



Ministerio de Relaciones Exteriores

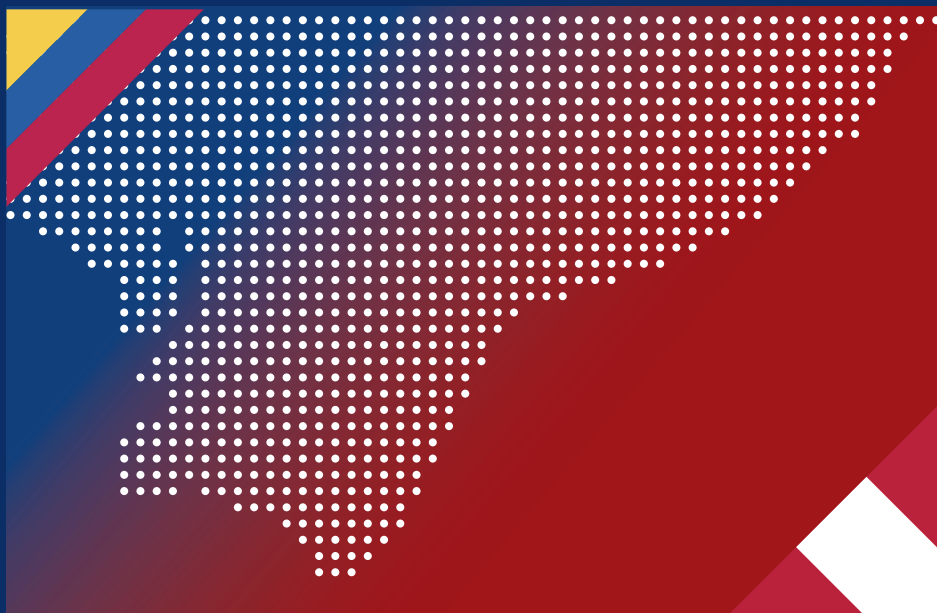


PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL PROCESO DE NEGOCIACIONES
ENTRE EL PERÚ Y EL ECUADOR (1995-1998)
Y LOS 20 AÑOS DE LOS ACUERDOS
DE PAZ DE BRASILIA



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

**EL PROCESO DE NEGOCIACIONES ENTRE
EL PERÚ Y EL ECUADOR (1995-1998)
Y LOS 20 AÑOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE BRASILIA**



Ministerio de Relaciones Exteriores



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

IDEI

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL PROCESO DE NEGOCIACIONES
ENTRE EL PERÚ Y EL ECUADOR (1995-1998)
Y LOS 20 AÑOS DE LOS
ACUERDOS DE PAZ DE BRASILIA**

Néstor Popolizio
José Boza
J. Eduardo Ponce Vivanco
Hugo de Zela
Jorge Valdez Carrillo
Fabián Novak
Francisco Tudela van Breugel Douglas
Eduardo Ferrero Costa
Fernando de Trazegnies Granda

El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998)
y los 20 años de los Acuerdos de Paz de Brasilia
Tiraje: 500 ejemplares

1ª ed. - Enero de 2019

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-01511

ISBN N° 978-9972-671-58-6

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
Plaza Francia 1164, Lima 1 – Perú
Email: idei@pucp.edu.pe
URL: www.pucp.edu.pe/idei
Telf: (51-1) 626-6170

© Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
Jr. Lampa 545, Lima 1 – Perú
URL: www.rree.gob.pe
Telef.: (51-1) 204-2400

© Konrad Adenauer Stiftung
Av. Larco 109, 2º Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru
Telf: (51-1) 416-6100
www.facebook.com/kasenperu

Autores:

Néstor Popolizio

José Boza

J. Eduardo Ponce Vivanco

Hugo de Zela

Jorge Valdez Carrillo

Fabián Novak

Francisco Tudela van Breugel Douglas

Eduardo Ferrero Costa

Fernando de Trazegnies Granda

Coordinadores:

Fabián Novak, Pontificia Universidad Católica del Perú

Sandra Namihas, Pontificia Universidad Católica del Perú

José Boza, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial, siempre y cuando se haga referente a esta fuente bibliográfica.

Diseño de carátula: Interactiva Studio

Se terminó de imprimir en enero de 2019 en:

Equis Equis S.A.

Jr. Inca 130, Lima 34

RUC: 2011735525

Impreso en el Perú – Printed in Peru

Índice

Presentación <i>Néstor Popolizio</i>	9
Una mirada retrospectiva al proceso de negociación entre el Perú y el Ecuador <i>José Boza</i>	13
La “guerra por la paz” (y el comienzo de una reconciliación tardía) <i>J. Eduardo Ponce Vivanco</i>	37
El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) <i>Hugo de Zela</i>	53
La negociación del acuerdo global Perú-Ecuador: lecciones recogidas <i>Jorge Valdez Carrillo</i>	61
Factores y mecanismos que hicieron posible alcanzar los Acuerdos de Paz de 1998 entre el Perú y Ecuador <i>Fabián Novak</i>	75
Una estrategia para la paz. Diseño y desarrollo de las negociaciones peruano-ecuatorianas 1995–1997 <i>Francisco Tudela van Breugel Douglas</i>	95
Las negociaciones sustantivas en el proceso Perú-Ecuador: un testimonio <i>Eduardo Ferrero Costa</i>	115
A los 20 años de la paz <i>Fernando de Trazegnies Granda</i>	129

Presentación

Néstor Popolizio

Este libro abre un espacio de reflexión para conmemorar el vigésimo aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia y nos brinda la oportunidad de reevaluar la negociación diplomática ejemplar que condujo a ese exitoso resultado, así como hacer un merecido reconocimiento institucional a sus principales protagonistas.

Revisar sus testimonios nos permitirá conocer más de cerca el vasto esfuerzo conjunto que la cancillería llevó de cabo desde 1995 hasta 1998. Todos los participantes en esta obra fueron figuras claves para conseguir el logro histórico de asegurar la paz entre el Perú y el Ecuador y, a la vez, redefinir la relación entre ambos países.

En octubre conmemoramos en Quito la firma de los Acuerdos de Paz. La visita de Estado del presidente Martín Vizcarra y la celebración de la duodécima reunión de Gabinete Binacional dejaron en evidencia el alto grado de cordialidad de nuestra actual relación bilateral, gracias a dos décadas de creciente confianza, amistad, cooperación e integración que son el legado de los acuerdos de Brasilia. Las nuevas generaciones de jóvenes peruanos y ecuatorianos, nuestros *millennials*, no conocen lo que es sentir inquietud por incidentes, tensiones o conflictos fronterizos. Ignoran esa sensación de inseguridad. Esa es la verdadera recompensa para quienes participaron en la larga y complicada negociación.

El paso del tiempo hace olvidar la dimensión del reto que constituyó transitar del conflicto armado a la paz y la reconciliación, tras décadas de desconfianza mutua entre el Perú y el Ecuador. El desafío central consistió precisamente en vencer suspicacias y prejuicios para abrir nuevos caminos y transformar la naturaleza de la relación entre ambos países. El acuerdo global de 1998 estableció los cimientos para convertir en realidad la vecindad fraterna y fructífera que hoy disfrutamos. Ese fue el resultado de haber negociado manteniendo la mirada puesta en el futuro.

Por casualidades de la vida, me tocó estar involucrado en el proceso de negociación de principio a fin. En febrero de 1995 fui testigo del *tour de force* del entonces vicecanciller Eduardo Ponce para lograr la adopción de la Declaración de Paz de Itamaraty que consolidó el cese de fuego que puso fin al conflicto armado en las nacientes del río Cenepa. Largas jornadas, bajo presión incesan-

te, múltiples gestiones y la capacidad de negociación del infatigable embajador Ponce se tradujeron en el acuerdo inicial que nos embarcó en el camino hacia el reencuentro con el destino común del Perú y Ecuador.

Años más tarde, en octubre de 1998, la víspera de la firma de los acuerdos en Brasilia, pasé la noche revisando con mi contraparte, el jefe de gabinete del canciller de Ecuador, la voluminosa documentación que se suscribiría la mañana siguiente en la sede de la cancillería brasileña, en presencia de centenares de peruanos y ecuatorianos, acompañados de las autoridades de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, quienes celebraron juntos la consolidación de la paz duradera entre el Perú y el Ecuador.

En el ínterin, estuve encargado del seguimiento en Brasilia de las negociaciones conducidas por el canciller Francisco Tudela hasta mediados de 1997. A partir de entonces, me cupo el privilegio de colaborar con los cancilleres Eduardo Ferrero y Fernando de Trazegnies, como jefe del gabinete ministerial. En ese cargo presencié diariamente sus esfuerzos constantes para tratar de resolver el prolongado diferendo con Ecuador.

Gracias a esas circunstancias, me constan los intrincados recodos de las negociaciones, así como la dedicación y la capacidad profesional de quienes participaron en ellas. Ya mencioné la maestría diplomática que el embajador Ponce exhibió en Itamaraty. De manera similar, puedo atestiguar que la experiencia y agilidad mental del embajador Hugo de Zela fueron claves para deshacer los nudos más enmarañados, en las coyunturas más sensibles y complicadas. La creatividad e indesmayable capacidad de trabajo del embajador Jorge Valdez fueron una fuente inagotable de alternativas de solución. La calidad profesional del doctor Fabián Novak fue un pilar fundamental de la solidez jurídica de la posición peruana.

También quiero destacar el papel de otros miembros de la delegación peruana, los embajadores Alfonso Arias Schreiber y Jorge Colunge, el contralmirante Jorge Brousset y el historiador Percy Cayo, así como el aporte de las decenas de especialistas que se sumaron al conjunto de negociaciones efectuadas durante el primer semestre del año 1998.

Los cancilleres Tudela, Ferrero y de Trazegnies desempeñaron la doble función de asumir la responsabilidad de la conducción política del proceso y el reto de negociar directamente. El doctor Tudela construyó la fortaleza jurídica que preservó intactos los intereses vitales del Perú. El doctor Ferrero condujo el proceso de la confrontación de posiciones a la elaboración del paquete de propuestas que anticipó el acuerdo global. Asimismo, a fines de julio e inicios de agosto de 1998, impidió el descarrilamiento de las negociaciones.

Finalmente, el doctor de Trazegnies, primero como presidente de la delegación peruana y, después, como canciller, impulsó, sin desmayo, la búsqueda de la solución definitiva hasta que se logró alcanzarla. Suscribió con su contraparte, José Ayala Lasso, los Acuerdos de Paz de Brasilia, en una histórica ceremonia celebrada en la sede de la cancillería de Brasil, encabezada por los presidentes Alberto Fujimori, Jamil Mahuad y Fernando Henrique Cardoso. La diplomacia presidencial desempeñó un papel clave en la recta final del proceso de negociaciones y fue fundamental para alcanzar el acuerdo global firmado el 26 de octubre de 1998.

Lograr el acuerdo final exigió perseverancia, creatividad y convicción. Requirió combinar los esfuerzos de un numeroso conjunto de personas del Perú, Ecuador y los países garantes. El factor que los unió fue su compromiso indoblegable con la meta de encontrar la solución pacífica de los desacuerdos que distanciaban al Perú y Ecuador, sobre todo durante las circunstancias más difíciles de las negociaciones, los momentos cuando la solución procurada parecía más elusiva.

La reconciliación sellada hace veinte años constituye, a mi entender, la expresión más clara de la razón de ser de la diplomacia. El logro en sí mismo de asegurar la paz se vio acompañado de la fundación de una nueva relación bilateral realmente amistosa y fluida. La actual relación entre el Perú y el Ecuador genera crecientes beneficios mutuos, sobre la base de la confianza, la concertación y la cooperación. Esa transformación es la contribución esencial de la diplomacia para que la integración no sea un concepto abstracto, sino una vivencia concreta que provee bienestar común para los ciudadanos de ambos países.

El valor histórico de la negociación con Ecuador radica justamente en haber cambiado el eje de la relación bilateral del conflicto a la cooperación. El acuerdo global de 1998 desencadenó las fuerzas de la cooperación e integración retenidas por décadas de desentendimientos. Transformó la zona de frontera en un espacio de integración, liberó el potencial constructivo de la vecindad, y convirtió la relación peruano-ecuatoriana en un modelo regional de concertación y coordinación política.

En retrospectiva, la complejidad del proceso de negociación entre el Perú y el Ecuador excedió el gran reto de encarar controversias irresueltas durante medio siglo, desacuerdos que provocaron dos conflictos armados e innumerables incidentes en la zona de frontera. Su complejidad respondió a la variedad de mecanismos diplomáticos de solución de controversias empleados, la ampliación progresiva de la agenda temática, la multiplicidad de actores involucrados y la diversidad de canales y niveles de diálogo usados. Asimismo, durante el desarrollo del proceso de negociaciones se adoptaron figuras modernas e innovadoras, como la creación de zonas fronterizas de protección ecológica, el diseño

del plan binacional de desarrollo fronterizo, y la incorporación de la sociedad civil a instancias de diálogo para sumar la opinión pública a los esfuerzos en búsqueda de un acuerdo definitivo.

La negociación contó con el respaldo constante de los países garantes. Su mediación resultó invaluable para mantener la continuidad del proceso y alcanzar la solución global definitiva. Aprovecho esta oportunidad para agradecer, nuevamente, a los garantes por su generosa contribución. El proceso negociador también precisó contar con el apoyo de los anhelos de paz de los pueblos del Perú y Ecuador. Sus deseos de vivir en paz fueron cruciales para vencer la desconfianza, la animosidad y la amenaza, siempre latente, del reinicio de los enfrentamientos militares.

Ahora, dos décadas más tarde, los beneficios de los Acuerdos de Paz son tangibles y están a la vista de todos. Por eso resulta evidente y natural reconocer su valor y trascendencia. La cordialidad del pueblo quiteño durante la reciente visita del presidente Vizcarra expresó dicho reconocimiento con toda claridad. Sin embargo, veinte años atrás, concluir con éxito la negociación demandó que los gobiernos y las cancillerías de los dos países demostraran, en ese entonces, visión de futuro y firmeza de convicción para apostar por la paz y el desarrollo conjunto del Perú y Ecuador.

Me alegro profundamente que todos hayamos ganado con esa apuesta y que los Acuerdos de Paz de Brasilia sean un notable logro de política exterior para todos los peruanos y ecuatorianos.

Una mirada retrospectiva al proceso de negociación entre el Perú y el Ecuador

José Boza

Conmemorar implica mirar el pasado con los ojos del presente. Las vivencias actuales tiñen los recuerdos. El transcurso del tiempo desvanece de la memoria las condiciones que imperaron cuando ocurrieron los hechos que se rememoran. Por eso el vigésimo aniversario de los Acuerdos de Paz de Brasilia es percibido a través del prisma de la vecindad dinámica y fructífera que caracteriza hoy la relación peruano-ecuatoriana, más que en función a las circunstancias que prevalecían dos décadas atrás. Los recuentos conmemorativos diluyen las vicisitudes de la negociación más compleja llevada a cabo en la historia de la diplomacia peruana. Simplifican la imagen del intrincado camino que condujo a la firma de los acuerdos de 1998 entre el Perú y el Ecuador.

El paso del tiempo y la cordialidad del presente hacen olvidar el clima de desconfianza y desasosiego que primó entre 1995 y 1998. El conflicto del Cenepa desató la animosidad y su discutido desenlace instaló la sensación de inseguridad. La amenaza del reinicio de las hostilidades permaneció latente, como telón de fondo, durante todo el proceso de negociación. La exacerbación del nacionalismo presionó con constancia en ambos países, a través de la opinión pública, la prensa y los actores políticos. Las condiciones políticas variaban, en ocasiones de manera sorpresiva, a medida que se prolongaban las tratativas diplomáticas. Cuatro presidentes ejercieron el mando en el Ecuador durante el transcurso de las negociaciones, incluyendo uno que fue destituido por el Congreso. Cuatro meses estuvo secuestrado el canciller peruano Francisco Tudela en medio de una coyuntura clave del proceso. La ausencia de referentes bilaterales comparables agudizó los recelos. La incertidumbre de estar inmersos en una negociación sin resultados predecibles generó persistentes dudas, críticas y temores.

La suscripción del acuerdo global de 1998 fue el resultado final de un proceso de negociación sin precedentes que enfrentó y superó una serie de obstáculos para lograr esa meta. Consistió en una sucesión inédita de fases negociadoras, efectuadas de manera continua a lo largo de tres años y medio, con marchas y contramarchas, con cambios de dirección y de interlocutores, sin una hoja de ruta prefijada ni procedimientos preestablecidos. El proceso en su conjunto no contó con experiencias previas similares que sirviesen como modelo y cada etapa presentó sus dificultades y retos particulares. Exigió la participación de una multiplicidad de actores, usar diversos niveles y canales de diálogo, emplear

diferentes modalidades de negociación, recurrir a mediaciones y mecanismos arbitrales e, incluso, contar con el respaldo de una operación de mantenimiento de la paz. Demandó perseverancia, creatividad y, sobre todo, fuerza de voluntad buscar y encontrar la solución definitiva a las controversias que distanciaron al Perú y Ecuador durante medio siglo.

1. El punto de partida

Emprender el proceso de negociaciones requirió que el Perú y el Ecuador revirtieran posiciones políticas mantenidas inamovibles durante décadas. Esa concesión recíproca sería el resultado directo de la confrontación total de intereses que expresa un conflicto armado.

El conflicto militar estalló de improviso. La cancillería peruana emitió dos comunicados oficiales el jueves 26 de enero de 1995. El primero, publicado a las cinco de la tarde, expresó su satisfacción por el hecho que el gobierno ecuatoriano reconociera de nuevo la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, después de un hiato de 35 años. Valoró que el presidente ecuatoriano solicitara la colaboración de los garantes del tratado para calmar la situación de tensión fronteriza producida por escaramuzas ocurridas en las nacientes del río Cenepa. El segundo comunicado difundido esa noche denunció la realización de un acto de agresión militar del Ecuador en territorio peruano. El abrupto cambio de las circunstancias desveló las sospechas mutuas. Las autoridades ecuatorianas arguyeron que recurrieron a los garantes para contrarrestar la intención peruana de escalar el conflicto. Las autoridades peruanas señalaron que lo hicieron más bien para que los garantes interviniesen mientras tropas ecuatorianas permanecían en territorio peruano. Quedó en evidencia la profunda desconfianza que caracterizaría el proceso de negociaciones que estaba a punto de iniciarse.

La violencia del conflicto militar en efecto escaló con velocidad inesperada, aunque se mantuviese focalizado. Sin embargo, aún más inusitada fue la rapidez con la cual el gobierno ecuatoriano montó su eficaz centro de prensa en Quito, apenas estallaron las hostilidades. “Los corresponsales locales estábamos desesperados,” recuerda la periodista inglesa radicada en Lima Sally Bowen (2015, p. 98). “Los colegas que se encontraban en Quito eran abrumados con grandes caudales de información proporcionada por el gobierno. La ciudad contaba con un centro moderno de información y entregaba mapas, estadísticas, relaciones de sucesos históricos. Funcionarios de la prensa gubernamental concretaban entrevistas que favorecían el trabajo de los periodistas, e incluso facilitaban vuelos a la zona del conflicto. Lo cierto es que las noticias eran proporcionadas casi exclusivamente al otro lado de la frontera”¹.

¹ Días después del inicio de los enfrentamientos, los corresponsales regionales de los diarios *The New York Times* y *The Washington Post*, James Brooke y Gabriel Escobar, respectivamente, se trasladaron de Lima a Quito para cubrir el conflicto militar.

La reacción orquestada del gobierno ecuatoriano contrastó con la falta de fluidez de la información oficial proveniente desde Lima. El Ecuador mantuvo la iniciativa gracias a su activa política informativa. Puso a la defensiva a la cancillería peruana y sus misiones en el exterior. Logró que la prensa internacional recogiera principalmente las versiones difundidas desde Quito, tanto respecto al desarrollo de las acciones militares como sobre los orígenes y la naturaleza de la disputa fronteriza. La celeridad con la cual el Ecuador desplegó su efectiva campaña de prensa cimentó la suspicacia en la cancillería peruana. Solidificó la presunción que el inicio del enfrentamiento bélico no había sido sorpresivo en Quito.

En ese ambiente enrarecido por el conflicto militar y mediático, los vicescancilleres Eduardo Ponce del Perú y Marcelo Fernández de Córdoba del Ecuador encabezaron las delegaciones que, a instancia de los garantes, se reunieron a partir del 31 de enero en Río de Janeiro para tratar de lograr un cese de fuego. Las dificultades empezaron antes del arribo de la delegación ecuatoriana. Su gobierno planteó la condición que cesasen las hostilidades para empezar a negociar. Entre tanto, en el Perú, en un contexto político caldeado por las campañas en curso para las elecciones generales programadas para abril de ese año, criticaban el hecho de negociar sin haber asegurado antes un resultado militar definitivo.

La negociación se llevó a cabo en Río de manera casi ininterrumpida. Los vicescancilleres sostuvieron entrevistas maratónicas y convinieron un conjunto de pasos para poner fin a los enfrentamientos militares. También concordaron en la necesidad de encontrar, en cuanto fuese posible, una vía para tratar de resolver los desacuerdos que causaban el conflicto. Las negociaciones entre las partes y los garantes se entramparon en torno a la secuencia de las medidas de distensión y las características del área fronteriza que debería quedar sin presencia militar. La propuesta de concentrar las tropas en combate en puntos fijos y postergar el establecimiento de una zona desmilitarizada las destrabó y el 4 de febrero se contó con un proyecto de acuerdo.

El gobierno del Ecuador no aceptó el acuerdo preliminar. Los negociadores se trasladaron a la capital brasileña para reanudar sus gestiones, mientras la polémica en torno al desarrollo de los enfrentamientos militares crecía en la prensa. Tras un controvertido cese de fuego anunciado el 14 de febrero, el acuerdo cuajó en Brasilia, con intensa mediación de los garantes. Una vez precisado el papel de la misión de observadores de los garantes que verificaría la estabilización de la situación militar, se acordó que esa misión propondría, posteriormente, la zona de frontera que permanecería desmilitarizada. Finalmente, a las tres de la mañana del viernes 17 de febrero, los vicescancilleres Ponce y Fernández de Córdoba y los representantes de los países garantes suscribieron la Declaración de Paz de Itamaraty en la sede de la cancillería brasileña. Los garantes también

firmaron la declaración complementaria confirmando su compromiso de cooperar con la solución duradera de los desacuerdos entre las partes².

El 90 por ciento del texto de la Declaración de Itamaraty estuvo enfocado en la separación, concentración y desmovilización de fuerzas militares para consolidar el cese de fuego. Sin embargo, la reanudación pocos días después de enfrentamientos militares motivó que los cancilleres de las partes y los garantes tuviesen que suscribir el 28 de febrero en Montevideo una declaración adicional confirmando la cesación de las hostilidades.

El 10 por ciento restante del texto —su sexto punto, un párrafo de medio centenar de palabras— contenía el compromiso mutuo de emprender el reto de resolver los desacuerdos de fondo. Esa concesión recíproca cambió radicalmente posiciones básicas sostenidas por los dos países. El Perú dejó de negar la existencia de una disputa limítrofe que para entonces ya había provocado dos conflictos bélicos. El Ecuador abandonó su pretensión de abordar la disputa negando la validez del tratado que estableció la frontera común. Ambas partes reconocieron que no había cómo resolverla a la fuerza. Concordaron, en esencia, que era necesario negociar una solución pacífica.

El punto sexto de la Declaración de Itamaraty inauguró el procedimiento de construir andamiajes con antecedentes y acuerdos previos para elaborar nuevos textos. Aludió al comunicado del 27 de enero de los garantes del cual provino la expresión “impases subsistentes” para referirse a las controversias fronterizas, así como donde los garantes señalaron, de manera expresa, que prestarían su concurso de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro. El método de interconectar textos sería empleado a lo largo de las negociaciones, creando así paulatinamente un conjunto entrelazado de acuerdos y compromisos mutuos.

Esas sutilezas hoy parecen bizantinas pero en su contexto específico fueron claves para concretar acuerdos y, a la vez, atender las sensibilidades y los recelos de las partes. La decisión de emplear términos ambiguos y hacer referencias a textos previos reflejó la reticencia que provocaba embarcarse en una negociación en la cual todos sus elementos estaban aún por definirse: la agenda temáti-

² Hasta la fecha resta conocer la versión del negociador peruano de la Declaración de Itamaraty, el embajador Eduardo Ponce. El viced canciller ecuatoriano Marcelo Fernández de Córdoba publicó en 1998 su libro “Itamaraty: 627 días por la paz”. Del lado peruano solo está disponible el recuento del embajador Antonio Belaunde (1995, pp. 263-312), quien fue asesor jurídico de la delegación peruana en febrero de 1995. También integraron la delegación peruana el embajador José Antonio Arróspide, el entonces ministro consejero Néstor Popolizio y el entonces primer secretario Luis Enrique Chávez. La delegación también contó con el apoyo del embajador del Perú en Brasil, Alejandro Gordillo.

ca, los procedimientos, los plazos, las atribuciones de las partes, el papel de los mediadores, los mecanismos de solución de controversias y la modalidad del acuerdo procurado³.

2. Estabilización militar y desmilitarización

La Declaración de Itamaraty fue el punto de partida de un camino literalmente sin precedentes. Nunca antes se habían reunido representantes del Perú y Ecuador para discutir sobre las controversias fronterizas que surgieron a fines de los años cuarenta. Los desacuerdos quedaron congelados en 1950 cuando el Ecuador paralizó la demarcación de la frontera, sin que los gobiernos de los dos países en ocasión alguna expresaran la voluntad común de tratar de resolverlos. Durante los años cincuenta, los garantes intentaron en dos ocasiones colaborar para concluir la demarcación de la frontera. En ambos casos fracasaron. Después de esos esfuerzos fallidos, no volverían a tomar la iniciativa de buscar una solución a los desacuerdos fronterizos entre el Perú y el Ecuador⁴.

En 1960, la decisión del gobierno ecuatoriano de declarar nulo el Protocolo de Río imposibilitó abordar las controversias fronterizas. Privó a ambas partes del marco jurídico común requerido para tan siquiera discutir al respecto. Concentró la polémica bilateral en torno a la pretensión inconducente de invalidar unilateralmente el tratado de 1942. Petrificó las posiciones oficiales de ambos países en torno al debate estéril sobre la validez de un tratado limítrofe vigente. El limbo jurídico planteado por el Ecuador desde 1960 suprimió del escenario bilateral toda posibilidad de buscar una solución negociada. Consolidó el predominio del enfoque militar para mantener la situación de hecho de la frontera en la zona de la cordillera del Cóndor.

En efecto, en 1981, tras el conflicto militar de Paquisha, las negociaciones se constriñeron a asegurar el cese al fuego y la separación de las tropas. Concluyeron una vez que se reestableció el statu quo militar en función a las cumbres de la cordillera. No hubo intento alguno de encarar el desacuerdo limítrofe que motivó ese enfrentamiento bélico. En cambio, el conflicto del Cenepa de 1995 produjo el efecto inverso. El acuerdo de cese al fuego inició la negociación dirigida a encontrar la solución duradera de los desacuerdos sobre la frontera

³ Es revelador que gran parte de los funcionarios peruanos, incluso años más tarde, todavía rehuía usar el término “negociaciones” en lugar de “conversaciones”, tal cual señalaba textualmente la Declaración de Itamaraty, para referirse a un proceso que consistía, sin duda alguna, en una negociación.

⁴ El Perú rechazó en 1956 la propuesta de Estados Unidos de efectuar un nuevo levantamiento cartográfico de la zona de la cordillera del Cóndor para facilitar la ejecución de las labores demarcatorias restantes. El Ecuador rehusó aceptar en 1959 la propuesta brasileña de convocar a la Comisión Demarcadora para que concluyera su tarea con la asistencia técnica del jefe de la oficina de límites de Brasil.

común, y el statu quo fronterizo quedó en suspenso por la desmilitarización de la zona del conflicto, bajo supervisión de los garantes.

La Declaración de Itamaraty rompió el tabú de negociar. Hoy es evidente el contrasentido lógico de oponerse a tratar de solucionar un problema que provoca conflictos militares; pero el marco subjetivo era diferente en 1995. Las críticas arreciaron en ambos países. Los vicescancilleres Ponce y Fernández de Córdoba fueron acusados por una serie de políticos, comentaristas y especialistas de haber hecho concesiones inaceptables y de haber contradicho posiciones políticas históricas. Los partidarios del inmovilismo reflejaban el temor de adentrarse a un terreno desconocido.

En febrero de 1995 las cancillerías del Perú y Ecuador no contaban con funcionarios que tuviesen experiencia alguna en discutir controversias fronterizas entre los dos países. Los países garantes tampoco. Nadie conocía entonces el enfoque negociador que adoptarían las partes, ni los alcances específicos de los reclamos o las demandas que plantearían. Ni siquiera se conocía el contenido concreto de la agenda temática de la negociación en ciernes. Los antecedentes de las controversias estaban empolvados en los archivos, tras medio siglo sin tratativas oficiales. No había información actualizada ni documentación alguna elaborada para emprender una negociación. Las partes tendrían que investigar, recopilar y analizar la documentación necesaria para sustentar sus argumentos y las posiciones que adoptarían. Tampoco había procedimientos preestablecidos para emprender las conversaciones y negociaciones. Aún restaba convenir el mecanismo de solución de controversias mediante el cual se llevarían a cabo. Estaba pendiente negociar la agenda y las normas procesales para abordar los desacuerdos, pero primero era necesario estabilizar la situación militar en la frontera. Las tareas inmediatas eran ejecutar las medidas de distensión militar acordadas en Brasilia y definir las características de la zona desmilitarizada.

A inicios de marzo de 1995 ambas partes acordaron, con cierta dificultad, los procedimientos de operación de la misión de observadores militares de los garantes (MOMEPE). A partir de entonces, tras organizar la cadena de mando entre sus miembros, la misión enfocó su atención en supervisar la separación de las fuerzas militares y su concentración en los puntos previamente acordados. En mayo verificó la desmovilización de las tropas desplegadas fuera de la zona del conflicto. Con la situación militar en la frontera estabilizada, la MOMEPE procedió a iniciar la tarea de establecer la zona desmilitarizada.

Definir la zona desmilitarizada demandaría una serie de tensas y complicadas negociaciones entre mayo y julio. Los esfuerzos iniciales entre los vicescancilleres Ponce y Fernández de Córdoba fracasarían sin que se acercasen a un

acuerdo. Optarían por dejar que las autoridades castrenses determinasen sus parámetros geográficos, en función a criterios de seguridad militar. Una primera ronda de negociaciones entre los miembros de la MOMEPE y los oficiales de enlace de las partes tampoco produciría resultados concretos. Requirió tres semanas más de continuas gestiones de la MOMEPE con sus contrapartes militares en Lima y Quito llegar al acuerdo anunciado a fines de julio de 1995 para establecer en la frontera una zona desmilitarizada de cerca de quinientos kilómetros cuadrados⁵.

La presencia de la MOMEPE en el terreno impedía la reanudación de las hostilidades pero, a la vez, implicaba que su retiro, en caso fracasaran las negociaciones, produciría el enfrentamiento inmediato para ocupar la zona desmilitarizada. Constituía, en consecuencia, una medida de disuasión militar y, a la vez, un medio de presión para lograr una solución negociada. En el acuerdo de Itamaraty se solicitó que la misión de observadores de los garantes efectuase sus operaciones dentro de un plazo renovable de 90 días. La MOMEPE habría de continuar laborando durante casi 1.600 días, hasta el 15 de julio de 1999. Concluyó sus operaciones solo una vez que culminara la demarcación de la frontera.

El despliegue de la MOMEPE aún hoy es la única operación de mantenimiento de la paz que ha sido llevada a cabo en América del Sur, un claro reflejo de la amenaza real que el conflicto entre el Perú y el Ecuador significó para la seguridad regional. De hecho, la volatilidad militar de la frontera peruano-ecuatoriana no tuvo parangón continental. La disputa limítrofe en la cordillera del Cóndor es la única en todo el hemisferio que provocó conflictos bélicos entre Estados americanos durante la segunda mitad del siglo veinte.

3. La demarcación de los límites jurídicos

La entrada en vigencia de la zona desmilitarizada coincidió en el tiempo con el inicio del segundo gobierno del presidente Alberto Fujimori y el nombramiento de Francisco Tudela como canciller del Perú. Él asumiría la responsabilidad de negociar con su homólogo ecuatoriano, Galo Leoro, a lo largo de 1996 la agenda y los procedimientos para buscar la solución de los desacuerdos. El canciller Tudela nombró vicescanciller a Jorge Voto Bernales, en reemplazo de Eduardo Ponce, y designó jefe de gabinete ministerial a Hugo de Zela, quien hasta entonces encabezaba el grupo de trabajo encargado del seguimiento del proceso con el Ecuador.

⁵ Una pequeña zona desmilitarizada adicional fue establecida en las inmediaciones de la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago. Ese corto tramo limítrofe fue objeto de una divergencia demarcatoria desde el año 1947 y en 1991 estuvo a punto de producirse un enfrentamiento militar en esa área.

En la Cancillería peruana redoblaron los preparativos para empezar a negociar. Para tal efecto contaron con la asesoría de juristas extranjeros especializados en derecho internacional para asegurar la consistencia jurídica de la estrategia negociadora. Las labores preparatorias también incluyeron reforzar las relaciones con los gobiernos de los países garantes en función a la negociación con el Ecuador. Era previsible que debido a la contraposición total entre las partes, tarde o temprano, habría que recurrir a ellos para encontrar fórmulas de solución. También era evidente que su mediación sería clave para mantener la continuidad del proceso, dada la animosidad entre las partes acentuada por el conflicto militar.

Entre tanto, proseguía la investigación y recopilación de la documentación que se encontraba dispersa en los archivos del Perú y de los países garantes, reuniéndose, paso a paso, un caudal de documentos sin precedentes, tanto en términos de cantidad como de calidad. El hallazgo de antecedentes antes desconocidos, sobre todo en los archivos de Estados Unidos y Brasil, reforzó los argumentos que plantearía el Perú. La cancillería peruana publicaría durante el año 1996 dos extensas colecciones de antecedentes de las controversias para difundirlas, sobre todo entre especialistas de los países garantes con influencia en sus círculos gubernamentales.

Bajo la dirección del canciller Tudela se diseñó una estrategia dirigida a circunscribir lo máximo posible la agenda y los procedimientos al marco jurídico del Protocolo de Río. Procuraba impedir una negociación que fuera ampliando ilimitadamente sus alcances o que condujese a fórmulas de solución que contradijesen el tratado de 1942. El objetivo perseguido era construir una cadena indivisible de eslabones jurídicos que fuera obligatoria en su totalidad. El conjunto de eslabones incluiría los acuerdos que se negociarían ese año, así como las comunicaciones oficiales que el Perú remitiría a los países garantes precisando los alcances legales de los puntos acordados, conformando una red interconectada de obligaciones que Tudela denominó “un continuo jurídico vinculante”⁶.

A inicios de 1996 la inquietud era patente en Lima. En primer lugar, además de la desconfianza entre las partes, en el Perú había aprehensión en cuanto a las perspectivas de los garantes. El recelo residía en que optasen por promover

⁶ El análisis en detalle de la negociación encabezada por el canciller Tudela se encuentra expuesto en su artículo “Una estrategia para la paz” incluido en la publicación editada en el año 2000 por Sandra Namihas. En este texto, Tudela destaca la participación de los embajadores Jorge Voto Bernales, Hugo de Zela y Jorge Colunge, así como de los entonces ministro Pablo Portugal y primeros secretarios Alfredo Chuquihuara y Luis Enrique Chávez, sus asesores jurídicos Patricia de la Puente, Fabián Novak y Luis García Corrochano y de los entonces embajadores del Perú en Washington, Ricardo Luna; Quito, Hugo Palma; Buenos Aires, Alberto Ulloa; y, Santiago, Jorge Balbuena.

soluciones de carácter político o repartos equitativos. Un conjunto de fuentes oficiales y bibliográficas inducía a dudar sobre en qué medida se sujetarían, en última instancia, a posturas jurídicas basadas en el tratado de límites. En segundo lugar, el desconocimiento de lo que constituirían explícitamente los desacuerdos o “impases subsistentes” que presentarían las partes ahondaba la incertidumbre. Finalmente, la ausencia de un mecanismo diplomático preexistente para encarar las controversias retroalimentaba la sensación de inseguridad.

El primer encuentro entre los cancilleres del Perú y Ecuador y los representantes de los garantes se realizó en enero de 1996 en Lima. El canciller Leoro planteó emprender una negociación con agenda abierta. Propuso que ella incluyese el tratamiento de los asuntos militares y la posibilidad de optar por una mediación adicional a la de los garantes. El canciller Tudela puso énfasis en la necesidad de restringir la agenda a los temas fronterizos y exigió que cada parte señalara, con precisión, su propia lista de desacuerdos, dejando para más adelante la discusión sobre la manera en la cual habrían de ser tratados. Los dos cancilleres, tras un extenso debate, acordaron que ambos países intercambiarían posteriormente sus listas de desacuerdos, así como que los garantes podrían plantear fórmulas de solución no compromisorias.

El siguiente encuentro se llevó a cabo en febrero en Quito. La reunión estuvo a punto de fracasar por las fuertes discusiones sobre asuntos militares. La delegación peruana incluso contempló la posibilidad de retirarse de inmediato. Sin embargo, ante la insistencia del canciller Tudela y prolongadas gestiones del canciller Leoro con sus autoridades, se logró el acuerdo de intercambiar las listas definitivas de los desacuerdos de cada parte. También se convino que su contenido no podría ser objeto de vetos. El compromiso fue que los garantes retendrían las listas hasta que la MOMEPA verificara la ejecución de medidas adicionales de desmovilización militar, hecho que sucedió el 6 de marzo cuando en Brasilia se intercambiaron las listas de desacuerdos⁷.

En consecuencia, venciendo resistencias y rodeando obstáculos, se logró contar, por primera vez, con la enunciación clara de los desacuerdos fronterizos. Restaba aún construir el procedimiento para tratar de resolverlos y precisar el papel que les correspondería desempeñar a los garantes, en caso que las partes no lograsen solucionar directamente las controversias, tal como era previsible que sucediera con relación a los temas más sensibles.

⁷ Ecuador presentó cinco puntos en discusión, incluyendo la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro en la zona de la cordillera del Cóndor y acceso soberano al río Marañón-Amazonas. El Perú presentó tres puntos, incluyendo concluir la demarcación pendiente en la cordillera del Cóndor.

La siguiente ronda de negociaciones se llevó a cabo en Buenos Aires, en junio, dentro de un contexto de creciente discordancia entre las cancillerías del Perú y Ecuador sobre el curso que estaba tomando el proceso, razón por la cual no se alcanzó un acuerdo en la capital argentina. La diferencia fundamental radicó en torno a las alternativas de solución disponibles ante desacuerdos entre las partes. El Perú planteó recurrir a la colaboración de los garantes, dentro del marco de sus atribuciones contempladas en el tratado de 1942. El Ecuador planteó que de agotarse la instancia de los garantes, ellos designaran una personalidad internacional encargada de emitir una decisión global y obligatoria. Para superar el entrapamiento, los garantes publicaron un comunicado de prensa que dejó registro público de las concordancias sobre los procedimientos generales de la negociación que se efectuaría después en Brasilia, así como de las discordancias en cuanto a las alternativas de solución a falta de acuerdos directos.

La cuarta reunión del año se celebró en octubre en Santiago. La discusión partió del punto que quedó pendiente en Buenos Aires. El canciller Tudela insistió en que los garantes propusiesen alternativas de solución ante cualquier desacuerdo sobre la ejecución del tratado. El canciller Leoro insistió en que fuese posible recurrir a una figura mediadora o arbitral adicional a los garantes. El largo debate al respecto resultó infructuoso. Ante el evidente estancamiento, las partes aceptaron la propuesta de negociar, por separado, con los representantes de los garantes. Mediante ese método durante dos días se redactó el acuerdo, línea a línea, palabra a palabra en algunas ocasiones, hasta lograr su versión definitiva.

El Acuerdo de Santiago definió el procedimiento secuencial mediante el cual se abordarían los desacuerdos fronterizos en las reuniones que se sostendrían en Brasilia, conforme al tratado de 1942 y el conjunto de documentos negociados desde 1995. También estableció la meta de encontrar una solución global que incluyera todas las controversias presentadas por las partes, sin dejar ninguna pendiente de solución. Mediante esa figura todos los acuerdos parciales entrarían en vigencia en conjunto o ninguno lo haría. Todo o nada. Asimismo, se convino que los garantes propondrían procedimientos para resolver los puntos que permaneciesen en discordia entre las partes.

En síntesis, la etapa de negociación llevada a cabo durante el año 1996 demarcó los límites jurídicos del proceso. Concatenó al Protocolo de Río todos los acuerdos alcanzados desde febrero de 1995. Bajo ese marco jurídico, la discusión sobre los desacuerdos y las propuestas de los garantes quedarían orientadas a lograr el objetivo de concluir la ejecución del tratado de 1942.

El canciller Tudela nombró en diciembre a la delegación nacional que se encargaría de llevar a cabo la siguiente etapa de reuniones programada en Bra-

silia⁸. Lo que nadie imaginó fue que él sería secuestrado el 17 de diciembre de 1996 y que permanecería retenido como rehén hasta el 22 de abril de 1997⁹. Entre tanto, en febrero de ese año, el mandatario ecuatoriano Abdalá Bucaram fue destituido por el poder legislativo y reemplazado por el presidente del congreso, Fabián Alarcón, hasta que concluyera su período gubernamental en agosto de 1998. El nuevo presidente ecuatoriano nombró canciller al experimentado diplomático José Ayala Lasso, quien ocupó ese cargo hasta mayo de 1999.

La ausencia forzada del canciller Tudela produjo la situación imprevisible de emprender la siguiente etapa del proceso sin la participación de quien había sido el principal negociador del Perú a lo largo del año 1996. El desafío implicaba no poder contar con su opinión para esclarecer cualquier diferencia de interpretación que se produjera sobre los procedimientos acordados, tal como sucedió efectivamente durante la primera ronda de conversaciones celebrada en Brasilia a mediados de abril de 1997.

4. Las conversaciones y negociaciones en Brasilia

Fernando de Trazegnies suele señalar que le sorprendió la ausencia de disposición a negociar que constató cuando asistió por primera vez en 1997 a las reuniones de Brasilia. En efecto, la primera fase de esa etapa no contemplaba negociar. Su objetivo era más bien conocer las argumentaciones íntegras que sustentaban las posiciones de las partes y sus reclamos concretos. La dinámica de las reuniones consistió en que las delegaciones presentaban primero detalladas exposiciones preparadas con antelación y después en las sesiones siguientes intercambiaban acaloradas réplicas y réplicas elaboradas durante el transcurso de cada ronda de conversaciones. Al final de cada una de ellas, las delegaciones dejaban un registro pormenorizado del creciente número de puntos en discordancia que iba quedando en evidencia.

La animosidad crecía con cada ronda a medida que se extendían las discusiones y aumentaba la sensibilidad de los temas tratados. En diversas ocasiones los

⁸ La delegación nacional peruana estuvo presidida inicialmente por el embajador Alfonso Arias Schreiber e integrada por el doctor Eduardo Ferrero, el embajador Jorge Colunge, el contralmirante Jorge Brousset y el historiador Percy Cayo. Su equipo de asesores fue dirigido por el entonces ministro Raúl Patiño y estuvo compuesto por el entonces ministro consejero Luis Sandoval, el asesor jurídico Luis García-Corrochano, quien sería luego reemplazado por Fabián Novak y el entonces coronel Gerardo Pérez del Águila, entre otros. El entonces ministro consejero Néstor Papolizio estaba encargado de la coordinación y el seguimiento del proceso de negociaciones en la embajada del Perú en Brasilia.

⁹ El grupo terrorista Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) tomó a la fuerza la embajada de Japón el 17 de diciembre de 1996. El canciller Tudela fue uno de los 72 rehenes liberados por la operación militar de rescate efectuada en abril de 1997.

garantes intervinieron para calmar los ánimos cuando el debate se tornaba excesivamente tenso. El antagonismo también respondía a la persistente oposición entre las delegaciones. El interés común era convencer a los garantes de la solidez de los puntos de vista propios y demostrar las inconsistencias de las perspectivas opuestas, tal como si se tratara de plantear alegatos ante una corte. La lógica subyacente era ir preparando el terreno para el momento en el cual habría que recurrir a los garantes, cuando las partes constataran que no podrían ponerse de acuerdo directamente sobre los puntos más controvertidos.

En ese contexto, en julio de 1997, Eduardo Ferrero, quien hasta entonces era miembro de la delegación peruana, fue nombrado canciller, tras la renuncia de Francisco Tudela. El canciller Ferrero designó a Fernando de Trazegnies presidente de la delegación peruana y nombró a Hugo de Zela como delegado en su reemplazo. De Zela, a su vez, fue reemplazado como jefe de gabinete ministerial por Néstor Popolizio, quien venía de estar encargado del seguimiento de las negociaciones en la embajada peruana en Brasil. El canciller Ferrero también nombró vicescanciller a Hugo Palma, quien hasta entonces ejercía el cargo de embajador del Perú en Quito.

Esos cambios sucedieron justamente cuando estaba programado llevar a cabo en Brasilia las rondas referidas al desacuerdo limítrofe en la zona de la cordillera del Cóndor, la controversia más sensible, más compleja y con mayores implicancias militares. La contraposición era tan marcada que las partes no pudieron ponerse de acuerdo en tratar el tema en una sola ronda de conversaciones. Optaron por hacerlo en dos rondas consecutivas, donde cada delegación presentaría, por separado, su enfoque del problema.

La complejidad esencial de la controversia residía en que, no obstante la oposición total entre las partes, ambas argüían que reclamaban lo mismo: el cumplimiento estricto de la delimitación establecida por el tratado de 1942. La diferencia fundamental consistía en que la interpretación literal ecuatoriana llevaba a la conclusión que era imposible identificar en el terreno la línea de frontera descrita textualmente en el tratado. La interpretación peruana del conjunto de instrumentos jurídicos conformado por el tratado de 1942, el fallo arbitral de 1945 y la totalidad de los actos demarcatorios ejecutados de común acuerdo por ambas partes conducía a la conclusión contraria. En consecuencia, el desacuerdo radicaba, en síntesis, en la aparente paradoja que mientras el Perú demandaría culminar la demarcación limítrofe pendiente en cumplimiento estricto del tratado, el Ecuador sostendría que no era posible ejecutar demarcación alguna ante la ausencia física de una línea limítrofe que cumpliera estrictamente con la letra del tratado.

Tal como era previsible, las delegaciones nacionales se contradijeron absolutamente al discutir en septiembre de 1997 sobre el límite en la zona de la cordillera del Cóndor. Sin embargo, la tensión aumentó de modo exponencial cuando la delegación ecuatoriana planteó convenir un límite en esa zona que le brindara acceso soberano al afluente principal del río Amazonas, el Marañón, en atención a sus aspiraciones históricas. La delegación del Perú declaró que se negaba a discutir un tema que contravenía el tratado de límites de 1942. La delegación ecuatoriana reaccionó acusando al Perú de incumplir los procedimientos vigentes y de romper el compromiso de no vetar desacuerdo alguno. La delegación peruana replicó con dureza que había cumplido con escuchar el planteamiento del Ecuador, sin vetarlo, por más improcedente que fuera. Los representantes de los garantes optaron por finalizar apresuradamente la ronda antes que escalara más la confrontación entre las delegaciones. El único acuerdo que se alcanzó fue volver a reunirse en Brasilia, a fines de noviembre, para efectuar una evaluación conjunta de la fase que acababa de concluir.

Las perspectivas del proceso en ese momento no podían ser más inciertas y negativas. Era factible tanto la suspensión indefinida de las negociaciones como su fracaso definitivo. La paralización del proceso alentó la presión interna de quienes propugnaban abandonar la negociación y optar por el uso de la fuerza. La crispación se expresó de manera creciente en los círculos políticos y los medios de comunicación. En ese contexto, el canciller Ferrero declaró a la prensa el 9 de octubre que el Perú consideraba inaceptable la pretensión ecuatoriana de obtener acceso soberano a los ríos Amazonas o Marañón y que no contemplaba la posibilidad de ceder territorio nacional. Su declaración calmó las inquietudes de la opinión pública peruana, pero provocó el rechazo del gobierno ecuatoriano que acusó al Perú de incumplir el Acuerdo de Santiago y romper la reserva acordada mientras se llevaran a cabo las negociaciones.

La incertidumbre y tensión aumentaron a medida que se acercaba la fecha del próximo encuentro en Brasilia. Los contactos con los garantes se intensificaron, a través de diversos canales, para discutir sobre los escenarios probables. Días antes que la delegación peruana partiera a Brasilia, los garantes presentaron el 19 de noviembre una propuesta para redefinir el esquema de las negociaciones. Los garantes propusieron agregar dos temas de beneficio mutuo al proceso de negociación y separar el tratamiento de los desacuerdos en función a su naturaleza, es decir, si eran de carácter demarcatorio o relativos a navegación fluvial. Plantearon, además, una serie de modalidades de trabajo para encontrar soluciones a los temas que se mantuviesen en desacuerdo entre las partes.

Las delegaciones se volvieron a reunir con los garantes en Brasilia y, tras la discusión de hasta tres versiones preliminares, lograron elaborar un documento base. Las negociaciones más complicadas se llevaron a cabo, por separado, en-

tre un par de delegados de cada parte, De Trazegnies y De Zela en el caso del Perú, y la delegación íntegra de los garantes conformado por sus cuatro representantes y todos sus equipos de asesores. El acuerdo consistió en reconducir el proceso en torno a la negociación paralela de cuatro temas: demarcación, navegación fluvial, integración económica y fronteriza y seguridad militar. Sin embargo, la delegación y las autoridades de la cancillería del Perú discordaron en cuanto a si proceder o no a aprobar el texto acordado. La delegación peruana insistía en la conveniencia de firmarlo. El canciller peruano dudaba en aprobar su suscripción. Finalmente, el presidente Fujimori respaldó el punto de vista de la delegación e instruyó que el Perú suscribiera la Declaración de Brasilia.

La Declaración de Brasilia modificó la dinámica de la negociación. Pasó de la confrontación de posiciones a la identificación de los espacios en común entre los intereses prioritarios expresados mediante dichas posiciones. La distinción de los desacuerdos en función a su naturaleza demarcatoria o fluvial apuntó a enfocar las necesidades concretas de las partes que subyacían bajo los intereses en discusión.

El siguiente paso fue intentar concretar un cronograma para ejecutar el conjunto de negociaciones convenido. El proyecto de cronograma acordado en Brasilia tampoco fue aprobado por las autoridades de la cancillería peruana. El punto más controvertido se centró en la posibilidad que grupos de expertos emitieran opiniones fundamentadas sobre cómo demarcar la línea de frontera. Las dos delegaciones y los garantes estaban de acuerdo en conferirles carácter vinculante u obligatorio. El canciller Ferrero y sus asesores en Lima no estaban de acuerdo con hacerlo. Ante la imposibilidad de concluir el cronograma, se optó por reanudar la negociación en Brasilia en enero de 1998.

Los cancilleres del Perú y Ecuador al igual que delegados de ambos países sostuvieron reuniones informales en diciembre y a inicios de enero para deshacer el nudo. La obligatoriedad de la opinión de los expertos configuraba una modalidad arbitral para dirimir los puntos en discordia sobre la demarcación fronteriza. El canciller peruano prefería una fórmula de conciliación, en la cual las partes retuviesen la potestad de aceptar o no la opinión de los expertos. La alternativa convenida consistió en que los expertos asistieran con sus opiniones técnicas y jurídicas a la comisión binacional encargada de preparar una propuesta de solución que sería sometida a aprobación de las partes.

5. Las negociaciones paralelas

Resuelta la discusión sobre el papel de los expertos, el 19 de enero se aprobó sin mayor contratiempo el cronograma para emprender, a partir de febrero, las cuatro negociaciones convenidas. Las partes también se comprometieron a esforzarse para concluir todo el proceso de negociación a fines de mayo, tras

culminar la demarcación fronteriza restante. El objetivo de fijar ese plazo fue no dilatar el proceso para evitar que se perdiese la oportunidad de alcanzar el acuerdo global definitivo antes que finalizara el gobierno del presidente Alarcón.

Durante el primer semestre de 1998 más de un centenar de comisionados y asesores llevaron a cabo las negociaciones correspondientes en las capitales de los cuatro países garantes, bajo la estrecha coordinación de las seis cancillerías involucradas. Las negociaciones en Washington y Santiago avanzaron sin mayores tropiezos, bajo la lógica de la ganancia mutua, win-win, que significaba concretar acuerdos de integración económica y fronteriza, así como un conjunto de medidas de fomento de confianza y seguridad militar. En Brasilia y Buenos Aires, en cambio, se produjo una negociación entrelazada, en donde los avances en una capital se reflejaban en la otra y viceversa. En ambos casos se discutía sobre el cumplimiento de obligaciones emanadas del tratado de 1942: en Brasilia culminar la demarcación de la frontera y en Buenos Aires suscribir un tratado para que el Ecuador contara con libre comercio y navegación en el río Amazonas y sus afluentes.

En febrero, la negociación en Brasilia que determinó el ámbito geográfico específico de los desacuerdos que serían analizados por los expertos destrabó la falta de progreso inicial en Buenos Aires. Hacia abril, la comisión de comercio y navegación negociaba los puntos finales del tratado y la comisión de demarcación se concentraba en terminar de preparar las presentaciones que serían expuestas a los grupos de expertos constituidos en marzo¹⁰.

Las presentaciones del Perú ante los expertos fueron el punto final de un largo trabajo de investigación, análisis y elaboración de documentos. La labor se inició en febrero de 1995 y prosiguió a lo largo del año 1996, con miras a la fase de confrontación de posiciones que se desarrolló en 1997. El esfuerzo se tradujo en la adopción de nuevos enfoques para sustentar los argumentos peruanos, sobre la base de la jurisprudencia internacional contemporánea y la revaloración de las fuentes directas. El énfasis en el uso de fuentes directas respondió al objetivo de contrarrestar la influencia distorsionadora de décadas de

¹⁰ La comisión peruana en Buenos Aires fue presidida por el doctor Alfonso de los Heros e integrada por el embajador Hugo de Zela y el vicealmirante Javier Ponce y contó con la asesoría jurídica del doctor Fernando Pardo. La comisión peruana en Brasilia estuvo presidida por el doctor Fernando de Trazegnies e integrada por el embajador Jorge Colunge y el contralmirante Jorge Brousset y contó con la asesoría jurídica del doctor Fabián Novak y la asesoría técnica del coronel Gerardo Pérez del Águila. Los miembros peruanos de los grupos de expertos fueron el entonces ministro Luis Sandoval y el embajador Luis Solari, con el apoyo de los entonces terceros secretarios Augusto Cabrera y Milagros Miranda.

bibliografía con información errónea o sesgada publicada desde 1950, sobre todo en el Ecuador pero también en los países garantes e, incluso, en el Perú. Las argumentaciones después fueron ampliadas y reajustadas en función a las discusiones técnicas y jurídicas sostenidas en Brasilia. De manera paralela, durante los primeros meses de 1998 comisionados y asesores peruanos visitaron en sus países a los expertos de los garantes para brindarles, con antelación, voluminosas recopilaciones de antecedentes de los desacuerdos que analizarían, así como para facilitar el esclarecimiento de sus dudas.

Los representantes de las partes efectuaron sus presentaciones en Brasilia en abril y el 8 de mayo los expertos de los garantes emitieron sus opiniones. En apretada síntesis, los expertos avalaron la interpretación limítrofe del Perú. Concluyeron que, en consecuencia, correspondía cumplir la obligación de culminar la demarcación de la frontera. Para tal efecto describieron con exactitud geográfica la línea de frontera pendiente de demarcar y adjuntaron un mapa graficándola para evitar cualquier discrepancia de interpretación. De esa manera, los garantes proporcionaron un análisis exhaustivo que, por primera vez en cincuenta años, disipaba toda duda respecto a la totalidad del límite internacional que se extiende a lo largo de la cordillera del Cóndor¹¹.

Conforme a la modalidad conciliatoria adoptada por las partes, la opinión de los expertos requería ser aceptada por ambos países para que sirviera como sustento técnico y jurídico de una fórmula de solución. Sin embargo, el gobierno ecuatoriano decidió no aceptarla. En consecuencia, se tornó imposible que la comisión de demarcación elaborase una propuesta de solución. De manera paralela, la comisión de comercio y navegación tampoco logró alcanzar un acuerdo definitivo. El estancamiento conjunto producido en Brasilia y Buenos Aires agotó la posibilidad de proseguir avanzando mediante el esquema de negociaciones paralelas.

A partir de entonces, diferentes representantes de las partes y los garantes se reunirían para tratar de destrabar el proceso. Cada intento frustrado iría elevando, de manera paulatina, el nivel político de los negociadores. Con cada fracaso se endurecía el entrapamiento y se requería mayor capacidad de decisión para romperlo. El escenario político se complicó aún más por la celebración el 31 de mayo y el 12 de julio de las elecciones presidenciales en el Ecuador. Se diluía la posibilidad de alcanzar un acuerdo definitivo con el gobierno ecuatoriano con el cual se venía negociando desde febrero del año anterior.

¹¹ Los expertos de los garantes también expidieron sus opiniones sobre las divergencias demarcatorias pendientes en el área adyacente a la confluencia de los ríos Yaupí y Santiago y en las nacientes del río Lagartococha ubicado en el extremo septentrional de la frontera peruano-ecuatoriana. Los dos países aceptaron las opiniones de los expertos en ambos casos.

6. El entrampamiento y la amenaza militar

Ante el estancamiento de las comisiones, los vicescancilleres Hugo Palma del Perú y Diego Ribadeneira del Ecuador se encontraron en Buenos Aires con los representantes de los países garantes. La reunión se llevó a cabo los días 22 y 23 de mayo, con la participación de los presidentes de las delegaciones nacionales, Fernando de Trazegnies del Perú y Edgar Terán del Ecuador, y sus asesores. El vicescanciller peruano solicitó a los garantes persuadir al Ecuador a aceptar la opinión de sus expertos para lograr el acuerdo global o, en su defecto, pronunciarse a favor de la validez jurídica de dicha opinión. Los garantes señalaron que no podían presionar al Ecuador por ejercer su derecho de no acatar una opinión desprovista de obligatoriedad. También resultaba inconducente reclamarles que después de conocer la opinión de sus expertos modificaran su carácter jurídico a petición de una de las partes. Los garantes recalcaron que no dejarían de actuar con neutralidad.

La reunión viceministerial no se tradujo en acuerdo alguno. Sin embargo, los garantes presentaron la propuesta de crear una reserva ecológica en la zona del conflicto militar, como alternativa para destrabar las negociaciones. Plantearon que ella contase con límites demarcados en su interior, que fuese administrada conjuntamente por ambos países y que se mantuviese desmilitarizada¹². La propuesta incluyó la sugerencia que “el centro del área del conflicto de 1995 será un área especial donde se construirá un monumento dedicado a la paz entre el Ecuador y el Perú, y a los garantes”, formulación mediante la cual se referían al área de Tiwinza en la zona desmilitarizada. También presentaron una propuesta adicional para facilitar la conclusión del tratado de comercio y navegación.

Ante el entrampamiento, aumentó la frecuencia de los encuentros entre las máximas autoridades de ambos países, con el apoyo decidido del presidente de la delegación peruana, De Trazegnies, quien impulsó los esfuerzos para que las negociaciones progresaran. El primero de junio el presidente brasileño invitó a su país a los presidentes Fujimori y Alarcón para evaluar juntos el estado del proceso, mientras que los cancilleres Ferrero y Ayala se reunían ese mismo día en Caracas, aprovechando su participación en una asamblea de la OEA. A los pocos días, entre el 8 y 10 de junio, los presidentes y los cancilleres del Perú y Ecuador sostuvieron conversaciones en Nueva York con sus pares de Argentina, Brasil y Chile y con autoridades de Estados Unidos, con ocasión de la celebración de una asamblea extraordinaria de la ONU.

¹² La Conferencia de Parques de Paz de 1997 identificó 136 áreas de protección transfronterizas (TBPA, por sus siglas en inglés) en el mundo, incluyendo las existentes entre Brasil y Argentina y entre Chile y Argentina.

El 15 y 16 de junio los cancilleres Ferrero y Ayala y sus colaboradores más cercanos se reunieron con los garantes en Washington¹³. El primer día los cancilleres sostuvieron una entrevista de tres horas acompañados solo por el representante de Estados Unidos Luigi Einaudi, quien actuó como facilitador. El encuentro ministerial fue tirante. Ayala lo recuerda como “sumamente difícil y desconcertante”. Señala que tras la reunión advirtió a su presidente sobre la posibilidad de la ruptura o la suspensión temporal de las negociaciones. Ferrero señala que su desentendimiento con Ayala motivó que esa tarde se efectuara una serie de reuniones con los garantes para acercar posiciones. El informe que hizo esa noche al presidente Fujimori también fue pesimista. Adelantó que no creía que se llegara a un acuerdo en esa ocasión.

Al día siguiente, las reuniones con la presencia de los demás asistentes resultaron más distendidas. Si bien el canciller del Ecuador reiteró que no aceptaba la opinión limítrofe de los expertos, ambas delegaciones intercambiaron puntos de vista sobre la creación de un parque ecológico en la frontera y el tratado de comercio y navegación. El Ecuador propuso establecer un parque sin límites en su interior, ni presencia militar, que se interpusiera entre ambos países y en el cual ninguno de ellos ejerciese soberanía, con miras a que se convirtiese en una “zona de paz”. El Perú no objetó la desmilitarización de una zona de protección ecológica, pero planteó la creación de dos parques colindantes separados por la línea de frontera debidamente demarcada, conforme a la opinión de los expertos de los garantes, y sin administración conjunta. La contraposición sobre las características de las zonas de protección ecológica persistía siendo evidente, pero sí se logró reducir el número de puntos pendientes en cuanto al tratado de navegación fluvial. El Perú también aceptó esperar hasta el desenlace electoral en el Ecuador para proseguir con las negociaciones (Ayala, 2009, pp. 342-348; Carrión, 2008, pp. 413-417; Ferrero, 2018, pp. 173-179 y De Trazegnies, 2013, pp. 235-242).

El 12 de julio Jamil Mahuad fue elegido presidente del Ecuador. Asumiría el mando el 10 de agosto. Sin embargo, antes que lo hiciera, a fines de julio se desató la tensión militar por la presencia de tropas ecuatorianas en la ladera oriental de la cordillera del Cóndor, en el área fronteriza sin demarcar que se encontraba al sur de la zona desmilitarizada.

La reanudación de las hostilidades se convirtió en una probabilidad. Los esfuerzos para impedirla se redoblaron en el campo diplomático y con la MOMEF. El

¹³ El canciller Ferrero estuvo acompañado por el vicescanciller Hugo Palma; el presidente de la delegación nacional, Fernando de Trazegnies; el presidente de la Comisión de Comercio y Navegación, Alfonso de los Heros; el director general de Asuntos Políticos de la Cancillería, Jorge Valdez; y, su jefe de gabinete, Néstor Popolizio.

canciller Ferrero y sus colaboradores más cercanos intensificaron sus gestiones a medida que pasaban los días. Mientras tanto crecía la amenaza del inminente reinicio del enfrentamiento militar por la cercanía entre las tropas desplegadas en el terreno. El 8 de agosto se reunieron infructuosamente en Quito los representantes de los garantes con la MOMEPE y los oficiales de enlace. Los intentos de evitar la reanudación del conflicto militar estuvieron a punto de fracasar, hasta que gracias a las gestiones del canciller Ferrero con su homólogo argentino Guido di Tella se logró concretar una solución transitoria. La tarde del 13 de agosto se acordó establecer una zona adicional sin presencia militar de cincuenta kilómetros de extensión bajo control y vigilancia de la MOMEPE, de manera tal que toda el área fronteriza sin demarcar quedó bajo supervisión de los garantes. Ese acuerdo detuvo la escalada militar y permitió el retiro de las tropas de ambos lados, operación que concluyó a fines de ese mes.

7. Las negociaciones presidenciales directas

Disipado el riesgo del enfrentamiento militar y el consiguiente descarrilamiento de las negociaciones, los presidentes Fujimori y Mahuad se encontraron por primera vez el 15 de agosto en Asunción, aprovechando la asistencia de ambos a la transmisión de mando presidencial en Paraguay. El 4 de septiembre los presidentes y cancilleres de los dos países sostuvieron reuniones paralelas en Panamá, antes del inicio de la Cumbre Iberoamericana. Los presidentes Fujimori y Mahuad anunciaron que volverían a reunirse en Brasilia para continuar tratando de encontrar juntos una solución global. Sin embargo, como resultado de ese encuentro, los presidentes de comisión lograron concluir la negociación del tratado de comercio y navegación en una reunión informal en Buenos Aires a mediados de septiembre¹⁴.

Entre tanto, el 22 y 23 de septiembre el canciller Ferrero se reunió por separado con sus pares de los países garantes en Nueva York, mientras asistían a la Asamblea General de la ONU. Ferrero los instó a presionar al Ecuador que aceptara la opinión de sus expertos. Arguyó que la propuesta de los parques ecológicos, el tratado de comercio y navegación y los acuerdos de integración y fomento de la confianza militar constituían un paquete con suficientes beneficios para justificar que el Ecuador aceptara la opinión de los expertos y firmara el acuerdo global. No obstante, los garantes reiteraron que no estaban en capacidad de obligar al Ecuador que aceptase dicha opinión (Ferrero, 2018, pp. 248-250).

Una vez que el canciller Ferrero retornó a Lima, asistió a la reunión del Consejo de Defensa Nacional convocada el 26 de septiembre por el presidente Fujimori

¹⁴ Los presidentes de comisión De los Heros y De Trazegnies fueron acompañados en la reunión de Buenos Aires por los embajadores Hugo de Zela y Jorge Valdez y los asesores jurídicos Fabián Novak y Fernando Pardo.

para evaluar la alternativa de ofrecer al Ecuador la propiedad de un terreno en la zona desmilitarizada. La idea surgió ante la insistencia ecuatoriana de plantear una modificación de la línea de frontera descrita por los expertos para incluir el área de Tiwinza en su territorio. Diferentes interlocutores ecuatorianos proponían emplear para tal efecto la figura de las concesiones recíprocas contemplada por el tratado de 1942. Durante el transcurso de conversaciones informales se había mencionado la posibilidad de demarcar la frontera y transferir al Ecuador la propiedad de un terreno de un kilómetro cuadrado en esa área, con miras a que estableciese ahí un cementerio en memoria de sus caídos. La reacción inmediata del canciller Ferrero fue negativa, mientras que el presidente de la delegación peruana, De Trazegnies, consideró que era factible contemplar esa opción en la medida que preservaba intacta la soberanía peruana (Ferrero, 2018, pp. 251-257; De Trazegnies, 2013, pp. 293-298).

La siguiente reunión presidencial se llevó a cabo en Brasilia los días 27 y 28 de septiembre, sin la participación de los cancilleres ni de representantes de los garantes. De Trazegnies y el director general de Política Bilateral de la cancillería, Jorge Valdez, acompañaron al presidente Fujimori. Las negociaciones se centraron en dos temas. En primer lugar, se concordó el texto final del proyecto de tratado de comercio y navegación que podría ser aprobado dentro del marco del acuerdo global. En segundo lugar, tras un exhaustivo análisis político y jurídico expuesto por De Trazegnies al mandatario ecuatoriano, quedó claro que para el Perú era inaceptable modificar la línea fronteriza descrita por los expertos de los garantes. La identidad de los razonamientos sustentados por el Perú y los expertos para definir el límite internacional imposibilitaba apartarse de esa línea de frontera sin derrumbar toda la argumentación jurídica peruana ratificada por los expertos. En consecuencia, el Perú no podía contemplar la posibilidad de alterar la línea limítrofe, intercambiar territorios o hacer concesión territorial alguna, tal como proponía el presidente Mahuad como alternativas para aprobar el acuerdo global¹⁵.

Ambos mandatarios decidieron reunirse de nuevo en Estados Unidos los días 3 y 4 de octubre para tratar de encontrar una solución conjunta. El avión presidencial partió de Lima la mañana del 2 de octubre rumbo a Nueva York, con De Trazegnies y Valdez abordo, así como una treintena de periodistas. Durante la parada técnica en Iquitos, todos los pasajeros tomaron conocimiento que en Lima el canciller Ferrero acababa de renunciar de manera irrevocable. Pocas horas más tarde renunciarían el vicecanciller Palma y el presidente de la comisión de comercio y navegación, Alfonso de los Heros. En medio de la polémica

¹⁵ De Trazegnies (2013, pp. 283-293) narra, en detalle, las conversaciones que se llevaron a cabo en esa ocasión. Carrión (2008, pp. 469-476), quien también asistió a ese encuentro, hace un recuento en sentido similar.

suscitada por esas renunciaciones, la mañana del sábado 3 de octubre los presidentes Fujimori y Mahuad sostuvieron un encuentro de tres horas en Nueva York, mientras que de manera simultánea se reunían el canciller Ayala y De Trazegnies. La tarde del día siguiente, la reunión entre los dos mandatarios en Washington se extendió por seis horas. Tras esos prolongados encuentros, ambos llegaron a la conclusión que no podían alcanzar un acuerdo mutuamente aceptable mediante negociaciones directas. Para Mahuad no era posible aceptar que la frontera fuese terminada de demarcar, de acuerdo a la opinión de los expertos, sin incluir el área de Tiwinza dentro del territorio de su país. Para Fujimori no era posible aceptar modificar la línea de frontera ratificada por los expertos de los garantes ni hacer una concesión territorial. La única alternativa era recurrir, una vez más, a los garantes.

La posibilidad de lograr el acuerdo global con la asistencia de los garantes aceleró el ritmo de las gestiones presidenciales. Los dos mandatarios viajaron el 7 de octubre a Brasilia para informar al presidente brasileño que habían llegado a un punto muerto en la negociación. El mandatario brasileño solicitó un pedido formal conjunto para que los presidentes de los países garantes presentaran una fórmula de solución definitiva. En la tarde de ese día un equipo de trabajo de ambos países, conformado por De Trazegnies y Valdez del lado peruano, redactó el documento conjunto solicitado, texto que fue entregado el jueves 8 de octubre al mandatario brasileño. Los presidentes Fujimori y Mahuad y sus delegaciones partieron de Brasilia hacia Washington, donde se reunieron la tarde del 9 de octubre con el mandatario de Estados Unidos, quien se comprometió a colaborar con la consecución del acuerdo global. Los presidentes de los países garantes respondieron de inmediato, el 10 de octubre, solicitando que su propuesta fuera de cumplimiento obligatorio y que, para tal efecto, contara con la aprobación previa de los congresos de ambos países.

El 12 de octubre Fernando de Trazegnies fue nombrado canciller. Dos días después él se presentó ante el pleno del Congreso para proponer y argüir a favor de la aprobación parlamentaria del mecanismo de solución de controversias planteado por los garantes para lograr el acuerdo global definitivo. Tras dos días de intensos y acalorados debates, la madrugada del 16 de octubre el Congreso peruano aprobó el procedimiento arbitral propuesto por los garantes. En Quito, el Congreso ecuatoriano también lo aprobó. Al día siguiente, los mandatarios de los países garantes recibieron las resoluciones legislativas correspondientes.

A las once de la mañana del viernes 23 de octubre, los embajadores de los países garantes entregaron en Lima y Quito la propuesta de solución de sus presidentes. Los mandatarios de los garantes plantearon, en suma, que la línea de frontera se terminase de demarcar conforme a la opinión emitida cinco meses antes por sus expertos, que el Perú transfiriese al Ecuador la propiedad de un

kilómetro cuadrado en el área de Tiwinza sin afectar la soberanía peruana, y que ambos países estableciesen parques nacionales colindantes separados por la línea limítrofe demarcada entre ambos países. Además de ello, entraría en vigencia el conjunto de acuerdos alcanzados entre las partes dentro del marco del acuerdo global.

El lunes 26 de octubre de 1998, a medio día, los cancilleres De Trazegnies y Ayala firmaron en Brasilia el conjunto de documentos que constituyen los Acuerdos de Paz entre el Perú y Ecuador. Habían transcurrido tres años, ocho meses y nueve días desde la noche en la cual, en ese mismo salón de la cancillería brasileña, se suscribió la Declaración de Itamaraty que impulsó el proceso de negociación que resolvió, de manera definitiva, todos los desacuerdos fronterizos que habían distanciado a ambos países durante medio siglo.

8. Veinte años después

El acuerdo global de 1998 transformó la naturaleza de la relación entre el Perú y el Ecuador. Desde entonces, por primera vez en la historia ya no hay la menor duda, discrepancia o controversia sobre su frontera común. Las nuevas generaciones de ciudadanos peruanos y ecuatorianos desconocen lo que es escuchar noticias sobre incidentes militares o situaciones de tensión en la frontera. Han crecido sin conocer la sensación de desconfianza generada por la persistencia de controversias limítrofes irresueltas. La frontera dejó de ser un foco de tensión bilateral y se ha transformado en una zona de integración fronteriza.

Los Acuerdos de Brasilia liberaron las fuerzas de la cooperación e integración vecinal retenidas por décadas de discordia. Crearon las condiciones propicias para expandir la red de intereses comunes y convertir la relación peruano-ecuatoriana en un ejemplo de concertación vecinal. Gracias a ello, los dos países inauguraron a partir del año 2007 la realización anual de reuniones de gabinetes binacionales para regular el conjunto de la agenda bilateral, el mecanismo diplomático de coordinación política que el Perú ha empleado como modelo con sus otros vecinos. En suma, ambos países disfrutan ahora los beneficios de contar con una relación de vecindad cordial, fluida y mutuamente enriquecedora, como resultado directo de la firma del acuerdo global de 1998 que produjo la reconciliación definitiva entre el Perú y el Ecuador.

Referencias bibliográficas

Ayala, J. (2009). *Así se ganó la paz*. Quito: Banco de Guayaquil.

Belaunde, A. (1995). *Nuestro Problema con Ecuador*. Lima: Ariel.

Bowen, S. (2015). *Periodista al fin y al cabo*. Lima: Peisa.

Carrión, F. (2008). *La Paz por Dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una Negociación*. Quito: Flacso.

De Trazegnies, F. de (2013). *Testigo Presencial. Los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación Bustamante de la Fuente.

Ferrero, E. (2018). *Perú-Ecuador: El proceso para lograr la paz*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Namihas, S. (Editora) (2000). *El Proceso de Conversaciones para la Solución del Diferendo Peruano-Ecuatoriano*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto Riva Agüero (IRA) y el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La “guerra por la paz” (y el comienzo de una reconciliación tardía)

J. Eduardo Ponce Vivanco

“La paz con Ecuador es el encuentro de corazones de una hermandad perdida en el tiempo”.

Fernando de Trazegnies

Conmemoramos la culminación del proceso de negociación más importante y exitoso de la historia diplomática del Perú. Un proceso que se edificó pacientemente, piso por piso, sobre los cimientos de la Declaración de Paz de Itamaraty, negociada bajo la presión de una guerra en la que no pudimos expulsar militarmente al invasor. Un proceso detonado por lo que fue la “guerra por la paz”, porque nos llevó a la amistad y la cooperación entre dos vecinos separados por las fronteras artificiales heredadas de las viejas luchas independentistas que, por desgracia, no forjaron repúblicas pacíficas sino pendencieras.

Es una ingrata paradoja que Bolívar, el Libertador obsesionado con la idea de la integración regional, haya sido el agente histórico de la desintegración de tres países integrados, durante siglos, bajo el Imperio Incaico y el Virreinato del Perú. Con la desmembración republicana se originó la primera guerra con el Ecuador y no pocos conflictos armados con Bolivia, con una perdurable secuela de resentimiento y desconfianza. Con este telón histórico, el Perú y el Ecuador pueden conmemorar lo que yo veo como una guerra por la paz que dio la victoria a dos hermanos que fueron malquistados por terceros.

Siendo embajador en Londres, el presidente de la república me invitó a la solemne ceremonia de suscripción de los Acuerdos de Paz en Brasilia y, meses después, a la inauguración del último hito fronterizo en la línea de altas cumbres de la cordillera del Cóndor, con lo que se inició la ejecución del conjunto de acuerdos firmados en la capital del Brasil el 26 de octubre de 1998.

Después de 169 años de contenciosos, convertimos los límites en un lugar de encuentro, y a los hitos demarcatorios en pequeños monumentos al tenaz empeño que emprendimos con los Estados garantes del Protocolo de Río de Janeiro¹ para honrar sus objetivos declarados de “paz, amistad y límites”.

¹ Véase el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1992 en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/2avolum/09protoc.htm>

1. Prolegómenos

Fue apasionante el proceso diplomático liderado por Torre Tagle desde que, muy tardíamente, se nos informó sobre movimientos militares en el Alto Cenepa. Recién entonces pudimos asumir el manejo diplomático necesario en esa problemática zona fronteriza, donde, aparentemente, regía una suerte de *modus vivendi* informal entre los destacamentos de los dos países, lo que naturalmente desconocíamos. La Cancillería tampoco sabía que hubiera soldados ecuatorianos ocupando bases con nombres desconocidos como Cueva de los Tayos, Base Sur o Tiwinza. Nuestro Archivo de Límites solo tenía un croquis de la Comisión Mixta Demarcadora donde aparece Tihuinsa (con “h”) en el Ecuador, cuya división política oficial lo consigna como un “cantón” de la provincia Morona-Santiago. Ecuador utilizó ese nombre con la misma intención que en 1981, cuando instaló otro “Paquisha” en territorio peruano.

Con la infiltración en el Cenepa pretendieron convencer a la comunidad internacional que esa sección de la frontera, además de no haber sido demarcada, tampoco estaba delimitada. Diplomáticos ecuatorianos prestigiosos olvidaron que la falta de demarcación no significa ausencia de delimitación, y apoyaron a sus militares cuando se propusieron demostrar, por la fuerza, que no existía esa delimitación que acordaron formalmente con el Perú en acatamiento del Protocolo de Río de Janeiro, la Fórmula Aranha y el fallo arbitral de Dias de Aguiar².

Reeditaron la estratagema diplomático-militar que urdieron con el Falso Paquisha de 1981, cuando sus tropas fueron expulsadas sin que consiguiéramos traducir el triunfo militar en una victoria diplomática. En 1995, el presidente ecuatoriano reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y solicitó la asistencia de los países garantes (Leoro, 1995, p. 11), pero las tropas que invadieron el Alto Cenepa no salieron por la fuerza militar sino gracias a la diplomacia y en virtud de la Declaración de Paz de Itamaraty.

La primera noticia sobre las tensiones entre los jefes militares de los destacamentos en el Cenepa me la dio el vicedecano ecuatoriano Jaime Marchand cuando me visitó oficialmente en Lima el 14 de diciembre de 1994. Me alcanzó de inmediato la transcripción de una conversación entre los comandantes peruano y ecuatoriano, el primero de los cuales exigía el retiro de los soldados infiltrados para no tener que echarlos por la fuerza. Marchand esperó en mi oficina mientras preguntaba al premier y canciller Efraín Goldenberg si conocía tan grave situación. Como compartía mi ignorancia, llamó reiteradamente al general Nicolás Hermoza, presidente del Comando Conjunto, quien no contestó el

² Véase el fallo del capitán de Mar y Guerra Dias de Aguiar sobre la divergencia en el sector Zamora-Santiago en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/2avolum/11fallo.htm>

teléfono ni devolvió una sola de las llamadas del primer ministro. Ocurrió igual con las averiguaciones que intenté por mi lado. Nunca conseguí digerir la vergüenza de Torre Tagle frente al viceministro invitado, quien regresó a Quito con la certeza de que nuestra diplomacia era marginada para dejar el campo libre a las Fuerzas Armadas.

Después de esa visita la tensión se agudizó por choques cada vez más frecuentes entre las patrullas infiltradas y las nuestras. Solo entonces, el canciller y yo fuimos convocados a una reunión con el presidente Fujimori y los comandantes generales de las Fuerzas Armadas. El jefe del Comando Conjunto informó de la situación, incluyendo comentarios sobre el aspecto internacional. Goldenberg me trasladó el pedido del presidente para hacer una apreciación diplomática en la que me exployé sobre la posición del Ecuador. Fujimori parecía no haber escuchado antes lo que improvisé en mi intervención, según me confirmó después el almirante Alfredo Arnaiz, comandante general de la Marina.

Frente a la respuesta de nuestras patrullas a las tropas infiltradas, el embajador ecuatoriano en Lima intentó entregarme una nota de protesta el 12 de enero. Al negarme a recibirla, le manifesté que éramos nosotros quienes protestábamos por la agresión en nuestro territorio, con consecuencias cada vez más peligrosas.

Después de los comunicados acusatorios que se intercambiaron, el Ecuador denunció el 23 de enero que el Perú los atacaba con helicópteros que sobrevolaban “su territorio en la zona en litigio donde la frontera está sin delimitar” (una contradicción *per se*), y que los helicópteros eran los que EE.UU. nos prestaba para combatir al narcotráfico, lo que fue desmentido tajantemente por Washington. Acosado entonces por la beligerancia del conflicto que provocaron, el presidente ecuatoriano convocó a los embajadores de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y solicitó la cooperación de sus gobiernos, lo que fue saludado por el Perú porque activó el mecanismo de solución previsto en el tratado.

Pero en un doble juego, el Ecuador también gestionó la mediación de la OEA. Invitó a Quito a su nuevo secretario general, el ex presidente colombiano César Gaviria, quien visitó al presidente Durán Ballén el 28 de enero. Al día siguiente — aniversario del Protocolo de Río Janeiro — desembarcó en Lima, premunido del respaldo ecuatoriano.

Ese 29 de enero fue un día extenuante. Recibí a Gaviria en el aeropuerto y lo llevé a una discreta reunión con el presidente y el canciller en Palacio, donde subrayamos la importancia del respeto de la OEA al mecanismo de los garantes que, por ser obligatorio para las Partes y los países vinculados en el Protocolo de Río de Janeiro, debía contar con el más firme respaldo del sistema interamericano y su

secretario general. Finalmente, le pedimos transmitir mi invitación al vicedirector ecuatoriano para iniciar de inmediato negociaciones directas en Lima.

No obstante, con la certeza de que esta invitación no prosperaría, aprovechamos el aniversario del protocolo para proponer una reunión de vicedirectores con los países garantes en Río de Janeiro. El mismo día denunciábamos el bombardeo a un puesto de vigilancia, antes que el Ecuador solicitara al Consejo Permanente de la OEA convocar una Reunión de Consulta de Cancilleres.

Dos días antes, el 27 de enero, habíamos recibido la Comunicación de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942³ que fue determinante para adoptar la decisión de iniciar el proceso de negociaciones que culminó cuatro años después. Transcribo sus dos párrafos decisivos:

4. Los Países Garantes se ponen a disposición de las partes para constituir, de inmediato, una misión compuesta de representantes de cada País Garante destinada a cooperar con representantes de Ecuador y del Perú para la plena realización de su reiterada disposición de concurrir para la superación de esta situación. En caso necesario, tal misión podrá desplazarse al área de los incidentes. Los Países Garantes invitan a las Partes a aceptar este ofrecimiento con urgencia.

5. Deseosos de evitar la ocurrencia de situaciones similares, los Países Garantes consideran que deben ser rápidamente restablecidos los entendimientos para encontrar una solución duradera para los impases subsistentes. Para ello, las Partes pueden contar con el concurso permanente de los Países Garantes, de acuerdo con el Protocolo de Río de Janeiro.

La inteligente referencia a los “impases subsistentes” que los garantes acuñaron para referirse al “problema territorial” que el Ecuador dramatizaba, era una expresión que disminuía el alcance de los desacuerdos que interrumpieron la demarcación de la frontera. Ese aporte novedoso y el hecho que se enmarcara inequívocamente en el Protocolo de Río nos convencieron de que teníamos la oportunidad de poner fin a ese conflicto de orígenes decimonónicos.

El mayor avance para encontrar un lenguaje común que permitiera referirnos a lo que para el Ecuador era un doloroso problema territorial y para el Perú una simple desinteligencia demarcatoria fue un viejo aporte de Carlos García Bedoya. Los tímidos documentos bilaterales de los años setenta mencionaban el objetivo común de “superar todos los obstáculos perturbadores de la vecindad”, una fórmula elíptica que sucumbió a las vicisitudes de una relación tempestuosa. En comparación con esa fórmula, la expresión “impases subsistentes” era

³ Véase: <https://goo.gl/6ETS8a>

nueva, realista y jurídicamente ligera. Además, era una fórmula de los garantes y nadie la objetó al leerla por primera vez en la comunicación de 27 de enero de 1995.

Sobre esas bases auspiciosas tuve varias conversaciones telefónicas con el secretario general de Itamaraty, embajador Sebastián do Rego Barros (QEPD), antes de pedirle convocar la reunión de vicescandalleros que propusimos; y, además, que la celebráramos en el antiguo Palacio de Itamaraty de Río de Janeiro, que fue escenario de la negociación y firma del Protocolo el 29 de enero de 1942. Tan pronto se concretó la invitación, el Perú confirmó su presencia a través de un comunicado oficial que coincidió con el aniversario del tratado de límites con el Ecuador.

El 30 de enero, en plena guerra, llegamos a la reunión convocada a las tres de la tarde, lo que desbarató el plan de Durán Ballén de exigir previamente “un cese de fuego establecido incondicionalmente por los dos países”, con el evidente propósito de consolidar su precaria posición en el Cenepa. Forzado por mi presencia en Río tuvo que autorizar el viaje de su vicescandallero, quien llegó a la medianoche de ese día interminable pero con instrucciones de conversar *solo* con los garantes.

2. Entorno internacional e interno

En el plano externo, la región sufría la grave crisis financiera bautizada como “efecto Tequila” por la drástica devaluación del peso mexicano. Argentina y Brasil se sumaron a EE.UU. y otros países en un caudaloso fondo para rescatar a México, país que, paradójicamente, acababa de ser admitido al exclusivo club de la OCDE. Entretanto, el lanzamiento del ALCA en la I Cumbre de las Américas de Miami, en diciembre de 1994, abría perspectivas favorables que la región no quería desaprovechar. Este contexto contradictorio hizo que resaltara más el impacto negativo de una guerra entre dos países incapaces de resolver pacíficamente un contencioso limítrofe anacrónico.

En el ámbito interno, se acercaban las elecciones de abril de 1995 en las que Fujimori postulaba a una reelección constitucionalmente cuestionada y tenía como principal contendor al embajador Javier Pérez de Cuellar, prestigioso diplomático y ex secretario general de las Naciones Unidas, a quien cualquier tropiezo en la negociación con el Ecuador o los garantes ofrecería ventajas netas. La posición que su partido político (UPP) adoptó tan pronto se conoció la Declaración de Paz de Itamaraty evidencia que ya habían tomado la decisión de convertirla en blanco de críticas con propósitos electorales. Por desgracia, la campaña que desataron no se limitó a los defectos que absurdamente atribuyeron al acuerdo sino que incluyó ataques personales infundados y censurables.

Por otro lado, el hecho de habernos marginado hasta que se agravaran las acciones militares nos impidió preparar una estrategia de comunicaciones que contrarrestara la hiperactiva y onerosa maquinaria de información y propaganda que había montado el Ecuador para presentarnos como los agresores de un vecino más débil que se defendía heroicamente.

Entretanto, las imágenes y crónicas desde el Cenepa insinuaban un incipiente fracaso militar. La situación contrastaba con la fácil victoria militar en la guerra de Paquisha. Los estrategas ecuatorianos aprendieron de la derrota en 1981, infligida principalmente por la aviación peruana, y optaron por atrincherar y fortificar a sus tropas en las cabeceras de un inhóspito valle selvático y cerca de sus puestos de vigilancia Coangos, Banderas y Cóndor Mirador en las alturas de la cordillera del Cóndor, donde su artillería dominaba el terreno. Por el contrario, las tropas peruanas solo contaban con el apoyo incierto de helicópteros y aviones con visibilidad limitada que se exponían al fuego antiaéreo. A los muertos y heridos peruanos, se sumaba la pérdida de aeronaves vitales para la defensa nacional. Eran las consecuencias de la estrategia militar adoptada y de la forma en que se ejecutó.

En un predicamento tan angustioso se multiplicaba la presión para iniciar acciones en los frentes naval y aéreo, aunque el conflicto escalara a una guerra total. Las declaraciones triunfalistas en medios del Ecuador conspiraban contra el sacrificio político de confinar los enfrentamientos al desventajoso escenario del Cenepa. El mérito de sostener esa decisión nunca fue reconocido ni considerado por los numerosos autores ecuatorianos que han tratado sobre el conflicto desde todas sus perspectivas.

Pero evitar esa fatalidad exigía persuadir al jefe de Estado y al alto mando militar de que nuestra diplomacia era capaz de lograr resultados positivos y sostenibles. A eso nos dedicamos en Río de Janeiro.

3. Reunión de vicecancilleres en Río de Janeiro

Acompañado de mi brillante y mercurial amigo y asesor jurídico, el embajador Antonio Belaunde Moreyra (QEPD), el director del Gabinete del ministro y futuro vicecanciller José Antonio Arróspide, y del entonces prometedor consejero, Luis Chávez Basagoitia, llegamos al Hotel Othon Palace, con la anticipación suficiente para concurrir a la reunión que el vicecanciller brasileño había convocado para las tres de la tarde, pero que no comenzó sino a la medianoche.

La inconducente reunión a solas entre mi contraparte y los garantes demoró más de lo previsible, y confinó nuestro desasosiego al salón de la vetusta biblioteca de Itamaraty en Río de Janeiro. La impaciente vigilia era matizada por los chistes magistrales de Antonio Belaunde y por las llamadas del presidente

Fujimori, invitándome a reflexionar, en línea telefónica abierta, sobre las consecuencias de ordenar al almirante Fernando D'Alessio que la flota naval a su mando cruzara la frontera marítima con el fin de ejecutar el demoledor plan alternativo de la Marina para romper el infernal cerco del Alto Cenepa.

Las conversaciones se repitieron hasta que la paciencia de los garantes puso fin a su encuentro con Fernández de Córdoba, a quien trajeron, casi a hurtadillas, a conversar privadamente conmigo en la primera reunión de Jefes de Delegación, formato que yo propuse mantener para neutralizar la participación del embajador Alfredo Luna Tobar, cuya obsesión territorialista habría provocado feroces enconzones con mi asesor jurídico.

No puedo dejar de consignar el violento intercambio que se produjo por una queja destemplada del viceministro ecuatoriano que ofendió la sensibilidad del coordinador brasileño. La violenta reacción de Do Rego Barros fue un sonoro palmazo sobre la mesa que paralizó a los presentes. Le pedí entonces comprender la presión de Fernández de Córdoba y pasar por alto su intemperancia a fin de comenzar la reunión entre todos para detener la guerra lo más pronto posible. Así comenzaron las negociaciones en la antigua cancillería de Río de Janeiro, cuyos enormes y arcaicos ventiladores no aliviaban el calor del verano carioca.

Aprovechando que nos hospedábamos en el mismo hotel, al día siguiente busqué a mi colega quiteño —a quien conocía de tiempo atrás— para concertar un proyecto de acuerdo que sirviera para la primera reunión de trabajo con los garantes. ¡Cuánto ayudaron! Con sus propuestas pudimos vencer todos los obstáculos ecuatorianos hasta llegar al acuerdo que Fernández de Córdoba aceptó en la madrugada del 5 de febrero. Lo celebramos con un primitivo desayuno de pan con mantequilla que devoramos, de pie, en el ancho vano de un ventanal del Itamaraty original, hambrientos y sudorosos, pero satisfechos de haber cerrado un entendimiento para detener la sangre de una guerra fratricida.

No debió sorprendernos que Quito desautorizara a su vicescanciller porque persistían en mantener sus tropas mediante un cese de fuego que convalidara sus posiciones en la zona desmilitarizada convenida, a pesar de la inútil pérdida de vidas que la guerra cobraba diariamente. Durán Ballén visitó Brasil y los otros países garantes para justificar su rechazo a lo acordado y plantear los objetivos ilusorios que pretendía avanzar en Brasilia.

El trascendental esfuerzo de Río consta en la pormenorizada Declaración de los Garantes del 5 de febrero⁴, que es un documento histórico que merece especial

⁴ Véase: <https://goo.gl/qKZ38D>

atención. Su punto quinto consigna un resumen del texto que doce días después se convertiría en la Declaración de Paz de Itamaraty:

5. Dentro del clima de buena fe que se logró establecer, y después de intensas negociaciones, con base en las propuestas presentadas por lado y lado, fue posible a las Partes, con el concurso de los Países Garantes, concluir la preparación de un proyecto que contiene medidas urgentes para poner fin a los enfrentamientos en curso e indicar acciones ulteriores para encaminar una solución duradera para la cuestión. De forma inmediata, el Proyecto contempla un compromiso de cesar el fuego, la separación de fuerzas, la desmovilización de tropas y un proceso de desmilitarización total de la zona de enfrentamiento. Quedan previstas también conversaciones entre las Partes para encontrar una solución a los impases subsistentes. El Proyecto registra igualmente que Ecuador y Perú aceptan con satisfacción el envío de una Misión de Observadores, que deberá prestar asistencia a las Partes en la implementación del cese del fuego y en su supervisión pudiendo inclusive desplazarse a la zona de los enfrentamientos.

Si bien la experiencia de Río fue frustrante, sirvió para configurar el brillante equipo de negociadores que nos acompañaría hasta el final. El vicedecano del Brasil, Do Rego Barros, encaminó el proceso con la firmeza y autoridad indispensables en esa etapa. Lo sucedió un diplomático experimentado como el embajador Iván Cannabrava, quien se convertiría en coordinador de los garantes. Alexander Watson, ex Embajador de EE.UU. en Perú y amigo cercano, representó a ese país en Río y promovió la posterior designación del Embajador Luigi Einaudi, el brillante latinoamericanista que aportó creatividad y solvencia a lo largo de todo el proceso. Fabio Vío, director general de Política Exterior de Chile y futuro Embajador en Lima, estuvo de principio a fin. Y el director general de Política Latinoamericana de la cancillería argentina, el querido embajador Juan José Uranga (QEPD), hizo suya la causa hasta que nos dejó. Lo reemplazó su hábil colega el embajador Alfredo Chiaradia.

4. Reunión de vicedecanos en Brasilia

No bien instalado en el Hotel Naum de la capital brasileña recibí la visita del vicedecano Do Rego Barros, lamentablemente fallecido. El “Bambino”, como lo llamábamos, me llevó el memorándum original de su padre, el asesor jurídico de Itamaraty en 1942, con su opinión sobre el alcance la garantía establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y las atribuciones otorgadas a los países garantes. Con humor sardónico me leyó el quinto punto: “5. Difieren los autores en cuanto a la manera de actuar del Estado o de los Estados garantes, atribuyendo, unos, mayor, y otros, menor extensión a la intervención. Pienso, al igual que Clovis Bevilacqua, que el garante prometió su cooperación y está obligado por ella, aun cuando tenga necesidad de hacer sacrificios, aunque tenga que utilizar medios violentos, a conseguir la ejecución de lo pactado”. Era un mensaje tranquiliza-

dor de quien ejercería la coordinación de los garantes en la prosecución de las conversaciones.

Sin embargo, el contexto interno se oscurecía por la posibilidad de que la guerra desbordara el funesto teatro de operaciones del Cenepa, preocupación que aumentaba por informaciones sobre la venta de armas de Chile y Argentina al Ecuador. Santiago resolvió su contrato de inmediato, pero el otro era un sucio caso de contrabando, del que el ex presidente Menem acaba de ser absuelto por “vencimiento de plazo razonable”. Fueron intensas las presiones políticas que soportamos para no resentir la relación con dos de los cuatro garantes.

Todo arrancó mal en Brasilia. Ecuador presentó un proyecto proponiendo que los observadores militares de los garantes “se localicen” en el área desmilitarizada “hasta que se alcancen posibles acuerdos”, mientras que “Ecuador mantendrá autoridades civiles y de policía en Base Sur y Tiwinza”. ¡Nos proponían constituir una zona de ocupación en territorio peruano! Nada menos. Al rechazarlo de plano ante Do Rego Barros, expresé enfáticamente que el Perú se atenía al acuerdo de Río que fue frustrado por el Ecuador.

Nuestro desagrado fue compartido al nivel presidencial de los garantes con severas invocaciones para mantener las conversaciones en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. Con meridiana claridad, el canciller argentino Guido di Tella, dijo: “hay un solo camino, no dos”. Y añadió que “el camino es aceptar la propuesta de los países garantes”.

Fueron admoniciones oportunas dada la confluencia de dos factores complicados. El 6% de popularidad de Duran Ballén favorecía la credibilidad de los rumores de golpe militar que circulaban en su país, mientras el canciller venezolano Burelli Rivas declaraba que la OEA “deberá asumir la tarea de lograr la paz, luego de que los países garantes fracasaron en esa tarea”.

El proyecto carioca fue retomado firmemente por los garantes en Brasilia. Y el ritmo de las conversaciones diplomáticas se fortaleció cuando el general Benedito Leonel, Jefe del Estado Mayor Conjunto del Brasil, anunció que tenían listo el equipo de observadores para partir a la zona de conflicto, uno de los puntos de la propuesta de acuerdo nuevamente presentada por los garantes, el 8 de febrero, al día siguiente que recibieron la desenfocada propuesta del Ecuador. Fue una oportuna iniciativa que abrió la vertiente técnico-castrense, robusteciendo el diálogo diplomático y el advenimiento de la MOMEF.

Cuando los avances logrados en las conversaciones permitieron convocar la reunión técnico-militar prevista, el 14 de febrero decidimos anunciar un cese

unilateral de hostilidades, el día anterior a la llegada de nuestra delegación castrense.

La Declaración de Paz de Itamaraty⁵ firmada tres días después, acordó:

- a) Confirmar el cese de hostilidades adoptado el 14 de febrero de 2017 y consolidarlo, evitando nuevas confrontaciones;
- b) Aceptar la presencia de una misión de observadores de los países garantes por 90 días prorrogables, a partir de la suspensión de las operaciones militares, y acordar una “definición de procedimientos” que rijan sus funciones;
- c) Separar de inmediato y simultáneamente las fuerzas beligerantes bajo la supervisión de los garantes, y concentrarlas en Coangos y el PV1, con el compromiso de no efectuar desplazamientos militares en el área de enfrentamiento; e instalar centros de operaciones en los puntos considerados de mayor tensión (Tiwinza y Base sur);
- d) Que la MOMEPA recomiende a las dos Partes un área a ser totalmente desmilitarizada y refuerce la seguridad de las zonas vecinas;
- e) Desmovilizar gradual y recíprocamente las unidades y guarniciones desplegadas en las operaciones militares;
- f) Iniciar conversaciones en el contexto del párrafo 4 de la comunicación que los países garantes dirigieron a las Partes el 27 de enero de 1995, para encontrar una solución a los impases subsistentes, tan pronto se cumplan los anteriores acuerdos y se restablezca un clima de distensión que lo permita.

Además, insistí en la importancia de que los países garantes emitieran una declaración simultánea⁶, reiterando su firme compromiso de asistir a las Partes,

⁵ Véase: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/1volum/1.01.htm>

⁶ Declaración de los Países Garantes del Protocolo de Río De Janeiro de 1942:

1. Al destacar su satisfacción por el acuerdo firmado en la fecha por los Gobiernos del Ecuador y del Perú, los Gobiernos de Argentina, del Brasil, de Chile y de los Estados Unidos de América, declaran su firme compromiso de continuar sus esfuerzos en favor de un acercamiento de las Partes, cumpliendo a cabalidad todas las responsabilidades asumidas al suscribir como Garantes el Protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942.
2. En ese sentido, atribuyen especial importancia a lo dispuesto en el numeral (6) de la Declaración de Paz de Itamaraty por la cual los Gobiernos del Ecuador y del Perú deciden iniciar, a través de conversaciones bilaterales, el camino que conduzca a la solución duradera de los impases que subsisten entre los dos países.
3. Los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, conscientes de las responsabilidades que asumieron en función de ese instrumento, reiteran su compromiso de prestar a las Partes, siempre que ellas lo soliciten, su concurso y cooperación con miras

“cumpliendo a cabalidad todas las responsabilidades asumidas al suscribir como garantes el Protocolo de Janeiro del 19 de enero de 1942”. Era una precaución necesaria para que no se repitieran sus reticencias en los últimos cincuenta años.

Los textos finales fueron cerrados en una reunión nocturna que sostuve con los garantes, a quienes ofrecí informar tan pronto tuviera la aceptación del presidente Fujimori. Lo llamé muy temprano al día siguiente pero había viajado al Cenepa, donde bloqueaban sus comunicaciones para evitar las cargas de mortero que le dispararon en más de una oportunidad. Como tampoco logré que el canciller me autorizara a dar la conformidad del Perú, tuve que hacer ejercicio de mi escasa paciencia en la serena compañía de un joven colega que me ayudó a esperar: el entonces consejero de la embajada en Brasilia, Néstor Popolizio, hoy canciller de la república.

El presidente se congratuló por los resultados, pero no había anticipado que Ecuador aprovecharía nuestro retraso para adelantar su conformidad con el acuerdo y, con ello, revertir la negativa impresión que dejó al rechazarlo en Río. Con mala fe, y en conocimiento de la verdad, el canciller Leoro aprovechó para acusarnos de esconder “inconfesables propósitos de seguir manteniendo una actitud agresiva”⁷.

La Declaración de Paz de Itamaraty y la de los países garantes fueron firmadas simultáneamente la noche del 17 de febrero y quedamos a la espera de la inmediata aplicación de lo pactado.

Pero no obstante, los enfrentamientos se reanudaron y frustraron la misión de avanzada de la MOMEF, cuya presencia en el terreno era indispensable para un cese sostenible de las hostilidades. En esa delicada situación, el canciller Goldenberg consiguió que Chile propusiera una reunión de cancilleres, aprovechando que todos ellos coincidirían en la transmisión del mando presidencial en Uruguay. La Declaración de Montevideo firmada el 28 de febrero empalmó con un ofrecimiento decisivo del gobierno chileno: “la presencia inmediata de sus observadores o representantes en el área”. Ese gesto bastó para que todos la hicieran suya y decidieran enviar una misión de avanzada para supervisar el cese de fuego. Los agregados militares de los países garantes en Lima y Quito se

a alcanzar tal solución, a fin de contribuir así a la consolidación de la paz y la amistad entre los dos países.

4. Con miras al cumplimiento de ese propósito, los Países Garantes invitan a las Partes a iniciar, en el más breve plazo posible, el proceso conducente a concretar las conversaciones bilaterales. Palacio de Itamaraty, Brasilia, Distrito Federal. 17 de febrero de 1995.

⁷ Despachos de las agencias de prensa EFE y ANSA del 16 de febrero de 1995.

desplazaron entonces a la zona de conflicto con el propósito de crear el clima necesario para aplicar lo pactado en la Declaración de Paz de Itamaraty.

Pronto recibimos la visita del embajador Luigi Einaudi, como representante del secretario de Estado de EE.UU., asistido por el director de Planificación del Comando Sur, y acompañado por el señor Julio César Gomez de Souza, enviado del presidente Cardoso. El propósito expresado en una reunión con el presidente Fujimori era coordinar las acciones de pacificación previstas en la Declaración de Itamaraty y reafirmar el compromiso de apoyar el proceso de negociación para resolver los impases subsistentes.

Poco después, frente a una enorme maqueta del Alto Cenepa, los observadores militares mostraron los peligros que planteaba el entrelazamiento de las tropas. Su separación y extracción fue tan compleja que se hizo en seis etapas que terminaron dos días antes que se venciera el plazo previsto en Itamaraty. Nada ilustra mejor el ambiente de crispación en que logramos esos avances que los cinco largos meses que los prisioneros de guerra debieron esperar para ser canjeados.

La MOMEPA inició sus trabajos en marzo de 1995 con un personal de 124 integrantes. Un año después se redujo a 16 observadores de los garantes y 18 miembros de las Partes. Su plazo inicial de 3 meses fue prorrogado 533 veces hasta su disolución en julio de 1999, después que supervisó el desminado de las áreas circundantes a los hitos que finalmente se colocarían.

Su mantenimiento tuvo un costo de 34 millones de dólares divididos entre el Perú y el Ecuador, y su operatividad fue asegurada por los Términos de Referencia y la Definición de Procedimientos acordados en marzo y agosto de 1995, respectivamente, después de negociar el perímetro de la Zona Desmilitarizada de 528 km² aprobada el 1 de setiembre de 1995, para que pudiera ser recomendada por la MOMEPA, de conformidad con la Declaración de Paz de Itamaraty.

La constitución de la MOMEPA, el acuerdo de establecer de la Zona Desmilitarizada y el pleno compromiso de los Garantes en el proceso negociador fueron los cimientos que permitieron llegar a los Acuerdos de Paz del 26 de octubre de 1998, a colocar después el último hito fronterizo, e inaugurar una era de paz y cooperación entre el Perú y el Ecuador. La sólida estructura de seguridad de Itamaraty resistió el encono y la desconfianza generados por la guerra, y conjuró el peligro de la confrontación bélica aún mayor que estuvo a punto de estallar en agosto de 1998.

6. Comienzo y fin de un largo proceso

El proceso de negociaciones diplomáticas cobró fuerza en octubre de 1996 gracias al Acuerdo de Santiago negociado por el canciller Francisco Tudela, quien dos meses después fue secuestrado por el MRTA. Durante la famosa crisis de los rehenes, Fujimori invitó al presidente Abdalá Bucaram a Lima, en enero de 1997⁸. Olvidando su flamígero antiperuanismo, Bucaram tuvo el coraje de ser el primer mandatario ecuatoriano en visitar oficialmente el Perú. Incorporó la reconciliación binacional como uno de los tres objetivos de su breve gobierno de seis meses y en su primer discurso en Lima dijo: “No habrá paz sin perdón. Tenemos que aprender a perdonarnos”, lo que motivó fuertes críticas en su país⁹. A las tres semanas, el Congreso ecuatoriano lo destituyó por “incapacidad mental”, provocando la famosa “noche de los tres presidentes”. El presidente del Congreso, Fabián Alarcón, fue designado como “presidente constitucional interino”, una función constitucionalmente inexistente que ejerció durante un año y medio, hasta agosto de 1998.

A fines del gobierno de Alarcón, el vacío de poder previo al cambio de gobernante estimuló la memoria de los generales ecuatorianos, que no solo recordaron la derrota de Paquisha sino que reavivaron su decepción porque consideraron que su pregonada victoria en el Cenepa era desperdiciada por su diplomacia. Y una vez más infiltraron tropas en el Perú. Era la oportunidad que nuestros militares esperaban para reivindicar su frustración de 1995. Los planes de ataque solo aguardaban la orden presidencial, que felizmente pudo ser frenada por nuestra diplomacia.

Jamil Mahuad fue elegido en esas circunstancias y por estrecho margen. El presidente Fujimori y el canciller Ferrero no concurrieron a su ceremonia de investidura realizada el 10 de agosto de 1998, para evidenciar nuestra indignación por la incursión de tropas ecuatorianas en el Perú. En ese peligroso contexto el discurso inaugural del nuevo mandatario era esperado ansiosamente por el Perú y los garantes. Sus palabras fueron alentadoras:

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. [...] Creo en la diplomacia directa. [...] Le invito Presidente Fujimori a [...]

⁸ A la que contribuyó una eficiente gestión del doctor Ricardo Marcenaro, quien visitó a Bucaram en su exilio panameño a pedido del presidente Fujimori.

⁹ Era el mismo Bucaram que había denunciado que la Declaración de Paz de Itamaraty era fruto de un supuesto conflicto de intereses porque Fernández de Córdoba y yo fuimos condóminos en un edificio de Quito. El partido Unión por el Perú (UPP) adoptó esa bandera en su campaña electoral, singularizándome como blanco de su ofensiva para desacreditar el acuerdo pactado en Brasilia.

conocernos más, entendernos mejor y mejorar el nivel de vida de nuestras gentes. [...] 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.

Hasta ese momento no podíamos acordar la desmilitarización del área de las nuevas infiltraciones, donde las tropas estaban frente a frente y a punto de disparar. Habíamos retrocedido a un predicamento parecido al que precedió a la guerra del Cenepa en 1995.

El canciller argentino Guido Di Tella visitó Lima después de conversar con Mahuad en Quito y fue la bisagra para cerrar el acuerdo sobre el establecimiento en la frontera de la Zona de Vigilancia y Control adicional, bajo la supervisión de la MOME, que los presidentes Fujimori y Cardoso anunciaron en Brasilia el 13 de agosto. El presidente brasileño no perdió tiempo para llamar a Mahuad, a quien le transmitió el pedido de Fujimori y el suyo propio de reunirse con él en la transmisión de mando en Asunción, programada para el 15 de agosto, para que pudieran conocerse y relanzar el entrampado proceso de paz.

Pero esa reunión no habría ocurrido si el nuevo mandatario ecuatoriano hubiera seguido las recomendaciones de sus asesores diplomáticos más cercanos, que opinaron contra su realización. Con respetable honestidad lo revela Francisco Carrión en su libro (2008, pp. 444, 451-452), afirmando, además, que el impactante discurso inaugural de Mahuad no recogió los textos que elaboraron y sugirieron desde la Cancillería sino que el criterio que siguió fue el de su cercano asesor político, el secretario general de la Administración Pública, Jaime Durán Barba.

Este valioso testimonio aporta un elemento nuevo a la historiografía bilateral porque demuestra que el punto de inflexión en la relación peruano-ecuatoriana no provino inicialmente de su diplomacia, sino que tuvo como origen la serie de investigaciones de opinión pública —hasta seis entre los años 1989 y 1993— de la reputada consultora Informe Confidencial, en las que evidentemente se sustentaban las recomendaciones del asesor presidencial¹⁰. Todas ellas me fueron reservadamente entregadas por Jaime Durán después que divulgué la encuesta de agosto de 1993. Los resultados de esa serie de muestreos eran consistentes con los de la encuesta encomendada por el presidente Oswal-

¹⁰ El rol determinante de Durán en la etapa final del proceso de paz tuvo estrecha relación con una encuesta realizada el 28 de agosto de 1993, divulgada por mí en el programa Contacto Directo del prestigioso periodista Jorge Ortiz en Ecuavisa, canal 8 de Quito (sin instrucciones de Torre Tagle). Elaboré las preguntas ejercitando el derecho que se ofrecía los suscriptores de IC. La encuesta demostró que una mayoría de ecuatorianos quería la paz con el Perú aunque fuera en base al Protocolo de Río de Janeiro.

do Hurtado (a través de CORDES) después de la guerra de Paquisha, que también salieron a relucir a raíz de la encuesta que divulgué en 1993.

El impacto provocado por estas revelaciones provocó las represalias que compartí con Durán y su consultora. Militares tan poderosos como Paco Moncayo perjuraban en esa época que la enemistad con el Perú era el único factor de cohesión de la nación ecuatoriana, dogma que fue destrozado por mediciones de opinión que sí eran coherentes con la paz reclamada por multitudes durante la visita de Fujimori a Quito en enero de 1992.

Solo ese sentimiento mayoritario puede explicar que, no obstante que el Acuerdo de Paz del 26 de octubre de 1998 descartara las aspiraciones territoriales ecuatorianas, los acuerdos suscritos fueron mejor recibidos por ellos que por nosotros, a juzgar por los muertos y heridos que dejaron las protestas en Iquitos, y por las críticas que subsisten por el kilómetro cuadrado en Tiwinza cedido a título gratuito al Ecuador en propiedad privada (y con las restricciones de uso propias de la finalidad conmemorativa de los cementerios de guerra, como planteó el canciller Fernando de Trazegnies al presidente ecuatoriano).

Lo definitorio fue que el compromiso expresado en el discurso inaugural de Mahuad y su decisión de reunirse con Fujimori y Cardoso en Paraguay abrieron paso a la diplomacia presidencial directa para relanzar las negociaciones que culminaron el 26 de octubre de 1998 con los trascendentales Acuerdos de Brasilia. El Acta Presidencial entonces firmada coronó el proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty.

7. Colofón

La paz con el Ecuador se asemeja a un edificio bien construido desde sus sólidos cimientos hasta su último piso. Es una obra edificada con el esfuerzo de presidentes, cancilleres, vicescancilleres, diplomáticos, militares y expertos peruanos y ecuatorianos, así como de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Un éxito notable en la accidentada historia de la solución pacífica de controversias internacionales que demuestra la inteligencia de un tratado negociado con anterioridad a la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948, convenciones referenciales del Derecho Internacional.

En 1942, el Protocolo de Río de Janeiro, actor central del proceso, consagró obligaciones jurídicas precisas para asegurar su cumplimiento, a través de la garantía encomendada a cuatro Estados que aportaron su decisiva cooperación como garantes.

La guerra del Cenepa sirvió como detonante del mecanismo de la garantía, cuya idoneidad se puso a prueba. Los resultados fueron posibles gracias al eficiente liderazgo del Brasil y a la sabiduría del presidente Cardoso, que se comprometió personalmente, desde el principio hasta el fin del proceso, de la mano con el Presidente Fujimori, con quien forjó una relación estrecha a lo largo de las negociaciones.

Diversos hechos y testimonios evidencian que uno de los objetivos iniciales de Fujimori fue lograr que el Perú y el Ecuador sean “amigos”, tal como declaró a Roberto Aspiazú del Canal 10 de la televisión ecuatoriana el día que ganó las elecciones de 1990.

En febrero de 1995 mantuvo con firmeza su decisión de evitar el desbordamiento de la guerra del Cenepa a otros frentes, decisión estratégica que me permitió negociar la Declaración de Paz de Itamaraty. En noviembre de 1997, optó por ordenar la firma de la Declaración de Brasilia, base del importante Cronograma para culminar las negociaciones, no obstante las dudas que impedían su conclusión. En julio y agosto de 1998 conjuró el peligro de otra guerra, antes y después de la investidura de Mahuad, cuando se firmó el acuerdo para que la MOMEPA administrara otra zona para neutralizar un nuevo conflicto armado.

Fujimori fue el motor de la paz con el Ecuador de la mano con Fernando Henrique Cardoso. En el tramo final se sumó el presidente Mahuad, quien inició su mandato invocando la diplomacia presidencial directa, de la que fue protagonista decisivo. Su notoria y lamentable ausencia en las conmemoraciones del XX Aniversario de la Paz, celebrado en Quito, invitan a reflexionar sobre la importancia de honrar la verdad histórica y hacer justicia a los actores peruanos y ecuatorianos sin los cuales no habríamos puesto fin a casi dos siglos de conflictos y enemistad entre los dos países, inaugurando una era de paz, hermandad, cooperación e integración entre nuestros pueblos.

Referencias bibliográficas

Carrión, F. (2008). *La Paz por dentro, Ecuador-Perú: testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.

Leoro, G. (1995). *Informe a la Nación 1994-1995*. Volumen 11. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998)

Hugo de Zela

El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador fue profundamente complejo. Tal vez fue la negociación diplomática más compleja que el Perú haya enfrentado a lo largo de su historia. Y es que el desarrollo del proceso exigió recurrir a todas las modalidades de solución de controversias; así, hubo que emplear los métodos de negociación directa, mediación, conciliación, buenos oficios e, incluso, figuras arbitrales. Además se presentó un conjunto muy amplio de factores que intervino y condicionó el avance del proceso negociador; fueron factores de política interna y externa, de carácter económico y militar y de naturaleza objetiva y subjetiva, como la sensibilidad de la opinión pública y la exacerbación del nacionalismo. Y también hubo exigencias diferentes para los distintos actores que participaron en cada una de sus etapas.

Con esta breve introducción, haré un repaso sumario del proceso y de cuáles fueron los actores en cada etapa, los objetivos que se buscaron en cada una de ellas y los principales resultados obtenidos. Se buscará también relatar cómo es que en cada una de las etapas se iban sentando las bases para la siguiente.

Cuando estalló el conflicto militar, en enero de 1995, ocupaba el cargo de subsecretario de la Secretaría de Planeamiento de la Cancillería, mientras que el embajador Eduardo Ponce asumía el cargo de viceministro y secretario general. En ese momento se inició el esfuerzo para detener el conflicto. El objetivo principal era impedir que el conflicto armado continuara y, en esas circunstancias, Ponce lideró la negociación para lograr esa meta. Para tal efecto, el viceministro organizó en Lima un grupo de manejo de crisis —un task force— para analizar la situación, recopilar la información que fuere necesaria y elaborar alternativas de solución diplomática, teniendo la generosidad de encargarme la conducción de ese grupo.

En consecuencia, desde un primer momento trabajamos muy estrechamente para ver cómo enfrentábamos esa difícil situación. Teníamos muy claros los dos objetivos básicos que se debían alcanzar: detener el conflicto armado y, al mismo tiempo, impedir que se pusiera de algún modo en riesgo el Protocolo de Río de Janeiro. El primero era táctico y el otro de carácter estratégico. Ponce consiguió ambos objetivos en una magnífica negociación y generó un resultado que fue extremadamente positivo para los intereses de los dos países. La Declara-

ción de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995 es, en efecto, un instrumento que demuestra cómo —cuando se quiere— se puede llegar a arreglos razonables, aún en momentos extremadamente complejos y difíciles.

Para asegurar que este acuerdo funcionara, se solicitó a los países garantes —a quienes se les debe tener siempre un enorme agradecimiento— la creación de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE), con el papel decisivo de desplegarse en la frontera para impedir que el enfrentamiento armado se reanudara. Tuve la oportunidad de observar muy de cerca este proceso en tanto el viceministro Ponce me designó como el enlace diplomático para supervisar, conjuntamente con un enlace militar, cómo se instalaba la MOMEPE en el terreno.

Todo esto se desarrollaba en un clima político y de opinión pública extremadamente difícil, en donde no toda la gente entendía bien qué era lo que estábamos tratando de conseguir. Ahí se detectó que uno de los principales problemas que tenía la Cancillería peruana era la falta de conocimiento por parte de la opinión pública peruana de cuál era el problema, qué había que hacer y cómo había que defender nuestros intereses. Desde ese momento empezamos una larga tarea, que fue creciendo luego con el tiempo, de recolectar la documentación que sustentaba la posición del Perú. Así, Ponce planteó un programa de publicaciones editadas por la propia Cancillería para difundir debidamente esta posición, tanto en el Perú como en el extranjero.

Esa primera etapa fue también compleja porque, además de supervisar las tareas de la MOMEPE, había que coordinar estrechamente con el Ministerio de Defensa y los altos mandos militares, sectores que estaban —por decirlo de alguna manera— bastante exaltados pues los acontecimientos en el campo bélico no estaban resultando tal como hubiesen querido y, por lo tanto, enfrentábamos constantes dificultades para entendernos fluidamente con dicho sector.

En síntesis, la Declaración de Paz de Itamaraty salvaguardó claramente la posición jurídica básica del Perú, logró un cese de las hostilidades y un esquema de supervisión a cargo de la MOMEPE. Fue un punto de partida definitivamente sólido y tuvo la sabiduría de dejar para el futuro la definición de los elementos básicos de la negociación. Es aquí cuando se sembró la semilla de la siguiente etapa.

La segunda etapa empieza con el cambio de canciller en julio de 1995 e ingresa Francisco Tudela, quien me nombra como Jefe de Gabinete Ministerial. Entonces, se empezó la tarea —que él encabezó— destinada a diseñar el proceso mismo de las negociaciones. Desde el inicio de nuestras conversaciones con el ministro me percaté que él tenía muy clara una idea central, cual era asegurar

que el marco jurídico de las conversaciones no fuera otro que el del Protocolo del Río de Janeiro de 1942. Esto es lo que explica, por ejemplo, por qué en un primer momento llamáramos “conversaciones” y no “negociaciones” a las tratativas en curso. Eso de alguna manera era una reafirmación de la validez del protocolo. De hecho era una negociación particularmente compleja porque no era solo entre el Ecuador y el Perú, sino que en ella también participaban los países garantes, quienes serían representados por altos funcionarios de sus respectivos ministerios de Relaciones Exteriores.

El canciller Tudela decidió que él iba a asumir personalmente el proceso de estas negociaciones, así estuvo presente no solo para discutir y preparar todos los elementos del proceso con el equipo que conformamos, sino que él mismo se convirtió en el negociador principal. Gracias a ello, teníamos la seguridad de que el proceso de toma de decisiones sobre la posición peruana, al estar liderada por el propio canciller, tenía en todo momento el respaldo del más alto nivel político. En muchos momentos difíciles de estas negociaciones ese factor demostró ser esencial. Algunas de estas dificultades pudieron ser resueltas por el canciller Tudela en conversaciones con el presidente Alberto Fujimori; este contacto fluido también permitió explicar al presidente la estrategia peruana de negociación y, por supuesto, convencerlo de que esta era la más conveniente para los intereses peruanos.

Esta etapa transcurrió a lo largo del año 1996. Se elaboraron una serie de instrumentos jurídicos que buscaron asegurar que las negociaciones respetaran el marco jurídico pactado por ambos países en 1942, así como la Declaración de Itamaraty. Así, por ejemplo, en el Comunicado de Buenos Aires, de junio de 1996, se estableció que las conversaciones debían desarrollarse de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro, pero además se estableció que en caso las Partes no arribaran a un acuerdo se aplicaría el artículo 7 del referido instrumento.

Luego, con el Acuerdo de Santiago de Chile de octubre de 1996, se pactó iniciar las denominadas “conversaciones sustantivas” para alcanzar una solución global y definitiva a los impases subsistentes. Se reafirmó que estas conversaciones se realizarían conforme al Protocolo de Río de 1942, así como a la Declaración de Paz de Itamaraty, al Acuerdo de Quito y al Comunicado de Buenos Aires. Se logró construir así una sucesión de instrumentos jurídicos que definían los “impases” a resolver, el procedimiento y el lugar de las conversaciones, el marco jurídico en el que se desarrollarían estas, entre otros puntos, todo lo cual salvaguardaba los intereses nacionales del Perú. Con ello establecido, se pudo dar inicio en Brasilia, en 1997, a una primera fase de conversaciones sustantivas y, a partir de noviembre de ese año, se inició su segunda fase, con la firma de la Declaración de Brasilia.

Lamentablemente, en diciembre de 1996 se produjo un acontecimiento particularmente grave: la toma de la residencia del embajador de Japón. En esa toma, como es de conocimiento público, el canciller Tudela fue tomado como rehén. Esto significó que en el escenario negociador se produjera un problema grave, dado que el principal negociador peruano no estaba en capacidad de continuar participando en las conversaciones. Finalmente, tras prolongadas evaluaciones, se decidió seguir adelante. En esas circunstancias me tocó desempeñar la tarea de coordinador y enlace entre la Cancillería y la delegación peruana —en ese entonces presidida por el embajador Alfonso Arias Schreiber— que prosiguió con el proceso de conversaciones.

Al poco tiempo, en julio de 1997, Eduardo Ferrero reemplazaría a Francisco Tudela y realizó cambios en el equipo negociador. Así el nuevo ministro invita a Fernando de Trazegnies a presidir la delegación peruana ante la salida del cargo de Alfonso Arias Schreiber, y me designó como miembro de este equipo en su reemplazo.

En las reuniones de 1997, en Brasilia, ya teníamos un marco jurídico apropiado y tuvimos dos grandes fases en la negociación. La primera consistió en dejar constancia escrita, clara y detallada, de cuáles eran las discrepancias que nos separaban, especialmente en el tema de la frontera. Fueron largas reuniones, en las cuales cada uno de los países dio a conocer sus discrepancias y puntos de vista. Obtuvimos absoluta claridad sobre cuáles eran los problemas que enfrentábamos y cuáles eran las posibilidades de solución disponibles. En toda esta etapa, lo que tratamos de asegurar, nuevamente, era que se respetara el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro. Esa era la preocupación constante que se tenía a lo largo del proceso.

La segunda fase de las reuniones en Brasilia se inició en noviembre de 1997 con la ampliación de la agenda negociadora, que incluyó temas de integración y buena vecindad, medidas de fomento de la confianza así como comercio y navegación fluvial.

A partir de entonces empezamos a negociar en las capitales de los cuatro países garantes, pero principalmente en Brasilia, en donde se trató el tema de la frontera. Esa fue una etapa larga y complicada que se detuvo en mayo de 1998 cuando resultó evidente que no había posibilidades de arreglo directo sobre el asunto principal, la frontera. En ese momento las negociaciones simplemente se paralizaron, hasta que se produce una reunión ministerial en Washington que destraba parcialmente el proceso, puesto que introduce algunos avances de carácter positivo respecto al Tratado de Libre Comercio y Navegación y a los acuerdos de integración y buena vecindad.

En cuanto al impase mencionado relativo a la definición de la frontera, se decidió solicitar a los países garantes que, a través de expertos designados por ellos, emitieran una opinión sobre cuál debía ser el recorrido de dicha frontera, teniendo en cuenta para ello los argumentos señalados por ambas partes. En enero de 1998, se decidió que esa opinión de los expertos no iba a ser vinculante, es decir obligatoria. Una vez designados, los expertos de los garantes analizaron cuál era la situación fronteriza y finalmente, en mayo de ese mismo año, emitieron sus pareceres u opiniones técnico-jurídicas que fueron favorables a la posición peruana, lo que generó una situación extremadamente difícil en el Ecuador. La posición inicial que adoptó este país fue la de no aceptar estos pareceres para luego, a fines de julio, avanzar sus tropas hacia la zona en conflicto.

En esa época, además de ser parte del equipo negociador, me desempeñaba como embajador en Argentina. En esa condición, recibo una llamada del canciller Eduardo Ferrero en la cual me señaló su preocupación por el desplazamiento de tropas ecuatorianas en territorio peruano, en tanto ello generaba una situación prebélica muy difícil de manejar.

Me señaló la necesidad de conversar con la Cancillería argentina para provocar una reunión de urgencia de los países garantes. Hecha esta gestión, se produjo una conversación de los garantes que finalmente decidieron reunirse en Brasilia. El ministro me encargó viajar a Brasil y participar en dicha reunión a efectos de dar a conocer la posición peruana. Alfonso Rivero, que era embajador del Perú en Brasil en esa época —con la habilidad que lo caracteriza—, logró incorporarme en esa reunión, lo que me dio la oportunidad de explicar el punto de vista del Perú a los garantes, en el sentido de que la presencia de tropas ecuatorianas en territorio peruano era inaceptable y que los garantes debían ayudarnos a resolver ese problema, teniendo en cuenta los escasos avances que venían produciéndose en Quito, donde se encontraban reunidos los equipos militares para negociar la ampliación de la zona de exclusión de presencia militar.

Fue entonces que los países garantes decidieron que altos funcionarios de sus ministerios de Relaciones Exteriores viajaran como miembros de sus delegaciones a la transmisión de mando en Ecuador. Y así lo hicieron efectivamente de manera muy discreta. En mi caso, recibí la orden del canciller Ferrero de también viajar a Quito. Ahí empezó otra negociación porque los representantes de los garantes sustituyeron a los militares que venían negociando la ampliación de la zona de exclusión, aunque esto no fue suficiente para lograr un acuerdo. Así, la negociación de Quito fracasó, no llegando a ningún acuerdo, por lo cual cumplí con la instrucción de retirarme con la delegación peruana —dando así por finalizadas las negociaciones— y retornar de inmediato a Lima. Llegamos al Grupo Aéreo N° 8 donde nos esperaba Néstor Popolizio, entonces jefe de ga-

binete del canciller, quien me indicó que fuéramos de inmediato a la sede del Ministerio de Defensa a una reunión con los altos mandos militares, en la cual se estaba conversando y planeando el inicio de operaciones militares por parte del Perú en los siguientes tres días.

Los militares querían que los ayudáramos a redactar el comunicado para informar del inicio, o reinicio más bien, del conflicto bélico. Por supuesto que nosotros nos resistimos e iniciamos una discusión con los altos mandos militares allí presentes, para explicarles las razones por cuales considerábamos inconveniente para los intereses nacionales que se atacara al Ecuador. Era evidente que la opción militar era una locura en esos momentos en los cuales estábamos en plena discusión con los garantes.

Felizmente, en ese momento, se produce en Quito el discurso inaugural del presidente Jamil Mahuad, el cual crea un clima político diferente pues en el abogaba por la paz, el entendimiento y el diálogo. Inmediatamente, recibí la llamada del canciller Ferrero diciéndome que nos retiráramos de inmediato del Ministerio de Defensa. Me dijo que él iba a pronunciarse sobre el discurso del presidente ecuatoriano y que se había detenido la alternativa militar. Había convencido al presidente Fujimori que esa opción no tenía sentido, lo cual fue un enorme alivio. Poco tiempo después, pasó por Lima el canciller argentino Guido Di Tella y con él tratamos de cerrar el tema. La gestión argentina fue exitosa y se pudo culminar la negociación para establecer una zona de distensión militar.

De ahí en adelante empieza la etapa de la negociación presidencial. En esa etapa quienes tienen un papel particularmente destacado son Fernando de Trazegnies, quien habría de asumir la conducción de la Cancillería —ante la renuncia de Eduardo Ferrero—, y Jorge Valdez. Ellos tuvieron a su cargo una etapa particularmente delicada porque ya no era una fase jurídica sino más bien política del proceso de negociación, en tanto lo que faltaba en ese momento era el elemento político que permitiera lograr —como lo planteó el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad— una paz honorable y aceptable para el Ecuador.

Había que buscar, entonces, una salida que permitiera que el proceso culminara como todos queríamos, esto es, asegurando una paz definitiva y perpetua.

Es en este momento que se arriba a la fórmula de la propiedad privada (no territorial) de una zona de Tiwinza. Acá fue fundamental la intervención de Jorge Valdez y Fernando de Trazegnies, pues esto permitió el cierre exitoso y definitivo del proceso.

Finalmente, me parece importante destacar el hecho de que los congresos nacionales del Perú y Ecuador aceptasen aprobar la fórmula final y definitiva de

los países garantes sin tener a la vista el documento con los términos de la misma.

Esto sin duda fue un gran mérito de la diplomacia peruana, pues gozábamos de la credibilidad necesaria para que los representantes en el Congreso confiaran en que el contenido de la fórmula final sería conveniente a los intereses del Perú. Y es que, como ya lo he señalado, a lo largo de todo el proceso —desde que empieza Eduardo Ponce en Itamaraty, Francisco Tudela con el diseño de los elementos centrales del proceso de conversaciones, Eduardo Ferrero con la negociación de las comisiones nacionales y Fernando de Trazegnies destrabando la última etapa— se fue asegurando el respeto al Protocolo de Río de Janeiro y demás instrumentos negociados con el Ecuador. Por tanto, no había posibilidad de que los intereses peruanos fueran perjudicados. La Cancillería puso en evidencia que había tenido ese cuidado en todo momento. En buena cuenta, el manejo serio, responsable y acertado del proceso dio confianza a nuestra clase política para que pudiera aprobar la propuesta de los garantes cuyo contenido específico desconocía. La mayoría de los representantes quedaron convencidos de que, viniera lo que viniera, la propuesta iba a estar dentro del marco jurídico que protegía nuestros intereses, como efectivamente sucedió.

Una reflexión final. En octubre de este año acompañé al canciller Néstor Popolizio a un viaje a Quito y pude comprobar cómo han variado nuestras relaciones bilaterales. Somos países hermanos, países amigos, que estamos mirando juntos al futuro y con ganas de progresar cada día más en la excelente relación que ya tenemos y que estoy seguro que en el futuro va a ser mejor todavía.

La negociación del acuerdo global Perú-Ecuador: lecciones recogidas

Jorge Valdez Carrillo*

Agradezco al Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica haber querido conmemorar con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú el vigésimo aniversario de la firma del acta y los acuerdos que lograron plasmar el encuentro definitivo entre dos países vecinos y hermanos que habían estado enfrentados y alejados uno del otro por más de 150 años de su historia republicana.

Agradezco también se me haya invitado a ser parte de esta celebración aunque debo reiterar, tal como le he hecho en oportunidades anteriores, que si bien el resultado alcanzado no hubiese sido posible sin el concurso de la voluntad política de los entonces presidentes de ambos países, este debe mucho a aquellos peruanos que celosamente preservaron desde 1942 la integridad de la base jurídica que finalmente haría posible el resultado logrado. Sin el Protocolo de Río de Janeiro y nuestra invariable adhesión a la integridad del mismo, el Perú y el Ecuador no habrían llegado donde lo hicieron.

Los acuerdos se deben también a aquellos distinguidos patriotas ecuatorianos que en su momento supieron poner de lado arraigadas convicciones y sentimientos y que aceptaron la inmensa responsabilidad de guiar a sus conciudadanos en un cambio realista en su conciencia histórica compatible con su vocación de paz y sus ansias por un futuro más seguro y prometedor, lo que han demostrado los acuerdos.

No caben entonces reivindicaciones de logros personales para un esfuerzo que no es otra cosa que una obra colectiva que tuvo una expresión final cuando las circunstancias para ello concurrieron.

Para ambos países se cumplió la máxima por la que todo acuerdo para que sea satisfactorio para las Partes debe significar mejora respecto del *statu-quo* (Fisher y Ury, 1981, pp. 97-106).

* Las opiniones y análisis del presente trabajo son exclusivamente atribuibles al autor o a las fuentes citadas y no comprometen a institución alguna, menos aún al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

En lo personal, solamente me cabe agradecer la oportunidad que tuve de servir al país, la razón que me llevó hace poco más de cincuenta años al servicio público encontrando en el mi opción profesional.

Consecuente con lo anterior, las circunstancias que relata este texto han sido incluidas en tanto sirven al propósito de entender la complejidad del proceso, del contexto en el que este se llevó a cabo y contribuyan a extraer ciertas conclusiones a mi juicio importantes en cualquier proceso de tanta complejidad, como fue la de este caso.

1. Cohesión o coherencia. De la descentralización a la centralización en la toma de decisiones

El 10 de agosto de 1998 asumió la presidencia del Ecuador Jamil Mahuad Witt, natural de Loja, con 48 años de edad recién cumplidos. Recibió el mando de un país que además de tener en ese momento una economía en crisis —con la inflación más alta de América Latina y dificultades para el pago de la planilla pública— se encontraba ante la amenaza que las conversaciones iniciadas con la Declaración de Paz de Itamaraty¹ se estancaran definitivamente y con la inminencia de un nuevo conflicto bélico con el Perú. Las tropas de uno y otro país se encontraban en esos días a pocos metros de separación, lo que constituía un panorama de extrema preocupación para todos pues el menor incidente podría encender un nuevo conflicto.

El día anterior arribé a Quito integrando la Comitiva peruana que asistiría a la transmisión de mando². A mi llegada Hugo de Zela y Néstor Popolizio, ambos colegas y amigos, partían de Quito de vuelta a Lima. Habían participado en conversaciones destinadas al despeje de una reciente incursión ecuatoriana en territorio peruano, ocurrida después de que los peritos designados por los

¹ Brasilia, 17 de febrero de 1995. Elemento fundamental para la propia existencia del consiguiente proceso de conversaciones que se prolongó hasta octubre de 1998, toda vez que además de fijar los términos para la separación de tropas y crear la Misión de Observación de los Países Garantes, MOMEPA, estableció en su párrafo 6 el inicio de conversaciones para “encontrar una solución a los impasses subsistentes” en el contexto del párrafo 4 de la Carta de los Garantes del 27 de julio de 1995, que a su vez situaba el papel de estos en el Protocolo de Río de Janeiro. Ambos documentos pueden verse en: Namihas, 2000.

² El canciller había previamente decidido la inconveniencia de su presencia en la toma de posesión del presidente Mahuad, al igual que la del presidente Fujimori, en vista de la incursión en territorio peruano de tropas ecuatorianas. En un principio me manifestaron que yo debía presidir la delegación, a lo que repliqué que en ese caso sería mejor acreditar en Misión Especial a nuestro Embajador en Quito. Finalmente, la Delegación fue encabezada por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, Oswaldo Sandoval.

Garantes hubiesen emitido sus pareceres³ y poco más de un mes desde que se filtrara a la prensa en Brasilia un documento que revelaba las soluciones previstas por los Garantes.

Ambos se manifestaron alarmados por la manera como se venía abordando este asunto en nuestro país. Me comentaron que el general Raúl O'Connor, enlace peruano con la MOMEPE y participante en la reunión, había llegado a Quito con coordenadas precisas para lo que para el Perú debía ser la zona de despeje fuera de la que debían retirarse las tropas ecuatorianas y peruanas⁴. Tales coordenadas, según me indicaron, habían sido inicialmente rechazadas por el Ecuador y luego de ardua discusión y con la activa participación de los representantes de la MOMEPE, se había conseguido que finalmente las aceptase. Cuál no sería la sorpresa de todos ellos cuando el general O'Connor se comunicó con su comando en Lima para transmitir ese resultado y fue informado que las coordenadas que le habían sido proporcionadas eran "equivocadas", situación inimaginable en tan delicada circunstancia y por lo tanto incompatible con el comportamiento de buena fe que se espera, en un asunto de tal importancia. En Lima se informó que la reunión de Quito había concluido sin alcanzar acuerdo, alimentando en la prensa y opinión pública el sentimiento de rechazo al comportamiento del Ecuador y de las fuerzas armadas ecuatorianas.

Consciente de la inminencia de un conflicto militar, intenté infructuosamente comunicarme telefónicamente con el entonces canciller Eduardo Ferrero llamándolo desde la embajada en Quito a efectos de alertarlo⁵.

Al día siguiente, antes del inicio de la ceremonia de toma de posesión de Mahuad, fui abordado por Ivan Cannabrava y Luigi Einaudi, altos funcionarios representantes en las conversaciones de los presidentes de Brasil y los Estados

³ Esos pareceres habían sido dados a conocer por los garantes simultáneamente a los gobiernos del Perú y Ecuador el 8 de mayo anterior, al amparo de la reserva procesal que habían convenido previamente ambos países. Sin embargo, en ocasión de un encuentro de los presidentes Fujimori y Alarcón con el presidente F.H. Cardoso en Brasilia a principios de junio de 1998, se reveló a la prensa su contenido en la forma de un documento de lineamientos para el presidente Cardoso que luego negó públicamente su autenticidad (Giralda, 2 de junio de 1998).

⁴ Zona de Vigilancia y Control establecida el 13 de agosto de 1998. A través de la MOMEPE los enlaces militares de ambos países habían venido previamente considerando sucesivas propuestas, todas ellas rechazadas por el Perú. La que llevó el general O'Connor y que se discutió era una propuesta peruana.

⁵ Mi llamada fue recibida por Cecilia Campana, entonces secretaria del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, quien me manifestó que "el Canciller se encuentra despachando desde el Pentagonito" [Ministerio de Defensa], lo que comprensiblemente acentuó mis aprehensiones.

Unidos, los dos países garantes, quienes me expresaron su preocupación por la gravedad de la situación e invocaron para que hiciéramos todos los esfuerzos a nuestro alcance para apaciguarla. Fue claro para mí que no escapaba a la comprensión de mis interlocutores cuan cerca podíamos estar de un nuevo conflicto el que, a partir del equipamiento realizado por las Fuerzas Armadas del Perú luego de 1995, tendría características bastante más severas que los precedentes. A la mañana siguiente, ya de vuelta en Lima y convocado a Palacio de Gobierno, informe de ello al presidente y canciller, entre otros.

Al tomar posesión del cargo esa tarde el presidente Mahuad pronunció un discurso en el que casi totalmente soslayó los graves problemas internos que tenía el Ecuador y se concentró en la paz con el Perú, haciendo una invitación —directamente al presidente Fujimori— para alcanzar entre ambos la paz, no sin dejar de mencionar la necesidad de que los países garantes apoyaran con propuestas que fuesen aceptables para ambos países⁶. Lo hizo de manera elocuente y convincente, ante una amplia representación internacional que incluía, entre otros, a jefes de Estado de la región, al actual rey de España y a un representante de Su Santidad. Dejaba así registrada ante la comunidad internacional una voluntad de paz y transfería al Perú la responsabilidad de responder cuando menos positivamente.

Desafortunadamente, en la evaluación de nuestras autoridades esa invocación no guardaba correlación con las circunstancias creadas por la reciente incursión ecuatoriana en territorio peruano, la que proporcionaba suficientes razones para buscar su inmediato desalojo, algo que podía suceder por la vía diplomática, como finalmente ocurrió, o por la vía militar conforme pudo prevenirse.

Tengo certeza en el propósito en los entonces mandos de las fuerzas armadas peruanas por lograr una solución militar⁷, la que no era compartida en los más altos niveles del gobierno, menos aún en la Cancillería. Sin embargo, fuera

⁶ Tal vez por la intensidad y emoción con la que transmitió su mensaje el presidente Mahuad este enunciado particular no mereció atención específica. Sin embargo, con el anticipaba una circunstancia que debiera también ser materia de más profunda reflexión: cuando la opinión pública de una de las Partes en un proceso referido a la propia identidad de esa sociedad, tiene la convicción de una importante y desfavorable asimetría respecto de la otra Parte, es casi indispensable la presencia de un tercero que ofrezca la solución, en este caso los garantes, como finalmente fue el caso, contrarrestando potenciales percepciones de predominio en el resultado de la negociación.

⁷ Si bien mi certeza era en ese entonces aun una sospecha, testimonios recogidos posteriormente, entre ellos el que proporciona el ex-canciller Ferrero, ratifican esa convicción. Resultaba obvio que una solución basada en la fuerza no tendría ninguna legitimidad ni viabilidad internacional y que, por el contrario, amenazaría con destruir la base jurídica que proporcionaba el Protocolo de Río de Janeiro al Perú, el único elemento con

porque los dos últimos no siempre tenían todos los medios de información a su alcance, ni menos aún medios para corroborar con precisión la información que se les proporcionaba —algo que solamente podía ofrecer la presencia física en el terreno— o, porque asumían una correlación de fuerzas internas que los obligaba a contemporizar con los mandos castrenses, o por la combinación de esos factores, la expresión resultante no fortalecía la vía de la negociación diplomática y a lo más restaba posibilidades a la opción de la guerra.

En otras palabras, empleando una metodología analítica que siga el modelo de Russell para la toma de decisiones centrada en la cohesión-coherencia, centralización —descentralización, crisis— normalidad, podía percibirse aun a esa avanzada altura de las conversaciones una tendencia en la toma de decisiones a la fragmentación, lo que restaba coherencia al objetivo de una paz que hiciera posible la demarcación definitiva y completa de la frontera conforme al Protocolo de Río de Janeiro. Ello ocurría porque hasta ese momento se mantenía un sistema de toma de decisiones que preservaba rasgos de descentralización, esto es, diversos actores que formalizaban sus respectivas decisiones o puntos de vista a través del Consejo de Defensa Nacional o de coordinaciones inter-sectoriales (Relaciones Exteriores - Defensa, por ejemplo). En esas circunstancias y ante la opinión pública el presidente de la república aparecía como el líder, aunque al interior del Estado las decisiones eran consecuencia de acuerdos a través de esos mecanismos de coordinación, sin perjuicio que ocasionalmente el jefe de Estado tuviese que arbitrar para lograrlo.

De esta manera, la invocación a la paz hecha la misma tarde que asumía la presidencia de Ecuador Jamil Mahuad, fue respondida por el canciller del Perú en conferencia de prensa aludiendo a la juventud del presidente ecuatoriano, reiterando que no había nada que “negociar” (término que no había empleado Mahuad en su discurso) y anunciando la suspensión de las llamadas “conversaciones sustantivas”⁸ en tanto se mantuviese la presencia de tropas ecuatorianas en la vertiente oriental de la cordillera del Cóndor, sin descartar la posibilidad de la respuesta militar que se cernía sobre ambos países.

Como quiera que era aún el 10 de agosto y me encontraba en Quito, me enteré de esas declaraciones por los representantes de los países garantes en la ceremonia de saludo al nuevo mandatario. Ellos, alarmados por el significado de lo dicho en Lima, consideraban que podíamos estar acercándonos a un fracasado final del proceso, advirtiéndome que el Perú asumiría en esas circunstancias una

el que podría encarar la solución de diferencias con certeza respecto de sus resultados finales.

⁸ Nombre con el que se calificó las conversaciones realizadas entre el Perú y el Ecuador con el apoyo de los países garantes en el proceso iniciado por la Declaración de Itamaraty.

responsabilidad histórica por el resultado. Mi respuesta aludió a la convicción en nuestro derecho que testimoniaban inclusive los más recientes pareceres, por lo que me recordaron, en tono no desprovisto de reproche, que había sido por insistencia del Perú que los mismos carecían de carácter vinculante.

Eventos como el relatado no revelaban algo nuevo, pero sí me ratificaban la sospecha que, alimentada por el rumor desde tiempo atrás circulaba intensamente en Lima⁹, afectaba la coherencia en las decisiones. Este episodio sintetiza y expresa la gran complejidad que surgía de un escenario que privilegiaba la cohesión sobre la coherencia y la dificultad que ello traía consigo al proceso diplomático.

Además y contrariando el recurso a la fuerza militar, el Perú disponía de la seguridad —mas no siempre de la serenidad— que podían otorgar títulos jurídicos incuestionables como los que nos otorgaba el Protocolo de Río de Janeiro, por lo que aun en el improbable supuesto que se llegara al peor escenario dentro de las conversaciones¹⁰, hubiera implicado el fin de la negociación sin conseguir el acuerdo, volviendo al *statu-quo* previo a 1995, escenario nada deseable ni para el Perú ni para el Ecuador, pero al menos compatible con la preservación del Protocolo de Río.

En todo caso, es a partir del hecho narrado que se produce un importante cambio en la toma de decisiones con un papel directo y definitivo del Presidente de la República, ya no como vocero de consensos ni árbitro para los mismos. De esta manera pasa a ser el líder absoluto en la conducción nacional del proceso. Una expresión de esa realidad se materializa con su anuncio el 20 de agosto de 1998, apenas diez días después de lo narrado, de la remoción del cargo del general Nicolás Hermoza Ríos. En otras palabras, el presidente de la república súbitamente y como resultado de percatarse de lo que estaba ocurriendo procedió a centralizar la toma de decisiones asegurando la coherencia para una fase final luego que jurídicamente todo había quedado aclarado.

Aunque tal vez con menor intensidad puede asegurarse que la misma circunstancia, esto es la falta de coherencia nacional, ocurría en el Ecuador. En lo que

⁹ Aún recuerdo una conversación personal y amical con Fernando de Trazegnies, alrededor de julio de 1997 y en el patio de Torre Tagle, cuando fue designado presidente de la Delegación del Perú, en que lo alerte de mis temores. En ese entonces por mis funciones en la Cancillería yo estaba alejado de los equipos involucrados en el proceso de conversaciones. Ver también Caretas, Setiembre de 1997 “¿Quién confía en Itamaraty?” y otras publicaciones de la época.

¹⁰ No podíamos perder de vista que los Garantes estaban ante todo comprometidos por el Protocolo y los sucesivos documentos como el fallo Díaz de Aguiar, el Informe Mc Bride, entre otros, incluyendo la carta al Ecuador respecto a la validez del Protocolo.

concernía al tema territorial, las fuerzas armadas del Ecuador tenían un margen de autonomía respecto del poder civil. La penetración de fuerzas ecuatorianas en territorio peruano de finales de julio de 1998 expresaba la reacción de fuerzas armadas que encontraban que a partir de los pareceres de los garantes a los que antes he aludido, se desvanecerían posibilidades de una reivindicación territorial y, con ello, desaparecería también el honor recuperado cuando en 1995 no pudieron ser desalojados militarmente de territorio peruano con la brevedad de ocasiones anteriores.

Tengo la certeza personal que esa circunstancia no respondía a la visión de la conducción política del Ecuador, menos aún a la del canciller José Ayala Lasso, sino que la contradecía y que fue el aprovechamiento del vacío relativo que suelen producir los fines de régimen, en este caso el del gobierno del presidente Alarcón lo que afianzó a las fuerzas armadas ecuatorianas en el derrotero de intentar, una vez más, producir una situación “de facto” que dificultara un curso diplomático que amenazaban desconocer el honor que dentro de su perspectiva había sido previamente lesionado y era así recuperado.

Para nadie es un secreto que el Ecuador no podría confrontar los costos de un nuevo conflicto y que el Perú había superado las barreras logísticas y de equipamiento que confrontó en 1995, más aun si este como habría estado previsto no se limitaba esta vez a las alturas del Cenepa. Lo ocurrido en 1995 ya había drenado la economía ecuatoriana hasta límites insospechables y, a decir del ex presidente Oswaldo Hurtado, detuvo abruptamente el “promisorio proceso de desarrollo iniciado en 1994” (Hurtado, 2009). Con un mínimo de realismo, elemento que las autoridades ecuatorianas y en especial el canciller ponían en constante evidencia, es seguro que comprendían que un nuevo conflicto hubiese tenido consecuencias bastante más destructivas en términos de vidas, infraestructuras y recursos. Por lo tanto resulta inconcebible que hubieran optado por ser parte de una decisión para producir ese resultado.

En ese sentido, la toma de posesión por Jamil Mahuad del mando presidencial en el Ecuador también significó la concentración de la capacidad de decisión al igual y simultáneamente que en el Perú; y abrió paso a lo que desde ese momento constituyó la llamada “diplomacia presidencial”¹¹ caracterizada en ambos casos por la toma de decisiones por el respectivo líder absoluto.

¹¹ Ciertamente ello no significa que antes de esa fecha los presidentes no hubiesen tenido participación directa (por ejemplo cuando el presidente Cardoso reúne a los presidentes Fujimori y Alarcón en junio), pero para las decisiones seguían dependiendo de las coordinaciones inter sectoriales en ambos casos.

2. Entendiendo a la otra Parte

Otro aspecto que merece especial atención y que parecería el Perú no ha analizado exhaustivamente¹² —a pesar que de este puede extraerse un muy valioso aprendizaje— tiene que ver con la forma como durante el proceso el Ecuador fue ajustando sus ancestrales aspiraciones territoriales, arraigadas y sostenidas desde diversas tesis que transitaban de la inejecutabilidad del protocolo hasta su invalidez, entre otras, para finalmente aceptar que no resultaban realistas para el futuro de paz y seguridad al que aspiraban, ni tampoco garantizaban los beneficios que mediante la integración había descubierto el pueblo ecuatoriano.

En otras palabras, a diferencia de lo que ocurría en el Perú, que no requirió adecuar su conciencia histórica afectando elementos que hacían a su propia identidad, los ecuatorianos llevaron a cabo un intenso proceso interno, con mayor énfasis desde finales del régimen de presidente Alarcón e inicios del de Jamil Mahuad. Estas se realizaron en todos los niveles y muy intensamente desde la Cancillería ecuatoriana con entrevistas con formadores de opinión, medios, dirigentes comunales, partidos políticos y otras colectividades para ir llevando el mensaje primero respecto de la inviabilidad del acceso soberano al Amazonas y, más adelante, respecto de la inejecutabilidad del protocolo. El mensaje incluía una revisión crítica de la historia y se equilibraba con las expectativas de paz y los beneficios de la integración, a lo que se sumó desde fines de mayo la gran ilusión del enorme potencial de la integración fronteriza.

Transcribo a continuación prolija descripción que al respecto realiza Carlos Espinoza (1999):

Las aspiraciones territoriales que el Ecuador presentó en las negociaciones (salida soberana al Marañón, retención del Alto Cenepa) estaban entrelazadas con los principales componentes de la conciencia nacional: la memoria, la identidad y la autoestima. Según el mito del “país amazónico” que persistió hasta los últimos días del proceso de paz, el destino de la nación dependía del retorno al espacio perdido del Amazonas [...]. La renuncia a las aspiraciones territoriales, a cambio de un futuro de paz e integración, fue manejada hábilmente por los negociadores que condujeron (en el Ecuador) el proceso a partir de 1977 [...]. Ellos reconocieron que si bien las mencionadas aspiraciones territoriales eran incompatibles con un acuerdo de paz realista, era indispensable procesarlas para poder desprenderse de ellas. El resultado fue una labor casi terapéutica a través de la cual el país se libró del trauma territorial y se adaptó a la realidad.

¹² Como quiera que no era el Perú ni los peruanos los que al amparo de sus títulos jurídicos estaban llamados a este cambio en su conciencia histórica, no prestaban tampoco suficiente atención a lo que ello significaba en el Ecuador.

Ya desde años atrás importantes sectores de la conducción del Ecuador habían intentado abrir una puerta a la revisión de su posición respecto del Perú. El presidente Oswaldo Hurtado, por ejemplo, intentó emprender ese camino y el rechazo de las fuerzas armadas condujeron a la renuncia de su Ministro de Defensa, el almirante Sorroza. Se percibía que luego del incidente de “Falso Paquisha” de 1981, se había ido formando una corriente de opinión en el Ecuador que apuntaba a construir una relación cooperativa con el Perú, donde prevalecieran condiciones de paz y estabilidad y se potenciara los beneficios económicos que la integración andina había revelado. Pero todos estos esfuerzos quedaban siempre neutralizados por la identidad amazónica y por el comportamiento de las fuerzas armadas ecuatorianas. Es posible entonces suponer que el crecimiento mayoritario de esa corriente de opinión, ejerciendo una importante tensión entre la identidad amazónica y los beneficios de la integración, pueda haber sido el factor que precipitó la incursión en el Alto Cenepa en enero de 1995 y que dio inicio a este proceso que finalmente concluiría con el cierre de la demarcación y el logro de la paz entre los dos países.

De esta manera, el Ecuador se vio forzado a mantener vigente durante la mayor parte del proceso de conversaciones su reivindicación de soberanía amazónica. Era inevitable que así ocurriera pues cualquier señal en sentido contrario hubiese sido inaceptable para su ciudadanía o para sus fuerzas armadas. Sin embargo, desde el inicio mismo del proceso había aceptado que las conversaciones se desenvuelvan con el concurso de los garantes, como lo establece la Declaración de Itamaraty aceptando para ello la validez del Protocolo de Río de Janeiro¹³.

Por otra parte, el discurso hacia la opinión pública ecuatoriana fue sutilmente dejando de lado las referencias a una paz sustentada en “derechos soberanos” para dar cabida a las referencias a una “paz digna” aspecto que estaba llamado a

¹³ El mismo día de la suscripción de la Declaración el entonces Presidente Sixto Duran dijo: “El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 está ejecutado en un alto porcentaje. Esta es una realidad que nadie puede negar. Los grandes temas no pueden ser tratados sino a la luz de la verdad y de las realidades. Considero que es una de las primeras obligaciones frente a la Patria. Por esta razón y por la singular responsabilidad histórica que tienen los cuatro países garantes, no solo porque ellos intervinieron en 1942 y conocen del sacrificio impuesto al Ecuador en esa oportunidad, sino porque a ellos también les corresponde lo que de aquí en adelante hagamos juntos para el restablecimiento de la equidad, decidí llamarlos a intervenir en estos momentos. La inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro en la zona comprendida entre los ríos Zamora y Santiago, en vista de la inexistencia del *divortium aquarum* allí establecido, hace que dicho Protocolo, tomando en cuenta la historia y las realidades geográficas esenciales posteriormente conocidas, tiene que ser la base de un entendimiento definitivo y justo sobre el problema territorial que divide a nuestras dos naciones” (Luna Tobar, 1995, pp. 13-14).

inscribirse en la conciencia colectiva pero que a la vez era también un mensaje para nuestras tomas de decisión y reacciones en el Perú.

Pero no ocurría necesariamente así. En el Perú el cambio en el mensaje se confundía y procesaba como el reclamo tradicional ecuatoriano, pues si bien es verdad que había quedado de lado la aspiración a ejercer soberanía sobre una ribera del Marañón-Amazonas, hasta que se emitieron los pareceres no se había descartado la tesis referida a la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro, creándose así el espacio para la incertidumbre en la comprensión del discurso ecuatoriano.

Pudiera considerarse que el proceso como tal concluyó con los pareceres. Si estos hubieran tenido el carácter vinculante que el Ecuador requería, se habría producido la solución brindada por un tercero (los garantes) que el propio presidente Mahuad había invocado en su toma de mando presidencial. Estos habrían sido suficientes para concluir el proceso y limitar este a la simple ratificación de los títulos jurídicos que el Perú históricamente había defendido, pero no fue así.

La falta de obligatoriedad respecto de los mismos imposibilitaba a Alarcón, Mahuad —o para el efecto a cualquier otro gobernante ecuatoriano— a dar por concluido el proceso de conversaciones aceptando los pareceres. En otras palabras, era evidente que la razón estaba del lado peruano pero cualquier gobernante ecuatoriano que así lo aceptara dejaría de serlo en el acto por el rechazo de sus fuerzas armadas y de su opinión pública.

Tengo la convicción que los garantes eran plenamente conscientes de esta situación y por ello hicieron esfuerzos por poner en evidencia ante nuestro ministro esa necesidad. Ello habría ocurrido en Nueva York en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas a finales de setiembre, aunque mi convicción nace de testimonios recibidos —entre otros del recordado ex canciller de Brasil, Luis Felipe Lampreia— y no porque hubiera estado personalmente presente.

La ausencia de reconocimiento de esa circunstancia fue lo que finalmente condujo a la ruptura de la unidad de criterios dentro de quienes en el Perú habíamos venido trabajando arduamente por una solución diplomática y, a la larga, a la renuncia de Eduardo Ferrero al cargo de ministro de Relaciones Exteriores que —al menos desde el encuentro presidencial Fujimori-Mahuad en Panamá— había quedado al margen de los encuentros presidenciales¹⁴. Fue una

¹⁴ Luego de que se conocieran en Asunción, con una positiva percepción mutua los presidentes Mahuad y Fujimori volvieron a coincidir a inicios de setiembre en la Cumbre del Grupo de Río de Panamá. En esta ocasión pidieron reunirse a solas, dejando a cancilleres y otros miembros de la delegación esperando en el lobby del hotel. Al final de la reunión

renuncia inesperada para todos, más aun para Fernando de Trazegnies y para mí. Ambos habíamos sido notificados en la madrugada que esa mañana nos embarcaríamos con el presidente Fujimori para un nuevo encuentro en Nueva York con el presidente Mahuad. Quien nos lo notificó fue el canciller Ferrero que además nos convocó a su despacho a primera hora de la mañana, antes de que nos embarcáramos hacia Nueva York. En su Despacho nos explicó sus aprehensiones respecto del camino al que se había entrado y su parecer que con más tiempo podría llegarse a una solución sin gesto simbólico. En ningún momento nos adelantó su intención de presentar su renuncia y, de haberlo conocido, posiblemente nos habríamos visto en la necesidad de pedir reprogramar el encuentro presidencial, no porque dudásemos de la dirección que habíamos tomado, sino porque después de todo esa renuncia en un ambiente político tan enrarecido como el que atravesaba el país, daba una señal importante de desconfianza hacia la negociación.

Sus aprehensiones dejaban en evidencia que no percibía que habíamos concluido la fase de negociación y que si bien el Ecuador había aun intentado alguna fórmula de soberanía común¹⁵, ya no se trataba de hacer frente a la tesis de la inejecutabilidad. Nos encontrábamos juntos, ecuatorianos y peruanos, buscando esa salida que hiciera posible formalizar el acuerdo sin contravenir el Protocolo. Todo esto lo conocía el ministro Ferrero quien no carecía de información pues me consta que tanto de Trazegnies como yo lo manteníamos cabalmente informado de las sucesivas reuniones a las que asistimos desde el encuentro en *Granja do Torto*¹⁶.

En cuanto al mayor tiempo que reclamaba, me quedo claro que no reconocía importancia a la crisis económica del Ecuador; factor que como recuerdo haberle dicho tendría que ser encarado a la brevedad, cerrando con ello la oportunidad que ofrecía la popularidad y credibilidad de la que gozaba el presidente Mahuad en el Ecuador¹⁷, que se vería necesariamente afectada.

el presidente Fujimori se sentía estimulado por la buena impresión que había ratificado respecto de Mahuad y nos dejó saber que habían convenido reunirse en Brasilia. Ese fue el inicio de una secuencia de reuniones en las que ya no participó el canciller Ferrero y en las que solamente lo acompañábamos el doctor de Trazegnies, luego canciller, y yo.

¹⁵ El presidente Mahuad en algún momento planteó el establecimiento de un parque binacional en la zona del Alto Cenepa, queriendo así obviar la delimitación de la frontera, aspecto que se le explicó no conduciría a una solución.

¹⁶ Nombre de la Residencia Oficial de campo de la presidencia de Brasil en las afueras de Brasilia. Esa reunión fue la primera de varias celebradas con posterioridad al encuentro de Panamá y antecedió al encuentro de Nueva York.

¹⁷ Fue cuando el Presidente Mahuad adoptó las medidas económicas que precipitó la crisis política que puso fin a su gobierno. Fue triste comprobar que el tiempo me dio la razón, aunque nunca imagine en forma tan extrema.

Así, nos enteramos de la renuncia de Eduardo Ferrero tanto el presidente Fujimori como Fernando de Trazegnies y yo cuando camino a Nueva York el avión hizo escala de re-abastecimiento en Iquitos. Intentos telefónicos de Fernando de Trazegnies de persuadirlo, a la vez que míos con el embajador Hugo Palma, viceministro que lo acompañaba en su renuncia, tuvieron en ambos casos como respuesta que se trataba de “una decisión tomada”.

Lo que siguió fue la dinámica de adaptar la realidad creada por los pareceres a una realidad que solamente encontraría satisfacción en símbolos que expresaran que la dignidad que algunos ecuatorianos consideraban había sido afectada en el conflicto de 1941, quedaba restablecida, todo ello sin contravenir en absoluto los títulos que consagra el Protocolo de Río de Janeiro. El carácter amazónico del Ecuador quedaba resguardado por el Acuerdo de Comercio y Navegación que consagraba para el Ecuador los derechos de libre navegación por el Amazonas y sus afluentes septentrionales previstos en el Protocolo de Río de Janeiro, a lo que se había sumado en el Grupo de Trabajo que elaboró dicho proyecto de acuerdo los Centros de Comercio y Navegación de los que dispondría el Ecuador.

La “diplomacia presidencial” permitió mirar más allá de la letra del tratado y —sin apartarse de él— confirmar cuales habrían de ser los elementos complementarios necesarios para un entendimiento aceptable a la ciudadanía de los dos países. Estos elementos tuvieron una expresión decisiva en la forma del terreno conocido como Tiwinza, un lugar donde se habían enfrentado peruanos y ecuatorianos y donde por primera vez el Perú había tenido dificultades para superar la resistencia ecuatoriana. Un kilómetro cuadrado transferido al Ecuador a título privado con inscripción en asiento de registro de la propiedad predial en el Perú, por lo tanto imposible de ser asimilado a una cesión territorial. La no transferencia de soberanía era consistente con el Protocolo de Río de Janeiro y hacía posible, finalmente, su cumplimiento con la demarcación definitiva de los espacios faltantes en la frontera.

Finalmente, el resultado, honra el sacrificio de peruanos y ecuatorianos que en ese lugar entregaron su vida con patriotismo respectivo en aras de conseguir una paz que quedaba de esta manera asegurada. Ese es tal vez el mejor homenaje que ambos Estados puedan haber rendido a la memoria de esas víctimas y de quienes, en uno u otro país, fueron heridos en combate.

Referencias bibliográficas

Espinosa, C. (1999). *La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú*. Recuperado de <https://www.flacso.edu.ec/portal/publicaciones/detalle/la-negociacion-como-terapia-memoria-identidad-y-honor-nacional-en-el-proceso-de-paz-ecuador-peru.3468>

Fisher, R. y Ury, W. (1981). *Getting to Yes*. Nueva York: Penguin Books.

Giralda, R. (2 de junio de 1998). Itamaraty divulga informações sigilosas. *Folha de Sao Paulo*. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft02069801.htm>

Hurtado, O. (2009). Presentación. En J. Ayala Lasso. *Así se hizo la paz*. Guayaquil: Banco de Guayaquil.

Luna Tobar, A. (1995). El problema territorial ecuatoriano-peruano. Conflicto en el Alto Cenepa. *Revista de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior*, 25(15), 5-23.

Namihas, S. (2000). *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano 1995-1998*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto Riva Agüero y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Factores y mecanismos que hicieron posible alcanzar los Acuerdos de Paz de 1998 entre el Perú y Ecuador

Fabián Novak

1. Introducción

Mi primera aproximación al proceso de conversaciones entre el Perú y Ecuador para buscar la solución definitiva a los impases subsistentes de carácter fronterizo, se dio en 1995, cuando Efraín Goldenberg Schreiber era el ministro de relaciones Exteriores y Eduardo Ponce Vivanco, el viceministro y secretario general. Precisamente, fue este último el que nos convocó tanto a Francisco Tudela como a mí —ambos profesores de Derecho Internacional de la Universidad Católica—, para intercambiar opiniones e ideas sobre aspectos jurídicos del proceso. Las reuniones eran en las noches en Palacio Torre Tagle, en el propio despacho del viceministro y no pasaron de ser tres o cuatro.

Posteriormente, en julio de ese mismo año, Tudela asume el mando de la Cancillería y me convoca para que asuma la Asesoría Jurídica del Ministro, viejo puesto que ilustres internacionalistas y diplomáticos ocuparon con tanto brillo en el pasado. Acepté de inmediato la propuesta de mi querido y brillante profesor, y poco tiempo después me designó también como asesor jurídico de la Delegación Peruana en las Conversaciones Sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano, entonces presidida por el embajador Alfonso Arias-Schreiber Pezet. Ello determinó mi involucramiento en el proceso de manera definitiva, pues continué ocupando ambos puestos hasta la suscripción de los acuerdos de paz en Brasilia —a cuya ceremonia asistí con gran emoción— no obstante los cambios en la conducción del Ministerio. En efecto, tanto Eduardo Ferrero Costa como Fernando de Trazegnies Granda, al asumir como ministros de Relaciones Exteriores, me pidieron generosamente continuar apoyándolos, invitación que acepté con honor y compromiso. Con ambos había trabajado muy de cerca, cuando fueron respectivamente miembros de la Delegación Peruana antes señalada. Ferrero, me designaría además como asesor jurídico de la Comisión Peruana para la Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común, en la que obtendríamos un éxito total al reafirmarse el límite planteado por el Perú desde 1942.

Se trató sin duda de una experiencia notable, por la trascendencia histórica que tuvo este proceso para la política exterior peruana, en tanto no solo se resolvió

exitosamente un problema limítrofe sino que se transformó por completo la relación que en adelante tendríamos con el Ecuador, algo nunca visto en la historia diplomática peruana.

En este punto es preciso recordar a los compañeros más directos con los que trabajé durante días y noches entre 1996 y 1998, me refiero a mis queridos amigos y colegas Luis García-Corrochano y Fernando Pardo (este último lamentablemente fallecido), pero también a otro entrañable amigo, el diplomático José Boza, con quienes diseñamos y elaboramos los documentos de defensa jurídica de la posición peruana, absolvimos las consultas de los miembros de la comisión y coordinamos aspectos sustantivos con los asesores extranjeros contratados por el ministerio, como el inglés Maurice Mendelson, el estadounidense Keith Highet y el francés Alain Pellet, quien posteriormente sería también contratado como abogado del Perú en el proceso ante la Corte Internacional de Justicia sobre el límite marítimo con Chile.

La defensa jurídica del Perú se centró en primer lugar, en diseñar una estrategia para llevar a Ecuador a debatir su tesis de la supuesta inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, no en base a planteamientos retóricos o políticos, sino en el ámbito del derecho internacional público, pues de esa manera quedaría desnuda la fragilidad jurídica de su planteamiento ante los garantes. Por ello, insistimos en la necesidad de que las conversaciones que sobre el particular se desarrollaron en setiembre de 1997 y abril de 1998, se centraran en analizar específicamente la figura del error, como causal de nulidad relativa de los tratados, en tanto era esa figura la que en el fondo planteaba el vecino del norte.

En segundo lugar, logrado el primer objetivo, el Perú debía probar de manera indubitable que cada uno de los tres componentes del error (de hecho, esencial y excusable), no estaban presentes en este caso. Como se sabe, la figura del error exige la presencia conjunta de estos tres elementos para poder ser alegada con éxito. Pues bien, luego de escuchar los alegatos de las partes, los pareceres técnico-jurídicos de los países garantes dieron plenamente la razón al Perú, señalándose que no existía un error de hecho en el Protocolo de Río de Janeiro y, en tal sentido no se configuraba la causal de error, resultando ocioso analizar la presencia de los otros dos elementos; es decir, la línea de frontera que defendimos fue confirmada en cada milímetro por estos expertos en su parecer de 6 de mayo de 1998, desechándose los argumentos ecuatorianos, que llevaron a ambos países a permanentes disputas y situaciones de conflicto por más de cincuenta años (Novak, 2000, p. 181).

Hecha esta breve introducción, a continuación, trataré de explicar cuáles fueron a mi criterio, los factores que resultaron fundamentales para el éxito de

este proceso, sin que ello implique por supuesto, una lista cerrada y definitiva. Asimismo, buscaré establecer cómo en este proceso se emplearon casi todos los mecanismos de solución de controversias establecidos por el derecho internacional, e incluso otros mecanismos, lo que lo convierte en un modelo de negociación digno de estudio en las Facultades de Derecho.

2. Factores que hicieron posible alcanzar los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998 fueron producto de un largo proceso de conversaciones entre el Perú y el Ecuador, que no solo involucró la participación de autoridades y diplomáticos de ambos países, sino también de equipos técnicos comprometidos con el proceso así como la intervención de los países garantes.

Más allá de los procedimientos y debates realizados por ambos países y delegaciones, entre 1995 y 1998 —cuyo detalle no es objeto del presente artículo—, se puede sostener que el acuerdo fue posible gracias a un conjunto de factores de diferente naturaleza y que se presentaron en diversos momentos del proceso. Entre ellos merecen destacarse (Novak y Namihas, 2010, pp. 75-78):

- a. La aceptación por el Perú de la existencia de una controversia pendiente con Ecuador. Este era sin duda un tema muy delicado y complejo, pues la posición oficial del Estado peruano desde 1942 era el de la inexistencia de algún tema pendiente con Ecuador, dada la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro que definió para siempre nuestros límites. Sin embargo, este país aceptó discutir la divergencia planteada por el Ecuador, lo que significó un paso difícil, pero valiente y realista. Sobre este punto, De Trazegnies (2010) señala:

Decir que no hay problema y negarse a la discusión a pesar de que una de las Partes manifiesta su discrepancia es bloquear toda posibilidad de solución de una controversia o diferencia. Si hay puntos de vista contradictorios entre dos Partes, esto constituye de por sí un problema aunque una de las Partes lo niegue (es más, la negación misma es ya una demostración de que existe una controversia aunque no se quiera reconocer). Por eso, la aceptación por el Perú que existía un problema con el Ecuador (sin que ello signifique que se acepta el planteamiento de Ecuador) superando las posiciones peruanas tradicionales, fue un paso decisivo para preparar la posibilidad de una discusión franca y transparente y un ambiente de confianza recíproca sin el cual ningún problema puede solucionarse.

En el mismo sentido se manifiesta Tudela (2000), al sostener:

Ponerse de acuerdo sobre los desacuerdos” implicaba admitir la existencia de un problema peruano-ecuatoriano, admisión indispensable para conseguir una solución diplomática, pacífica y jurídica, a los desacuerdos entre ambos Estados. (pp. 72-73).

En el derecho internacional y en la práctica interestatal es tan común que los Estados nieguen la presencia de controversias no obstante estas existir, que la doctrina y la jurisprudencia se han pronunciado al respecto. En este sentido, se ha precisado que la controversia no es otra cosa que un desacuerdo o discrepancia sobre alguna materia jurídica o una situación de hecho, cuya existencia no depende del reconocimiento de las partes, pues tiene una existencia propia y objetiva (Remiro Brotóns, 1983, p. 826). Esto último fue confirmado por la Corte Internacional de Justicia (1950), cuando en el Asunto sobre la interpretación de los tratados de paz con Bulgaria, Hungría y Rumanía, señaló:

La existencia de una controversia internacional exige que sea establecida objetivamente. El simple hecho de que la existencia de una controversia sea discutida no prueba que esta controversia no exista. Se ha producido, pues, una situación en la que los puntos de vista de las dos partes en cuanto a la ejecución o no ejecución de ciertas obligaciones procedentes de los tratados está claramente en contra. En presencia de semejante situación, el Tribunal debe concluir que se han producido controversias internacionales. (p. 54)

El Perú, por tanto, no hizo sino aceptar una realidad y reconocer la existencia de una controversia con el Ecuador. Con ello hizo posible abrir el diálogo, y la oportunidad de una solución definitiva.

- b. El reconocimiento por parte de Ecuador de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro. En efecto, a través de su presidente Sixto Durán Ballén, el 31 de enero de 1995, Ecuador reconoció mediante una declaración unilateral la validez de este instrumento.¹ Esta trascendente y controvertida decisión presidencial quebró una posición de 45 años del Estado ecuatoriano consistente en plantear la nulidad de dicho tratado.

Este reconocimiento unilateral sería luego ratificado de manera indubitable en los acuerdos de Quito, Buenos Aires y Santiago de Chile de 1996 celebrados con el Perú, donde Ecuador acepta que las conversaciones sustantivas se desarrollen “conforme” a este instrumento jurídico bilateral.

Esto fue particularmente determinante para la marcha del proceso, pues al reconocer Ecuador la validez del Protocolo, permitió la fijación de un marco jurídico en el cual negociar y la intervención de los países garantes (Scott Palmer, 2009, p. 235).

¹ “El Consejo de Seguridad Nacional decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes del Protocolo de Río, [...] y cuidado que digo garantes, no digo amigos. He dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se le reconoce sino como nulo, está vigente y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir” (Carrión, 2008, p. 106).

- c. La decisión política y el compromiso real de las máximas autoridades de ambos Estados de llegar a un acuerdo (De Trazegnies, 2008, p. 2). Esta voluntad política se vio reflejada tanto en el presidente del Perú como también en los sucesivos presidentes ecuatorianos que impulsaron el proceso en diferentes momentos de crisis², llegando incluso a desarrollar una diplomacia presidencial destinada a superar los impases que amenazaban la continuación de las conversaciones. Este compromiso fue compartido además por amplias mayorías de los poderes legislativos de ambos países que aprobaron los acuerdos, permitiendo con ello, como representantes del pueblo, darle legitimidad a todo el proceso. Así, se superaron las diferencias políticas, las coyunturas y los intereses personales, así como las posiciones militaristas existentes en uno y otro país, para dar paso a una solución ajustada a Derecho³.

La decisión de ambos países de cerrar un conflicto permanente tenía el propósito de evitar la pérdida de vidas humanas de uno y otro lado, así como el daño físico y psicológico que se generaba entre las víctimas. A ello hay que agregar las enormes necesidades sociales y económicas de las poblaciones fronterizas, y la necesidad de eliminar las presiones sobre las arcas fiscales para incrementar el gasto militar. Cada escalada del conflicto en la zona de frontera obligaba a los Estados a invertir importantes sumas de dinero para el traslado de tropas y el mantenimiento del conflicto, sacrificando la inversión en otros sectores prioritarios como salud, educación, transporte, etc. Adicionalmente, para el Perú cerrar definitivamente su frontera norte le permitiría avocarse a problemas pendientes en su frontera marítima sur, como de hecho así sucedió. En palabras de Tudela (2000):

Debíamos asumir lo que los romanos llamaban amor fati; debíamos abrazar con energía la oportunidad y convertirla en realidad. Por ello, se tomó la determinación de conducir las negociaciones por el curso de una definición total, definitiva y única en el tiempo, de todos los impases subsistentes, tanto por parte del Perú como por parte del Ecuador. (p. 71)

- d. La visión compartida de alcanzar una paz justa y duradera, sustentada en el respeto al Derecho Internacional. En efecto, entre los protagonistas del proceso, desde los jefes de Estado hasta los miembros de las delegaciones nacionales, existió un objetivo común, en el sentido que no bastaba con ce-

² En el caso del Ecuador, a pesar de la fragilidad política existente en esos años, todos los presidentes que se sucedieron en el poder (Sixto Durán-Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad) mantuvieron la misma perspectiva de llegar a la culminación del proceso de paz (Carrión, 2008, p. 437).

³ El presidente Fujimori aceptaría, al rememorar lo acontecido, que hubo “un sector no militar que se inclinaba por una paz armada” (Carrión, 2008, p. 426).

rrar la frontera, sino que era necesario sentar las bases de un acuerdo de paz permanente en el tiempo, visión que fue puesta por encima de cualquier temor a la crítica frente a un tema tan sensible para las poblaciones de ambos países. Este espíritu, lo expone magníficamente De Trazegnies (2008, p. 8) al señalar:

[...] nunca tuve el menor temor porque estoy acostumbrado a no responder sino ante mi conciencia; y cuando tengo la seguridad de que estoy obrando bien, no me importa lo que se me pueda decir ni el costo (injusto) que haya que pagar por guardar lealtad con mis propios ideales y principios.

Y es que se era consciente de la necesidad de buscar cierto equilibrio, evitando que al final existiera una sensación de ganadores y perdedores, pues ello sería el germen de un nuevo fracaso. En palabras del presidente Mahuad, la fórmula alcanzada debía ser “firmada por un Presidente, ratificada por un Congreso, que resultara aceptable para las Fuerzas Armadas y para el pueblo de ambos países” (Carrión, 2008, p. 418). En este sentido, ambas delegaciones mostraron buena disposición y espíritu constructivo para tratar de lograr entender el punto de vista de la otra parte y sus dificultades para aceptar alguna situación o argumento (De Trazegnies, 2008, p. 2). Mostraron, en suma, un gran patriotismo pero también una buena disposición para encontrar una salida mutuamente aceptable, dentro del marco del derecho internacional (De Trazegnies, 2008, p. 3).

Esto explica por qué las conversaciones terminaron comprendiendo una agenda mucho más amplia y positiva que la meramente territorial; y es que ello permitiría aliviar el peso de una eventual finalización desfavorable para alguna de las Partes, como de hecho así sucedió, cuando la posición del Perú en lo referente a la parte territorial, fue plenamente ratificada en los pareceres técnico-jurídicos de los garantes. Se incorporó así un grupo de trabajo para la suscripción de acuerdos en materia de integración fronteriza, desarrollo y vecindad; otro sobre medidas de seguridad y fomento de la confianza y, un tercero, sobre comercio y navegación por el Amazonas; todo lo cual, permitiría establecer las bases de una cooperación futura en las zonas fronterizas, posibilitando que las poblaciones perciban los beneficios concretos de la paz.

- e. La actuación de los países garantes, que emplearon sus buenos oficios para acercar y propiciar el diálogo entre las Partes (Scott Palmer, 2009, p. 232). Los garantes sirvieron además como una instancia de mediación o conciliación efectiva para resolver las controversias procesales y de fondo que surgieron durante el proceso, como también para impulsar y reorientar las negociaciones ante el surgimiento de obstáculos.

Incluso, fueron los garantes, los que terminaron formulando la propuesta global y definitiva que se convertiría en los Acuerdos de Paz de Brasilia.

- f. La participación de equipos negociadores mixtos, donde se combinó el profesionalismo del diplomático peruano, con el conocimiento de otros destacados profesionales, académicos y empresarios, que enriquecieron las conversaciones, incorporando figuras creativas e innovadoras a la hora de buscar soluciones.

La incorporación de profesionales provenientes del sector privado introdujo una visión diferente al proceso, ampliando la perspectiva del mismo, así como de su solución.

- g. La flexibilidad del proceso que permitió la utilización de diversos mecanismos de solución pacífica de controversias (Carrión, 2009, pp. 11-12). El empleo de estos mecanismos en diferentes momentos del proceso reflejó la capacidad de las partes de adecuarse a cada coyuntura y responder con eficiencia a las necesidades de cada etapa. En ningún momento Perú y Ecuador se ciñeron a un solo modelo de solución de controversias, sino que más bien entendieron que estos eran instrumentos puestos al servicio del objetivo final. Precisamente, a continuación, desarrollamos este punto con más detalle.

3. Los mecanismos de solución pacífica empleados en el proceso

Como lo comprobaremos a continuación, durante el proceso de conversaciones peruano-ecuatoriano, se emplearon todos los mecanismos de solución de controversias contemplados por el Derecho Internacional clásico —desde los mecanismos políticos o diplomáticos hasta los jurisdiccionales—, pero además se recurrió a otros mecanismos que también sirvieron al propósito final.

a. La negociación

De las numerosas formas de solución pacífica de controversias, probablemente sea la negociación —también denominada trato directo entre partes— la forma más antigua y dúctil para arribar a una solución mutuamente satisfactoria a los diferendos que enfrentan a dos o más sujetos de derecho internacional. Al respecto es ilustrativa la opinión del juez Moore:

Las negociaciones son, en el terreno internacional y en el sentido del derecho internacional, el método legal y regular de administración según el cual los gobiernos, en el ejercicio de su incontestable poder, persiguen sus relaciones mutuas y discuten, ajustan y solucionan sus diferencias. (CPJI, 1925, p. 62)

Las características de la negociación diplomática, como son la inmediatez —conversaciones directas entre las Partes—, rapidez —por la ausencia de forma-

lidad— discreción y reserva, la convierten a su vez en el método más usado pero también el menos conocido de solución de controversias entre Estados. Incluso para algunos autores, es difícil elaborar una teoría acerca de la negociación y su procedimiento, precisamente por la ductilidad que la caracteriza (Rousseau, 1983, p. 259).

Debido a la cantidad de participantes en una negociación, hay dificultad para establecer una tipología concluyente; en todo caso, los tipos de negociación que con más frecuencia se producen son la bilateral y la multilateral, la primera en el marco de las relaciones entre Estados, la segunda generalmente a través de conferencias internacionales, usualmente destinadas a lograr la plasmación de tratados internacionales o la creación de organismos multilaterales.

De otro lado, la negociación debe llevarse a cabo de buena fe (Nguyen, Daillier y Pellet, 1994, p. 782).

Así, la práctica parece poner el acento sobre la necesidad de negociar y sobre el hecho que los Estados deben hacerlo de manera tal que las negociaciones tengan un sentido. Este medio de solución de controversias tiende entonces a tomar un lugar de privilegio y puede preguntarse si la negativa a negociar no constituirá en el futuro un hecho ilícito. (Cahier, 1985, p. 337)

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a la Plataforma Continental del Mar del Norte*, donde afirmó:

[...] las partes tienen la obligación de realizar negociaciones con la finalidad de lograr un acuerdo y no simplemente de proceder a una negociación formal a modo de condición previa para la aplicación automática de un cierto método de delimitación a falta de acuerdo; las partes tienen la obligación de comportarse de tal forma que la negociación tenga sentido, lo que no será el caso cuando una de ellas insista sobre su propia posición sin contemplar modificación alguna de la misma. (Rodríguez Carrión, 2006, p. 506)

Finalmente, cabría señalar que la Carta de las Naciones Unidas menciona a la negociación en su artículo 33 como el primero de los medios de solución de controversias, que puede ser libremente elegido por las partes o, como cualquiera de los otros, empleado por recomendación del Consejo de Seguridad. La negociación puede tener lugar mediante conversaciones o intercambio de notas y propuestas y termina generalmente en declaraciones o comunicados que dan cuenta de lo ocurrido y en caso de éxito, en acuerdos entre las partes (Podestá Costa y Ruda, 1985, p. 385).

En el proceso entre el Perú y Ecuador, este fue sin duda el mecanismo de solución más permanentemente recurrido. Ambas partes negociaron entre 1995 y

1998 numerosos acuerdos tanto de manera directa como con participación de los garantes.

Aquí se pueden citar como ejemplos las negociaciones que derivaron en la Declaración de Paz de Itamaraty de 17 de febrero de 1995, en la que se acuerda dar inicio al proceso de conversaciones entre ambos países para dar solución a los impases subsistentes y en la que además se estableció una zona desmilitarizada bajo supervisión de los garantes; el Acuerdo de Quito de 23 de febrero de 1996, la Declaración de Buenos Aires de 19 de junio de 1996 y el Acuerdo de Santiago de 26 de octubre del mismo año, por el que las partes precisaron su lista de impasses a discutir, se definiría la participación de los garantes en el marco del Protocolo de Río de Janeiro, y se establecería que tales conversaciones se realizarían conforme al referido instrumento. También se puede señalar como ejemplo la Declaración de Brasilia de 26 de noviembre de 1997, por la que se establecería que las conversaciones se darían a través de cuatro mesas, que abordarían a su vez cuatro temas: un tratado de comercio y navegación, un acuerdo de integración fronteriza, medidas de confianza mutua y seguridad y, la fijación en el terreno de la frontera terrestre común. Luego tenemos el Cronograma para la Ejecución de la Declaración de Brasilia aprobado el 19 de enero de 1998, que definió el régimen de trabajo de las cuatro comisiones.

A todo ello podríamos añadir las negociaciones efectuadas por los presidentes Fujimori y Mahuad entre setiembre y octubre de 1998, que dieron lugar a la carta conjunta suscrita el 8 de octubre y dirigida al presidente Fernando Henrique Cardoso del Brasil y en la que le solicitaron la elaboración por los garantes de una propuesta que, tomando en cuenta los avances alcanzados en las cuatro mesas de conversaciones, contribuyera a alcanzar los objetivos de paz, amistad y comprensión, de manera definitiva.

Asimismo, tenemos las negociaciones que se dieron de manera recurrente entre los países y los garantes, que serían imposibles de enumerar, y que permitieron avanzar progresivamente hacia la culminación del proceso, amén de las negociaciones que tuvieron que darse entre los propios países garantes, para adoptar decisiones consensuadas, incluida la propia propuesta global y definitiva que alcanzaron a las Partes el 23 de octubre de 1998 (Wagner, 1998, pp. 168-174).

Por último, se debe señalar que el proceso de negociaciones partió del enfoque distributivo o *win-lose*, en donde una parte obtiene ganancias por concesiones de la otra y se avanza mediante la sucesión de concesiones recíprocas. A partir de noviembre de 1997 se incorporó el enfoque integrativo o *win-win*, enfocado en obtener ganancias mutuas aumentando a la negociación elementos de beneficio común. En 1998, las comisiones encargadas de negociar los temas de

integración y de seguridad militar adoptaron el enfoque *win-win*. En cambio, las comisiones encargadas de asuntos demarcatorios y de navegación fluvial actuaron de manera combinada y condicionaron el progreso de sus negociaciones bajo un esquema distributivo conjunto.

b. Los buenos oficios

Se entiende por buenos oficios la gestión de un tercero, ajeno a la controversia, que cumple el papel de aproximar a las partes para iniciar o retomar las negociaciones directas (Giuliano, Scovazzi y Treves, 1991, p. 512). Puede tratarse de un gobierno amigo o bien de un alto funcionario o una personalidad eminente y reconocida, en todo caso, la interposición de los buenos oficios puede ser indistintamente solicitada por alguna de las partes o por todas las partes en la controversia, u ofrecidas por el tercero en cuestión, sin que en ningún caso, la aceptación de una propuesta de una de las partes o el ofrecimiento de los buenos oficios pueda ser tomado como un acto inamistoso (Pacto de Bogotá de 1948, art. 9 y 10).

Los buenos oficios pueden ser empleados en una pluralidad de situaciones conflictivas entre Estados, por ejemplo para aproximar a las partes para la celebración de un tratado, para restablecer las relaciones diplomáticas que se hallan interrumpidas entre los países, para solucionar directamente la controversia internacional, o para prevenir la posibilidad de un conflicto armado (Rousseau, 1983, pp. 263-265).

En el proceso entre el Perú y el Ecuador, los garantes del Protocolo de Río de Janeiro cumplieron esta tarea, acercando a las partes y promoviendo el diálogo entre ellas. Así, durante las conversaciones de las comisiones peruano-ecuatorianas, estas fueron interrumpidas en más de una ocasión, por considerar una de las partes intervinientes que alguna afirmación o postura de la otra resultaba inaceptable, paralizando el proceso de diálogo. En ese momento, por iniciativa de los propios garantes o de una de las partes, los primeros interponían sus buenos oficios para volver a la mesa y superar el impase, de forma tal de no frustrar la marcha del proceso.

Asimismo, los buenos oficios fueron empleados por los garantes al inicio mismo del proceso, a efectos de superar la etapa del conflicto armado. Por último, los buenos oficios se presentaron también para resolver crisis de carácter militar, como ocurrió cuando el presidente del Brasil, como coordinador de los garantes y ante la infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano, propicia un encuentro entre los presidentes del Perú y Ecuador, en Brasilia, el 13 de agosto de 1998, acordando el retiro de las tropas ecuatorianas hacia la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor y la creación de una zona de vigilancia y control al sur del área desmilitarizada.

c. La mediación

La mediación consiste en la labor de un tercero de aproximar a las partes y asistirlas para alcanzar una solución de la controversia. En ese sentido cumple un papel más amplio que los buenos oficios, puesto que el mediador o mediadores participan activamente en las negociaciones que se producen entre las partes en pugna (Nguyen, Daillier y Pellet, 1994, p. 786).

La mediación puede ser individual o colectiva (Arellano García, 1998, p. 233), ser ofrecida por un tercero o también solicitada por las partes interesadas (De Albuquerque Mello, 1977, p. 287); puede consistir en la acción de uno o de varios gobiernos amigos o de una personalidad eminente, y en cualquier caso se considera como un acto lícito y amistoso.

El mediador participa de las negociaciones entre las partes de manera directa, ofreciendo alternativas de solución, pero no le corresponde emitir opinión o parecer alguno sobre el fondo del asunto, ni durante ni después de la mediación, quedando en reserva su participación en la solución de una controversia.

Este tercer mecanismo de solución de controversias también fue empleado durante el proceso entre el Perú y Ecuador. En numerosas ocasiones los países garantes plantearon a las partes fórmulas para solucionar los impases que se iban presentando en el camino. Es más, ambos países confirmaron ese rol de los garantes, contemplado en el texto mismo del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, como lo recordó el anexo peruano al Comunicado de Prensa de Buenos Aires de junio de 1996:

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.

Una manifestación clara de la mediación de los garantes fue el papel que desempeñaron en las reuniones llevadas a cabo en Santiago en octubre de 1996, en Brasilia en noviembre de 1997 y en Buenos Aires en mayo de 1998. En esas ocasiones, ante fuertes entrampamientos entre las partes, las negociaciones se llevaron a cabo por separado entre cada parte y los representantes de los garantes. Ellos iban acercando las posiciones de las partes, paso a paso, hasta encontrar formulaciones de textos mutuamente aceptables. En los casos de las reuniones en Santiago y Brasilia ese procedimiento mediador permitió alcanzar acuerdos; mientras que en Buenos Aires no fue posible lograrlo.

Finalmente, otra expresión nítida de mediación fue la propuesta presentada por los garantes el 19 de noviembre de 1997, mediante la cual plantearon redefinir el marco procesal del tratamiento de las listas de desacuerdos de las partes por una negociación paralela de cuatro temas de interés común, incluyendo la incorporación de los temas de integración fronteriza, comercio y navegación, y medidas de confianza mutua. El contenido de la propuesta fue diseñado exclusivamente por los garantes, sobre la base de su evaluación del desarrollo del proceso de negociación en su conjunto.

d. La conciliación

La conciliación es hoy en día uno de los medios políticos de solución de controversias a través del cual un tercero propone a las partes en pugna una solución que tenga en cuenta los puntos de vista e intereses de ambas y que resulte, en principio, mutuamente aceptable. La fórmula conciliatoria puede contener tanto elementos políticos como jurídicos, que hagan que la propuesta sea aceptada por las partes. En otras palabras, la conciliación persigue tres objetivos: a) determinar los puntos de hecho, b) determinar los puntos de derecho y c) plantear una propuesta de solución de la diferencia (Diez De Velasco, 2007, p. 925). Por tratarse de un mecanismo no jurisdiccional, la fórmula conciliatoria no tiene los efectos de una sentencia, es decir, no es obligatoria para las partes, quienes están en la libertad de aceptarla o rechazarla.

Muchos tratados han previsto los mecanismos para institucionalizar la conciliación como método de solución de controversias. La mayor parte de estos tratados emplea el sistema de una lista de conciliadores de entre los cuales se elige a los que serán miembros de las comisiones que se establezcan para los casos que puedan surgir. Usualmente los mismos tratados establecen las condiciones de trabajo de la comisión de conciliación, las modalidades de acceso a la conciliación, los plazos y el procedimiento.

En algunos casos, la conciliación por su desarrollo tiende a parecerse al arbitraje, sin embargo, a diferencia de este, no se trata de un medio jurisdiccional y carece de obligatoriedad. Asimismo, para algunos resulta difícil distinguir la mediación de la conciliación; sin embargo, como lo señala Rodríguez Carrión (2006, p.507), existen algunos elementos distintivos:

[...] en primer lugar, el recurso a la conciliación suele estar previsto convencionalmente con carácter previo al surgimiento de la disputa, aunque es también posible su utilización con carácter posterior. En segundo lugar, mientras en la mediación es el tercero imparcial el que intenta el acercamiento a las Partes, en la conciliación la intervención del tercero se produce ante la petición de las partes. En tercer lugar, en la mediación el tercero, en búsqueda de una solución aceptable de la controversia, puede recurrir a cuantos términos de arreglo estime oportunos, sin

preocuparse por la fundamentación jurídica de los términos de arreglo, mientras que en la conciliación se adelantan los fundamentos jurídicos de la solución propuesta. En cuarto lugar, los trabajos de la comisión de conciliación están sometidos a reglas de procedimiento de carácter litigioso, como son un procedimiento oral y un procedimiento escrito, en el que las partes razonan los fundamentos de sus posturas, mientras que en la mediación no hay ningún procedimiento tasado.⁴

En las conversaciones entre el Perú y Ecuador, este cuarto mecanismo de solución de diferencias también fue empleado.

Así, en el cronograma para la ejecución de la Declaración de Brasilia, aprobado el 19 de enero de 1998, se acordó que los Garantes conformen dos grupos técnico-jurídicos, a efectos de que luego de analizar los argumentos de cada parte, emitieran un parecer no vinculante sobre la forma en que debía fijarse sobre el terreno la frontera común. Se trató por tanto de una labor típicamente conciliatoria, pues las comisiones dieron una opinión no vinculante, ajustada a derecho, luego de un procedimiento litigioso, sobre cómo debía resolverse el tema limítrofe, tal cual sucede en los procedimientos de conciliación⁵.

e. La investigación o encuesta

La investigación o encuesta como medio de solución de controversias internacionales fue introducida por la Primera Conferencia de Paz de La Haya de 1899 (De Alburquerque Mello, 1977, p. 288). El procedimiento de investigación o encuesta consiste en establecer los hechos de forma veraz (Conforti, 1995, p.509), sin pronunciarse sobre la responsabilidad de las partes en la comisión de esos hechos.

El procedimiento usual en la investigación es el nombramiento de una comisión encargada de determinar los hechos. Esta comisión puede ser integrada de diversas maneras, aunque lo más frecuente es que tenga miembros nacionales de los Estados interesados, así como nacionales de terceros Estados. A la comisión de investigación le corresponde presentar un informe con el resultado de su trabajo, mas no puede efectuar pronunciamiento alguno sobre la cuestión, porque está fuera de su competencia. Para efectos de la investigación, la comisión podrá trasladarse a los sitios donde juzgue útil acceder como medio de

⁴ En sentido similar, véase: Giuliano, Scovazzi y Treves, 1991, p. 515. Otros autores añaden otras diferencias, como por ejemplo Vinuesa (1983, p. 280): “ni la mediación ni la conciliación obligan a las Partes, pero en la conciliación la propuesta de solución es, generalmente, conocida no solo por las partes en el conflicto, sino por la comunidad internacional en su conjunto, por lo tanto podrá generar cierta compulsión moral a observar su contenido”.

⁵ Otros autores consideran más bien que se trató de un peritaje. Véase: García-Corrochano, 2000, p. 626.

información, puede solicitar a las partes explicaciones o informes que estime pertinentes, etc.

El trabajo de la comisión termina con la presentación de su informe final, que no tiene carácter vinculante para las partes, siendo estas las que deciden libremente cuál es el empleo que le darán al documento.

Si bien en el proceso de conversaciones diplomáticas entre el Perú y Ecuador no se presentó la necesidad de recurrir a este quinto mecanismo de solución de diferencias, sí se empleó por parte de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) creada por la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995 y conformada por miembros de las fuerzas armadas de los países garantes.

A partir de su ubicación en la zona fronteriza y de los patrullajes, verificaciones y supervisiones permanentes del área, la MOMEPE pudo dar cuenta de los hechos que ahí ocurrían y del cumplimiento por las partes de las medidas acordadas, a partir de lo cual tomaban decisiones para cumplir con su mandato, consistente en supervisar y controlar la separación de las fuerzas comprometidas en los enfrentamientos, crear un área desmilitarizada y, llevar adelante la desmovilización gradual y recíproca de las unidades desplegadas en las operaciones militares, a fin de facilitar el inicio y mantenimiento de las conversaciones.

f. El arbitraje

El arbitraje se caracteriza por ser una jurisdicción voluntaria (Nguyen, Daillier y Pellet, 1994, p. 821) a la que recurren los sujetos de derecho internacional para solucionar una controversia que debe ser resuelta empleando las fuentes que el derecho internacional público reconoce. Sin embargo, el tribunal puede ser autorizado a laudar en equidad, e inclusive pueden conferírsele poderes especiales para establecer una solución de transacción o de conciliación entre las posiciones de ambas partes (Rousseau, 1983, p. 332; Nguyen, Daillier y Pellet, 1994, p. 830).

En la práctica arbitral pueden distinguirse tres tipos de arbitraje, según la composición del órgano arbitral: arbitraje por un jefe de Estado, por comisión mixta y por tribunal arbitral.

El consentimiento para someter un determinado asunto a un arbitraje, puede ser expresado antes o después del surgimiento de la controversia. Las partes deberán determinar cuál es la materia de la controversia y sobre qué puntos debe pronunciarse el tribunal en su laudo. Por tanto, la calidad de justiciable de un asunto lo determinan las propias partes, debido a que cualquier controversia es “susceptible de ser objeto de una decisión basada en el derecho internacional” (Naciones Unidas, 1925).

No es usual, pero cabe la posibilidad, que la designación de los árbitros en lugar de ser acordada por las partes sea confiada a un tercero (persona u órgano o gobierno amigo), empleando para la elección de los mismos ya sea un procedimiento previamente establecido o quedando en libertad de decidir cómo y por quienes se integrará el tribunal.

El laudo constituye un acto jurisdiccional que establece el derecho y pone fin a la controversia; este debe ser motivado, es decir debe contener una exposición detallada de los hechos y los fundamentos de derecho en los que se apoya. El recurso a la jurisdicción arbitral implica que las partes se comprometan a aceptar el laudo con carácter obligatorio, y lo ejecuten de buena fe.

En el caso Perú-Ecuador, existen autores que sostienen que la propuesta global y definitiva elaborada por los países garantes y entregada a las partes mediante carta fechada el 13 de octubre de 1998, se trató de una solución arbitral (Ferreiro, 2018, p.286),⁶ en tanto las partes recurrieron a un tercero para que diera una solución vinculante y definitiva a la controversia.

Se podría cuestionar a este planteamiento que la fórmula de los garantes contuvo algunos aspectos políticos y no solo jurídicos —como el kilómetro cuadrado en Tiwinza en propiedad privada o los parques binacionales—, que no se ajustan a las características de un laudo arbitral, pero tal como hemos visto al inicio de este punto, la doctrina acepta que pueda darse una solución arbitral de estas características.

g. Otros mecanismos

Además de los mecanismos de solución de diferencias ya analizados, en el proceso de conversaciones entre el Perú y Ecuador se utilizaron otras figuras imaginativas, que también colaboraron con el objetivo final.

Este es el caso, por ejemplo, de la ya citada Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) que cumplió un rol particularmente relevante, no solo para separar las fuerzas militares de ambos países a través de una zona desmilitarizada sino también para lograr su progresiva desmovilización, permitiendo que la controversia se canalizara por la vía diplomática. Esta misión además, una vez suscrito el acuerdo, supervisaría el desminado de la zona fronteriza, buscando con ello evitar accidentes y pérdidas de vidas humanas.

Su labor consistió en la práctica en una operación de mantenimiento de la paz, similar a las que efectúan los cascos azules de las Naciones Unidas. Además de estabilizar la situación militar en la frontera tras el conflicto de 1995, la MO-

⁶ En sentido contrario véase: De Trazegnies, 2013, p. 326.

MEP fue crucial para evitar la reanudación de los enfrentamientos armados en agosto de 1998, mediante la ampliación de la zona fronteriza bajo su control y vigilancia. Como resultado de ello, toda el área de frontera sin demarcar quedó bajo supervisión de la MOMEF, hasta la conclusión del acuerdo global suscrito en Brasilia.

En síntesis, se trató de un proceso largo y complejo de negociaciones pero a la vez dinámico e imaginativo, donde los mecanismos de solución pacífica de controversias previstos por el Derecho Internacional, alcanzaron su máxima expresión.

Referencias bibliográficas

Arellano García, C. (1998). *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Cahier, Ph. (1985). Changements et continuité du Droit international. Cours général de droit international public. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*. Volumen VI, tomo 195. Leiden: Martinus Nijhoff.

Carrión, F. (2008). *La Paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Flacso-Ecuador.

Carrión, F. (2009). Presentación. En C. Donoso (Comp.). *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: Flacso-Ecuador.

CIJ – Corte Internacional de Justicia. (1950). *Asunto sobre la interpretación de los tratados de paz con Bulgaria, Hungría y Rumanía, Recueil*. Recuperado de <https://www.icj-cij.org/files/case-related/8/008-19500330-ADV-01-00-EN.pdf>

Conforti, B. (1995). *Derecho Internacional* (Edición en español revisada y anotada por R. Vinuesa). Buenos Aires: Zavallia Editor.

CPJI – Corte Permanente de Justicia Internacional. (1925). *Affaire Mavrommatis, Serie A*, número 5. Recuperado de https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_05/15_Mavrommatis_a_Jerusalem_Arret_19250326.pdf

De Albuquerque Mello, C. (1977). Modos Pacíficos de Solução dos Litígios Internacionais. *Tercer Curso de Derecho Internacional*. Washington DC.: Comité Jurídico Interamericano y Secretaría General de la OEA.

De Trazegnies, F. (2008). Con la razón y con el corazón. *Perú-Ecuador. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Lima: IDEA Internacional.

De Trazegnies, F. (junio de 2010). Entrevista concedida a los autores del libro *Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*.

De Trazegnies, F. (2013). *Testigo Presencial. Los trabajos y los días de búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.

Diez De Velasco, M. (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Ferrero, E. (2018). *Perú-Ecuador. El proceso para lograr la paz*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

García-Corrochano, L. (2000). La "Fórmula de Brasilia": Nuevas soluciones a viejos problemas. En S. Namihas (Ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 619-630). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto Riva-Agüero y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Giuliano, M., Scovazzi T. y Treves T. (1991). *Diritto Internazionale. Parte Generale*. Milán: Giuffré Editore.

Naciones Unidas. (1925). *Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol. Espagne contre Royaume-Uni. Recueil des Sentences Arbitrales*. Volume II. La Haya.

Nguyen, D., Daillier, P. y Pellet, A. (1994). *Droit international public*. París: LGDJ.

Novak, F. (2000). Aspectos jurídicos de la demarcación de la frontera entre el Perú y el Ecuador en el tramo comprendido entre los hitos Cunhuime Sur/20 de noviembre y Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago. En S. Namihas (Ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 147-195). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto Riva-Aguero y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Novak, F. y Namihas, S. (2010). *Serie Política Exterior Peruana. Perú-Ecuador: Una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Podestá Costa, L. y Ruda, J.M. (1985). *Derecho Internacional Público*. Volumen 2. Buenos Aires: TEA.

Remiro Brotons, A. (1983). *Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Carrión, A. (2006). *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Rousseau, Ch. (1983). *Droit international public : Tome V : Les rapports conflictuels*. París: Sirey.

Scott Palmer, D. (2009). El tratado de paz entre Ecuador y Perú de octubre de 1998: Percepciones recíprocas 10 años después. En C. Donoso (Compiladora).

Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo (pp. 67-111). Quito: Flacso-Ecuador.

Tudela, F. (2000). Una estrategia para la paz. En S. Namihas (Ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano*. pp. 67-111. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Instituto Riva-Agüero y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vinuesa, R. (1983). La solución pacífica de controversias entre Estados. *IX Curso de Derecho Internacional*. Washington D.C.: Comité Jurídico Interamericano / Secretaría General de la OEA.

Wagner, A. (1998). El Proceso de negociaciones del Perú con Ecuador y los Acuerdos de Brasilia. *Análisis Internacional*, 15,168-176.

Una estrategia para la paz. Diseño y desarrollo de las negociaciones peruano-ecuatorianas 1995-1997

Francisco Tudela van Breugel Douglas

1. La Declaración de Paz de Itamaraty y la indefinición de los impases subsistentes

Las operaciones del conflicto armado del Cenepa, que enfrentaron al Ecuador y al Perú desde enero de 1995, cesaron al acordarse la “Declaración de Itamaraty”, en Brasilia el 5 de febrero del mismo año.

El acuerdo al que se llegó con el Ecuador establecía cuatro puntos fundamentales: 1) el cese de las hostilidades entre el Perú y el Ecuador; 2) la separación inmediata y simultánea de las tropas de ambos países; 3) la creación de un área desmilitarizada en todo el teatro de la guerra, bajo supervisión de los países garantes; y, 4) el inicio de conversaciones diplomáticas entre ambos países para encontrar una solución a los “impases subsistentes”, tan pronto se hubieran cumplido los tres primeros puntos.

El área desmilitarizada fue objeto de controversias en ambos países, pero se ejecutó. Las tropas se retirarían a las posiciones que ocupaban con anterioridad al conflicto. La soberanía nacional no se vería afectada por esta zona desmilitarizada, pues en la costumbre internacional las restricciones al uso del territorio nacional que implicaba la Declaración de Paz de Itamaraty no afectaba de ninguna manera el título a la soberanía territorial, y el retiro de las tropas restituía las cosas al *statu quo ante bellum*. En el caso de Israel vs. El Turani¹, este mismo principio fue enfáticamente reiterado.

Ambas partes aceptaron, en la Declaración de Paz de Itamaraty, el ofrecimiento de los países garantes para el envío de una misión de observadores —la MO-MEP—, para la ejecución de los acuerdos. Asimismo, el Perú y el Ecuador aceptaban iniciar conversaciones diplomáticas bajo el auspicio de los países garantes. Uno de los grandes logros de la declaración era la aceptación ecuatoriana de la participación de los garantes bajo la denominación de “Países Garantes”, denominación que el Ecuador había evitado hasta este momento. Esto implica-

¹ Landau, J. (1951). Attorney General v. el Turani, District Court of Haifa, 21 August 1951. *International Law Reports*, 18, pp.164-166.

ba un reconocimiento a la existencia del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, aunque el Ecuador mantenía tesis discrepantes de las nuestras respecto a su ejecutabilidad.

Esto significaba que, si bien ambas partes reconocían mutuamente al tratado como el “continente” de las conversaciones, el Ecuador mantenía su divergencia respecto al contenido de este, lo que sería la materia de las conversaciones en ciernes, pactadas en la Declaración de Paz de Itamaraty. Esto implicaba que el término de “impases subsistentes” tenía que definirse de tal manera que tuviesen un significado positivo.

El reto de la Cancillería peruana era mantener firmemente la interpretación de los impases dentro del marco jurídico pactado en el Protocolo de Río de Janeiro, la Fórmula Aranha y el Arbitraje de Braz Dias de Aguiar, y, simultáneamente, fijar definitivamente la posición ecuatoriana respecto a ellos, para que esta no pudiese ser modificada en las conversaciones sustantivas una vez iniciadas. Esto debía ser así, pues el Ecuador oscilaba entre dos tesis respecto al Tratado de Límites, Paz y Amistad de 1942; la de la inejecutabilidad parcial del Protocolo, enunciada por el presidente Galo Plaza en 1952, y, aquella de la nulidad total del mismo, afirmada por el presidente Velasco Ibarra.

La Declaración de Paz de Itamaraty había interrumpido un conflicto armado y había obligado a las tropas de ambos países a retirarse a las posiciones anteriores al conflicto del Cenepa, lo cual de por sí era un logro extraordinario. Sin embargo, el concepto necesario de “impases subsistentes” abría una caja de Pandora respecto al Ecuador, que podría plantear como impases una serie de reclamos fuera de los parámetros que el Perú ya consideraba inamovibles.

Por eso para la Cancillería peruana era indispensable que ambas partes fijen esos impases desde el principio, para evitar así el peligro de negociaciones interminables que conllevaban el peligro de que el Ecuador introdujera reclamos adicionales en el curso de ellas, enervando su propósito.

Además, era indispensable defender y preservar el rol de los países garantes en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 —Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América—, pues ellos garantizaban el proceso mismo de demarcación de la frontera, colaborando con ambas partes a petición de ellas, en eventuales acciones específicas de demarcación. Se trataba de una garantía sustantiva indispensable para la solución del desacuerdo peruano-ecuatoriano, que ya estaba incluida en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

Si los garantes no cumplían su cometido, el Protocolo de Río de Janeiro se vería frustrado en su objeto. La última intervención de los garantes para colaborar

con las partes en la demarcación de la frontera había ocurrido en 1945, con el arbitraje de Braz Dias de Aguiar, quien había señalado las pautas definitivas para la demarcación en el Sector Oriental de la frontera peruano-ecuatoriana; y, antes de eso, con la llamada “Fórmula Aranha”, en el Sector Occidental de la misma.

En el Perú y en el Ecuador, en 1995, se esgrimían teorías divergentes sobre la actitud y el rol de los países garantes. Algunos afirmaban que ellos actuarían fuera del marco del Protocolo de Río de Janeiro, imponiendo una solución política al diferendo peruano-ecuatoriano, mientras que otros sostenían que los garantes debían colocar los hitos faltantes de acuerdo con el arbitraje de Braz Dias de Aguiar.

Esto nos alertó sobre la necesidad de advertir a los países garantes de los términos de su obligación legal y las consecuencias de desconocerla. En los contactos permanentes con los garantes en Lima y en sus capitales se destacó el concepto de la intangibilidad de los tratados de límites en las américas y el mundo, sobre todo en los casos donde existían desacuerdos limítrofes. Respecto a quienes exigían que los países garantes colocaran los hitos faltantes en la frontera peruano-ecuatoriana, este planteamiento no era posible, pues la garantía no permitía la sustitución de los derechos soberanos del Perú o del Ecuador por el imperio de los países Garantes.

La historia diplomática del mundo nos muestra casos de tratados que no se ejecutaron por razones de distinta índole, como fue el caso del Tratado de Ancón de 1883, entre el Perú y Chile. Ahora el Perú debía impedir que algo similar ocurriese con el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Por ello, se adoptó la determinación de llevar las negociaciones en pos de una solución definitiva e inmodificable de los impases subsistentes —tanto de los ecuatorianos como de los peruanos—, para fijar la posición ecuatoriana respecto al Protocolo de Río de Janeiro y el arbitraje de Braz Dias de Aguiar, así como aquella respecto a la posición de los países garantes dentro del marco jurídico del tratado.

2. Preparando una negociación para definir los conceptos de los cuales dependería la intangibilidad del Protocolo de Río de Janeiro

La primera etapa de ejecución de nuestra estrategia diplomática fue denominada “ponerse de acuerdo sobre los desacuerdos”. Era de suma importancia que las Cancillerías de los países garantes conocieran íntegramente y por separado los extremos de las posiciones del Perú y del Ecuador, desde el inicio de las conversaciones, pues esto los obligaría a diferenciar aquellos impases subsistentes que estaban dentro de los límites de su garantía, de aquellos que quedaban fuera de ella. Además, las listas separadas de impases subsistentes del Perú y del Ecuador serían entregadas en custodia a los garantes, obligándolos a estudiar el problema en su integridad.

Para preservar las obligaciones contenidas en el Protocolo de Río de Janeiro y el arbitraje de Braz Dias de Aguiar, era necesario tener una visión completa del ámbito de ambas posiciones desde el inicio, para preparar con la debida antelación las conversaciones y para que los países garantes pudiesen hacer lo mismo, conociendo qué desacuerdos estaban fuera de lo dispuesto por el tratado de Río de Janeiro y del arbitraje de Braz Dias de Aguiar. Estos puntos, ajenos a lo pactado en 1942, podrían eventualmente llevar a ambos países a solicitar durante las negociaciones el concurso de los representantes diplomáticos de los países garantes, al amparo del artículo VII del tratado.

Desde nuestro punto de vista, la solución de los desacuerdos solo podía darse dentro de una interpretación generosa pero rigurosa del artículo VI del tratado, que establecía las concesiones de las cuales Ecuador gozaría para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, además de las que debían pactarse en un futuro tratado de comercio y navegación. El único camino viable para lograr esto era contar con el concurso de los Países garantes. “Ponerse de acuerdo sobre los desacuerdos” implicaba admitir la existencia de un problema peruano-ecuatoriano, requisito indispensable que apartaba las negaciones del pasado, para abrir la vía a una solución diplomática, jurídica y pacífica, de los desacuerdos entre ambos Estados.

El concurso de los países garantes, dispuesto por el Protocolo de Río de Janeiro, intimidaba a muchos actores de la política peruana. Nosotros veíamos con claridad que los extremos jurídicos de dicho concurso, contemplado en el artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro, no podrían ser desconocidos por sus Cancillerías. La asistencia de los garantes solo podía darse dentro de la doctrina general de las fuentes y métodos de interpretación del derecho internacional público, única fuente de legitimidad internacional. Los desacuerdos peruano-ecuatorianos no obedecían a alguna centenaria disputa fronteriza nunca resuelta, sino a la interpretación del Protocolo de Río de Janeiro, la Formula Aranha y el Arbitraje de Braz Dias de Aguiar, instrumentos internacionales vigentes y plenamente reconocidos por los países garantes, que habían participado en ellos desde su concepción.

Las únicas excepciones a esta interpretación hubiesen sido las de un vicio formal o la de un error material. Lo primero no era posible, pues el Protocolo de Río de Janeiro fue suscrito, aprobado y ratificado por ambos países conforme a las normas constitucionales vigentes en el Perú y el Ecuador. En lo que respecta tanto a la Formula Aranha como al arbitraje de Braz Dias de Aguiar, estos también cumplieron con el requisito formal de la aceptación de ambos Estados a una propuesta no vinculante del Brasil, en el primer caso, y, en el segundo caso, al sometimiento de ambos Estados a la jurisdicción del Brasil, para que este resolviera sus diferencias en la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro mediante

un arbitraje. Así, pues, el problema quedaba circunscrito a saber si había un error material —el “error geográfico” mencionado por la Cancillería del Ecuador— o si este no existía.

Otro factor que también originó confusiones en el ámbito internacional fue aquel de la negativa a reconocer la frontera peruana por parte del Ecuador. Al producirse el conflicto armado de 1995, el Perú señaló que su territorio había sido violado por las Fuerzas Armadas del Ecuador. Ecuador, por su parte, sostuvo que sus tropas se encontraban en su territorio. Para el observador externo, escéptico y contando solo con la información de la prensa internacional, el teatro de operaciones era una zona gris, en la cual —suponía— no había criterio alguno para definir objetivamente los límites entre ambos países.

Ante esta desinformación, era indispensable que el Perú hiciese saber al mundo que el desacuerdo peruano-ecuatoriano se había iniciado durante el proceso de demarcación señalado tanto en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 como en el laudo arbitral de Braz Días de Aguiar de 1945. En 1952, siete años después del arbitraje brasileño, el presidente ecuatoriano, doctor Galo Plaza Lasso, emitió una declaración donde el Ecuador planteaba la tesis de la “inejecutabilidad parcial” del Protocolo de Río de Janeiro, señalando que el fallo arbitral no había logrado incorporar la delimitación acordada en el tratado respecto a un tramo del Sector Oriental de la frontera. Ergo, desde su punto de vista, el tratado era parcialmente inejecutable en aquel tramo. Vistas las cartas geográficas, los antecedentes de la Comisión Mixta Demarcadora y comprendido el principio general aplicado por el árbitro, quedaba claro para el Perú que esa demarcación correspondía a la realidad geográfica y que podía hacerse sin tropiezos, aunque una de las partes buscaba modificar el principio general señalado por Braz Días de Aguiar.

Paralelamente y a raíz del Conflicto del Cenepa, la Cancillería del Ecuador había señalado la necesidad de suscribir un “pacto de no agresión” con el Perú. Para el derecho internacional público, la Carta de la Organización de Naciones Unidas de 1945 constituye un pacto de no agresión universal, suscrito, aprobado y ratificado por todas las partes del tratado, incluyendo el Perú y el Ecuador. La idea de un pacto de no agresión solo tenía cabida en el mundo anterior a la Conferencia de San Francisco de 1945 donde se fundó la Organización de las Naciones Unidas. La carta de la ONU convertía en redundante cualquier pacto de no agresión, pues establecía una norma taxativa y universal de no agresión en el artículo segundo, con la única excepción del artículo quincuagésimo primero, referido a la autodefensa en caso de agresión.

La propuesta ecuatoriana encerraba además un gran peligro para ambas naciones. Si a la tesis ecuatoriana de la “inejecutabilidad parcial” del Protocolo de Río

de Janeiro se le sumaba un “Pacto de no Agresión”, entonces, de ocurrir nuevos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas de ambos países en el Sector Oriental, ¿Cómo se sabría, en el terreno y ante la ausencia de demarcación, cuál de los dos países hubiese sido el agresor, especialmente si uno de ellos desconocía la delimitación ordenada por el Protocolo de Río de Janeiro? En ese supuesto negado, cualquier incidente en nuestro territorio hubiese sido considerado como una violación del hipotético pacto de no agresión, haciendo fracasar el proceso de paz. El Perú no podía aceptar la propuesta del “Pacto de no agresión”, pues no solo era totalmente contrario a lo mandado en la Carta de la ONU, sino que ponía a las partes en una situación peor que la existente.

También se adoptaron medidas para respaldar históricamente los sólidos fundamentos jurídicos de la posición peruana. Se culminó la edición y publicación, por la Academia Diplomática, del repertorio documental del arbitraje de Braz Dias de Aguiar, decisión acertada de mi predecesor, el canciller Efraín Goldenberg. Paralelamente, decidimos la publicación del Informe Mc Bride; una evaluación geográfica exhaustiva, hecha por un funcionario estadounidense durante el levantamiento geográfico del Sector Oriental de la frontera, que demostraba la certeza de los criterios que el árbitro brasileño había utilizado en 1945. Como se trataba de un estudio que había sido olvidado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, tuvo un gran impacto en Washington y en Quito.

Se publicaron también una serie de libros fundamentales de historia diplomática peruana que no habían sido reeditados hacía décadas y que eran necesarios para contextualizar las circunstancias en que se firmó el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y se aceptó tanto la Formula Aranha como el Arbitraje de Braz Dias de Aguiar. Como política de divulgación pública general se publicaron mapas de la frontera peruano-ecuatoriana en cartillas simplificadas, exponiendo las razones de la posición peruana. Todo este acerbo documental estaba dirigido principalmente al estudio que los Países Garantes harían de los impases subsistentes.

La Cancillería también contrató a tres importantes abogados internacionales: Keith Highet, estadounidense y profesor en Fletcher y Georgetown; Maurice Mendelson, británico y profesor en Oxford y University College; y, Alain Pellet, francés y profesor de la Sorbona. Su función era supervigilar que cada paso de las negociaciones fuese jurídicamente impecable. Después de cada ronda de conversaciones, la totalidad de los puntos eran analizados por ellos, para determinar su armonía jurídica con las tradiciones jurídicas que representaban, construyendo, a medida que se avanzaba en las sucesivas rondas de las conversaciones, un continuo jurídico vinculante para ambas partes que fuese internacionalmente indisputable. El profesor Keith Highet bautizó a este continuo

jurídico vinculante como “el proceso de Itamaraty”, concepto que se incorporó a todos los pronunciamientos de la Cancillería sobre las conversaciones, así como al decisivo acuerdo peruano-ecuatoriano de Santiago.

Con todos estos elementos de juicio se procedió a redactar la lista peruana de impases subsistentes. La lista era autónoma y expresaba la posición del Estado peruano, tanto respecto a los tramos sin demarcar del Sector Oriental, como a la totalidad de los fundamentos jurídicos en los cuales se fundaba la posición peruana. Las listas serían un pronunciamiento definitivo e invariable, hecho por separado tanto por el Ecuador como por el Perú. La idea central era que ambos países intercambiáramos nuestras respectivas posiciones de manera autónoma y sin comprometernos respecto a la posición contraria. No podíamos reconocer una lista única que nos obligase a negociarlos como igualmente válidos y en el orden establecido en la misma.

Paralelamente, existían otros factores que hubo que atender en la fase previa al inicio de las conversaciones. El primero fue negociar con el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, don José Miguel Insulza, el destino de las Convenciones de Lima de 1993, un tratado que considerábamos peligroso no solo respecto a su contenido para el Perú, sino de cara al inicio de las conversaciones con el Ecuador, pues era un tratado de ejecución para aplicar el Tratado de Lima de 1929, un tratado de límites. El tratado de 1929 debía bastar por sí mismo. Finalmente se acordó con Chile retirarlas de ambos congresos.

El segundo factor fue la desatinada autorización del Congreso de los Estados Unidos de América para la venta de cuatro aviones de combate Kfir israelíes al Ecuador. La autorización era requerida por los israelíes porque los motores de esos cazas eran de fabricación estadounidense, y, de acuerdo con la legislación de este último país, eran considerados como exportación de armamentos y necesitaban una autorización legislativa. La autorización de EE.UU. constituía un acto contrario a su condición de garante del Protocolo de Río de Janeiro. Se protestó enérgicamente y al no obtener respuesta se decidió llamar en consulta al embajador en Washington, Ricardo Luna. El error o inconciencia estadounidense escaló la tensión peruano-ecuatoriana al poner en evidencia que una de las partes se estaba armando. A esto se sumó la venta de material de guerra al Ecuador por otro país garante, la Argentina.

El que los Estados Unidos de América y la Argentina, siendo países garantes del Protocolo de Río de Janeiro no pensaran en la seguridad de los países que hacía pocos meses se habían enfrentado militarmente, llevó al Perú a la conclusión natural de que debía proceder a subsanar sus deficiencias en materia de defensa, y así lo hizo. Los Estados Unidos se manifestaron contra la reposición de armamentos del Perú. En setiembre de 1995, con ocasión de la Asamblea

General de la ONU en Nueva York, tuvimos una reunión exitosa con Madeline Albright, recién nombrada Secretaria de Estado de los EE.UU., durante la cual se le explicó que las especificaciones del material de guerra adquirido eran similares a los equipos tecnológicamente equivalentes que ya teníamos, aunque no de la misma procedencia. Se disiparon las inquietudes de los Estados Unidos de América y los demás países garantes, demostrando que el Perú no elevaba el umbral de la tecnología militar en América del Sur.

3. El desarrollo y la aplicación de la estrategia

3.1. Lima

El 17 y 18 de enero de 19 FUE aquí donde señalamos que sin un marco definido no valía la pena enviar delegaciones a discutir temas que resultarían inacabables por la adición futura de nuevos impases. Propusimos hacer una declaración —al término de esta primera ronda en Lima—, por la cual las partes se comprometían a señalar, por separado, sus impases, dejando para el futuro la forma de tratarlos. Indicamos que el Perú sí tenía listo un ayuda-memoria —el cual no alcanzamos a nuestra contraparte del otro lado de la mesa—, y que esperábamos que la Cancillería ecuatoriana tuviera pronto su lista para intercambiarla con la nuestra, a través de los países garantes. Acto seguido, enfatizamos que, de no llegarse a un acuerdo bilateral sobre los desacuerdos, los garantes debían hacer una investigación sobre los tramos sin demarcar de la frontera. Si esa investigación no generaba por sí misma un acuerdo bilateral, concluimos, el Perú y el Ecuador, conjuntamente, debían recurrir a los Garantes para resolver los desacuerdos.

Este fue el fulcro de esta ronda de conversaciones. En medio de la tensión existente, añadimos que ninguna de las partes podía imponer una fórmula a la otra, pues para la validez de una solución al desacuerdo peruano-ecuatoriano se necesitaba el consentimiento mutuo y, en caso de recurrir a los países garantes, se necesitaban las dos listas separadas de impases, pues lo contrario implicaba extender un “cheque en blanco” sobre la solución de esta materia. Ninguno de nuestros parlamentos aceptaría la fórmula peligrosa de una solución a criterio de los garantes basada en una “lista general”, y no en dos posiciones nacionales claramente definidas. Finalizamos aclarando que el Ecuador no había ratificado el Pacto de Bogotá y que el Perú había establecido reservas respecto a aquel, pensando justamente en esta eventualidad.

La definición clara y absoluta de la posición peruana produjo un desenlace positivo. El canciller Galo Leoro señaló que necesitaba un plazo razonable para entregar la lista ecuatoriana de impases subsistentes. Preguntamos si se trataría de una lista definitiva. El doctor Galo Leoro señaló que sí. Preguntamos cuándo podría materializarse la lista. En 60 días, señaló Galo Leoro. El criterio de las listas separadas parecía ya aceptado. Indagamos si entregaríamos listas com-

pletas y definitivas, a lo cual la respuesta fue, nuevamente, que sí. Señalamos entonces que estaba aún por determinar qué haríamos si no llegábamos a un acuerdo en las negociaciones sobre los impases subsistentes.

Los representantes de los países garantes, presentes en la mesa de conversaciones, quedaron electrizados ante la última interrogante, pues esta incidía directamente en su verdadero rol dentro del Protocolo de Río de Janeiro. El canciller Galo Leoro no quiso responder a esta última pregunta, señalando que se trataba de un tema de “carácter nacional”. Comprendimos que este extremo dependía de futuras consultas en Quito. Señalamos que no se trataba de acordar en esta oportunidad la fórmula final, sino un mecanismo para llegar a ella. El doctor Galo Leoro dijo entonces que un pronunciamiento de los garantes sería un arbitraje. Indicamos que el Perú no podía someterse a un segundo arbitraje y preguntamos si para el Ecuador la fórmula Aranha —que había propuesto a ambos países una fórmula para demarcar el Sector Occidental de la frontera peruano-ecuatoriana, ejecutando el Perú y el Ecuador la demarcación de ese sector gracias a esa fórmula— consistió en un arbitraje. Galo Leoro dijo que no. Señalamos que lo que buscaba el Perú era justamente eso, que los países garantes ofrecieran una fórmula similar, no compromisoria, al Perú y al Ecuador. El canciller Galo Leoro aceptó, entonces, la posibilidad de la aplicación del artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro como mecanismo de solución de controversias, cosa de gran importancia para el futuro inmediato.

Terminada la ronda en Lima, toda nuestra atención se concentró en lograr exitosamente el intercambio de las listas de impases subsistentes en la siguiente ronda, que tendría lugar en Quito. El intercambio de listas separadas daría un carácter determinado y preciso a las conversaciones, evitándose así la introducción de “nuevos” impases cada vez que se quisiera ejercer presión en la mesa de negociaciones.

3.2. Quito

La ronda de Quito se realizó entre el 22 y el 23 de febrero de 1996 y fue meticulosamente preparada, tanto en el terreno diplomático como en el militar. Pre-munidos de notas de estudio y cartas de posiciones militares sobre la posición de tropas en los alrededores de la zona desmilitarizada, partimos en la mañana del 22 de febrero en un Lear Jet de la Fuerza Aérea Peruana, para no depender de los vuelos de línea y para tener la libertad de decidir en cualquier momento nuestro regreso al Perú.

Fuimos recibidos cordialmente en Quito, en el Palacio de Carondelet, por el presidente Sixto Durán Ballen, un hombre cálido y afable. Después de diversos actos oficiales y un almuerzo con el presidente del Ecuador, se iniciaron las conversaciones. Nosotros aspirábamos a obtener tres objetivos: 1) el intercambio

de las listas de impasses subsistentes, acompañadas de un documento bilateral que formalizara los acuerdos verbales alcanzados en Lima, e incluyera aquellos a los que se llegaría en Quito; 2) obtener una definición formal ecuatoriana, aceptando la aplicación del Artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro como mecanismo de solución de controversias; y 3) acordar un mecanismo de confianza, integrado por miembros del sector defensa de ambos países.

Nuestro anfitrión, el canciller Galo Leoro, inició la ronda de Quito. Planteo la consabida propuesta de un pacto de no agresión. Nuestra respuesta fue invariable: un pacto de no agresión era ilegal y redundante, en cuanto la Carta de la ONU proscribía la agresión y constituía por sí misma un pacto universal de no agresión. Instamos a la delegación ecuatoriana a dar curso al intercambio de las listas definitivas de impases subsistentes. Galo Leoro señaló que la firma de un pacto de no agresión era el prerrequisito para ese intercambio. Reiteramos nuestra posición sobre la redundancia de tal acuerdo, añadiendo que, existiendo tramos sin demarcar de nuestra frontera conjunta y de producirse nuevos enfrentamientos militares, ambos países, en el supuesto de tal pacto, argumentarían que el enfrentamiento había ocurrido en su territorio. El pacto no era otra cosa que la receta segura para un nuevo conflicto armado.

A la mañana siguiente nos enteramos de que la sesión matutina de las conversaciones había sido postergada. Almorzamos en la Cancillería ecuatoriana y reiniciamos las conversaciones. En un grupo de sillones nos sentamos el doctor Galo Leoro, el vicescanciller ecuatoriano Fernández de Córdoba, mi jefe de Gabinete, el ministro Hugo de Zela, y los representantes de los países garantes, Iván Cannabrava del Brasil, Fabio Vio Ugarte de Chile, Juan José Uranga de la Argentina, Luigi Einaudi de los Estados Unidos, y yo. Inmediatamente Galo Leoro introdujo el tema de la desmovilización de las tropas. Esto descarriló durante más de una hora cualquier intento de abordar el tema del intercambio de las listas de impases subsistentes.

Al avanzar la tarde, tanto el canciller Galo Leoro como su vicescanciller argumentaron que el Perú había infiltrado militarmente la zona desmilitarizada y había violado la Declaración de Paz de Itamaraty. Ante una afirmación tan grave, decidimos precipitar una crisis confrontando a nuestra contraparte, buscando desempantanar el proceso. Señalamos que el cariz que habían tomado las conversaciones las hacía inútiles, desenrollando, sobre la mesa de centro que separaba ambas delegaciones, una carta de la zona desmilitarizada elaborada por el Ministerio de Defensa del Perú, donde se señalaba las posiciones que tropas ecuatorianas ocupaban irregularmente dentro de dicha zona.

Hubo un momento de estupor y gran tensión. Añadimos que, si en una hora no intercambiábamos las listas de los impases subsistentes, nos retiraríamos de las conversaciones, llamando allí mismo a los pilotos de Lear Jet para que pre-

pararan el avión. El canciller Galo Leoro replicó inmediatamente que tenía que ausentarse para hacer consultas al más alto nivel. Una hora y media después, regresó e insistió nuevamente sobre la desmovilización de las tropas y la transparencia en las adquisiciones militares, señalando que en ese marco su gobierno intercambiaría las listas definitivas de los impases subsistentes. Expresamos que aceptaríamos las condiciones solicitadas en esos términos si intercambiábamos las listas definitivas.

Por primera vez desde la declaración del presidente Galo Plaza sobre la “inejecutabilidad parcial” del Protocolo de Río de Janeiro, sumada a la declaración de “nulidad” del mismo tratado por el presidente Velasco Ibarra en 1960, el Perú conseguía una declaración clara, definida y definitiva del Ecuador, sobre sus desacuerdos con el Perú. La clave de la bóveda de las futuras negociaciones estaba a punto de ser colocada. Se redactó el acuerdo para diseñar un mecanismo bilateral para el fomento de la confianza y la transparencia en las adquisiciones militares, a reunirse en Quito dentro de los siguientes 60 días. Asimismo, se redactó el acuerdo para el intercambio de las listas definitivas de los impases subsistentes, sujetas a un informe de la MOMEPE sobre la reducción de efectivos en PV2. Redactados los acuerdos *in situ*, se firmaron y entregaron las listas definitivas y separadas de los impases subsistentes al representante del Brasil, coordinador de los países garantes, para su custodia.

Con las listas de impases subsistentes entregadas, las posiciones de ambos países quedaban predeterminadas y fijas para las negociaciones. Como suponíamos, además de las discrepancias sobre los tres tramos sin demarcar en el Sector Oriental y la reiteración de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador incluyó en su lista el canal de Zarumilla y la tesis del acceso soberano al “Marañón-Amazonas”. En el numeral segundo del acuerdo de Quito, sobre el intercambio de las listas, establecimos que ellas no representaban un compromiso sobre los derechos de las Partes, que tenían un carácter definitivo y no serían vetadas por ellas.

Esto permitía al Perú no aceptar la tesis ecuatoriana y simultáneamente dejar establecida su posición mediante un instrumento internacional, como fue justamente el acuerdo del 23 de febrero firmado en Quito, que hizo posible el intercambio de las listas de impases subsistentes. En la lista peruana, se señalaba claramente los tramos sin demarcar del Sector Oriental de la frontera con el Ecuador, denominándolos expresamente “impases demarcatorios”, y, postulando que la solución a los impases subsistentes de la Declaración de Itamaraty consistía justamente en completar la demarcación de la frontera establecida en el Artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, de conformidad con sus instrumentos complementarios y con el fallo arbitral brasileño de Braz Dias de Aguiar.

Y como no vetar no significa aprobar lo que la otra Parte afirma en su lista, esto implicaba que llegado el momento negociaríamos todos los puntos, pero no por ello modificaríamos nuestra posición al respecto. Sabíamos que los puntos ecuatorianos ajenos tanto al Protocolo de Río de Janeiro, como a los instrumentos complementarios y al arbitraje de Braz Dias de Aguiar, obligarían necesariamente a las Partes a resolverlos con la concurrencia de los países garantes, bajo el Artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro, ya aceptado por el Ecuador en la primera ronda de Lima. Sin embargo, seguros de nuestra posición jurídica y su realidad geográfica, ahora se abría una nueva etapa donde resultaba crucial dedicarse a los países garantes para que conocieran en profundidad los fundamentos de la posición peruana y supieran que en el futuro se necesitaría su concurrencia. El 12 de marzo de 1996, al sernos entregada la lista ecuatoriana en el Palacio de Itamaraty, en Brasilia, enviamos ese mismo día la Nota N° 6/56 a Luiz Felipe Lampreia, ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, en la cual se decía:

De conformidad con el Artículo Segundo del Acuerdo de Quito “dichas listas no representan un compromiso sobre los derechos de las Partes, tendrán carácter definitivo y no serán vetadas por ellas”. El Gobierno del Perú manifiesta su determinación de respetar lo acordado en dicha oportunidad con la valiosa participación de los representantes de los Países Garantes.

Respecto al primer párrafo del numeral 1, que dice “inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago”, el Gobierno del Perú desea establecer que entiende dicho enunciado como única y exclusivamente referido a la necesidad de concluir la ejecución del Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito en Río de Janeiro en 1942, el Fallo del Capitán de Mar y Guerra Braz Dias de Aguiar y los instrumentos complementarios.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno del Perú se permite hacer notar que el segundo párrafo del numeral 1 de la lista presentada por el Ilustrado Gobierno del Ecuador, que lee “Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas”, introduce una cuestión totalmente ajena al Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito en Río de Janeiro en 1942, al Fallo del Capitán de Mar y Guerra Braz Dias de Aguiar y a los instrumentos complementarios, el último de los cuales es la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995.

El Perú ponía así su posición abiertamente sobre el tapete y prevenía a los Garantes sobre la necesidad de prepararse para su futura concurrencia —de acuerdo con el Artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro— para la solución definitiva de los impases subsistentes y señalaba que la Declaración de Paz de Itamaraty, así como las rondas subsiguientes de negociación, formaban una unidad jurídica. Por ello, los impases contenidos en la lista ecuatoriana que no eran

relativos al Protocolo de Río de Janeiro, a los instrumentos complementarios y al Fallo de Braz Dias de Aguiar, no eran propiamente impases subsistentes, sino nuevos elementos que no tenían sustento en el marco en el cual se negoció la Declaración de Paz de Itamaraty, que no era otro que el instrumento que explicaba la presencia, solicitada por las partes, de los países garantes, esto es, el Protocolo de Río de Janeiro. Los garantes no lo eran “*in abstracto*”, sino dentro del tratado para garantizar su ejecución.

La nota del 12 de marzo de 1996, enviada al Brasil como coordinador de los garantes, alertaba a estos sobre el origen y los términos de su garantía. Ahora quedaba por obtener en la mesa de negociaciones dos asuntos de vital importancia para asegurar la estrategia negociadora peruana: 1) el pronunciamiento expreso de los garantes sobre su rol; y 2) el mecanismo de las futuras negociaciones, el cual debía incluir la posibilidad de la concurrencia de los garantes de acuerdo con el Artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

Con esta finalidad, enviamos, el 14 de mayo de 1996, al canciller brasileño la Nota N° 6/72, en la cual el Perú abordó directamente el asunto de la solución definitiva a los impases subsistentes señalados en la Declaración de Itamaraty del 17 de febrero de 1995. Los puntos pertinentes son los siguientes:

3. En opinión del Gobierno del Perú, el balance de las dos primeras reuniones de cancilleres realizadas en Lima y Quito, en enero y febrero respectivamente, es positivo. Con el impulso y disposición de los Países Garantes, se ha avanzado en la aprobación de los procedimientos hasta el punto de que, para concluirla, se requiere un entendimiento en torno a la aplicación del mecanismo para resolver los desacuerdos que surjan durante las conversaciones, con base en el Artículo Séptimo del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. [...]

5. Aun tratándose de una secuencia objetivamente útil para las Partes y para el proceso, el conocimiento público de las respectivas “listas de impases” permitió tomar nota de un hecho que el gobierno del Perú entendió indispensable que los Países Garantes tengan en cuenta por sus implicaciones. El gobierno del Ecuador decidió incluir en su versión de lo que estima “impases”, aspiraciones imprecisas que se apartan totalmente del marco jurídico vinculante entre los dos países, y por consiguiente del derecho internacional; esto es, el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, el Fallo Arbitral de Braz Dias de Aguiar y los instrumentos complementarios, el último de los cuales fue la Declaración de Paz de Itamaraty. [...]

8.d) El Ecuador insiste en involucrar al conjunto de relaciones bilaterales en el proceso diplomático que se ha iniciado. El gobierno del Perú desea establecer que la diversidad de vínculos de todo orden que mantienen ambos países puede ser complementariamente favorable, pero es ajena a dicho proceso en sí mismo, y ciertamente, al alcance de la responsabilidad jurídica, que, con seriedad, están ejerciendo los Países Garantes del Protocolo de Paz y Límites de Río de Janeiro de 1942. [...]

Y, a continuación, el párrafo comunicando a los garantes nuestro punto de vista sobre su rol:

8.g) (Segundo párrafo) El Gobierno del Perú reafirma que está seriamente comprometido y preparado para proseguir las conversaciones diplomáticas emprendidas con el Ecuador. Asimismo, respalda con idéntica firmeza el papel de los Países Garantes que, conforme a lo establecido en los artículos Quinto, Sétimo y Noveno del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, constituye el único mecanismo jurisdiccional mutuamente convenido para colaborar con el proceso diplomático hacia una solución definitiva y duradera de los desacuerdos entre el Perú y el Ecuador.

La nota aclaraba que la concurrencia de los garantes era el único mecanismo jurisdiccional existente y posible, y que este se enmarcaba en el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Esta nota preparaba la futura ronda de Buenos Aires.

3.3. Buenos Aires

El 18 y 19 de junio de 1996, se inició la tercera ronda de conversaciones en Buenos Aires, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino. En el fondo, las dos partes ya percibían la dirección general del asunto y cada una sufría diversas presiones internas basadas en miedos, oposición política o la intención de perpetuar el *statu quo*.

El Perú abrió la ronda planteando la necesidad de asentar por escrito y de manera definitiva el mecanismo jurisdiccional a utilizarse, la elección de la sede para las conversaciones, el rol de los países garantes y el procedimiento a seguirse al tratar las respectivas listas de impases. El canciller Galo Leoro replicó diciendo que nuestra posición era confusa, afirmando seguidamente que, para el Ecuador, la fórmula debía seguir la siguiente secuencia: 1) negociación de los desacuerdos; 2) sugerencias de los países garantes en caso de no haber acuerdo, inclusive a petición de solo una de las partes, lo que contradecía el Artículo VII del Protocolo; y 3) en caso de que las sugerencias de los Garantes no generaran un acuerdo, estos, con la aceptación del Perú y el Ecuador, designarían a una “eminente personalidad”. El canciller ecuatoriano maniobraba para eludir el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro.

Haciendo uso del planteamiento ecuatoriano, nos dirigimos sorpresivamente a los representantes de los países garantes, solicitándoles un pronunciamiento formal sobre si su función de garantes estaba contenida y limitada, íntegramente, por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, o si esto no era así. Los garantes, que no esperaban ser convocados como terceros en discordia, pidieron un cuarto intermedio, suspendiéndose momentáneamente las conversaciones. Al cabo

de un tiempo más bien largo, regresaron los representantes de los garantes y el coordinador de todos ellos, el embajador Iván Cannabrava del Brasil, dio lectura a un pronunciamiento formal y escrito, por el cual los países garantes declaraban oficialmente que solo eran garantes dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

Acto seguido, expusimos el núcleo de la posición peruana, tal como quedó registrada en un anexo al comunicado de Prensa de Buenos Aires:

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.

Ante la negativa ecuatoriana tanto de retirar su fórmula como de hacer una declaración conjunta, se acordó emitir un comunicado de prensa, el cual señalaba que las conversaciones tendrían lugar en Brasilia; que las delegaciones tendrían cinco integrantes, sin contar el apoyo técnico; que los países garantes tendrían una participación activa y autónoma en las conversaciones; que estas serían reservadas y que abordarían los impases subsistentes intercambiados por las Partes en Brasilia el 6 de marzo de 1996. En lo referido a los procedimientos, se estableció que las Partes conversarían directamente; que en caso de desacuerdo, los garantes formularían evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones, de acuerdo con el “espíritu” del Protocolo de Río de Janeiro de 1942; que las Partes, si así lo convinieren, otorgarían obligatoriedad a su recurso a los garantes, todo esto dentro de los términos del artículo séptimo del Protocolo de Río de Janeiro de 1942; que la aceptación o no de las propuestas que hicieran los Garantes quedarían a decisión de las Partes; y, finalmente, se acordó realizar la próxima ronda en Santiago de Chile.

Los garantes, buscando evitar una colisión con el Ecuador, habían utilizado el término “espíritu” del Protocolo, pero el texto de la Declaración de Prensa garantizaba el mecanismo jurisdiccional del Artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro, tal como el Perú lo había propuesto en la primera Ronda de Lima, siendo dicho artículo la única fórmula jurisdiccional obligatoria *para los garantes, así el Ecuador no compartiese en ese momento este punto de vista con ellos.*

La ronda de Buenos Aires fue de trascendental importancia, pues, así como en Quito habíamos fijado de manera definitiva la posición del Ecuador, ahora,

en Buenos Aires, se definía taxativamente los límites dentro de los cuales los garantes actuaban: el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y sus instrumentos complementarios. La tesis de un nuevo arbitraje o una mediación, extrañas al Protocolo de Río de Janeiro, ya no eran viables. El 19 de julio de 1996, enviamos la nota diplomática N°6-89 al canciller del Brasil, Luiz Felipe Lampreia. Allí reproducimos el pronunciamiento oficial de los garantes en Buenos Aires, añadiendo:

2.- Por otra parte, consideramos pertinente reiterar lo manifestado por los Países Garantes en su Declaración del 17 de febrero de 1995, firmada en Brasilia, cuando afirmaron que “cumplirán cabalmente todas las responsabilidades asumidas al suscribir como Garantes el Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942”.

Ahora la atención de los países garantes estaría centrada en el problema del mecanismo jurisdiccional, que sería el tema central por discutirse en Santiago de Chile, en unos cuantos días. Al señalarse las conversaciones peruano-ecuatorianas como un continuo de acuerdos bilaterales, se enfatizaba la unidad indesligable de todas las obligaciones jurídicas contraídas por ambos países en Lima, Quito y Buenos Aires, e iniciadas en 1995 con la Declaración de Paz de Itamaraty.

3.4. Santiago de Chile

El 28 de octubre de 1996 llegamos a Santiago de Chile. Fuimos cordialmente recibidos por el presidente Frei en La Moneda y las conversaciones tuvieron lugar en la Academia Diplomática de Chile.

Al iniciarse la ronda, el Perú señaló que las conversaciones sobre las listas de impases debían realizarse de manera continua hasta su conclusión, en secuencia y sin vetos, hasta agotar la totalidad de los impases. Empezaríamos por aquellos que tuvieran más coincidencias. Se aplicaría el mecanismo de concesiones recíprocas del Artículo IX del Protocolo de Río de Janeiro. Se establecería un registro detallado de todos los puntos de acuerdo y desacuerdo; los países garantes establecerían una comisión que propondría a las Partes procedimientos para resolver definitivamente los puntos en los cuales el Perú y el Ecuador no se hubiesen puesto de acuerdo. El único marco general para las conversaciones sería el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, sus instrumentos complementarios y el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar.

La réplica del canciller Galo Leoro reiteró el planteamiento inicial de un nuevo arbitraje o mediación, fórmula inaceptable para el Perú. Después de una hora de deliberaciones, se llegó a un punto muerto en el cual ninguna de las delegaciones retrocedía ni una pulgada. Los garantes intervinieron, proponiendo que las delegaciones abandonaran la mesa de negociaciones y tomaran asiento en salas separadas, para negociar por intermedio de los representantes de los garantes.

En las horas siguientes y con este método fue tomando forma el documento que sería el Acuerdo de Santiago. Después de muchas idas y venidas, hubo mutuo acuerdo en el párrafo primero respecto a que las conversaciones se realizarían “conforme al Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942”. Esta aceptación del Protocolo como único marco jurídico de las futuras negociaciones representaba una ruptura positiva del punto muerto.

Resultaba evidente de que la delegación ecuatoriana no podía regresar a Quito habiendo aceptado la integridad de nuestra propuesta sin concesión alguna. Decidimos abordar el problema incluyendo en el párrafo primero la totalidad de los documentos suscritos por las Partes. Trabajando con el embajador Alfredo Chiaradía, el nuevo representante argentino, incluimos en el borrador todos los acuerdos anteriores denominados el “Proceso de Itamaraty”, el continuo jurídico donde estaban expresamente incluidos el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar y los instrumentos complementarios. El documento regresó a la sala de la delegación del Ecuador.

La delegación ecuatoriana no objetó nuestra adición y el párrafo primero quedó redactado en los siguientes términos:

1. Dentro de un espíritu de comprensión recíproca y respeto amistoso, los Gobiernos de Ecuador y del Perú iniciarían 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.

La enumeración de todos los acuerdos cumplía una función medular para nuestra posición. Así se incluía el acuerdo de intercambio de listas de Brasilia del 6 de marzo de 1996 en el Acuerdo de Santiago, el cual contenía el punto central de la posición peruana”:

Para el Perú, como el Ecuador conoce, la expresión “solución duradera de los impases subsistentes” es sinónimo de 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.

Al incluir el Acuerdo de Quito del 23 de febrero de 1996 en el Acuerdo de Santiago, también se cumplía una función jurídica de capital importancia estable-

ciendo que el protocolo, el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar y los instrumentos complementarios, *no quedaban comprometidos jurídicamente ni podían ser vetados por el Ecuador*, pues allí se estableció:

Dichas listas no representan un compromiso sobre los derechos de las Partes, tendrán carácter definitivo y no serán vetadas por ellas. El contenido de ambas listas será la materia de las conversaciones a que se refiere la Declaración de Paz de Itamaraty.

Igualmente, la inclusión del comunicado de prensa de Buenos Aires del 18 de junio de 1996 en el Acuerdo de Santiago definía por primera vez desde la Declaración del presidente ecuatoriano Galo Plaza de 1952, el rol de los Países Garantes dentro del Protocolo. Este era el cerrojo jurídico indispensable, pues allí las Partes aceptaron que:

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 (de Río de Janeiro), con especial atención a lo previsto en sus artículos 7° y 9°.

Ecuador, desde la primera Ronda de Lima buscó desconocer todo marco jurídico vinculante, incluyendo al Protocolo de Río de Janeiro que nunca fue mencionado por ellos en esa ronda, intentando hacer imperar su tesis del “error geográfico”. Al incluirse el Comunicado de Buenos Aires en el Acuerdo de Santiago, se excluía toda iniciativa o fórmula de solución definitiva de los países garantes que pudiera ser de carácter político, quedando el rol de estos sólidamente anclado dentro del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Esto es, eran garantes de la ejecución de la demarcación dispuesta por la delimitación establecida en el Protocolo, y, por consiguiente, garantes de la Formula Aranha y del fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar, emitidas por ellos como respuesta a las interrogantes sobre esa demarcación de la frontera, surgidas con posterioridad a 1942.

4. Epílogo

El 14 de noviembre de 1996, requerido por el Congreso, expuse ante el Pleno el Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996 y sus consecuencias para el Perú, rebatiendo diversas objeciones más políticas que reales, como aquella de que habría que negociar la “salida libre y soberana al Maraón-Amazonas” del Ecuador. Al explicar al Pleno del Congreso que el Acuerdo de Santiago establecía que las negociaciones serían “conforme al Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942”, y que eso significaba claramente que todo impase que estuviese fuera del marco de lo dispuesto en el protocolo quedaba descartado, así hubiese sido planteado en el intercambio de las listas, se superaron las objeciones de los congresistas.

Disipada esa y otras dudas, el Congreso Nacional aprobó, por unanimidad absoluta, una Moción de Orden del Día en la cual expresaban su reconocimiento por las acciones llevadas a cabo por nuestra Cancillería en el proceso de Itamaraty, respaldando firmemente las acciones y decisiones adoptadas en el proceso de conversaciones con el Ecuador. Fue un caso excepcional, en la historia republicana, de apoyo unánime y multipartidario a un acuerdo internacional —como lo fue el Acuerdo de Santiago del 28 de octubre de 1996— suscrito por el Perú.

Iniciamos las “conversaciones sustantivas” dispuestas en el Acuerdo de Santiago inmediatamente. El 17 de diciembre de 1996, en la víspera de partir para la segunda ronda de negociaciones en Brasilia, asistí a la recepción que se realizaba en la residencia del embajador japonés con ocasión del cumpleaños del Emperador. La recepción fue atacada por una banda terrorista del MRTA que tomó 72 rehenes para doblegar al Gobierno del Perú frente a sus demandas. Fuimos 72 personas secuestradas. El 22 de abril de 1997, cuatro meses después, fuimos liberados mediante la “Operación Chavín de Huántar”, muriendo heroicamente dos comandos, además de un rehén, durante el combate. Después de dos operaciones y algunas semanas en el Hospital Militar, regresé a finales de mayo a la Cancillería. El 14 de julio de 1997, una discrepancia con el presidente de la República sobre el muy objetable retiro de la nacionalidad peruana al empresario televisivo Baruch Ivcher, produjo mi renuncia al cargo.

Me queda la gran satisfacción de haber tenido colaboradores extraordinarios, tanto en el Servicio Diplomático del Perú como entre los asesores nacionales y extranjeros con los cuales logramos precisar y fijar, definitivamente y por primera vez desde que el Ecuador objetara el Protocolo de Río de Janeiro en 1952, la naturaleza de los impases subsistentes ecuatorianos respecto a dicho tratado, además de aceptar el Ecuador la aplicación del Artículo VII del tratado como mecanismo de solución de controversias. Asimismo, obtuvimos la Declaración de los países garantes, en Buenos Aires, donde señalaron inequívocamente y por primera vez desde 1952, que eran garantes únicamente dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Finalmente, obtuvimos del Ecuador, mediante el Acuerdo de Santiago del 28 de octubre de 1996, la aceptación de que todas las futuras negociaciones serían conformes al Protocolo de Río de Janeiro de 1942, creándose un marco jurídico sólido para las negociaciones posteriores.

Las negociaciones sustantivas en el proceso Perú-Ecuador: un testimonio

Eduardo Ferrero Costa

Al asumir el cargo de ministro de Relaciones Exteriores y la responsabilidad de conducir las conversaciones sustantivas con el Ecuador, desde el inicio mi propósito fue cumplir con el objetivo de continuar con una Política de Estado orientada a culminar la demarcación en la cordillera del Cóndor, conforme al Protocolo de Río de Janeiro de 1942, y a consolidar la paz, la amistad y la cooperación entre los dos países. En esta presentación hago referencia a los hechos principales que se desarrollaron en ejecución de esa Política de Estado, entre julio de 1997 en que asumí el cargo de ministro y el 2 de octubre de 1998, en que renuncié a dicho cargo tres semanas antes de la suscripción del acuerdo global y definitivo.

1. El desarrollo de las conversaciones sustantivas y los acuerdos logrados

Una vez concluidas las cinco rondas de la primera etapa de las conversaciones, en octubre de 1997 evalué la situación del proceso junto con mis colaboradores más cercanos, que eran el embajador Hugo Palma, viceministro de Relaciones Exteriores, el embajador Hugo de Zela, miembro de la delegación peruana y actualmente viceministro de Relaciones Exteriores y el ministro consejero Néstor Popolizio, hoy embajador y canciller de la República. Del análisis realizado, concluí que, si bien habíamos presentado la posición peruana sobre nuestros tres impases de carácter demarcatorio y escuchado los planteamientos del Ecuador, sobre lo que ellos entendían como siete impases de diversa naturaleza, en realidad estábamos avanzando en líneas paralelas, sin la posibilidad de encuentro en los temas principales. Destacaba como diferencia insalvable la pretensión ecuatoriana de un acceso soberano al Marañón–Amazonas, lo que el Perú rechazaba. En esta situación, declaré ante la prensa nacional y extranjera que el Perú no seguiría negociando con el Ecuador, si es que insistía en su pretensión del acceso soberano al Marañón–Amazonas, la cual era improcedente e inaceptable. Agregué que manteníamos nuestro propósito de conservar la paz y promover el diálogo y la negociación, pero en términos concordantes con lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Braz Díaz de Aguiar.

Esta declaración fue un riesgo calculado y representó un primer punto de inflexión en el proceso. La firme posición adoptada por el Perú para hacer respetar el Protocolo y nuestra exigencia de culminar la demarcación en función de consideraciones jurídicas, y no políticas o de equidad como deseaba el Ecuador,

convenció a los garantes de nuestra posición y a nuestro país vecino de retirar de las conversaciones su pretensión del acceso soberano al Marañón Amazonas. A partir de esta declaración, las partes decidimos ampliar la agenda, siguiendo para ello la sugerencia de los garantes. Logramos así que el proceso no se agotara en el asunto demarcatorio y que, por el contrario, se enriqueciera con el compromiso de negociar otros temas que hicieran posible a Ecuador enfrentar y aceptar nuestros impases demarcatorios. Recuerdo la reunión que sostuve en mi despacho de Torre Tagle con el canciller del Brasil, Luis Felipe Lampreia, quien a fines de octubre viajó a Lima en visita oficial. Y allí Lampreia me planteó ampliar la agenda de las negociaciones a otros tres temas, propuesta que acepté de inmediato sujeta a que las sugerencias que podrían hacer los garantes debían respetar el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro. Tengo entendido que igual propuesta hicieron los garantes al canciller ecuatoriano Embajador José Ayala.

En este sentido, en noviembre analizamos en la cancillería las propuestas que nos presentaron los garantes, las que comprendían la negociación de los otros tres temas. Algunos de los asuntos planteados por los garantes eran muy genéricos y otros afectaban la jurisdicción peruana en nuestro territorio, lo cual no podría ser aceptado por nuestra parte y tendría que ser materia de negociación. En este contexto, un segundo punto de inflexión en el proceso fue la negociación y suscripción por las delegaciones del Perú y del Ecuador de la Declaración de Brasilia, en noviembre de 1997, y de su Cronograma de Aplicación en enero de 1998, que abrieron la posibilidad real de llegar a un acuerdo con el Ecuador. Las partes acordamos crear cuatro comisiones binacionales para negociar, en las capitales de los cuatro países garantes y de manera paralela, en primer lugar el tema de la demarcación pendiente, en segundo lugar un Tratado de Comercio y Navegación, en tercer lugar un acuerdo de integración fronteriza y, en cuarto lugar, asuntos de confianza mutua y seguridad. En el cronograma las partes nos comprometimos a “aunar esfuerzos” para que el proceso culminara “a más tardar el 30 de mayo de 1998”.

Entre los cuatro temas por negociar antes mencionados, se encontraba un tema nuevo, de proyección hacia el futuro, que fue el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. La Comisión binacional establecida para negociarlo, que por la parte peruana fue presidida por el doctor Drago Kisic, trabajó intensamente con novedosas propuestas a través de trece grupos de trabajo. El acuerdo logrado estaba compuesto, a su vez, por varios anexos que incluían el Reglamento de la Comisión de Vecindad, el Convenio sobre el tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y aeronaves; el Reglamento de los Comités de Frontera; y la estructura organizativa y los programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, con propuestas de inversión por un monto de tres mil millones de

dólares. A ello se agregó el Acuerdo de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre las Repúblicas del Ecuador y Perú, con la finalidad de alcanzar la zona de libre comercio para el año 2001, además de varios convenios sectoriales de cooperación bilateral. El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad fue rápidamente adoptado por la comisión binacional en mayo de 1998, dentro del plazo previsto en el Cronograma, al igual que ocurrió con la comisión que acordó establecer de manera permanente la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

En el caso del Tratado de Comercio y Navegación, la comisión binacional, que por la parte peruana fue presidida por el doctor Alfonso de los Heros, realizó avances sustantivos hasta mayo de 1998 y luego en junio la negociación quedó casi concluida, en el marco de la reunión que realizamos los cancilleres en Washington D.C. Tres meses después los pocos asuntos pendientes fueron resueltos y el texto fue adoptado por las partes en setiembre de 1998, a lo que hago referencia más adelante. El propósito de esta comisión binacional fue dar amplio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo sexto del Protocolo de Río de Janeiro, que establecía que el Ecuador gozaría “para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de las mismas concesiones de que gozan el Brasil y Colombia, más aquellas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos”. Mientras que en las negociaciones quedaron descartadas las propuestas ecuatorianas que pretendían tener jurisdicción en territorio peruano, al mismo tiempo en el tratado se concedió al Ecuador el derecho a la navegación libre, gratuita, continua y perpetua en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales, junto con el derecho al establecimiento de dos centros de comercio y navegación en la ribera de dichos ríos, de una extensión de 150 hectáreas cada uno y destinados al almacenaje, transformación, y comercialización de mercaderías en tránsito, procedentes del Ecuador o destinadas a su territorio. El tratado prevé que el gobierno peruano otorgaría, a través de un contrato de concesión, el uso del terreno y la administración del centro a una empresa privada designada por el gobierno del Ecuador y registrada de acuerdo con la legislación peruana. Quedó claro que la empresa privada que asumiría la concesión no adquiriría la propiedad de los terrenos, sino sólo el derecho de uso sin facultad de disponer del bien y para utilizarlo únicamente para las actividades descritas en el contrato de concesión. Asimismo se acordó que Ecuador podría acreditar para cada centro un agente de comercio y navegación, a fin de ejercer exclusivamente actividades consulares y cuyos privilegios y funciones se regirían por las normas de la Convención de Viena sobre agentes consulares. Todas estas características dejaron a salvo la plena y exclusiva jurisdicción del Estado peruano en los centros de comercio y navegación, que fueron concebidos con un carácter temporal; es decir por un plazo de cincuenta años, que podría ser renovable. Simultáneamente con la negociación de esos temas, en esta etapa también se

negociaron los otros impases planteados por el Ecuador sobre el canal de Zarumilla y la navegación en ciertos ríos, los cuales eran de menor envergadura y que igualmente quedaron resueltos dentro del plazo previsto.

Ahora bien, entre febrero y mayo de 1998 hubieron avances muy significativos en el asunto demarcatorio. En ejecución del cronograma, en mayo de 1998 los dos grupos de expertos jurídico técnicos designados por los países garantes emitieron sus pareceres dando la razón al Perú. Las partes descartaron la equivocada tesis ecuatoriana de la inejecutabilidad del protocolo y señalaron que la demarcación pendiente se debía culminar por las altas cumbres de la cordillera del Cóndor, siguiendo la línea de la divisoria de las aguas, conforme a la posición peruana.

Al respecto, entre otras conclusiones, el parecer-opinión dice lo siguiente:

En razón de que no existe la imposibilidad que se alega para cumplir la demarcación pendiente en el tramo del impase Cunhuime Sur/hito 20 de noviembre, el Grupo Jurídico-Técnico es del parecer que corresponde completar dicha demarcación, haciendo aplicación del Protocolo de Río de Janeiro [...]. Tal conclusión es, en suma, la de que, por aplicación del principio *pacta sunt servanda*, acogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, aquella norma convencional debe ser cumplida por las Partes, las que han de proceder a realizar la demarcación de la zona comprendida entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre [...]. En el tratado están, por lo tanto, los datos necesarios, pero a la vez suficientes, para la delimitación. Dos puntos extremos inamovibles, dos ríos que enmarcan un espacio, y una divisoria de aguas inalterable [...] y que persiste: la de una divisoria de aguas ininterrumpidamente, y sin cortar curso de agua alguno, une dos puntos extremos de una misma superficie topográfica.

De esta manera, los expertos confirmaron lo que era nuestra Política de Estado seguida de manera ininterrumpida por todos los gobiernos del Perú desde que Ecuador se declaró en rebeldía; es decir, una posición técnico jurídica, destinada a lograr que Ecuador aceptara culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Díaz de Aguiar, sin ninguna cesión o compensación de carácter territorial. Este fue un momento determinante en las negociaciones y significó el hito más importante en el avance del proceso. Al emitir sus pareceres, los expertos respetaron plenamente el marco jurídico acordado, sin tener en cuenta consideraciones de carácter político. Los pareceres confirmaron plenamente las razones que el Perú había sostenido para no aceptar las tesis ecuatorianas y para exigir a Ecuador la culminación de la demarcación. Si bien los pareceres no fueron un laudo arbitral, estos tenían una fuerza jurídica y moral irrefutable. Este fue, en rigor, el fin para el Ecuador de la discusión de la cuestión demarcatoria. De esta manera, se reconocía el valioso aporte de muchos

peruanos ilustres que, durante más de cincuenta años, siguieron una Política de Estado y defendieron invariablemente la posición peruana.

Por su parte, Ecuador tendría que aceptar, tarde o temprano, su obligación de culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor conforme a la posición peruana, tal como lo señalaron los pareceres. Reconociendo esta situación, en sus memorias, el ex canciller José Ayala dice lo siguiente:

[...] Las esperanzas que el Ecuador había alimentado a lo largo de tantos años [...] habían sido desconocidas y rechazadas. La tesis de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, a través de cuyo reconocimiento el Ecuador había concebido toda la estructura argumental para proyectarse hacia el este de la Cordillera del Cóndor, había sido rechazada. La existencia de un error material sustancial en el sector Zamora Santiago por la interposición del río Cenepa había sido desestimada. (2009, p. 326)

Con los pareceres a nuestro favor para la demarcación y los demás acuerdos ya negociados hasta mayo de 1998, en la reunión que sostuve con el canciller José Ayala en Washington D.C., en junio de 1998, revisamos los avances del proceso y el Perú agregó la propuesta para el establecimiento, en cada país, de las zonas de protección ecológica en la zona fronteriza, quedando así, armado el paquete de lo que podría ser el futuro acuerdo global y definitivo entre los dos países. Aun cuando a fines de mayo no habíamos logrado terminar toda la negociación, tal como se planteó en el Cronograma, la reunión que sostuvimos los dos cancilleres en Washington D.C. en junio, significó otro paso significativo en el proceso. En esta reunión, en que también participaron los representantes de los países garantes, se constató que para el Perú nada quedaba por negociar en el asunto demarcatorio, que solo faltaba que Ecuador aceptara formalmente los pareceres para culminar la demarcación y que se cerraran los pocos asuntos aún pendientes del Tratado de Comercio y Navegación.

En la reunión de Washington D.C., los cancilleres también conversamos sobre la posible fecha para terminar las negociaciones. No habiéndose logrado concluir las a fines de mayo, tal como había sido previsto en el cronograma y el Perú había deseado, a comienzos de junio el presidente Fabián Alarcón había expresado al presidente Fujimori y al presidente Cardoso del Brasil su disposición para llegar al acuerdo final a fines de junio, y, en todo caso, antes de la segunda vuelta electoral fijada para el 12 de julio. No obstante, en respuesta a mi requerimiento para concluir las negociaciones en los nuevos plazos conversados, en la reunión de Washington D.C. el canciller Ayala señaló las dificultades que tenía su gobierno para llegar al acuerdo global en junio debido a lo avanzado del proceso electoral en marcha en el Ecuador, solicitando flexibilidad en los plazos. En este punto, luego de consultar telefónicamente con el presidente Fujimori, aceptamos la

postergación de la fecha hasta después de las elecciones en segunda vuelta en Ecuador. Así, la posibilidad de cerrar la negociación y suscribir el acuerdo global se fue desvaneciendo y el presidente electo Jamil Mahuad manifestó, a mediados de julio, su interés en conocer y decidir sobre el asunto una vez que asumiera la presidencia de su país, con lo cual al presidente saliente Fabián Alarcón no le fue posible concluir y firmar el acuerdo global y definitivo con el Perú.

En todo caso, para el gobierno peruano las conversaciones se encontraban prácticamente concluidas en julio de 1998 y al nuevo presidente del Ecuador solo le quedaba cumplir con culminar la demarcación pendiente conforme al Protocolo de Río de Janeiro y cerrar los diversos acuerdos ya negociados sobre comercio y navegación, integración fronteriza y seguridad. Así lo declaró expresamente el presidente Fujimori en su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 1998, cuando dijo lo siguiente:

Respecto al tema Perú-Ecuador, consideramos que las conversaciones, con la valiosa colaboración de los países garantes, prácticamente han concluido con acuerdos especialmente beneficiosos para ambos países. Solo restan algunos aspectos menores del proyecto del Tratado de Comercio y Navegación, que deben ser concluidos conforme al artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, sin reabrir la negociación de textos ya acordados.

Confiamos en que el nuevo gobierno del Ecuador, perciba que la solución de derecho, ahora reconfirmada por los expertos de los países garantes, no es negociable y debe ejecutarse plenamente. Esto quiere decir que la demarcación pendiente debe culminarse de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y al fallo de Braz Díaz de Aguiar (29 de julio de 1998).

2. Cómo se evitó la guerra entre el Perú y el Ecuador

En circunstancias en que las negociaciones se encontraban prácticamente concluidas, a fines de julio de 1998 surgió un grave asunto que, de hecho, produjo la suspensión de las negociaciones, pues el gobierno peruano detectó la infiltración de tropas ecuatorianas en nuestro territorio en la zona de la Cordillera del Cóndor, cuando en Ecuador estaba por darse la transmisión de la presidencia, de Fabián Alarcón, al presidente electo Jamil Mahuad. La posibilidad de un nuevo conflicto militar promovido por las fuerzas armadas de alguno de los dos países, era algo que me había preocupado durante toda mi gestión. Desde que asumí la cancillería fui muy cuidadoso en tratar de mantener siempre el diálogo con nuestras fuerzas armadas. Ello implicó una información constante de los avances en la negociación diplomática y un manejo muy cuidadoso con los altos mandos militares para encausar en todo momento las conversaciones en términos de una diplomacia conducente a preservar la paz. Sin embargo, en julio advertí que los altos mandos militares transitaban por sus propios caminos.

Tal como relato en mayor detalle en mi reciente libro “Perú-Ecuador: el Proceso para lograr la Paz” (2018), en julio de 1998 el gobierno peruano detectó una nueva infiltración de aproximadamente 300 efectivos ecuatorianos en la zona no demarcada de la Cordillera del Cóndor, debajo de la zona desmilitarizada creada luego del conflicto del Cenepa del año 1995, en territorio indiscutiblemente peruano conforme al Protocolo de Río de Janeiro y los pareceres. Yo me enteré de la gravedad de la situación y de las posibilidades de un eminente conflicto en una reunión reservada que, a solicitud del Presidente Fujimori, sostuve con el señor Vladimiro Montesinos, asesor del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Allí fui informado de los preparativos de nuestras Fuerzas Armadas para una operación militar con el fin de desalojar del territorio peruano a las tropas ecuatorianas infiltradas. Montesinos me manifestó también que la acción armada debía ser complementada con una eficaz gestión de índole diplomático y de carácter informativo ante la comunidad internacional. Sin expresar comentarios, salí de la reunión profundamente sorprendido y muy preocupado con la información que había recibido. Además, percibía que los planes estaban orientados a una acción militar más integral que la del año 1995, lo que podría llevarnos a una guerra con el Ecuador. Pensé que había que encontrar la mejor solución a la situación de emergencia en un marco complejo en el que debíamos, de un lado, preservar los avances sustantivos del proceso y mantener la paz y, de otro lado, adoptar las acciones necesarias para el retiro de las tropas infiltradas, en defensa de nuestra soberanía territorial.

Inmediatamente después de la reunión con Montesinos, llamé al presidente Fujimori y al día siguiente me reuní por varias horas con él, a solas en Palacio de Gobierno, para expresarle mi gran preocupación por la situación y las consecuencias tan negativas que un nuevo conflicto militar traería para el proceso de conversaciones y para la paz entre ambos países. Debía persuadirlo de no hacer uso de la fuerza, enfatizando en la necesidad de preservar la paz y ofreciéndole la alternativa de una negociación diplomática intensa y firme con el Ecuador que contara con la activa participación de los países garantes y que nos permitiera lograr el retiro pacífico de las tropas infiltradas.

Ahora bien, frente a la delicada situación, al presidente le correspondía tomar una decisión entre dos posiciones claramente delineadas. En primer lugar, existía la opción de una acción militar sorpresiva para el desalojo de las tropas ecuatorianas infiltradas, propuesta por los altos oficiales de las fuerzas armadas y el señor Montesinos, que ya estaba planificada y lista para ser ejecutada. Esta opción fue analizada y evaluada por el presidente Fujimori. En segundo lugar, existía la opción de una salida diplomática negociada, la que implicaba una inmediata, intensa y firme acción diplomática del gobierno ante los países garantes para exigir a Ecuador el retiro de sus efectivos militares del territorio peruano, dentro del marco de respeto de la soberanía nacional y del Protocolo

de Río de Janeiro. Esta fue la opción que como canciller elaboré y sustenté ante el presidente de la república, actuando en ese momento solo, y sin asistencia ni consejo de funcionario alguno. En estos primeros días el asunto se mantenía bajo estricta reserva, no era de conocimiento de los ministros ni de los miembros de la delegación peruana. En esta opción por la vía diplomática para mí tenía una especial consideración la preservación de la paz y evitar los daños irreparables que tendría la acción armada en las relaciones entre los dos países. Además, estábamos frente a un avance irreversible en las conversaciones con los pareceres de los expertos de los países garantes que nos daban la razón en el tema demarcatorio y un conjunto de acuerdos ya adoptados en los temas de comercio, navegación, integración y seguridad. Yo estaba convencido de que la firme acción diplomática era el único camino para llegar en el corto plazo, luego de ser superado el problema de la infiltración militar, al acuerdo global y definitivo con el nuevo gobierno del Ecuador.

Teniendo en cuenta las dos opciones, los argumentos que le había planteado y posiblemente otros elementos de juicio que desconocía, el presidente escogió el camino de la paz y decidió seguir mi recomendación, optando por una acción diplomática intensa con los países garantes para exigir el retiro de las tropas ecuatorianas. En este sentido, me convocó a su despacho, sin la presencia de ningún otro funcionario y me informó de su decisión, la que recibí con especial beneplácito y satisfacción. Una vez adoptada la decisión presidencial, inicié de inmediato la estrategia negociadora. En la tarde del mismo viernes 31 de julio, cité de urgencia a mi despacho en Torre Tagle a los embajadores de los cuatro países garantes, acompañado de mi jefe de gabinete Néstor Popolizio. Allí les informé de la grave situación, expresé que se trataba de un acto de provocación inaceptable para el Perú y presenté con firmeza la posición peruana sobre la necesidad del retiro inmediato de las tropas ecuatorianas, todo lo cual estaba expresado en una nota diplomática que les entregué y que había preparado en la cancillería, dirigida por el presidente Fujimori a los jefes de Estado de los cuatro países garantes. Al solicitarles, en su condición de garantes, la gestión de sus gobiernos frente al Ecuador, señalé que la situación era sumamente delicada y que las tropas peruanas y ecuatorianas se encontraban en algunos puntos muy cerca unas de las otras, por lo que en cualquier momento podía ocurrir un incidente militar que podría convertirse rápida y fácilmente en un conflicto generalizado.

Al avisarnos que tenían noticias, dos días después, el 1 de agosto, recibí a los cuatro embajadores de los países garantes, nuevamente en compañía de mi jefe de gabinete. En la reunión que sostuvimos, esta vez en mi residencia, los embajadores me informaron de las gestiones realizadas con el gobierno del Ecuador y de las acciones tomadas a partir de ese momento, solicitando a las dos partes que hiciéramos todo lo posible para evitar cualquier incidente que amenazara

la paz. También señalaron que el gobierno del Ecuador había expresado su disposición para retirar las tropas, aunque con la condición de que nuestro país hiciera lo mismo, lo que no era posible para nosotros en términos tan simples pues se trataba de territorio peruano. Me expresaron también que la Misión de Observadores Militares Ecuador Perú (MOMEPE) entraría en acción al día siguiente, lunes 3 de agosto, para verificar la situación y hacerse cargo del control, separación y retiro de las tropas de ambos lados.

Durante los siguientes días se realizaron intensas negociaciones entre representantes militares del Perú y del Ecuador para el establecimiento de una Zona de Control y Vigilancia de carácter transitorio. En el plano interno, el día 4 de agosto el presidente me convocó a una reunión con los altos mandos militares y el señor Montesinos para analizar la situación, en la cual se me autorizó para hacer declaraciones públicas al día siguiente, para informar de la delicada situación militar y de nuestra opción por la vía diplomática con el apoyo de los garantes para lograr el retiro de las tropas infiltradas. Y el 6 de agosto, a mi solicitud, el Congreso de la República sostuvo una extensa sesión reservada en la cual informé en detalle de la situación, habiéndose aprobado una moción de apoyo a la gestión que veníamos realizando. Con la decisión presidencial, el conocimiento público de los hechos y el respaldo del Congreso sería más difícil que se iniciara alguna acción militar de nuestra parte y, a su vez, se contribuía a que los garantes se encontraran más comprometidos en sus gestiones para colaborar en la solución pacífica del problema.

Al 10 de agosto, fecha en que asumía el mando el presidente Jamil Mahuad, todavía no se había llegado a un acuerdo sobre la zona de control y vigilancia, subsistiendo diferencias en cuanto al área que tendría la zona y la definición de las correspondientes coordenadas geográficas. A la ceremonia de Quito no asistió el Presidente ni yo como canciller; las tropas ecuatorianas seguían en territorio peruano y la situación interna con los militares peruanos se encontraba confusa. Ese mismo día envié a Néstor Popolizio y a Hugo de Zela a la sede del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quienes me confirmaron que los altos mandos militares nuevamente estaban planeando iniciar una acción armada contra el Ecuador, para lo cual emitirían un comunicado de prensa declarando el fracaso de las negociaciones sobre la zona de control y responsabilizando de ello a la parte ecuatoriana. En estas circunstancias, el presidente Fujimori no autorizó el comunicado de las fuerzas armadas y me encargó hacer declaraciones en nombre del gobierno luego del discurso de asunción al mando del presidente Mahuad, declaraciones que fueron firmes en función de la situación existente. En estas circunstancias críticas, con la activa colaboración de los países garantes, y en particular del canciller argentino, continuaron las negociaciones sobre la zona de control; Ecuador cedió en sus posiciones exageradas; y, el 13 de agosto logramos firmar el acuerdo para

la zona de control y vigilancia. En ejecución del acuerdo la MOMEPE estableció un plan detallado para la separación de fuerzas, lo supervisó y verificó luego el retiro de las tropas ecuatorianas a su territorio en la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor. Por su parte, el 20 de agosto el presidente Fujimori relevó de su cargo al general Nicolás Hermoza, comandante general del Ejército y jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, evidenciando así un cambio en la posición militar. Se evitó, una vez más, un conflicto armado con el Ecuador de consecuencias imprevisibles, y que hubiera anulado los resultados positivos del proceso. Con la ayuda de los garantes, actuando con firmeza por la vía de la negociación diplomática y sin disparar un solo tiro, en el mismo mes de agosto logramos el retiro pacífico de las tropas infiltradas de nuestro territorio, en concordancia de una diplomacia conducente a conservar la paz.

3. La diplomacia presidencial y la negociación de Tiwinza

Una vez superada la amenaza del conflicto militar, a partir de setiembre se daban las condiciones para terminar las conversaciones con el Ecuador. En estas circunstancias promisorias, el presidente Alberto Fujimori y el Presidente Jamil Mahuad decidieron negociar directamente entre ellos, sin la presencia de los cancilleres. Así, se inició la llamada diplomacia presidencial, cuando para el Perú ya no cabía negociar en el tema territorial.

Contrariamente a mi recomendación, en su segunda reunión con Mahuad, Fujimori aceptó terminar la negociación del Tratado de Comercio y Navegación, sin que Mahuad aceptara al mismo tiempo culminar la demarcación pendiente, conforme a los pareceres, afectando mi estrategia de negociación seguida hasta ese momento consistente en cerrar los dos temas simultáneamente. Tal como comentó Alfonso de los Heros, en relación a los trabajos de la comisión binacional encargada de negociar el Tratado de Comercio y Navegación, “la delegación del Perú midió sus avances en relación con lo que, simultáneamente, venía aconteciendo en la ciudad de Brasilia con la comisión peruano-ecuatoriana encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en los sectores Lagartococha, Zamora-Santiago y Cordillera del Cóndor” (2000, pp. 313-314). Y esta era la estrategia lógica desde el punto de vista negociador del Perú, contrariamente a la que llevaba a cabo el Ecuador, orientada a cerrar primero la negociación del Tratado de Comercio y Navegación y después a negociar los aspectos demarcatorios, a efectos de tratar de obtener ventajas en este tema demarcatorio. Así lo da a entender el ex canciller Ayala en sus memorias cuando, señala que “los temas de estas dos comisiones estaban relacionados, más que por su propia naturaleza, porque ambos países los concebían como cartas valiosas en la negociación, mediante cuyo adecuado empleo podrían obtener concesiones de la otra parte” (2009, p. 299).

Al quedarse el Perú sin nada más que ofrecer a Ecuador, a Mahuad se le facilitó solicitar al presidente Fujimori, con insistencia, algo más, de carácter territorial. Y en negociaciones secretas entre emisarios de Fujimori y Mahuad, mientras yo me encontraba en Nueva York asistiendo a la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin mi conocimiento, a fines de setiembre se empezó a negociar la entrega de un kilómetro cuadrado de territorio peruano al Ecuador, en la zona de Tiwinza, donde se habían dado los mayores enfrentamientos entre las tropas peruanas y ecuatorianas en el conflicto del Alto Cenepa, de 1995 y donde fallcieron, no solo soldados ecuatorianos, sino también soldados peruanos defendiendo la integridad territorial del Perú.

Mis discrepancias con la negociación del kilómetro cuadrado en Tiwinza, así como la falta de transparencia en las últimas semanas del proceso, me llevaron a presentar mi renuncia irrevocable al cargo de canciller. El viceministro Hugo Palma y el doctor Alfonso de los Heros también renunciaron a sus cargos el mismo día que yo lo hice y por iguales razones. La entrega de Tiwinza era ajena al Protocolo de Río de Janeiro, no estaba contemplada en los pareceres y su cesión gratuita y perpetua al Ecuador era inconveniente. Con la cesión de Tiwinza, se alteró una Política de Estado permanente de cincuenta años, que habíamos mantenido inalterable durante todo el proceso y estaba sustentada en un consenso nacional. En realidad, se modificó una estrategia firme basada en la culminación de la demarcación en ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro, sin ningún tipo de concesión de carácter territorial. Además la cesión de Tiwinza fue innecesaria, pues ya teníamos un conjunto de acuerdos debidamente negociados y balanceados, con los cuales el Ecuador tendría que aceptar culminar la demarcación conforme a los pareceres, lo que era previsible a corto plazo. Como contraprestación a la aceptación de los derechos del Perú, en las negociaciones ya habíamos aceptado conceder al Ecuador la navegación libre y gratuita en el río Amazonas y sus afluentes y el establecimiento de los dos centros de comercio y navegación. En el asunto limítrofe, ya habíamos conversado para establecer zonas de protección ecológica en la zona fronteriza de cada uno de los dos países. Igualmente, ya habíamos acordado celebrar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, en el que, entre otros compromisos políticos y económicos muy favorables, se establecieron cinco ejes de interconexión vial, dos de los cuales permitirían al Ecuador llegar al Marañón-Amazonas a través de carreteras peruanas. De esta manera, sin ser ribereño, el Ecuador ya había logrado llegar a tener acceso al Amazonas, aunque sin soberanía, que no le correspondía por tratarse de territorio peruano.

Al relatar los principales logros de mi gestión como canciller y que consideraba eran suficientes para llegar al acuerdo final, no pretendo quitarle mérito a la importancia y trascendencia del acuerdo global y definitivo con Ecuador, para el cual trabajé con todas mis energías y cuyos resultados de paz y amistad reco-

nocemos. Después de los acuerdos de Brasilia, son conocidos los significativos avances en la relación bilateral y la construcción de la confianza entre las poblaciones de los dos países, situaciones que comparto con especial satisfacción.

No puedo dejar de destacar la valiosa participación de los países garantes durante todo el proceso. Ellos brindaron una especial colaboración, siendo testigos de las negociaciones, acercando a las partes, ayudándolas en el diálogo, contribuyendo a evitar el conflicto, a veces actuando como mediadores y planteando propuestas que facilitaron los entendimientos. Pero, más importante aún, lo que permitió hacer posible los resultados positivos del acuerdo global con el Ecuador, fue el deseo de paz de los pueblos del Perú y del Ecuador y la voluntad política del presidente Alberto Fujimori y de los presidentes ecuatorianos, Sixto Duran Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad, junto con el aporte de los cancilleres, vicescancilleres, presidentes y miembros de las comisiones negociadoras, diplomáticos, abogados, oficiales de las fuerzas armadas, asesores, geógrafos y muchos otros que igualmente participaron con eficiencia y patriotismo y sin cuya contribución no habiéramos llegado a la paz.

En este contexto, considero oportuno rechazar las equivocadas afirmaciones de que yo buscaba la paz armada y las falsas insinuaciones de que no creía en el acuerdo con el Ecuador, que formuló el presidente Fujimori luego de mi renuncia al cargo de canciller, quizás para justificar la entrega de Tiwinza. Ahora, veinte años después, el señor Fernando de Trazegnies viene diciendo y escribiendo también, reiteradamente, que yo buscaba la paz armada, cada vez que se refiere a la historia de sus negociaciones secretas sobre Tiwinza, lo cual no es cierto. Su error se debe quizás a la falta de información sobre los complicados sucesos de carácter militar, que en la parte diplomática conduje como canciller y que evitaron un nuevo conflicto militar. No cabe poner en duda mi auténtica gestión como canciller, así como también la de los otros cancilleres que participaron en el proceso, pues todos, creo yo, siempre trabajamos para buscar la paz y lograr el acuerdo con el Ecuador, en ejecución de una permanente Política de Estado orientada a culminar la demarcación.

La posición de quienes estuvimos en contra de la innecesaria cesión de Tiwinza, ya no cabe que sea puesta a prueba, ni se podría hacer. Han transcurrido veinte años, hoy es parte de la historia y, en cualquier caso, es un capítulo cerrado, entre otros, que se vivieron en las complejas negociaciones con el Ecuador y que no afecta el pleno cumplimiento de los acuerdos de Brasilia. Concluyo estas ideas, con la satisfacción de haber contribuido, junto con otros profesionales, en una etapa sustantiva del proceso de paz con el Ecuador y al establecimiento de una nueva relación de amistad, integración y desarrollo, tal como se ha evidenciado en el Décimo segundo Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional realizado en Quito el 26 de octubre de 2018.

Referencias

Ayala Lasso, J. (2009). *Así se ganó la Paz*. Quito: Banco de Guayaquil.

Fujimori, A. (29 de julio de 1998). Mensaje a la Nación 1998. *Diario Oficial El Peruano*. Lima.

Ferrero Costa, E. (2018). *Perú-Ecuador: el Proceso para lograr la Paz*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

De los Heros, A. (2000). Tratado de Comercio y Navegación: estrategia y negociación. En S. Namihas (Ed.), *El Proceso de Conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 311-337). Lima: Instituto de Estudios Internacionales, Instituto Riva Agüero y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

A los 20 años de la paz

Fernando de Trazegnies Granda

¿Cómo decir en pocas palabras algo sobre las complejas relaciones entre nuestros dos países durante estos últimos 200 años y particularmente sobre la paz y el reconocimiento de la hermandad que finalmente hemos logrado? Ha sido un período confuso y trágico; pero, ha tenido un final feliz que era deseado y esperado por ambos países.

Los debates jurídicos y militares respecto de las fronteras, que han ocupado estos años, han sido duros y algunas veces se han desbordado sobrepasando el nivel jurídico-diplomático para dar lugar a guerras en las que nadie ha ganado sino que los dos países han perdido. Particularmente, debería decir —con pena y con vergüenza— que quienes han sufrido a causa de los combates armados no han sido los juristas y diplomáticos que han discutido el tema sino esos jóvenes reclutas de ambos países, que tanto prometían para el Perú y el Ecuador y que fueron llamados a pelear y a morir por un conflicto que quizá ellos mismos no entendían.

Esas personas ofrendaron generosamente su vida por su patria, motivo por el cual merecen el mayor reconocimiento.

Felizmente, hace 20 años se llegó a la paz definitiva, lo que permitió a ambos pueblos mirarse de otra manera y comprender los lazos profundos que nos unen.

Y es entonces que, después de tantas aparentes diferencias seculares, ambos países pudieron tomar consciencia de que mucho más era lo que nos unía que lo que nos separaba, aun cuando estas vinculaciones profundas pasaran desapercibidas mientras permanecía el estado de enfrentamiento.

Muchas veces he utilizado una frase de don José de la Riva Agüero, el gran historiador peruano, para destacar esa hermandad entre nuestros dos países que, durante muchos años de conflicto, permaneció encubierta.

Riva Agüero decía que todos los países iberoamericanos somos hermanos porque tenemos el mismo padre español común, aunque nuestras madres indias sean diferentes. Pero personalmente siempre he insistido también, avanzando por el camino abierto por Riva Agüero, que peruanos y ecuatorianos somos hermanos de padre y madre; en nuestro caso, no solamente es común el padre español sino que además tenemos la misma madre inca.

Los puntos de contacto entre la cultura peruana y la cultura ecuatoriana son múltiples. Por ejemplo, poca gente sabe que el Señor de los Milagros, una devoción profundamente peruana y limeña, cuando sale en procesión, lleva en la otra cara del anda a la Virgen de la Nube que es la patrona de Quito. Y los miles de miles de devotos que siguen a la procesión tienen en frente y rezan a la Virgen quiteña. Es como si el Señor de los Milagros nos hubiese querido dar una lección a peruanos y ecuatorianos, haciendo ver a la población limeña la unidad que existe entre el Ecuador y el Perú y que durante tantos años fue subsumida por el espíritu de conflicto.

Aún más. La Cancillería peruana tiene su sede en el Palacio de Torre Tagle, por lo que Torre Tagle fue durante mucho tiempo, para los diplomáticos ecuatorianos, la representación material del enemigo, algo totalmente alejado y opuesto a Ecuador y cargado de una emblemática aparentemente anti-ecuatoriana.

Sin embargo, este palacio perteneció durante la Independencia a un quiteño apellidado Ortiz de Zevallos, quien se casó con la limeña marquesa de Torre Tagle, heredera del título y de la casa solariega. Y es así como el Palacio de Torre Tagle perteneció, hasta entrado el siglo XX, a esa familia de origen ecuatoriano. Hasta hoy en día se conserva, en esa sede ahora tradicional del Ministerio de Relaciones Exteriores, la antigua calesa con el escudo de la familia quiteña-limeña de la antigüedad.

Y si estudiamos los orígenes de las familias de uno y otro país, encontraremos múltiples vinculaciones entre Quito, Guayaquil y Lima. Un gran número de familias limeñas son descendientes de —o emparentadas con— familias quiteñas y guayaquileñas.

Pese a una tan grande homogeneidad en la matriz cultural e histórica entre el Perú y Ecuador, una vez independientes nos vimos envueltos ambos países en un conflicto de vecinos. Y, ciertamente, cuando los vecinos son además hermanos, las cosas se ponen más antipáticas.

Durante casi dos siglos hemos discutido acerca de nuestras fronteras. Sin embargo, lo importante no son las fronteras materiales sino las espirituales, particularmente en un mundo que tiende a globalizarse y donde la compenetración regional es de la mayor importancia. Más allá de los límites territoriales, lo grave era que nuestros dos países —unidos en todos sus aspectos— se habían alejado uno del otro y se habían convertido en enemigos. Esta enemistad ha sido básicamente jurídica y se expresaba a través de negociaciones y arbitrajes. Sin embargo, en algunos casos la animosidad hizo sonar las trompetas militares y se convirtió en guerra. Y es así como tuvimos varios episodios fratricidas.

Sin embargo, el elemento que se nos presenta ahora con todo su brillo no es la guerra sino la paz. A pesar de todas las dificultades vividas, hemos logrado encontrar un punto a partir del cual estamos en paz, lo que nos permite regresar a nuestra hermandad ancestral.

Hemos pasado en estos cien años por muchas pruebas. Disputas en foros jurídicos, instancias internacionales, combates bélicos y conflictos emocionales entre los ciudadanos de uno y otro país. Pero por debajo de todo ello, no siendo conocida por las partes o incluso, muchas veces, siendo conocida pero no reconocida por ellas, había una unidad subyacente que era más importante que todas nuestras agitaciones militares y las discusiones diplomáticas: la unidad del ancestro común, de la cultura, de la afinidad política y de la comunidad de circunstancias geopolíticas. Éramos socios naturales dentro de un mundo difícil.

El gran hecho de los últimos años es, siempre en mi opinión, que hemos logrado redescubrirnos como hermanos. Hemos comenzado a hablar con transparencia, con absoluta sinceridad, tratando de entender en uno y otro caso el punto de vista del otro, tratando de colocarnos en el lugar del otro para sopesar no solamente nuestros problemas sino también los de la otra parte. Ecuatorianos y peruanos entramos en el camino de conocernos mejor, con honestidad, más allá de las doctas discusiones y de las históricas divergencias. Hemos hecho los esfuerzos necesarios para reencontrar la raíz de nuestras respectivas culturas y, con ella, la solución definitiva de nuestras discrepancias que, a pesar de las vidas que han costado y de las empeñosas argumentaciones, no podían primar sobre esa unión de fondo que existe desde el origen entre nuestros pueblos.

Los primeros importantes pasos fueron dados por el doctor Francisco Tudela, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, quien tenía mucho deseo de restablecer la amistad y, para decirlo más directamente, la hermandad entre nuestros dos países.

Después del ministro Tudela, las conversaciones continuaron a cargo del nuevo ministro Eduardo Ferrero. Un tiempo después, dado el fallecimiento de quien presidía la delegación peruana, el nuevo ministro, mi exalumno de la Universidad, me invitó a asumir la presidencia de la Delegación Peruana.

Los intercambios de ideas entre peruanos y ecuatorianos fueron bastante intensos y extendidos. Pero, después de esas conversaciones entre las dos delegaciones, en 1997 y 1998 los grupos de peruanos y de ecuatorianos que conducíamos las negociaciones logramos abandonar los viejos prejuicios y sentarnos como amigos, a buscar una solución.

Personalmente, desde que asumí la presidencia de la Delegación encargada de las conversaciones con Ecuador y que conocí personalmente a la delegación ecuatoriana, estuve convencido de que una solución era posible. Creo mucho en las relaciones personales y pienso que, en estos casos, cuando se actúa solamente como “representante de un país”, se pierde el punto de vista humano y real de las cosas. Por eso intenté conocer lo mejor posible a la delegación ecuatoriana, hacerme amigo de estas personas que querían servir a su país como yo quería servir al mío, buscando puntos en contacto para conversar sin apasionamiento, no como abogados defensores sino como consultores internacionales que tienen que resolver un problema pacíficamente. Debo decir que, desde esta perspectiva un tanto heterodoxa para los cánones de la diplomacia, encontré un apoyo muy decidido en el Presidente Alberto Fujimori.

En el lado ecuatoriano, personas como Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y el severo pero valiente y probo canciller José Ayala, son quienes hicieron posible ese entendimiento en términos racionales. Ellos estaban convencidos de que, por encima de las dificultades históricas entre el Perú y el Ecuador, había una obligación para ambos lados de ser fieles a nuestro pasado común y al interés de lograr la paz en el mundo así como una América Latina unida.

El problema fundamental entre los dos países era que Ecuador postulaba asumir soberanía de la pequeña zona denominada Tiwinza, ubicada en el límite de la frontera peruana con Ecuador, pero el Perú señalaba que no podía entregar parte de su territorio, aunque fuera muy pequeño, a un país extranjero.

Es entonces que, por acuerdo de los dos países se llevó a cabo una reunión privada en el Palacio de Gobierno de Quito entre el recién nombrado presidente de Ecuador, Jamil Mahuad y quien les habla hoy. El contacto fue muy sincero, ambas partes actuamos con gran franqueza y pronto nos tuteábamos.

La conversación fue larga y simpática y, como habíamos llegado al mediodía, el Presidente Mahuad me invitó a almorzar en el Palacio, con el doctor José Ayala, el ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador.

Le pregunté al presidente Mahuad la razón de tanto interés por Tiwinza. El presidente de Ecuador me explicó que en ese lugar hubo una fuerte batalla en la última guerra y murieron muchos soldados ecuatorianos que habían sido enterrados en ese lugar.

Y es entonces, que inmediatamente pensé que si el problema era el respeto por los muertos ecuatorianos en ese lugar, pues lo más lógico —como se hizo en Europa con motivo de las Guerras Mundiales— era crear un cementerio de guerra en Tiwinza y entregarlo a Ecuador en propiedad —no en territorio— permiti-

tiéndole de esta manera cuidar y honrar las sepulturas ecuatorianas. En otras palabras, señalé que se haría un cementerio de guerra ecuatoriano, igual como en la Guerra Mundial hubieron cementerios de Alemania en Bélgica, de Francia en Alemania, de Estados Unidos en Francia y Alemania, etc.

El presidente Mahuad pensó un poco la propuesta y luego me dijo, algo emocionado: “Creo que estamos en buen camino. Tenemos que profundizar esta posibilidad”.

Cuando regresé a Lima con las nuevas ideas, el presidente Fujimori me manifestó que le parecía un muy buen camino.

Inmediatamente se tuvieron reuniones con la Fuerza Armada, la que aceptó el planteamiento de la propiedad, es decir, Tiwinza sería territorio peruano, pero de propiedad ecuatoriana, de la misma forma como lo es la embajada de Ecuador en Lima.

El ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Eduardo Ferrero, no estuvo de acuerdo y renunció. El presidente de la república me pidió que aceptara la cartera a fin de terminar exitosamente estas gestiones de paz.

Tuve la ayuda, entre otras personas del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Jorge Valdez, renombrado diplomático que fue mi viceministro. Y también debo mencionar al actual ministro de Relaciones Exteriores, Néstor Popolizio, de quien tuve una ayuda muy valiosa durante el tiempo que ejercí mi función ministerial. Y me alegra mucho que ahora él sea Ministro de Relaciones Exteriores.

Yo quisiera también agradecer a cada una de las personas que conformaron la Delegación Peruana, así como a todos los diplomáticos y expertos que contribuyeron al logro de la Paz.

Y es así como el 26 de octubre de 1998, después de discutir nuestras fronteras en todos los foros desde el comienzo de la historia republicana de nuestros respectivos países, alcanzamos la paz definitiva.

Pero, más allá de los detalles técnicos de la solución, lo más importante, lo que más me ha impresionado como conductor desde el lado peruano de la negociación que llegó al acuerdo y, finalmente, como ministro de Relaciones Exteriores del Perú que suscribió los tratados correspondientes, es que el consenso entre Ecuador y Perú no ha sido simplemente una firma en un papel —con todo lo importante que esto es— sino que se ha manifestado desde el primer momento como un encuentro de corazones deseosos de recobrar una fraternidad perdida en el tiempo.

Esa mañana del 26 de octubre en Brasilia, el día en que se firmaron los acuerdos frente a una muy grande y variada asistencia, fue muy emocionante para todos los que habíamos participado en la firma del Acuerdo final entre los dos países. Los espectadores del Perú, Ecuador y de los países garantes llenaban la sala y mostraron su emoción al firmarse la paz definitiva entre nuestros dos países. Según me cuentan quienes estaban sentados en frente como espectadores, el primero a quien se le vio marcadamente emocionado fue al canciller de Argentina, Guido di Tella, al sentirse testigo de la solución de este diferendo que causaba tanto dolor en el espíritu de América Latina. Pero inmediatamente se sumaron el presidente del Consejo de Ministros del Perú y el presidente de la Corte Suprema. En realidad todos los peruanos participantes estábamos embargados de la más profunda emoción. Del lado ecuatoriano, la situación era la misma. Cuando terminó la ceremonia oficial, salimos todos a la terraza de Itamaraty, donde tendría lugar la gran recepción. El entusiasmo y el afecto recíproco se desbordaron en forma inenarrable. Las delegaciones de ambos países, ebrias de paz, buscaban a sus homólogos del otro país para darse un abrazo fraterno. Recuerdo haber sido interpelado por la delegación de una Cámara de Comercio del Ecuador que, después de haberme dado un abrazo muy efusivo, preguntaban dónde estaban sus equivalentes peruanos para abrazarlos como hermanos y que podrían comenzar inmediatamente a hacer negocios.

Eran cientos de personas quienes constituían el público asistente, tanto peruano como ecuatoriano, así como de otros países. Todos festejaban de la manera más espontánea y calurosa esta paz definitiva que anunciaba un muy prometedor futuro tanto para el Perú como para el Ecuador.

Y es que el resultado más grandioso de esos acuerdos y que más rápidamente fue puesto en práctica, no está escrito en ninguno de los papeles y convenios internacionales: es la amistad y confianza que ha surgido de pronto entre los dos pueblos hermanos. La paz se prepara con los documentos jurídicos, con las negociaciones, con las firmas de tratados. Pero solo se concreta cuando sobrepasa el nivel del derecho y se convierte en una vivencia: la paz no está en un papel sino en el corazón. Y tan pronto como la frontera dejó de ser un problema, peruanos y ecuatorianos hemos descubierto lo que era obvio: somos países enormemente parecidos, tenemos una historia común y tenemos también un futuro común.

Y ello ha llevado como consecuencia a la imposibilidad de guerras futuras entre los dos pueblos: ya no habrán más muertos peruanos y ecuatorianos defendiendo lo que ambos consideraban suyo, ya no habrán personas inválidas desde su juventud por heridos de guerra, jóvenes con sus vidas truncadas, no veremos más soldados mutilados que quedaron malogrados para siempre por defender a su patria contra quien nunca debió ser su enemigo sino su hermano.

La paz tuvo sus consecuencias inmediatas en el aspecto económico. La ausencia de conflicto político ha disminuido el nivel de riesgo económico y facilita así el contacto comercial.

Pasada esa tensión y establecida la confianza mutua, se puso en ejecución el Acuerdo de Comercio y Navegación que proyectaba una aceleración y una profundización del libre comercio entre ambos países. De esta forma, se comenzó un proceso liberalizador del mercado, reduciendo derechos de importación así como restricciones sanitarias que dificultaban el ingreso de productos peruanos al Ecuador y viceversa.

Actualmente, el comercio entre el Perú y Ecuador es sumamente beneficioso para ambos países. Las importaciones entre los dos países han aumentado extraordinariamente.

Sin embargo, es preciso advertir que la paz no es solamente un concepto de derecho internacional, no es una mera aspiración política ni una simple consecuencia de hechos jurídicos, no es tampoco un beneficio económico. La paz es ante todo un sentimiento ligado a una razón, la paz es una actitud interior, es una convicción que nace en lo más profundo del alma. La paz tiene que estar presente no sólo en nuestros tratados sino sobre todo en nuestros corazones.

Para dar una idea de cómo se apreció esta paz en el Perú, me voy a permitir contar un hecho aparentemente trivial pero en el fondo muy significativo.

Poco después de la firma de la Paz, asistí a una corrida de toros con mi esposa. Tengo mi barrera de Sol desde hace más de 60 años. Al salir vi en medio de la muchedumbre a un hombre joven, de aspecto muy modesto y con un chico sentado sobre sus hombros. Pero lo raro es que me miraba muy fijamente. Le dije a mi esposa que tuviera cuidado porque parecía que esta persona tenía algo contra nosotros. De pronto esa persona con su hijo vinieron empujando a toda la gente hasta alcanzarme. Y entonces, ante mi gran sorpresa, esta persona se colocó delante de mí y dirigiéndose al hijo sentado sobre sus hombros le dijo:

Mira hijo, gracias a este señor, ni tú ni tus hermanos serán obligados a ir a matar y a morir contra nuestro país hermano, el Ecuador.

Esto no lo olvidaré nunca.

Los autores

Néstor Popolizio

Encargado del seguimiento en Brasilia de las negociaciones entre el Perú y Ecuador durante la gestión del canciller Francisco Tudela. Ex Jefe de Gabinete de los Ministros de Relaciones Exteriores Eduardo Ferrero y Fernando de Trazegnies.

José Boza

Asesor de la Delegación Peruana en las Conversaciones Sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano. Secretario Ejecutivo de la Comisión Peruana para la Fijación de la Frontera Terrestre Común. Asesor del Experto peruano en la definición del Sector de Lagartococha. Miembro de la Comisión Peruana Demarcadora de Límites.

J. Eduardo Ponce Vivanco

Fue Primer Secretario de la Embajada peruana en Ecuador (1971-1974) y Embajador en Quito (1990-1994). Como Vice Ministro de Relaciones Exteriores (1994-1995) fue el negociador de la Declaración de Paz de Itamaraty y coordinó su período inicial de ejecución, hasta mediados de 1995.

Hugo de Zela

Participó en el proceso desde su cargo de Subsecretario de Planeamiento de la Cancillería bajo la gestión del canciller Efraín Goldenberg y luego como Jefe de Gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores Francisco Tudela. Miembro de la Delegación Peruana en las Conversaciones Sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano.

Jorge Valdez Carrillo

Asesor de la Comisión encargada de elaborar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores bajo la gestión del canciller Fernando de Trazegnies.

Fabián Novak

Asesor Jurídico de los cancilleres Francisco Tudela, Eduardo Ferrero y Fernando de Trazegnies. Asesor Jurídico de la Delegación Peruana en las Conversaciones Sustantivas sobre el Diferendo Fronterizo Peruano-Ecuatoriano así como de la Comisión Peruana para la Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común (1996-1998).

Francisco Tudela van Breugel Douglas

Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, del 28 de julio de 1995 al 16 de julio de 1997.

Eduardo Ferrero Costa

Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, del 17 de julio de 1997 al 12 de octubre de 1998.

Fernando de Trazegnies Granda

Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, del 12 de octubre de 1998 al 25 de noviembre de 2000.

