio según la planificación de los técnicos.

La navegabilidad de los ríos Napo, Morona y el establecimiento de puertos fluviales están en etapas muy preliminares. La del río Napo se halla en proceso de estudios —de prefactibilidad, de impacto ambiental, de volumen del intercambio comercial, de infraestructura, de la necesidad de dragado, entre otros— financiados por el BID. La del río Morona igualmente, aunque ésta ha sido incorporada por el gobierno del presidente Rafael Correa al ambicioso proyecto Manta-Manaos que incluye también un puerto fluvial. Para este efecto, habrá que negociar un paso fronterizo con el Perú que implicará estudios adicionales en diversos ámbitos. La navegabilidad del Morona está aún muy retrasada en sus estudios que, inclusive, determinarán su factibilidad. Igual cosa sucede con el puerto en el río Morona ya que no se disponen de estudios y, por ahora, se ha

solicitado información complementaria al Perú para tomar decisiones todavía preliminares.

En cuanto a los proyectos nacionales, capítulo Ecuador, relacionados con el Programa de Infraestructura Social y Productiva para Loja y Zamora Chinchipe (PROLOZA), el Programa de Desarrollo Rural en la Subcuenca Binacional del río Macará y el Programa de Atención Inmediata a la Salud, Educación, Saneamiento Ambiental y Desarrollo Comunitario, los adelantos han sido igualmente disímiles. El primero se lleva a cabo desde 2005 con la cooperación belga por un monto total de más de 10 millones de euros, de los cuales Bélgica aporta con el 75% y el saldo, esto es la contraparte nacional, el Capítulo Ecuador del Plan Binacional. El programa está por culminar exitosamente y los pequeños retrasos serán supervisados por el Plan Binacional hasta fines de 2008. El segundo es de dimensión reducida, con el apoyo económico de la OEA (\$ 384 mil dólares) y del gobierno nacional (\$ 198 mil dólares), destinado a fortalecer la seguridad alimentaria y la generación de ingresos, en armonía con el ambiente, para mil familias de la región. Y el tercero cubre las ocho provincias fronterizas con el Perú, en un plazo de diez meses y con una inversión de \$ 6 millones de dólares. Se ha anunciado el inicio de su ejecución.

El tratado de Comercio y Navegación, que tantas aspiraciones y opciones generó, no ha tenido en esta década el desarrollo que habría sido de desear en los objetivos propuestos. En su implementación práctica los avances son escasos. El gobierno ecuatoriano aún no designa a la empresa que administrará los Centros de Comercio y Navegación en territorio peruano, cuya ubicación ya fue definida, y el Perú aún no cumple totalmente con su compromiso de dotar de accesos y servicios básicos. Hay que reconocer, sin embargo, que el Perú ha iniciado los trabajos en lo que es de su responsabilidad y varios servicios estarán disponibles en los próximos meses en Pijuayal y Sarameriza.

Ya fuera del contexto del Plan Binacional, hay que mencionar que la vía de acceso al kilómetro cuadrado de Tiwintza, del lado peruano, aún no culmina debido a la necesidad de que el Ecuador haga lo propio en su territorio, hasta la línea de frontera, para permitir el ingreso de maquinaria peruana que no lo puede hacer, por razones topográficas, desde su territorio. El gobierno ecuatoriano no ha hecho mayor cosa en este ámbito, lo cual es lamentable en la medida en que el kilómetro cuadrado de Tiwintza es de su propiedad y es el símbolo de la histórica victoria que abrió la vía a la negociación de la paz. Además, y esto es esencial, el área no ha sido desminada aún, con lo cual no se puede llegar al sitio por tierra ni implementar las obras conmemorativas que el Ecuador tenía previsto levantar. Hay un considerable retraso en este compromiso que es atribuible a las dos partes, aunque en mayor medida al Ecuador.

Tema fundamental de los Acuerdos de Brasilia es también el desminado humanitario de la región fronteriza. A pesar de los apoyos recibidos de países como Canadá y

España y de organizaciones como la OEA, esta tarea está lejos de terminar. Aún hay sectores altamente peligrosos para la población civil y militar por la colocación indiscriminada, antes de octubre de 1998, de minas antipersonal. Ambos países deben hacer todavía considerables esfuerzos por retirarlas para evitar accidentes que pongan en riesgo la vida de los pobladores e impidan la construcción de obras de desarrollo.

En materia de medidas de confianza y seguridad, uno de los componentes primordiales de los Acuerdos, los adelantos han sido significativos. A pesar de que antes de la suscripción del Acta Presidencial de Brasilia el Ecuador y el Perú tenían ya mecanismos para promover la confianza mutua y afianzar la seguridad, el nuevo contexto de paz ha llevado a que esos mecanismos se fortalezcan y se hagan efectivos y más eficaces. Se han llevado a cabo reuniones de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad de conformidad con su acuerdo constitutivo y de los altos mandos militares, se ha aplicado la cartilla de seguridad adoptada mutuamente y no se han producido incidentes de frontera. Del mismo modo ha habido encuentros de ministros de Defensa de los dos países y hasta junto con los cancilleres en el mecanismo dos más dos, para abordar la amplia agenda bilateral en estas materias.

Uno de los sectores que más se ha beneficiado de la convivencia pacífica ha sido, sin duda, el comercio. Tradicionalmente el intercambio comercial entre países vecinos es significativo por razones de proximidad geográfica. En el caso del Ecuador y el Perú no era hace diez años de la magnitud que debía ser, debido a la controversia territorial que tanta desconfianza generaba. En la actualidad, con cifras al año 2007, el comercio alcanzó la suma de \$ 1.810 millones de dólares. En 1998, llegaba solo a \$ 287 millones. Es decir que, en una década, el intercambio comercial se multiplicó por seis y se diversificó de manera sustancial.

Como prueba adicional de la normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas, en julio de 2007, los presidentes Rafael Correa y Alan García se reunieron en Tumbes con sus respectivos gabinetes en completo, para evaluar lo hecho y declarar formalmente que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 constituye para ambos países una política de Estado. Por lo demás, resolvieron ampliar por cinco años adicionales, a partir de 2009, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

En resumen, la paz ha transformado radicalmente la relación ecuatoriano-peruana, la ha potenciado y ha traído muchos beneficios a sus pueblos —en particular, por supuesto, a los que habitan en la zona fronteriza— pero aún queda mucho por hacer. La ha normalizado, es cierto, pero los gobiernos y las élites de los dos países deben empeñarse en recuperar el tiempo perdido mediante el compromiso y el trabajo.

PALABRAS FINALES

La escena en la sala de protocolo del aeropuerto de Quito descrita en las "Palabras iniciales" de este libro terminó dignamente para el Ecuador. La normalización de las relaciones con el Perú, buscada desde que los dos países nacieron como repúblicas independientes, pero iniciada en la última etapa a partir de la propuesta del presidente Borja, en septiembre de 1991, del arbitraje papal y culminada formalmente el 13 de mayo de 1999, con la entrada en vigor de los acuerdos suscritos en Brasilia el 26 de octubre de 1998, se manifestó en los meses siguientes con las visitas del presidente ecuatoriano Jamil Mahuad a Lima, en agosto de 1999, y la del presidente Alberto Fujimori a Quito y Guayaquil en octubre del mismo año, con motivo del aniversario de la suscripción de los Acuerdos de Paz. Ambas visitas se llevaron a cabo en ambientes de cordialidad, no solo oficial sino popular tanto en el Perú como en el Ecuador.

En estas dos ocasiones, se suscribieron numerosos acuerdos de colaboración en varias materias. Daba la impresión de que los gobiernos querían recuperar el tiempo perdido durante tantas décadas de desentendimiento y de confrontación. Se hicieron gestos de amistad y acercamiento sorprendentes y hasta originales como la donación de cien llamas peruanas para poblar los páramos del Cotopaxi. Los actos sociales, usuales en este tipo de visitas, fueron particularmente emotivos en razón de los asistentes: peruanos y ecuatorianos departiendo en un ambiente de fraternidad poco conocida. La normalización de las relaciones bilaterales estaba sólida y entusiastamente marcada por la voluntad de los pueblos y los gobiernos del Ecuador y el Perú.

Un comentario final necesario. Considero que, equivocadamente, el presidente Mahuad se propuso festejar con excesivo júbilo el primer aniversario del único logro que hasta ese momento había tenido su administración: la firma de los Acuerdos de Paz con el Perú. Se organizaron, desde los sectores gubernamentales, con motivo de la visita del presidente Fujimori, celebraciones populares en particular en Quito, quizá para obtener réditos políticos. Personalmente no estuve de acuerdo con la celebración de tales actos por lo que me abstuve de participar a pesar de ostentar a la época la condición de Vicecanciller. El aniversario de la suscripción de los Acuerdos de Paz no debía ser motivo de festejo. Tan señalada fecha en la historia del Ecuador debía ser, sin duda alguna, motivo de conmemoración sobria y de reflexión colectiva profunda sobre los valores de la paz. Tenía que ser de recordación y meditación sobre las posibilidades que se abren cuando un país es capaz de actuar unido, en paz, dejando de lado intereses particulares, uniendo fuerzas y capacidades a pesar de los obstáculos y las adversidades. ¡Y si con ese motivo llegaba al Ecuador el Presidente del Perú, cuánto mejor! Era una excelente oportunidad para consagrar mediante pasos concretos la anhelada normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas que hasta 1998 no se había conseguido desde su creación como repúblicas independientes.

Lo que afirmo hoy lo dije públicamente en ese momento. Tuve siempre esa convicción; la víspera de la conmemoración, el 25 de octubre de 1999, se publicaron en algunos medios de comunicación declaraciones mías en este sentido que, debo reconocerlo, se contraponían a la línea fijada oficialmente por el Presidente de la República. Textualmente sostuve ante la prensa ecuatoriana lo siguiente:

“El 26 de octubre no es un día de fiesta sino de profunda reflexión y de recordación de los valores de la paz, de la paz como valor supremo, de la verdadera identidad del Ecuador y de su proyección futura (...) Hay un criterio equivocado de que del 26 de octubre debe hacerse una fiesta cuando al Ecuador le significó un duro enfrentamiento con su realidad”. Y añadí: “Al Ecuador le toca pasar de la retórica (amazónica) a ser amazónico en la práctica”.¹

“(El 26 de octubre) no debe ser una fecha para festejos y regocijos, pero sí para conmemorar un momento histórico fundamental en la confirmación de la identidad de nuestro país. Ecuador debió ceder mucho (en sus aspiraciones) para lograr la paz pero creo que hizo bien. (...) Se dio un paso histórico con mucho coraje, fue una negociación digna dentro de las limitaciones que en las negociaciones tenía nuestro país por la implacable realidad del contexto internacional en el que se desenvuelve el Ecuador”.

Y terminé diciendo con plena confianza:

“... siempre pensé, y más durante la negociación con el Perú, en mis hijos viviendo en un país, el Ecuador, en paz con sus vecinos”.²

También lo dije a la prensa, de manera pública y con total convencimiento, lo que ha sido finalmente mi intención y, de alguna manera mi opinión, al relatar y reflexionar en estas páginas sobre la experiencia humana y profesional que tuve la oportunidad de vivir:

“La visita del presidente Fujimori a Quito no es más que la culminación de un proceso largo, complejo y difícil de normalización de las relaciones entre los dos países”.³

Creo que, en efecto, ese largo litigio que terminó con la normalización de las relaciones, iniciado cuando el presidente Borja pronunció su histórico discurso en Naciones Unidas y después de haber atravesado múltiples avatares —que incluyeron tensiones diplomáticas, movilizaciones de las opiniones públicas y hasta un conflicto bélico en la zona no delimitada que cobró

¹ Diario Expreso, Guayaquil, 25 de octubre de 1999.

² Diario El Telégrafo, Guayaquil, 26 de octubre de 1999.

³ Diario Expreso, Guayaquil, 25 de octubre de 1999.

vidas, causó heridos y produjo destrozos materiales, como indispensable detonante, seguido de una negociación para alcanzar la paz—, se consolidó definitivamente cuando la visita oficial de un Presidente del Perú a Quito, reciprocando una anterior realizada por su homólogo ecuatoriano a Lima, se desarrollaba con normalidad. Con la normalidad con que deben verse este tipo de acercamientos entre los más altos magistrados de dos países vecinos y hermanos, que deben velar por el futuro de sus pueblos de manera conjunta y solidaria.

Los pueblos del Ecuador y el Perú merecían esta paz desde muchos años atrás. La reclamaban y la exigían. Fueron necesarias décadas para que las autoridades políticas de ambos países asumieran esta responsabilidad, reflejaran ese sentimiento y la hicieran realidad. Ahora hay que vivirla a plenitud y transformarla en desarrollo y bienestar. Ese desarrollo y ese bienestar que también demandan por igual las dos naciones y que sus dirigentes están en la obligación de proporcionarlos.

ANEXO 1

LISTA DE INSTITUCIONES Y AUTORIDADES CONTACTADAS ENTRE MAYO DE 1997 Y JULIO DE 1998

29, 30 MAYO 97, GUAYAQUIL

Visita a Rector de la Universidad de Guayaquil

Visita a Rector de la Universidad Católica de Guayaquil

Reunión con representantes de las Cámaras de la Producción del Guayas

Reunión de trabajo con directores de medios de comunicación con sede en Guayaquil

Visita a Director del Instituto de Diplomacia de la Universidad de Guayaquil

Reunión con editorialistas y jefes de redacción de medios de comunicación

16, 17, 19, 20, 23, 26 JUNIO 97, QUITO

Visita a Director de la Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador

Visita a Rector de la Universidad Central del Ecuador

Visita a Rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Reunión con la Conferencia Episcopal

Reunión con el Gabinete Ministerial

Reunión con directivos de las Cámaras de la Producción de Pichincha

Visita a Directora del diario *El Comercio*

Visita a Director del diario *Hoy*

2, 7, 8, 9 JULIO 97, QUITO

Reunión con representantes de las organizaciones sindicales

Reunión con Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas

Reunión con representantes de organizaciones de derechos humanos

Reunión con representantes de las organizaciones de indígenas y negros

Reunión con el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Reunión conferencia con generales y almirantes en retiro

10, 11 JULIO 97, CUENCA

Visita a Telerama

Visita a Rector de la Universidad de Cuenca

Visita a Rector de la Universidad del Azuay

Visita a Rector de la Universidad Católica de Cuenca

Visita a diario *El Mercurio*

Visita a diario *El Tiempo*

Reunión con directores de medios de comunicación y editorialistas

Almuerzo de trabajo con representantes de las Cámaras de la Producción y sectores empresariales

Visita a arzobispo de Cuenca monseñor Alberto Luna Tobar

31 JULIO 97, QUITO

Reunión con representantes de las organizaciones medioambientales

2 SEPTIEMBRE 97, QUITO

Reunión con directiva de la FEUE

5 SEPTIEMBRE 97, MANTA

Visita a diario *El Mercurio*

Visita a Rector de la Universidad Laica Eloy Alfaro

Visita a Alcalde de Manta

6 SEPTIEMBRE 97, PORTOVIEJO

Visita a Rector de la Universidad Técnica de Manabí

Visita a obispo de Portoviejo monseñor Ruiz

Visita a canal 30 de TV

Reunión con directivos de medios de comunicación, editorialistas y personalidades de Manabí

Visita a Gobernador de Manabí

8 SEPTIEMBRE 97, MACHALA

Visita a Gobernador de El Oro

Visita a Alcalde de Machala

Visita a Prefecto de El Oro

Visita a Director del diario *El Nacional*

Visita a diario *Opinión*

Visita a Rector de la Universidad Técnica Machala

Visita-entrevista canal 30 de TV

9 SEPTIEMBRE 97, LOJA

Reunión con autoridades y personalidades de la provincia de Loja

Visita a Director ejecutivo de Programa de Desarrollo del Sur (PREDESUR)

Entrevista canal de TV Ecotel

Reunión con editorialistas y/o directores de medios de comunicación

11 SEPTIEMBRE - 97, QUITO

Reunión con directivos de los diarios y canales de televisión del país

Reunión con estudiantes de la Asociación Internacional de Estudiantes de Economía (AIESEC)

2, 6, 8 OCTUBRE 97, QUITO

Reunión con Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional

Reunión con personal diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

Reunión con el Frente Militar

Reunión con ex cancilleres

Reunión con dirigentes de la Unión Nacional de Educadores (UNE)

9 OCTUBRE 97, GUAYAQUIL

Reunión con representantes de la Junta Patriótica

15, 19, 30, 31 OCTUBRE 97, QUITO

Reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional

Reunión con jefes de redacción diarios, radios y TV

Reunión con directiva del Movimiento Popular Democrático (MPD)

19 NOVIEMBRE 97, QUITO

Reunión con la H. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores

9 DICIEMBRE 97, GUAYAQUIL

Reunión con representantes de medios de comunicación y editorialistas

11, 16, 22, 23 DICIEMBRE 97, QUITO

Reunión con representantes de medios de comunicación y editorialistas

Reunión con el plenario de las comisiones del Congreso Nacional

Reunión de la H. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores

Reunión con el Frente Militar

14, 15, 16, 17, 22, 28 ENERO 98, QUITO

Reunión del Presidente de la República y el Canciller con el Presidente del Congreso Nacional y la Comisión de Asuntos Internacionales

Reunión de la H. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores
Reunión del Presidente de la República y Canciller con los directores de medios de comunicación del país
Reunión del Presidente de la República y el Canciller con el Presidente de la Corte Suprema y el pleno de la Corte Suprema
Reunión del Presidente de la República y Canciller con el Frente Militar
Reunión del Presidente de la República y Canciller con la Conferencia Episcopal
Reunión con dirigentes del Movimiento Popular Democrático (MPD)
Reunión con el pleno del Congreso Nacional

4 MARZO 98, GUAYAQUIL

Reunión con editorialistas de medios de comunicación

9, 11, 12, 17, 18, 24, 31 MARZO 98, QUITO

Reunión con la Vicepresidenta de la República
Desayuno de trabajo con las Cámaras de la Producción
Reunión con el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP)
Reunión con líderes sindicales
Reunión con el Frente Militar
Reunión con organizaciones de derechos humanos, de mujeres y de medio ambiente
Reunión con pleno de la Corte Suprema
Reunión con el alcalde de Quito Jamil Mahuad
Reunión con representantes de organizaciones de indígenas y negros del país
Reunión con directores de medios de comunicación

7, 14, 15, 23 ABRIL 98, QUITO

Reunión con el Frente Militar
Reunión con intelectuales
Conferencia a cursantes de la Academia de Guerra
Reunión con el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

8, 11, 12, 13, 14, 19, 29 MAYO 98, QUITO

Conferencia a estudiantes de sextos cursos de colegios de Quito
Reunión con la Conferencia Episcopal
Reunión con el Consejo de Generales y Almirantes
Reunión con directores de medios de comunicación
Desayuno de trabajo con directivos de las Cámaras de la Producción

Reunión de la H. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores
Reunión con el Frente Militar
Reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional
Reunión con representantes de las organizaciones de indígenas y negros
Reunión con líderes sindicales

23, 24, 25, 30 JUNIO 98, QUITO

Reunión con directivos de medios de comunicación
Reunión con la Conferencia Episcopal
Reunión con Cámaras de las Producción
Reunión con líderes sindicales
Reunión con editorialistas y articulistas de medios de comunicación
Reunión con representantes de las organizaciones de indígenas y negros
Reunión con la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso Nacional

26 JUNIO 98, GUAYAQUIL

Reunión con directores de medios de comunicación
Reunión con editorialistas y articulistas de medios de comunicación
Reunión representantes y miembros de las Cámaras de Producción del Guayas

2, 3, 7, 8, 9, 16, 17, 23 JULIO 98, QUITO

Mesa redonda en la consultora Cedatos-Gallup
Reunión con el pleno de la Corte Suprema de Justicia
Coloquio "Propuestas de Solución al Problema Territorial"
Reunión con el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (Conuep)
Reunión con la H. Junta Consultiva de Relaciones Exteriores
Reunión con el Presidente del Congreso Nacional
Reunión con los jefes de bloque del Congreso Nacional
Reunión con Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)
Reunión con dirigentes de maestros y representantes estudiantiles
Reunión con representantes de organizaciones de mujeres, de DDHH y medio ambiente
Conferencia en el Instituto de Altos Estudios Nacionales
Reunión con representantes de la comunidad científica y colegios profesionales

ANEXO 2

DISCURSO DEL PRESIDENTE DEL ECUADOR, DOCTOR RODRIGO BORJA, ANTE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS PRONUNCIADO EN 30 DE SEPTIEMBRE DE 1991

(Tomado de la grabación magnetofónica)

"Señor Presidente, señor Secretario General, señores delegados:

*Para Francisco
Carrion, en recuerdo
de una jornada
patrocinada
Honorario
Sept. 30/91*

El orden internacional que surgió de la II Guerra Mundial ha muerto. Se ha clausurado una etapa histórica marcada por la "guerra fría", la distribución bipolar del poder mundial, la división del planeta en dos grandes zonas de influencia, los países pequeños convertidos en fichas del ajedrez geopolítico de las grandes potencias y la humanidad entera sometida al equilibrio del terror.

A partir de los últimos acontecimientos mundiales se ha abierto una nueva etapa histórica, caracterizada, en lo político, por la democratización de sociedades cerradas y autoritarias; en lo económico, por la apertura de mercados, el abatimiento de barreras arancelarias y el flujo libre de bienes, servicios, capitales, tecnologías y demás factores de la producción; en lo internacional, por la distensión y la búsqueda de la paz; y en lo militar, por el desarme y el desmantelamiento de las dos grandes alianzas estratégicas: la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia, que mantuvieron a la humanidad bajo la angustia de una amenaza de muerte continuada.

Estos cambios han ocurrido tan rápidamente que apenas hemos tenido tiempo para contemplarlos pero no para interpretarlos ni desentrañar sus arcanos significados.

Es que la historia cada vez se acelera más como resultado de los avances de la ciencia y de la tecnología. Hoy la sociedad humana cambia más en una década que lo que antaño cambiaba en un siglo.

Yo diría que ha terminado el siglo XX, que comenzó con la I Guerra Mundial en 1914 y concluyó con la caída del muro de Berlín. Los grandes acontecimientos de la humanidad tienen la virtud de constituir los límites de las eras históricas. Así como la caída del Imperio Romano en el año 476 marcó el fin de la Edad Antigua y el comienzo de la Edad Media, y el descubrimiento de América en 1492 dió comienzo a la Edad Moderna, y la Revolución Francesa fue el lindero histórico entre la Epoca Moderna y la Edad Contemporánea y la explosión de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki abrieron la época actual, el derrumbe del muro de Berlín señaló el final del siglo XX, porque aquél no fue simplemente la pared que dividía una ciudad en dos partes sino el

símbolo de la intransigente hostilidad entre dos sistemas filosóficos, políticos, económicos y sociales.

Los acontecimientos de la Unión Soviética, vistos desde la óptica de la filosofía de la historia, significan sin duda la caída de uno de los grandes imperios. Estos son, desde el punto de vista dialéctico, categorías históricas: no existieron siempre ni pueden aspirar a una vida eterna. Como todos los fenómenos de la naturaleza, del hombre, de la sociedad y de la cultura, ellos nacen, crecen, alcanzan su esplendor y después declinan. Eso ocurrió en el pasado con el Imperio Persa, el Imperio Romano, los imperios musulmanes, el Imperio Otomano y todas las demás constelaciones de poder a lo largo de la historia.

Las aplicaciones históricas del marxismo han fracasado. Ellas, apartándose de los textos originarios, se precipitaron por los atajos del autoritarismo, de la ortopedia deformante del partido único, de la supresión del poder fecundante de la libertad y eternizaron la "dictadura del proletariado" que, por la vía de suplantaciones sucesivas, en las que el partido sustituyó a la clase proletaria, el aparato al partido y los dirigentes al aparato, terminó por depositar el poder en manos de unos pocos y encumbrados dirigentes que, en realidad, hicieron y deshicieron, mandaron y desmandaron en sus subyugadas sociedades.

De otro lado, la estatificación de los instrumentos de producción originó una pérdida de dinamismo en la economía y convirtió al control gubernativo sobre medios productivos en el "interés de clase" de la alta burocracia, que pasó a ser la nueva clase dominante y que reeditó, aunque con nuevos nombres, la vieja contradicción entre opresores y oprimidos.

Pero aunque esto sea así, aunque sus tesis políticas y económicas hayan fracasado, no se le puede negar al marxismo el mérito histórico de haber lanzado la primera gran denuncia contra la fealdad moral de la sociedad injustamente estructurada, contra los abusos del capitalismo libreconcurrente del siglo XIX y contra el egoísmo económico de las clases dominantes.

Paradójicamente, fracasaron sus tesis pero ellas obligaron al mundo a rectificar.

Con la disipación de la controversia Este-Oeste se han puesto de manifiesto, con mayor evidencia, las contradicciones Norte-Sur, entre el mundo desarrollado, expansivo y dominante y el mundo en desarrollo, atrasado y dependiente.

En lo que a la América Latina se refiere, experimentamos la dramática paradoja entre la democracia política, trabajosamente conquistada a lo largo de los años, y el subdesarrollo económico, con toda su carga de injusticia social,

escasez y dependencia externa. Tenemos, en realidad, un pedazo de democracia: la democracia política; pero nos faltan la democracia económica y la democracia social.

Nunca, como hoy, las fronteras democráticas fueron tan amplias en América Latina, nunca tantos países nuestros vivieron bajo regímenes democráticos. Virtualmente toda la América Latina tiene gobiernos que son el fruto del voto popular. Pero este avance político no se articula con la prosperidad económica ni con el bienestar social. Todo lo contrario. Nuestros regímenes democráticos han recibido la pesada herencia de la crisis, de la disminución del ingreso y del deterioro de la calidad de vida de los pueblos, de una deuda desproporcionadamente alta con relación a sus capacidades de pago, de la disminución del flujo de capitales frescos para el desarrollo, de problemas en el sector externo de nuestras economías, desajustes macroeconómicos y demandas sociales represadas por largo tiempo, todo esto junto con deficiencias estructurales bien conocidas.

Esto plantea dos riesgos: uno, el de situar a nuestros regímenes democráticos en un nivel de incompetencia frente a las demandas populares, y, dos, la cuestión de la governabilidad de sociedades en ebullición, todo lo cual convierte a las tareas de gobierno en una empresa muy difícil. Nuestras democracias navegan en aguas embravecidas y, en medio de la tempestad, los hombres de Estado latinoamericanos tratamos de mantener el rumbo, sin abandonar el consenso democrático, el debate abierto de las ideas, el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa.

Las Naciones Unidas han cumplido una misión de excepcional importancia durante estos 46 años de vida, en la garantía de la paz y la seguridad en el mundo. Cuántas tormentas, producto de la guerra fría, tuvieron que afrontar. La cuestión palestina, los múltiples conflictos del Cercano Oriente, la guerra de Corea, el problema del Congo, la división de Chipre, la guerra civil de la República Dominicana en 1965, la controversia entre India y Pakistán, la guerra de Vietnam, el conflicto de Afganistán cuyo arreglo fue, en realidad, el primer paso en el proceso de distensión Este-Oeste y en el que tuvo una destacada participación el actual Canciller ecuatoriano, Diego Cordovez; la cuestión de Angola, el problema de Namibia, la pacificación de Centroamérica, la guerra entre Irak y Kuwait y tantos y tantos conflictos que han sido afrontados por las Naciones Unidas.

Sin embargo, las nuevas condiciones imperantes en el mundo demandan un nuevo rol a la Organización Mundial. La guerra fría terminó, hay que afrontar la guerra contra la pobreza, financiar la paz y no la guerra, trabajar para la vida y no para la muerte y crear un mundo más ético y racional. Los retos económicos y sociales están en el primer plano, el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos debe ser la principal preocupación y el establecimiento de la justicia social internacional se presenta como un imperativo de la hora.

Se abren nuevas e interesantes perspectivas para la ONU en el campo del desarrollo y en el descubrimiento de la dimensión humana del desarrollo económico, especialmente con relación a las zonas atrasadas del planeta. Mi gobierno ofrece su apoyo entusiasta a la iniciativa del Consejo Económico y Social para realizar una Cumbre Mundial a fin de profundizar en el tema del desarrollo social y buscar nuevos indicadores y fórmulas para medir el desarrollo humano.

La paz es un bien universal e indivisible que debemos sentirla vulnerada dondequiera que se atente contra ella. Este principio cobra cada vez mayor estatura y vigor en la relación entre las naciones. El pueblo ecuatoriano quiere vivir en paz. De hecho, el Ecuador es un oasis de paz. La paz es para nosotros el recurso económico más importante para nuestro desarrollo. Queremos la paz basada en la justicia, la paz entendida como el respeto al derecho ajeno, según la conocida y lúcida definición del gran líder mexicano del siglo pasado, Benito Juárez. En el caso ecuatoriano, esa paz está vinculada al respeto a los derechos amazónicos de mi país.

Y de eso quiero hablarles.

El Ecuador y el Perú mantienen desde hace muchos años un problema territorial no resuelto. Este problema conspira contra la seguridad, la paz y la integración regionales y ha producido en las últimas semanas tensiones bélicas potencialmente peligrosas. Mi gobierno ha tratado con absoluta responsabilidad y seriedad el tema. Como ustedes bien lo saben, yo llegué al poder al tercer intento. Hice, por tanto, tres campañas electorales y pronuncié miles de discursos, pero jamás utilicé el tema territorial como parte del repertorio de mis planteamientos electorales. Desde que asumí la presidencia de la república en mi país me empeñé en crear un clima de distensión y mutua confianza con el Perú, a fin de que pudiéramos encontrar una solución pacífica al diferendo. Fui el primer Presidente ecuatoriano que visitó el Perú en toda nuestra historia y, recíprocamente, Alan García fue el primer mandatario peruano en llegar al Ecuador. El 22 de mayo del año pasado, en las ruinas incaicas de Machu Picchu en el Perú, al inaugurar la reunión de los presidentes del Grupo Andino, expresé:

"Ambas visitas se inscriben dentro de nuestros recíprocos deseos de crear una atmósfera y un clima de distensión, de paz, de tranquilidad, de cordialidad, comprensión y mutua confianza dentro del cual, en algún momento, nos sea dable conversar sobre nuestros asuntos bilaterales respecto de los cuales tenemos opiniones y posiciones contrapuestas."

Mi conducta es un testimonio permanente de mi vocación de paz y de búsqueda de una solución pacífica al problema.

Con la autoridad moral que me dan estos antecedentes, con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de las Naciones Unidas respecto del arreglo pacífico de las controversias internacionales, del repudio a las conquistas territoriales alcanzadas por la fuerza y de que la victoria militar no es fuente de derechos, invito al Perú, desde la más alta y prestigiosa tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacíficamente nuestra vieja controversia territorial por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II.

El arbitraje es uno de los medios de solución pacífica que reconoce el Derecho Internacional. Demostró hace poco tiempo su eficacia en el litigio entre Argentina y Chile por la cuestión de Beagle. Nuestros pueblos, profundamente cristianos, lo acatarán con respeto.

Propongo al Perú vivir en paz y trabajar juntos en favor del desarrollo, la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos.

Le convoco a disminuir nuestros gastos militares y a dirigir lo mejor de nuestros esfuerzos y recursos financieros hacia las tareas productivas.

Le insto a iniciar una era de paz, de comprensión y de mutua confianza entre nuestros dos países para que, libres del temor de los horrores de la guerra, podamos avanzar juntos por la senda del progreso.

Exhorto al Jefe de Estado del Perú y a todos los Jefes de Estado de los países sudamericanos a que declaremos solemnemente como zona de paz a nuestra región y a que desarrollemos en ella un concepto de seguridad democrática que responda al desarrollo económico y humano de nuestros pueblos, a que renunciemos al uso o amenaza de la fuerza para solucionar los conflictos entre nuestros países, a que hagamos de las fronteras lugares de encuentro y amistad y a que digamos no al armamentismo y no a la nuclearización de Sudamérica.

Esto lo propongo en nombre del Derecho, de la justicia y de la paz, que son los más altos valores de la convivencia humana.

Gracias, señor Presidente"

Asamblea General Naciones Unidas
Nueva York, 31 Septiembre / 91
16:30 horas

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto, *Breve historia económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2001.
- Adoum, Jorge Enrique, *Ecuador: señas particulares*, Obras (In)Completas, volumen II, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2005.
- Alarcón Costta, César, *Diccionario biográfico ecuatoriano*, Quito, Editorial Raíces, 2000.
- Alarcón, Fabián, "Informe al Congreso Nacional en la ceremonia de transmisión del mando presidencial", en *Los documentos de la paz, Ecuador-Perú*, Quito, 1999.
- Arias Schreiber, Alfonso, "Tratamiento y solución de los desacuerdos sobre la demarcación de la frontera entre Perú y Ecuador", en *Revista Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre 1998, Lima, Edit. Cepei, 1999.
- Ayala, Enrique, *Ecuador-Perú: Historia del conflicto y de la paz*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 1999.
- Ayala, Enrique, "La consigna de la unidad", en diario *El Comercio*, Quito, 1995.
- Ayala Lasso, José, *Informe a la Nación 1997-98*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, tomo II, 1998.
- Barrera Valverde, Alfonso, *Hombres de Paz en lucha*, Quito, Ediciones JLI, 1982.
- Borja Ortega, Rafael, *El descalabro del 41*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1971.
- Borja, Rodrigo, *Recovecos de la historia*, Quito, Planeta del Ecuador, 2003.
- Borja Cevallos, Francisco, "Firme nomás señor Presidente", en diario *HOY*, Quito, 9 de octubre 1998.
- Bruce St. John, Ronald, "Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica", en *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, 1999.
- Carrión Mena, Francisco, *Política exterior del Ecuador, evolución, teoría y práctica*, Quito, Editorial Universitaria, 1986.
- Carrión Mena, Francisco, *Ecuador y Perú: de la paz al desarrollo*, Roma, IILA, 1999.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador, Acta N° 2, Congreso Ordinario, Sesión Solemne del 10 de agosto de 1992.
- Clinton, Bill, *Mi vida*, Barcelona, Plaza Janés, 2004.
- Cordovez, Diego, *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2000.
- De Guzmán Polanco, Manuel, *Doctrinas Ecuatorianas en el Derecho Internacional*, Quito, 1974.
- Deustua, Alejandro, "Límites y excesos de la diplomacia presidencial", en *Revista Análisis Internacional* N° 15, Lima, Cepei, julio-diciembre 1998.
- Donoso Pareja, Miguel, *Ecuador: identidad o esquizofrenia*, Quito, Eskeletra Editorial, 2000.
- Durán Ballén, Sixto, *Discurso como Presidente de la República ante la Asamblea General de la ONU*, Nueva York, 25 de septiembre 1992.
- Cuvi, Pablo, *Al filo de la paz*, Quito, Dinediciones, 1999.

- Espinosa Carlos, "La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú", en *Ecuador-Perú, Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso-Ecuador, 1999.
- Fernández de Córdoba, Marcelo, *Itamaraty, seiscientos veintisiete días por la paz*, Quito, 1998.
- Ferrero Costa, Eduardo, "El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro: Un testimonio", en *Revista Análisis Internacional* N° 15, Lima, Cepei, 1999.
- Fisher, Roger, *Beyond Machiaveli*, Nueva York, Penguin Books, 1996
- Fisher, Roger, *Getting to Yes, Getting Ready to Negotiate*, Nueva York, Penguin Books, 1983.
- Gallardo, José, "La defensa militar del Alto Cenepa", en *Tiwintza*, varios autores, Quito, El Conejo, 1995.
- García Gallegos, Berta, "El concepto de seguridad interna en el marco de las relaciones sociedad-Fuerzas Armadas en el Ecuador", en *Diálogo Civil-Militar*, Quito, PUCE, 1997.
- García Montero, Mercedes, "La década de Fujimori, ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico", en *Revista América Latina Hoy*, Vol. 28, Universidad de Salamanca, agosto 2001.
- Herz, Mónica y Pontes Nogueira, João, *Ecuador vs Perú: Peacemaking amid Rivalry*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2002.
- Hildebrandt, César, diario *La República*, Lima, 1995.
- Hurtado, Osvaldo, "En búsqueda de una solución", en *Ecuador - Perú. ¿Futuro de paz?*, Quito, Fundación El Comercio, 1995.
- Informe de Avance al 30 de abril de 2008 del Plan Binacional, Capítulo Ecuador.
- Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1994-1995*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, Vol. II, 1995.
- Leoro, Galo, *Informe a la Nación 1995-1996*, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1996.
- Luna Tobar, Alfredo, *Derecho territorial ecuatoriano*, Quito, Ediciones del Sol, 1979.
- Memorias de la paz*, CD ROM de la Presidencia de la República con ocasión del Primer Aniversario de la Firma del Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, 1999.
- Mercado Jarrín, Edgardo, "El Tratado de Integración Fronteriza", en *Revista Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre, Lima, Cepei, 1998.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Libro Blanco, hacia la solución del problema territorial con el Perú*, Quito, 1992.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Informe a la Nación*, Quito, 1993-1994.
- Moncayo, Paco, diario *El Universo*, Guayaquil, 27 de marzo de 1999.
- Moreno Mendoza, Cecilio, "De la guerra a la paz", en *Revista Vistazo* N° 748, Guayaquil, octubre 22 de 1998.
- Nye Jr., Joseph, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Santillana, 2003.
- Oppenheimer, L., *Tratado de Derecho Internacional Público*, Barcelona, Bosch, 1966.
- Ortiz Brennan, Benjamín, "La prensa durante la guerra y en la formación de los paradigmas nacionales", en *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, Sede Ecuador, 1999.

- Ortiz, Jorge, "60 días de vértigo", en diario HOY, Quito, 9 de octubre de 1998.
- Paredes, Rafael, *Antecedentes del problema territorial; posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*, Quito, Cancillería del Ecuador, 1991.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo, *Historia de la República del Ecuador desde 1830 hasta nuestros Días*, Quito, Editorial Universitaria, 1979.
- Parra Gil, Antonio, *El problema territorial con el Perú*, Guayaquil, tomo I, 1997.
- Pease G., Franklin, *Breve Historia Contemporánea del Perú*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Prado Vallejo, Julio, *De la guerra a la paz - Negociaciones del Alto Cenepa*, Quito, Ciespal, 2003.
- Prado Vallejo, Julio, "La propuesta arbitral", en *Ecuador-Perú. ¿Futuro de paz?*, Quito, Fundación El Comercio, 1995.
- Revista *Caretas*, Lima, 2 de febrero 1995.
- Ribadeneira, Jorge, "Estampas de la paz", en *Paz con dignidad* (II), Quito, Fundación Cristóbal Hurtado Matta, 1999.
- Rospigliosi, Fernando, "Cambio de dirección", en Revista *Vistazo* N° 748, octubre 22 de 1998.
- Rospigliosi, Fernando, Revista *Caretas*, Lima, 22 febrero de 1995.
- Sandoval Aguirre, Oswaldo (editor), *Perú-Ecuador: en el camino de la paz y el desarrollo*, Lima, Congreso de la República, 1999.
- Scott Palmer, David, "El conflicto Ecuador-Perú, el papel de los garantes", en *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito, Flacso, 1999.
- Salazar Alvarado, Francisco, "Gran responsabilidad", en diario *El Comercio*, Quito, 19 octubre 1998.
- Suárez, Alejandro, "Los Acuerdos de Paz con el Perú y la extensión territorial del Ecuador", en Revista *AFESE* N° 37, Quito, 2001.
- Spurrier Baquerizo, Walter, "Los costos del conflicto", en *Twintza*, Quito, El Conejo, 1995.
- Toche, Eduardo, "El conflicto con Ecuador y la política interna", en *Perú-Ecuador: entre la guerra y la paz*, Lima, Desco, 1998.
- Valencia Rodríguez, Luis, *Conflicto territorial ecuatoriano-peruano*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1988.
- Valencia Rodríguez, Luis, *Principios de Naciones Unidas*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1972.
- Villacrés Moscoso, Jorge, *Historia Diplomática de la República del Ecuador*, Guayaquil, Editorial Universidad de Guayaquil, 1978.
- Yépez Lasso, Fernando, *Política internacional en el siglo XXI*, Quito, AFESE-Artes Gráficas Señal, 2001.
- Yepes, Jesús María, *La controversia fronteriza entre Ecuador y Perú*, Quito, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1960.

Otras fuentes:

- Documentos del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Cartografía del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Apuntes personales del autor
- Entrevistas a protagonistas y personalidades
- Anuario del Servicio Exterior Ecuatoriano, AFESE, Quito, 1997
- Recortes de prensa ecuatorianos y peruanos

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Acosta Alberto 109
Acosta Jorge 26
Acosta Yépez Francisco 249
Adoum Jorge Enrique 103, 104, 246
Aguayo Fernando 546
Aguayo Pedro 546
Aguilar Juan Pablo 520
Alarcón Fabián 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 222, 233, 234, 235, 248, 251, 253, 265, 309, 311, 322, 336, 349, 351, 355, 361, 370, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 399, 400, 406, 408, 409, 411, 412, 416, 417, 418, 424, 427, 428, 429, 436, 437, 438, 441, 442, 445, 449, 477, 535, 546, 549
Alemán Mario 40, 51
Alexandre Leslie 555
Alfoncín Raúl 42
Alfonso XIII 572
Allbright Madeleine 209
Allende Salvador 208
Alvarado Xavier 249
Álvarez Grau Vladimiro 227, 371, 383
Alvear Susana 219
Anda Gustavo 584
Andrade Carlomagno 41, 95
Andrade Tobar Hernán 227
Angulo Ana 247
Aranha Osvaldo 202, 313
Aráuz Maritza 581
Arellano Homero 584
Arias S. Alfonso 272, 278, 280, 281, 282, 283, 289, 290, 291, 295, 296, 305, 310, 322, 334
Armijos Ana Lucía 546
Armijos Rafael 26, 371, 395
Arosemena Monroy Carlos Julio 32, 232
Arregui Antonio 229
Arroyo del Río Carlos Alberto 31, 232
Arteaga Rosalía 180, 184
Arzube Luis 516
Astudillo Guillermo 530
Ayala Lasso José 26, 27, 33, 48, 184, 185, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 243, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 262, 265, 270, 271, 272, 273, 276, 288, 301, 332, 354, 355, 356, 357, 358, 370, 372, 373, 374, 379, 382, 384, 396, 398, 399, 400, 401, 402, 404, 406, 407, 408, 411, 412, 413, 415, 417, 418, 421, 422, 432, 439, 441, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 457, 458, 460, 461, 462, 464, 465, 466, 471, 472, 476, 478, 481, 482, 486, 487, 488, 489, 493, 502, 506, 507, 508, 512, 513, 514, 524, 525, 535, 539, 542, 544, 550, 555, 556, 558, 569, 570, 574, 583
Ayala Mora Enrique 103, 104, 249
Aznar José María 540
Baki Ivonne 222, 418, 421, 422, 461, 500, 502, 539
Bánzer Hugo 205, 572
Bañomera Carlos 371
Baquero Orlando 26, 41, 580
Barberis Julio A. 220
Bardonnat Daniel 220, 221
Belevan Harry 133
Berger Sandy 502
Bermeo Silvia 580
Blaker Miller Augusto 61, 258
Bolívar Simón 26, 50, 575
Bondanza María Esther 555
Bonilla Adrián 434, 435
Borja Cevallos Francisco 506, 507
Borja Ortega Rafael 239
Borja Rodrigo 18, 19, 33, 37, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 87, 88, 89, 96, 97, 108, 110, 120, 174, 177, 178, 183, 186, 192, 223, 234, 239, 255, 256, 257, 258, 259, 349, 437, 470, 486, 491, 492, 493, 499, 501, 511, 519, 520, 536, 546, 566, 578, 590, 591
Bowett D. W. 220
Bravo Villarán Javier 371
Brousset Barrios Jorge 371
Bruce St. John Ronald 215
Bucaram Abdalá 43, 169, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 193, 218, 230, 233, 234, 251, 261, 375, 437, 438, 442, 477, 517, 535
Burbano de Lara Felipe 266
Burgos Jorge 555

- Burneo Vicente 249, 522, 556
 Bustamante Alfonso 371, 386
 Bustamante Muñoz Teodoro 26, 137, 219, 283, 291, 303, 371, 389
 Calmet Mujica Diego 371
 Cannabrava Iván 164, 353, 354, 361, 413, 418, 505, 542, 552, 572
 Cardoso Fernando Henrique 121, 157, 192, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 418, 419, 420, 451, 452, 456, 470, 472, 473, 475, 480, 485, 486, 493, 494, 495, 499, 500, 503, 505, 507, 508, 510, 514, 515, 521, 526, 535, 540, 541, 542, 543, 552, 553, 558, 562, 572, 573, 576, 577
 Carranza José Antonio 584
 Carrión Benjamín 50, 225, 239
 Carrión Mena Francisco 50, 224, 532
 Castillo Bolívar 371
 Castillo Eduardo 249, 371, 383
 Castrillón Hoyos Darío 572, 574
 Castro Jijón Ramón 232
 Cevallos Milton 371
 Chala Oscar 241, 243
 Chávez José 243, 244, 371
 Chávez Nelson 371
 Chiaradia Alfredo 164, 271, 337, 354, 413, 449, 450, 542, 549, 552, 572
 Chico Marcelo 227
 Chiriboga Villagómez José Ricardo 105
 Choffi Osmar 553, 555
 Chopinsky George 483
 Clinton Bill 192, 209, 214, 215, 322, 323, 374, 412, 420, 495, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 507, 508, 540, 562, 572
 Cobo Antonio 371
 Cohan Alberto 549
 Colunge Villacorta Jorge 371
 Cordero Luis 206
 Cordero Moscoso César 227
 Cordovez Diego 37, 39, 40, 42, 44, 50, 56, 59, 60, 61, 63, 64, 70, 71, 81, 97, 171, 219, 223, 357, 434, 491, 492, 520
 Correa Rafael 585, 587, 589
 Cubas Raúl 451
 Cuvi Pablo 63, 235, 418, 425, 434, 354, 462, 475, 482, 483, 504, 543, 548, 557, 576
 D'Hollander Raymond 221
 Dahik Alberto 116, 175, 180, 477
 de Bari Hermoza Nicolás 524
 de Guzmán Polanco Manuel 26, 55, 137, 219, 229, 288, 371
 de Lamar José 575
 de los Heros Alfonso 371, 383, 413, 479, 481, 483
 de San Martín José 26, 196, 575
 de Sela Hugo 310, 331, 371, 466
 de Sucre Antonio José 55, 531
 de Trazegnies Fernando 310, 312, 314, 322, 329, 361, 371, 389, 412, 464, 466, 467, 472, 474, 478, 479, 480, 482, 483, 484, 493, 502, 548, 569, 574, 583
 Deustua Alejandro 458, 459
 Di Tella Guido 121, 129, 448, 449, 450, 549
 Dias de Aguiar Braz 37, 39, 44, 46, 65, 66, 72, 90, 141, 142, 143, 144, 152, 153, 168, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 298, 300, 304, 305, 306, 307, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 324, 327, 329, 330, 340, 390, 391, 410, 450, 496, 498, 534, 537, 548, 557, 560, 565,
 do Rego Barros Sebastião 121, 123, 135, 270, 271, 337
 Donoso Jenny 581
 Donoso Pareja Miguel 103
 Dueñas Ruth María 580
 Durán Ballén Sixto 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 93, 96, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 113, 118, 120, 121, 127, 130, 131, 132, 138, 162, 169, 172, 174, 175, 177, 178, 180, 186, 193, 230, 256, 257, 258, 259, 260, 349, 437, 439, 442, 506, 519, 520, 527, 546, 547, 549, 556
 Durán Barba Jaime 451, 452, 458, 525, 526, 546
 Durán Edmundo 371
 Dután Fausto 243, 244
 Echeverría Bernardino 229
 Einaudi Luigi 135, 164, 270, 271, 332, 353, 354, 361, 386, 402, 404, 407, 412, 413, 414, 436, 500, 502, 505, 540, 542, 552, 553, 557, 572
 Elhers Freddy 260, 349
 Espíndola Silvia 580, 584
 Espinosa Carlos 104
 Espinosa Nicolás 371
 Estrella Vintimilla Pablo 227
 Faidutti Juan Carlos 249
 Falconí Juan 371
 Febres Cordero Francisco 554, 555

Febres Cordero León 33, 43, 77, 96, 97, 120, 174, 183, 230, 252, 253, 254, 255, 262, 505, 506, 517, 518, 546, 578
 Fegan Pólit Magdalena 219, 288, 291, 303, 371, 388
 Fernández de Córdoba Marcelo 99, 118, 119, 121, 123, 126, 133, 162, 219
 Fernández Soto Guillermo 539
 Ferrero Costa Carlos 310, 460, 479
 Ferrero Costa Eduardo 168, 169, 281, 291, 298, 305, 310, 311, 332, 336, 345, 348, 356, 357, 358, 359, 360, 368, 369, 384, 396, 398, 399, 400, 401, 402, 406, 407, 412, 413, 414, 415, 416, 425, 426, 446, 447, 449, 450, 453, 454, 460, 471, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 491, 497
 Figueres José 42
 Fisher Roger 71, 421, 422, 423, 456, 457
 Frei Eduardo 495, 499, 503, 505, 508, 540, 544, 545, 549, 550, 551, 562, 572
 Fujimori Alberto 49, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 83, 84, 88, 94, 95, 99, 108, 113, 118, 126, 130, 131, 132, 134, 137, 168, 177, 178, 179, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 205, 210, 211, 215, 257, 258, 259, 284, 287, 302, 307, 309, 310, 311, 334, 336, 346, 350, 355, 356, 360, 378, 379, 400, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 420, 424, 425, 426, 427, 441, 443, 445, 446, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 488, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 504, 507, 508, 512, 516, 524, 526, 529, 533, 535, 537, 538, 540, 541, 542, 543, 547, 548, 549, 551, 552, 558, 568, 572, 573, 575, 576, 582, 583, 590, 591
 Gallardo Bolívar 580
 Gallardo Román José 90, 95, 417, 439, 440, 461, 488, 490, 546, 556
 Gándara Enríquez Marcos 26, 230, 232, 259, 295, 297, 304, 371, 395
 García Alan 42, 72, 73, 74, 186, 188, 201, 589
 García Feraud Galo 26, 137, 219, 230, 232, 288, 289, 290, 371, 390
 García Gallegos Berta 96, 371, 393
 García Montero Mercedes 73, 74, 187
 García Negrete Jorge 371, 581
 García Velasco Rafael 33, 134, 137, 163, 219, 288, 371
 Gaviria César 116, 117, 118, 572
 Giddens Anthony 193, 194
 Goldenberg Efraín 112, 113, 129
 Gómez Humberto 26, 580
 González Antonio 229, 516
 González Felipe 42
 González Izquierdo Jorge 269, 274, 275
 Gonzáles Mariano 371
 Gordillo Alejandro 474
 Guayasamín Oswaldo 246
 Guerra Castillo Eduardo 371
 Guerra Lucía 580
 Gutiérrez Lucio 585
 Guzmán Abimael 76
 Herz Mónica 87, 88, 311
 Hildebrandt César 94, 101
 Huerta Montalvo Francisco 371, 393
 Hurtado Marcelo 584
 Hurtado Osvaldo 33, 96, 107, 108, 120, 182, 231, 232, 233, 249, 250, 251, 252, 261, 349, 546, 578
 Iglesias Enrique 571, 572
 Irigoyen Ricardo 371
 Iturralde Luis 95
 Jácome Miriam 580
 Jaramillo Mario 227
 Játiva Carlos 371
 Jiménez Carbo José Ramón 520
 Juan Carlos de España 540, 572
 Juan Pablo II 48, 49, 51, 80, 443, 509, 516, 535, 561, 567
 Jurado Tiberio 227
 Kakabadse Yolanda 546
 Kingman Nicolás 246
 Kisic Wagner Drago 371
 Kissinger Henry 171
 Lacalle Luis Alberto 130
 Lampreia Luiz Felipe 113, 121, 129, 141, 273, 362, 389, 418, 419, 493
 Laniado de Wind Marcel 371
 Largacha Cecilia 247
 Larrea Holguín Juan 230, 249
 Lasso Guillermo 371
 Lasso Xavier 266
 Leguía Augusto 209
 Leoro Franco Galo 27, 99, 112, 113, 115, 118, 122, 125, 129, 132, 134, 135, 138, 139, 140, 159, 163, 164, 169, 177, 179, 218, 219, 221, 222, 225, 226, 229, 230, 233, 234, 237, 249, 271, 535

- Levitsky Melvyn 123
 López Leonel 227
 Lovato Juan Isaac 249
 Lucio Paredes Antonio José 236
 Lucio Paredes Pablo 371
 Luna Alberto 229, 371, 595
 Luna Ricardo 500, 502
 Luna Tobar Alfredo 26, 30, 119, 219, 223, 236, 238
 Luzardo Carlos Humberto 243
 Macías Hurtado Miguel 249
 Mahuad Jamil 56, 64, 100, 183, 185, 186, 208, 215, 222, 233, 248, 251, 260, 261, 262, 349, 412, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 424, 428, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 492, 493, 494, 495, 496, 498, 499, 500, 501, 502, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 529, 533, 535, 537, 538, 539, 540, 541, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 559, 568, 569, 572, 573, 575, 576, 577, 578, 579, 582, 583, 585, 590, 597
 Mantilla Guadalupe 249, 264
 Mantilla Jaime 554
 Marchán Jaime 222, 371, 377, 393
 Marchand Luis 74
 Márquez Ricardo 580
 Martabit Juan 354, 393, 413, 542, 552, 572
 Maspons Alberto 222, 371, 402
 Mata Olmo Rafael 220
 Maugé René 371
 McLarty III Thomas F. 572
 Mejía Paulina 580
 Menem Carlos 121, 192, 198, 372, 376, 377, 411, 412, 456, 495, 500, 503, 505, 508, 540, 544, 545, 547, 549, 550, 551, 562, 572
 Merchán Nicanor 264, 546
 Merlo Marcelo 546
 Miguel Insulza José 121, 129, 550
 Mitterrand François 42
 Moeller Heinz 518, 546, 547, 549
 Molestina Oswaldo 227
 Moncayo Jaime 371
 Moncayo Paco 95, 183, 249, 302, 506, 527
 Montesinos Vladimiro 101, 190, 191, 192, 210, 302, 458, 524
 Mora Anda Eduardo 354, 371, 376
 Mora Medardo 249, 371
 Morales Bermúdez Francisco 271, 236
 Morán Mario 26, 580, 581
 Morelli Pando Jorge 261, 264, 334
 Moreno Mendoza Cecilio 515
 Morillo Marcelo 581
 Nadal Paiva José 371
 Narváez Norton 580
 Nebot Jaime 77, 175, 176, 260, 262, 349, 517, 518, 527, 532
 Negrete Alfredo 247, 264, 266
 Negrete Jorge 371
 Noboa Álvaro 185, 260, 262, 412, 439
 Noboa Bejarano Gustavo 26, 233, 234, 249, 257, 371, 393, 451, 555, 556, 580, 585
 Núñez Jorge 103
 Nye Jr Joseph S. 171, 173
 O'Connor Raúl 581
 O'Higgins Bernardo 575
 Olivera Fernando 491
 Oppenheimer L. 86
 Oquendo Diego 554
 Ortiz Brennan Benjamín 100, 101, 554
 Ortiz Gonzalo 47, 50, 51, 266
 Ortiz Jorge 438
 Pacari Nina 371
 Pachano Simón 266
 Palacio Alfredo 585
 Palacios Carlos 371
 Palma Hugo 402, 460, 479, 480, 481, 483, 491, 587
 Pandolfi Alberto 491, 548
 Paredes Diego 81, 82, 83, 88, 89
 Paredes Rafael 34, 82, 265, 266, 526, 569, 580, 583
 Parra Gil Antonio 89, 106, 107
 Parra Velasco Antonio 31
 Pastrana Andrés 424, 427, 441, 539, 544, 572, 573, 582
 Patiño Raúl 298, 371, 393, 581
 Paz Zamora Jaime 42
 Peña Eduardo 546
 Peñaherrera Blasco 113, 117, 120, 230, 234
 Peñaherrera Solah Blasco 266
 Pérez Carlos Andrés 42
 Pérez de Cuéllar Javier 126, 188

Pérez Loose Hernán 371, 466
 Pérez Raúl 246
 Pérez Serrano Jorge 249
 Pinochet Augusto 205, 208
 Pinto Belisario 371
 Plaza Lasso Galo 31, 32
 Ponce Cevallos Javier 527
 Ponce Enríquez Camilo 32
 Ponce Vivanco Eduardo 39, 119, 123
 Pons Juan José 513, 521, 522, 525, 527, 528, 530, 546, 549, 556
 Pontes Nogueira João 87, 88, 311
 Poveda Burbano Alfredo 235, 236
 Prado Vallejo Julio 88, 106, 107, 125, 161, 162, 249, 389, 406, 486
 Proaño Enrique 266
 Proaño Maya Marco 517
 Reina Izaguirre Carlos 459
 Reyes Jesús 581
 Ribadeneira Diego 219, 237, 238, 337, 374, 402, 406, 409, 449, 508,
 Ribadeneira Jorge 247, 437
 Ribadeneira Mario 371, 386, 546, 549
 Rivera Ramiro 525, 527, 532
 Roca de Castro Johnny 371
 Roldós Jaime 221, 232
 Roldós León 120, 227, 249, 516, 527
 Romero Manuel 41, 264
 Romero Parducci Héctor 249, 357, 506, 546
 Romero Peter 407, 502, 505
 Roncagliolo Nicolás 581, 583
 Rosales Benjamín 371
 Rosemberg José 584
 Rospigliosi Fernando 94, 94, 95, 524
 Ruales Viel Gustavo 26, 44, 134, 137, 163, 221, 234, 272, 283, 288, 303, 371, 413, 466, 525
 Ruilova Héctor 371
 Ruiz Navas Mario 516
 Saa Benevides Adolfo 272
 Saad Pedro 247
 Salazar Alvarado Francisco 518
 Salazar Julio 519
 Saldaña Vásquez Roberto 371
 Salvador Lara Jorge 249
 Sánchez Mónica 584
 Sandoval Luis 389, 581
 Sanguinetti Julio María 42, 127
 Sarney José 201
 Saucedo César 54
 Scott Palmer David 268, 435
 Serrano José 371
 Sevilla Borja Horacio 133, 134, 163, 221, 222, 355
 Sevilla Roque 371
 Soares Mario 42
 Soldi Soldi Héctor 371
 Solórzano Constantine Carlos 249
 Spurrier Baquerizo Walter 109, 110, 111
 Stacey Moreno Diego 371
 Struble Curtis 555
 Suárez Pasquel Alejandro 90, 106, 134, 163, 371, 525, 526, 580, 583
 Tandazo Robert 580
 Terán Terán Edgar 26, 27, 184, 230, 231, 234, 247, 257, 259, 270, 277, 278, 280, 288, 290, 291, 304, 318, 323, 359, 361, 362, 363, 365, 371, 383, 390, 413, 464, 466, 467, 546, 569
 Terry Belaúnde 200, 201, 209
 Tobar Donoso Julio 202
 Toche Eduardo 83, 98, 309
 Torres Bolívar 584
 Torres Vargas Eduardo 371
 Torres Patricio 584
 Torres y Torres Lara Carlos 44, 45, 57
 Troya Gabriela 265
 Troya Patricio 584
 Trujillo Julio César 249
 Trujillo Luis 371
 Tudela Francisco 27, 38, 132, 134, 138, 140, 159, 160, 164, 189, 271, 284, 286, 287, 300, 301, 309, 310
 Ulcuango Ricardo 242
 Uranga Juan José 123, 135
 Uribe Álvaro 55
 Valarezo Reinaldo 227
 Valdez Jorge 398, 413, 466, 472, 474, 475, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 493, 494, 502, 542, 543, 569, 570, 572
 Valdivieso Chiriboga César 371
 Valdivieso Fabián 134
 Valencia José 26, 238
 Valencia Rodríguez Luis 26, 35, 36, 86, 230, 231, 272, 278, 279, 280, 281, 288, 291, 298, 371, 388, 478, 564
 Vallejo Elsa María 580

Vargas Antonio 242
Vargas Augusto 523
Vargas Llosa Mario 73, 74
Vega Gustavo 227, 371
Veintimilla Hernán 41
Vela Alexandra 525, 526, 527, 532
Vela Raúl 229
Velasco Alvarado Juan Francisco 201, 205, 210
Velasco Ibarra José María 31, 32, 105, 230
Velásquez Herrera Jacinto 230, 233, 234
Verduga César 181, 234
Vicente Trujillo José 31
Vío Ugarte Fabio 123, 135, 164, 271
Vivanco Patricio 546, 556
Voto Bernales Jorge 133
Watson Alexander 129
Witt Augusto 575
Wray Alberto 230, 520, 525, 526, 532, 539
Yáñez Edgar 546
Yépez Lasso Fernando 88, 89, 371
Yerovi Clemente 181
Zabala Jorge 120
Zuquilanda Sebastián 584



MAPA FISICO



COMPILADO POR EL INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR
EN BASE AL MAPA FISICO DEL ECUADOR ESCALA 1:1'000.000
APROBADO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y
DIRECTORIO DE LA CELIA EN EL AÑO DE 1999



Ley de la Cartografía Nacional
Art. 2.- El Instituto Geográfico Militar realizará todo el trabajo cartográfico necesario a la administración de este país y levantamiento de cartas oficiales del territorio nacional.

NOTA: DOCUMENTO SUJETO A REVISIÓN Y APROBACIÓN DEL TRAZADO DE LÍMITES PROVINCIALES DE SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS Y SANTA ELENA POR PARTE DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE LÍMITES INTERNOS DE LA REPÚBLICA.

SIGNOS CONVENCIONALES

Capital de la República:

 Capital Provincial:

 Ayuntamiento:

 Polígono:

 Camino Anticero:

 Carretera ordinaria:

 Ferrocarril:

 Río Perenne:

 Línea Provincial Legal:

 Línea Provincial Administrativa:

 Línea Internacional:

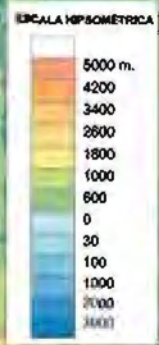
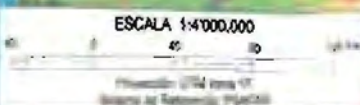
 Zona de Límite Provincial en Tránsito:

Si algún elemento de las escalas del 26 de Diciembre 1988, el Perú, etc., no apareciera en el Ecuador en áreas de un vehículo, consulte en el sector correspondiente por el Ecuador con el INAMIDA, según levantamiento 2027.

UTM (Zona 18E)

HICOGRAFÍAS

Escala Horizontal	Vertical
1:100.000	1:500.000
1:150.000	1:750.000
1:200.000	1:1.000.000
1:250.000	1:1.500.000



REPÚBLICA DEL ECUADOR



MAPA FÍSICO
1991



LEYENDA	
(Symbol)	Alto Mar
(Symbol)	Mar
(Symbol)	Playas
(Symbol)	Montañas
(Symbol)	Cerro
(Symbol)	Sierra
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional
(Symbol)	Parque Nacional

COMPLACIDO POR EL
MINISTERIO GEOGRAFICO MILITAR
ESCALA 1:500,000



Este libro
se acabó de imprimir
en septiembre de 2008
Quito, Ecuador