

Ecuador-Perú
Evaluación de una década
de paz y desarrollo

Claudia Donoso, compiladora

Ecuador-Perú
Evaluación de una década
de paz y desarrollo



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Corporación Andina de Fomento
Av. 12 de Octubre N24-562 y Cordero
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 222-4080
Fax: (593-2) 222-2107
ecuador@caf.com
www.caf.com

ISBN: 978-9978-67-204-4
Cuidado de la edición: Adrián Dubinsky
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador,
1ª. edición: mayo 2009

Índice

Agradecimientos	9
Presentación	11
<i>Francisco Carrión Mena</i>	
Inauguración	15
<i>Adrián Bonilla</i> <i>José Antonio García Beldunde</i> <i>María Isabel Salvador</i>	
Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo	27
<i>Claudia Donoso</i>	
 PARTE I: EL ROL DE LA DIPLOMACIA	
El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después desde la perspectiva peruana	39
<i>Fernando de Trazegnies</i>	
El papel de la diplomacia en los Acuerdos de Paz de Itamaraty: una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador	51
<i>José Ayala Lasso</i>	
 PARTE II: IMPACTOS Y RETOS FUTUROS DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN EL DESARROLLO ECONÓMICO BINACIONAL	
El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿Hubo rédito económico?	71
<i>Manuel Chiriboga</i>	

Impactos y retos futuros de los Acuerdos de Paz en el desarrollo económico binacional vista desde el lado peruano	93
<i>Drago Kisic</i>	

PARTE III: ECUADOR-PERÚ: PAZ E IDENTIDAD CULTURAL

Ecuador-Perú: paz e identidad cultural desde	115
la visión del Ecuador	
<i>Iván Carvajal</i>	

Ecuador-Perú:	
paz e identidad cultural desde la visión de Perú	137
<i>Alberto Adrianzen</i>	

PARTE IV: INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Integración fronteriza, democracia y sociedad en el Perú.	
Diez años de paz entre Perú y Ecuador	145
<i>Eduardo Toche</i>	

Logros y perspectivas:	
Diez años de integración fronteriza Ecuador-Perú	167
<i>Boris Cornejo</i>	

PARTE V: VISIONES DE LA SEGURIDAD,
DEFENSA Y DESARROLLO BINACIONAL

Visiones de la seguridad y la defensa	193
<i>Ántero Flores Aráoz</i>	

La visión ecuatoriana de la seguridad y la defensa	199
<i>Javier Ponce</i>	

Seguridad, defensa y desarrollo diez años después	203
<i>Adrián Bonilla</i>	

PARTE VI: MODELO DE NEGOCIACIÓN DE CONFLICTOS Y APLICACIONES

**Modelo de negociación de conflictos:
el caso peruano-ecuatoriano. Aplicaciones eventuales
de este tipo de negociación a otros conflictos** 211
David R. Mares

**El rol de los países garantes en la mediación de la
controversia ecuatoriano-peruana** 227
Heather Hodges

PARTE VII: PERCEPCIONES RECÍPROCAS

**El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998:
percepciones recíprocas diez años después** 231
David Scott Palmer

**El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial
directa. Percepciones recíprocas diez años después** 245
Jorge Morelli

**Guerra del Cenepa:
construcción del discurso nacional en la prensa peruana** 257
Roberto Sánchez

**De “Caín de América” a “Pueblo hermano”:
discurso, imaginarios y representaciones en torno a las relaciones con Perú** 275
Nicanor Benítez

Clausura 289
Rafael Roncangliolo
Francisco Carrión

El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty: una reflexión diez años después mirada desde el Ecuador

José Ayala Lasso*

En un simposio realizado hace un mes, aproximadamente, se me pidió analizar los factores que condujeron a la suscripción final de la paz entre Ecuador y Perú, el 26 de octubre de 1998. Me referí entonces, de manera cronológica y sintética, a la agitada historia de la controversia territorial que dividió a los dos países desde la época anterior a su vida independiente, a los intentos fallidos de solución que, lejos de resolver el problema fueron creando y alimentando un ambiente de mutuos recelos, dudas, incriminaciones, desconfianza y hasta odios. Dije que la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, en lugar de resolver la controversia, dio origen a una época de interminables confrontaciones diplomáticas durante la cual no dejaron de producirse incidentes militares, algunos de ellos graves y cruentos.

El Ecuador, basado en sus títulos históricos y jurídicos, se sintió gravemente perjudicado por el Protocolo de 1942 y procuró relativizarlo, a pesar de que lo ejecutó de buena fe durante algunos años, lo que dio lugar a la demarcación de la mayor parte de la frontera con el Perú. El descubrimiento de un indudable error geográfico en el sector Zamora-Santiago le llevó a proclamar la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo, complementada luego por alegaciones sobre la revisión y la nulidad de dicho instrumento. En suma, el Ecuador sostuvo que en 1942 no se resolvió la

* Canciller de la República del Ecuador a partir de 1997 y negociador de los Acuerdos de Paz con Perú.

controversia y que cualquier decisión que pudiera adoptarse para concluir la satisfactoriamente debía servir para compensarle, al menos parcialmente, los perjuicios que le fueron ocasionados por el Protocolo de Río de Janeiro.

Perú defendió a ultranza al Protocolo de 1942 y mantuvo la tesis de que este instrumento había resuelto definitivamente la cuestión territorial. No existía en consecuencia ningún problema pendiente entre Ecuador y Perú. Faltaba simplemente terminar la demarcación de la frontera, lo que no había sido posible por la “rebeldía” de Ecuador.

La presentación de estas dos tesis no dio otro resultado que la exasperación de los ánimos y la radicalización de las posiciones oficiales. Perú se abroquelaba en la defensa del principio de *pacta sunt servanda* y Ecuador respondía con la presentación del principio de *rebus sic stantibus* y con la reafirmación de la doctrina Sucre.

En la década de los años 60 del siglo pasado, ambos países empezaron a abrir los ojos a una realidad indiscutible. La falta de resultados concretos favorables a las contrapuestas tesis nacionales, indujeron a Ecuador y a Perú a iniciar una tímida etapa de apertura al diálogo. Pero, ¿diálogo sobre qué? Perú seguía sin aceptar que entre los dos países hubiera un problema territorial, mientras que Ecuador afirmaba categóricamente que el diálogo tenía que versar sobre el diferendo territorial. Se emplearon entonces, en las declaraciones oficiales, giros alambicados en su redacción que, al ser interpretados por cada país, les permitieran sostener que su posición oficial no había cambiado. Recuerdo que el canciller García Bodoa, cuya contribución al buen entendimiento entre Quito y Lima hay que resaltar, al responder a mis planteamientos me decía que debíamos embarcarnos en un ejercicio diplomático de análisis que partiendo de la periferia más sencilla y evidente de las relaciones bilaterales fuese, en una marcha de círculos concéntricos, penetrando en una espiral que nos llevara, con el avance de las conversaciones, al núcleo central, es decir al tema más complejo de nuestras divergencias territoriales.

La etapa de diálogo se inició como consecuencia de la propuesta ecuatoriana de conversar para llegar a una “transacción honrosa” de la controversia y se prolongó por varios años. No todos la juzgaron con buenos ojos. Hubo un distinguido canciller ecuatoriano que consideró que los

Gobiernos se dedicaron únicamente a lo formal, a lo procesal, sin que se hubiera ensayado siquiera “concretar ciertos tópicos, cierta áreas geográficas en las que fuera posible encontrar coincidencias, alguna aproximación, una puerta de salida” (García Velasco, 1981). Es verdad que los resultados de este ejercicio de diálogo no incidieron de manera directa en el tratamiento de la controversia, pero introdujeron un importante cambio anímico en la forma de mirar la posición oficial de la contraparte. Con razón, en el Libro Blanco publicado por la Cancillería ecuatoriana en 1992 se dice: “De todas maneras, este diálogo constituyó una importante aproximación para auscultar hasta donde podían llegar los dos países. Era obvio que aún no existía ambiente apropiado para negociar fórmulas de arreglo sustantivas” (1992).

La etapa del diálogo se vio interrumpida por los graves incidentes de Paquisha, en 1981.

El 10 de agosto de 1981, el presidente Hurtado, en su mensaje al Congreso Nacional, se refirió a la necesidad de buscar una solución justa y definitiva del problema territorial y, para tal efecto, afirmó que convenía auscultar el criterio del pueblo ecuatoriano a través de las instituciones más respetables del país, “a fin de buscar un consenso sobre tan importante materia”. Esta iniciativa recibió el apoyo del Congreso Nacional y, en consecuencia, la Cancillería realizó las consultas necesarias para identificar a los principales elementos del consenso nacional. Vale la pena señalar que el Congreso, cuyo pronunciamiento se solicitaba implícitamente en la consulta promovida por Hurtado, no se pronunció sobre el fondo del asunto y se limitó a reiterar “la conveniencia de promover un consenso nacional tendiente a ratificar los objetivos del país en materia territorial”. Es decir, se refirió a los objetivos ya existentes sin someterlos a ningún tipo de examen. En los trabajos que realizó la Cancillería para ejecutar la decisión presidencial, se advirtió que la consulta no implicaba el abandono de la tesis oficial del Gobierno y se estimuló la expresión de criterios amplios que, sin descuidar los aspectos técnicos de la controversia, se enfocaran sobre la totalidad de las relaciones ecuatoriano-peruanas. En términos generales, la opinión pública apreció la importancia de los objetivos que perseguía esta iniciativa presidencial, pero muchas de las entidades y personas consultadas limitaron sus respuestas a la reiteración

patriótica de los derechos e intereses del país sin llegar a elaborar sobre los elementos de un posible consenso nacional.

De todos modos, la iniciativa del presidente Hurtado puso de manifiesto la necesidad de contar con una participación más activa y directa del pueblo ecuatoriano y de sus instituciones en la búsqueda de una salida al más grave problema histórico del país, y de concebir a la eventual solución como parte integrante de un amplio contexto en el que se estudie la totalidad de las relaciones ecuatoriano-peruanas. Hasta entonces el pueblo ecuatoriano se había limitado a pronunciarse en apoyo de las decisiones que tomaba el Gobierno nacional en tan delicada materia, considerada, con buenas razones, como de una gran complejidad y trascendencia, razón por la que se le debía tratar con reserva y hasta con secretismo, en cenáculos reservados a ciudadanos ilustres e ilustrados cuyos criterios, transformados en decisiones nacionales no se discutían. Es por ello que, tomadas por sorpresa, la mayor parte de las más importantes instituciones del Estado —entre ellas el propio Congreso— no dieron respuesta a la democrática consulta del presidente Hurtado, o lo hicieron en términos puramente formales. Se pudo observar en ellas una evidente resistencia a tomar partido por cualquier criterio. En el fondo de esta actitud había un cierto recelo para asumir responsabilidades que se consideraban exclusivas de la diplomacia y sus agentes.

El año 1983 me encontraba desempeñando las funciones de embajador en Bélgica y las Comunidades Europeas. El presidente Hurtado decidió entonces mi traslado a Lima. Llegué al Perú decidido a contribuir al restablecimiento de un clima de normalidad y mutuo respeto en el trato entre los dos países, que hiciera posible entablar una conversación sobre su principal divergencia. Tales eran, además, las instrucciones que me habían impartido el presidente y su canciller. Durante los seis años que permanecí en el Perú procuré destacar las similitudes fundamentales entre los pueblos ecuatoriano y peruano, que les convocaban a vivir en paz, comprenderse mejor y construir las nuevas bases de una cooperación permanente. Uno de los mecanismos de que me serví fue el de la cultura. La embajada a mi cargo organizó el llamado Mes Cultural del Ecuador en el Perú, que se desarrollaba durante varios meses, cada año, en distintas ciudades peruanas, con participación de artistas, escritores, cineastas, que

iban al Perú a exponer sus obras y sus ideas. El resultado exitoso de estas actividades quedó simbólicamente escrito en un libro de comentarios colocado a la entrada del Museo de Lima, en donde se presentó una muestra magnífica de la arqueología de Ecuador. Un ciudadano peruano escribió en ese libro lo siguiente: “Esta exposición me demuestra que peruanos y ecuatorianos somos lo mismo. Debemos arreglar nuestras diferencias y vivir en paz”. He aquí el fruto positivo de una acción diplomática que poco a poco fue influyendo en la conciencia pública de ambos países.

Cuando el presidente Borja pronunció su histórico discurso en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y propuso a Perú resolver la controversia mediante el arbitraje de Juan Pablo II asumió la entera responsabilidad por una iniciativa diplomática de indudable importancia. Mediante el público planteamiento hecho en la tribuna mundial de los pueblos de la tierra, Borja desarrolló varias ideas. En primer lugar, colocó a su iniciativa en el marco conceptual de la búsqueda de la paz permanente entre Ecuador y Perú. Fue esta una hábil gestión de la más alta diplomacia. Luego, propuso resolver la controversia mediante uno de los métodos pacíficos reconocidos por el derecho internacional y prestigiado por la praxis entre las naciones. Con razón, el propio Borja y muchos comentaristas han afirmado que su propuesta sacó a la discusión de este tema con Perú del estado de inmovilismo en que se encontraba. Ya vimos como las posiciones nacionales de ambos países se excluían y como el Gobierno de Lima, al negar la existencia del problema territorial, cerraba toda puerta a la conversación o discusión del tema.

El presidente Fujimori comprendió que la contestación a Borja no podía simplemente consistir en una reiteración de la posición tradicional de Perú, y por ello ofreció su contrapropuesta basada en el reconocimiento de que había abundante materia para tratar con Ecuador en el camino de la solución del problema territorial. Poco después Fujimori habría de reconocer, paladina y expresamente, que sí existía un problema territorial con Ecuador. El planteamiento contenido en la contrapropuesta fue de una altísima calidad diplomática y política. Ciertamente que no era una aceptación ni siquiera parcial de las demandas tradicionales de Ecuador, pero sí equivalía a aceptar que era necesario utilizar algunos mecanismos inclusive extraños a los considerados en el Protocolo de 1942 para exami-

nar o resolver los desacuerdos. Que se aceptara confiar la ejecución de ciertas tareas a un experto designado por el Vaticano era abandonar el estrecho marco definido por el articulado del Protocolo de Río de Janeiro en la materia. Es verdad que la labor que se confiaría a tal experto habría de ser básicamente demarcatoria, es decir limitada a la ejecución del Protocolo de 1942, pero no es menos cierto que su participación en los trabajos comprendidos dentro del marco general de solución de la controversia abría caminos de importancia para un posible entendimiento. La diplomacia, en este caso la diplomacia presidencial, ejecutada con una fina y acertada percepción del ambiente internacional produjo un efecto positivo y de trascendentes consecuencias.

Los resultados militares de la Guerra del Cenepa, paradójicamente, abrieron amplias avenidas de posible entendimiento para concertar la paz. Comentaristas propios y extraños han coincidido en que el éxito de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas hizo posible la adopción de complejas decisiones por parte de Ecuador.

Los análisis hechos por la diplomacia confluyeron hacia el reconocimiento de que se había abierto una oportunidad para protagonizar una negociación dinámica y orientada hacia la obtención de resultados concretos. En tal contexto se produjo la decisión política del presidente Durán Ballén de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, decisión valiente y no exenta de peligros pero, en mi opinión, plenamente justificada. Era suficiente abrir los ojos a la realidad que se vivía, sobre todo en la frontera ecuatoriano-peruana, para percibir que el Protocolo de 1942 estaba vigente. La existencia de autoridades peruanas reconocidas por el Ecuador al otro lado de la línea fijada por dicho instrumento, en la parte ya demarcada, era una irrefutable prueba de su vigencia. En la zona de la controversia, la localización de las guarniciones militares seguía, en líneas generales, la línea de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. Hay que anotar que precisamente la tesis de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río presumía de hecho su vigencia. Reconocer esta realidad en nada afectaba a tal tesis.

La negociación diplomática que se realizó en Brasilia y que culminó con la Declaración de Itamaraty del 17 de febrero de 1995 fue muy bien planificada y ejecutada. El presidente de la República resolvió sobre las

orientaciones correctas, la Cancillería impartió oportunamente las instrucciones necesarias y la delegación las ejecutó con eficacia. Las siguientes etapas, en las que se definió el marco procesal dentro del que se llevarían a cabo las conversaciones sustantivas, fueron otras tantas ocasiones para que la diplomacia se expresara con acierto y previsión. La sobresaliente experiencia del canciller Galo Leoro, quien había sido por largos años miembro del Comité Jurídico Interamericano, se puso de manifiesto en la negociación del referido marco procesal.

En este punto, hay que recordar que para Ecuador era de mucha importancia que el ámbito referencial de las conversaciones sustantivas no quedase limitado al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo arbitral de Dias de Aguiar. Otro elemento sustantivo para la negociación lo daba la propia Declaración de Itamaraty y los documentos que progresivamente se fueron negociando en Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago de Chile.

En todo este proceso, la diplomacia jugó un papel fundamental. Después de haber acordado “iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impasses* subsistentes”, se adoptaron decisiones “sobre la continuidad del proceso de paz, la sede de las conversaciones, la estructura de las delegaciones, el carácter reservado de las conversaciones, el papel de los garantes y la necesidad de prorrogar el funcionamiento de la MOMEF” (Comunicado de Prensa, Lima, 18 de enero de 1996); sobre la entrega de las listas de los *impasses*, listas que “no representan un compromiso sobre los derechos de las Partes”, que “tendrán un carácter definitivo y no serán vetadas por ellas” y que serán “la materia de las conversaciones a las que se refiere la Declaración de Paz de Itamaraty” (Acuerdo de Quito, 23 de febrero de 1996); sobre el procedimiento que seguirán las conversaciones directas entre las partes, sobre las “evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones” que harán los garantes, “de acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro de 1942”, “en el caso de que surjan desacuerdos durante el curso de las conversaciones” y sobre la forma en que los dos países podrán otorgar “obligatoriedad a su recurso a los garantes cuando no se haya llegado a un acuerdo entre ellas acerca de un punto determinado” (Comunicado de Prensa de Buenos Aires, 19 de junio de 1996); sobre la iniciación de conversaciones de naturaleza sustantiva, antes de terminado el año 1996, “con el propósito de alcanzar

una solución global y definitiva a los *impases* subsistentes” para lo cual las conversaciones se desarrollarán “en forma seguida y continua hasta su conclusión final, abordarán en forma separada, secuencial y sin vetos todos los *impases* subsistentes”, teniendo en cuenta que “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*” (Acuerdo de Santiago de Chile, 29 de octubre de 1996).

Desde puntos de vista diferentes y con intereses específicos contrapuestos, Ecuador y Perú crearon en las reuniones a las que he aludido, un sistema preciso y detallado al que debían sujetarse las conversaciones sustantivas que procurarían dar solución a la materia de la controversia tal como esta se expresaba en las listas de *impases* subsistentes intercambiadas por las partes. En Santiago se acordó también que las conversaciones sustantivas abordarían primeramente los *impases* que presenten menores dificultades. Este fue un punto que, sencillo en su apariencia, dio lugar a prolongadas discusiones que culminaron con éxito cuando asumí la Cancillería en marzo de 1997 y declaré expresamente que lo importante era dar comienzo a las conversaciones sustantivas y que la diplomacia ecuatoriana mantendría una actitud de flexibilidad en temas procesales.

En todo este prolongado ejercicio que algunos podrían considerar secundario, ya que se refería a temas de procedimiento, tanto Ecuador como Perú pusieron en movimiento sus más experimentadas capacidades diplomáticas. En efecto, a través del procedimiento acordado habría de señalarse la materia sustantiva de la controversia y tal determinación no podría dar lugar a veto alguno. Las partes tendrían que examinar cada *impasse* en búsqueda de entendimientos directos y, a falta de estos, demandarían la asistencia de los garantes, quienes formularían evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones.

Una vez acordado el objetivo de las conversaciones, los mecanismos del diálogo, los procedimientos para realizarlo, la materia sobre la que versaría, se realizó la primera parte de las conversaciones sustantivas en las que cada país expuso sus puntos de vista sobre cada uno de los *impases*. Se puede decir, sin alterar la objetividad de los hechos, que esta primera parte fue, más que un diálogo negociador, una suma de dos monólogos

expositivos de posiciones nacionales. Pero esto era inevitable e insustituible, ya que ambos países tenían que dejar registrados sus criterios sobre los temas que los había separado por tanto tiempo. Sus respectivas presentaciones fueron hechas con gran solvencia. En cuanto a las de Ecuador puedo asegurar que la delegación se nutrió con todo el bagaje jurídico e histórico elaborado por todos los ecuatorianos que, a lo largo de nuestra vida republicana, defendieron los derechos e intereses del país.

La utilidad de los procedimientos acordados, especialmente en cuanto a la imposibilidad de vetar cualquier *impasse*, se puso de manifiesto cuando, en noviembre de 1997, la delegación peruana formuló una declaración que equivalía a vetar el tratamiento del *impasse* relativo a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y al acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Nuevamente la diplomacia —esta vez la de los países garantes— puso en juego sus mejores recursos para sobrepasar los difíciles momentos que se produjeron.

Haciendo uso de la facultad y del deber que asumieron para formular sugerencias e iniciativas que coadyuvaran a un buen resultado, poco antes de comenzar la segunda fase de las conversaciones, los garantes presentaron varias propuestas que, sometidas al análisis y la negociación diplomática, se concretaron en la llamada Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997. Los dos países acordaron, en esta declaración, que el tratamiento de sus divergencias se situara en cuatro campos o siguiera cuatro vías de negociación: un tratado de comercio y navegación, un acuerdo amplio de integración fronteriza, la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y el establecimiento de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad.

En enero de 1998 fue posible acordar un cronograma en el que se fijaron plazos y fechas para la realización de los trabajos pertinentes, confiados a cuatro comisiones y un grupo de trabajo. Uno de los puntos más importantes del cronograma se refiere a la formación de dos grupos jurídico-técnicos que habrían de dar su parecer u opinión sobre los asuntos que Ecuador y Perú se pusieran de acuerdo en someterles. Ecuador había sugerido que tal parecer u opinión tuviese un carácter vinculante, pero la diplomacia peruana se opuso a tal planteamiento seguramente porque no quería conferir a dichos grupos una facultad que pudiera interpretarse co-

mo de carácter arbitral. El hecho es que el cronograma dispuso que la comisión respectiva señale los desacuerdos que deben ser objeto de estudio de los dos Grupos jurídico-técnicos, los grupos presentarían sus opiniones a la comisión sobre los desacuerdos que se les hubiere sometido y sobre las medidas para fijar en el terreno la frontera, la comisión presentaría entonces a las partes una propuesta de solución y se trabajaría sobre esta.

Iniciados los trabajos de las comisiones cuya creación se había acordado en el cronograma, se pudo observar casi de inmediato que los temas relativos a la integración fronteriza y a las medidas de confianza progresaban rápidamente. Existía en este campo una amplia coincidencia de criterios, lo que también se evidenció en cuanto al grupo de trabajo sobre el Canal de Zarumilla. Por el contrario, las comisiones encargadas de examinar el comercio y la navegación y la fijación de la frontera terrestre afrontaron obstáculos difíciles de salvar. Era evidente que Ecuador consideraba que el acuerdo sobre comercio y navegación podría y debía abrirle el camino para el tratamiento del *impasse* descrito bajo el título de “Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas”, íntimamente vinculado a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río, mientras que Perú aspiraba que el trabajo de “fijación de la frontera terrestre común” concluyera con la colocación de hitos sobre la Cordillera del Cóndor. Por esta razón sustantiva, los trabajos de las Comisiones I y III se condicionaron mutuamente desde el primer momento.

Una vez nombrados los grupos jurídico-técnicos previstos en el cronograma de enero para examinar los temas relativos a los *impasses* de naturaleza territorial, las delegaciones de Ecuador y de Perú presentaron sus alegatos. La opinión de estos grupos –no vinculante, porque Perú así lo había demandado– fue emitida en mayo de 1998. Los grupos dieron la razón jurídica a Ecuador en el sector Lagartococha-Güepi. Igualmente, le dieron la razón en el sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi, casi en su totalidad. Sin embargo, opinaron en favor de Perú en la parte meridional de la zona Zamora-Santiago. La Cancillería ecuatoriana, haciendo uso de la facultad establecida en el cronograma de enero, decidió rechazar la opinión jurídico-técnica relativa a esta última zona.

El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty

Esta decisión política, adoptada por el presidente de la República, en aceptación del punto de vista diplomático, que fue a la vez el resultado de un minucioso análisis, dio origen a una etapa de graves tensiones. Ecuador estaba inmerso en un proceso electoral. El presidente Alarcón, en todas las conversaciones que mantuvimos casi diariamente, mantuvo firme su determinación de asumir sus responsabilidades constitucionales y firmar la paz definitiva con Perú. Pero la opinión jurídico-técnica emitida sobre la zona Zamora-Santiago había vuelto imposible un acuerdo sobre tales bases. Por otro lado, el paso de los días volvía más evidente la conveniencia de que el acuerdo sea suscrito, no en los últimos días del gobierno de un presidente interino sino, más bien, al comenzar el mandato de un nuevo jefe de Estado democráticamente elegido. Finalmente, no fue necesario adoptar una decisión específica, puesto que no se dieron las condiciones que hicieran posible llegar a un entendimiento.

En esos momentos, el panorama que se presentaba parecía haber dejado a la diplomacia sin recursos suficientes para afrontar la difícil situación. En consecuencia, las iniciativas militares empezaron a tomar fuerza. Los países garantes comprendieron la delicadeza del momento y su evolución hacia zonas de peligro y presentaron iniciativas que no lograron disipar en su totalidad los vientos de conflicto en la frontera.

La diplomacia comprendió entonces que, dadas las circunstancias, su labor debía orientarse hacia el restablecimiento de un clima de tranquilidad y serenidad. No fue fácil conseguirlo, pero finalmente el 13 de agosto se logró un acuerdo militar de separación de fuerzas en la frontera. El presidente Mahuad, que había asumido el poder apenas 3 días antes, tuvo así su primer contacto con una realidad compleja y cargada de peligros.

A mediados de agosto se produjo el primer encuentro personal entre los presidentes Mahuad y Fujimori, por iniciativa de los países garantes, durante la transmisión del mando presidencial en Paraguay. Desde el primer momento surgió entre ellos una empatía evidente que, poco a poco, al disiparse progresivamente los mutuos recelos, fue abriendo campos de entendimiento que los llevaron a desarrollar una imaginativa, dinámica y eficaz diplomacia presidencial. Sus intervenciones directas permitieron el avance en los trabajos de la Comisión sobre Comercio y Navegación, y su trabajo conjunto los llevó a analizar fórmulas e iniciativas de la más varia-

da naturaleza para desbloquear la situación en la comisión sobre fijación de la frontera terrestre común.

La diplomacia, en este caso de Brasil, protagonizó en esos momentos un desliz que pudo haber producido graves consecuencias, que causó preocupación y retrasos evitables, pero que, visto con perspectiva, tuvo el efecto positivo de involucrar a la opinión pública en el análisis de la situación. En Brasilia, mientras los presidentes de Ecuador y de Perú se encontraban conversando con Fernando Henrique Cardoso, junto con un boletín entregado a la prensa por Itamaraty, se filtró un documento reservado en el que se describían algunos de los puntos analizados por los presidentes, que fueron sugeridos como partes integrantes de una fórmula de avenimiento entre Ecuador y Perú. A la sorpresa y desconcierto iniciales causados por la filtración del referido documento, siguió una febril actividad diplomática cuyo objetivo fue el de evitar que los avances hasta ese momento logrados por los dos presidentes se diluyeran ante el paso de los días.

Uno de los principios básicos que se estudian como parte de la teoría de las negociaciones consiste en hacer todo lo posible para comprender las razones que aduce la contraparte para sustentar su posición en una controversia. Dicho sencillamente, hay que colocarse en los zapatos del otro. Así lo habían venido haciendo Mahuad y Fujimori quienes, después de evaluar la objetividad del problema, habían logrado progresos importantes en la negociación. Sin embargo, llegaron a un punto en el que comprendieron que no podían ceder en sus respectivas posiciones. Pero esa conclusión que podía haberles llevado a suspender el largo proceso de conversaciones realizado desde 1995, lo que habría podido tener consecuencias desastrosas para ambos países, les indujo, más bien, a recurrir a terceros imparciales para que sean ellos quienes ofrecieran la solución que las dos partes no habían podido concertar. Dirigieron con tal propósito una carta a los países garantes, quienes aceptaron tan delicado encargo, pero pidieron que la fórmula que ellos pudieran proponer fuera previamente aceptada como de obligatorio cumplimiento y, para que así sucediera, sugirieron que los poderes legislativos de Ecuador y de Perú se pronunciasen en ese sentido.

El procedimiento de solución así construido era impecable. La diplomacia había hecho su contribución durante tres difíciles años de conver-

sación y negociación, había desbrozado caminos y abierto rutas que ambos países exploraron en pos de un acuerdo. Se había rendido ante la evidencia en el sentido de que, a la luz de los respectivos intereses nacionales, no podía ceder. Entonces, los jefes de Estado asumieron sus responsabilidades presidenciales y tomaron decisiones políticas que lograron nuevos avances, pero estos tampoco fueron suficientes para llegar al fin del camino. Concibieron entonces un mecanismo que implicaba la directa participación de los representantes más legítimos y calificados de los respectivos pueblos, los Congresos, los cuales aceptaron que el pronunciamiento solicitado a los garantes tuviera carácter vinculante y resolviera de manera global y definitiva la histórica controversia ecuatoriano-peruana.

Esta fórmula era, sin duda, imaginativa y eficaz, pero no operaba en el vacío; tomaba como elementos de juicio los datos de la historia: el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, los Acuerdos de Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago, las presentaciones hechas por Ecuador y Perú durante las rondas de negociaciones y su evaluación, la Declaración de Itamaraty del 26 de noviembre de 1997, el cronograma del 19 de enero de 1998, los trabajos de las cuatro comisiones y el Grupo sobre el Zarumilla, las presentaciones de Ecuador y de Perú en el seno de los grupos jurídico-técnicos, los pareceres u opiniones emitidos por estos.

Todas estas referencias que acabo de mencionar, un poco temeroso de cansar a ustedes con detalles técnicos, implican y suponen un trabajo diplomático voluminoso que refiriéndome —como me corresponde hacerlo— a Ecuador, recogió y se basó en los aportes que los más ilustrados ecuatorianos hicieron a lo largo de la historia, trabajo diplomático valiosísimo porque, además de los insumos históricos mencionados, se enriqueció con los conocimientos y experiencias propios de cada uno de los miembros de la delegación ecuatoriana y de los asesores de la Cancillería, trabajo, en suma, en el que participó o al que contribuyó toda la diplomacia de nuestro país. Hay que añadir que esta gestión diplomática contó, además, con el respaldo expreso del pueblo al recibir el espaldarazo del Congreso Nacional en el que influyó, sin duda, la campaña permanente de información pública en la que se empeñó el Ministerio de Relaciones Exteriores desde cuando asumí las funciones de canciller, en marzo de 1997.

El encargo confiado a los países garantes equivalía, en su esencia, a un arbitraje. Su pronunciamiento debía versar sobre el tema de la fijación de la frontera terrestre común y recoger, además, todos los acuerdos ya alcanzados en materia de comercio y navegación, integración fronteriza, medidas de fomento de la confianza y Canal de Zarumilla. Los dos países, después de los pronunciamientos favorables de los respectivos congresos, habían resuelto reconocer el carácter obligatorio de la decisión a la que llegaran los garantes. El 23 de octubre de 1998, el presidente Fernando Henrique Cardoso, en nombre de los presidentes de los países garantes, entregó a los señores Mahuad y Fujimori, en Quito y Lima, simultáneamente, su decisión sobre el encargo que se les había hecho. La solución del problema territorial ecuatoriano-peruano no satisfizo a ninguno de los dos países, pero ciertamente era Ecuador el que mejores razones tenía para sentirse afectado. A pesar de todo ello, haciendo honor al compromiso adquirido, el 26 de octubre de 1998, en Brasilia, en solemne y emocionante ceremonia se firmó la paz. Se puso así un punto final a los recelos, las dudas y las desconfianzas mutuas que habían existido por más de ciento ochenta años.

Para terminar, permítanme describir con un poco más de detalles, la campaña de información pública que realizó la Cancillería durante todo el proceso de conversaciones, que fue una iniciativa diplomática de gran utilidad.

Creo que en muchas partes del mundo se ha encontrado difundido el prejuicio consistente en creer que la actividad diplomática está reservada a una élite de privilegiados. Este prejuicio se basa probablemente en realidades históricas que ya han sido superadas por la evolución de las sociedades modernas, pero sigue aún vigente y su existencia opera negativamente al restarles legitimidad a las acciones que desarrolla la diplomacia.

Cuando asumí la Cancillería tenía plena conciencia de que, paralelamente con respecto al proceso de negociaciones con Perú, sería indispensable obtener el respaldo de la nación para llegar a elaborar una solución viable de la controversia. Había que destruir, de una vez por todas, la imagen que se tenía del Ministerio de Relaciones Exteriores concebido como el reducto de un grupo de iniciados que trabajaban en reserva sobre temas que no podían filtrarse ni tratarse a la luz pública. Fue por eso que en una

de mis primeras declaraciones dije que los temas internacionales, singularmente en lo relativo a las negociaciones con Perú, serían tratados con transparencia y que aspiraba que el pueblo se ocupara de ellos y los conversara y discutiera en calles y plazas. Las iniciativas y el dinamismo del embajador Francisco Carrión, entonces subsecretario de soberanía nacional, contribuyeron a dar forma y vigencia a esta idea. En poco más de un año fueron organizadas más de 250 reuniones con las más variadas instituciones del país, con organizaciones de la cultura, del trabajo, del comercio, de la industria, con estudiantes y profesores, con la Iglesia y las Fuerzas Armadas, con organizaciones de mujeres, de derechos humanos, de indígenas y negros, con periodistas, rectores universitarios, etc. A muchas de esas reuniones concurre el presidente de la República, especialmente cuando visitamos el Congreso Nacional o la Corte Suprema de Justicia. Recorrimos prácticamente todas las provincias del país. La diplomacia se abrió a la ciudadanía. Hasta ahora recuerdo la emoción con que los representantes de las comunidades negras de Ecuador me dijeron, después de una conversación que duró más de tres horas, que era esa la primera vez que habían ingresado a la Cancillería y la primera vez que se habían reunido con representantes de otras organizaciones indígenas.

En todas las reuniones a las que he aludido, eran entregadas a mis interlocutores las informaciones más completas y objetivas sobre la evolución de las conversaciones con Perú, y juntos examinábamos el entorno internacional, sus características y tendencias; confrontábamos los recursos y capacidades de Ecuador con los de Perú; describíamos con descarnado realismo, fría y serenamente, los posibles cursos de acción y recordábamos las lecciones de la historia. Los asistentes sacaban sus propias conclusiones y, frecuentemente, nos sugerían interesantes y novedosos cursos de acción.

Esta política de la Cancillería no tardó en dar frutos. La diplomacia se acercó al pueblo y, en reciprocidad, el pueblo se acercó e identificó con la diplomacia. Cobró tanta autenticidad y legitimidad la acción diplomática ecuatoriana, que por primera vez las encuestas públicas midieron su grado de credibilidad y prestigio y la situaron en segundo lugar, inmediatamente después de las Fuerzas Armadas, por encima de la Iglesia y de los medios de comunicación colectiva. Por otro lado, esta acción diplomática

ca perseguía una finalidad de mucha importancia. Para facilitar el desarrollo del proceso bilateral de conversaciones, los dos países habían acordado una moratoria de declaraciones oficiales, pero el cumplimiento de este compromiso habría podido suscitar reclamos por parte de la opinión pública legítimamente interesada en que se le mantuviera informada al respecto. Para conciliar ambas situaciones, la Cancillería hizo saber a todos sus interlocutores que les entregaría informaciones completas y veraces sobre el proceso de conversaciones, pero que esperaba de todos ellos que utilicen esa información de la manera más responsable y consecuente con los intereses nacionales, tomando en cuenta la moratoria acordada con Perú.

Los resultados de este *modus operandi* no pudieron ser mejores. La campaña de información pública no pasó desapercibida en Perú, en donde se suscitaron numerosos comentarios que consideraban que lo hecho por la Cancillería de Quito debió también haber estimulado igual proceder por parte de la diplomacia del Rímac.

El pueblo ecuatoriano, por muchos factores y, entre ellos, por el estímulo de la Cancillería para que examinara con objetividad el problema territorial y aportara su contribución para volver más eficaz la defensa de los intereses nacionales, fortaleció su confianza en lo que se estaba haciendo y apoyó masivamente la concertación de la paz. Yo no concebiría a este proceso como una "negociación". Se trató, más bien, de un trabajo consciente y meditado de información objetiva cuyo resultado más importante fue el de dar una indiscutible legitimidad a la acción diplomática, traducida en un masivo respaldo a la Cancillería.

Uno de los planteamientos más delicados, que sistemáticamente hice durante mis reuniones con las instituciones ecuatorianas, consistió en invitar a todos a reflexionar sobre lo que creía de buena fe el pueblo ecuatoriano. Nunca dejé de reafirmar la solidez de los argumentos jurídicos e históricos con los que Ecuador sustentaba sus derechos, pero añadí que, así como en Ecuador la enseñanza de la historia llevaba a la niñez y a la juventud a estar firmemente convencidas de la razón que les asistía, de la misma manera la niñez y juventud peruanas recibían una educación que también les inducía de buena fe a creer en su propia versión de la historia y del derecho. Esa actitud que cada uno de los dos países observaba

El papel de la diplomacia en los acuerdos de paz de Itamaraty

frente a la cuestión territorial era probablemente el obstáculo más difícil de vencer para llegar a un acuerdo. Los Gobiernos, como intérpretes de sus respectivos pueblos, estaban limitados en su capacidad de acción por la necesidad de defender las creencias y convicciones nacionales.

Por otro lado, también expliqué ampliamente los límites de la capacidad de acción de la diplomacia, que está en relación directamente proporcional al poder nacional. Recordé las características propias de Ecuador, país que no es una potencia territorial, económica o política, rodeado de vecinos más grandes y poderosos, situado en un contexto geopolítico que no permitía prever cambios sustanciales de esta situación en el futuro. Fue precisamente la reflexión sobre esta realidad lo que indujo a Benjamín Carrión a pensar en nuestro futuro como una “nación de cultura”. Cierzo que la diplomacia puede multiplicar su eficacia cuando defiende situaciones fundamentadas en el derecho, ya que el derecho es precisamente el mejor recurso y la fuerza de los débiles. Pero, lamentablemente, en el actual estado de evolución de la sociedad humana, el derecho internacional es aún imperfecto porque no existen mecanismos que aseguren su eficacia. Estas constataciones –aduje– no debían conducirnos ni al pesimismo, ni a la resignación, pero sí debían servirnos de referentes para mesurar nuestras demandas y calcular su eficacia con realismo. Le hablamos al pueblo ecuatoriano de lo inconveniente que era impartir una educación que desconocía realidades históricas dolorosas pero irrefutables, hechos penosos pero vigentes y le invitamos a hacer buen uso de la oportunidad histórica que nos dio el triunfo del Cenepa para llegar a una fórmula final de paz, digna y realista.

Llevar este mensaje al pueblo ecuatoriano y hacerle comprender que la diplomacia haría todo cuanto estuviera en sus manos para defender los derechos e intereses nacionales, pero que necesitaba que el país creyera y confiara en ella, no fue fácil, pero finamente se consiguió.

En resumen, diez años después de suscrita la paz con Perú cabe reflexionar sobre todo acerca de los caminos de entendimiento y cooperación que se han abierto entre ambos pueblos. Nuestro comercio ha crecido exponencialmente, las corrientes de turismo entre ambos países están exigiendo nuevas respuestas en carreteras, puentes, transporte terrestre y aéreo, las inversiones –sobre todo de capitales ecuatorianos en Perú– son

cada día más evidentes; los intercambios culturales se multiplican; los Gobiernos celebran sesiones de gabinete conjuntas en las que se destacan las posibilidades de cooperación mutua. ¿Puede haber algo mejor? Sí, los pueblos ecuatoriano y peruano se miran ahora y se reconocen como auténticos hermanos dispuestos a luchar juntos contra los problemas comunes y a mirar el futuro con esperanza y sin recelos.

Bibliografía

- García Velasco, Rafael (1981). *El territorio del Ecuador en el siglo XX*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1992). *Libro Blanco. Hacia la solución del conflicto con el Perú*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.