

VEINTE AÑOS: EN PAZ Y EN DESARROLLO

Revista conmemorativa por el vigésimo aniversario de la firma
de los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores
y Movilidad Humana

Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
José Valencia

Director de Desarrollo Profesional del Servicio Exterior
Embajador Alejandro Suárez

Dirección de Relaciones Vecinales y Soberanías
María Soledad Castro

Equipo editorial
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

VEINTE AÑOS: EN PAZ Y EN DESARROLLO

Revista conmemorativa por el vigésimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú.

Ministerio de Relaciones Exteriores
y Movilidad Humana

VEINTE AÑOS: EN PAZ Y EN DESARROLLO

Revista conmemorativa por el vigésimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú.

Las opiniones expresadas en los artículos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan la posición oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Coordinador:
Embajador Alejandro Suárez

Equipo editorial:
Mateo Bonilla y Andrea Angulo

PORTADA:
Medalla de reconocimiento entregada por el Ministro de Relaciones Exteriores José Ayala Lasso a las personas que participaron en el proceso de negociaciones con el Perú 1995-1998. El diseño y la leyenda corresponden al Embajador Gustavo Ruales Viel, jefe de la Misión Diplomática ecuatoriana en el Perú durante el conflicto del Cenepa, Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y miembro del equipo negociador ecuatoriano.

CONTRAPORTADA
"Paz Emblemática", escultura en metal del artista ecuatoriano Estuardo Maldonado. Elaborada en 1998 con motivo de la suscripción de los acuerdos de paz con el Perú.

Diseño gráfico:
Pablo Pérez

Impresión:
RAPD GRAF

Índice

| | |
|--|-----|
| Presentación del Canciller | 15 |
| EL CAMINO DE LA PAZ <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i> | 19 |
| NEGOCIAR COMO LÍDERES Y LIDERAR COMO NEGOCIADORES: LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL ENTRE ALBERTO FUJIMORI Y JAMIL MAHUAD, QUE SELLÓ LA PAZ EN LA FRONTERA ENTRE ECUADOR Y PERÚ <i>Jamil Mahuad</i> | 26 |
| A LOS QUE CREYERON Y LUCHARON POR LA PAZ <i>Gustavo Noboa</i> | 62 |
| VEINTE AÑOS DESPUÉS <i>Rosalía Arteaga</i> | 66 |
| POR UNA PAZ CON DIGNIDAD <i>José Ayala Lasso</i> | 72 |
| A LOS VEINTE AÑOS DE LA PAZ <i>Fernando de Trazegnies</i> | 78 |
| LA DIPLOMACIA ECUATORIANA EN LA CONQUISTA DE LA PAZ CON EL PERÚ <i>Francisco Carrión Mena</i> | 85 |
| VEINTE AÑOS DEL ACUERDO DE PAZ ECUADOR-PERÚ <i>Diego Ribadeneira</i> | 104 |
| VEINTE AÑOS DE PAZ <i>Paco Moncayo Gallegos</i> | 111 |
| LA PAZ CON EL PERÚ: ALGUNAS REFLEXIONES VEINTE AÑOS DESPUÉS <i>Enrique Ayala Mora</i> | 121 |

| | |
|---|-----|
| LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ: PERSPECTIVA HISTÓRICA <i>Efraín Baus</i> | 133 |
| EL ACUERDO DE BRASILIA VEINTE AÑOS DESPUÉS. UNA VISIÓN CIUDADANA <i>Francisco Huerta Montalvo</i> | 143 |
| UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL ACUERDO DE LÍMITES ENTRE ECUADOR Y PERÚ 1998. APUNTES PARA UNA REFLEXIÓN <i>Rafael Paredes Proaño</i> | 154 |
| SOBRE LA PAZ ENTRE ECUADOR Y PERÚ: ALGUNOS APUNTES Y REFLEXIONES ACERCA DE UN HECHO HISTÓRICO <i>Diego Stacey Moreno</i> | 183 |
| LA FÓRMULA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA TERRITORIAL ECUATORIANO-PERUANO DADA POR LOS PAÍSES GARANTES DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO Y EL PROCESO DE DEMARCACIÓN DE 1999 <i>Alejandro Suárez</i> | 201 |



Canciller José Valencia

Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Ha representado al Ecuador como Embajador en Sudáfrica y como Representante Permanente ante la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras designaciones.



Osvaldo Hurtado

Fue Vicepresidente y Presidente de la República del Ecuador y Presidente de la Asamblea Constituyente de 1998. Ha publicado ensayos acerca de América Latina y una docena de libros sobre Ecuador, entre los que se destacan: *El poder político en el Ecuador*, *Las costumbres de los ecuatorianos*, *Dictaduras del siglo XXI* y *Ecuador entre dos siglos*. Desde 1984 es presidente de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).



Jamil Mahuad Witt

Presidente Constitucional de la República del Ecuador (1998-2000) y Alcalde de Quito (1992-1998). Ha obtenido un doctorado en Jurisprudencia en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y la Maestría en Administración Pública en la Universidad John K. Kennedy School of Government de Harvard. Suscriptor del Acta de Brasilia de 1998, con los acuerdos definitivos de paz entre Ecuador y Perú.



Gustavo Noboa Bejarano

Político, docente universitario y diplomático. Nació el 21 de agosto de 1937 en Guayaquil. Ocupó la vicepresidencia y presidencia de la República del Ecuador (2000-2003). Se desempeñó como Gobernador de la Provincia del Guayas, presidió la Junta de Defensa Civil y la Comisión de Tránsito del Guayas. Participó como miembro de la Delegación Ecuatoriana en Brasilia para las negociaciones de los impases sobre el problema limítrofe con Perú, en calidad de Embajador Plenipotenciario (1997-1998) y presidió la Comisión de Seguridad y Confianza dentro de las negociaciones entre Ecuador y Perú en Santiago de Chile (1998).

Rosalía Arteaga Serrano



Ecuatoriana, primera mujer que ha ocupado los cargos de Presidenta y Vicepresidenta Constitucional de la República del Ecuador. Fue Viceministra de Cultura y Ministra de Educación. Ex Secretaria General de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Es abogada, doctora en jurisprudencia, egresada de periodismo y Máster en antropología. Fue miembro del Consejo Editorial de la Enciclopedia Británica, miembro del consejo directivo del CATIE, Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidenta Ejecutiva de Fundación FIDAL, miembro de la Academia Mundial de Artes y Ciencias, se desempeña como miembro del Consejo Directivo de la Biblioteca de Alejandría en Egipto, es miembro de honor de la Real Academia de Doctores de Europa y preside el directorio de la Panamazonía de Manaus en Brasil.



José Ayala Lasso

Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Ministro de Relaciones Exteriores en tres ocasiones (1977-1979, 1997-1998, 1998-1999). Primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1994-1997). Ha desempeñado funciones como Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas y como Embajador en Bélgica, Perú, Santa Sede y Francia. Actualmente es director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE).

Foto: UIDE



Fernando de Trazegnies

Ministro de Relaciones Exteriores del Perú (1998-2000). Negociador de los acuerdos de paz con el Ecuador y suscriptor del Acta de Brasilia de 1998. Jurista y académico.

Foto: Miguel Paredes Haro



Francisco Carrión

Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Actualmente en funciones como Embajador del Ecuador en Estados Unidos. Ha desempeñado funciones como Viceministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Relaciones Exteriores, Representante Permanente del Ecuador ante las Naciones Unidas, y como Embajador en España. Miembro de las comisiones negociadoras de la paz con el Perú. Catedrático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Foto: Flasco



Diego Ribadeneira Espinosa

Quito, 24 de mayo de 1950. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Católica del Ecuador, abogado egresado 1976. Director General Asuntos Especiales de Soberanía, Director General Soberanía Marítima y del Espacio, Subsecretario Administrativo, Viceministro de Relaciones Exteriores (en los periodos 1996-1998 y 2005-2006), Ministro Interino de Relaciones Exteriores (entre los años 1996-1998 y 2005-2006), Embajador en Brasil (1999-2005), Embajador en Perú (2007-2012), Asesor del Ministerio Defensa Nacional (2012-2017) y Embajador en Brasil desde febrero 2018 a la fecha.



Paco Moncayo Gallegos

Inicio su vida política después de retirarse de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, donde alcanzó la posición más alta como Jefe del Comando Conjunto. Además de sus estudios militares, es licenciado en Ciencias Internacionales y doctor con mención en Economía e Integración. Fue Diputado Nacional del Ecuador y Asambleísta por la provincia de Pichincha, cargo en el que se desempeñó en la Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralización. Asumió la Alcaldía de Quito por dos periodos consecutivos. Además ha presidido organizaciones como la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (CGLU), el Comité Asesor de Autoridades Locales de Naciones Unidas (UNACLA) y el Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana (CIDEU). Es miembro de la Academia Nacional de Historia, autor de numerosos libros y docente universitario.

Enrique Ayala Mora



Ibarra, 1950. Es licenciado (1972) y doctor (1975) en Educación y tiene estudios en Derecho en la Universidad Católica del Ecuador, una Maestría en Historia en la Universidad de Essex de Gran Bretaña (1978-1979) y es PhD en Historia, por la Universidad de Oxford (1982). Se desempeñó como rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) en las sedes de Bolivia y Ecuador. Es miembro de los comités de la Historia General de América Latina de la Unesco, de la Historia de América Andina y de diferentes instituciones académicas sobre la misma temática. Ha coordinado, editado y escrito varios libros sobre historia del Ecuador y de la región. En lo político, ha sido diputado por Imbabura y Pichincha, Vicepresidente del Congreso Nacional (1986-1987), candidato a la Vicepresidencia de la República (1988) y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente (1997-1998). Además, colabora con organizaciones de trabajadores, campesinos e indígenas.



Efraín Baus

Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores desde 1986 y de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano desde 1990 (Tercera Promoción de la Academia Diplomática). Doctor en Jurisprudencia, con estudios de especialización en Relaciones Internacionales en l 'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de París, y otros cursos en Holanda y Brasil. Actualmente, desempeña el cargo de Subsecretario de América Latina y el Caribe con el rango de Embajador. Ha ejercido funciones en misiones bilaterales y multilaterales, entre ellas Representante Alterno ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y encargado de negocios en la Embajada de Ecuador en Washington.



Francisco Huerta Montalvo

Guayaquil, 18 de Junio de 1940. Presidente de la Asociación Escuela de Medicina y de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador. Alcalde de Guayaquil, Embajador del Ecuador en Venezuela y ante las Naciones Unidas. Ministro de Salud y de Gobierno, Subdirector de Diario Expreso y Presidente de la Junta Consultiva de la Universidad Casa Grande.



Rafael Paredes Proaño

Diplomático de carrera, Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Inició su carrera en 1979. Ha ocupado varios cargos en el exterior: Gran Bretaña, Brasil, Canadá, Suiza, Liechtenstein, Bosnia Herzegovina, en Naciones Unidas y Organización del Comercio Mundial en Ginebra. Fue Viceministro de Relaciones Exteriores, ha tenido varias Misiones Especiales y Delegaciones Oficiales. Actualmente es Embajador del Ecuador en Colombia.



Diego Stacey

Embajador del Servicio Exterior Ecuatoriano. Actualmente, Embajador del Ecuador en Canadá. Ha sido también Embajador en Suecia y en Austria, además de Representante ante los Organismos Internacionales en Viena. Fue Subsecretario de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo de la Cancillería. Miembro de las comisiones negociadoras de la paz con Perú.



Alejandro Suárez

Embajador de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano. Ha sido embajador en Canadá y en Colombia y Subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería. Fue miembro del equipo negociador de los acuerdos de paz con el Perú y Presidente de la Comisión Ecuatoriana Demarcadora de Límites de la campaña de 1999. En varias ocasiones ocupó la función de Secretario de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores. Ha trabajado como catedrático en varias universidades de Quito. Es actualmente Director de la Academia Diplomática de la Cancillería.

Presentación

La suscripción del Acta de Brasilia con el Perú, el 26 de octubre de 1998, es sin duda el acontecimiento más relevante de la historia de las relaciones internacionales del Ecuador en el Siglo XX. Poner fin a más de 150 años de enfrentamientos y tensiones entre las dos naciones marcó el inicio de una nueva era en su interacción y percepción recíproca, en la valoración de sus nexos históricos y en el progreso de su vinculación en diversos órdenes.

La controversia territorial entre el Ecuador y el Perú se inició en los albores de su vida republicana. Casi a partir de su emancipación, Ecuador se embarcó en una sucesión de frustradas iniciativas que buscaban concertar y trazar la frontera oriental con el Perú. El largo sendero de adversidades que condujo a la guerra de 1941 y al Protocolo de Río de Janeiro en 1942, tuvo también como trasfondo para el Ecuador a las tensiones sociales y políticas que acompañaron su consolidación como Estado-nación. Aunque el Protocolo de Río fue suscrito y ratificado por el Congreso Nacional, dejó un amargo sabor en la sociedad ecuatoriana por la guerra y las circunstancias que rodearon su adopción.

A lo largo de los años, una saga de desconfianza había tornado a los dos pueblos en *vecinos distantes*, según el acertado título de un libro sobre la relación entre Ecuador y Perú. Los dos países mantenían visiones particulares de su historia limítrofe; cada cual reivindicaba vigorosamente la legitimidad de sus argumentos. Discrepancias en cuanto a los títulos históricos que invocaban, interpretaciones contrarias de tratados e incidentes fronterizos que en más de una ocasión desembocaron en enfrentamientos armados, generaron una carga negativa que obstaculizó la profundización de los vínculos entre las dos naciones.

Una de las más graves consecuencias de esa polarización fue la persistencia de un latente riesgo militar que alentaba el gasto en armamentos y desequilibraba los presupuestos fiscales, en especial cuando se encendían las alarmas de un conflicto militar. Los Estados debían destinar inusitadas sumas a gastos de defensa, que les privaba de recursos para cimentar su desarrollo económico y social. Aún así, a partir de la década de 1970, las relaciones ecuatoriano-peruanas experimentaron una

lenta pero saludable transformación. Aunque sin declinar sus respectivas posiciones tradicionales, los dos países comenzaron a orientar sus relaciones en una dirección que buscaba establecer, fortalecer y ampliar los nexos de cooperación.

El proceso, aunque interrumpido por el enfrentamiento armado de Paquisha de 1981, continuó hasta llegar, una década más tarde, al positivo acercamiento personal de los jefes de Estado ecuatoriano y peruano. En 1992, durante la presidencia de Rodrigo Borja, se produjo la primera visita oficial al Ecuador de un presidente del Perú, Alberto Fujimori, por invitación del mandatario ecuatoriano. Borja había propuesto previamente en la ONU la alternativa de buscar el arbitraje del Papa para solucionar las diferencias territoriales con el Perú. A pesar que la idea ecuatoriana no prosperó, puso sobre la mesa la necesidad de encontrar una salida pacífica para las desavenencias entre los dos países, a través de un proceso acordado de antemano.

Los signos que auguraban una nueva etapa de las relaciones bilaterales se vieron sin embargo ensombrecidos por un nuevo enfrentamiento armado, en enero de 1995, en el sector de las nacientes del río Cenepa. El desenlace del conflicto unificó y enorgulleció a los ecuatorianos por el papel que cumplieron en la crisis nuestras Fuerzas Armadas. Reafirmadas la dignidad y la autoestima del país, emergió la convicción casi unánime sobre la necesidad de buscar una solución permanente al litigio con el Perú.

La Declaración de Paz de 1995 puso de manifiesto el compromiso de Ecuador y Perú de iniciar, con el apoyo de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, un proceso de conversaciones para resolver los denominados “impases subsistentes”, que fue el nombre que se dio a las diferencias en materia territorial. El difícil e intenso proceso negociador tomó tres años y culminó con la suscripción, el 26 de octubre de 1998, de los acuerdos de paz que en este mes cumplen veinte años de vigencia.

La negociación que desembocó en el Acta de Brasilia se condujo a través de inéditos y complejos cauces de diálogo entre los dos países. Abordó, como no podría ser de otro modo, la discusión de las cuestiones territoriales pendientes y, a la par, se extendió a otros ámbitos de la relación bilateral con el objetivo de aproximar a las partes en función de intereses comunes, de ir más allá de las diferencias que aún les separaban e identificar beneficios que pudieran compartir como resultado de una paz duradera.

El ejercicio fue exitoso. Por medio de comisiones especializadas, los negociadores de ambos países llegaron a acuerdos en áreas tales como integración fronteriza, navegación en los ríos amazónicos y medidas de confianza y seguridad. A más de ampliar el escenario de las posibilidades de cooperación ecuatoriano-peruana, el enfoque concretaría para el Ecuador una alternativa válida hacia objetivos que había venido buscando desde tiempo atrás: tornar efectivos sus derechos de libre navegación por el río Marañón o Amazonas, en cuyas riberas tendrá una presencia permanente a través de dos centros de comercio y navegación, y poder conectarse de ese modo con otras naciones de la Amazonía.

También imprimió caracteres únicos al proceso de negociación el hecho que Ecuador y Perú incorporaran a sus delegaciones a ciudadanos de alto prestigio, apoyados por diplomáticos y técnicos especialistas en diversas disciplinas. Se incorporó de esta manera en la búsqueda de una paz negociada a sectores amplios y representativos de las sociedades de los dos países, asegurando la conjunción de visiones más completas y globales con respecto a la relación bilateral.

En el caso del Ecuador, el entonces canciller José Ayala Lasso favoreció que el Ministerio de Relaciones Exteriores intercambiara información con amplios sectores de la sociedad civil, incluyendo a los candidatos a las elecciones presidenciales de 1998. Esto permitió que la ciudadanía conociera y comprendiera las características del proceso negociador, su complejidad y las expectativas reales que el país tenía ante sí, y que la Cancillería pudiera recibir criterios valiosos y oportunos de la sociedad civil, cruciales para construir los entendimientos con el Perú.

El papel de la diplomacia profesional ecuatoriana fue sustancial. Aparte de constituir un apoyo permanente para los delegados ecuatorianos, supo hacer frente a delicadas situaciones que se presentaron a lo largo de casi tres años de negociaciones, al tiempo que desplegó gestiones complementarias a la negociación con los garantes del Protocolo de Río de Janeiro y con el resto de la comunidad internacional. Puedo dar testimonio de esa brillante gesta profesional puesto que colaboré muy de cerca con el canciller Ayala Lasso y aprecié así de primera mano la dedicación patriótica de colegas como Gustavo Ruales, Teodoro Bustamante, Hernán Veintimilla, Luis Valencia y Alfredo Luna.

La conclusión de las negociaciones en temas adicionales a los impases limítrofes estimuló la voluntad de los jefes de Estado del Ecuador y del Perú para redoblar sus esfuerzos en la búsqueda de una fórmula de solución a la demarcación territorial. Ésta llegó finalmente y por un acuerdo histórico entre los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori de aceptar un pronunciamiento vinculante de los países garantes, próximo en sus características a un arbitraje.

Los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos habían acompañado permanentemente a las conversaciones ecuatoriano-peruanas desde la Declaración de 1995, e incluso interpusieron una fuerza de separación y observación militar en la zona del Cenepa. Su papel fue proactivo: contribuyeron en momentos claves de la negociación con iniciativas oportunas, ideas concretas y, en más de una ocasión, desempeñaron un rol decisivo para superar momentos críticos. Al final, les correspondió también definir la fórmula que habría de resolver la demarcación territorial, que fue acogida e incorporada en los acuerdos de Brasilia.

La suscripción del Acta de 1998 marcó el inicio de una nueva era, no solamente en las relaciones ecuatoriano-peruanas sino también en la manera de interpretar y valorar nuestra propia historia. El país dejó atrás una sensación de frustración y desaliento por la persistencia del crónico problema territorial. Se disipó la sensación de desconfianza que marcaba nuestra relación con un país con el que compartimos

orígenes e identidades comunes, y se disolvieron paulatinamente los recelos que obstaculizaban la cooperación e integración para el desarrollo que ambos pueblos requieren.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha creído oportuno reunir en la presente publicación artículos de actores que en distintas circunstancias estuvieron vinculados al proceso de paz con el Perú. Los textos abordan temas que van desde los hechos históricos en torno a las negociaciones hasta el proceso de demarcación definitiva de la frontera; desde la evaluación del modelo de desarrollo fronterizo establecido en los acuerdos hasta la percepción ciudadana sobre la transformación del escenario de las relaciones bilaterales.

Queremos reiterar con esta publicación la trascendencia para el Ecuador de la suscripción de los acuerdos de octubre de 1998; subrayar la relevancia histórica del proceso de negociación y sus resultados; destacar el positivo impacto que la paz con el Perú ha tenido en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales; y rendir homenaje a los ecuatorianos que “*creyeron y trabajaron por la paz*”.

José Valencia
Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Quito, octubre de 2018

El camino de la paz

Oswaldo Hurtado Larrea

El 29 de junio de 1994, en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), participé en la presentación de la cuarta edición del libro *Derecho territorial ecuatoriano* escrito por el excanciller Julio Tobar Donoso y el diplomático Alfredo Luna Tobar (Hurtado, 1994). En mi intervención, en lugar de referirme al contenido de tan importante obra, bastante conocida, examiné la responsabilidad atribuida al canciller Tobar Donoso y al Protocolo de Río de Janeiro, en la reducción del patrimonio amazónico del Ecuador y en el alejamiento del río-mar que una expedición quiteña había descubierto en la Colonia.

Las evidencias demostraban lo contrario. Buena parte de dichos territorios comenzaron a perderse en el transcurso del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, por la lenidad de los ecuatorianos para estructurar un Estado que mereciera ese nombre y el desinterés de los gobiernos en desarrollar el atrasado Ecuador. Debido a estas razones el país no dispuso de recursos económicos y de los medios castrenses y diplomáticos requeridos para preservar la integridad territorial de la nación.

Esta reflexión, por entonces políticamente incorrecta, me parecía indispensable porque la derrota militar del año 1941 en la frontera sur y la diplomática de 1942 en Río de Janeiro, no hicieron otra cosa que consagrar jurídicamente los actos posesorios realizados por el Perú en los territorios situados al norte del río Amazonas. Hasta entonces, poco o nada había hecho el Ecuador para impedirlo, debido al rezago económico, el inveterado desorden político, la debilidad extrema de las Fuerzas Armadas y su escasa influencia internacional, problemas dramáticamente empeorados en la década anterior a la invasión peruana de las provincias de El Oro y Loja. En vista de ello me parecía históricamente deleznable, además de injusto, atribuir la responsabilidad de la tragedia territorial del Ecuador al Gobierno del presidente Carlos Arroyo del Río y a la gestión del Canciller Julio Tobar Donoso.

La economía, que ya sufría una aguda crisis desde 1921, por la caída de la producción y ventas de cacao, a principios de la década siguiente primero estuvo en recesión, luego estancada y solo consiguió crecer levemente poco antes de 1941. El Estado, en consecuencia, careció de recursos financieros para atender las necesidades de la defensa nacional, pertrechar a la fuerza terrestre y organizar un ejército capaz de defender el territorio nacional.

Los pocos destacamentos que el Ecuador tenía en la frontera sur con el Perú eran precarias chozas, inadecuadas para propósitos militares, que apenas servían para guarecer de la intemperie a los soldados. Los mandos no tenían oficiales graduados en academias de Estado Mayor y la tropa carecía de armas y medios que le permitieran defender sus posiciones y atacar las del enemigo. Tampoco contaba con caminos que facilitaran la movilización de los efectivos militares y su abastecimiento; esos efectivos ni siquiera disponían de alimentos, vestido y calzado adecuados.

La Fuerza Aérea era un arma inexistente pues no poseía aviones de combate; algo parecido sucedía con la Fuerza Naval, conformada por tres barcos inútiles para librar batallas marítimas, por ser embarcaciones comunes adaptadas precariamente para operaciones bélicas (Arroyo del Río, 1942). En cambio la infantería y la caballería peruana estaban muy bien pertrechadas, incluso con ametralladoras; el número de efectivos superaba en relación uno a trece al ejército ecuatoriano y recibía la protección de aviones bombarderos, que aterrorizaban a los soldados ecuatorianos con sus incursiones aéreas (Tobar Donoso, 1982).

Desde la fundación de la República, el debate nacional se agotó en luchas intestinas que consumieron las pocas energías positivas desplegadas por el país, en ocasiones tan irreductibles que sumieron a la nación en el caos y la anarquía, problema que empeoró severamente en los años treinta. En esta década, ejercieron el poder dieciséis presidentes, dictadores o encargados de la primera magistratura y en 1933, en el corto lapso de 65 días, 12 ciudadanos ocuparon la cartera de Relaciones Exteriores, como titulares o interinos (Arroyo del Río, 1948, pp. 36-37). Esta extrema inestabilidad política y las luchas facciosas e irreconciliables de partidos y grupos políticos impidieron la conformación de gobiernos responsables, competentes y previsivos, que promovieran el desarrollo nacional y protegieran las fronteras patrias. Además, truncaron las carreras militares de oficiales distinguidos, desmantelaron los mandos de las Fuerzas Armadas e impidieron que la Cancillería estuviera en condiciones de definir y ejecutar una política territorial de largo plazo que produjera frutos.

En razón de estas debilidades políticas, económicas y militares, a lo largo del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, el Ecuador no pudo realizar actos posesorios efectivos en los territorios amazónicos en disputa, mediante el establecimiento de puestos militares y el poblamiento colonizador de civiles. La primera carretera de penetración a la región oriental comenzó a construirse luego de la guerra de 1941, a través de las poblaciones de Baños y Puyo. Hasta entonces los ecuatorianos y el ejército no contaron con un camino carrozable que atravesara la cordillera oriental y llegara a la Amazonía, tránsito para el que solo dispusieron de precarios senderos de montaña.

La falta absoluta de caminos limitó el acceso a ríos navegables, únicas vías de comunicación que permitían adentrarse en la impenetrable selva amazónica, para abastecer las simbólicas guarniciones militares existentes. En cambio, al Perú, que tempranamente había accedido a los ríos Marañón y Amazonas, le resultó fácil rebasearlos y avanzar por sus afluentes río arriba hacia los Andes ecuatorianos, para

establecer guarniciones militares sin que nadie lo impidiera. Ilustra la lejanía en que se encontraban los por entonces ignotos territorios amazónicos, que hasta los años sesenta se los conocía en el país con el nombre de un punto geográfico: “el Oriente”.

Más aún, antes de que se suscribiera el Protocolo de Río, Ecuador había realizado cesiones territoriales en favor del Perú de centenares de miles de kilómetros, que fueron alejándolo paulatinamente del río Amazonas. En 1890 el tratado Herrera-García fijó el río Pastaza como la línea limítrofe entre los dos Estados. Mayores concesiones se hicieron al aceptarse el *statu quo* de Lima de 1936 y durante las negociaciones de Washington de 1938, en las que el país propuso una línea geográfica transaccional que otorgaba al Perú extensos territorios al norte del Marañón (Tobar Donoso, 1982, pp. 239-253). Estas tratativas constituyeron un implícito reconocimiento de que ya, a fines del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, el Ecuador no se encontraba en posesión de dichos territorios y tampoco tenía un acceso directo al río Amazonas.

El Protocolo de Río consagró jurídicamente estas concesiones hechas al Perú anteriormente, resultado de sus avances territoriales y el retiro amazónico de nuestro país. A lo que sumó algo más de diez mil kilómetros cuadrados y no los centenares de miles que la opinión pública atribuye a su aceptación.¹

Como lo he señalado, en este infausto final del centenario litigio territorial no solo tuvieron que ver el Gobierno y las autoridades que aceptaron y suscribieron el Protocolo de Río. Mayor fue la responsabilidad de los ciudadanos y de quienes dirigieron el país desde la fundación de la República y especialmente en los años anteriores a 1941 y 1942. Fueron excepcionales los gobiernos que se interesaron en preparar económica, política y militarmente al país, para que estuviera en posibilidad de tomar posesión de las tierras situadas al norte del río Marañón o Amazonas y de ser necesario defenderlas mediante las armas.

Al perderlas definitivamente, con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, las realidades mencionadas fueron ignoradas. Autoridades, líderes políticos, dirigentes sociales, académicos, educadores y ciudadanos, en lugar de asumir sus responsabilidades individuales y colectivas y repasar la historia limítrofe, las descargaron en el presidente Arroyo del Río y en el canciller Tobar Donoso, a los que convirtieron en víctimas expiatorias de la centenaria incuria nacional.

A tales falencias, por las que el Ecuador no había podido defender militar y diplomáticamente el patrimonio amazónico, en 1941 y 1942 se sumó la abrumadora derrota sufrida por el ejército ecuatoriano, la ocupación de una parte de las provincias de El Oro y Loja por las victoriosas tropas peruanas y la amenaza de que avanzarían hacia el norte y atacarían Guayaquil, si la delegación ecuatoriana que negociaba en Itamaraty se negaba a aceptar la propuesta de los países garantes: Argentina, Brasil, Estados Unidos y Chile. Como siempre había sucedido en la historia del mundo, el país vencedor impuso la línea de frontera más conveniente a su interés. El desamparo en que se encontraba el país fue expresado dramáticamente por el ministro de Defensa Carlos Guerrero, al hacer un llamado a que “en vista de la debilidad militar del Ecuador

y a fin de salvar su existencia”, sacrificara sus aspiraciones amazónicas y “aceptara la línea oriental” que se consiga en la negociación con el Perú, “cualquiera sea.”

A pesar de aquellos antecedentes, de que el Congreso aprobó el Protocolo de Río de Janeiro con el voto de legisladores del gobierno y de la oposición, de que fue aceptado y ejecutado por sucesivas administraciones y de que la frontera había sido demarcada en casi su totalidad, años después fue impugnado, con la esperanza de recuperar al menos una parte de los territorios perdidos. Primero se arguyó que era inejecutable, al descubrirse que no existía un accidente geográfico determinado en dicho tratado. Años más tarde, en un raptó retórico y el aplauso nacional, el candidato y luego presidente Velasco Ibarra lo declaró nulo, por haber sido impuesto mediante la fuerza de las armas, posición que su siguiente gobierno abandonó para solicitar una “transacción honrosa”. Estas declaraciones, si bien impidieron que concluyera la demarcación de la frontera, no consiguieron que el Perú, los países garantes y la comunidad internacional las aceptara, a pesar del laborioso trabajo diplomático realizado por la Cancillería. Ni siquiera la propuesta, en la que finalmente se resumió la demanda territorial ecuatoriana, de que el país tuviera un acceso al río Amazonas.

Este era el estado del problema territorial en 1981 cuando se produjo el choque militar de la cordillera del Cóndor. Los perjuicios económicos sufridos por el país y el riesgo de que se desencadenara una devastadora guerra, despertaron la consciencia de que la seguridad nacional exigía definir en más breve plazo la frontera con el Perú, en la zona oriental no delimitada del río Cenepa. En vista de ello y de mis propias convicciones, al asumir la presidencia acepté una iniciativa del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Alejandro Orfila, de que Ecuador y Perú iniciaran conversaciones constructivas sobre el diferendo limítrofe. Al mismo tiempo, pedí a la Cancillería realizar consultas que permitieran, mediante un consenso nacional, fijar una política territorial de Estado, paso necesario para asegurar su continuidad en futuros regímenes y, de este modo, encontrar una solución definitiva al problema territorial.

Si bien la mayor parte de los líderes de opinión se pronunciaron porque se definiera una postura territorial realista, que produjera resultados, no faltaron los que reiteraron la tesis de la nulidad. Lo hizo públicamente el diputado opositor y luego presidente, León Febres Cordero, quien llegó al extremo de calificar a mi iniciativa como un acto de “traición a la patria”. Por su parte, las Fuerzas Armadas cuestionaron un pronunciamiento que en aquel sentido hizo el ministro de Defensa Raúl Sorroza. Estos desacuerdos impidieron que se iniciaran las conversaciones de Washington, a pesar de que los presidentes de Ecuador y Perú (Fernando Belaunde) habíamos nombrado a quienes nos representarían en ellas: los embajadores Ricardo Crespo y Fernando Schwalb, respectivamente. Hubo, sin embargo, ciudadanos que la apoyaron sin reservas, como el expresidente Galo Plaza, el líder socialista Carlos Cueva Tamariz, monseñor Alfredo Luna y el periodista Alejandro Carrión, así como algunos medios de comunicación.

Al concluir mi gobierno y presidir la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) mantuve mi interés en la solución del problema territorial, por considerar

un asunto vital para el futuro del Ecuador. Con este fin, promoví el acercamiento de los dos países, mediante el examen de lo mucho que podían ganar con la paz en diversos campos, especialmente a través del fortalecimiento de sus relaciones económicas. Este planteamiento despertó el interés del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), con el que la corporación acordó abordarlo conjuntamente. Con este propósito, convinieron en realizar en Quito y Lima seminarios para que ponentes de Ecuador y Perú identificaran ámbitos de trabajo común y cooperación bilateral.

En vista de que en estos eventos iba a omitirse el tratamiento del problema territorial, consulté la conveniencia de realizarlos a líderes de opinión y miembros del Directorio de CORDES. Sus criterios fueron desfavorables, por considerar imprudente que una institución presidida por un expresidente de la República dejara de lado la histórica disputa fronteriza. Recelos y suspicacias de parecido tenor, que también se dieron en el Perú, impidieron que el CEPEI confirmara su participación, de modo que únicamente pudo realizarse el seminario nacional.

Las disertaciones presentadas por los expositores fueron recogidas en el libro: *Ecuador y Perú, vecinos distantes* (1993). En ellas se analizaron asuntos atinentes a la seguridad nacional, integración y cooperación fronteriza, relaciones comerciales y económicas, identidad cultural, convergencia de las políticas exteriores y la historia común de los dos países. Cabe mencionar someramente algunos puntos importantes. La frontera más extensa de Ecuador era la que le separaba del Perú, con el que, además, compartía el mar, los Andes y la Amazonía.

Entre los dos países habían existido vínculos estrechos en el Incario, la Colonia, durante las guerras de independencia y en los primeros años de la República, particularmente entre Guayaquil y Lima y entre Loja y Piura. Ecuador y Perú participaban de la misma comunidad étnica y cultural, fuertemente impregnada por el componente indígena y la lengua quichua. En la frontera sur ya existía un activo intercambio comercial, del que dependía la provisión de alimentos a las provincias peruanas norteñas y de manufacturas a las limítrofes ecuatorianas.

Los convenios celebrados entre ambos países para incrementar las relaciones bilaterales y favorecer el desarrollo, no se habían ejecutado por las suspicaces relaciones bilaterales y el enfrentamiento armado de 1981. Alegando motivos de seguridad nacional se habían postergado obras públicas necesarias para el progreso de las provincias sureñas, como la vital carretera Machala-Guayaquil. Las limitadas inversiones privadas y el atraso de pueblos, ciudades y zonas rurales fronterizas, en parte se debía a la presencia del conflicto territorial. Las posibilidades de que Ecuador y Perú intensificaran sus relaciones comerciales y complementaran las economías, para mejorar el bienestar social eran significativas. Y los pueblos ecuatoriano y peruano tenían más afinidades entre sí que con otros pueblos latinoamericanos.

Al mismo tiempo, en las nuevas generaciones comenzaron a cambiar las inamistosas percepciones sobre el Perú y a superarse el trauma nacional causado por el Protocolo

de Río de Janeiro. Para los jóvenes nacidos en el último tercio del siglo XX, la invasión peruana de 1941, aquel tratado y la pérdida de una parte de los territorios amazónicos, no tenían las connotaciones patrias que preocupaban y movilizaban a las personas de mayor edad. En unos casos, por el tiempo transcurrido desde cuando se produjeron aquellos hechos -más de medio siglo- y, en otros, por el carácter cosmopolita y pragmático de las nuevas generaciones. Como también por la consideración de que la mayor riqueza de los territorios en disputa -el petróleo- había quedado dentro de los linderos nacionales. Gracias a ella, el Ecuador pudo progresar como nunca en su historia, especialmente en los prósperos años setenta del siglo XX.

La perspectiva realista con la que el país comenzó a mirar el problema territorial y el que muchos ecuatorianos dejaron de ver a su vecino como un hostil enemigo, abrieron las puertas de una constructiva relación peruana-ecuatoriana. Esta laudable convergencia hizo posible que mandatarios ecuatorianos visitaran el Perú y el presidente Alberto Fujimori viniera a Quito, invitado por el presidente Rodrigo Borja. Para sorpresa general fue recibido cordialmente y aplaudido fervorosamente por el pueblo. Apenas unos años antes habría sido imposible que algo parecido pudiera ocurrir y tampoco que un mandatario ecuatoriano se atreviera a invitar a su colega peruano. A pesar de estar unidos por un fuerte lazo de vecindad, una historia común e intereses económicos recíprocos, por más de una centuria, los dos países habían permanecido de espaldas.

El nuevo choque militar de 1995, en el sector del río Cenepa, en lugar de enervar las relaciones bilaterales, como sucedió en 1981, hizo que muchos ecuatorianos reflexionaran sobre la conveniencia de poner fin a la disputa territorial con el Perú. Dicha zona, en razón de no estar delimitada, se había convertido en una fuente de graves enfrentamientos armados que pudieron derivar en una guerra. En ambos casos, como los puestos militares ecuatorianos no pudieron ser tomados por las tropas peruanas, debido a sus ventajas logísticas y geográficas, el gobierno peruano amenazó con invadir la provincia de El Oro, región en la que su superioridad bélica era manifiesta.

No fue esta la única razón por la que el presidente Sixto Durán Ballén incurrió en la temeridad -para la época- de “reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro”. De prolongarse las operaciones militares por unos días más, la economía ecuatoriana habría caído en estado crítico. La circunstancia de que los soldados ecuatorianos se mantuvieran firmes en sus posiciones sin dar “ni un paso atrás”, contribuyó a que la opinión pública y las Fuerzas Armadas miraran la decisión presidencial como una consecuencia de la victoria militar. Incluso los propugnadores de posturas maximalistas, como la nulidad del Protocolo de Río, no intentaron lucrar políticamente y prefirieron guardar un prudente silencio.

Al anuncio del presidente Durán Ballén siguió la admisión, por parte del presidente Fujimori, de la existencia de un problema territorial con el Ecuador. Estas sorprendentes posiciones de los gobernantes de Ecuador y Perú abrieron los bloqueados cauces de la negociación, para que fueran los diplomáticos y no los soldados quienes encontraran

la fórmula jurídica que pusiera fin al diferendo limítrofe. De esta manera, por primera vez en medio siglo de disputas y conflictos, los contendientes renunciaron al uso de las armas y acordaron resolver pacíficamente la controversia territorial, hecho de contornos históricos.

Para bien del país, estas reflexivas actitudes dieron lugar a un inusitado círculo virtuoso. A pesar de la aguda inestabilidad política vivida por el Ecuador, en el segundo lustro de los años noventa, se produjo un implícito consenso en la opinión pública de que todos los ecuatorianos estaban obligados a contribuir a que la negociación avance sin contratiempos. La política territorial, definida por el presidente Durán Ballén, fue continuada por los presidentes Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón y culminada acertadamente por el presidente Jamil Mahuad. El conflictivo y fragmentado Congreso Nacional facultó al presidente de la República, para que aceptara la propuesta de los presidentes de los Países Garantes, sobre la línea que debía seguir la frontera entre Ecuador y Perú en las zonas no delimitadas. Gracias a estas patrióticas conductas, extrañas al modo de ser de la política ecuatoriana, el 26 de octubre de 1998 los presidentes Mahuad y Fujimori, mediante la firma del Acta de Brasilia, pusieron fin a la centenaria disputa territorial.

Para que se acordara la paz fue determinante la decisión del presidente Sixto Durán Ballén de que el Ecuador aceptaba la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, sin la cual el Perú no hubiera accedido a negociar la solución del problema territorial. Difícilmente otro gobernante, que no fuera Alberto Fujimori, se habría atrevido a contradecir la posición intransigente de la cancillería y de los políticos peruanos. Jamil Mahuad tuvo la entereza de correr el riesgo de que se confirmara la línea fronteriza consagrada en el “dictado de Río”, tradicionalmente impugnada por la clase dirigente y la ciudadanía. El sentido de la historia y la sagacidad con la que procedió el canciller Fernando de Trazegnies propiciaron el encuentro de una fórmula territorial que fuera aceptable para el Ecuador. Y gracias al largo ejercicio de la cancillería del Ecuador por un diplomático experimentado como José Ayala Lasso, pudo avanzar la negociación, superarse contratiempos y crearse la consciencia de que convenía al interés del Ecuador firmar la paz con el Perú.

Referencias

1. Según el autor la superficie del Ecuador redujo en 13 480 kilómetros cuadrados, pues en una zona perdió 18 552 kilómetros y en otra ganó 5 072 (Tobar Donoso, 1982, pp. 461-465).

Bibliografía

- Hurtado, O. (1994). *Julio Tobar Donoso, víctima propiciatoria*. Quito: FESO.
 Arroyo del Río, C. (17 de febrero de 1942). Mensaje al Congreso Nacional.
 Arroyo del Río, C. (1948). *En plena vorágine*. Bogotá: Editorial El Gráfico.
 Tobar Donoso J. (1982). *La invasión peruana y el protocolo de Río*. Quito: Banco Central.

Negociar como líderes y liderar como negociadores: La diplomacia presidencial entre Alberto Fujimori y Jamil Mahuad, que selló la paz en la frontera entre Ecuador y Perú

Jamil Mahuad

En la mañana del jueves 6 de agosto de 1998, cuatro días antes de asumir la Presidencia del Ecuador, el ministro de Defensa designado, General del Ejército José Gallardo Román, me solicitó una reunión de urgencia por pedido del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Los cité en la Base Aérea del aeropuerto de Quito, donde minutos más tarde me embarcaría con el presidente Alarcón y el canciller Ayala para asistir a la toma de posesión del presidente Pastrana en Bogotá.

En esa brevísima reunión recibí dos informaciones precisas, alarmantes y terribles: una, que en más de 10 puntos de la frontera con Perú las tropas de ambos países estaban tan cerca que se veían unas a otras, por lo que cualquier incidente pequeño podía desatar una nueva guerra; y, otra, que la inteligencia militar ecuatoriana había descubierto planes peruanos para invadir nuestro territorio y declarar una guerra total el día 14 de agosto, cuatro días después que yo jurara como presidente. Me quedaban ocho días para evitar esta tragedia.

La información era creíble por la seriedad de la fuente que la proporcionaba, por una parte, y porque la tensión fronteriza había llegado a niveles tan críticos que, en las últimas semanas se comentaba abiertamente, aún en la prensa, sobre la inminencia de una nueva guerra con Perú, por otra. Como el presidente Fujimori, a quien no conocía, había confirmado su asistencia al evento en Bogotá, tenía la esperanza de que las ceremonias de la posesión nos ofrecieran la oportunidad de presentarnos e iniciar una relación que nos permitiera comunicarnos antes de iniciar cualquier acción armada.

Mientras desempacaba en el hotel Tequendama, escuché que un canal de televisión peruano repetía con insistencia un flash informativo: eran las frases de alguien -a quien luego identifiqué como el canciller peruano, Eduardo Ferrero- que informaban

que el presidente Fujimori había cancelado su viaje a Bogotá y permanecía en el Perú para comandar las Fuerzas Armadas. Analizamos dos opciones con el presidente Alarcón: retornar de inmediato a Quito, o hacerlo después de que el presidente Pastrana asumiera el mando. Resolvimos monitorear la situación desde Bogotá, pues un regreso intempestivo a Quito habría arrojado gasolina al fuego de los rumores de guerra.

Así describió el presidente Fujimori la extrema peligrosidad del momento que vivíamos:

“Agosto de 1998. Ese fue uno de los momentos más decisivos de los 10 años de mi gobierno. A pesar de que nadie lo sabía los ejércitos peruano y ecuatoriano se encontraban una vez más frente a frente en la frontera, a punto de iniciar un conflicto que ya no se limitaría sólo a la Cordillera del Cóndor. Las cosas habían llegado a un punto límite”.

“El canciller Ferrero -continúa el presidente Fujimori- acababa de regresar de hacer un último intento por detener una guerra que podía desatarse en cuestión de horas, pero su posición me dejó desconcertado. El responsable de nuestras relaciones internacionales dijo en un consejo de defensa: Presidente, me arrepiento de haber propuesto una solución diplomática, los ecuatorianos nos han traicionado. Ya no hay nada que hacer”.

“Los miembros de las fuerzas armadas ya tenían todo listo para el inicio de una acción de fuerza para desalojar las tropas infiltradas en nuestro territorio. Y no sólo eso, todo estaba listo para enfrentar la ya casi inevitable guerra total que este desalojo generaría. Estábamos al borde de una guerra total”.

El general EP Carlos Bergamino, Jefe de Estado Mayor del Perú en 1998, lo recordaba así en una entrevista para la televisión:

“Y el presidente, por supuesto, es el que tenía que dar la decisión. El presidente, con solo decir una palabra, y eso hubiera tomado otro cariz, ¿no? Las fuerzas estaban muy, muy, muy próximas: se veían unos a otros y solamente se esperaba la orden para poder... Y esto hubiera generado un conflicto en toda la línea de frontera”.

El canciller, Fernando de Trazegnies, confirma estas palabras: “Con que a uno se le hubiera escapado un tiro, por cualquier razón, hasta por nerviosismo, teníamos guerra.”

Los mandos militares me informaron que el Ecuador se encontraba en desventaja en el campo militar porque el Perú se había preparado para vengar la derrota que sufriera en la guerra de Tiwintza en 1995; reestructuró el ejército; construyó infraestructura para mejorar el abastecimiento logístico a sus tropas (camino de acceso, habilitación de pequeños aeropuertos) y compró equipo militar, en especial aviones de combate MIG, de Bielorrusia, una compra tan importante que lo ubicó a la vanguardia de las fuerzas aéreas en América Latina. Cuando les pregunté qué implicaba el concepto de

guerra total me informaron que incluía un avance peruano por todas las fronteras –no solo en la frontera en la Cordillera del Cóndor– y combates navales y aéreos; el bloqueo del puerto de Guayaquil y de los embarques petroleros en Esmeraldas, y la posible destrucción de elementos vitales para la economía ecuatoriana como la infraestructura petrolera, las centrales hidroeléctricas, la refinería y los puertos. Me describieron un escenario apocalíptico.

He visto que uno de los errores u omisiones más frecuentes al analizar los escenarios y posibles desenlaces de una nueva guerra internacional consiste en que los analistas revisan, casi con exclusividad, el escenario militar e ignoran o desestiman el contexto económico y social en que vivíamos. El Ecuador vivía una profunda crisis económica y social. El Niño había destruido nuestra producción exportable de la Costa (banano, camarón, pesca) y nuestra infraestructura de carreteras, escuelas, centros de salud; la población desplazada por las inundaciones se contaba en centenas de miles; el precio del petróleo había caído a nueve dólares por barril (muy por debajo de los 14 dólares estimados en el presupuesto de 1998), por lo que el Gobierno entró en mora en el pago de salarios a los empleados públicos que, en varios sectores, habían paralizado los servicios.

Además de inundados, estábamos sobreendeudados: la deuda ecuatoriana como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) era la más alta de América Latina, por lo que corríamos el riesgo de un default, circunstancias en las que resultaba muy difícil conseguir nuevos créditos internos o externos. También registrábamos récords en el déficit fiscal, que se ubicaba en el 6,9 % del PIB y en la tasa de inflación, que alcanzaba el 70%, la más alta de América Latina.

Una comparación general mostraba que el territorio peruano era cinco veces más grande que el ecuatoriano; la población, el doble que la ecuatoriana; tres veces más grande era el tamaño de su economía, que crecía al doble que la ecuatoriana; tenía seis veces más reservas internacionales en el Banco Central que las que tenía el Ecuador, reservas que resultaban esenciales para la compra de armamento que, aunque las convenciones internacionales prohíban que países en guerra lo adquieran, se ofrecía a precios exorbitantes en el mercado negro.

Las posibilidades de éxito militar en esas circunstancias eran muy reducidas a pesar del extraordinario valor y patriotismo siempre demostrado por nuestros soldados. Las consecuencias de un conflicto armado habrían afectado la vida de varias generaciones de ecuatorianos. Me convencí de que evitar esa guerra era mi responsabilidad fundamental; para conseguirlo, teníamos que actuar con rapidez, inteligencia y tino.

Si bien la ausencia del presidente Fujimori en la posesión del presidente Pastrana el 7 de agosto nos hizo perder una oportunidad dorada para el diálogo, otra gran ocasión se presentaba el 10 de agosto, en Quito. El presidente Fujimori venía a mi toma de mando. Pocas horas antes de mi juramento, el presidente Fujimori se excusó de asistir y no envió una delegación de alto nivel en su representación. Todo se sumaba para presagiar lo peor.

El día 9 de agosto de la tarde, en vísperas de mi posesión, mantuve en las oficinas del canciller Ayala, durante varias horas, una reunión con los enviados especiales de los presidentes de los países garantes del Protocolo de Río y con los embajadores de esos países acreditados en Quito. Tenía el propósito de conocerlos, escuchar sus puntos de vista, presentarles mi óptica de la situación y, sobre todo, recoger opiniones sobre cómo tratar este tema explosivo en mi discurso de posesión. La conversación me confirmó que el tono de invitación al diálogo, que había pensado utilizar, era el más conveniente.

Al día siguiente, todo el Ecuador estaba representado en el Congreso. Frente a ellos y a los mandatarios y altas autoridades que nos honraron con su asistencia, expresé: “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”. Vi levantarse con espontaneidad a una masa emocionada que aplaudía de pie, de manera larga y sostenida esa invitación. Quedaba patente que la invitación a la paz provenía no solo del presidente del Ecuador sino de todo su pueblo.

Cuando llegamos al palacio de Gobierno, aún antes de posesionar al Gabinete, le pregunté al canciller Ayala cuál había sido la reacción del gobierno peruano. “Contestó el canciller Ferrero”, me dijo. “Permíteme que no repita sus palabras porque no quiero arruinar tu primera hora como Presidente”. Pocas horas después el canciller Ayala me informó que lo que el Canciller Ferrero había respondido, lleno de ironía, era que como el Presidente del Ecuador era joven seguramente no sabía que ya no había nada que negociar porque todo se negoció y se firmó en Río de Janeiro en 1942.

Lo que no sabíamos en el Ecuador es que, en contraste con la reacción del canciller Ferrero, mi invitación al diálogo había calado muy hondo en los oídos del presidente Fujimori, quien había ordenado paralizar cualquier intervención militar hasta que yo tomara posesión y que seguía con expectativa todo lo que yo dijera o hiciera desde el día de mi elección. Él lo explica así con sus propias palabras:

“En sólo unos días, Jamil Mahuad asumiría el mando en Ecuador y sin conocerlo todavía, algo me decía que este quinto presidente con el que negociaría sería con el que finalmente podríamos llegar a un acuerdo definitivo. La orden fue estricta, no tomaríamos ninguna medida de fuerza hasta que no asuma el mando”.

“El 10 de agosto, Mahuad asumió el mando en Ecuador y desde el congreso ecuatoriano, frente a todos los presidentes presentes me hizo un llamado para buscar juntos el camino definitivo hacia la paz. Respiré tranquilo. No me había equivocado. Y desde ese momento, trabajé junto al Presidente ecuatoriano en múltiples reuniones que fueron cerrando uno a uno todos los asuntos pendientes, hasta que llegamos al punto más delicado: la delimitación final de la frontera”.

Es un hecho indiscutido en el Perú que las instrucciones tajantes y precisas del presidente Fujimori, en el campo diplomático y en el campo militar, frenaron los ataques armados que, de haberse dado, seguramente habrían impedido la firma de una paz definitiva ... tal vez, hasta el día de hoy. La disputa que Ecuador y Perú mantenían sobre un territorio al que ambos consideraban parte de su soberanía nacional se remontaba a los derechos derivados del descubrimiento del río Amazonas en 1542; se originaba en distintas interpretaciones dadas a varias cédulas reales expedidas por los reyes de España durante la Colonia y se significaba en las diferentes narrativas derivadas de los antecedentes, los hechos y las consecuencias de varios tratados internacionales suscritos después de la Independencia. Así, tomó cuerpo la disputa territorial más grande de América y más antigua del hemisferio.

Ecuador y Perú intentaron solucionar este conflicto de varias maneras. A lo largo de su escabrosa y difícil historia probaron desde el extremo violento de las guerras, por un lado, hasta el extremo pacífico de las conversaciones amigables entre ellos, por otro. Pasaron por todas las opciones intermedias, que incluyeron las intervenciones amistosas de otros países, el arbitraje de Alfonso XIII, rey de España, a comienzos del siglo XX, y la mediación de Franklin Roosevelt, presidente de los Estados Unidos, a inicios de la década de 1930. Debido a que todas esas instancias fracasaron, nuestro problema limítrofe entró en la lista de los *conflictos intratables* del mundo, junto a otros como el israelí-palestino y el de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Recapitulando, solo en los últimos 60 años, Ecuador y Perú habían combatido en una guerra internacional en 1941, suscrito un *Protocolo de Paz, Amistad y Límites* en Río de Janeiro, en 1942 (garantizado por cuatro de los países más poderosos de las Américas: Argentina, Brasil, Chile, y los Estados Unidos), y peleado en los conflictos armados de Paquisha, en 1981 durante los gobiernos de los presidentes Jaime Roldós en Ecuador y Fernando Belaunde en Perú; y Tiwintza, en 1995, durante los gobiernos de los presidentes Durán Ballén en Ecuador y Fujimori en Perú.

En el mismo año de 1995, los mencionados gobiernos acordaron el cese de hostilidades, la separación de las tropas, la desmovilización gradual y recíproca, el establecimiento de zonas de seguridad, la creación de la Misión de Observadores Militares (MOMEPE), reabrieron las fronteras y se comprometieron a participar en un proceso de conversaciones sustantivas con la Declaración de Paz de Itamaraty en febrero de 1995. En el largo proceso, realizaron dos concesiones mutuas: el presidente Durán Ballén aceptó que cualquier solución que se acordara estaría enmarcada en las disposiciones del Protocolo de Río y el Perú admitió discutir de manera final, definitiva y sin derecho a veto, la lista de *impases subsistentes* que presentara el Ecuador.

El 10 de agosto de 1996, asumió el presidente Bucaram. En el Acuerdo de Santiago (octubre 28 y 29 de 1996) las partes acordaron iniciar las conversaciones sustantivas, que debieron de postergarse debido a que el canciller peruano, Francisco Tudela, fue mantenido como rehén, por varios meses, en la Embajada del Japón en Lima, que fue tomada por un grupo guerrillero (diciembre de 1996), primero, y a que el presidente Bucaram fue sustituido por el presidente Alarcón (febrero de 1997), después.

Las cinco rondas de conversaciones sustantivas (abril a septiembre de 1997) se realizaron en un marco de continuas y crecientes tensiones internacionales y de rumores de guerra. En las vísperas de que la delegación peruana viajara la primera ronda de negociaciones en Brasilia (del 16 al 19 de abril), un vocero declaró que: “el Protocolo de Río sería el único equipaje” que llevarían los peruanos a Brasilia; en mayo, se produjo un incidente militar en la Cordillera del Cóndor; en junio, el Perú anunció la compra de 29 aviones MIG a Bielorrusia y la realización de maniobras militares, que luego pospuso para septiembre. En este mes, el canciller Ferrero (que sustituyó a Tudela en julio) señaló que el Perú había cumplido con escuchar las exposiciones ecuatorianas, pero nada más, cortó cualquier posibilidad de arbitraje y afirmó que: “Perú jamás aceptará acceso del Ecuador al Amazonas”. En octubre, el presidente Alarcón y el canciller Ayala visitaron al Papa en el Vaticano donde el secretario de Estado, cardenal Sodano, le manifestó al canciller ecuatoriano que “dadas las circunstancias, era poco probable” que la Santa Sede aceptara arbitrar en el conflicto como lo había planteado el presidente Borja, en 1991.

En noviembre, los países garantes, alarmados porque las conversaciones se habían estancado, se multiplicaban las posiciones intransigentes y por los anuncios que presagiaban una guerra, usaron su poder político y decidieron jugar su nuevo rol de mediadores –en sustitución al de garantes, que los obligaba a observar desde afuera, a “acompañar” a las partes pero sin intervenir directamente– y convocaron a una reunión especial en Washington para destrabar el proceso. Les preocupaba que los hechos que se vislumbraban en el horizonte temporal complicaran aún más la situación. Ecuador se aprestaba a discutir una nueva constitución; pronto, entraría en una campaña electoral para renovar el poder Ejecutivo y el Congreso; y, en el Perú, temían que la pérdida de popularidad del presidente Fujimori pudiera generar un conflicto militar por razones de política interna.

La reunión concluyó con la firma de la Declaración de Washington (noviembre 26, 1997), que relanzó con fuerza el proceso negociador. Los temas pendientes fueron clasificados en cuatro áreas (medidas de seguridad y confianza, comercio y navegación, proyectos binacionales, y establecimiento de la frontera común). Se aprobó la creación de cuatro comisiones que se reunirían en las cuatro capitales de los países garantes para concluir todos los temas de manera simultánea y con un cronograma definitivo. La Declaración de Washington eliminó por completo la pretensión ecuatoriana de acceso soberano al Amazonas porque la consideró incompatible con las disposiciones del Protocolo de Río de Janeiro. Quedaba por resolver la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo, esgrimida por el Ecuador desde 1949, cuando las fotografías aéreas de la zona del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago, tomadas a petición de las partes por misiones aéreas del gobierno norteamericano, mostraron la existencia del Río Cenepa.

El Protocolo es inejecutable –defendía el Ecuador– porque no hay un *divortium aquarum* entre el río Zamora y Río Santiago, sino dos: uno entre el Zamora y el Cenepa y otro entre el Cenepa y el Santiago. Esto constituye un error geográfico irremediable que solo puede ser resuelto por nuevas negociaciones.

Recién iniciado 1998, las conversaciones entraron en su fase definitiva e irreversible y avanzaron a toda velocidad. El 19 de enero, los países aprobaron el programa y el cronograma definitivo; constituyeron dos grupos jurídico-técnicos y establecieron su modus operandi. El Ecuador pidió que los pareceres de estos grupos fuesen vinculantes, de obligatorio cumplimiento para las partes; pero el Perú no lo aceptó con el argumento de que eso equivalía a un arbitraje y que no había materia para ningún arbitraje porque todo se había resuelto en el Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios. Las partes acordaron que la decisión de los grupos jurídico-técnicos solo tendría el valor de un informe técnico.

De acuerdo con el cronograma, el 2 de febrero Ecuador y Perú integraron las cuatro comisiones, que empezaron a laborar el día 17 del mes, con la obligación de concluir sus tareas hasta el 30 de mayo. Al mismo tiempo, el Ecuador pasaba por difíciles momentos de confrontación interna: sufría más que el Perú la devastación del peor El Niño en 500 años; la Asamblea Constituyente debatía la nueva constitución del Ecuador que, como era obvio, generaba fuertes enfrentamientos políticos entre la Asamblea presidida por el expresidente Osvaldo Hurtado, el Congreso, presidido por el legislador socialcristiano Heinz Moeller, el presidente Fabián Alarcón y el alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero. Al mismo tiempo, arrancaba la campaña electoral. El 14 de enero la Asamblea aprobó el calendario electoral; el 1 de marzo, el Tribunal Supremo Electoral convocó a elecciones, recibió la inscripción de candidaturas (hasta marzo 31), y estableció las fechas de primera vuelta (que se realizó el 31 de mayo) y de segunda vuelta (llevada a cabo el 12 de julio).

En Brasilia, el 30 de marzo, se instaló el grupo jurídico-técnico integrado por juristas y geógrafos de Argentina, Brasil y Estados Unidos (no de Chile porque este país tenía problemas limítrofes pendientes con Perú), para examinar el asunto del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago. Los garantes, por consenso, aprobaron las reglas operativas: el Grupo decidirá por mayoría y no se admitirán abstenciones. El 18 de abril, reunidos en la Cumbre Hemisférica de Santiago, los presidentes Alarcón y Fujimori declararon que esperaban que el 30 de mayo concluyeran las conversaciones. Desde el 20 hasta el 22 de abril, el grupo escuchó las exposiciones de ambas partes sobre el *divortium aquarum*.

La mejor descripción que he encontrado de conflicto lo presenta como “una conversación que no va a ninguna parte porque hay más de una verdad”. El resumen de las brillantes y bien argumentadas exposiciones que ofrezco a continuación constituye un magnífico ejemplo que demuestra cómo la existencia de “más de una verdad” impidió por varios siglos la solución de este conflicto:

“Sobre la precisión de los mapas que existían cuando se firmó el Protocolo de Río en 1942: mientras el Ecuador sostenía que en aquellos mapas no aparecía el río Cenepa (un río con una extensión de 198 km que solo fue descubierto por la aerofotogrametría realizada en 1947) sino una pequeña quebrada; el Perú defendía que el río ya constaba en los mapas de 1942”.

Sobre la existencia del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago, mientras el Ecuador sostenía que no existía un *divortium aquarum* entre esos ríos porque sus cuencas no eran adyacentes ya que entre ellas se interponía la del Cenepa, el Perú defendía la existencia de un *divortium aquarum* general entre las cuencas hidrográficas del Zamora y el Santiago y sostenía que hay un solo *divortium aquarum* aunque existan otros subsistemas fluviales. Sobre el propósito de la mención del *divortium aquarum* en el Protocolo de Río, mientras el Ecuador sostenía que el *divortium aquarum* no era una referencia general sino un punto específico, el Perú sostenía que el *divortium aquarum* era una referencia para trazar una línea geodésica general.

Sobre los efectos jurídicos de la existencia o inexistencia del *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago: mientras el Ecuador sostenía que el parteaguas entre el Zamora y Santiago no existía y que, por lo tanto, el Protocolo de Río contenía un error geográfico esencial e insubsanable que afectaba al objeto del tratado, el Perú defendía que el error geográfico no era esencial y que no afectaba al objeto del tratado porque los límites se basaban en el *Statu Quo* de 1936.

Sobre las consecuencias prácticas de la “aparición” del río Cenepa: mientras el Ecuador sostenía que este esencial error de hecho volvía a la demarcación imposible y que, en consecuencia, el Protocolo de Río resultaba inejecutable, el Perú defendía que, si existiera un error de hecho esencial, este sería causa de nulidad y no causa de inejecutabilidad.

Sobre la gravedad del error geográfico, mientras el Ecuador sostenía que el error de facto constituía un pecado original porque el accidente geográfico “*divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago” nunca existió (y no se trataba de una imposibilidad subsecuente; es decir, que apareció después de firmado el Protocolo de Río), el Perú defendía que se trataba de una imposibilidad subsecuente, que no podía ser causa para suspender la aplicación de un tratado.

Sobre los nuevos pasos a dar, mientras el Ecuador sostenía que teníamos que reabrir negociaciones al más alto nivel para dividir la nueva zona descubierta, el Perú defendía que no hay ninguna zona nueva descubierta, nada para ser dividido y que había que continuar y concluir la demarcación. Sobre el respeto a los principios de derecho internacional, mientras el Ecuador sostenía que respetaba el principio de que los Pactos son Sagrados (*Pacta sunt Servanda*), el principio de la estabilidad de las fronteras, el principio de contemporaneidad y el principio de que las demarcaciones territoriales son intocables, el Perú defendía que la posición del Ecuador violaba el *Pacta sunt Servanda*, hería los principios de la Estabilidad de las Fronteras, de la Contemporaneidad, y el de que las Demarcaciones Territoriales son Intocables .

Luego de que los integrantes del grupo jurídico-técnico escucharon a las partes, el 27 de abril de 1998, los garantes evaluaron el trabajo de las comisiones y ambos países aceptaron el 15 de mayo como plazo máximo para la entrega del informe. Al mismo tiempo, las partes y los garantes multiplicaban sus pronunciamientos, que apoyaban la idea de que la paz definitiva podía firmarse en la Cumbre de las Américas de Santiago, prevista para el 30 de mayo de 1998.

En ese estado de situación, el canciller Ayala, quien había concurrido a Bogotá a celebrar el 50 aniversario de la fundación de la OEA, recibió información de que el grupo había concluido su informe el 30 de abril. En este documento, daba la razón a Perú sobre el tema del *divortium aquarum*. Por ello, viajó de inmediato a Washington, donde el embajador Luigi Einaudi, enviado especial del presidente Clinton para las conversaciones de paz entre Ecuador y Perú, le confirmó que era verdad, lo cual fue terrible para los ecuatorianos.

El 8 de mayo, en Brasilia, el embajador Cañabrava entregó el Parecer del Grupo Jurídico Técnico a los embajadores de Perú y Ecuador. Este informe concluía lo siguiente: 1) Sí hay un *divortium aquarum* entre el Zamora y el Santiago. 2) La Cordillera del Cóndor constituye ese *divortium aquarum*. 3) El Protocolo de Río es ejecutable. 4) Para ejecutarlo, hay que concluir la demarcación en el Cóndor.

La noticia cayó como una bomba atómica en el Ecuador. De inmediato, el presidente Alarcón y las Fuerzas Armadas rechazaron el Parecer. El 9 de mayo, ambos países organizaron movimientos de tropas. El presidente Fujimori visitó al presidente Cardoso para presionar la firma del Acuerdo de Paz el 30 de mayo en Santiago (¡el día anterior a las elecciones de primera vuelta en el Ecuador!) porque una postergación entrañaba riesgos ya que “una bala perdida produce una escaramuza y una escaramuza lleva a un incidente”. El 15 de mayo, la Comisión III, en su segunda reunión en Brasilia, conoció el informe con los pareceres, los cuales fueron calificados por Perú como “un dictamen de los países garantes”. Entre el 18 y 19 de mayo, nuestro país declaró que rechaza los pareceres del grupo y señaló que “no son obligatorios y no tienen la condición de un pronunciamiento gubernamental de los garantes”.

Como consecuencia de este enfrentamiento, las tensiones militares alcanzaron niveles muy peligrosos. Tropas de ambos países consolidaron su presencia en la zona, hasta entonces, desmilitarizada. La Agencia Alemana de Prensa (DPA, por sus siglas en alemán) informó que Fujimori estaba preparando un nuevo conflicto armado en caso de fracasar las negociaciones bilaterales para firmar el Acuerdo de Paz. Un comunicado público, del 20 de mayo, así lo comprobaba: “Por orden del presidente Fujimori Perú se está preparando para un nuevo combate con Ecuador, en caso de que fracasen las negociaciones bilaterales para firmar el acuerdo de paz el 30 de mayo próximo... los militares peruanos que actúan en la frontera tienen órdenes para avanzar lo más posible en territorio ecuatoriano, mientras que en 1995 la determinación era la de combatir solamente en la frontera”. Es decir, el Perú preparaba una guerra total.

A continuación de la tercera reunión de la Comisión I, realizada el 23 de mayo, Perú aceptó no firmar el acuerdo a fin de mes, debido a la cercanía de las elecciones ecuatorianas y para permitir que se consultara las opiniones de los candidatos que pasen a segunda vuelta. En el mismo encuentro, empezó a explorarse, con mucha discreción, la propuesta de crear un parque ecológico, con fronteras definidas, en la zona del conflicto. Ante el inminente peligro de guerra, el 29 de mayo, los garantes exhortaron a las partes a abstenerse de cualquier iniciativa que pudiera generar

tensión. El Gobierno ecuatoriano realizó una serie de consultas internas y Alarcón convocó al Consejo de Seguridad Nacional para tratar la situación, el 30 de mayo.

En esas condiciones, el 31 de mayo gané las elecciones de primera vuelta y pasé con el candidato Álvaro Noboa a la segunda vuelta electoral, prevista para el 12 de julio. Al día siguiente, los presidentes Cardoso, Alarcón y Fujimori se reunieron en Brasilia para analizar la propuesta del parque binacional. Debido a un error diplomático, la propuesta se filtró a la prensa y produjo una descomunal reacción contraria en el Perú y un feroz ataque al presidente Fujimori, a quien acusaron de comprometer territorio soberano del Perú. Así, murió la iniciativa del parque binacional, en medio de un terrible deterioro de la situación general.

En la siguiente semana, cuando el presidente Alarcón se reunió en Nueva York con los gobernantes Fujimori, Menem, Cardoso y Clinton, con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la actitud de Perú había cambiado. El canciller Ferrero se mostró más radical y sin ninguna apertura para negociar. “Río y punto” fue la frase que resumía la posición peruana. Los cancilleres se reunieron por sugerencia de los garantes la siguiente semana en Washington, Ferrero dijo que la situación registraba un total retroceso con respecto a los últimos avances y afirmó que las expresiones del canciller Ayala “equivalían a una ruptura del proceso de paz” y que “la responsabilidad de todo lo que pudiera ocurrir sería atribuible al Ecuador...” En esos momentos de extraordinaria tensión, el canciller Ayala, en una entrevista, que me solicitó, el 18 de junio, por instrucciones del presidente Alarcón y que mantuvimos en el Hotel Colón, me ofreció un informe detallado de la situación.

Hasta entonces, mi conocimiento sobre las conversaciones de paz equivalía al de un ciudadano bien informado, que había recibido, además, como alcalde de Quito, la visita del canciller Ayala para informarme del avance de las negociaciones. La franca conversación con el canciller Ayala me dejó conclusiones inequívocas y devastadoras: el extraordinario y patriótico esfuerzo de los ilustres ecuatorianos que defendieron los intereses del país no dio el fruto esperado; los garantes eliminaron la posibilidad de analizar un acceso soberano del Ecuador al río Amazonas en la Declaración de Washington (26 de noviembre de 1997) porque esta posibilidad -un acceso soberano- no estaba considerado en el Protocolo de Río. Entonces, sólo nos quedaba la opción de la inejecutabilidad del Protocolo de Río si ganábamos el argumento de la inexistencia del *divortium aquarum*; pero este argumento lo perdimos porque el grupo jurídico-técnico le dio la razón al Perú, el 8 de mayo de 1998. Para colmo de males, esta decisión había agotado todas las instancias jurídicas y técnicas. Tal vez quedaba una diminuta y remota instancia política.

De otra parte, los acontecimientos se precipitaban hacia lo que parecía ser el desastre inevitable de una nueva guerra en los días anteriores a la segunda vuelta. El 1 de julio, la explosión de una mina terrestre hirió a cinco soldados peruanos en la zona de Tiwintza. Además, Perú denunció la supuesta compra inminente de 12 aviones de guerra MIG-29 por parte de Ecuador. El presidente Alarcón, el 9 de julio, desmintió la noticia. A esto se sumó la retención temporal en Argentina de un embarque de

armas provenientes de Sudáfrica para el Perú. El presidente Fujimori declaró que eran reposiciones normales de equipo obsoleto. Si llegábamos a una guerra, sea cual fuere su resultado, tendríamos que negociar la paz después de ella. Es decir que el Ecuador volvería a la mesa de negociaciones después de inmensas pérdidas humanas y materiales para tratar de ganar el debate jurídico con los mismos argumentos históricos y legales que repetíamos con insistencia, en especial después de la firma del Protocolo de Río, y que acababan de ser descalificados por los países garantes en la Declaración de Washington el 26 de noviembre 1997 y por el Parecer de los juristas y geógrafos de los países garantes, en mayo 8 de 1998.

En esas circunstancias, la solución política era la única opción que quedaba abierta; solo podía venir de un acuerdo entre los presidentes de Ecuador y Perú. Si los jefes de Estado llegábamos a un acuerdo (en extremo difícil porque ninguno de los dos podía ceder territorio considerado soberano a la otra parte), y si ese acuerdo era ratificado por ambos Congresos (casi imposible porque el Congreso del país que perdía el territorio, con seguridad, lo rechazaría), conseguiríamos un tratado de paz.

Si, por el contrario, los presidentes no nos poníamos de acuerdo (escenario muy probable), o si nos poníamos de acuerdo; pero por lo menos uno de los Congresos no lo ratificaba (escenario casi seguro), llegaríamos, de muy diversas maneras, a un conflicto armado. Esas opciones la grafiqué en un árbol de decisiones, que llevaba conmigo. Un tratado de paz definitivo requería entonces del acuerdo de los presidentes de Ecuador y Perú, de la ratificación de los dos Congresos, de la conformidad de ambas Fuerzas Armadas, de la aquiescencia de los cuatro países garantes y de la voluntad de vivir en paz de los dos pueblos. Demasiadas piezas que se movían con independencia, cuyos intereses, culturas organizacionales, sentido de las prioridades y calendarios de acción eran muy difíciles de alinear.

En el Ecuador, las dos grandes crisis que lo amenazaban, la crisis internacional y la crisis económica, requerían de la colaboración del Ejecutivo con el Legislativo. La composición del Congreso ecuatoriano, votado el mismo día que la primera vuelta electoral, reflejaba el fraccionamiento del país: los diputados oficialistas representaban el 27% del Congreso que, sumados al 6% de diputados afectos al gobierno, alcanzaban 33%; es decir que solo un tercio del pleno coordinaba sus votos con el Ejecutivo. El partido Social Cristiano era la segunda fuerza política con el 21%; la centroizquierda sumaba el 20%; el PRE el 19%; y la suma de la izquierda y otras representaciones menores llegaba al 7%. Esto significaba que el régimen debía buscar un entendimiento con por lo menos una fuerza política adicional para tomar decisiones con más del 50% de los votos. Esta era una operación muy difícil de ingeniería política en un país acostumbrado a que los congresos sean siempre de oposición. En esas condiciones, gané la Presidencia de la República el 12 de julio de 1998.

La gran credencial que me llevó al triunfo electoral fue mi gestión durante seis años como Alcalde de Quito. Terminaba la alcaldía con más del 80% de popularidad y respaldo. “Quiero hacer por el Ecuador lo que he hecho por Quito” fue el natural,

popular y creíble eslogan de campaña. Había ganado la Presidencia para trabajar en objetivos sociales: bajar la inflación, mejorar la salud, la educación, la provisión de servicios básicos, generar empleo. Sin embargo, dos obstáculos monumentales bloqueaban estos propósitos y exigían ser resueltos antes: la inminencia de la guerra con el Perú y la crisis económica, de cuya solución dependía contar con los recursos para cumplir los objetivos sociales.

La dictadura de los hechos era tan clara que las prioridades ecuatorianas parecían evidentes:

1. Evitar la guerra inminente.
2. Alcanzar la paz definitiva.
3. Plantar las bases para la construcción de un futuro común.
4. Reconstruir la Infraestructura de la Costa, tan pronto como se retiren las aguas, para recuperar nuestra capacidad productora y exportadora y permitir que retorne la población que emigró durante el desastre natural de El Niño.
5. Suscribir un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a la brevedad posible, único camino para reabrir los mercados y obtener crédito externo para los sectores privado y público .
6. Incrementar la red de protección social para los más pobres; mejorar y ampliar los servicios de educación y salud públicas.
7. Ejecutar un ambicioso programa de reformas económicas que pongan bajo control el déficit fiscal, reduzcan el tamaño del Estado mediante la terciarización o privatización de ciertos servicios.

Decidí empezar con los dos objetivos primeros. Para el efecto, diseñé una estrategia que consistía en:

1. Mantener una política de Estado en el tema internacional que construyera sobre las bases dejadas por los gobiernos de los presidentes Durán Ballén, Bucaram y Alarcón.
2. Integrar el gabinete y los puestos más importantes de la administración pública con las personas más preparadas, patriotas e íntegras que yo conociera.
3. Conseguir con urgencia un compromiso de no agresión con el presidente Fujimori, ya sea en conversaciones directas con él o por intermedio de los garantes.
4. Buscar la solución política mediante conversaciones al más alto nivel, con el presidente del Perú y con las personas que tenían la más alta autoridad moral y política en el mundo para intervenir en este tema. Ellos eran los presidentes de los países garantes: Carlos Menem, de Argentina; Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Eduardo Frei, de Chile; y William Clinton, de Estados Unidos. Al mismo tiempo, obtener el apoyo del Vaticano, de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) para este proceso de diálogo.
5. Buscar una fórmula para encontrar la “paz con dignidad” que veníamos buscando. Esta meta debía ser consensuada y no impuesta y la fórmula debía avanzar más

allá de “Río y Punto”, posición en la que se había empecinado Perú y que, al menos que Perú cambiara de posición, parecían apoyar los garantes.

6. Establecer canales de diálogo abierto con el Congreso ecuatoriano, que tenía que aprobar cualquier tratado internacional para que tuviese validez jurídica.
7. Ofrecer información actualizada y permanente a la opinión pública, en general, y a los principales actores sociales, en particular, sobre la situación actual y las novedades que se registraran.

Inicié la aplicación de la estrategia con los nombramientos más importantes: los de Canciller y del Ministro de Defensa. De la misma manera que el presidente Bucaram decidió mantener en funciones al canciller del presidente Durán Ballén, el embajador Galo Leoro Franco, yo le pedí que continuara como ministro de Asuntos Exteriores al embajador José Ayala Lasso, canciller del presidente Alarcón. Le consideraba uno de los mejores, si no el mejor diplomático en servicio activo: Inteligente, patriota, ético, respetado, con excelente formación profesional, experto en los temas en cuestión y leal a su país. Con su nombramiento demostré que mis hechos confirmaban mis palabras: el Ecuador tenía una política de Estado en materia territorial. “Este es un país con una sola política internacional. La política internacional del Ecuador no va a cambiar con cada cambio de gobierno... Tenemos un objetivo nacional: alcanzar la paz con dignidad mediante la firma de un tratado de paz global y definitivo”, declaré a la prensa.

Pero el escenario más probable para la inmensa mayoría de ecuatorianos era el de una nueva guerra. Por eso, el nombramiento del ministro de Defensa debía de enviar la clara señal de que, si bien el presidente se inclinaba hacia la paz, no descartaba el conflicto armado como el recurso de última instancia para defender la integridad territorial ecuatoriana. Por eso le pedí al general de ejército José Gallardo Román que se desempeñara como ministro de Defensa.

El general Gallardo era conocido por su integridad moral, su disciplina de hierro, su lealtad a los superiores y subordinados, su disposición al sacrificio personal. Había culminado una de las carreras más admiradas en la historia de la institución armada como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Recientemente retirado, había hecho la transición hacia la vida política sirviendo como ministro de Defensa del Presidente Durán Ballén durante la guerra de Tiwintza, donde fue acreditado como uno de los arquitectos de la victoria militar que el Ecuador obtuvo sobre el Perú. Perdió luego la elección para presidente de Ecuador en 1996 y ahora acababa de ser elegido diputado, en las listas de mi Partido, la Democracia Popular, para representar a su provincia natal El Oro en el Congreso Nacional. Precisamente a la heroica provincia de El Oro invadida y ocupada por Perú en la guerra de 1941. Ahora le pedía que representara con legitimidad, inteligencia, integridad y patriotismo el pensamiento de las Fuerzas Armadas en mi Gabinete, donde yo quería escuchar la asesoría y el consejo en la firme serenidad de su voz.

No podía el Ecuador estar mejor servido que con las presencias del general victorioso de Tiwintza y la de quien había sido presidente del Consejo de Seguridad y primer

Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Gabinete. Ellos garantizaban el análisis profesional, frío, completo, patriótico y honesto de los problemas nacionales. No podía conseguir un mejor tándem para manejar la complicada coyuntura presente: el general de la guerra y el diplomático de la paz. La presencia de los dos juntos significaba que, aunque mi Gobierno prefería negociar, también estaba abierto a la opción militar si le forzaban las circunstancias.

El equipo de un Gobierno debe de estar constituido por personas con diferentes capacidades, que les permitan cumplir diferentes papeles en diferentes circunstancias y trabajar en equipo. Es necesaria la complementariedad y no la redundancia. Una vez que las áreas diplomática y militar estaban cubiertas, necesitábamos hacer llegar nuestros mensajes a los niveles más altos, privados y políticos, en los Estados Unidos. De entre todas las personas ecuatorianas a quienes yo conocía, ninguna tenía una habilidad natural más desarrollada para construir relaciones personales al más alto nivel y abrir las casi infranqueables puertas de la diplomacia, el Congreso y la Casa Blanca, que Ivonne Juez de Baki. Por eso le pedí que se desempeñara como nuestra embajadora en Washington. Su eficiencia en el cumplimiento del papel que le pedí cumplir quedó demostrada de inmediato.

Las cuatro semanas que transcurrieron entre mi elección y mi posesión estuvieron marcadas por una extrema inestabilidad. A pesar de que solo contaba con 28 días para armar el nuevo Gobierno, tuve que usar la primera semana en defender la legitimidad del triunfo electoral, que era impugnado por el candidato Noboa. El 18 de julio, Perú exigió el retiro de las tropas ecuatorianas en la zona no demarcada y el presidente Fujimori, en el acto de recepción de los aviones MIG 29, declaró, el día 24 de ese mes, que con esa compra de armamento su país se colocaba a la vanguardia las fuerzas aéreas de Latinoamérica.

Ese mismo día me reuní, por primera vez, con el presidente Alarcón y el canciller Ayala para evaluar el impacto de la recepción del equipo militar peruano. Por el riesgo extremo al que estábamos sometidos, prioricé la agenda internacional: acepté la invitación del presidente Cardoso para que visitara Brasilia antes de que tomara posesión y, gracias a las gestiones de la embajadora Baki, logré gestionar con éxito una reunión con el presidente Clinton en Washington, a pesar de ser solamente presidente electo y de que había muchos presidentes en ejercicio esperando meses por una audiencia. Con el presidente Fujimori planeaba entrevistarme en la posesión del presidente Pastrana en Bogotá y en la mía, en Quito. Mientras tanto, manteníamos la diplomacia binacional a través de varios canales: las cancillerías, las comisiones negociadoras, las iglesias, las asociaciones de empresarios, los intelectuales, los deportistas, los obreros, los artistas, las ONGs, las universidades y las asociaciones de indígenas.

El presidente Cardoso (julio 26) tuvo la cortesía de escuchar, quizá una vez más, los argumentos ecuatorianos sobre nuestros derechos amazónicos, el Protocolo de Río, la Guerra de Tiwintza y el *divortium aquarum*. Cuando le pregunté qué nivel de flexibilidad política podíamos esperar para llegar a un acuerdo consensuado y no

impuesto, me dijo, con extraordinaria amabilidad, que lo urgente era usar todos los medios para evitar una guerra. Sobre lo de fondo, él no veía manera de encontrar una solución fuera del Protocolo de Río.

La agenda en Washington (julio 28 y 29) se dividió por igual entre temas económicos y fronterizos. En el campo económico, desayuné con Jeffrey Sachs, uno de mis asesores económicos, para preparar las reuniones de alto nivel que habíamos organizado: un almuerzo con Michel Camdessus, director-gerente del FMI, entrevistas con Stanley Fischer, primer subdirector gerente del FMI, James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, y Lawrence Summers, subsecretario del Tesoro de los Estados Unidos; y una cena con Enrique Iglesias, presidente del BID.

En el campo de la disputa territorial, luego de reunirme con Roger Fischer –mi querido profesor, amigo y asesor en materias de negociación– concurrí a una cena con Luigi Einaudi, enviado especial del presidente Clinton para las conversaciones de paz entre Ecuador y Perú y Peter Romero, Asistente del Secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Oeste, quien había sido embajador de Estados Unidos en Quito desde 1993 a 1996, con quien mantenía, desde entonces, una relación de amistad. Yo consideraba que esta cena resultaba esencial en mi estrategia de entender lo que realmente estaba pasando. En ella podría escuchar el pensamiento del gobierno norteamericano de labios de los dos funcionarios americanos a cargo del manejo de las tensiones fronterizas entre Ecuador y Perú. Era la oportunidad inigualable de obtener información completa, inequívoca, clara y actual de la situación; una oportunidad que no podía desperdiciar manteniendo una conversación sobre generalidades, lugares comunes o llena de frases corteses que podían resultar ambiguas e invitar a una interpretación errada. Preparé una serie de preguntas directas y me alisté para escuchar las respuestas con atención. A través de mis averiguaciones quería verificar mis presunciones, evaluar posibles escenarios de acciones futuras, generar árboles de decisiones en los que basar nuestros planes de acción. Por supuesto, como “quien pregunta lo que quiere, oye lo que no quiere”, tenía que estar preparado para “oír de todo”, me dije.

— La principal responsabilidad que tengo para servir a la causa de mi país es conocer la verdad, entender lo que está pasando, saber dónde estamos parados. Así que, por favor, les pido que sean sinceros. No puedo darme el lujo de terminar esta conversación sin oír la información que debería de conocer debido al recelo de ustedes de ser demasiado francos o terminantes. ¿Cómo ven ustedes la situación actual y como ven el papel del presidente electo?, pregunté a bocajarro.

El embajador Einaudi reaccionó como pinchado por un alfiler:

- Señor Presidente, si le damos nuestra opinión sincera, me temo que usted pueda sentirse ofendido” dijo con tono cortés y directo.
- No hay razón para pueda sentirme ofendido: primero, porque yo no he participado en ninguna instancia de este proceso de paz pues tenía responsabilidades diferentes como Alcalde de Quito; segundo, porque no es este un tema personal;

y tercero, porque estoy seguro de que ustedes van a respetar la cortesía formal y sabrán encontrar las palabras adecuadas para transmitir un mensaje que, según parece, va a ser difícil de digerir.

- Señor Presidente, nuestra principal preocupación es conocer cuál va a ser su política internacional respecto a los Pareceres y a la situación actual del proceso de paz. Francamente, el Ecuador no tiene la reputación de cumplir sus compromisos internacionales, me dijeron.
- ¡Embajador, los Pareceres son una vergüenza! Más allá de su contenido que es parcializado e injusto, los Pareceres no podían haber sido manejados de un modo tan irresponsable: por un lado, los entregaron tres semanas antes de nuestra elección presidencial; por otro lado, ¿no se dieron cuenta de que esa opinión le obliga al presidente Fujimori a reclamar, por cualquier medio, la totalidad del territorio en disputa? ¡No le dejan a él ninguna opción; ahora es lo único que puede hacer! De ese modo han destruido cualquier posibilidad de que el gobierno peruano considere otras alternativas. Pero también forzaron al Gobierno ecuatoriano a rechazar con toda firmeza los Pareceres. ¿Cómo puede el Gobierno ecuatoriano aceptarlos? ¡Los Pareceres han encendido la indignación de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas! ¡Las han puesto en pie de guerra!

Ellos me replicaron que los Pareceres eran las opiniones técnicas de un grupo de expertos de varios países garantes; que los expertos no habían consultado con sus gobiernos antes de emitir sus opiniones técnicas, y que me garantizaban que, por lo menos, el Gobierno americano no fue consultado.

Les respondí que, aunque a título personal no tenía ninguna razón para desconfiar de su palabra, nos resultaba muy difícil a los ecuatorianos creer en esta versión oficial que, aún en el caso de que fuere cierta, incurriría en el gravísimo error de someter un problema político de la más alta complejidad a la opinión técnica de geógrafos y abogados que ignoran el contexto histórico, cultural y político de la situación actual. Lo que necesitábamos, argumenté, era una solución política comprensiva y no una opinión “puramente técnica” que todo lo empeora. Y eso en el supuesto de que la opinión fuese en realidad “técnica” y en realidad “pura”.

Ellos subrayaron el hecho real que los Pareceres existían, que estaban ahí y que decían que el Perú tenía derecho soberano sobre los territorios disputados.

- Sí ¡pero solo son una opinión! Nos han puesto al borde de una guerra por algo que no es más que una opinión, que no es vinculante porque el Perú nunca aceptó que fuese vinculante. El Perú rechazó nuestro pedido de que la decisión de la Comisión fuese vinculante, insistí.

Eso es verdad, dijeron.

- Esta es nuestra preocupación mayor: como los Pareceres fueron anunciados antes de la elección en primera vuelta, es decir que la instancia jurídico-técnica

concluyó antes de que usted ganara la elección, y, como sabemos que usted nunca participó en el proceso de paz y que cuando usted asuma la presidencia el juego ya estará decidido, tememos que usted actúe como un político típico y diga que como nunca participó en las negociaciones y los resultados son inconvenientes para el Ecuador, pida que volvamos a negociar, esta vez con su participación.

- En español lo llamamos “patear el tablero”: arrojar las piezas al piso y obligar a que se inicie un nuevo juego; volver a empezar. ¿Están ustedes preocupados de que yo pudiera “patear el tablero”?
- Sí, muy preocupados. Señor Presidente, usted puede considerar esa opción. Usted puede rechazar lo que han hecho sus predecesores y tratar de arrancar de nuevo. Esa es una movida política recurrente en muchos países. Usted tiene todo el derecho de proceder así, si lo decide. Sin embargo, señor Presidente, –y por favor discúlpennos por ser tan frontales y bruscos; pero franqueza usted nos ha pedido–, Ecuador no va a poder contar con nosotros si desea revisar el proceso de conversaciones con Perú.
- ¿Qué significa eso, Embajador?
- Señor Presidente, nosotros trabajamos para nuestro Gobierno. Cuando empezamos creíamos que este proceso duraría unos pocos meses; sin embargo, nuestras misiones se han prolongado mucho más allá del tiempo previsto. En la misma situación se encuentra la MOMEPA. Algunos políticos y sectores de opinión en nuestro país creen que hemos invertido demasiado tiempo, esfuerzos y dinero en este proceso de paz. Hemos podido sentir un cansancio generalizado, últimamente. Y me temo que los otros garantes pueden estar sintiendo lo mismo. Encima de todo eso, no estoy seguro de cuál será la reacción peruana. Si un nuevo conflicto empezara, yo tengo la impresión de que mi país preferiría no intervenir.

Habíamos escuchado el reporte más franco, de los labios de las personas más autorizadas, sobre la situación actual. En el proceso de toma de decisiones debíamos considerar estos elementos de información real más que las docenas de especulaciones vacías y antojadizas que circulaban por todos lados.

Tom Pickering, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, nos recibió en representación de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, quien estaba fuera de Washington. Conversamos sobre el valor de las prácticas democráticas, la interpretación de los recientes resultados electorales en Ecuador, las difíciles relaciones futuras con el Congreso electo. Nos manifestó la preocupación del Departamento de Estado sobre el peligro de un nuevo conflicto armado con el Perú, que sería un retroceso para toda la región y no solo para ambos países e iría en contra de los esfuerzos para integrar las economías de todos los países de las Américas. Indicó que ofrecían su ayuda para evitar el escenario terrible; pero a todas luces posible, de una nueva guerra.

El presidente Clinton reveló su lado humanista y su lado práctico en el diálogo que mantuvimos: sus puntos de vista balanceaban asuntos de principios y consideraciones factuales. Subrayó las virtudes de la cooperación y de la amistad internacionales, en general y, más precisamente recalcó cuán importante era para todos, incluido Estados Unidos, eliminar el riesgo de una guerra en momentos en que se delineaba la iniciativa de convertir a todo el continente americano en una zona de libre comercio. Ofreció su apoyo personal y el apoyo de su Gobierno en la búsqueda de una solución pacífica y definitiva al conflicto entre Ecuador y Perú.

César Gaviria, expresidente de Colombia y entonces secretario general de la Organización de Estados Americanos, había intervenido activamente para obtener el cese de fuego, primer paso en la terminación de la Guerra de Tiwintza. Me reafirmó que la OEA aspiraba a una solución pacífica y que colaboraría para encontrarla. Una atmósfera similar la encontramos en el Diálogo Interamericano.

Las tensiones militares entraron en su fase de alarma en los primeros días de agosto. En esas circunstancias, el 6 de agosto recibí la información sobre los planes peruanos de invadir Ecuador, en la Base Aérea de Quito, minutos antes de partir a Bogotá para acompañar al presidente Pastrana en su toma de posesión. El 14 de agosto en la tarde me llamó el presidente Cardoso, me dijo que el presidente Fujimori venía a Brasilia y que irían a la posesión del presidente Cubas, en Asunción del Paraguay, el día siguiente. Me sugirió que concurriera yo también al Paraguay para que me encontrara con el presidente Fujimori. Le solicite que los Garantes nos extendieran a los dos presidentes una invitación formal a dialogar para estar seguro de que el diálogo se produciría y de que el presidente Fujimori no cambiaría de opinión.

El primer encuentro con Fujimori tuvo lugar en la suite del presidente Carlos Menem, de Argentina, el 15 de agosto hacia el fin de la mañana. Los primeros cinco minutos de ese encuentro, a puerta cerrada, marcaron el futuro de nuestras conversaciones. Asistí al diálogo con el recuerdo de la máxima ignaciana: “Sé fuerte en el obrar; pero suave en el proceder”, o dicho en las palabras de Roger Fischer, “sé amable con la persona; pero firme en los asuntos de fondo”. El presidente Fujimori tuvo una actitud cortés; a ratos, amable; siempre respetuosa. Me pareció que estaba convencido de que era posible llegar a una solución pacífica. Le dije que las encuestas reflejaban que los ecuatorianos querían la paz –mientras más rápido, mejor–; pero que no querían perder Tiwintza ni perder acceso soberano al Amazonas. Que las promesas económicas de la paz, –el dividendo de la paz, como se lo llamaba– eran excelentes y pronosticaban un crecimiento exponencial de nuestro comercio exterior.

Me dijo que cuando él ganó la presidencia del Perú tenía tres objetivos: eliminar la hiperinflación, derrotar a la guerrilla de Sendero Luminoso y conseguir la paz con Ecuador; que había cumplido los dos primeros y que solo restaba el tercero. Afirmó que la fase de negociaciones, acordada por ambas partes, había concluido con el parecer de los garantes, que estableció que el Perú tenía la razón jurídica y le ratificó su derecho soberano sobre los terrenos disputados; que con ese pronunciamiento la fase técnica había concluido. Que ahora solo correspondía poner los hitos en la

Cordillera del Cóndor. Le respondí que el Parecer era solo una opinión, porque Perú no había aceptado que fuese un dictamen obligatorio para ambos países; que la naturaleza del problema que enfrentábamos no era técnica ni jurídica sino política; y que el Ecuador no podía aceptar como solución una fórmula que le daba el ciento por ciento de la razón al Perú. Y lo invité a imaginar un arreglo que fuera aceptable para ambos países, que considerara diferentes opciones como canje de territorios o un parque binacional. Me contestó que esos ajustes territoriales estaban previstos en el Protocolo de Río y que podrían analizarse pero que deberíamos mantener una lógica de continuidad en los límites.

Como había esperado, la conversación empezó tensa; pero fue relajándose más allá de lo que preví. Con toda naturalidad, nos turnábamos para hablar; escuchábamos con atención y no nos interrumpíamos. La única ocasión en que me cortó la palabra ocurrió cuando le dije que, si hubiese venido a Bogotá o a Quito, este diálogo habría empezado allí. “Tuve que quedarme para controlar la situación y asegurarme de que no habría movilización de tropas y guerra”, aclaró.

Era importante apaciguar los rumores de guerra. Por ello, le propuse ofrecer una rueda de prensa conjunta –en lugar de las acostumbradas ruedas de prensa por separado que se ofrecían al concluir los encuentros binacionales–, y le sugerí que él abriera la rueda. Aceptó de inmediato. “Entonces, la próxima vez la abro yo”, le dije. “Por supuesto”, me contestó. Las esperanzas de la paz renacieron en la gente cuando vieron la imagen de dos presidentes distendidos, sonrientes, que calificaban a la reunión de exitosa y se comprometían a reunirse pronto para explorar una solución definitiva. Los analistas consideraron que nuestro encuentro tenía una calidad y hondura diferentes y registraron que habíamos inaugurado la “diplomacia presidencial”.

En los días siguientes, necesitábamos cambiar la percepción de que la guerra era inminente; sustituir los largos meses de noticias negativas que presagiaban un conflicto armado inevitable, con una cascada de noticias que, sin ocultar la difícil situación que vivíamos, también destacaran cómo la esperanza había renacido a partir del encuentro en Asunción. Necesitábamos demostrar con acciones que avanzaba la distensión y que se ponían las bases para una solución definitiva. Nos concentramos en conseguir tres objetivos concretos y de corto plazo: el retiro de las tropas para crear una zona desmilitarizada, el desminado de la zona y el seguimiento de los diálogos de paz en búsqueda de una solución política definitiva. La reacción de la prensa fue muy positiva. Durante las siguientes tres semanas informé las visiones optimistas de varios sectores. Orienté mi línea de comunicación hacia reforzar las percepciones positivas. No obstante, junto con el canciller Ayala y el ministro de defensa Gallardo, manteníamos la dosis de realismo y de cautela necesarios sobre el resultado de un proceso de futuro promisorio pero de presente arriesgado e incierto. Inicié una serie de reuniones con varios sectores del país en las que informaba sobre la conversación con el presidente Fujimori, contestaba preguntas, rebajaba expectativas, desarmaba teorías de conspiración, desarticulaba mitos, recogía opiniones, pedía sugerencias. “No hemos establecido plazos definitivos porque nos pondríamos una innecesaria

camisa de fuerza”; “La opción técnica en el proceso de paz se agotó”; “Garantizo la participación ciudadana en la elaboración de la contrapropuesta a través de agrupaciones de la sociedad civil”; “La paz pasa por la unidad de la nación” –eran conceptos que repetía con frecuencia–.

El Ministro Gallardo expresaba la opinión de las Fuerzas Armadas y calificaba de “excelente la diplomacia directa de los mandatarios que nos traerá buenos resultados”; y el canciller Ayala informaba al Congreso en dos sesiones reservadas. A pesar de nuestra cautela, yo también les presentaba un horizonte esperanzador e insistía en la importancia de actuar con rapidez: “la paz se firmaría en octubre” o “antes de cuatro meses”. “Congreso y Moeller [presidente del Congreso] coinciden con el presidente”, tituló un diario. Crecía la corriente de opinión favorable hacia la paz definitiva.

Desde la perspectiva ecuatoriana, los partidarios de una posición belicista en el Perú estaban liderados por el comandante general del Ejército, general Nicolás de Bari Hermoza Ríos, en el campo militar, y por el canciller Eduardo Ferrero Costa, en el campo diplomático. Cinco días después de Asunción, el 20 de agosto de 1998, de modo imprevisto, el presidente Fujimori sustituyó al Comandante General del Ejército. Las razones exhibidas para esta decisión fueron su “posición belicista en el conflicto” y la insistencia de la MOMEPE en que fuera removido. El canciller Ferrero declaraba que no había plazo para que continuaran las conversaciones entre los dos presidentes; que el límite es la cumbre de la Cordillera del Cóndor y que tenía la esperanza de que Ecuador ratificara el tratado antiminas de Ottawa.

El último domingo de agosto, mientras el Ecuador centraba su atención en las conversaciones de paz, Perú abría, en un referéndum, el camino para la reelección de Fujimori. Alberto Fujimori y yo habíamos acordado reunirnos cuantas veces fuera necesario y a la brevedad posible. Como él tenía previsto un viaje internacional hasta fines de agosto, la primera oportunidad la tuvimos en la reunión del Grupo de Río en Panamá, del 4 al 6 de septiembre, convocado para analizar la crisis económica internacional desatada por la crisis rusa, el narcotráfico, y la crisis informática que se anunciaba por la necesidad de ajustar el reloj de las computadoras el 1 de enero de 2000. El tema de la crisis económica nos tenía a todos con los pelos de punta. Sin embargo, nosotros manteníamos como un tema especial y aparte avanzar en las conversaciones de paz con Fujimori, con los presidentes y los cancilleres de los países garantes.

Luego de la primera reunión en Asunción, en el curso de la cual acordamos no tratar los complejos y conflictivos temas de fondo, había llegado el momento de hacerlo y debíamos prepararnos para ello. Necesitaba organizar mis argumentos para exponerlos ante quien había sido presidente de Perú por ocho años y había negociado con cuatro de mis predecesores (Borja –antes de la guerra de Tiwintza–, Durán Ballén, Bucaram y Alarcón). Concentré nuestras tareas de preparación en tres áreas: dominio de los antecedentes históricos, consolidación del grupo negociador alrededor de nuestra estrategia de negociación y conocimiento de las opciones actuales.

Para el dominio de los antecedentes históricos, mantuve largas reuniones con el canciller Ayala. Su versación, su análisis riguroso y su pedagógica exposición, se unieron a mis conocimientos de exprofesor de historia del Ecuador del colegio San Gabriel. A los pocos días, me sentía competente, seguro y confiado en este campo. Para la consolidación del grupo negociador alrededor de nuestra estrategia de negociación invité a Roger Fischer para que facilitara un taller cerrado, durante dos días, en la casa de la ministra de Turismo Rocío Vásquez, a un grupo que incluía al canciller, al ministro de Defensa, a la embajadora en Washington Ivonne Juez de Baki, y a varios ministros. Ahí revisamos los famosos siete elementos de negociación incluidos en el libro sobre negociación más famoso de la historia, el best seller *Getting to Yes*-traducido al español como *Sí... ¡de Acuerdo! Como Negociar sin Ceder*-escrito por Roger Fischer, William Ury y Bruce Patton; y los aplicamos a la preparación de la negociación que teníamos entre manos. Pedí a Roger que me acompañara a Panamá y que desde ahí retornara a sus clases en la Escuela de Leyes de Harvard.

Examinamos varias opciones que planeaba explorar con Fujimori en Panamá y las consulté con los embajadores de los países garantes en Quito: María Esther Bondanza, de Argentina; Osmar Chofi, de Brasil; Jorge Burgos, de Chile y Leslie Alexander, de Estados Unidos. Su conocimiento y perspicacia fueron muy valiosos para que actuásemos con los pies en la tierra.

Mientras nos concentrábamos en preparar estas reuniones, el Congreso procedía a nombrar, de entre las ternas enviadas por la Presidencia, a las dignidades más importantes del país: Contralor, Procurador, Superintendente de Compañías, entre otros. Varios nombres consultados por la Presidencia para la Superintendencia de Bancos no obtuvieron los votos necesarios. El final, el Congreso nominó como Superintendente a Jorge Egas Peña. Fue el único no escogido de una terna presidencial.

Las tensiones internacionales volvieron a aparecer, de modo preocupante, mientras hacíamos los preparativos para la cumbre de Panamá. Esta vez, provinieron de una llamada telefónica que mantuve con el embajador Luigi Einaudi, quien me dijo que en una reunión oficial en Nueva York, con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el canciller Ferrero manifestó que desconfiaba del manejo político de esta negociación, que la reunión mía con el presidente Fujimori en Panamá sería muy corta, unos 20 o 30 minutos, que tendríamos una agenda limitada, y que el Perú insistirá en una demarcación urgente en las cumbres de la Cordillera del Cóndor, que era lo que correspondía hacer. Le manifesté que estas palabras contradecían las expresiones, la actitud y el espíritu del presidente Fujimori en Asunción. Admití que, como me había entrevistado con el Presidente una sola vez y no había vuelto a hablar con él, podía estar equivocado; pero que encontraba una discrepancia enorme entre las expresiones del Canciller y la intencionalidad del Presidente peruano y que buscaría una comunicación telefónica con él -que creía que seguía de viaje- para salir de dudas.

Cuando finalmente pude referirle esta conversación al presidente Fujimori, él se mostró sorprendido; estuvimos de acuerdo en que la agenda y el tiempo de la

reunión la definíamos nosotros, que utilizaríamos todo el tiempo necesario para abordar estos temas en profundidad, y acordamos llegar a Panamá un día antes y mantener nuestra reunión de la mañana del 4 de septiembre, antes del comienzo de la Cumbre. Cuando le comuniqué el resultado de esta conversación al embajador Einaudi se mostró contento, aunque algo dudoso. A modo de consejo, sugirió que en la reunión de Panamá no usara mapas, no diera la impresión de que revisaba lo ya acordado y que no pidiera nada fuera del Protocolo de Río. Exactamente lo contrario de lo que pensaba hacer.

En lo que consideré un error de buena fe, la prensa publicó que yo presentaría una contrapropuesta ecuatoriana en Panamá, información que, como era obvio, produjo desconcierto y levantó falsas expectativas. Recalqué que no llevaría ninguna contrapropuesta, repetí que la guerra no era un mecanismo de solución de este conflicto, aclaré que la reunión con el presidente Fujimori sería informal, que conversaríamos con una agenda abierta, y que no esperarían un documento o declaración formal escrita al finalizar.

Nos reunimos a puerta cerrada en la mañana del 4 de septiembre. Luego de las fotografías de rigor él entró de lleno al tema y me dijo que estaba preocupado por la frontera, que recibía grandes críticas en el Congreso peruano por la velocidad con la que se movía. “Ustedes no se dan cuenta de que yo me estoy jugando por esto”, afirmó. Dejamos en claro que, para facilitar la exploración de nuevas ideas, nada de lo que dijéramos debía de ser considerado como una propuesta formal que nos comprometía a futuro, a menos que así lo expresáramos.

En forma metódica repasamos posibles alternativas de solución planteé que el Ecuador recibiera un acceso territorial que fuera desde el Cenepa hasta el Cóndor, pasando por Tiwintza. Me respondió que no era posible y que ese tema había sido conversado varias veces y resuelto definitivamente en el Parecer de los países garantes, antes de que yo ganara la presidencia. Le propuse un canje de territorios en la zona del Cusumaza-Bombuiza para que el Ecuador mantuviera Tiwintza, porque si no el Congreso ecuatoriano nunca aprobaría un tratado de paz. Me respondió que tenía oposición en Iquitos y que la opinión pública peruana no le permitiría apartarse del Parecer jurídico-técnico; que debíamos de seguir el cronograma de Río y fijar en el terreno la frontera común.

Fujimori reconoció los avances obtenidos; opinó que el Perú tenía 13% de pobreza extrema y que debía frenar el gasto militar para dedicarlo a planes sociales. Subrayó que el Ecuador tendría acceso por los afluentes del Amazonas y del Marañón; que, con el ahorro en armas y las inversiones que vendrán, en dos años, la paz sería reconocida por todos; que los puertos comerciales ecuatorianos en el Amazonas se habilitarían de inmediato.

Propuse que analizáramos otra vez la creación de un parque binacional. Que convirtiéramos toda la zona en disputa en un parque sin fronteras y que le encargáramos su administración a una institución internacional como el Fondo Mundial para la

Naturaleza. Argüí que esta propuesta era jurídica, que cabía dentro del marco del Protocolo de Río y que nos permitía cortar el nudo gordiano que teníamos enfrente, en vez de agotarnos intentando desatarlo. Respondió que no podía ser un parque binacional sin fronteras sino dos parques nacionales contiguos, que el Perú podría dedicar para el parque el doble del terreno que destinara el Ecuador y que en ese territorio podría solo existir el control de una policía ecológica. Por último manifestó que pensaría sobre la idea de una administración internacional.

Nos escuchábamos con atención, ninguno se esforzaba en presionar al otro; no perdíamos tiempo en argumentar demasiado cuando encontrábamos que una idea no tenía viabilidad política en el otro país. La conversación era cordial, el tono tranquilo; pero las posiciones resultaban irreconciliables. Resultaba evidente que no podíamos avanzar más y que podríamos atascarnos en el tema de siempre: quién se quedaba con el territorio. Le dije que habíamos avanzado mucho y corríamos el riesgo de perderlo todo. Le propuse dividir el tema en dos partes: firmar en una primera parte todo lo que había sido ya acordado sobre medidas de seguridad y confianza, comercio y navegación en el Amazonas y proyectos binacionales; así salvábamos lo conseguido hasta ahora. Que dejáramos para una segunda parte la definición territorial. Así quería evitar que perdiéramos el trabajo avanzado por tres de las cuatro comisiones, porque persistían los desacuerdos en la tercera Comisión. Luego, le sugerí, podemos encargar a los garantes que definan la frontera en 90 días. Respondió que no creía que funcionara porque el país que no obtuviera Tiwintza nunca iba a aprobar un tratado. Quedamos en que pensaríamos sobre los temas planteados por ambas partes.

Animados por el éxito de la rueda de prensa en Asunción, decidimos repetir el mecanismo: en ella señalamos que habíamos aprobado lo actuado por las comisiones binacionales, que habíamos reactivado las conversaciones sobre el Tratado de Comercio y Navegación y que volveríamos a reunirnos en Brasilia.

Los devastadores efectos económicos de la crisis económica rusa en América Latina era la preocupación en todas las conversaciones en la Cumbre; de tal manera que cambiamos el temario y el orden del día para centrarnos en ese asunto. Las consecuencias fueron mucho peores de lo que todos habíamos imaginado, pues 1999 resultó ser un año terrible para la región y tal vez el peor año económico del Ecuador en el siglo XX.

Evitar la guerra era la mejor política económica que el Ecuador podía ejecutar; los beneficios de mantener el gasto militar sin incrementarlo superaban con creces a los de cualquier reforma fiscal, impositiva, monetaria o cambiaria. Esperaba desactivar con urgencia la bomba nuclear de la guerra para centrarme en las reformas económicas tan necesarias para el Ecuador. Además, los ajustes económicos siempre dividían al pueblo ecuatoriano al que necesitábamos ahora más unido que nunca para defender a la Patria ante una inminente agresión externa. Por último, si adoptaba medidas económicas ahora, ellas harían disminuir el enorme respaldo político y la incuestionable legitimidad que necesitaba para negociar con fuerza. Por todo eso, debíamos sostener a la economía funcionando sin mayores sobresaltos mientras nos

concentrábamos en conseguir la paz con dignidad; queríamos firmarla pronto, pero esta no llegaba y se mostraba tan elusiva como siempre.

La economía no esperó. El Banco Central, que por primera vez en la historia moderna del Ecuador era independiente del Ejecutivo, adoptó decisiones de política cambiaria sin coordinar con el Ministerio de Finanzas: los mercados entendieron que se produjo una macro devaluación que, a su vez, incrementó el déficit fiscal porque ahora necesitábamos más sucres para comprar la misma cantidad de dólares para pagar la enorme deuda externa. Ese momento decisivo puso a prueba la orientación social de mi Gobierno.

El incremento del déficit volvía casi imposible concluir el acuerdo que veníamos trabajando con el FMI, que era el único prestamista dispuesto a financiarnos y que, a través del programa que firmaríamos con ellos y de sus desembolsos de dinero, les diría a los mercados que el Ecuador estaba administrado por un gobierno serio y que invirtieran en el país. Resultaba suicida para el Ecuador hacer explotar la única posibilidad de financiamiento externo que nos quedaba abierta; sin embargo, el incremento del déficit fiscal causado por la macro devaluación precisamente lo hacía volar en pedazos. Tenía que cortar el déficit fiscal de inmediato y el único mecanismo que podía usar como presidente (los demás mecanismos estaban en manos del Congreso) era disminuir el gasto público al reducir los subsidios estatales. Fue así como el lunes 14 de septiembre, de manera inesperada pero urgentísima, me vi obligado a cortar la totalidad de los subsidios al gas doméstico para mantener abierta la viabilidad del acuerdo con el Fondo.

Siempre critiqué la toma de decisiones económicas de ajuste sin medidas compensatorias para proteger a los más pobres. En preparación a la necesaria reducción del subsidio, que era inevitable a futuro, veníamos elaborando un plan para transferir dinero en efectivo, de una forma moderna, novedosa, efectiva, fácil y barata a las familias necesitadas: lo llamábamos el bono solidario. Lanzamos este programa el mismo día que cortamos los subsidios. Conseguimos la participación invaluable y oficial de la Iglesia Católica, que recibió en sus parroquias la inscripción de las beneficiarias, las madres, con por lo menos un hijo menor de 18 años, que no tuvieran afiliación a la seguridad social.

Para resolver el complicadísimo problema de la distribución de la ayuda, convencimos al sistema bancario nacional para que habilitara ventanillas especiales en todas sus oficinas. Así, las madres beneficiarias podrían cobrar el bono en la sucursal bancaria más cercana al lugar en que vivían. El bono solidario se distribuyó hasta en las zonas rurales más alejadas del Ecuador; hasta el día de hoy se sigue pagando, y ha sido la columna vertebral de la política social de varios gobiernos del país. Las instituciones internacionales especializadas en la lucha contra la pobreza lo consideran como uno de los pocos modelos exitosos en el mundo que abrieron el camino hacia la transferencia directa de dinero a los más pobres, sistema que se aplica ahora en varios países.

A pesar de que por primera vez un gobierno instalaba un programa de compensación masiva a los pobres al mismo tiempo que adoptaba una medida necesaria de ajuste económico, la reacción de rechazo de la población fue masiva y clara. El respaldo ciudadano a mi gestión se desplomó. El día anterior al corte del subsidio tenía 80% de opiniones a favor de la forma en que gobernaba y 20% en contra; el día posterior tenía 65% en contra y 35% a favor. Sí, ¡perdí todos esos puntos de respaldo ciudadano en 24 horas!

Necesitábamos aprobar una reforma fiscal para conseguir el acuerdo con el Fondo. El 10% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pagábamos en el Ecuador era uno de los más bajos de América. Le pedimos al Congreso que lo incrementara en un 2%, pero no obtuvimos ningún respaldo a la idea. La Izquierda Democrática se negó a apoyarlo argumentando que el pueblo ecuatoriano ya había sufrido demasiado; el partido Social Cristiano indicó que en la campaña habían firmado un documento ante notario público y enfrente del país en el que se comprometían a no subir ningún impuesto; el PRE sujetaba cualquier votación a que el Gobierno amnistiara a su líder, Abdala Bucaram, exiliado en Panamá. Al país se le iba acabando el oxígeno económico y ninguna propuesta, en ningún sector, conseguía apoyo suficiente.

La situación se deterioraba día a día. En esas circunstancias, me preguntaba, ¿podría seguir negociando con éxito con el Perú? ¿Confiaría el presidente Fujimori en la solidez de un acuerdo con un presidente que se había vuelto impopular en el primer mes de gobierno? Una forma de averiguarlo era aceptar la invitación que nos extendió el presidente Cardoso para reunirnos en Brasilia del 26 al 28 de septiembre. Así lo hice.

Pocas horas antes de que viajáramos, el diputado Jaime Nebot, líder de la bancada Social Cristiana en el Congreso, presentó un proyecto de ley en el que creaba un impuesto del 1% sobre las transacciones financieras. El país se dividió, una vez más, en la discusión de ese proyecto mientras las horas para conseguir la paz se agotaban.

En Brasilia, el presidente Fujimori se mostró muy interesado en mi análisis sobre la política ecuatoriana; pero no cambio ni su actitud ni su talante. Mantuvimos una conversación abierta y continuamos explorando alternativas animados por una carta del presidente Clinton en la que nos llamaba “líderes de visión y de principios” y nos exhortaba a utilizar la oportunidad histórica para encontrar la paz. Esta vez acudimos los tres presidentes a la rueda de prensa, donde con el presidente Fujimori entregamos al presidente Cardoso una carta conjunta dirigida a los Garantes en la que pedíamos que la MOMEPA presentara un plan de desminado de la zona. El presidente Cardoso dijo que “como testigo de excepción podía dar fe del arduo trabajo realizado por sus colegas de Ecuador y Perú en la búsqueda de la paz.” Regresé al Ecuador muy entusiasmado al comprobar que el respaldo internacional a la negociación crecía a pesar de las dificultades políticas que enfrentaba yo en el Ecuador; y que el presidente Fujimori continuaba adelante en su empeño de encontrar una fórmula aceptable con el mismo tesón de antes.

Octubre arrancó con una ocupada agenda internacional en Nueva York y Washington, que incluía el tema internacional y el económico. El 1 de octubre, minutos antes de partir desde Guayaquil, el presidente Fujimori me informó que él también venía a esas ciudades y que agendáramos un encuentro. Inicié la visita en Nueva York con una presentación organizada por el Wall Street Journal para explicar el nuevo clima de negocios que estábamos creando para atraer nueva inversión extranjera al Ecuador. El día siguiente, 2 de octubre, en la mañana, hablé ante la quincuagésima tercera Asamblea General de las Naciones Unidas, me entrevisté con el secretario general de esa Organización, Kofi Annan, y con el presidente de la Asamblea General, Daniel Opperti. Mantuve una reunión con el Consejo de las Américas y un almuerzo con la Sociedad Americana; concedí entrevistas a Patricia Janiot de CNN en español y a Raúl Piembert, de CBS; anuncié que nos entrevistaríamos con Fujimori el día siguiente, a las 8:30 de la mañana en mi hotel. Cerramos el día con un encuentro con los inmigrantes ecuatorianos en el consulado ecuatoriano.

En la tarde del 2 de octubre, el personal diplomático ecuatoriano me anunció con evidente satisfacción la noticia de la renuncia del canciller peruano Eduardo Ferrero, quien declaró “que no podía revelar las razones” de su decisión. Nuestros diplomáticos creían que la salida de Ferrero sumada a la del general Hermoza, el 20 de agosto anterior, significaban la separación de los dos más altos funcionarios de mentalidad belicista y abiertamente anti-ecuatoriana en el gobierno peruano y daban paso a personas más proclives a una salida negociada. Consideraban su renuncia una victoria diplomática ecuatoriana y atribuían la separación de ambas personas a la dinámica de la “Diplomacia Presidencial” inaugurada en Asunción. A mí me preocupó la noticia porque podía afectar en el Perú a la legitimidad del proceso de negociación que conducía el presidente Fujimori. Un grave y frecuente error en cualquier negociación es considerar a los problemas de la otra parte como “problemas de ellos”. Mi legitimidad estaba afectada por la reducción de los subsidios al gas; ahora podía verse afectada la de Fujimori. Solo presidentes legítimos y con gran respaldo pueden suscribir tratados internacionales del calibre del que estábamos construyendo. “Ecuador necesita un interlocutor legítimo en el Perú y ustedes necesitan un interlocutor legítimo en el Ecuador. Solo Nixon podía ir a China sin despertar sospechas”, le había dicho a Fujimori en Asunción.

A la mañana siguiente, el presidente Fujimori me dijo que la renuncia de Ferrero lo tomó por sorpresa, que la conoció mientras volaba hacia Nueva York, que esa renuncia podía ser usada como eje articulador por quienes se oponían al proceso, y que teníamos que apurarnos si queríamos tener éxito y evitar un boicot de las conversaciones de paz. Propuso firmar la paz en Brasil el 15 de octubre y llevar el documento ya firmado a la Cumbre Iberoamericana de Oporto, planeada para el 16 de octubre, en donde sin duda obtendríamos todo el respaldo internacional. Le manifesté que no nos alcanzaba el tiempo; que no avanzábamos a completar el proceso en 10 días, ya que requeríamos la aprobación de los dos Congresos y que si bien la mayoría del congreso peruano era pro-gobierno, la mayoría del congreso ecuatoriano era de oposición; que necesitábamos iniciar allí una muy delicada negociación interna que tomaría tiempo; que las condiciones no estaban listas y

que el apuro era enemigo de la eficiencia, en este caso. Precipitar una votación de inmediato en el Congreso ecuatoriano podía resultar desastroso.

La reunión duró más de tres horas y la finalizamos con la acostumbrada rueda de prensa conjunta, en la que, sabíamos, la mayoría de las preguntas se iban a centrar en la renuncia de Ferrero y en su incidencia en el proceso de paz. Ver a los dos presidentes informando juntos había generado seriedad, confianza, y transparencia. No queríamos perder esos activos. Resolvimos advertir que enfrentábamos dificultades porque, a pesar de todos nuestros esfuerzos, no encontrábamos una solución al tema territorial; que el tiempo se agotaba y que tendríamos solamente una reunión más para intentar una solución, en Brasilia, sin fecha determinada. Al finalizar la rueda de prensa, decidimos cambiar nuestras agendas para continuar las conversaciones al día siguiente en Washington.

El domingo, 4 de octubre, en la mañana, presenté en el FMI el plan económico del gobierno bajo el título Ecuador: un nuevo comienzo. Junto con el ministro de Finanzas, Fidel Jaramillo, y el presidente del Consejo Nacional de Modernización, Álvaro Guerrero, explicamos a un auditorio de inversionistas y de representantes de las instituciones financieras internacionales el nuevo clima de negocios que estábamos creando con la dramática reducción del déficit fiscal por el corte de los subsidios y el plan de privatización de las empresas del Estado. El plan fue muy bien recibido por el grupo de inversionistas presentes y junto a la reacción que habíamos percibido en el Wall Street Journal tres días antes y a la que encontraríamos en el Banco Mundial, después, nos llevaron a pensar que la imagen que los inversionistas tenían del Ecuador iba cambiando.

En el almuerzo con Stanley Fisher, en el FMI, la conversación se centró en la discusión del impuesto del 1% a las transacciones financieras. Mientras él argumentaba que aumentar el IVA era una opción mucho más razonable para el Ecuador, basado en razones de técnica tributaria —que yo compartía—, yo contra argumentaba basado en las realidades de la economía política que la opción no era tener el IVA o el 1% sino tener el 1% o no tener nada, por ser el 1% el único impuesto que reunía los votos suficientes para ser aprobado en el Congreso. Le manifesté que el Ejecutivo propondría cambios sustanciales a la propuesta original del diputado Nebot.

En la reunión con Fujimori, que duró más de seis horas, ambos coincidimos en que nos habían acabado las opciones. La mejor iniciativa era la del parque en la zona fronteriza: insistí en que lo conformáramos como un parque binacional y sin fronteras, pues eso nos resolvía el problema porque evitábamos tener que definir la frontera, procedimiento que dejaba ganadores y perdedores. Subrayé que esa opción nos permitía firmar enseguida; pero Fujimori insistió en que eso, para el Perú, no era viable y que la idea había muerto antes de que yo asumiera la Presidencia. Al mantenerse él en que fuesen dos parques nacionales adyacentes, teníamos que definir antes la frontera y esa era precisamente la dificultad que no lográbamos superar. Necesitábamos un acuerdo serio y sostenible que resolviera el problema de modo definitivo y no una solución cosmética de corto plazo. Entonces le propuse la

solución de un arbitraje de los garantes. Fujimori no aceptó la idea, al inicio, con el argumento que el Perú no había aceptado arbitrajes después del Protocolo de Río y del fallo de Bras Días de Aguiar; pero, al final, y ante la falta de otras alternativas, con gran valentía, tomó la decisión. De inmediato llamamos al presidente Cardoso, que ese día había sido reelecto presidente de Brasil: lo felicitamos por su triunfo, que la prensa anunciara minutos antes, y le pedimos recibirnos en Brasilia para solicitarle su ayuda. Nos respondió, con celeridad y amabilidad extraordinarias, que lo visitaríamos el miércoles 7 de octubre, tres días más tarde.

El lunes, 5 de octubre, Alberto Fujimori volvió a Lima; yo volví a Quito. Necesitábamos mantener nuestra credibilidad que se basaba en la transparencia; así que emitimos un comunicado de prensa conjunto que fue entregado en Quito y Lima simultáneamente: “Lamentablemente, luego de examinadas varias alternativas y sin perjuicio de la cordialidad del diálogo y de la voluntad de entendimiento que les anima, no fue posible llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes. El proceso, en consecuencia, está bloqueado sin que las partes encuentren aún la manera de superar este estancamiento.” Convoqué de inmediato para el martes 6 al Consejo de Seguridad Nacional, al Consejo de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, a los Directores de los Medios de Comunicación Social y a más de 60 editorialistas, articulistas y periodistas, para informarles de la situación y escuchar sus puntos de vista.

24 horas más tarde, el miércoles 7, en la mañana, continuamos con el presidente Fujimori puliendo nuestras diferencias en Brasilia; y luego sesionamos con el presidente Cardoso. Él nos escuchó con mucho interés, formuló algunas preguntas aclaratorias, y aceptó complacido, en nombre de Brasil, el encargo de arbitrar; no obstante, requería la conformidad de los presidentes Menem, Frei y Clinton. Los dos primeros aceptaron también, de inmediato. Entonces llamó al presidente Clinton, en nuestra presencia, a quien le transmitió nuestro deseo de que nos recibiera en su oficina para cumplir con la cortesía de explicarle personalmente nuestro pedido. La respuesta del presidente Clinton superó nuestras expectativas más optimistas: nos esperaba en la Casa Blanca el 9 de octubre.

Durante el almuerzo, el centro de la conversación cambió hacia la crisis económica del continente y del mundo. 1998 era ya un año especialmente duro; y 1999 venía con muy malos pronósticos. Nos despedimos con familiaridad y esperando vernos pronto. Cuando salíamos hacia el aeropuerto, escuché comentarios de la delegación peruana sobre la especial deferencia que el presidente Fujimori me demostraba y sobre la cercanía personal que manteníamos los presidentes, que nos permitía avanzar en nuestras conversaciones a pesar de los estancamientos sobre los asuntos de fondo en la delicadísima materia que tratábamos. Una circunstancia muy especial que compartíamos era que ambos estábamos divorciados y, en consecuencia, nuestras hijas cumplían la función de primera dama: Keiko, de 23 años, en Perú; y Paola, de 19 años, en Ecuador. La amistad que se estableció entre ellas ayudó, de modo invalorable, a cimentar nuestro entendimiento. Esa atmósfera hacía ver la posibilidad de una guerra cada vez más lejana; pero la falta de una fórmula para la

paz con dignidad podía gatillar las animadversiones mutuas, por ahora en reposo, en cualquier momento.

Los ecuatorianos necesitábamos un mecanismo que nos permitiera obtener Tiwintza y conservar el carácter amazónico de nuestro país aunque un acceso soberano al río-mar ya no fuera posible. Como los temas fronterizos estaban ya analizados exhaustivamente, en el largo vuelo desde Brasilia a Washington evaluábamos la situación económica y el descontento social en Ecuador. En vista de que el presidente Clinton nos había convocado para el 9 de octubre, no podría asistir a la sesión solemne del municipio de Guayaquil para conmemorar la independencia de la ciudad. Pedí al vicepresidente que me representara. El alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, expresó en su discurso que:

“La República vive horas de inmensa trascendencia porque están en juego sus más delicados temas, su identidad y hasta su heredad territorial, por lo que será necesario grandes dosis de realismo que deberán ir más allá de los límites de la dignidad, para asegurar una paz que, de no ser justa y digna, se corre el peligro de un enfrentamiento entre ecuatorianos”.

También destacó: “la actitud tinsosa y las desveladas gestiones” que realizaba el presidente Mahuad. Las organizaciones de trabajadores exigían mejoras económicas y habían convocado un paro nacional para esos días. Resultaba muy complejo mantener un equilibrio, que, por fuerza devenía precario, entre asistir a la esencial reunión en Washington para salvar el proceso de paz, sin dar la impresión de que la celebración de Guayaquil y el paro nacional no ameritaban la atención del presidente. La oposición política jugó con habilidad la carta del regionalismo y la de la marginación social para explotar políticamente ambos hechos.

La prensa cubrió la entrevista con el presidente Clinton, quien elogió el coraje de ambos presidentes por haber asumido directamente el manejo diplomático de las negociaciones; y comentó que ese podría ser un valioso ejemplo en la búsqueda de la paz entre Israel y Palestina. En la rueda de prensa que ofrecimos con el presidente Fujimori en el Jardín de las Rosas de la Casa Blanca, informamos que el presidente Clinton había ofrecido tomar un interés personal en la solución del conflicto. La respuesta formal de los garantes llegó a través de una comunicación fechada el 10 de octubre en la que condicionaban la entrega de su propuesta al “evento de que los Congresos de ambos países hubieran aprobado este procedimiento”; y que sería muy útil conocer ese pronunciamiento en la próxima reunión de Oporto, citada por el 17 de octubre.

El proceso de paz se había convertido en una carrera contrarreloj. Solicité al Congreso que me recibiera en una sesión reservada el martes 13 de octubre para informar los pormenores de la situación. Para evitar posibles empantanamientos y no dejar resquicio alguno que pudiera ser usado para boicotear el proceso, requerí los pronunciamientos escritos del Procurador, Ramón Jiménez Carbo, sobre si era necesaria la aprobación del Congreso. El Procurador respondió que sí era necesaria la aprobación previa del Congreso; pero que este requería antes de

su decisión la determinación del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la constitucionalidad del procedimiento planteado. Ya no contaban solamente las semanas y los días sino las horas y los minutos. La conducción inteligente y hábil de Vicente Burneo Burneo, presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como el compromiso patriótico de todos sus miembros, desembocó en una resolución unánime que declaraba constitucional el procedimiento arbitral de los garantes. Por su parte, Juan José Pons Arizaga, presidente del Congreso Nacional, llevó al extremo sus capacidades de negociación política y enrumbó el difícilísimo tratamiento de este tema en el Congreso con extraordinaria capacidad, eficacia y eficiencia. Cualquier tropiezo, aunque solo fuese una demora circunstancial y efímera en las decisiones del Tribunal o del Congreso, podría haber descarrilado el proceso pues nos habría impedido llevar a Oporto la aceptación del arbitraje de los Garantes, como ellos lo habían pedido.

Una vez que contó con los informes del presidente, del canciller y del Tribunal, el Congreso se instaló en sesión permanente para deliberar y para votar sobre mi pedido de que el Congreso aceptara que el pronunciamiento de los garantes tuviera carácter vinculante. Ocurría algo nunca visto antes: los Congresos de Ecuador y Perú debatían de manera simultánea la moción de otorgar el arbitraje a los países garantes. En tanto que el Congreso deliberaba, convoqué a una reunión con numerosas organizaciones de la sociedad civil para justipreciar cuán cerca estábamos de una salida y solicitarles que respaldaran al Congreso en la decisión a tomar.

Asimismo, convoqué a una sesión del Consejo de Seguridad Nacional, que apoyó las gestiones que realicé y calificó de conveniente que el Congreso votara a favor de la fórmula. Poco a poco, miles de ciudadanos se acercaron al Congreso; organizaron una vigilia y celebraron por anticipado la votación favorable del Congreso con música y arengas en favor de la paz. También la noche del 14 de octubre, en cadena nacional radio y televisión, mantuve una conversación con los periodistas Benjamín Ortiz, Alfonso Espinosa de los Monteros y Andrés Carrión, en la que resalté las virtudes de la paz, las consecuencias negativas de la guerra y descarté la idea de convocar a una consulta popular.

El Perú inauguraba nuevo canciller, Fernando de Trazegnies, quien tomó posesión el 12 de octubre y compareció a informar ante el Congreso peruano el 14 de octubre. Conocíamos las excelentes cualidades personales y profesionales del nuevo Canciller, pues las había demostrado ya en su participación en las comisiones de negociación peruanas. Nosotros considerábamos que su nombramiento era un gran acierto del presidente Fujimori porque encargaba el corazón y el cerebro de la actividad diplomática peruana a un académico respetado, que profesaba valores humanistas, entendía las dimensiones históricas, culturales, políticas y sociales del conflicto; y cuyas actitudes y pronunciamientos siempre habían partido de la cordialidad y procurado el entendimiento.

Entrada la madrugada del día 16, a las 4:05 de la mañana, el Congreso ecuatoriano aprobó mi pedido y otorgó a los garantes la calidad de árbitros por 96 votos a favor,

21 votos en contra (del PRE y del MPD) y dos abstenciones. Dos horas antes, a las 2:15 de la mañana, el Congreso peruano había aprobado el procedimiento con 86 votos a favor, 26 en contra y una abstención. Al día siguiente, 17 de octubre, arribé a Oporto en el avión del presidente Andrés Pastrana, con quien nos habíamos encontrado en Cartagena para participar en la Octava Cumbre iberoamericana, donde 19 países pedirían al mundo desarrollado paliativos para enfrentar la crisis económica mundial.

En una sesión especial, ambos presidentes les entregamos a los presidentes Menem, Cardoso y Frei las cartas en las que les pedíamos definir la frontera común con carácter vinculante y abarcando la totalidad de la controversia. El presidente Cardoso declaró que entregarían su decisión muy pronto, “seguramente la próxima semana”. Realicé una gestión de última instancia: pedí que me recibieran los presidentes de Argentina y Chile, a quienes no había visitado en sus países desde que asumí la presidencia. En un gesto de cortesía le informé al presidente Fujimori que realizaría esa gestión. Al frente de una numerosa comitiva, que incluía varios expresidentes de la República, visité al presidente Menem el 21 de octubre. Nos invitó a almorzar y, con una sonrisa llena de significado, me preguntó que si no tendríamos inconveniente en compartir ese almuerzo con el presidente Fujimori y la delegación peruana que llegaría en unos minutos. Alberto Fujimori había planeado el mismo viaje que yo: no podía dejar de hacer una última gestión si yo la hacía y nos tenía la sorpresa, no exenta de humor, de seguir paso a paso nuestro itinerario. En la tarde visitamos al presidente Frei en Santiago y la cena a la que nos invitó también se convirtió en la “cena de la hermandad”, que compartimos con el presidente Fujimori y su comitiva.

El viernes 23, invité al Salón Amarillo, a expresidentes ecuatorianos, a mi Gabinete, autoridades y decenas de representantes de organizaciones de la sociedad civil, para que me acompañaran a recibir de manos del embajador de Brasil en Quito, Osmar Chofi, la carta que contenía la decisión de los Garantes. El momento en que la abrimos quedó marcado en el corazón y en la memoria de las cerca de 300 personas presentes, así como de los millones de personas que lo vieron por televisión. En lo esencial, el dictamen acogió lo expresado en el Parecer jurídico-técnico y determinó que el territorio en disputa formaba parte del territorio soberano del Perú. Hasta aquí, era “Río y punto”. No obstante, la decisión incluía las conquistas ya conseguidas por los negociadores ecuatorianos a lo largo de cuatro presidencias: barcos, con bandera ecuatoriana, podrán navegar por el Amazonas y sus afluentes; Ecuador podrá instalar y administrar bodegas y facilidades portuarias en centros de 150 hectáreas cada uno que aseguren el uso efectivo del río Amazonas como ruta de exportaciones futuras; los dos países transformarán la zona del conflicto en una de protección ecológica, desmilitarizada, conformada por territorios soberanos de ambos países.

La parte más difícil y novedosa fue la obligación que el dictamen impuso al Congreso peruano: otorgar al Ecuador, en propiedad privada, con derechos reales, salvo el derecho de transferir, no sujeta a confiscación y a título gratuito, un área de un kilómetro cuadrado “en cuyo centro se encontrará el punto que el Ecuador proporcionó a la MOMEPE denominado Tiwintza”. Esta área se conectará con el

territorio ecuatoriano a través de una vía pública carrozable que Perú construiría a más tardar en 30 meses. Habíamos conseguido la propiedad de Tiwintza, pedazo de suelo sagrado para nuestro país, símbolo de nuestras luchas y cementerio de los soldados que cayeron defendiendo nuestra heredad. Esto era “Río y más”; habíamos avanzado más allá de “Río y punto”.

La reacción nacional fue ampliamente favorable porque habíamos alcanzado la paz y no a través de una imposición armada, sino en la mesa de las negociaciones en la cual hicimos oír nuestra voz argumentamos nuestros derechos, fuimos tratados con respeto y resolvimos nuestras diferencias con la aplicación de un mecanismo de solución de conflictos reconocido universalmente, como es el arbitraje, en este caso conducido por cuatro de los países más importantes de América: Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos y que contó con el respaldo de Su Santidad Juan Pablo II. El ministro de Defensa, General José Gallardo, lo expresó así: “La paz se ha conseguido en el momento oportuno. El país no está invadido, no está humillado. Ha concurrido a negociar con la frente en alto, soberanamente, ha sido parte de un proceso con la participación de los Garantes y de los pueblos de América, sujeto a las normas del derecho internacional...”

El 25 de octubre, en la noche, la delegación ecuatoriana, numerosa e integrada por representantes de todos los sectores del país, arribó a Brasilia. Esa misma noche suscribimos un convenio con Enrique Iglesias, presidente del BID, para la concesión de 500 millones de dólares para financiar los proyectos binacionales que habían sido identificados en las negociaciones.

El 26 de octubre, ante la presencia de más de mil personas y teniendo como telón de fondo el espléndido mural de Cándido Portinari, escuché la voz del funcionario de la cancillería brasileña anunciar en perfecto español que: “Suscriben en calidad de testigos de esta solemne ceremonia los excelentísimos señores Fernando Henrique Cardoso, presidente de la República Federal del Brasil, Carlos Saúl Menem, presidente de la República Argentina; Eduardo Frei Ruiz Tagle, presidente de la República de Chile, y William Clinton, presidente de los Estados Unidos de América”. A continuación, escuché en portugués: “*Convvido o excelentísimo senhor Jamil Mahuad, presidente do Ecuador, a assinar a Ata Presidencial de Brasilia...*” Cuando me levanté para suscribirla, sentí que un escalofrío bajaba por mi columna vertebral.

Inicié mi discurso recordando cómo empezó nuestra trayectoria final hacia la paz con la invitación a dialogar que le extendí al presidente Fujimori en mi discurso de posesión; continué con la constatación de que la firma de la paz recogía las siete armonías de la cultura Aymara, destaqué y reconocí el papel jugado por los Países Garantes, con la mención de cada uno de sus presidentes, y en especial la gestión cumplida por el presidente Cardoso. Incluí varias reflexiones: que la paz construida era una creación colectiva de América Latina y de los Estados Unidos; que tenía la esperanza de que la pluma que hoy usamos para firmar la paz le sirviera al presidente Pastrana para firmar la paz con la guerrilla en Colombia, proceso en el que estaba empeñado; le obsequié al presidente Fujimori una cantimplora usada

por un combatiente del 41, para que la guardara como símbolo de que esta paz era permanente; y le entregué monedas de un sol y de un sucre, símbolos del intercambio comercial que nos espera en el futuro.

Se me quebró la voz cuando al mencionar la memoria de mi abuelo, el Coronel Augusto Witt, combatiente del 41, vi a toda la audiencia, a todos los presidentes ahí presentes y al rey Juan Carlos de España, aplaudiendo de pie; lo que me condujo a la reflexión de que quizá hacía falta que llegara a la presidencia alguien nacido en la provincia de Loja, frontera con el Perú, y nieto de un combatiente del 41, para que se atreviera a sellar la paz. Recité la oración de la serenidad y mencioné la gratitud con Dios que nos dio la luz para entender que esta era una situación que si podíamos cambiar y nos concedió el coraje para cambiarla.

Recordé que la paz cumple el sueño de nuestros libertadores O'Higgins, San Martín y Bolívar, inmortalizado por Olmedo en el Canto a Junín: "Proclaman a Bolívar en la tierra, árbitro de la paz y de la guerra". Enfatiqué que la paz va a revitalizar el intercambio comercial que ya existía entre nuestros pueblos aborígenes porque el señor de Sipán tiene entre sus adornos la concha spondylus, que proviene de la isla de la Plata, en Ecuador. Ya para concluir, expresé el reconocimiento expreso a la responsabilidad y al coraje del presidente Fujimori sin cuya presencia no hubiésemos llegado a firmar la paz: "Al Presidente y al amigo una invocación final: Hoy ganamos la paz; lo invitó a que, desde el día de hoy, de manera completa, total, definitiva y permanente, ejerzamos la paz."

Quienes estuvimos en Itamaraty teníamos conciencia de que participábamos en la celebración cívica más jubilosa que se había dado en las Américas en los últimos tiempos. El presidente Cardoso, en su discurso, dijo que la ceremonia "arrancó lágrimas en mis ojos, deseos de llorar de alegría, emoción. Ha sido una gran mañana". El canciller Ayala así recuerda la atmósfera del lugar esa mañana: "El discurso del Presidente ecuatoriano mantuvo a la audiencia en un ambiente de tensión y emoción tales que verdaderamente –como rezó el titular de uno de los diarios– 'electrizó a Brasilia' y fue largamente aplaudido por todos los asistentes, cuyos comentarios posteriores destacaron su profundidad y lo calificaron como extraordinario e inolvidable."

La Diplomacia Presidencial había tejido la paz sobre Tiwintza a lo largo de 10 reuniones mantenidas en 10 semanas consecutivas, en muchas partes del mundo. 77 días habían pasado desde que asumiera la presidencia del Ecuador. Los ecuatorianos empezamos a ejercer la paz el día siguiente: el 27 de octubre navegamos el río Amazonas, con bandera ecuatoriana, en la zona en que este confluye con el río Negro.

Le pedí al ministro de defensa, general Gallardo, que en el viaje de regreso incluyera una visita a nuestro territorio en Tiwintza. Me respondió que no era recomendable hacerlo porque las Fuerzas Armadas no podían garantizar mi seguridad personal. Lo miré con sorpresa y le dije que estábamos en paz; que había desaparecido la amenaza externa. Me respondió que la amenaza era de otra naturaleza: que el terreno estaba

tan sembrado de minas, que yo no podría dar ni un paso sin poner en riesgo mi integridad física.

No obstante que el Acuerdo de Paz entre Ecuador y Perú, firmado el 26 de octubre de 1998, es una de las más exitosas formas de superación de conflictos que recuerde la historia contemporánea y que sus beneficios alcanzan a millones de personas y familias, la positiva disposición de los pueblos no estuvo libre de dificultades. Pocos días después de la firma de la paz, en la ciudad amazónica de Iquitos los disturbios escalaron en forma violenta dejando un saldo de cinco muertos, según los reportes de la prensa peruana de la época. En Ecuador, a diferencia de Perú, no hubo expresiones masivas y menos aún violentas de contradicción; prevaleció un sentimiento positivo respecto al Acuerdo. Gracias a la victoria militar en la Guerra del Cenepa de 1995, los ecuatorianos pudimos valorar el potencial de la nueva época de paz y entrar al siglo XXI sin resentimientos ni resquemores. El 13 de mayo de 1999 colocamos el último hito y quedó cerrada la frontera común.

Como el problema limítrofe entre Ecuador y Perú había entrado en la corta lista de los conflictos considerados “inabordables” del mundo, los aspectos de forma y de fondo empleados en su solución son ahora objeto de estudio en varios centros y universidades del mundo, que lo analizan desde los ángulos de negociación, liderazgo y relaciones internacionales, entre otros. En mis 18 años de actividad académica vinculado con la universidad de Harvard, he comprobado que este es el tema ecuatoriano que más interés despierta en audiencias internacionales. Diez aspectos, por lo menos, merecen ser relevados:

Los aspectos de fondo y de forma involucrados en cualquier negociación son tratados por seres humanos. La relación personal entre ellos resulta fundamental para aumentar o disminuir los grados de dificultad que la negociación presenta: si la relación es buena, existirá la voluntad para encontrar una solución para cada problema; si la relación es mala, prevalecerá la actitud —muchas veces inconsciente— de encontrar un problema para cada solución.

En cada negociación hay que considerar su aspecto racional y su aspecto emocional. Casi todo el mundo utiliza la inteligencia racional para superar un conflicto; muy pocos desarrollan en la necesaria inteligencia emocional.

Todo ser humano tiene aspectos dignos de ser apreciados. Con cualquier ser humano podemos encontrar elementos de afinidad. Si mostramos aprecio hacia nuestro interlocutor, si estamos atentos para encontrar un terreno afín en el cual movernos, si respetamos la autonomía y el estatus de la otra persona y si nos esforzamos por entender su situación y el papel que le toca jugar, habremos asegurado la conexión emocional que nos permitirá abordar los temas de fondo que decidirán la resolución de un conflicto.

El presidente Fujimori y yo éramos muy diferentes en muchos aspectos: diferentes temperamentos, diferentes historias personales, diferentes realidades políticas.

Supimos identificar y respetar esas diferencias, primero y, a pesar de ellas, logramos encontrar un terreno común: por ejemplo, ambos éramos presidentes de nuestros países, teníamos que considerar las posiciones y actitudes de nuestros respectivos congresos, fuerzas armadas, opinión pública, la geopolítica internacional. En ese “campo minado” nos movimos juntos para alcanzar el objetivo que ambos buscábamos: la paz entre nuestros pueblos.

No podemos persuadir al otro en base a los argumentos que son persuasivos para nosotros; sólo podemos hacerlo si encontramos argumentos persuasivos para ellos. Tanto o más complicada que la negociación externa puede resultar la negociación interna; la que debemos realizar en nuestras propias filas para acordar un objetivo común y el camino para alcanzarlo; para constituir la masa crítica que disparará la reacción en cadena que aunará inteligencias y voluntades.

Las oportunidades para la paz se parecen más a la luz de un candil que al potente reflector de un faro. Todos ven la luz del faro y se orientan por ella; la llama de un candil, en contraste, es tenue, depende del ambiente que la rodea: un inesperado soplo de viento puede reavivarla o extinguirla; parece que ya se apaga, muchas veces; pero continúa titilando para el observador atento. El Acuerdo de Paz concluyó en la mejor manera –tal vez en la única manera– en que podía haber concluido y en el momento preciso: usamos el pequeñísimo espacio que nos quedaba para negociar en el cortísimo tiempo de que disponíamos para hacerlo.

La paz firmada por el Ecuador y el Perú es definitiva. En los últimos 20 años, en ambos países se han registrado importantes cambios de regímenes políticos; de constituciones; de políticas económicas fundamentales. Sin embargo, en medio de estas fuertes marejadas, la paz ha permanecido incólume: aún en momentos en que todo se cuestiona, nadie ha sugerido que Ecuador y Perú deberían volver a los tiempos anteriores de las guerras.

La paz entre Ecuador y Perú es una creación colectiva de América Latina, porque participaron en ella los gobiernos de los dos países involucrados, los de los países garantes, diversas e incontables instituciones de las sociedades civiles. América Latina es la parte del mundo en donde más problemas se han solucionado mediante el diálogo entre las partes; la paz entre Ecuador y Perú enriquece ese récord.

Dice la sabiduría tradicional de Oriente, que hay tres cosas que no regresan en la vida: las flechas que se disparan, las palabras que se dicen y las oportunidades que se pierden. El presidente Fujimori y yo estamos convencidos de que unas pocas semanas más tarde ya no hubiésemos podido firmar el mismo Acuerdo de Paz que firmamos: en el caso del Perú, porque el país entró en la campaña electoral para elegir presidente y esos no son momentos para afrontar asuntos definitivos y definitorios; en el caso del Ecuador porque el impacto descomunal de la crisis generada por la tormenta perfecta (el país destruido por El Niño, el precio del barril de petróleo, que llegó a caer a siete dólares, y el cierre del crédito externo por la crisis financiera internacional en los momentos en que más lo necesitábamos) nos llevó a vivir el peor

año económico del siglo XX: la crisis se abrió como un gran agujero bajo nuestros pies, agujero que lo succionaba todo y que terminó destruyendo a mi Presidencia. Gracias a Dios que supimos utilizar la oportunidad y no dejamos que se perdiera.

Ronald Heifetz, autor de la teoría del *Liderazgo Adaptativo*, sostiene que el liderazgo se define no por los rasgos de la personalidad de alguien sino por las actividades que esa persona realiza. El reto mayor de un líder consiste en transmitir malas noticias a su comunidad de un modo tal que quienes las reciben sean capaces de ver frente a frente a la realidad en lugar de simplemente negarla o matar al mensajero que las comunica. Eso es lo que el presidente Fujimori y yo, junto con los equipos negociadores de ambos países, intentamos hacer. Y al final, en este caso, lo conseguimos.

Bibliografía

- Arroyo del Río, C. A. (1996). *Por La Pendiente del Sacrificio*, Guayaquil: Ediciones del Banco Central del Ecuador.
- Ayala Lasso, J. (2009). *Así se ganó la paz*, Quito: Imprenta Mariscal.
- De Trazegnies, F. (2013). *Testigo Presencial*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Fisher, Roger et al, *Getting to Yes*, New York: Penguin, 1981
- Mayta, G. (2000). *Alberto Fujimori: Guerra por la paz 6/11*. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=qkHLA0jw83I>
- Lerner, J. (2009). *How we Decide*. New York: Marine.
- Heifetz, R. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mahuad, J. (2005). On Using These Ideas in the Real World. En R. Fisher y D. Shapiro. *Beyond Reason: Using Emotions as You Negotiate*. New York: Viking.
- Mahuad, J., et al. (2010). Negotiating Wicked Problems: Five Stories. En C. Honeyman, J. Coben y G. De Palo (Eds). *Venturing Beyond the Classroom*. Saint Paul: DRI Press.
- Shapiro, D. (2016). *Negotiating the Nonnegotiable*, New York: Penguin Random House.
- Volkan, V. (1997). *Blood Lines*. Boulder: Westview Press.
- Agosto de 1998 el Perú y Ecuador estuvieron al borde de una guerra a gran escala (27 de enero de 2017). *América Militar*. [Mensaje de blog]. Recuperado de: <https://americamilitar.com/historia-y-actualidad-militar/2266-agosto-de-1998-el-peru-y-ecuador-estuvieron-al-borde-de-una-guerra-a-gran-escala.html>

A los que creyeron y lucharon por la paz

*Gustavo Noboa**

Durante el Gobierno del arquitecto Sixto Durán-Ballén, fui designado a participar con otros cuatro ecuatorianos, el General Telmo Sandoval, el doctor Carlos Larreátegui, el periodista Benjamín Ortiz y el industrial Andrés Pérez, en un seminario en Harvard sobre negociación con el experimentado profesor Roger Fisher. En la delegación de los cinco representantes del Perú se encontraba el doctor Fernando de Trazegnies. Era una lluvia de ideas sobre cuáles podrían ser las soluciones al antiguo conflicto de frontera ecuatoriano-peruano. No eran delegaciones oficiales, no había nombramiento de gobierno, no necesitábamos ni libros, ni mapas, ni documentos. Solamente un ejercicio intelectual que resultó interesante, ya que muchas semillas de paz fueron lanzadas.

Las reuniones, primero en la Cancillería de Quito, fueron de estudio y presentación de cuáles serían los argumentos y propuestas del Ecuador. Conocí a embajadores ecuatorianos de ilustre categoría que nos habían representado en las embajadas más importantes del mundo. Eran los asesores del grupo que llevaría el nombre de nuestra nación en Brasilia: Teodoro Bustamante, Gustavo Ruales, Manuel de Guzmán Polanco, Francisco Carrión Mena, Diego Stacey, Rafael García Velasco y Magdalena Fegan. El grupo negociador era presidido por el doctor Edgar Terán Terán, excanciller del país, y sus miembros fueron los doctores Luis Valencia Rodríguez, Galo García Feraud, general Marcos Gándara Enríquez, y quien escribe este texto. Los viajes se sucedían cada semana o quincena en vuelos de no menos de doce horas de duración.

La primera reunión frente a frente, el 16 de abril de 1997, con los delegados de los Países Garantes, fue distante y fría. En todos nosotros había desaparecido ese complejo de inferioridad que tuvimos siempre al sabernos perdedores en la historia de nuestros territorios en la Amazonía ni mucho menos hubo un espíritu de superioridad, pero sí el de sentirnos triunfadores en el Cenepa. Era como una reivindicación del eterno maltrato sufrido por el Ecuador durante tanto tiempo.

* Este texto es un extracto del libro *Mi vida*, escrito por el autor.

Argumentos iban y venían de parte y parte. El presidente de la delegación peruana, el Embajador Alfonso Arias Schreiber, era un diplomático muy difícil y, desde un primer momento, supe que con él no llegaríamos a la paz por ningún camino. Otro miembro de la delegación, el doctor Eduardo Ferrero, hermano del presidente del Congreso peruano y con quien conversé por más de una hora en casa de nuestro embajador en Brasil, César Valdivieso, me dio toda la impresión de que tampoco era un ser que amaba la paz y, por el contrario, mantenía la línea dura de la Cancillería peruana de Torre Tagle.

El historiador Percy Cayo es una persona con quien se podía dialogar en el encuentro diplomático. Como ambos éramos profesores universitarios, al menos había un vínculo para hablar con más franqueza sobre las posibilidades del camino hacia la paz. El día de *Thanksgiving* (Acción de Gracias) del año de 1997 fuimos invitadas ambas delegaciones a cenar en la residencia del embajador de los Estados Unidos de América. El día comenzó con buenos augurios de entendimiento entre las partes y estábamos todos con fe que podríamos obtener el beneplácito de nuestros gobiernos a un documento que permitiría continuar con las negociaciones. Esperamos a la delegación peruana hasta muy tarde por la noche en la embajada y cuando los vimos llegar, las caras eran largas; el presidente Fujimori los había desautorizado.

Luego, el mandatario peruano dio un giro que consideré a favor de la paz, al cambiar al presidente de su delegación y llevar en su reemplazo al doctor Fernando de Trazegnies. Igual cosa con Ferrero. Con Fernando nos volvimos a encontrar en Brasilia y pedí permiso al Presidente de nuestra delegación para salir a cenar con él.

En el libro *10 años de Paz Ecuador-Perú* (2009), se encuentra el artículo “Mi visión del proceso de paz”, presentado por el doctor Fernando de Trazegnies, quien después sería canciller del Perú y, en relación a nuestra conversación, dice lo siguiente:

Al día siguiente fui a cenar con Gustavo Noboa, a quien conocía ya desde Harvard. Con Gustavo teníamos, además, mucha comunicación porque los dos nos hemos movido fundamentalmente en los medios académicos. En algún momento le dije: ‘Gustavo, tú y yo no tenemos obligación de estar metidos en esto porque no somos diplomáticos, no es algo propio de nuestra profesión. Si lo estamos es solo para contribuir a que nuestros países logren vivir en paz y desarrollen una fraternidad que debería surgir naturalmente de su historia común. Pero, por otra parte, ninguno de los dos estamos aquí para perder el tiempo. Tenemos muchas otras preocupaciones y proyectos que nos esperan. Desde esa perspectiva, ¿ves tú alguna posibilidad de que podamos arreglar este embrollo? ¿Te parece que hay algún camino? Porque si no hay, si nuestras posiciones están y estarán irremediablemente enfrentadas, no vale la pena que sigamos metidos en esto’. Y Gustavo, con ese buen humor y ese espíritu agudo que lo caracteriza, me dijo: ‘Por lo menos, yo haré todo lo que esté de mi parte’. ‘Yo también’, le contesté inmediatamente (Trazegnies, 2009).

Fue una larga cena y cuando nos dimos cuenta, media delegación peruana estaba prudentemente cenando a unos cinco metros de distancia. “Tenemos mirones”, le dije riéndome, y muy serio manifesté algo que llevaba muy dentro desde siempre: “Sin el Amazonas, no hay paz” afirmé. Trazegnies cambió su expresión y contestó con la misma seriedad: “¿Tú crees eso?” “Sí”, le contesté. “Por nuestros hijos y nietos y ese hijito tuyo que acaba de nacer, vale la pena poner todo lo que esté de nuestra parte para lograr la paz. No sé cómo lo vamos a hacer, el camino hay que buscarlo, pero sin el Amazonas no hay paz. Seamos creativos, busquemos alternativas pero debemos encontrar un camino y ese es nuestro gran desafío”. Terminamos nuestra cena con preocupación pero conscientes que estábamos obligados, como académicos, a buscar la lluvia de ideas que nos recomendó en Harvard, Roger Fisher.

Al interno de nuestra delegación fuimos encargados, el embajador Manuel de Guzmán Polanco y yo, de preparar un trabajo sobre el río Amazonas; lo presentamos al presidente Edgar Terán y después de leerlo nos manifestó que lo que queríamos nosotros era la guerra y que así no habría la paz. Ese es un mantra que tienen ustedes. Por otra parte, el doctor Galo García Feraud había tenido una desavenencia con Terán por temas relativos a los impases y me dijo: “he ordenado a la secretaria que me consigan avión para regresarme a Guayaquil porque renuncio a la delegación”. Le conté lo sucedido por mi parte y resolvimos dimitir y retirarnos de la delegación. Así se lo comunicamos a Edgar Terán quien nos pidió disculpas e instándonos a no renunciar.

El doctor Gustavo Ruales me pidió conversar y me dijo: “*xará* [tocayo en portugués] ustedes no pueden hacer eso, los dos guayaquileños de la delegación no pueden irse, imagínate lo que pasaría en Ecuador y cómo se tomaría esto, sería un escándalo. Te solicito a nombre de toda la delegación que reconsideren y por favor conversa con el doctor Galo García para que permanezcan junto a todos nosotros”. Así, nuevamente el doctor Terán, pidiéndonos disculpas, nos solicitó que continuemos en la delegación. El embajador Francisco Carrión me agradeció el gesto de permanecer en Brasilia.

El presidente Jamil Mahuad firmó el Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú en solemne ceremonia por la mañana del lunes 26 de octubre de 1998, en el Palacio de Itamaraty. El Tratado de Comercio y Navegación, en su artículo primero, determina que: “El Ecuador gozará para la navegación pacífica y el comercio en el Amazonas y sus afluentes septentrionales los derechos que se estipulan en el presente Tratado... Estos derechos serán ejercidos de modo libre, gratuito, continuo y perpetuo” (Tratado de Comercio y Navegación entre los Gobiernos de la República del Perú y la República del Ecuador, 1999, art. 1). Este y otros artículos del documento están inspirados en la creatividad, patriotismo y decisión que los presidentes de ambos países tuvieron para alcanzar la paz. Mi frase: “sin el Amazonas no hay paz” tuvo un final feliz, mas no el que los ecuatorianos ambicionamos y conocimos desde nuestra niñez.

Fernando de Trazegnies y yo sabemos que sí hicimos todo lo posible para obtener la paz para nuestras naciones incluidos hijos y nietos y que aquella reunión en Brasilia

no fue en vano. Al encontrarnos en Lima en noviembre de 2011 y viendo la vida de nuestra prole, ya hechos hombres y mujeres, ratificamos que ambos pusimos algún “granito de arena” para la paz, que hoy día disfrutan ambos pueblos.

Bibliografía

Tratado de Comercio y Navegación entre los Gobiernos de la República del Perú y la República del Ecuador. (1999). Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/2avolum/03nave.htm>

10 años de Paz Ecuador-Perú. (2009) Quito: CORDES.

Veinte años después

Rosalía Arteaga Serrano

La historia es una rica cantera del conocimiento. Cuando volvemos la vista atrás, cuando miramos los acontecimientos ocurridos en años, en tiempos anteriores, sentimos que podemos encontrar en las situaciones del presente, las razones del pasado.

Alguna vez, hace ya muchos años, cuando ejercía la docencia en un establecimiento de educación media de la ciudad de Cuenca, cuna del nacimiento del primer presidente del Perú, el mariscal José Domingo de La Mar y Cortázar, una de las cátedras que me tocaba impartir fue la de Historia de Límites, a través de la cual, se pretendía mantener en la memoria de los jóvenes la lista de tratados en los que Ecuador había sido signatario, las razones de las que nos sentíamos imbuidos, las aspiraciones, el juego de la política, los avatares de nuestra historia republicana.

Se dice que un pueblo que no conoce su historia, tiende a repetir los errores del pasado, por ello es tan importante que recordemos los hechos y que analicemos lo acaecido, como una tarea de identidad y de pertenencia, que nos son tan necesarias como país y como nación.

Es larga la historia del diferendo territorial entre Ecuador y Perú. Los dos países hunden sus raíces en procesos comunes, desde la denominada Prehistoria, con la atadura de la conquista incaica, que se gesta a orillas del lago Titicaca, en el altiplano Perú-boliviano, y que domina el territorio del Tahuantinsuyo, con elementos unificadores como la lengua y el culto religioso, que se centra en la figura del Inca, con un liderazgo fuerte y una capacidad de cohesión que se quiebra solamente cuando el imperio es dividido, coincidiendo este hecho con la llegada de los españoles.

La potencia europea –que ya venía realizando tareas de conquista y colonización– ve acrecentarse sus dominios después de los hechos de Cajamarca, que dejan a los conquistadores como dueños del territorio, al que dividen y subdividen a su antojo, sabiéndose que esas divisiones no son tan importantes porque finalmente todo le corresponde a la corona española, que inicia la tarea descubridora y de conquista con los reyes católicos, que solo muy poco tiempo atrás, habían consolidado su poder en la península con sus victorias sobre los árabes. De manera simultánea, se consolida el reino portugués, así como los territorios de los que hoy es Brasil, convenientemente ensanchados por la política de los bandeirantes y por la visión del

verdadero constructor del Brasil, el famoso barón de Río Branco. Luego del tratado de Tordecillas, se delimitó el imperio Portugués, heredero de la tradición naval de Enrique el Navegante.

Las luchas por la independencia –que tienen en Quito a su precursora– suscitan al mismo tiempo que el surgimiento de una camada de libertadores, a la cabeza de quienes está el genio de Bolívar; suscitan, decía, la presencia de apetitos, de afanes de liderazgo, de ganas de quedarse con el poder, la preocupación por ganar los mejores pedazos de estas tierras fecundas, maravillosamente ricas que constituyen la América del Sur.

Las ambiciones –nada extrañas entre los que comandaban los ejércitos revolucionarios, pero también acicateadas por quienes desde los sectores civiles también querían entrar como actores protagónicos– hacen que aquel sueño de unidad que abrigaba el Libertador Simón Bolívar, no cuajara.

Así, en los territorios que nos interesan en este breve estudio, Bolívar, en su empeño por crear la Gran Colombia, convence a algunos de los líderes locales de estos territorios, entre los que se encontraba el de la Real Audiencia de Quito, que en ocasiones había pertenecido al Virreinato de Lima y en otras al de Santa Fe, para que se integren a la iniciativa. No así el Perú, con mayor influencia del otro libertador que llegaba desde el Sur, el general San Martín, pero que también debía su independencia a las huestes comandadas por el propio Bolívar, así como por el Mariscal Antonio José de Sucre, su hombre de confianza, quien aspiraba a retirarse en el Ecuador, luego de conseguidos los objetivos independentistas en las tierras de su esposa la quiteña María Ana Carcelén, Marquesa de Solanda; igualmente, como el ya mencionado Mariscal José de La Mar.

La batalla del Portete de Tarqui, la firma del Tratado de Girón de febrero de 1829, que replica las bases de Oña que recogían la tesis del *Uti Possidetis*, generosamente ofrecidas por el Mariscal Sucre al Mariscal de La Mar, son el primer enfrentamiento que registra la historia republicana. ¡Qué paradójico es el destino!, que enfrenta en lucha tenaz a quienes eran antes compañeros en el campo de batalla y celebraban juntos las victorias. Los dos cubiertos de gloria en Ayacucho, los dos hermanados por las luchas libertarias, y también los dos casados con ecuatorianas, en el caso de La Mar, con la guayaquileña doña Josefá Rocafuerte, hermana de quien luego sería también presidente del Ecuador, don Vicente Rocafuerte.

Y viene el desmembramiento de la Gran Colombia, la red de intrigas tejidas en torno a la figura del Libertador, que muere poco tiempo después desterrado en Santa Marta, enfermo, desilusionado, con pronósticos sombríos, separado de su compañera, la quiteña Manuela Sáenz, quien tendría que refugiarse en Paita, en el Perú, para evitar persecuciones y ganarse la vida con la venta de viandas y tejidos en el puerto.

La historia de límites del Ecuador, es decir, de los antiguos territorios de la Audiencia de Quito, es una historia de lágrimas, les confiaba a mis alumnas de antaño. Vienen

desmembramientos por los diferentes puntos cardinales. En el transcurso de los años, perdemos la frontera con el Brasil; solo queda, a manera de prueba que parece no interesar, otro tratado, firmado entre los cancilleres de los dos países, el Tobar-Río Branco.

Alguien aplicó a todos estos procesos el calificativo de “polonización” por lo que los sucesivos desmembramientos territoriales significaron para estos territorios ubicados a la vera del Pacífico, con una exuberancia enorme en las diferentes regiones geográficas: la sierra, con su topografía rugosa, salpicada de volcanes, de cumbres nevadas, de cóndores, de ciudades coloniales, de hombres con sus ponchos multicolores y de mujeres trabajadoras y sacrificadas. La costa con sus ríos dilatados, sus campos verdes y feraces, su mar poblado de riquezas extraordinarias, esa región amazónica que comprende el 50% de su territorio, en el que se encuentran puntos considerados de la mayor biodiversidad del planeta, como el Yasuní, pero que también abundan en recursos de otro tipo como los minerales y los petrolíferos. Y todavía hay más. Existe una región insular única en el mundo, en la que se inspiró el científico Darwin para pergeñar su tesis de la evolución de las especies y de la selección natural.

Territorios que cautivaron a Humboldt, que estudió su fauna y su flora, que escaló el Chimborazo, calificándole, de manera acertada, como la montaña más alta del planeta, como lo asevera inclusive la última misión geodésica organizada por Francia en nuestro territorio. Territorios que sirvieron de base para la medición del arco de meridiano, la denominada línea ecuatorial.

Los hombres más sabios fueron los que finalmente bautizaron a estas tierras como las del Ecuador, nombre que adoptarían los primeros constituyentes a la hora de darle una Carta Magna al naciente país en 1830.

No voy a abundar en la descripción de los diferendos territoriales que hemos tenido desde esos incipientes tiempos entre las dos antiguas colonias españolas, pero sí valía la pena dar una breve visión de nuestros comienzos como naciones independientes.

De lo que se trata ahora es de relievar la importancia de un cierre definitivo de frontera luego de largos años de litigios y de la siempre pendiente posibilidad de una conflagración bélica, que, cual espada de Damocles, colgaba suspendida sobre la no delimitada frontera.

Luego de los enfrentamientos armados de 1995, con la relevante actuación de la aviación ecuatoriana, durante los gobiernos de Sixto Durán-Ballén y Alberto Fujimori, se empezaron a escuchar voces más frecuentes respecto de la necesidad de una firma de paz definitiva, con la participación de los denominados países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

Fui parte del gobierno del arquitecto Durán-Ballén, en calidad de Ministra de Educación, Cultura y Deportes. Durante el conflicto, ya apartada de la arena política, como ciudadana ecuatoriana estuve presente en manifestaciones en favor de la paz, constituimos un comité de defensa por la paz; visitamos la zona de frontera incluido

el destacamento de Patuca, y escribí un libro en colaboración: “El Alto Cenepa, los frentes de una guerra”, en los que hacíamos los análisis respectivos de las diferentes aristas que se vivieron en los duros momentos que como ecuatorianos nos tocó atravesar, imbuidos por un presidente que supo estar a la altura de las circunstancias, con su histórico: “Ni un paso atrás”.

Como Vicepresidenta electa del Ecuador, en el año 1996, en misión en la que me acompañó el entonces vicedecano, embajador Marcelo Fernández de Córdoba, visitamos Brasilia, capital de uno de los estados garantes del protocolo de Río de Janeiro, para dar a conocer la posición ecuatoriana, siempre favorable a los procesos pacíficos y destinada a evitar enfrentamientos armados.

Las negociaciones iniciadas por los dos países culminaron, luego de una serie de reuniones tanto de las cancillerías de Ecuador y Perú, como de delegados de los países garantes: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, luego vino la firma del Acta de Brasilia el 28 de octubre de 1998. Esta fecha sirve de punto de partida para un nuevo estado de relaciones entre los gobiernos y los pueblos de Ecuador y Perú.

Al margen de las renunciaciones, del dolor y hasta de las lágrimas que derramamos muchos ecuatorianos conscientes de que se dejaba de lado una aspiración legítima, cuando miramos de forma retrospectiva lo que han sido los últimos veinte años de historia compartida entre los dos países, vemos que el renunciamiento valió la pena en cuanto a tranquilidad en la zona de fronteras, el crecimiento de la balanza comercial entre nuestros dos países, así como los múltiples proyectos de colaboración, basados en los gabinetes binacionales y también en las comisiones binacionales sostenidas a lo largo de estas dos décadas por los países.

Las expectativas no se han llenado por completo, por ejemplo en cuanto a la inversión de recursos que debían hacerse para el desarrollo de la extensa zona fronteriza que, como toda zona de borde entre países, adolece de abandono y de incuria y suele ubicarse entre las zonas más pobres y más desatendidas en cuanto a temas básicos como servicios sanitarios, educación, salud, etcétera; el solo hecho de la firma de la paz ha constituido un acicate para el fomento productivo e intercambio comercial.

Programas como el del desminado han sido exitosos, la colaboración de organizaciones como la OEA, ha arrojado resultados positivos al respecto y se han salvado vidas que de otra manera podrían haber continuado sufriendo como ocurrió en años pasados, con personas afectadas por mutilaciones y fatales accidentes.

Hay una rica tradición cultural que abarca a los dos países, las familias se entrelazan, las historias comunes se cuentan con entusiasmo, la gastronomía es otro punto en común y las experiencias de unos y otros, de ecuatorianos y de peruanos sirven de base para ir construyendo ese entramado que va más allá de los antiguos enfrentamientos.

Vivimos una época en la que las negociaciones se realizan entre bloques de países, por lo que se vuelve un imperativo el que la convivencia eterna que tenemos entre vecinos, sea buena, se base en la confianza mutua, se dejen de lado las suspicacias

y pensemos como Estados en cómo generar una mejor calidad de vida de nuestros ciudadanos, conscientes de que cada vez más los retos son mayores en temas como la movilidad y la cohesión social, los desafíos de la sustentabilidad ambiental, la búsqueda de acortar las asimetrías y pensar en el desarrollo común de países que tienen tantos motivos para trabajar en conjunto.

América Latina no ha tenido los niveles de desarrollo de otros continentes, a pesar de que lo seguimos considerando el Continente de la Esperanza y vivimos sumidos en los vaivenes y avatares políticos que tanta incidencia tienen en lo económico y social. Con una especie de tobogán, que llega a su cúspide cuando los precios de los comodatos nos son favorables y luego se deslizan por el despeñadero de la deuda externa, la corrupción, la falta de previsión de los gobiernos clientelares.

En los actuales momentos, enfrentamos otro tipo de desafíos, a más de los ya mencionados, desafíos que pasan por la revolución de los procesos educativos que deben poner a nuestros niños y jóvenes a la vanguardia de los avances científicos que están construyendo un mundo diferente en el que es ya cotidiano hablar de inteligencia artificial, robótica, ciborgs, el internet de las cosas, los vehículos sin conductores, los taxis aéreos, la ropa inteligente y un largo etcétera.

¡Cómo no trabajar en conjunto frente a estos desafíos! Sabiéndose que nuestra biodiversidad es extraordinaria, que nuestro mestizaje arroja la presencia de individualidades inteligentes y emprendedoras, por lo que debemos pensar en superar lo que algunos han dado en llamar “la maldición de la abundancia” para sacar provecho a lo que la naturaleza y nuestra historia común nos entregaron.

Hay que fortalecer el multilateralismo que nos une, despolitizar las organizaciones, volvernos más pragmáticos, si queremos conseguir esa calidad de vida a la que todos los seres humanos tenemos derecho.

En este camino, la paz entre Ecuador y Perú es una extraordinaria herramienta, una que debe usarse en toda la amplitud de frentes que podamos imaginar, tanto para favorecer a la gente de las fronteras que todavía sigue esperando los recursos internacionales para desarrollo binacional, que tan escasamente llegaron, como para fortalecer todas las líneas de cooperación entre los dos países.

La diplomacia tiene un rol estelar en la sustentabilidad de la paz, no solo con la celebración de la firma del Acuerdo de Brasilia, sino también con la cimentación de la misma en base a los recursos que se gestionen de la comunidad internacional para volver la vida de los pueblos fronterizos más amable, más consecuente con el rol que les toca jugar a los pueblos que conviven con sus vecinos.

Los sectores económicos tienen también un papel relevante, tanto en la parte pública con leyes y estímulos para la región, como la privada, con la dinamía que le impriman a las negociaciones entre emprendimientos y empresas que generen empleo y que estimulen la productividad y la riqueza.

Los diversos sectores sociales, públicos y privados tienen un campo abierto para poner a prueba su creatividad, la eficacia de su accionar, que redunde en iniciativas perdurables y positivas.

Los gobiernos de Ecuador y Perú tienen retos comunes. Unos ya he detallado y otros, no menos importantes, que tienen que ver con políticas migratorias, con solidaridad continental como las que plantea la actual crisis humanitaria que vive Venezuela, como también la lucha contra las ilegalidades, la defensa de nuestra común riqueza amazónica y el aprovechamiento de los recursos de manera sustentable.

¡Hay tanto por hacer! Reflexionar en el pasado es muy bueno y saludable. Actuar en el presente y trabajar por el futuro es una necesidad que los tiempos de paz no pueden dejar pasar por alto.

Por una paz con dignidad

José Ayala Lasso

El 26 de octubre se cumplieron veinte años de los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú que, en mi condición de Ministro de Relaciones Exteriores, tuve a honra suscribir con el canciller peruano Fernando de Trazegnies.

Pienso que el carácter esencial de los acuerdos de 1998 consistió en consagrar un entendimiento al que, desde un principio, describí como “paz con dignidad”. Si bien la humanidad ha considerado a la paz como un valor supremo –como quedó consagrado en el orden universal nacido en Westfalia en 1647– lo que confiere especial trascendencia a los acuerdos del 26 de octubre de 1998 es que fueron el resultado de una negociación libre y soberana, en la que las partes defendieron, sin claudicaciones, sus criterios y fueron leales al compromiso de reconciliarse en el altar de la paz.

La paz de 1998 no fue impuesta por nadie y recibió el espaldarazo de los máximos representantes de la voluntad popular: los congresos de Ecuador y Perú. La dignidad de ambos pueblos quedó incólume, inclusive cuando, en los más arduos momentos de las decisiones finales, fue necesario exprimir a la imaginación para encontrar una salida pragmática al desacuerdo fundamental que parecía insuperable.

La delegación ecuatoriana, presidida con extraordinaria sapiencia jurídica por el doctor Edgar Terán e integrada por los mejores ecuatorianos, expuso y defendió con patriotismo, sabiduría y acierto los puntos de vista de nuestro país. Las comisiones designadas bilateralmente para examinar los distintos capítulos en los que se había dividido el problema –comercio y navegación, integración fronteriza, fomento de la confianza y régimen jurídico del Canal del Zarumilla– avanzaron rápidamente y, en términos generales, cumplieron su compromiso en los plazos previstos. Sin embargo, la comisión encargada de examinar el tema de la definición de la frontera, se encontró con dificultades insuperables. Fue necesario entonces especular sobre otros caminos de entendimiento. Después de tensas y complejas negociaciones, algunas de las cuales tuvieron que realizarse en un ambiente prebélico, surgió la fórmula consistente en confiar ese difícil encargo a los presidentes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, quienes lo aceptaron con la condición de que los Congresos de los dos países litigantes aprobaran previamente dicho procedimiento. Los integrantes de ambos poderes legislativos, ante el reto histórico que se les presentó, actuando con

responsabilidad y patriotismo, aceptaron tal fórmula, lo que permitió la expedición de la sentencia que puso fin a la controversia territorial.

¿Por qué se hizo posible la paz en 1998? Muchos factores influyeron para que así ocurriera. La infructuosa y desgastante “guerra de los mapas” que comenzó cuando, en la ejecución del Protocolo de 1942, se descubriera la existencia y la significación del río Cenepa, no produjo otro efecto que radicalizar las posiciones del Ecuador y el Perú. En tal clima de animadversión mutua, ni siquiera era posible iniciar una conversación serena sobre el tema, ya que el Perú se negaba a reconocer la existencia de un problema que no fuera otro que la “rebeldía” ecuatoriana a amojonar la frontera fijada por el Protocolo de Río.

Era necesario fomentar un clima de armonía que, en lugar de poner énfasis en las contradicciones, trabajara sobre las coincidencias. El derecho del mar, la integración andina, la órbita geostacionaria fueron campos propicios para tal efecto, a los que habría que añadir la difusión cultural que se llevó a cabo por intermedio de la embajada del Ecuador en Lima, cuyos frutos fueron muchos y muy valiosos, entre otros, la mutua aceptación de similitudes innegables entre los pueblos de ambos países.

En 1977, el Almirante Alfredo Poveda y el general Francisco Morales Bermúdez tuvieron una importante entrevista en la Casa Blanca, en Washington, en la que también participó el presidente Carter de Estados Unidos, sobre la posibilidad de identificar un camino que condujera a la solución de la controversia territorial. El Presidente Osvaldo Hurtado dio, durante su mandato, importantes pasos para consultar al país y orientarlo para dejar claramente establecida una tesis nacional sobre esta delicada materia. El Presidente Rodrigo Borja planteó la propuesta de arbitraje del Papa, que prácticamente colocó al Perú en una posición defensiva y le indujo a salir del inmovilismo que consistía en simplemente negar la existencia del problema.

En tales circunstancias se produjo el conflicto del Cenepa que, en lugar de convertirse en un obstáculo para que continuara la evolución positiva del espíritu de negociación pacífica, abrió anchas las puertas para una conciliación de intereses.

El paso del tiempo había sido el más terrible de los enemigos de los derechos territoriales ecuatorianos porque su lento pero inexorable transcurrir confirmaba progresivamente la realidad de la posesión efectiva, argumento fundamental esgrimido siempre por el Perú. Tomando en consideración este hecho, muy bien descrito por Julio Tobar Donoso en su inmejorable libro sobre el Protocolo de Río de Janeiro, escribí desde Ginebra, donde desempeñaba las funciones de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, una carta al presidente Sixto Durán Ballén en la que le dije que el indudable triunfo militar ecuatoriano en la guerra del Cenepa, en 1995, le ofrecía la oportunidad de negociar con el Perú de manera franca y abierta, con la dignidad intacta, y de llegar, inclusive, a la aceptación de ciertas realidades históricas que se había pretendido vanamente imponerle por la fuerza.

Manifesté al presidente Durán Ballén que su arenga patriótica “ni un paso atrás” y la victoria militar del Ecuador habían galvanizado al país y cambiado para siempre los términos y condiciones de nuestra relación con el Perú, abriéndose así la oportunidad de una negociación entre iguales que, para ser eficaz, debía ser transparente y realista. Elogié el comportamiento tanto de las Fuerzas Armadas como de la diplomacia ecuatoriana y terminé la carta señalando que la nueva oportunidad de negociar podría ser fúgil y debía usarse de inmediato. Al respecto expresé:

Me parece indispensable, entonces, poner toda nuestra energía en el proceso de negociación y llevarlo a cabo con la firme determinación de llegar a un acuerdo. [Finalmente, predije:] Frente a la gravedad de las decisiones que será necesario tomar, habrá que considerar que, una vez resuelto el problema con el Perú, el Ecuador podrá iniciar un rápido proceso de desarrollo. Tenemos recursos naturales abundantes y nuestros recursos humanos son cada vez mejores. En 20 años de trabajo, libres ya del problema territorial, nos convertiremos en un Estado vigoroso y progresista, con opciones abiertas para nuevos retos históricos.

Algún tiempo después, la publicación titulada *Territorial disputes and their resolution. The case of Ecuador and Perú*, del United States Institute of Peace, expresó un criterio coincidente con el que dejé transcrito:

Aunque ningún país obtuvo ganancias territoriales durante los 19 días del conflicto, la guerra y los incidentes que se sucedieron en marzo, mayo y septiembre de 1995 tuvieron un impacto fundamental en la solución de la disputa territorial. Una consecuencia importante fue que la guerra dio oportunidad al Ecuador de adoptar una posición más flexible en sus 35 años de oposición al Protocolo de Río. La mayoría de opiniones concuerdan en que el Ecuador infligió un golpe táctico a las fuerzas peruanas, en evidente contraste con lo que ocurrió durante los conflictos de 1941 y 1981... la respetable actuación de sus Fuerzas Armadas en 1995 les dio la oportunidad de hacer concesiones dejando intacta su dignidad.

Sixto Durán tuvo el coraje de reconocer la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro lo que, objetivamente, dejó establecido el marco jurídico dentro del cual se llevaría a cabo la negociación. Contó con un canciller de gran valía y profundos conocimientos jurídicos, el embajador Galo Leoro Franco, quien dirigió el proceso negociador en su parte inicial, con firmeza y acierto. Gracias a su clara visión y al apoyo que recibió de la diplomacia profesional ecuatoriana, dejó plenamente definido el marco procesal para las conversaciones de fondo. En toda negociación, pero especialmente en aquellas que se llevan a cabo en el ámbito internacional, los acuerdos relativos al procedimiento tienen suma importancia porque frecuentemente condicionan y orientan la definición del resultado final sustantivo. A su éxito en el campo de batalla, el Ecuador sumó entonces una eficaz campaña diplomática para que la opinión internacional conociera la realidad de los hechos.

Cuando el doctor Fabián Alarcón asumió la presidencia de la república, en 1997, tuvo la gentileza de proponerme la cartera de Relaciones Exteriores, función que

acepté después de una conversación en la que coincidimos sobre cuatro objetivos fundamentales: negociar con el propósito de alcanzar la paz definitiva con el Perú, obtener que el Congreso apruebe un Plan Nacional de Derechos Humanos, fortalecer en el Ecuador el Estado de Derecho y respetar escrupulosamente la Ley Orgánica del Servicio Exterior.

El 24 de marzo de 1977 asumí la gravísima y trascendental responsabilidad de dirigir las negociaciones con el Perú, sobre los llamados “impases subsistentes”. El Ecuador, entonces, había reconocido la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y había presentado, por escrito, la lista de las divergencias en materia territorial.

En mis primeras declaraciones como canciller anuncié que trabajaría manteniéndome en permanente contacto con el pueblo y con las instituciones de la nación, a fin de enriquecerme con sus ideas y comentarios e informarles, con claridad y objetividad, sobre la marcha de las conversaciones. Anticipé que la diplomacia debía ser de conocimiento público, y analizada en plazas y calles. Para el efecto, pedí la colaboración de los medios de comunicación y les sugerí ejercer con la máxima responsabilidad el derecho y la obligación de informar, sin olvidar jamás la supremacía del interés nacional en los delicados momentos del diálogo con el Perú. Los referidos medios siempre cumplieron ejemplarmente el compromiso así adquirido.

El presidente Alarcón siempre estuvo dispuesto a asumir las graves responsabilidades implícitas en una negociación que aspiraba a obtener resultados finales. Lo hizo con entereza, al aprobar el cronograma, es decir, el calendario elaborado para tomar decisiones fundamentales. Aprobó la creación de grupos jurídico-técnicos para dar su opinión sobre la línea de frontera y dio su autorización para rechazar parcialmente este pronunciamiento. Tuvo plena conciencia de que era conveniente dejar que el doctor Jamil Mahuad, presidente electo, sea quien acuerde la fórmula final de entendimiento entre ambos países, a fin de darle mayor solidez política.

Los grupos jurídico-técnicos debían presentar sus conclusiones el 8 de mayo. El 30 de abril, mientras me encontraba en una reunión regional en Bogotá, fui informado que la opinión de dichos grupos, en lo tocante a la Cordillera del Cóndor, era desfavorable para el Ecuador. Viajé de inmediato a Washington.

Según la mitología celta medieval, en la noche del 30 de abril al primero de mayo se realizaba, en los sombríos bosques escandinavos, un rito en el que todas las brujas se reunían en un aquelarre para dar pábulo a sus maléficos designios. La vieja leyenda medieval me parecía resucitada en la aciaga noche del 30 de abril al primero de mayo de 1998, cuando, en la embajada ecuatoriana en Washington, meditaba sobre la gravedad del pronunciamiento emitido por los grupos jurídico-técnicos, sus consecuencias territoriales; la fría destrucción de las ilusiones y esperanzas, que habían latido en el alma ecuatoriana que anhelaba una justicia que el Protocolo de Río le había negado, la reacción política que afectaría al gobierno del presidente Alarcón, la decepción popular, las reacciones políticas interesadas, la condena a los negociadores... ¡La noche de *Walpurgis*, la más angustiosa, larga y tenebrosa de toda mi vida!

Logramos sortear los peligros y obstáculos que surgieron; rechazamos la opinión de los grupos jurídico-técnicos –recurso al que teníamos derecho puesto que el Perú se había negado a aceptar la propuesta ecuatoriana de que dichos pareceres tuvieran carácter compulsivo- y, semanas después, Jamil Mahuad fue elegido presidente del Ecuador.

El día mismo en que Mahuad asumió la Presidencia, el 10 de agosto de 1998, la situación en la frontera era inestable y altamente peligrosa. Parecía inminente una acción militar peruana, advertidos sobre la cual los países garantes actuaron con dinamismo y eficacia para evitarla. El canciller argentino Guido Di Tella, presente en Quito en las ceremonias de la transmisión presidencial, aceptó viajar a Lima para conversar directamente con el presidente Fujimori. La tensión fronteriza empezó a disminuir y, tres días después, el 13 de agosto, se firmó un acuerdo militar. Justo es reconocer la importancia que tuvo, durante todo el proceso de la negociación, la actitud de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Asistieron siempre a las partes para facilitar su entendimiento, propusieron fórmulas e iniciativas encaminadas a resolver dificultades y usaron de su prestigio para influir positivamente y facilitar el acuerdo final.

Después del 13 de agosto, se inició un período de dinámica diplomacia presidencial, con el propósito de conferir el mayor dinamismo a las negociaciones y evitar, por otro lado, las maniobras de algunos sectores peruanos interesados en bloquearlo. El general Nicolás Hermoza Ríos fue destituido de su cargo de Jefe del Comando Conjunto por el presidente Fujimori y el canciller Ferrero fue reemplazado por el jurista Fernando de Trazegnies, lo que facilitó el desarrollo de las gestiones diplomáticas. El 5 de octubre, los Presidentes Mahuad y Fujimori concluyeron que, pese a los esfuerzos realizados, no habían podido ponerse de acuerdo en cuanto a una línea de frontera mutuamente aceptable. En consecuencia, pidieron a los Presidentes de los países garantes que analizaran la situación y propusieran la fórmula para resolver el problema. Esta decisión y el encargo hecho a los garantes fue, desde el punto de vista jurídico, un verdadero arbitraje. Sin embargo, el Perú nunca aceptó que se aludiera expresamente a ese método de solución pacífica de controversias.

El 23 de octubre, los embajadores de Brasil en Quito y Lima entregaron a los presidentes Mahuad y Fujimori, la decisión de los garantes. El 26 de octubre fueron firmados los Acuerdos de Paz en Brasilia.

Transcurridos 20 años desde aquella fecha histórica, obligatorio es constatar que las relaciones entre ambos países se han desenvuelto en un ámbito de buena voluntad, tolerancia y mutuo respeto. Los recelos e inculpaciones han dado paso a la confianza y a la cooperación.

Los jóvenes de ambos países, nacido en un ambiente en el que el problema territorial ha dejado de existir; tienen una visión más constructiva de la relación bilateral, que corresponde a la paz en que han vivido y no a la época de conflicto que nunca conocieron. La integración fronteriza, el comercio, el turismo y la salud son campos

en los que se ha incrementado el contacto entre los dos pueblos. Parecen terminados para siempre los tiempos en los que se consideraban enemigos. Ambos se reconocen ahora como socios de un proyecto orientado hacia el desarrollo común.

Pero algunos temas importantes, que integraron los acuerdos de paz, parecerían haber entrado también en el campo del olvido. Los usos que deben darse a Tiwintza, fundamentalmente simbólicos, no se han concretado. Lo mismo puede decirse de los centros de comercio y navegación sobre el Amazonas, en los que el Ecuador no ha hecho casi nada para poner obtener el provecho legítimo que le corresponde, para lo cual fueron acordados.

Quizás el más importante de los efectos producidos por la suscripción de los acuerdos de paz consiste en haber cambiado la psicología social de los dos pueblos. Nos considerábamos enemigos, desconfiábamos mutuamente de cuanto decíamos o hacíamos. En la vida diaria, el trato despectivo era la norma, trato que, en momentos de exacerbación del conflicto se volvía ofensivo y despectivo. Todo eso ha cambiado. Hemos descubierto, con un retraso que ahora nos resulta incomprensible, que somos los mismos, de igual origen, con aspiraciones y problemas iguales. Ha tomado vida y se ha afincado entre nosotros la frase con la que un visitante peruano comentó la Primera Exposición Arqueológica del Ecuador que tuve a honra inaugurar en el Museo Nacional de Lima en 1984. “Al ver la exposición –decía el visitante– concluyo que ecuatorianos y peruanos somos lo mismo”.

Ahora, Ecuador y Perú trabajan reconociendo ser “los mismos” al punto que los gabinetes ministeriales conjuntos se reúnen más de una vez al año y analizan, sin ocultamientos ni recelos, los problemas comunes, formulan programas de desarrollo cuidadosamente coordinados y encuentran natural defender, ante terceros, los intereses mutuos.

Así se ganó la Paz es el título del libro en el que describo detalladamente el rumbo de las negociaciones sustantivas, que me correspondió dirigir y que culminaron con la suscripción de los acuerdos del 26 de octubre de 1998. El libro está dedicado a la diplomacia profesional ecuatoriana, eficiente, patriota, eficaz, gracias a cuyo trabajo el Ecuador resolvió su más grave problema internacional.

A los veinte años de la paz

Fernando de Trazegnies Granda

Agradezco la invitación que me ha sido hecha para escribir algunas palabras en esta publicación respecto de las gestiones a fin de lograr la paz definitiva entre el Perú y el Ecuador.

Reconozco que estoy en un problema: ¿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 hemos logrado? Ha sido un período confuso y trágico, pero, como en los cuentos de niños, con un final feliz que era deseado y esperado por todos.

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 entre sí 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 de sus respectivos países. Pero yo agregaría que, en una perspectiva de posguerra, ese reconocimiento y respeto debe ser recíproco porque los soldados de ambos países cayeron defendiendo honestamente lo que pensaban que era justo desde su punto de vista. Por consiguiente, todos ellos, cualquiera que sea su nacionalidad, deben tener el respeto del Perú y del Ecuador.

Felizmente, hace veinte 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 pueblos 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 permaneció 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, un gran intelectual, 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 también 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 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 Torre Tagle perteneció, hasta la mitad del 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 esa familia quiteña-limeña.

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.

Y ello es así, de un lado, por la conexión estrecha que existió durante el Virreinato entre Quito y Lima. Pero también posteriormente se han producido vinculaciones entre familias peruanas y ecuatorianas. Hay incluso Embajadores peruanos cuyas hijas han contraído matrimonio con personalidades importantes del Ecuador. Personalmente, reconozco también vinculaciones familiares con Ecuador. Un antepasado mío, don Pedro Vásquez de Velasco, fue Presidente de la Audiencia de Quito entre el año 1655 y el año 1661.

A don Pedro le tocaron momentos difíciles. Una de las situaciones complejas fue asumir el salvataje de la llamada Nave Capitana que venía del Callao llevando un importantísimo cargamento de oro a España y que se hundió frente a Guayaquil. La recuperación del oro fue muy complicada y se hizo necesario traer buzos desde Panamá. Por otra parte, una aún más difícil situación se presentó durante su mandato cuando se produjo la erupción del volcán Pichincha, en cuyas faldas queda la ciudad

de Quito, la que quedó cubierta con 30 centímetros de ceniza, causando muchos destrozos.

Pero también se produjo una vinculación familiar en los tiempos modernos. Como ejemplo, puedo citar que una hermana de mi madre casó con un guayaquileño, razón por la que existe ahora una familia ecuatoriana con ascendencia de Granda.

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 de 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 en el que la unión hace la fuerza; pero actuábamos como si nada nos uniese y todo nos separase.

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 sobrepasar los velos de la diplomacia, con la idea de encontrar 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 pasos fueron dados por el doctor Francisco Tudela, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, quien acordó con Ecuador el nombramiento en cada país de un grupo de personas que abrieran el camino de la conversación sobre el tema.

El ministro Tudela se retiró de su cargo pero 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, me invitó a asumir la presidencia de la comisión. Los intercambios de ideas entre peruanos y ecuatorianos fueron bastante intensos y extendidos. Pero, después de intensas conversaciones entre las dos delegaciones que se prolongaron a varios años, en 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 comisión 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. No fue desde el primer momento, porque era necesario que primero se convenciera de esta posibilidad aparentemente ilusa de suscribir la paz. Pero, cuando se convenció de ello, fue sin duda un motor de las negociaciones.

En el lado ecuatoriano, personas como Jamil Mahuad, Gustavo Noboa y el severo pero valiente y probo canciller José Ayala, son las que hicieron posible ese entendimiento en términos racionales. Manteniéndose siempre como aguerridos –y muchas veces temibles– soldados de la causa ecuatoriana, estaban convencidos que, por encima de las dificultades históricas entre el Perú y el Ecuador, estaba la obligación de ser fieles a nuestro pasado común y al interés de lograr la paz en el mundo y una América Latina unida dentro de la cual los intereses foráneos no pudieran pretender una toma de posición aprovechando las rencillas originadas en nuestra infancia y en nuestra adolescencia como países.

El problema fundamental era que Ecuador postulaba asumir soberanía de la pequeña zona denominada Tiwintza y el Perú señalaba que no podía entregar parte de su territorio, aunque fuera muy pequeño, a un país extranjero.

Es entonces que, por acuerdo entre los dos países se llevó a cabo una reunión privada en el Palacio de Gobierno de Quito entre el recién nombrado presidente del Ecuador, Jamil Mahuad y quien escribe el presente texto. El contacto fue muy sincero; ambas partes actuamos con toda sinceridad y pronto nos tuteábamos.

La conversación fue larga y simpática. Habíamos llegado al mediodía y el presidente Mahuad me invitó a almorzar en el Palacio. Dado que el ministro de Relaciones Exteriores tenía un compromiso, almorzamos solos. Le pregunté al Presidente Mahuad la razón de tanto interés en 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 se hizo la luz. 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 entregar Tiwinza a Ecuador en propiedad –no en territorio– y permitirle así cuidar y honrar las sepulturas. Mahuad pensó un poco 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 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.

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 como países con la ayuda del Embajador Jorge Valdez, viceministro de Relaciones Exteriores, llegamos a una solución final, definitiva, sobre la base de la opinión de expertos juristas y de geógrafos independientes. 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 Brasil fue emocionante para todos los que participamos 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 que comenzó a llorar fue el Canciller de Argentina, Guido di Tella, profundamente emocionado de ser testigo de la solución de este diferendo que causaba tanto dolor en el espíritu de América Latina. Pero, inmediatamente después, lo hicieron el presidente del Consejo de Ministros del Perú y el presidente de la Corte Suprema.

Todos los peruanos participantes estábamos embargados de la más profunda emoción. Del lado ecuatoriano, la situación era la misma. Y cuando terminó la ceremonia y salimos todos a la terraza de Itamaraty, donde tenía 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 de Ecuador y otra de parlamentarios que, después de habernos dado recíprocamente un abrazo muy efusivo, preguntaban dónde estaban sus equivalentes peruanos para abrazarlos como hermanos.

Eran 600 personas quienes constituían el público asistente, tanto peruano como ecuatoriano, y que 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, sólo 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 habrá más muertos peruanos y ecuatorianos defendiendo lo que ambos consideraban suyo, ya no habrá personas inválidas desde su juventud por hechos 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.

En el año 2008, con motivo de cumplirse los diez años del Acuerdo de Paz, escuché una magnífica conferencia del importante economista ecuatoriano, Joaquín Morillo, sobre los efectos económicos derivados de la firma de los Acuerdos de Paz. Muy significativamente, la conferencia había sido titulada ¿Existe un dividendo de la paz?

En su exposición, Morillo explicó cómo, a pesar de que el Perú y el Ecuador fueron miembros fundadores de la Comunidad Andina, no habían logrado desarrollar una relación comercial fluida. Y ello, en buena parte fue debido a la tensión existente entre ambos países por la controversia sobre los límites territoriales.

Pasada esa tensión y establecida la confianza mutua, se puso en ejecución el Acuerdo 5 de los suscritos en 1998 en Brasilia 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.

Actualmente, el comercio entre el Perú y Ecuador es sumamente beneficioso para ambos países. Las importaciones entre ambos 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 ví 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 pelear y morir contra nuestro país hermano, el Ecuador”.

Esto no lo olvidaré nunca.

Por eso quiero terminar estas palabras con un muy afectuoso abrazo, aun cuando sólo sea posible por escrito, a todos y cada uno de los ecuatorianos, nuestros hermanos en la paz y en la historia profunda de ambos pueblos.

La diplomacia ecuatoriana en la conquista de la paz con el Perú

Francisco Carrión Mena

Parece que fue ayer pero no. Han transcurrido ya veinte años, prácticamente una generación, de que en Brasilia, en octubre de 1998, se suscribieran los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú. Hechos históricos de la dimensión de éste no deben ser olvidados. Por el contrario, deben ser conmemorados para que los pueblos valoren la paz y el entendimiento como elementos esenciales para su desarrollo y crecimiento.

Este hito histórico jalona las relaciones bilaterales entre pueblos tan similares en culturas, costumbres, etnias, historia, lenguajes y pueden proyectarse juntos para atender sus necesidades así como consolidar su identidad. Pone de relieve lo positivo que es el balance de lo alcanzado en tan breve tiempo. Grandes y altamente provechosos han sido los cambios producidos en las relaciones de los pueblos y de los dos estados.

Vale recordar que la controversia territorial ecuatoriano-peruana nació a la par que ambas naciones se constituyeron en repúblicas independientes. Fue necesario que transcurriera bastante más de un siglo para que finalmente encontraran una solución definitiva a la divergencia tras no pocos enfrentamientos armados, escaramuzas y tensiones diplomáticas. Hubo también, pero de corta duración, épocas de distensión y entendimiento en las que se lograron, aunque escasos, avances en materia de integración y propuestas de proyectos binacionales de desarrollo fronterizo, pero siempre se hizo patente una recíproca desconfianza mutua, que impidió una normal relación vecinal.

No cabe en este breve estudio detenerse con detalle en la revisión de de los hechos que separaron a los dos países a través de la historia sino, por el contrario, analizar, en mi caso, la visión ecuatoriana del proceso de negociaciones de paz y lo que siguió en estos veinte años de suscrita en Brasilia la paz en beneficio del Ecuador.

Sí cabe, en todo caso, advertir que Ecuador, a lo largo de la historia, se empeñó en buscar por todos los medios pacíficos una solución al diferendo. Para su diplomacia, la solución se volvió una verdadera obsesión y, en esa línea, es preciso reconocer

también que lo que se dio fue un constante cambio de estrategias, actitud negativa por tratarse de un objetivo permanente. No debe considerarse como una alteración de objetivos pues el fin fue siempre fue el mismo: una paz duradera, y que fuera recíprocamente beneficiosa.

De cualquier manera, cualquier análisis que sobre esta inestabilidad respecto de las propuestas planteadas por Ecuador comprende necesariamente las circunstancias históricas imperantes al momento en que cada una fue enunciada sin desligarse de las condiciones y factores internos e internacionales que caracterizaban la coyuntura. La conclusión a la que se llega no debe resultar de un estudio aislado de los hechos, sino de la interacción que existe entre ellos y el tiempo que determina la sucesión de los fenómenos históricos (Carrión, 1986).

La larga historia del diferendo territorial ecuatoriano-peruano y las diversas posiciones mantenidas al respecto por el Ecuador permiten constatar que sus raíces son profundas y que, por tanto, su proyección supera la apreciación meramente contemporánea. Ello, del mismo modo, ha dejado apreciar las múltiples peripecias que el Ecuador ha sufrido a causa de la controversia en su historia, ocasionando serios desequilibrios internos, tanto económicos como políticos. Ha dejado al descubierto, por otra parte, la falta de continuidad en la política exterior ecuatoriana que, a su vez, incidió de manera manifiesta en su limitada uniformidad y eficiencia.

La negociación de la paz en el contexto internacional

No es inusual que un conflicto bélico sea el cruento preludeo para la paz definitiva entre dos o más países involucrados en una controversia internacional, sobre todo si esta es de larga data y más aún si se refiere a temas de soberanía territorial. Precisamente, ese fue el caso del conflicto entre Ecuador y Perú, que se inició en 1830 y que estuvo referido a la disputa de una amplia porción de territorio amazónico. Desde 1829, en que el Ecuador, siendo parte de la Gran Colombia, triunfó en la batalla de Tarquí, nunca había tenido una victoria militar hasta 1995 en el Alto Cenepa, a pesar de los numerosos enfrentamientos producidos frecuentemente en la frontera. Ese triunfo abrió las puertas para una negociación digna y pragmática –aunque sin duda dolorosa– para el Ecuador.

Tras uno de esos frecuentes incidentes bélicos fronterizos, el de Paquisha en 1981, en el sector no delimitado de la frontera amazónica con el Perú, tras su derrota militar, el Ecuador como Estado, y en particular sus Fuerzas Armadas, tomaron conciencia de la necesidad de fortalecer su institucionalidad, de buscar una modernización, de elevar su nivel de profesionalismo, para que una situación de esa naturaleza no se repita. En efecto, las Fuerza Armadas encajaron el fracaso y se propusieron replantear sus objetivos, estrategias y tácticas bajo la conducción de una generación de brillantes oficiales con capacidad de autocrítica, de visión de futuro y clara estrategia. La misma actitud asumió, pero en otro ámbito, el Servicio Exterior, que emprendió, por su lado, en una reestructuración, modernización y una reformulación de estrategias para hacer frente al desgastante problema territorial, que no solamente había afectado,

sino, distorsionado la conducta internacional del Ecuador a través de su historia (Carrión, 2010).

Como queda advertido, luego de la negociación cuyo inicio se dio prácticamente al mismo tiempo en que aún se producía el enfrentamiento militar entre Ecuador y Perú en la zona no delimitada del Alto Cenepa, en enero-febrero de 1995, y a instancias de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, se firmó, el 17 de febrero de ese año, el Acta de Paz de Itamaraty, que restauró un frágil cese de hostilidades y dio inicio al denominado proceso de “conversaciones sustantivas” entre los dos países para encontrar una solución global y definitiva a la controversia territorial. La intención del documento era la de acordar un arreglo firme y duradero a una disputa que había enturbiado la relación entre los dos países y que, de alguna manera, parecía que tenía saturada y fatigada la responsabilidad asumida por los garantes del Protocolo de Río de Janeiro en 1942.

El proceso de negociación, considerado en su totalidad, tuvo varias etapas, cada una con su propio formato y su propósito en función de los requerimientos, muchos de ellos coyunturales, y los avances que se iban logrando previamente. La primera se inició precisamente con la suscripción de la citada “Declaración de Paz de Itamaraty” en febrero de 1995, que fue un instrumento difícilmente alcanzado, que fijaba una frágil interrupción de hostilidades y el compromiso de negociar no solamente la paz definitiva entre Ecuador y Perú sino una solución global a todas las controversias que separaban a las partes. Esta fase se prolongó hasta el momento en que empezaron las denominadas “conversaciones sustantivas”.¹

Esta primera etapa se caracterizó por resolver, en reuniones celebradas sucesivamente en Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago, a nivel de Cancilleres de las partes, acompañados por los Vicecancilleres de los países garantes, cuestiones de procedimiento, aunque de alta sensibilidad e importancia, tales como la composición de las delegaciones, fecha de las reuniones, compromiso de moratoria en la información pública, identificación e intercambio de los “*impasses* subsistentes”², imposibilidad de vetarlos, Brasilia como sede de las reuniones de fondo, prolongación de la misión de observadores militares MOMEPE en la zona, reconocer que nada está resuelto hasta que todo esté resuelto, entre otras. Algunas de estas cuestiones, si bien de carácter procesal, tenían un valor sustantivo; tal es el caso de los “*impasses* subsistentes” que no eran sino el reconocimiento del objeto de la disputa, asunto que nunca había sido acordado ni reconocido por las partes. Igualmente importante fue la imposibilidad de vetar cualquiera de los *impasses* que fueran presentados ya que de esa manera cada país tenía la libertad, en especial Ecuador, de definir sus aspiraciones sin limitación alguna y la permanencia de la MOMEPE que garantizaba que no se produjeran incidentes en la zona fronteriza.

La segunda etapa del proceso se consagró a lo que podría denominarse la sustanciación de la controversia, a la fijación de las posiciones, a la definición de los intereses de las partes sobre su respectiva percepción del conflicto. Es decir, a identificar los asuntos concretos que eran motivo de discrepancia para cada parte y que habían sido definidos

en los “*impasses* subsistentes” oportunamente intercambiados y que –característica esencial ya señalada– no podían ser vetados. De esta manera se logró conseguir algo que hasta ese momento había sido imposible hacerlo de manera formal: establecer la materia de la controversia. Las partes fijaron cuáles eran los motivos, a su entender, causantes de la divergencia y a los cuales debían circunscribir las deliberaciones en busca de resolverlas.

Esta fase se desarrolló desde abril de 1997 hasta enero de 1998 y se llevó a cabo en Brasilia. En ella intervinieron “delegaciones representativas”³ de los dos países, compuestas por cinco integrantes con sus respectivos asesores, asistidas por altos funcionarios de los Países Garantes, y culminó con la definición de los campos en los cuales debería centrarse la búsqueda de la solución: fijación de la frontera terrestre común, Tratado de Comercio y Navegación, integración fronteriza, medidas de confianza y seguridad y Canal de Zarumilla. No se alcanzó acuerdo sobre el tema central: la delimitación territorial y algunos menores dependientes del principal. El avance fue significativo, pero no completo ni definitivo, pues el asunto de mayor relevancia se reconoció que a este nivel era imposible llegar a un acuerdo, se imponía un mayor nivel político.

La tercera etapa fue de negociación político-diplomática a alto nivel y que llegó inclusive a la intervención directa de los propios Presidentes de Ecuador y Perú, conjuntamente con los Jefes de Estado de los Países Garantes. Ya que en las etapas anteriores se había llegado a acuerdos sobre casi todos los *impasses* intercambiados que incluían, inclusive, mecanismos para promover el desarrollo de las zonas fronterizas a través de planes binacionales, con el propósito de fomentar el comercio, liberar la navegación ecuatoriana en el Amazonas y en sus afluentes septentrionales, y facilitar la utilización de las aguas del Canal de Zarumilla.

Ante un pedido formal de los presidentes Mahuad y Fujimori, a través de una carta conjunta –pieza clave en la culminación de la negociación–, sus homólogos de la garantía emitieron un “pronunciamiento vinculante”⁴ sobre la delimitación de la frontera terrestre común que se constituyó en la columna vertebral del acuerdo de paz y permitió dar forma al Acuerdo Global y Definitivo que fuera suscrito solemnemente en Brasilia el 26 de octubre de 1998.

Esta fórmula de solución global y definitiva de paz y el proceso que condujo a ella, fueron singulares, *sui generis*, respecto arreglos de conflictos de similares características, por varios motivos:

1. La solución de una disputa internacional territorial de esta dimensión y de tan prolongada duración se produjo a través de un proceso pacífico, de negociación y de diálogo. Ejemplo poco frecuente en nuestros días en el mundo, aunque cada vez más afianzado en América Latina, en que las soluciones a controversias internacionales, particularmente territoriales tratan de ser más impuestas por la fuerza antes que resueltas a través del diálogo y la negociación.

2. La solución fue alcanzada en un contexto regional y a través de mecanismos variados, complementarios e inusuales. A pesar de que Ecuador hiciera en distintas oportunidades pedidos formales ante organizaciones multilaterales, no intervino la Organización de Estados Americanos (OEA), tampoco lo hizo la Organización de Naciones Unidas (ONU), menos aún otros regionales o subregionales. Fue una negociación bilateral mediada, asistida y arbitrada por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro: Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, los cuatro amigos de Ecuador y Perú.
3. Se utilizaron diversos métodos de solución pacífica de controversias consagrados en el derecho internacional y en la doctrina: conversaciones bilaterales directas, buenos oficios, mediaciones informales de los garantes, pronunciamientos técnico-jurídicos por especialistas independientes de los países garantes, aceptación formal previa por los Gobiernos y Congresos de Ecuador y Perú de una fórmula vinculante propuesta por los Jefes de Estado de los países de la garantía en una especie de arbitraje.
4. El proceso contó hasta su culminación, esto es hasta la colocación del último hito y la consiguiente entrada en vigor de los instrumentos jurídicos convenidos, con la asistencia efectiva de una “Misión de Observadores Militares Ecuador Perú” (MOMEPE), que, integrada por oficiales de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, verificó, en el terreno, a ambos lados de la frontera, el cumplimiento de los acuerdos que se iban alcanzando a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty de febrero de 1995 y durante la fase final de colocación definitiva de hitos.
5. Si bien la esencia de la fórmula acordada, y recogida en los acuerdos fijó la frontera; incorporó, además, elementos adicionales que la singularizan pues a la consecución de la paz añadieron el factor de promoción del desarrollo, la protección del ambiente y el reconocimiento al Ecuador de un símbolo territorial aunque no soberano, para su afianzamiento. Tales elementos fueron los siguientes:
 - Promoción de manera conjunta del desarrollo de las zonas fronterizas mediante proyectos y programas binacionales y nacionales compartidos entre Perú y Ecuador;
 - Reconocimiento del derecho ecuatoriano a la libre navegación en el río Marañón-Amazonas y en sus afluentes septentrionales, así como a la creación de dos centros de comercio y navegación (CECONAS), bajo administración privada ecuatoriana a orillas del gran río y con una superficie de 150 hectáreas cada uno, ubicados en las localidades peruanas de Pijuayal y Zaramirisa con el propósito de facilitar como centro de acopio y apoyo el comercio del Ecuador hacia el Brasil y el Atlántico;
 - Fomento de medidas de confianza mutua y seguridad con el objetivo de afianzar la relación entre los diversos sectores sociales de ambos países, en particular entre los sectores militares, para lo cual se constituía mediante un

acuerdo específico una “Comisión Binacional Ecuatoriano-Peruana sobre medidas de confianza y Seguridad”;

- Creación de zonas de protección ecológica en el área limítrofe controvertida Coangos-Cenepa a ambos lados de la frontera en la región amazónica, guardando cada país la soberanía sobre el área que le correspondía (Ecuador aportaba con una superficie de 25,5 km² y el Perú con 54,4 km²);
- Concesión al Ecuador, en propiedad privada y a perpetuidad, de un kilómetro cuadrado en el sector conocido como Tiwinza, con su respectiva vía de acceso en territorio peruano hasta la línea de frontera con Ecuador, construida por el Perú, para que se constituya en un santuario ecológico desmilitarizado que rememore la paz.

Como ya lo advertí, en mayo de 1999 se suscribió *in situ* el acta de colocación del último hito demarcatorio conforme lo aceptado por las partes en el documento presidencial de Brasilia.⁵ Al evento asistieron los presidentes de Ecuador y Perú, con sus respectivas delegaciones civiles y militares, y delegaciones de los países garantes. Con ello, a partir de esa fecha, entraron formalmente en vigencia los convenios que forman parte del formalmente denominado Acuerdo Global y Definitivo de Paz entre Ecuador y Perú.

Sin esperar que esta formalización se cumpliera, varias instituciones de Ecuador y Perú, conjuntamente con técnicos de países amigos, trabajaron de inmediato para que el proceso avance lo suficiente a fin de que los dividendos de la paz se percibieran lo más pronto posible a través de la concreción de los programas y proyectos de desarrollo que se encontraban definidos en los acuerdos.

Una de esas tareas fue, la del desminado. Durante la larga etapa de de confrontación entre los dos países, ambas partes colocaron minas antipersonal y, en algunos casos antitanques, que transformaron a la zona fronteriza en disputa en altamente peligrosa. En la mayoría de casos la colocación de estos artefactos fue al voleo, esto es lanzándolas sin que quede constancia ni registro preciso de donde fueron colocadas. Actualmente, gracias a un trabajo compartido y prolijo éstas han sido retiradas.

La gestión del proceso de paz en el contexto interno

Disputas de esta naturaleza y de tan prolongada duración tienen un carácter definitorio en la conformación de la identidad nacional que resulta difícil de borrar. Marcan su propia definición como país, alientan el nacionalismo y su proyección identitaria futura (Zepeda, 2010).

Es por ello que, ante la traumática e histórica herida que sobre la sicología colectiva del pueblo ecuatoriano había tenido históricamente la controversia territorial con el Perú, resultaba indispensable para la diplomacia del Ecuador aproximarse de manera activa y propositiva a la opinión pública, para recalcar sobre los valores de la paz y de la trascendencia que tendría alcanzarla dignamente para el beneficio futuro del país.

Que el realismo se imponía y que había que ser valientes para proyectarse sobre bases firmes como un país soberano, con piel cerrada y sin complejos. Este acercamiento fue clave para que su resultado fuera procesado, aceptado y finalmente asimilado.

Para el Ecuador, resultaba imperativo promover y alentar la conveniencia de la negociación del proceso de paz con el Perú, de sus valores y beneficios que traería generar un ambiente favorable al proceso, de respaldo a los negociadores y de estímulo patriótico a una negociación digna como la que se estaba llevando a cabo. Tradicionalmente, el país había mantenido una actitud reticente, de desconfianza y hasta de hostilidad respecto del Perú, que exigía una tarea persuasiva y transparente de valoración de la paz para superar viejos antagonismos.

Si bien en los acuerdos de procedimiento adoptados por las partes se incluyó el compromiso de guardar moratoria pública de la información sobre los avances y dificultades de las negociaciones, precisamente en el Comunicado de Buenos Aires, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador promovió múltiples encuentros cerrados, con el compromiso de guardar reserva de lo que ahí se tratara, con representantes de entidades de la sociedad civil organizada obligando su discreción respecto de dichos datos y con la confianza de que serían utilizados de manera responsable. El propósito era, aparte de divulgar las circunstancias complejas en que se desarrollaba la negociación, implicar en ella, hacerla copartícipe a la opinión pública para que el resultado, cualquiera que fuera, se lo considere compartido.

Con tal propósito la Cancillería ecuatoriana armó una estrategia de difusión al interior del Ecuador teniendo en cuenta los diferentes actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado, etc. en las distintas regiones del país. Se organizaron entre fines de 1996 hasta comienzos de octubre de 1998 cerca de 250 reuniones informativas con medios de comunicación en sus diferentes niveles: propietarios, directores, editorialistas y hasta reporteros; empresarios del sector privado, comercio, industria, agricultura, organizaciones sindicales, representantes de comunidades indígenas, en especial de la zona en conflicto, grupos de intelectuales y orientadores de opinión, partidos políticos, organizaciones gremiales, academia, entre otros. Del mismo modo hubo contactos periódicos con organizaciones no gubernamentales vinculadas al medio ambiente, a los derechos humanos, a la cultura, empresariales, de mujeres. Y estos encuentros no se realizaron solamente en Quito sino que tuvieron lugar en casi todas las provincias del país dadas las disímiles sensibilidades e intereses característicos de cada región del país. Es decir fue un esfuerzo integral, multidimensional, representativo y de carácter nacional.

En todos los encuentros, que fueron organizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el canciller y otros altos funcionarios ofrecieron visiones objetivas sobre las negociaciones de paz con el Perú. Según relata el propio José Ayala Lasso se analizaba desde el “entorno internacional, sus características y tendencias; los recursos y capacidades de Ecuador respecto de los de Perú (...), los posibles cursos de acción y las lecciones de la historia” (Ayala Lasso, 2009). Quienes asistían a las reuniones tenían, de esa manera, datos que les permitían llegar a sus propias conclusiones y a sugerir eventuales alternativas para tenerlas presentes en la negociación.

Por lo demás, fue constante la información proporcionada sobre lo que acontecía en el proceso al Congreso Nacional, en particular a la Comisión de Asuntos Internacionales. Hubo dos ocasiones en las que el pleno del parlamento recibió al Canciller y a los negociadores, y otra al propio Presidente de la República, Jamil Mahuad, en las cuales se expuso con detalle la realidad de la negociación, la coyuntura internacional en que se desarrollaba, las estrategias aplicadas y los escenarios que aparecían por delante.

Capítulo especial merece, como era previsible, la vinculación del equipo negociador, y en particular del Canciller, con las Fuerzas Armadas a las cuales se les mantuvo permanentemente al corriente de lo que acontecía en el frente diplomático. Pero no solamente se les informó del curso de lo que acontecía sino que se contó con su respaldo profesional en los que eran sus campos de competencia. Aportaron con datos sobre la situación en el terreno, con estudios geoestratégicos, geográficos, aerofotogramétricos, de disposición y capacidades militares respectivas, etc.

Las fuerzas armadas ecuatorianas tuvieron un alto grado de madurez en el proceso de negociación. Asumieron profesionalmente su responsabilidad no sólo en materia de seguridad y defensa mientras se desarrollaban las conversaciones, que en algunas ocasiones estuvieron a punto de interrumpirse a causa de incidentes en la zona de frontera, sino que aportaron con estudios serios y bien fundamentados en varios ámbitos técnicos como cartografía, hidráulica, topografía, geografía, etc., que fueron importantes insumos en la elaboración de las argumentaciones de los “*impasses* subsistentes” por parte de la delegación ecuatoriana.

Pero esta actitud profesional del sector castrense, respecto de su rol y de su necesidad de fortalecerse en términos estratégicos e institucionales, fue resultado de un prolongado proceso de toma de conciencia de su condición de referente en la sociedad ecuatoriana. Redefinieron sus objetivos y estrategias, así como su propia estructura organizativa bajo la dirección de una destacada generación de oficiales, y contribuyeron en la promoción del desarrollo.⁶ Y esa es una doctrina que se ha encarnado en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y que ahora va a encontrar, lamentablemente, nuevos enemigos que están vinculados al narcotráfico, a la delincuencia internacional, a los atentados contra la democracia y las amenazas a los derechos humanos.

En suma, la implicación en el proceso de negociación por parte de las instituciones públicas y privadas y, en general, de la sociedad civil organizada, fue crucial. Sin ese involucramiento difícil habría sido mantener la posición nacional de defensa de sus intereses en términos de política de Estado más aún en un entorno política y económicamente frágil.

Esta es quizás una de las lecciones aprendidas más valiosas. La complejidad de una negociación de esta naturaleza exige un acompañamiento de la opinión pública, un agrupamiento de voluntades mayoritario con una orientación firme y sabia de los responsables políticos y diplomáticos. Caso contrario su resultado puede carecer de legitimidad y, con ello, inaplicable y no permanente.

La situación interna del Ecuador durante el proceso de negociación

En el análisis de un proceso de negociación de esta dimensión, más aún si es una disputa territorial, se torna indispensable considerar la situación política interna de las partes para conocer su capacidad y condiciones de negociación que se expresa a través de sus representantes. Para este caso, en lo que concierne al Ecuador, las circunstancias por las que atravesaba desde 1995 hasta 1998, esto es desde la guerra del Alto Cenepa hasta la suscripción de los Acuerdos de Paz en Brasilia, eran particularmente complejas y frágiles.

En este lapso, el país atravesó por una grave inestabilidad político institucional. Se sucedieron –en solamente 45 meses– seis Presidentes de la República: Sixto Durán Ballén, bajo cuyo mandato se produjo la guerra, Abdala Bucaram, Rosalía Arteaga y Fabián Alarcón, quienes impulsaron la negociación, y Jamil Mahuad, a inicios de cuyo período se suscribieron los acuerdos de paz. Y, por si esta inestabilidad fuera poca, durante el primer semestre de 1998 se reunió, durante la administración Alarcón, una Asamblea Constituyente que pudo, por los plenos poderes de que estaba dotada, haber echado al traste a la negociación y todo lo que hasta ese momento se había avanzado.

En circunstancias tan frágiles en el plano interno, no solamente en lo político, sino también en lo económico, la coyuntura para una negociación de esa trascendencia no era la mejor. No tenía el Ecuador una posición de fuerza negociadora interna que le permita ser más simétrica y equitativa a pesar de haber tenido una victoria militar. Esa sucesión de gobiernos generaba desconfianza en el Perú,⁷ tanto en el gobierno como en la opinión pública.

De manera particular, esta desconfianza se hizo más visible casi al término de la negociación de las rondas de Brasilia cuando se acercaba la decisión sobre el fondo de la controversia que no había podido ser resuelta a ese nivel y se imponía la intervención de los Cancilleres y de los propios Jefes de Estado, durante el interinazgo de Fabián Alarcón. El peso de la responsabilidad que caía sobre el Jefe de Estado era significativo. Ello le llevó a que, a comienzos de 1998, hiciera alusiones a la eventualidad de hacer una consulta directa al pueblo, a través de un plebiscito, sobre la continuación del proceso de Brasilia y sobre la fórmula de solución que de este podría salir. Esta manifestación, que podría interpretarse como de debilidad de liderazgo o como de responsabilidad frente al pueblo, llevó a Alarcón a hacer un viaje relámpago para visitar a los Presidentes de los países garantes de Sudamérica a fin de sondear su opinión sobre esta eventual iniciativa. Estuvo claro que la respuesta de Cardoso, Menem y Frei fue negativa puesto que no había aún una fórmula fija de solución que proponer, en forma de consulta, al pueblo ecuatoriano.

La fragilidad de la administración de Alarcón, resultado de una resolución discutible del Congreso Nacional y no de la voluntad popular directa, generaba dudas entre los negociadores y políticos peruanos que, en privado, expresaban a sus contrapartes ecuatorianas su aspiración de que el diferendo se selle durante el Gobierno que estaba por elegirse y que a la postre sería el de Jamil Mahuad. Y así sucedió.

Pero como una demostración –que podría considerarse paradójica– de que el proceso de negociación se había constituido en la política de Estado, a pesar de esta inestabilidad interna, en esos casi cuatro años de negociaciones, hubo solamente dos cancilleres responsables de las deliberaciones y del manejo interno: los Embajadores Galo Leoro y José Ayala Lasso. Ambos experimentados profesionales de carrera, con una sólida formación no solamente jurídica sino con amplios conocimientos sobre la controversia territorial con el Perú, como correspondía a los diplomáticos de esa generación. Esta continuidad en la gestión diplomática le dio credibilidad a la voluntad del Ecuador como Estado de llevar hasta su culminación el proceso de paz.

Reflexiones generales de un proceso de negociación *sui generis*

Para Ecuador, la suscripción de los acuerdos de paz global y definitiva con el Perú en octubre de 1998, significó una difícil decisión. Se enfrentó con responsabilidad a una realidad histórica cuyas consecuencias habían erosionado significativos recursos económicos, materiales e intelectuales a lo largo de décadas de frustraciones y de incertidumbre. La nación había pasado por épocas de enfrentamientos bélicos a períodos de paz armada, de desconfianza permanente a disimulada amistad. Con la firma de los Acuerdos de Brasilia, ese prolongado período quedó definitivamente atrás. Algunas reflexiones generales sobre el tema:

La solución a la controversia territorial entre Ecuador y Perú es una de las más significativas demostraciones de que América Latina ha llegado a adquirir un nivel de madurez y de conciencia respecto de que la única manera de superar las divergencias, aún las más complejas, es a través del diálogo y de la negociación. Por su complejidad, sensibilidad histórica y política y por su carácter estratégico, fue una verdadera prueba del sistema de solución pacífica de controversias y de esa madurez de la que hace gala nuestra región.

Los procedimientos para resolver de manera pacífica las disputas, entre estados, de cualquier naturaleza que éstas sean, no tienen ni deben tener ataduras ni límites formales. Pueden irse creando en el curso de la negociación. El interés es superar los obstáculos que inevitablemente se van presentando en el camino. A pesar de su aparente parecido, difícilmente las controversias son similares, las circunstancias y los mecanismos de solución tampoco lo son necesariamente: el único fin compartido es el de alcanzar la paz.

Para emprender en una negociación pacífica exitosa es imperativa la voluntad política de las partes y, por supuesto, de sus máximos líderes. Igualmente esencial es el apoyo expreso de la opinión pública y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que forman parte del Estado. No hay duda que es necesario un adecuado trabajo de negociación diplomático y técnico, la buena fe de las partes, la transparencia y el acompañamiento institucional, pero el apoyo del pueblo, de la opinión pública, es básico en la medida en que le da legitimidad al resultado y, por consiguiente, a su cumplimiento.

Casi resulta axiomático el hecho de la necesidad de contar con un tercero, ya sea una corte internacional, un árbitro, un mediador, un facilitador, o cualquiera sea su denominación, para que intervenga a fin de aproximara las partes en conflicto. Muy poco probable es llegar a un acuerdo definitivo sino participa en el proceso, que puede ser jurídico, diplomático o político, un tercero comprometido en concluir en el fin máximo que es la paz.

En países como los de América Latina la paz conduce al desarrollo; es una condición *sine qua non* que impere la convivencia pacífica, la buena vecindad para que los pueblos se desarrollen. La persistente desconfianza, la posibilidad de confrontaciones bélicas focalizadas o generalizada, inducen a los gobiernos a no invertir en las zonas de frontera y, por el contrario, a invertir ingentes recursos en material militar. En el caso de la solución a la controversia ecuatoriano-peruana, tras veinte años de suscritos los acuerdos de paz, se constata un incremento comercial, de inversiones, turístico, de proyectos binacionales de infraestructura y de integración; sin contar con el éxito de las medidas de fomento de la confianza recíproca en el campo militar.

Sin que probablemente en el proceso se haya estado consciente de aplicar la doctrina de negociación según la cual deben primar los intereses de las partes antes que sus posiciones, en la solución de la controversia ecuatoriano-peruana se puede afirmar que la fórmula adoptada se encuadra en esa doctrina. Para empezar a los dos países les interesaba la paz, tanto sus gobiernos como sus opiniones públicas habían llegado a un nivel de madurez suficiente como para esforzarse en conseguirla. Les interesaba, igualmente, crear un ambiente de convivencia que les permita emprender en el desarrollo especialmente de sus regiones fronterizas postergadas por el diferendo territorial.

Si bien los intereses nacionales priman en las negociaciones internacionales, no es menos cierto que quienes las implementan son seres humanos revestidos de una capacidad que les otorga el Estado para ejercer su representación y, en esa condición, tienen virtudes y defectos por su condición humana. En tal virtud, las relaciones humanas, francas y fluidas, entre los negociadores, sin renunciar a las posiciones e intereses de sus respectivos países, resultan claves a la hora de buscar, de buena fe y con voluntad política, soluciones a la controversia.

Ecuador pagó un precio más alto para llegar a la paz que su vecino del sur (Scott-Palmer, 2013). Debió no solamente renunciar a lo que consideraba su territorio, cuya superficie era igual o mayor de la que dispone hoy, sino a lo que había sido su reivindicación capital: un acceso libre y soberano al Amazonas. No obstante esta realidad, logró establecer una convivencia pacífica a través de una negociación, aunque asimétrica, digna. Y también obtuvo la posibilidad de ser amazónico a través de los acuerdos de libre navegación en los afluentes septentrionales del Amazonas y de las facilidades para el intercambio comercial con el Brasil y con los países del otro lado del Atlántico.

Los beneficios de la paz

Desde octubre de 1998, los dos países redescubrieron, de manera abierta y sin complejos, múltiples puntos de coincidencia y un afán compartido de desarrollo.⁸ A través de los mecanismos establecidos en el propio Acuerdo Global de Paz de Brasilia, se estableció un marco con proyección futura.

El Acuerdo Global, ya lo señalé, comprendió a su vez varios convenios que cubren varios frentes de la relación bilateral. Incluyó no solamente el esencial reconocimiento de una fórmula que dio solución definitiva al diferendo territorial, sino compromisos adicionales en el campo del comercio y la navegación en los ríos de la Amazonía, en materia de integración y desarrollo en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad que forma parte del Acuerdo Global de Paz.

La superación del contencioso territorial permitió reencontrar coincidencias básicas preexistentes en temas políticos que antes levantaban aprensiones entre los dos países. La defensa del sistema democrático, de los derechos humanos, de los principios del Derecho Internacional, del medio ambiente, el combate a la corrupción, al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada, entre otros, se constituyeron en temas comunes en las agendas de Ecuador y Perú.

Hay que destacar la importancia de la armonía y acción coordinada que se comenzó a dar en el ámbito del fomento de las medidas de confianza mutua y seguridad. Este afán compartido por los estamentos militares ha impedido que después de octubre de 1998 se produzcan incidentes en la región de frontera. Por el contrario, ha imperado una sana colaboración en temas tan sensibles como el desminado en la zona en controversia, el intercambio de información y la creciente vinculación institucional entre sus respectivas fuerzas armadas.

El tema puntual de las medidas de confianza mutua forma parte del ámbito global de la seguridad internacional. Al respecto, los dos países han tenido avances significativos en cuanto a definir amenazas comunes, transparentar sus mecanismos de combate a esas amenazas y propender a abordar la seguridad de manera conjunta, en tanto se trata de amenazas que afectan por igual y con cierta similitud –aunque con desigual intensidad– a los dos países. No cabe duda que la unidad en la identificación de las amenazas, la definición de estrategias y en su ejecución de manera integrada entre los dos países, fortalece su propia seguridad tanto individual como colectivamente. Esto no quiere decir que en todos los campos de la seguridad hay una integración estratégica. Cada país guarda, por supuesto, su propio diagnóstico en función de sus realidades para hacer frente a sus respectivas amenazas, pero, en razón de que muchas de ellas son similares, la colaboración y coordinación bilateral resultan muy útiles. Ha habido coincidencia también en las iniciativas para luchar contra la corrupción, el narcotráfico y para coordinar acciones para hacer frente a la violenta situación en Colombia con sus movimientos irregulares.

Por lo demás, digna de mencionarse, ha sido la actuación coordinada de Ecuador y Perú en el ámbito multilateral desde 1999. No son pocos los ejemplos en los que

los dos países han actuado y apoyado mutuamente en la defensa de sus intereses compartidos o individuales, en foros multilaterales.

Prueba de la nueva dinámica de las relaciones político-diplomáticas entre Ecuador y Perú es el hecho de que después de la suscripción de los Acuerdos de Paz, sin contar con las visitas en contextos multilaterales, hasta la fecha, se han producido cuatro visitas de Estado de presidentes de Perú y Ecuador, sin contar con las visitas de los presidentes electos Alan García, Rafael Correa y Ollanta Humala antes de asumir el poder.⁹ Las agendas de esas visitas han sido, aparte de cargadas de gran simbolismo –pues habría sido inimaginable algo semejante pocos años atrás– ricas en contenido político, económico y cultural. Un sinnúmero de convenios de cooperación en los más disímiles ámbitos se firmaron con motivo de estas visitas. Un ejemplo: solamente un año después de firmados los Acuerdos de Paz, Ecuador y Perú suscribieron sesenta y cinco convenios bilaterales sobre los temas más diversos. Fue como si se rompiera un dique que tenía represada una gran voluntad de entendimiento y de cooperación entre dos pueblos muy parecidos y cercanos.

Desde la firma de la paz, se han realizado 18 visitas presidenciales a nivel bilateral sin contar los gabinetes binacionales. Siete corresponden a visitas de Estado, nueve a participación en ceremonias de cambios de mando presidenciales y dos a temas de integración y cooperación. Estas visitas se resumen en el siguiente cuadro:

Visitas Presidenciales desde 1998

| | | | | |
|----------------------|-----------|--|---------------------------------|--------------------------------|
| Jamil Mahuad | 1 | 8/11/1999 (visita de Estado) | | |
| Gustavo Noboa | 3 | 7/28/2000 (cambio de mando) | 7/28/2001 (cambio de mando) | 3/8/2002 (visita de Estado) |
| Lucio Gutiérrez | 2 | 3/10/2003 (inauguración proyectos de integración) | 11/6/2003 (visita de Estado) | |
| Alfredo Palacio | 1 | 7/27/2016 (cambio de mando) | | |
| Rafael Correa | 3 | 6/9/2010 (visita de Estado) | 7/27/2011 (cambio de mando) | 7/28/2016 (cambio de mando) |
| TOTAL ECUADOR | 10 | | | |

Visitas Presidenciales desde 1998

| | | | | |
|-----------------------|----------|---|--------------------------------|---------------------------------|
| Alberto Fujimori | 1 | 10/25/1999 (visita de Estado) | | |
| Alejandro Toledo | 2 | 10/16/2001 (visita de Estado) | 1/15/2003 (cambio de mando) | |
| Alan García | 3 | 1/15/2007 (cambio de mando) | 8/10/2009 (cambio de mando) | 5/20/2011 (visita de Estado) |
| Ollanta Humala | 1 | 4/27/2016 (entrega de ayuda humanitaria) | | |
| Pedro Pablo Kuczynski | 1 | 5/24/2017 (cambio de mando) | | |
| TOTAL PERÚ | 8 | | | |

Durante los últimos 11 años, desde que se iniciaron en 2007, y dada la fluidez de las relaciones bilaterales se promovió la realización de gabinetes binacionales encabezados por los respectivos Presidentes, indistintamente en ciudades fronterizas de los dos países, para promover proyectos conjuntos y evaluar los avances, en el terreno, de las obras binacionales. Hasta 2017 se han llevado a cabo once gabinetes binacionales lo cual refleja la dinámica relación ecuatoriano-peruana. ¹⁰ Se prevé que el décimo segundo Gabinete Binacional se desarrolle en Ecuador en octubre de 2018. En el cuadro colocado se resume los encuentros binacionales desarrollados desde el 2007.

Gabinetes Binacionales

| | | |
|-----------|---------|------|
| Tumbes | Perú | 2007 |
| Machala | Ecuador | 2008 |
| Piura | Perú | 2009 |
| Loja | Ecuador | 2010 |
| Chiclayo | Perú | 2012 |
| Cuenca | Ecuador | 2012 |
| Piura | Perú | 2013 |
| Arenillas | Ecuador | 2014 |
| Jaén | Perú | 2015 |
| Macas | Ecuador | 2016 |
| Trujillo | Perú | 2017 |

Estos encuentros han servido para dar seguimiento a los objetivos planteados en los acuerdos de Brasilia que cubrían una amplia gama de temas vinculados al desarrollo fronterizo y a los entendimientos nacionales. Los ejes prioritarios de las reuniones fueron principalmente asuntos sociales, seguridad y defensa, asuntos ambientales, energéticos y mineros, asuntos productivos, comerciales, de inversión y turismo, e infraestructura y conectividad.

En lo que concierne a las relaciones económicas y comerciales, siendo en buena medida complementarias sus economías, se constata desde 1998 un significativo crecimiento comercial, turístico, de inversiones recíprocas y una profundización de la integración a través del desarrollo de proyectos conjuntos de pequeño, mediano y largo alcance, tales como los ejes viales, interconexión petrolera y eléctrica, construcción de represas, entre otros. Con tal propósito se cuenta con el marco bilateral fijado por el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y, para efectos específicamente de promoción comercial, del Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio.

Las cifras del intercambio comercial han venido creciendo constantemente desde comienzos de siglo. Por ejemplo, desde 2006 a 2013 el crecimiento llegó a una tasa del 200%. Y, para tomar una referencia más reciente, en 2013, la balanza comercial llegó a USD 3 100 millones, de los cuales USD 2 100 millones correspondían a exportaciones del Ecuador y, el saldo, USD 1000 millones a exportaciones peruanas.¹¹ Hasta 2017 tras algunas bajas no significativas, podría afirmarse que el comercio total se incrementó en casi 600% respecto de 1998.¹² Es decir, en el ámbito del intercambio de bienes, los resultados de los acuerdos de paz y la liberalización del comercio no pudieron ser más beneficiosos para los dos países, pero en particular para el Ecuador.

En cuanto a las inversiones, la situación ha sido igualmente dinámica, aunque favorable al Perú. La explicación podría darse por la inestabilidad política del Ecuador de los primeros siete años del siglo XXI y los ocho restantes de políticas económicas cambiantes que generaron desconfianza de los inversionistas peruanos.

También tiene una incidencia potencial significativa en materia económica el Tratado de Comercio y Navegación, que forma parte del acuerdo global, que se refiere a los derechos de libre navegación del Ecuador en el río Amazonas y en sus afluentes septentrionales. Estos derechos están acompañados de dos Centros de Comercio y Navegación ubicados en territorio peruano en las localidades de Saramiriza y Pijuayal. El marco jurídico descrito no sólo facilita sino alienta el acrecentamiento del intercambio de bienes y servicios y favorece la confianza para las inversiones recíprocas. En el caso de Ecuador, el Tratado de Comercio y Navegación ofrece no solamente la opción de promover su relación económica bilateral con el Perú sino con otros países pues abre la vía fluvial para llegar al Atlántico por el Amazonas y, por consiguiente, a Europa y África.

El Acuerdo de Integración Fronteriza, que forma parte del Convenio Global de Paz suscrito entre Ecuador y Perú. Su prioridad es clara: promover, según su artículo 1,

“la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas, en el marco de las relaciones de buena vecindad que han decidido construir los dos Estados” (“Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano...”, 1999, art 1).

Para alcanzar esos objetivos, el Acuerdo fijó los cuatro “componentes básicos” – como se los denomina en el documento–. Estos son: la Comisión de Vecindad, la Cooperación Bilateral, el Régimen Fronterizo y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, cada uno de ellos con su propia estrategia, estructura, propósitos definidos y responsabilidades.

La Comisión de Vecindad es el mecanismo de mayor nivel político encargado de impulsar y coordinar los proyectos y programas para aproximar los intereses ecuatoriano-peruanos en este nuevo contexto de paz y confianza. Es la instancia representativa, copresidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Perú, que fija las orientaciones generales para el funcionamiento de la Cooperación Bilateral, del Régimen Fronterizo y del Plan Binacional de Desarrollo (Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza de Desarrollo y Vecindad, 1999). Es la entidad rectora del proceso de integración fronteriza que define las grandes políticas y supervisa el funcionamiento de los otros “componentes básicos” del Acuerdo.

De su lado, la cooperación bilateral se constituye en pilar fundamental del desarrollo. Ecuador y Perú se comprometieron en “actualizar, ampliar y fortalecer” los convenios vigentes en esta materia y, también, asumieron la responsabilidad de negociar y suscribir nuevos acuerdos en las áreas de mutuo interés. Los ámbitos reconocidos como de mayor relevancia son salud, saneamiento ambiental, transporte, riego, agricultura y agroindustria, minería y capacitación de recursos humanos.

Sobre el Régimen Fronterizo, los dos países se comprometieron, así mismo, en establecer mecanismos para facilitar los flujos turísticos y comerciales en la frontera a través de convenios específicos sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves. En el año 2017, se registraron visitas de 139 116 ecuatorianos al Perú y de 288.987 peruanos al Ecuador.¹³ El régimen fronterizo contempla la creación de instancias para coordinar y supervisar la aplicación de tales mecanismos pero con la intención de favorecer y facilitar la circulación de los flujos tanto de personas como de vehículos.

Por último, el denominado Plan Binacional cuya originalidad consistió en ser el instrumento que impulse la integración fronteriza y la cooperación entre Ecuador y Perú sobre la base de la ordenada captación de recursos y la ejecución adecuada de proyectos previamente definidos. El Plan Binacional preveía programas de acción definidos en ámbitos específicos, la creación de un Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, un Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional Ecuador-Perú y un Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada. Cada uno de los programas y los mecanismos financieros se encuentran en la actualidad en pleno funcionamiento.

Hay que reconocer, no obstante, que no se ha avanzado lo suficiente en la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas necesarias para satisfacer las aspiraciones de las poblaciones limítrofes. La puesta en funcionamiento de los mecanismos previstos en los acuerdos citados ha sido lenta y poco eficaz del lado ecuatoriano. No han sido ajenas a ello las alteraciones políticas e institucionales atravesadas por el Ecuador en los últimos veinte años. Los mismos países u organizaciones donantes, que en su momento se comprometieron en participar en los proyectos, han mostrado cautela frente a esa situación caracterizada por la incertidumbre. Por lo demás, hubo una deficiencia en la capacidad de gestión en algunos de los responsables de llevar adelante los programas y proyectos definidos.

Por otro lado, la normalización de las relaciones ecuatoriano-peruanas ha permitido al Ecuador reconducir y en algunos casos hasta suprimir gastos en material militar que estaban previstos en función de la continua tensión bélica que por décadas se había vivido en la frontera sur. Dicho material exigía ingentes recursos financieros que debían asignarse del presupuesto estatal.

Con clarividencia, Ignacio Basombrío ya advirtió meses antes de la suscripción de los acuerdos de paz sobre la relación existente entre la integración andina y la bilateral ecuatoriano-peruana con la globalización. Este destacado especialista, al analizar los elementos de la agenda económica entre los dos países, escribió que ambas naciones “encuentran en el proceso integrador un sentido esencial en el diseño de políticas exteriores correctas para afrontar los retos de la globalización”. Y añadió que las políticas económicas de Ecuador y Perú deben permitirnos participar “en este gran esfuerzo de regionalismo abierto que caracteriza a la evolución de una economía internacional que gradualmente se aproxima a la globalización sin perder sus identidades y especificidades” (Basombrio, 1998).

Suscribo plenamente las expresiones de Basombrío. Desde la perspectiva ecuatoriana debe haber la misma actitud, que se fortalece con la comunión de intereses que existe con el Perú. Ecuador, sin perder sus “especificidades” debe participar de esa postura para obtener mayores beneficios de la globalización en los términos que nos hemos referido en un capítulo anterior. Esto es una globalización más equitativa e incluyente y de la cual saquemos todos provecho por igual.

En definitiva, resuelto el problema limítrofe y en consecuencia reactivadas plenamente, no sólo las relaciones bilaterales, sino –como ya lo he advertido– las condiciones para avanzar en el proceso de integración, las políticas exteriores de Ecuador y Perú han podido ya –y pueden aún más en el futuro– afrontar con mayor determinación y sin recelos mutuos, los retos que plantean sus intereses en un contexto globalizado tanto en términos económicos, como en comerciales y políticos.

Referencias

1. Perú no aceptó llamar “negociaciones” al proceso que culminaría con la firma de los Acuerdos de Paz pues consideraba que, en su criterio, al no existir controversia no cabía ‘negociar’. Por tal razón, se adoptó la fórmula eufemística de “conversaciones sustantivas”.
2. Perú se negaba a reconocer la existencia de una controversia limítrofe y menos aún territorial; de ahí que no aceptaba incluir términos como “problemas”, “conflictos”, “desavenencias”. Una decisión presidencial de Fujimori zanjó el asunto ante una sugerencia del jefe de la delegación peruana: usar la expresión *impasse*, de origen francés. Ecuador aceptó.
3. Esta expresión fue motivo de discusión entre las partes. Ecuador entendía que debían ser delegaciones integradas por personalidades de alto perfil en los distintos campos relacionados con el conflicto, de reconocido prestigio nacional y representativo de su país. Esto para legitimar al máximo su participación. Perú, por el contrario, al inicio pretendió disminuir el nivel de sus delegados por considerar que no se trataban de verdaderas negociaciones. Finalmente, ambos países designaron a destacadas personalidades para conformar sus delegaciones negociadoras.
4. Este término se utilizó en sustitución de otra más usual para situaciones semejantes que habría tenido mayor connotación jurídica como “fallo” o “laudo”. No obstante, tiene el mismo valor legal en la medida en que fue requerida y aprobada por los jefes de Estado de las partes en controversia y ratificada por sus respectivos Congresos Nacionales.
5. El proceso demarcatorio culminó el 13 de mayo de 1998 cuando se suscribió el acta de colocación del último hito. La tarea, tan compleja y riesgosa de colocación de hitos en una zona inhóspita y de tan difícil acceso, fue posible cumplirse en tan poco tiempo gracias a la voluntad política de las partes y a la disponibilidad de mecanismos y de tecnologías que permiten hacer ese trabajo.
6. Desde los años 80, las Fuerzas Armadas habían venido impulsando en el país programas de desarrollo social, de fomento a la agricultura, de apoyo a la salud, ahora están dedicadas no solamente, como digo, a la seguridad del Estado, que ésta es su función principal, sino a promover tareas de desarrollo.
7. Algunos de sus negociadores, informalmente, manifestaban su preocupación de que el resultado del proceso pudiera no ser acatado por uno de esos Gobiernos transitorios que si bien podían considerarse formalmente legales, no tenían la legitimidad de las urnas. Inclusive autoridades de alto nivel hicieron saber, siempre de manera tiñosa y reservada, su inquietud.
8. En este apartado se recogen algunas reflexiones del autor tomadas de: Carrión Mena, F. (2017). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política Exterior 2000-2015*. Quito: Universidad Central-Flacso.
9. Desde la firma de la paz, se han realizado 18 visitas presidenciales a nivel bilateral sin contar los gabinetes binacionales; de ellos, siete corresponden a visitas de Estado, nueve, a la participación en ceremonias de cambios de mando presidenciales y dos a temas de integración y cooperación
10. Se prevé que el décimo segundo Gabinete Binacional se desarrolle en Ecuador en octubre de 2018.
11. Esta información se obtuvo de la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES) en una nota publicada el 6 mayo 2013. Sin embargo, debido al cierre del medio el 17 de agosto de 2018 y la eliminación de su página web, no se pudo recuperar la fuente.
12. Datos tomados del Banco Central del Ecuador.

13. Datos tomados del Ministerio de Turismo del Ecuador y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú.

Bibliografía

- Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. (1999). Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/2avolum/04acuer.htm>
- Ayala Lasso, J. (2009). *Así se ganó la paz*. Guayaquil: Banco de Guayaquil.
- Basombrio, I. (1998). Perú y Ecuador: elementos para una agenda económica. En *Diálogo Ecuador-Perú; Integración, Cultura y Medio Ambiente*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 68- 69.
- Carrión, F. (2017). Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política Exterior 2000-2015. Quito: Universidad Central-Flacso.
- Carrión, F. (2010). El conflicto limítrofe con el Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998). En, B. Zepeda (Coord.) *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Carrión, F. (2008). La paz por dentro: Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación. Quito: Dinediciones.
- Carrión, F. (1986). Política Exterior del Ecuador: evolución, teoría y práctica. Quito: Editorial Universitaria.
- Scott-Palmer, D. (2013). Power, institutions and leadership in war and peace; Lessons from Peru and Ecuador 1995-1998. Texas: University of Texas Press.
- Zepeda, B. (2010). Construyendo la nación en el siglo XXI. La 'Patria' en el discurso del Presidente Correa. Quito: Flacso.

Veinte años del Acuerdo de Paz Ecuador-Perú

Diego Ribadeneira

Ecuador y Perú no habían logrado, en toda su historia, resolver los problemas inherentes a las fronteras de sus territorios. Al inicio, fue la diferente lectura que cada país hizo de la Cédula de Erección de la Real Audiencia de Quito de 29 de agosto de 1563 y de la Cédula Real de 1802. Posteriormente, múltiples oportunidades perdidas como las de 1829 en el Tratado de Guayaquil; 1890 en el tratado Herrera García; 1910, en el abortado arbitraje del rey de España; 1924, con el Protocolo Ponce Castro Oyanguren y el fracasado arbitraje del presidente de los Estados Unidos y 1936, en el Statu Quo y las conversaciones en Washington.

En esas condiciones, se dio el trauma de la guerra de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro del 29 de enero de 1942, documento que se convirtió en el único instrumento jurídico que entró en vigencia entre Ecuador y Perú en materia de límites.

Sin embargo, dicho Protocolo cuyos objetivos fueron la paz, la amistad y los límites entre los dos países, no alcanzó ninguno de esos elementos debido a divergencias sobre su ejecución. Fueron necesarios entonces varios incidentes fronterizos y el grave y doloroso conflicto militar de 1995, para que los dos países se comprometieran a reconocer la existencia de un problema y a sentarse en la mesa de negociaciones para resolverlo de manera global y definitiva.

Luego de la fase procedimental y de exposición de los argumentos, las partes identificaron cuatro grandes capítulos para llegar a la globalidad de la solución: un acuerdo de comercio y navegación; un amplio acuerdo de integración fronteriza; la aprobación de un conjunto de normas de fomento de confianza mutua y seguridad y un acuerdo para la fijación de la frontera terrestre común, al que se llegó gracias a una fórmula propuesta por los países garantes: Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos.

Es mi propósito referirme a dos aspectos que considero de máximo interés: el necesario reconocimiento a las personas e instituciones de los dos países que tuvieron que ver con esta histórica decisión de los pueblos y los logros y frutos que cosechamos hoy, luego de transcurridos veinte años de la paz.

En este contexto, la primera mención que debemos hacer es a los soldados de los dos países, quienes ofrecieron sus vidas en defensa de la soberanía de sus territorios, demostraron así la existencia de un problema pendiente de solución e impulsaron las condiciones necesarias para el inicio del proceso.

Mención especial debo hacer a las Fuerzas Armadas del Ecuador, pues gracias a su heroica acción, quizás inédita desde la batalla de Tarqui de 1829, permitieron la superación del trauma de 1941 y la recuperación de la autoestima de los ecuatorianos, sin las cuales difícilmente hubiese sido posible llegar a tan trascendente decisión por parte del gobierno y el pueblo del Ecuador.

Particular relevancia debe hacerse de la labor cumplida por el servicio exterior de mi país, pues en una época marcada por una permanente inestabilidad política, demostró su capacidad al definir una negociación como política de Estado, por encima de intereses individuales o partidistas. En este punto, debo destacar la magistral y abnegada tarea cumplida por el Canciller José Ayala Lasso para involucrar a la opinión pública en el proceso y difundir por todos los rincones del país los beneficios de la paz y la necesidad de llegar a un acuerdo global y definitivo. Fue una cruzada extenuante liderada por el Canciller Ayala, que logró la inclusión y el apoyo de la sociedad civil, universidades y sectores académicos, medios de comunicación, intelectuales, empresarios, artistas y pueblo en general.

En el contexto de esa fundamental tarea de difusión de los beneficios de la paz y de búsqueda de acuerdos entre las partes, es justo destacar la importante acción de muchos intelectuales de los dos países, como el llamado Grupo de Maryland, que se reunieron en Estados Unidos, Cartagena y varias capitales sudamericanas, para hablar sobre la cultura de la paz y buscar puntos de encuentro que faciliten la labor de la diplomacia.

Considero que debemos agradecer además el invalorable aporte de los países garantes, por intermedio de los altos funcionarios y de los miembros de la Misión de Observadores Militares (MOMEP). Como dejar de recordar, por ejemplo, la gestión cumplida por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido di Tella, en agosto de 1998, para impedir un inminente nuevo conflicto y alcanzar una zona desmilitarizada en la cercanía de Coangos. En este escenario, como no reconocer el importante rol jugado por Brasil, como coordinador de los países garantes y, en especial, la permanente preocupación del expresidente Fernando Henrique Cardoso.

Como dejar de mencionar la responsabilidad histórica y visión de futuro de los presidentes Mahuad y Fujimori que, pese a los múltiples problemas y peligros, creyeron en la paz; perseveraron en su búsqueda; escogieron a personas claves como Ministros de Relaciones Exteriores, porque sabían de su compromiso con la causa de la paz y supieron tomar una decisión trascendental.

La mayor felicitación es, sin duda, es para los pueblos de los dos países por haber superado décadas de confrontación y desconfianza, que trajeron dolor y atraso a todos nuestros habitantes.

En conclusión, Ecuador y Perú o Perú y Ecuador dieron en 1998 un ejemplo al mundo de solución pacífica de controversias e iniciaron un camino conjunto de desarrollo y amistad que, ahora, como veremos a continuación, nadie podrá detenerlo.

El primer logro del Acuerdo Global de Paz es sin duda el haber marcado el inicio de una amplia y fructífera relación bilateral en beneficio de los pueblos, en un ambiente de confianza, transparencia y amistad, que no es sino el reconocimiento de las raíces comunes que nos hermanan y que nos imponen el destino de continuar trabajando juntos en busca del progreso y bienestar.

Es indudable que el acuerdo de 1998 levantó un muro que separaba a dos pueblos dos pueblos que son influidos por la misma geografía –costa, sierra y oriente– (Selva) y que, por su idiosincrasia y origen, son quizás los que más se parecen en toda la región. La visión de las dos poblaciones con los pueblos respecto de sus vecinos cambió totalmente y hoy sienten que son hermanos y fundamentalmente socios de un proyecto común para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Para transmitir con propiedad a los lectores una referencia de los importantes logros del proceso de integración que desarrollan Ecuador y Perú, quisiera basarme fundamentalmente en mi experiencia como Embajador del Ecuador en el Perú, privilegio que lo ejercí entre los años 2007 y 2012 y que, sin duda, debo confesar, dejó en mí una huella imborrable.

En ese sentido, tomando como referencia el trabajo realizado por los dos países en esos años y el incansable trabajo que desarrollan las Cancillerías de los dos países, me referiré a continuación a los siguientes grandes capítulos que podrían resumir los frutos de la paz e integración que hemos alcanzado, gracias al Acuerdo Global de Paz de 26 de octubre de 1998.

Consolidación de una paz efectiva y permanente

La realización de 11 Encuentros Presidenciales y de Gabinetes Binacionales celebrados en Tumbes (2007), Machala (2008), Piura (2009), Loja (2010), Chiclayo y Cuenca (2012), Piura (2013), Arenillas (2014), Jaen (2015), Macas (2016) y Trujillo (2017), han permitido a todos los Ministerios ecuatorianos y peruanos revisar, evaluar e impartir directivas para impulsar múltiples proyectos y programas en beneficio especialmente de las poblaciones ubicadas en la zona de frontera común, con un alto nivel de cumplimiento de los compromisos, en las cuatro grandes áreas de la relación bilateral, que son: agenda social, asuntos productivos y ambientales, infraestructura y conectividad y seguridad, defensa y confianza mutua.

El histórico Canje de Notas de mayo del 2011, en las que se reconocen definitivamente los límites marítimos en base al paralelo geográfico; la presentación de la Carta Náutica del Ecuador y su registro en Naciones Unidas, son documentos que tienen la enorme virtud de despejar de toda arista el futuro de la relación entre Ecuador y Perú.

Consolidación de un presente y futuro de buen vivir en la región fronteriza

El Plan Binacional de Desarrollo

Cuenta desde el año 2007 con fondos permanentes provenientes del presupuesto del Estado, lo que le ha permitido destrabar proyectos que desde 1998 no se habían ejecutado. La inversión en beneficio de las poblaciones de frontera y el permanente apoyo de los Gobiernos al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y al Fondo Binacional para la paz y el Desarrollo, se tradujo, sólo entre el 2007 y el 2010, en la dotación de servicios de electricidad a 3.388 localidades ejecución de 731 proyectos de agua y saneamiento, construcción de 179 establecimientos de salud, construcción y mejoramiento de 134 pozos y canales de regadío, y, la construcción y mejoramiento de 213 unidades educativas.

Ejes Viales

Unen a Ecuador y Perú, con una inversión que supera los 700 millones de dólares y la cooperación de organismos y países amigos que llega a los 2000 millones de dólares.

- **Eje vial 1 (Piura-Guayaquil):** se ha concluido en un 100% y contó con la cooperación no reembolsable del mayor proyecto no reembolsable de la Unión Europea en América Latina (102 millones de dólares) (Declaración Presidencial Conjunta, 2011).
- **Eje vial 2 (Arenillas-Sullana):** tiene un avance del 100% en los tramos Sullana-Alamor, Alamor-Arenillas, Zapotillo-Alamor.
- **Eje vial 3 (Loja-Sullana).** Se concluyeron los tramos Macará-Sullana y Macará-La Tina y el puente internacional, que fue construido con un crédito no reembolsable del Gobierno de Japón.
- **Eje vial 4 (Loja-Saramiriza).** Se encuentra en plena construcción en Ecuador, mientras que, e que en Perú se concluyó la construcción en todo su recorrido, desde el Puente La Balsa hasta Sarameriza. En Ecuador, el primer tramo, Vilcabamba – Bellavista (101 Kms), tiene un buen porcentaje de avance, faltando obras como alcantarillado, puentes y obras de arte. El segundo tramo, Bellavista – Puente La Balsa (53 Kms.), lamentablemente aún no ha sido contratado (Declaración Presidencial Conjunta, 2011).
- **Eje vial 5 (Méndez-Saramiriza):** ha sido concluido totalmente en territorio ecuatoriano (Méndez – San José de Morona) y se realizan Estudios de Prefactibilidad de una alternativa bimodal consensuada (Declaración Presidencial Conjunta, 2011).

Desarrollo Económico y Sostenible

Especial importancia para los pobladores de Tumbes y El Oro tuvo el inicio de los estudios de factibilidad, diseño definitivo y construcción de obras comunes del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes, que permitirá recuperar para la agricultura 41 500 hectáreas, con una inversión que bordea los 300 millones de dólares.

En materia de energía e hidrocarburos, deben destacarse el permanente apoyo recíproco en la provisión de energía eléctrica entre los dos países; la Alianza Estratégica entre Petroecuador y Petroperú y el Convenio suscrito entre la Secretaría de Hidrocarburos del Ecuador y Petroperú, para el Transporte de Petróleo de los Bloques del Sur Oriente Ecuatoriano por el Oleoducto Norperuano.

En lo que respecta al intercambio comercial bilateral, las exportaciones no petroleras prácticamente se han duplicado en el lapso de los últimos veinte años, alcanzando en el año 2017, 1 081 millones de dólares, de los que 307 millones corresponden a exportaciones ecuatorianas y 774 millones a exportaciones peruanas.

Las inversiones registradas del Perú en Ecuador tuvieron especial impulso en los últimos años, con la participación de importantes grupos económicos del Perú como Gloria y el Grupo Bresia, que invierten en Ecuador en productos lácteos, cemento y azúcar. En el sector turístico, cabe destacar que cerca de 160.000 turistas peruanos visitan Ecuador anualmente.

Trabajo por una sociedad más justa e inclusiva

El aumento de la inversión en el sector salud, especialmente en el Ecuador, ha permitido fortalecer los hospitales de frontera y mejorar el acceso y la atención a la salud de los habitantes de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Igualmente cabe destacar las ventajas del Modelo de Atención Integral de Salud Binacional y de las redes fronterizas de servicios San Ignacio- Zamora y Loja-Piura, con una inversión anual de 25 millones de dólares (Declaración Presidencial Conjunta, 2011).

En el rubro del desarrollo social se deben reconocer los Convenios de Seguridad Social, que permitirán a los trabajadores de los dos países conservar sus aportes hechos en el país vecino; el Estatuto Migratorio Permanente, que ha legalizado a más de 2.000 ciudadanos peruanos en Ecuador; la Beca de la Amistad con 23 subvenciones anuales para estudiantes peruanos y 25 becas del país vecino para alumnos ecuatorianos; la réplica de la Misión Manuela Espejo de Ecuador en el Proyecto Tumbes Accesible, que ofrece apoyo a las personas con capacidades especiales en Perú y, finalmente, el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador y el Ministerio de Trabajo del Perú para la erradicación del trabajo infantil.

También, en el ámbito del desarrollo social y específicamente en lo que respecta a la provisión de agua y saneamiento, la cobertura en agua por red pública aumentó de 65 a 72% y en saneamiento, de 57 a 67%, hasta el año 2014. En cuanto al servicio

de electricidad, se favoreció la universalización del acceso a la energía eléctrica, con la puesta en funcionamiento de seis grandes proyectos hidroeléctricos.

En materia de educación, la inversión ecuatoriana en la ZIF se aproxima a los 100 millones de dólares. En este territorio existen 16 unidades educativas y tres escuelas binacionales en Macará, Huaquillas y Nuevo Rocafuerte. Además, en este ámbito, se proyecta la construcción en Ecuador de 17 escuelas de lengua ancestral y tres institutos tecnológicos interculturales bilingües en Sucumbios, Pastaza y Morona Santiago.

Trabajo por una frontera humanamente segura

En este apartado, la agenda ha sido muy dinámica en las tareas de desminado humanitario, que continua con una hoja de ruta que se cumple sin interrupción. En Ecuador, se limpió totalmente de minas las provincias de El Oro y Loja y se trabaja en pocas áreas remanentes en la zona amazónica. Desde el año 2000 hasta el mes de diciembre del 2015, se liberó un área de 463 655 metros cuadrados y se destruyeron 10 558 minas antipersonal y 74 minas antitanque. Actualmente, la unidad binacional de desminado se encuentra realizando la limpieza del kilómetro cuadrado de Tiwintza.

En materia de seguridad, merecen reconocimiento, por sus eficientes resultados, la lucha contra el contrabando de combustible y el tráfico de drogas. Estas acciones se han efectuado gracias a los encuentros de altos mandos militares para el desarrollo de programas de confianza mutua y de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), importante espacio de intercambio de información y coordinación de acciones frente a los riesgos comunes en la frontera. Entre los aportes de esta organización resaltan: el combate a la minería ilegal, el control de la contaminación de los ríos, la lucha contra las actividades ilícitas en los espacios acuáticos y áreas de interés marítimo común, acciones para frenar la pesca ilegal de buques de bandera extranjera en aguas territoriales, estrategias para reducir el narcotráfico y apoyo humanitario ante desastres naturales.

Conclusión

El 26 de octubre de 1998, luego de haber vivido alejados, por circunstancias que no vienen al caso recordar, Ecuador y Perú dieron al mundo un ejemplo responsable y visionario de solución pacífica de controversias. Los dos países resolvieron definitivamente un problema que se había convertido en un serio impedimento para su desarrollo. Desde esa fecha, han demostrado que las diferentes visiones sobre la política o la economía, no constituyen un obstáculo para la integración de los pueblos. Así, han conseguido destinar, con libertad, sus recursos a la solución de los verdaderos problemas que les afectan, como son los relativos al desarrollo económico y social y al bienestar general. En esa línea, actualmente, son los pueblos los directos beneficiarios de un escenario estable y de una nueva relación bilateral, que les permite integrarse y ser socios permanentes para un crecimiento común.

Es evidente el cambio cualitativo y cuantitativo que han experimentado las relaciones entre los dos países a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz. La desconfianza mutua que primaba antes ha dado paso a una amplia y multidimensional cooperación. Ecuador y Perú comparten historia, orígenes, características geográficas y humanas; puedo asegurar que, incluso, tenemos las mismas debilidades, pero también iguales fortalezas y, así como tuvimos un pasado conjunto, sin duda, tendremos un destino común.

Veinte años de paz

Paco Moncayo Gallegos

Introducción

El siglo XX fue el más sangriento de la historia de la humanidad. Dos guerras mundiales, la Guerra de Corea, la de Vietnam, las de descolonización de África – en particular la de Argelia– la Revolución China, las confrontaciones entre árabes e israelíes, la siniestra guerra de los Balcanes, en los territorios de la ex Yugoslavia. El resultado, millones de seres humanos muertos, mutilados o con profundos traumas psicológicos. Tampoco, Latinoamérica estuvo libre de una confrontación sórdida, infame, entre las fuerzas del Estado y las subversivas, en el marco de la mal llamada Guerra Fría, en la que aportó con el territorio y los muertos para satisfacer las mezquinas ambiciones de primacía de las dos potencias hegemónicas.

Finalmente, importantes acontecimientos de fin de Siglo forjaron esperanzas del advenimiento de mejores días para la convivencia civilizada y pacífica de los pueblos y naciones. Cayó el muro de Berlín, se unificó Alemania, colapsó la Unión Soviética, terminó el infame *apartheid* en Sudáfrica. Lastimosamente, parece que solamente fue un respiro para que esta incomprensible pasión por matarse de los seres humanos brote con toda su perversa malicia en los territorios del atormentado Oriente Medio.

En una escala infinitamente menor, los ecuatorianos terminamos dos siglos de disputas territoriales con nuestro vecino Perú y los dos pueblos celebran alborozados los veinte años transcurridos desde la firma de los Tratados de Paz, fruto de una guerra, largas negociaciones y muchas delicadas vicisitudes. Para valorar lo alcanzado, es importante recordar el proceso largo, difícil y engorroso que se tuvo que vivir hasta lograr poner fin a un pleito fronterizo tan largo. Festejar lo logrado, sin revivir esos momentos, podría ser superfluo. Además, y no aportaría a que los dos países obtengan de la experiencia histórica, las enseñanzas indispensables para hacer de la paz alcanzada un proceso irreversible, a salvo de manipulaciones de sectores belicistas, beneficiarios únicos del dolor ocasionado a quienes sufrieron la pérdida de vidas o traumáticas discapacidades. La mayoría, jóvenes pertenecientes a las clases sociales más humildes.

Desde mi primera infancia, la invasión del ejército peruano a nuestro territorio y la firma del Protocolo de Río de Janeiro fueron asuntos recurrentes en las conversaciones familiares y tema obligatorio en las clases de historia. Mi ingreso a la carrera militar y

mis estudios universitarios en la carrera de Ciencias Internacionales, fueron resultado de ese sentimiento de reivindicación generalizado entre los ecuatorianos.

Después, en el desempeño de las cátedras de Geopolítica, Estrategia, Derecho Territorial Ecuatoriano y Seguridad, en la Universidad Central y en los institutos superiores de educación militar, pude profundizar los análisis y llegar a una comprensión objetiva de la naturaleza de los dolorosos temas de nuestra política nacional e internacional, que, lejos de posiciones maniqueas y de la simplificada diferenciación entre víctimas y victimarios, presentaba otro tipo de explicaciones.

Comprendimos, entonces, el conflicto ecuatoriano peruano desde contextos históricos más amplios. Al comparar la situación actual de Norteamérica, Brasil y las ex colonias hispanoamericanas y dilucidar las actuales razones objetivas de las diferencias de poder e influencia, es evidente que éstas se originan en tres patrones diferentes de desarrollo.

En los territorios de mayor desarrollo civilizatorio, a la llegada de los europeos (incas, mayas, aztecas), es donde se encuentra hoy el menor nivel de progreso; mientras que, en áreas de población dispersa y menor adelanto político indígena, es mejor el nivel en la vida de sus poblaciones. A esta situación, inducida por ella, se suma el modelo de colonización. En las colonias anglo sajonas los colonos adoptaron modos de producción y de organización sociopolítica, basados en el trabajo de los mismos europeos y, posteriormente, en el de esclavos de origen africano; en el resto del continente se explotó, sin medida ni compasión, el trabajo de los pueblos originarios.

También los procesos independentistas fueron diferentes. Tanto Estados Unidos, como Hispanoamérica enfrentaron sangrientas guerras contra las potencias metropolitanas; no así el Brasil que nació de una secesión relativamente pacífica dirigida por la misma dinastía gobernante portuguesa. Una vez independizados, Estados Unidos de Norteamérica conjuntó las trece colonias en un solo Estado organizado federativamente que amplió su territorio militarmente a costa de los pueblos originarios y del débil México; mediante compra territorios que fueron de Francia, España y a Rusia y, luego de la guerra contra los españoles y las dos guerras mundiales, se posicionó como una potencia hegemónica global; Estados Unidos del Brasil, por su parte, se independizó como un solo país, formó un gran imperio bajo la tutela de Pedro II y participó en la geopolítica sudamericana, a partir de entonces, desde posiciones privilegiadas de poder.

No sucedió lo mismo con la América española, independizada luego de una larga y heroica lucha que terminó en la parcelación territorial en más de una veintena de Estados que, desde el inicio de su existencia, comenzaron a disputar entre ellos guerras por territorios, hegemonía y prestigio. En la historia más cercana, en 1824, se libró la batalla definitiva de la independencia en Ayacucho y cuatro años después, Colombia y Perú se encontraban ya en guerra.

Agravaron esta situación y se aprovecharon de ella los imperios que competían por la primacía mundial, estimulando las rivalidades de modo que muchas de esas

conflagraciones se realizaban en nuestros territorios, costaban la sangre, dolor y devastación de nuestros pueblos, en beneficio de sus intereses políticos y comerciales. El primer ministro de la Gran Bretaña festejaba nuestra independencia con esta cínica sentencia: “América española es libre y si actuamos conforme a nuestros intereses será inglesa”.

Entre las principales razones –algunas veces pretextos– de los conflictos territoriales se encuentran los imprecisos límites coloniales entre las distintas reparticiones administrativas de los territorios ultramarinos, divididos en virreinos, audiencias y capitanías generales, mediante cédulas y ordenanzas reales, que sirvieron, mediante la aplicación del principio del *uti possidetis*, como la base de las fronteras entre los nacientes Estados. La vaguedad de estas demarcaciones dio lugar a que, sin referencias precisas, y aún a pesar de ellas, fueran las relaciones de fuerza las que determinasen la conformación del actual mapa geopolítico regional.

Además, las guerras de la independencia fueron muy costosas. Los libertadores tuvieron que asumir grandes deudas con Inglaterra, principal beneficiaria de la nueva situación. La forma como se dividió y gestionó el pago de esas obligaciones fue otra fuente de conflictos. En el caso de Ecuador y Perú, la invasión y ocupación de Guayaquil, por las fuerzas del mariscal Ramón Castilla, derivaron de la intención del presidente Francisco Robles de saldar la pesada deuda inglesa, mediante la entrega de amplios espacios territoriales, reclamados como suyos por los dos Estados.

Adicionalmente, se produjo la polarización interna entre los grupos terratenientes, apoyados por la Iglesia católica, que habían logrado preservar los privilegios coloniales casi en su totalidad, y los sectores liberales representativos de los nuevos poderes fácticos vinculados económicamente al comercio internacional. Las primeras décadas de vida de los nuevos Estados se caracterizaron por una situación de guerra interna entre conservadores y liberales que se transformó en conflictos armados regionales o vecinales. Así, sucedió en los enfrentamientos entre Ecuador y Colombia, tanto en el gobierno de Juan José Flores, como en el de Gabriel García Moreno.

Para la desgracia de nuestros pueblos, las guerras han asolado sus economías y propiciado el atraso que aún los agobia. En el siglo XIX, Sudamérica fue escenario de confrontaciones: Gran Colombia y Perú (1828-1829), Confederación Argentina y Confederación Peruano-Boliviana (1837-1839), Chile y Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839), invasión peruana al Ecuador y toma de Guayaquil (1860), Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), Guerra del Pacífico (1879-1884) y Guerra del Acre (1899-1903). En el nuevo siglo, América del Sur sufrió la Guerra del Chaco (1932-1935), la de Colombia y Perú (1932-1933) y la invasión peruana al Ecuador (1940-1942)

En el caso ecuatoriano, la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, con nuestro territorio ocupado y bajo amenaza de una tercera ocupación de Guayaquil (La primera fue en 1828 y la segunda en 1860), no significó el fin de los enfrentamientos. En tiempos más recientes, el 17 de enero de 1978, chocaron

patrullas de los dos ejércitos en la Cordillera del Cóndor. Felizmente, los gobiernos militares de los dos países evitaron un escalamiento de la violencia.

Con el retorno a la democracia, en 1979, el presidente Jaime Roldós Aguilera convocó en 1980 a sus pares andinos y latinoamericanos a la Cita de Riobamba, donde se puso énfasis en la solución pacífica de las controversias, mediante los procedimientos previstos en el Derecho Internacional. Semanas más tarde, el 18 de diciembre, en Colombia, con ocasión del magno evento organizado por el aniversario del fallecimiento del Libertador Simón Bolívar, se suscribió la Declaración de Santa Marta en la que, entre otros aspectos, se reiteró el compromiso de “(...) la solución pacífica de las controversias, el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de los Estados”.

Contrariando estos compromisos, apenas transcurrido un mes de la suscripción de la Declaración, el Perú inició una ofensiva militar contra los destacamentos ecuatorianos de Paquisha, Mayaycu y Machinaza. Fue necesaria la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA) para alcanzar el cese de fuego, previo a la negociación de la separación de fuerzas. Finalmente, sin llegar a acuerdos, quedaron las fuerzas del Perú en la vertiente oriental de la Cordillera y las ecuatorianas en la occidental.

En 1990 se produjo otro grave incidente por la instalación del destacamento peruano denominado Pachacutec, en un sector del río Santiago que quedó sin demarcar, entre los hitos 19 y 21, en 1948. En julio, las fuerzas de los dos países se encontraron cara a cara a punto de empeñarse en combate. El Canciller del Brasil intervino y se logró firmar un Memorándum de Entendimiento para separar a las fuerzas y retirar el destacamento del problema, compromiso al que el Perú no dio cumplimiento.

En un nuevo intento de buscar una solución pacífica, en julio de 1991, la Cancillería propuso modificar la posición ecuatoriana, reconocer la validez del Protocolo de Río de Janeiro y, en ese marco, plantear su inejecutabilidad parcial. Tesis que tampoco fue aceptable para el Perú. El Ecuador no desmayó en la búsqueda de caminos para alcanzar la paz. El 30 de septiembre de 1991, el presidente, Rodrigo Borja Cevallos, propuso, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el arbitraje papal. El Canciller peruano, en respuesta, manifestó que ya el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, de 1942, había resuelto definitivamente el problema limítrofe entre Ecuador y Perú y rechazó “la pretensión ecuatoriana de trasladar a otro contexto una cuestión que debe ser resuelta por los mecanismos contractuales del Protocolo de Río, tratando de desnaturalizar así este asunto bilateral por la vía de la internacionalización (...)”.

El 13 de diciembre de 1991, en Cartagena de Indias, dialogaron los presidentes Borja y Fujimori. Posteriormente, se anunció la visita del presidente peruano a Ecuador con el objetivo de: “examinar todos los aspectos de la relación bilateral con miras a encontrar auténticos caminos de entendimiento, de paz y de integración”. En esta ocasión, ofreció la concesión al Ecuador de una zona franca industrial en Iquitos y un depósito franco en otro punto del Amazonas o sus afluentes septentrionales.

El 25 de septiembre de 1992, en la XLVII Asamblea de las Naciones Unidas, el presidente Sixto Durán Ballén reiteró el pedido de arbitraje papal solicitado por su antecesor Rodrigo Borja, aceptando la participación en los diálogos de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos como países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. También este esfuerzo fue en vano.

En 1994 se repitieron los incidentes, esta vez en las cabeceras del río Cenepa y en el sector del río Santiago. Nuevamente el Ecuador planteó que se busque una solución diplomática, pero a partir del día 27 de enero de 1995, el Perú inició la ofensiva sobre la Cueva de los Tayos y los destacamentos Teniente Hugo Ortiz, Soldado Monje, Etza viejo, Tiwintza, Base Sur, Base Norte y Cóndor Mirador. Las fuerzas ecuatorianas defendieron exitosamente sus posiciones y, gracias a la presión internacional, el 17 de febrero, a las 04:45 GMT, se firmó la Declaración de Itamaraty de cese al fuego que fue ratificado en la Declaración de Montevideo, firmada el 28 de febrero—.

Posteriormente, los países garantes crearon una fuerza de paz a la que denominaron Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) con la tarea de supervisar el cese del fuego, la separación de las fuerzas, la desmovilización de los operativos bélicos, que culminó en el mes de mayo, con la creación de una zona desmilitarizada.

Para dar cumplimiento a los compromisos asumidos con la Declaración de Itamaraty, se reunieron, en enero de 1996 las delegaciones de los dos países, en Lima, para acordar los procedimientos sobre el tratamiento de los *impasses* subsistentes y revisar las medidas de confianza mutuas. Seguidamente, en febrero, en Quito, se convino la entrega de las listas de impases a los países garantes y la creación de un grupo de trabajo para diseñar un mecanismo bilateral para la adopción de medidas de fomento de la confianza. En junio, en Buenos Aires, se aprobó continuar el tratamiento de los impasses, pero con la imposición del Perú de hacerlo de acuerdo a lo previsto en sus artículos 7 y 9 del Protocolo de Río de Janeiro; en octubre, en Santiago se concertó iniciar, antes de fin de año, las conversaciones en el marco del Protocolo de Río, la Declaración de Itamaraty, el Acuerdo de Quito, el Comunicado de Buenos Aires y el de Santiago.

Las negociaciones de Brasilia para el tratamiento de los impasses subsistentes se desarrollaron entre abril y septiembre de 1997, en seis rondas de negociación que tuvieron lugar en abril, mayo, junio y septiembre y una de evaluación global en noviembre. Como las partes no llegaron a ningún acuerdo, los países garantes presentaron unas “Bases para un entendimiento entre las partes”, que recogían completamente la tesis de Perú.

Las bases se recogieron en la Declaración de Brasilia y un procedimiento consistente en negociar un Tratado de Comercio y Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro; un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y el establecimiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. El Ecuador tuvo que firmar ese documento, para evitar una nueva confrontación que estaba en marcha.

El 12 de enero de 1998, el presidente Fujimori entregó una ayuda memoria a los garantes en la cual aseguraba que “(...) el tema del acceso soberano al Marañón–Amazonas ha quedado superado en la Declaración de Brasilia (...) Por lo tanto considera improcedente que el Ecuador insista que sigue haciendo parte del proceso”. El 19 de enero se reunieron las misiones negociadoras y aprobaron el Cronograma para ejecutar la Declaración de Brasilia. Entre los puntos a negociar no constó el tratamiento del impase referido a la salida soberana al Marañón–Amazonas, vetado, por el Perú incumpliendo lo acordado en la reunión de Quito.

En ese ambiente de incertidumbre continuaron las negociaciones. En el caso del Tratado de Navegación, el Perú retrocedió en ofrecimientos antes realizados y planteó solamente la navegación en los ríos Amazonas y afluentes septentrionales, exceptuando aquellos que desembocan en el Marañón, y en los términos que Brasil y Colombia tenían en 1942. En el tema de la fijación de la frontera se organizaron las Comisiones Técnico Jurídicas que demolieron los argumentos de la Cancillería ecuatoriana. En conocimiento de este resultado, los militares peruanos iniciaron un avance en toda la Cordillera del Cóndor, generando una nueva situación extremadamente peligrosa. La MOMEPA tuvo que entrar en acción, una vez más, para evitar el inicio de un nuevo enfrentamiento armado.

El presidente peruano Alberto Fujimori había negociado el problema territorial con los Presidentes Rodrigo Borja, Sixto Durán Ballén, Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón. En las elecciones de 1998 triunfó el doctor Mahuad, y fue a él que le correspondió culminar las negociaciones y firmar la paz. En tiempos trascendentes para la política internacional, cinco presidentes habían negociado con Fujimori y dos de ellos no terminaron su período presidencial.

El término de las negociaciones inició el 8 de octubre de 1998, en la ciudad de Brasilia, donde los presidentes ecuatoriano y peruano firmaron una carta mediante la cual solicitaban a los países garantes la presentación de una propuesta para terminar con el diferendo. El 10 de octubre, el presidente del Brasil emitió su respuesta favorable con la condición de que los Congresos se pronuncien aceptando el carácter de vinculante para su resolución.

Nuestra propuesta estaría referida al acuerdo global y definitivo, por lo que incluiría los acuerdos ya alcanzados entre Ecuador y Perú y una fórmula para el arreglo de los asuntos aún pendientes en materia de fijación en el terreno de la frontera terrestre común (...).

El 13 de octubre, el doctor Mahuad envió un oficio al Presidente del Congreso Nacional, solicitando la aprobación para someter al pronunciamiento de los gobernantes de presidentes de los países garantes, la solución de las diferencias existentes, a reconocer dicho pronunciamiento con carácter de vinculante y aceptar que éste abarque la totalidad de la controversia.

El Congreso exigió al Ejecutivo que, previamente a poner el asunto a consideración de los legisladores, exprese su opinión y la del Consejo de Seguridad Nacional. En su respuesta el Presidente Mahuad ofició al Congreso manifestando lo siguiente:

Mi coincidencia con los requerimientos formulados por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, envió también el pronunciamiento del Consejo de Seguridad Nacional sobre (...) la conveniencia de que el Congreso Nacional se pronuncie a favor de la fórmula planteada por los Países Garantes.

Para entonces, había sido elegido diputado nacional y lideraba la bancada del partido Izquierda Democrática (ID). Con el más alto espíritu de responsabilidad, apoyamos una resolución positiva que era la última y frágil oportunidad de terminar con dignidad el viejo problema. Con nuestros votos a favor, el Congreso nacional resolvió:

Aprobar el pedido del señor Presidente Constitucional de la República, respecto al procedimiento planteado por los señores Presidentes de los cuatro países garantes, quienes a juicio del Congreso Nacional asumen la calidad de árbitros, para solucionar el diferendo territorial ecuatoriano-peruano, en el entendimiento de que deberán revisar, con arreglo al derecho y a la equidad, todos los instrumentos hasta esta fecha suscritos por los gobiernos del Ecuador y del Perú, las impugnaciones presentadas por el Ecuador y las argumentaciones formuladas por las partes en el curso del proceso de negociación iniciado a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty, considerando todos los aspectos políticos, históricos, jurídicos y geográficos.

La recomendación entregada por los presidentes de los países garantes, emitida con el carácter de vinculante, fue, a pesar de la equidad comprometida, contraria a las aspiraciones de nuestro país. Dispusieron que Perú entregue:

En propiedad privada al Gobierno del Ecuador un área de un kilómetro cuadrado, en cuyo centro se encontrará el punto que el Ecuador proporcionó a la MOMEPE denominado como Tiwinza (...) La transferencia se realizará a título gratuito mediante escritura pública (...) no implicará afectación de soberanía... El Gobierno del Ecuador no tendrá efectivos policiales ni militares dentro del área de su propiedad, ni realizará actividades de cualquiera de esas índoles, excepto actos conmemorativos previamente coordinados con el Gobierno del Perú (...) Los nacionales del Ecuador podrán transitar libremente por una única vía pública carrozable (...).

Una resolución banal e intrascendente. Lo demás estuvo en concordancia con la Declaración de Brasilia.

Llegó así el día 26 de octubre, histórico, positivo y luctuoso a la vez, fue cuando se firmó el Acta Presidencial de Brasilia, acto con el quedaba "(...) constancia formal de la conclusión definitiva de las diferencias que durante décadas han separado a sus dos países". En el Acta, consta que "quedan resueltas en forma definitiva las diferencias fronterizas entre los dos países". Habían pasado desde 1828, año del primer enfrentamiento colombo-peruano, nada menos que 170 años.

Los documentos firmados fueron:

- Tratado de Comercio y Navegación.
- Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza.
- Acuerdo de Desarrollo y Vecindad, con quince anexos.
- Intercambio de las Notas sobre el Acuerdo de Bases respecto de la rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del Canal de Zarumilla, así como el Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas.
- Intercambio de las Notas con relación a los aspectos vinculados a la navegación en los sectores de los Cortes de los ríos y del río Napo.
- Intercambio de notas sobre el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

El doctor Fernando Enrique Cardoso, presidente de la República Federativa del Brasil, expresó su felicitación a los dos presidentes que como líderes y patriotas: “Tuvieron la lucidez para comandar un proceso complejo, difícil, de amplio debate, que permitió la sedimentación de un consenso de los dos países hacia el entendimiento”. Destacó que la firma del Acta demostraba al mundo que América Latina es una región de paz, “que elige la diplomacia y el derecho internacional como un estilo para superar divergencias y que escoge la convivencia pacífica como pasaporte hacia la modernidad (...) Sin la paz no hay progreso o desarrollo posible”.

Nada más cierto. Terminó su alocución diciendo:

La paz y la justicia son los mayores imperativos éticos, condiciones para que el hombre se realice plenamente (...) El recuerdo de aquellos ecuatorianos y peruanos que cayeron en defensa de sus patrias reforzará nuestro empeño en favor de que las nuevas generaciones no tengan más por qué sacrificar sus vidas.

Al sacrificio de sus preciosas vidas debemos ecuatorianos y peruanos la paz. Los Tratados de Paz implicaron la aplicación completa del Protocolo de Río de Janeiro. El Tratado de Comercio y Navegación cumple el mandato del documento referido, dicho Protocolo que en su artículo 6 reza:

El Ecuador gozará, para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, de las mismas concesiones de que gozan el Brasil y Colombia, a más de aquellas que fueren convenidas en un tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos.

Al respecto, el Tratado reconoce:

La libre utilización de los ríos septentrionales para la navegación; la posibilidad de instalar dos Centros de Comercio y Navegación para almacenaje, transformación y comercio de mercancías en tránsito, por un período de

cincuenta años renovables, que serán administrados por empresas domiciliadas en el Perú, en terrenos de hasta 150 hectáreas que seguirán siendo propiedad del gobierno peruano. El Gobierno del Perú, mediante el respectivo contrato de concesión, cederá en administración el terreno para el funcionamiento del Centro, a la empresa designada por el Gobierno del Ecuador.

Con las Notas Reversales sobre navegación en los cortes de los ríos y en el río Napo, se aseguró la navegación ininterrumpida y pacífica de los dos países, por cualquiera de los canales cortados por las líneas de frontera y en las islas formadas en la desembocadura del río Yasuní en el Napo.

El “Acuerdo Amplio ecuatoriano peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”, seguramente el más importante para lograr unir indisolublemente a los dos pueblos hermanos, es muy complejo y abarca varias instituciones, normas de procedimiento y compromisos que han permitido un notable avance en las relaciones de los dos países. Con la firma de este documento, se creó la Comisión de Vecindad, con un nivel político constituido por los Ministros de Relaciones Internacionales y Comités Binacionales de régimen fronterizo, facilitación del comercio, educación, salud y pesquería; se establecieron áreas de cooperación bilateral en los ámbitos: científico-técnico, salud, infraestructura, prevención de desastres naturales, sanidad animal y vegetal, pesca, minería, integración eléctrica, turismo y proyectos ambientales; un Régimen Fronterizo regido por un convenio de tránsito de personas, vehículos, naves y aeronaves, con un Comité Binacional de la Región Fronteriza, comités de frontera y establece pasos de frontera; Aprueba un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y establece las fuentes de financiamiento.

Los mecanismos financieros acordados fueron: aportes directos de los dos gobiernos, un Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, con recursos provenientes de los gobiernos de países amigos, ONG y otros, que emitirán certificados de paz, por cada 5 millones de dólares. Para este fin, se creó un Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional para proyectos de envergadura y un Grupo Binacional de promoción de la inversión privada. Este acuerdo incluyó el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio, mediante el cual, los dos países asumieron la meta de lograr la desgravación arancelaria total hasta el año 2001.

El acuerdo de bases sobre el canal de Zarumilla obliga al Perú a reconstruir la bocatoma, rehabilitar el canal y manejar las compuertas, con la participación de un observador ecuatoriano, mientras que Ecuador acepta construir obras de encauzamiento, dejar diez metros libres al margen derecho del canal, construir un camino, remover edificaciones y eliminar depósitos de aguas servidas. La distribución de agua será del 55% para nuestro país y 45% para el Perú. Cuando los caudales se encuentren entre el 1,5 m³ y el 0,4 m³, los dos países los utilizarán por turnos. Finalmente, con el acuerdo de la creación de la Comisión Binacional Ecuador-Perú de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, se creó comisiones binacionales compuestas por militares y diplomáticos para lograr recomponer unas relaciones históricamente conflictivas.

Las actividades de integración se han dinamizado gracias a la atención personal de los presidentes de los dos países que se reúnen cada año, acompañados de sus Gabinetes, para vigilar el avance del Plan. Sus directrices están expresadas en las declaraciones presidenciales de Tumbes, en 2007; Machala, 2008; Piura, 2009; Lima, 2010; Chiclayo, 2012; Arenillas, 2014 y Jaén, 2016. Finalmente, delegaciones de Ecuador y Perú anunciaron el próximo Encuentro Presidencial y XII Gabinete Binacional que se realizará en octubre del 2018, en la ciudad de Quito.

Los trabajos se realizan en cinco ejes: de Asuntos Sociales; de Asuntos Productivos, Comerciales, de Inversión y Turismo; de Asuntos Ambientales, Energéticos y Mineros; de Infraestructura y Conectividad; de Seguridad y Defensa. En este último, los temas se refieren a: confianza mutua, levantamiento de minas, drogas ilegales, gestión de riesgos, trata de personas, tráfico de migrantes y protección integral a las víctimas. En cuanto a infraestructura, es muy importante el desarrollo vial de integración que comprende los siguientes ejes viales: 1) Piura Guayaquil, con 538 Km. de extensión; 2) Arenillas-Sullana, con 244 Km.; 3) Loja-Sullana, con 319 Km.; 4) Loja-Saramirza, con 690 Km.; y 5) Méndez-Empalme, con 438,5 Km.

En conclusión

A pesar de todos los antecedentes penosos de este diferendo territorial, que marcó de manera negativa la historia del país y la vida de tantos ecuatorianos, la firma de los acuerdos de paz le permitió al Ecuador iniciar el nuevo siglo libre de la permanente amenaza de un conflicto armado.

Las que fueron fronteras de tensión se han convertido en líneas de encuentro y zonas de cooperación en las que los naturales problemas, ocasionados por las amenazas del presente siglo, pueden enfrentarse conjuntamente.

El nuevo espíritu de las relaciones binacionales permitió el reconocimiento de la línea del paralelo como límite marítimo entre los dos países, en atención a la existencia de islas en el área adyacente a la frontera terrestre común.

Sin embargo, se mantienen aún algunos temas pendientes como la creación de dos Centros de Comercio y Navegación de hasta 150 hectáreas, en las riberas del río Amazonas, para servicio al comercio ecuatoriano. Sobre este asunto que al debería el presidente Lenin Moreno y la Cancillería dar impulso, aprovechando este aniversario y la inmejorable evolución de los asuntos bilaterales.

La paz con el Perú: algunas reflexiones veinte años después¹

Enrique Ayala Mora

Un arreglo “imposible”

El conflicto territorial entre Ecuador y Perú duró tanto como la vida republicana de nuestros países. Se inició en medio del proceso de independencia y solo logró superarse a fines del siglo XX. Provocó recurrentes situaciones de tensión, varios enfrentamientos armados, conflictos fronterizos, largas negociaciones, recelos entre los dos países, propuestas y rechazos, ocupaciones del territorio ecuatoriano por el Perú, reclamos y no pocas dificultades en las relaciones entre los dos Estados en otros campos de la vida internacional.

Para Ecuador y Perú, la existencia del diferendo fue la justificación para incrementar sus Fuerzas Armadas y para adquirir armamento. Todo ello significó grandes gastos que pudieron ser destinados a obras de desarrollo en dos países pobres que tenían y tienen urgencias de atender con servicios básicos a sus poblaciones más deprimidas. Además, en Ecuador y Perú, en diferentes momentos de su historia, se llegó a utilizar el conflicto como un instrumento para desviar a la opinión pública de situaciones de crisis interna (Ayala Mora, 1999, p. 44). No fue infrecuente que, cuando se levantaban protestas por políticas económicas que afectaban a los sectores populares, se invocara la desmovilización, el cese de la agitación y la unidad nacional contra el vecino “enemigo”. Es decir, se priorizó la utilización del enfrentamiento como arma de política interna, en vez de buscar su arreglo a base de una negociación sostenida.

Pero ese arreglo, hay que reconocerlo, no era nada fácil. Siempre iba a significar que las partes hicieran concesiones, sin que ninguna de ellas pudiera haber logrado sus aspiraciones máximas; situaciones como esas resultan siempre impopulares. A lo largo de los años, los Gobiernos de Perú y Ecuador, solo muy excepcionalmente, estuvieron dispuestos a arriesgar su imagen pública para llegar a un arreglo que les hubiera significado un deterioro de su popularidad e inclusive su desestabilización y caída.

En lo que al Ecuador respecta, adicionalmente, se dio una situación muy grave. La invasión peruana de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, provocaron un sentimiento nacional de derrota, de impotencia, que devino en un trauma colectivo de haber sido víctimas de una agresión y una injusticia, avaladas por

la comunidad internacional². Hubo en nuestro país la conciencia de que Perú nos había agredido e invadido, que había sido traicionado por sus gobernantes y que se lo había sacrificado con el argumento de la unidad continental para apoyar a Estados Unidos en la guerra mundial. Por décadas ese trauma nacional se proyectó a las visiones de la historia, a la educación cívica, a la vida pública, inclusive a la identidad ecuatoriana, que se pretendía reafirmar fomentando la reacción contra el “enemigo del sur”. Uno de los ejes del proyecto nacional ecuatoriano desde los años de 1940, fue el rechazo de la pérdida territorial, el derrotismo y la idea de que solo la guerra podría reivindicar nuestros derechos.

Esta actitud fue elevada a política de Estado y trajo consecuencias en la práctica. Fue un sistemático impedimento para las relaciones con Perú en todos los campos, en especial el comercio, la relación fronteriza, la cultura, la integración e inclusive la publicación de mapas. En el sistema educativo se instalaron asignaturas como Historia de Límites y Derecho Territorial que, más bien, contribuyeron a la profundización del sentimiento de fracaso nacional.³

En la situación brevemente descrita, tanto en Ecuador como en Perú el arreglo del diferendo territorial se convirtió en una tarea “imposible”. En la Amazonía quedó un territorio no demarcado, que, del lado ecuatoriano, se llamaba “Zona en discusión” o “no delimitada”. En las décadas de 1950 y 1960 no pudo culminar la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y las posturas se radicalizaron (Sampedro, 1982, p. 249). En los años de 1970 hubo inmovilismo en este aspecto y desde los años de 1980 se dieron varios incidentes de frontera, dos de ellos (1981 y 1995) con enfrentamiento armado.

El valor del consenso

Desde los años de 1940 hasta finalizar el siglo, Ecuador sostuvo que había un conflicto territorial con Perú, rechazando el Protocolo de Río de Janeiro con posturas diversas, como su “inejecutabilidad”, su “nulidad” o la propuesta de un arreglo honorable. Perú, por su parte, mantuvo inalterable su tesis de que no había ningún problema con Ecuador, que el Protocolo era definitivo e irreversible y que no cabía ninguna negociación territorial.

En ese lapso se dieron muchos cambios políticos en ambos países, pero no hubo ningún intento sistemático de arreglo del problema por parte de los gobiernos. Más bien surgieron varios roces. El más grave de ellos fue el incidente de Paquisha en 1981, que movilizó al país detrás del presidente Jaime Roldós. Dos años después, su sucesor Osvaldo Hurtado, hizo por primera vez en público la sugerencia de que el Ecuador debía buscar un acuerdo a base de la negociación y el diálogo. Hubo reacciones negativas, pero se había dado un paso. Durante su gobierno (1988-1992) Rodrigo Borja y su canciller Diego Cordovez tomaron una iniciativa de arreglo (Cordovez, 2000, p. 114). El presidente propuso la mediación papal, que no pudo darse. Pero hubo varios avances. Perú, cuyo presidente Alberto Fujimori hizo una visita oficial al Ecuador, aceptó por primera vez que había una cuestión pendiente con Ecuador.

Para entonces en la opinión pública ecuatoriana había avanzado la conciencia de que una solución del problema era una necesidad nacional, que la situación imperante era anacrónica e impedía una futura relación fluida entre los países. Por otra parte, se había llegado también a la certeza de que un arreglo significaría la aceptación de los límites impuestos en Río de Janeiro, aunque con algunos acuerdos complementarios. Comunicadores sociales, historiadores y varias figuras públicas comenzaron a hablar con mayor claridad sobre la necesidad de construir un consenso nacional para acercarse a los dos países y llegar a una solución del problema territorial (Bustamante, et al., 1993). Con el tiempo, por primera vez, se realizaron diálogos binacionales entre personalidades ecuatorianas y peruanas para coadyuvar, desde la sociedad civil al arreglo del diferendo (Basombrío, 1998).

Las cosas, sin embargo, se complicaron entre los dos países. Las conversaciones no pudieron avanzar y en 1995 se dio un enfrentamiento entre fuerzas militares ecuatorianas y peruanas, localizado en la Amazonía, más precisamente en la “zona en discusión”. La acción de las Fuerzas Armadas en el enfrentamiento, sobre todo en la defensa de Tiwintza, y la consigna del presidente Sixto Durán Ballén: “Ni un paso atrás”, se convirtieron para los ecuatorianos en símbolos de la dignidad nacional (Ortiz, et al., 1995). Luego de varias semanas de conflicto armado, se dio un cese de hostilidades impulsado por los países que habían actuado como garantes del Protocolo de Río de Janeiro, que Ecuador prefería llamar “países amigos”. Ecuador y Perú firmaron la Declaración de Paz de Itamaraty y aceptaron buscar un arreglo definitivo. Las negociaciones se reanudaron con la participación de delegados de los garantes.

El enfrentamiento de 1995 tuvo graves consecuencias: afectó los ingresos fiscales y la economía y, sobre todo, provocó la pérdida de vidas humanas y varios soldados quedaron con discapacidad. Pero, tuvo también consecuencias más bien positivas. La resistencia militar exitosa llevó a la gente a valorar lo nacional y a superar el derrotismo. Se generó un ambiente de optimismo sobre la relación con el Perú y, en general, sobre el futuro (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 1997). Como un paso de acercamiento, el presidente Durán Ballén aceptó que el Protocolo estaba vigente y abrió la posibilidad de que se lo aceptara como base de un arreglo. Es decir, se crearon las condiciones para que la opinión pública aceptara una solución negociada.

Del lado peruano también se dieron condiciones que podemos calificar como favorables. Aunque en menor medida que en el Ecuador, en sectores destacados de la sociedad se superó la negativa sistemática y se llegó a la certeza de que había un problema con el vecino del norte, que debía ser enfrentado, negociado y solucionado (Bákula, 1993). Pero, sobre todo, pesó la voluntad del presidente Fujimori de llegar a un arreglo. Con el poder enorme que llegó a tener, logró imponerse sobre las posturas reticentes de ciertos sectores, sobre todo de la diplomacia de su país, y se manifestó dispuesto a firmar la paz.

El ejercicio de búsqueda de consensos en la esfera de la sociedad había tenido éxito. Se había logrado establecer una base muy sólida para la acción de los gobiernos en

el tratamiento de la cuestión territorial que de otra manera no hubieran podido actuar. Además, el interés de los países garantes o amigos facilitaba el proceso de negociación, ya que garantizaba un apoyo internacional para presionar por el arreglo.

Los acuerdos de paz

El enfrentamiento dio paso a la presencia de una misión militar de los países garantes en el territorio en disputa (la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú, MOMEPE), que mantuvo el cese al fuego. En la mesa de negociaciones, se hicieron importantes avances, sobre navegación y libre comercio, integración fronteriza y medidas de confianza mutua. Pero los dos países no lograron ponerse de acuerdo sobre la demarcación de la frontera.

Una comisión técnica designada para el efecto, en la que participaron expertos designados por los países garantes, dictaminó en forma desfavorable para el Ecuador. Aunque dio la razón a nuestro país en la demarcación de la zona Cusumaza-Bomboiza, en el punto de fondo indicó que sí existía el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago, y que este se colocaba en las altas cumbres de la cordillera del Cóndor, como el Perú lo había sostenido (Ayala Mora, 1999, p. 35). Ecuador rechazó ese pronunciamiento y las negociaciones volvieron a paralizarse (Carrión Mena, 2008, p. 417).

Cuando inició su mandato presidencial, Jamil Mahuad, en agosto de 1988, se dio un nuevo impulso a la negociación en contacto con el presidente del Perú, Alberto Fujimori. Los dos mandatarios acordaron pedir nuevamente un pronunciamiento a los garantes, que, a su vez, se comprometieron a intervenir. Estos condicionaron que el procedimiento fuera aceptado por los congresos nacionales y que su pronunciamiento fuera obligatorio. Los congresos de Perú y Ecuador lo aceptaron. En pocos días los países garantes se pronunciaron y el 26 de octubre de 1998 se firmó en Brasilia el Acta Presidencial, junto con varios instrumentos complementarios. Allí los países se comprometieron a someter los acuerdos que se suscribieron en esa fecha a los procedimientos de aprobación de derecho interno, según correspondiera, con miras a asegurar su más pronta entrada en vigencia. Esos acuerdos fueron:

- Tratado de Comercio y Navegación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo VI del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro.
- Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y vecindad que incluye como anexos el Reglamento de la Comisión de Vecindad peruano-Ecuatoriana; el Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Marítimas y Fluviales y Aeronaves; el Reglamento de los Comités de Frontera Peruano Ecuatoriano; la Estructura Organizativa del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza; los Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza; y la Estructura Organizativa del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo. También incluye el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre el Ecuador y el Perú.

Asimismo, incluye el Proyecto de Acuerdo por Intercambio de Notas para realizar el Estudio de Viabilidad Técnico- Económica del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes; Memorándum de Entendimiento sobre el Proyecto del Programa Urbano Regional y de servicios del Eje Tumbes-Machala; el Proyecto de Memorándum de Entendimiento sobre la Interconexión Vial Peruano-Ecuatoriana, el Proyecto de Convenio sobre Interconexión Eléctrica; el Acuerdo de Bases para la Contratación de un estudio de Prefactibilidad del Proyecto Binacional del Transporte de Hidrocarburos; el Proyecto de memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación Mutua en Turismo; el Proyecto de Acuerdo para el Desarrollo de un Programa de Cooperación Técnica en el Área Pesquera; y el Proyecto de Memorándum de Entendimiento de Cooperación Educativa.

- Intercambio de Notas sobre el Acuerdo de Bases respecto de la rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del Canal de Zarumilla, así como el Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla la Utilización de sus Aguas.
- Intercambio de Notas con relación a los aspectos vinculados a la navegación en los sectores de los Cortes de los ríos y del Río Napo,
- Intercambio de Notas sobre el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano- Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad (Acta Presidencial de Brasilia, 1998, art. 3).

En virtud de los acuerdos, se dio la razón a Ecuador en su demanda sobre la zona Cusumaza-Bomboiza, pero se aceptó la postura peruana sobre la cabecera del Cenepa. Allí la frontera fue fijada por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. El territorio defendido por las tropas ecuatorianas en 1995 terminó bajo soberanía peruana. El Ecuador recibió en propiedad privada un espacio de un kilómetro cuadrado en el sitio simbólico de Tiwintza. En las cabeceras de los ríos Cenepa y Coangos se establecieron dos parques adyacentes en los que la presencia militar sería limitada. Ambos países solo podrían mantener una base miliar con no más de cincuenta soldados.

El Tratado de Comercio y Navegación entre la República del Ecuador y la República del Perú ratificó el derecho del Ecuador a libre navegación por el río Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales, y previó dos establecimientos comerciales ribereños al río, que el Ecuador podría usar por cincuenta años. Este punto se consideraba importante por la expectativa del desarrollo económico de la zona y por las posibilidades de comercio con Brasil.

En términos limítrofes, como consecuencia de los hechos y los compromisos de 1941-1942, con la circunstancia adicional de que el gobierno del Ecuador había aceptado la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, nuestro país obtuvo un resultado desfavorable en el acuerdo de 1998. Puede decirse que Ecuador no

perdió territorio, lo cual es verdad, pero tuvo que aceptar la realidad de que había perdido un extenso espacio amazónico históricamente reclamado y una situación de hecho que había cuestionado por medio siglo.⁴ No logró que se le adjudicara ni una pequeña parte de la “zona en discusión” que reclamaba. Ni siquiera pudo mantener el sector del Alto Cenepa, que nuestras Fuerzas Armadas habían defendido exitosamente. Ese territorio, con Tiwintza incluida, quedó en manos del Perú. La cesión de un kilómetro cuadrado como “simbólica” fue irrelevante y hasta ridícula.⁵ Provocó críticas en los días mismos del acuerdo de paz. Hubo posturas adversas al arreglo de Brasilia, pero fueron aisladas (Ordoñez Espinosa, 2000).

El proceso de paz y sus acuerdos deben verse en su globalidad. Y, desde esta perspectiva, no cabe duda de que el Ecuador ganó mucho más de lo que eventualmente hubiera perdido: por sobre todo, la superación de un conflicto que amenazaba con desestabilizar al país en cualquier momento, con todos los temores y gastos que ello implicaba. Además, la posibilidad de destinar recursos al desarrollo social. Por su parte, Ecuador y Perú ganaron al poder ampliar el comercio, la circulación de personas entre los dos países, el mejoramiento o la apertura de vías de comunicación, la potencial dinamización de la Amazonía, el compromiso de integración fronteriza y las perspectivas de reactivamiento económico de zonas tradicionalmente deprimidas en ambos lados de la frontera.

Lo que no se cumplió

En medio de la euforia de los acuerdos de paz se levantaron muchas expectativas sobre el futuro de las relaciones entre Ecuador y Perú. Y no cabe duda de que varias se cumplieron ampliamente. Se cita con frecuencia las cifras de elevación del comercio entre los dos países, que de inmediato subieron en forma notable y se han sostenido a lo largo de los años. No dispongo de datos específicos año por año, pero la información sistematizada de nuestro Gobierno y la Comunidad Andina confirmarán este aserto.

También se ha mencionado la elevación del turismo y la circulación de personas entre los dos países. Ecuador y Perú son, en varios sentidos, dos destinos turísticos complementarios y la regularización de las relaciones entre los dos países ha favorecido este hecho.⁶ Ha habido alguna dificultad con la venida de trabajadores peruanos ilegales a Ecuador, pero sin consecuencias que pudieran haber deteriorado las relaciones. Varias obras de infraestructura de la zona fronteriza que estaban en marcha o previstas en el momento de suscribirse los acuerdos avanzaron o se concluyeron en los años subsiguientes. Hay informes que dan cuenta de ello.

Pero también debe destacarse que algunos de los compromisos adquiridos no se han cumplido. Como era previsible, el kilómetro cuadrado en propiedad privada para el Ecuador ubicado en Tiwintza no tiene función alguna. Aparte que requería un complejo y caro proceso de remoción de las minas, no se ha construido nada allí que destaque su carácter “testimonial”, ni se ha planificado hacerlo, porque su difícil acceso no atraería visitantes y porque demandaría un costoso mantenimiento que

implicaría controlar la selva en su rápido crecimiento. Tampoco se ha avanzado en la delimitación de los parques adyacentes ni se han emprendido obras de protección de la naturaleza o de infraestructura para los visitantes.

Pero quizás el incumplimiento más notable es que, en veinte años, nada se ha hecho para habilitar ni uno de los dos establecimientos comerciales que Perú cedió al Ecuador por cincuenta años. Ya ha pasado casi la mitad de ese tiempo y hasta ahora simplemente no existen. Si hablamos de Saramiriza, por ejemplo, nadie da razón ni siquiera del nombre, aunque es uno de los lugares donde se ubicaría uno de los dos establecimientos. Obviamente, las causas de ello son diversas, pero eso no puede dejar de llevarnos a constatar esta enorme falencia en la ejecución de los acuerdos.

Principalmente, el Perú no ha cumplido con la construcción de las vías de acceso desde la frontera ratificada hasta los sitios de los establecimientos.⁷ Sin eso, ninguna posibilidad hay que se concreten. Y, por lo que se ha presentado a la opinión pública, ni el Gobierno de Ecuador ha reclamado esto con la firmeza debida ni el de Perú ha dado señales de vida. Adicionalmente, también es cierto que los empresarios ecuatorianos, que se supone deberían estar interesados en el comercio amazónico, no han manifestado ningún interés sobre el asunto. Sin dejar de establecer las mencionadas responsabilidades, se debería considerar el verdadero alcance de las posibilidades comerciales de nuestro país en la zona Marañón-Amazonas. Para ello, desde luego, lo primero que se requiere es información certera. Ese es un compromiso del Gobierno para el futuro inmediato.

Este –llamémoslo así– descuido del Gobierno respecto del destino de los centros de comercio amazónico del Ecuador no es un hecho aislado. Luego del entusiasmo inicial de los primeros años, en la administración del coronel Lucio Gutiérrez el asunto ya ni se lo mencionaba. Especialmente, quienes dirigieron la política exterior en esos años son responsables de esta grave omisión. En los últimos años, bajo el régimen correísta, la política gubernamental sobre la Amazonía se centró en elevar la explotación y exportación petrolera, comprometiendo, inclusive, sitios de altísima vulnerabilidad como el Yasuní (Martínez, 2012). Se centró, además, en las concesiones mineras, resistidas por los pueblos indígenas amazónicos, que fueron víctimas de la represión y el encubrimiento de crímenes que se cometieron en su contra. No hubo suficiente interés del Gobierno o la Cancillería por activar este aspecto del compromiso. Para la Amazonía, no hubo ciertamente una “década ganada”.

Cuando se negociaban los acuerdos de paz, uno de los incentivos para que el Ecuador hiciera las concesiones que hizo fue la oferta de varios organismos financieros internacionales, como el BID y el Banco Mundial, de la concesión de créditos no reembolsables y blandos para el desarrollo de las áreas fronterizas y, en general, para potenciar las relaciones entre los dos países. Nunca se tuvo una idea, menos un compromiso con cifras exactas, de los montos de ese tipo de cooperación. Pero se habló desde tres mil millones hasta más de diez mil millones de dólares, dependiendo de cómo se calculaba.⁸ Se esperaba que algunos de esos créditos fueran a un país u otro, pero la oferta fue, en general, para propuestas binacionales.

El hecho es que esos ofrecimientos se cumplieron solo en mínimo grado. Algunas obras, que ya estaban en marcha, sí se concluyeron. Pero numerosos proyectos binacionales fracasaron desde su formulación. Los organismos oferentes no establecieron mecanismos concretos para que fueran presentados o pusieron condiciones que, en realidad, impedían su tramitación. Fueron promesas que coadyuvaron a que se aceptara el “paquete” de los acuerdos, pero se ve que no había intención real de cumplirlas, salvo quizá lo que tenía que ver con proyectos que ya venían tramitándose o que constaban entre las prioridades de los organismos oferentes.

Uno de los argumentos más fuertes para que se hiciera el esfuerzo de los acuerdos de paz fue que así se potenciaría el proceso de integración andina. Ese objetivo, sin embargo, no ha podido cumplirse en estos veinte años. No precisamente porque esos acuerdos fueran insuficientes en este aspecto, sino porque, en general, el proceso de integración ha sufrido notorios retrocesos. Una vez más, las causas de ello son múltiples, pero una de las principales entre ellas ha sido la acelerada globalización del capital en todo el mundo, que ha traído consigo el aflojamiento de los “bloques” internacionales.

La Comunidad Andina sufrió un duro golpe cuando, bajo los regímenes de Fujimori y Uribe, Perú y Colombia suscribieron tratados de libre comercio con Estados Unidos que echaron abajo los compromisos arancelarios y comerciales entre los países andinos, que son un eje de la integración. Con ese motivo o pretexto Chávez retiró a Venezuela de la CAN, lo cual fue incongruente porque ese proyecto integracionista es justamente la continuidad de los planes de unidad del Libertador, que se supone era el referente de su “revolución bolivariana”.

En general, estas décadas pasadas han sido más bien negativas para la integración entre nuestros países. Además de los retrocesos de la CAN, atestiguaron el precario inicio y luego el quiebre de UNASUR, que ahora se cae en pedazos. La verdad es que, más allá de la retórica, los gobiernos sudamericanos de todos los signos ideológicos no han priorizado la institucionalidad y los avances integracionistas, dedicándose más bien a buscar acomodos en la economía mundial globalizada.

La paz en perspectiva

Es indiscutible que varias de las expectativas levantadas con los acuerdos entre Ecuador y Perú de 1998 no se concretaron. Es evidente, inclusive, que algunos aspectos específicos de esos acuerdos no se cumplieron. Pero, visto en perspectiva, el proceso de paz entre los dos países tiene un saldo positivo para ambos. En lo que respecta al Ecuador, la aceptación del Protocolo de Río de Janeiro y de una realidad en la cual la pérdida de los derechos territoriales se había venido dando por más de cien años, le permitió que el país llegara al siglo XXI despojado de cargas negativas y dispuesto a enfrentar el futuro con espíritu más bien positivo.

Más allá de los beneficios del incremento comercial, del intercambio de personas y del turismo, el mayor beneficio de la paz fue que con ella el país superó el “trauma”

de la derrota y el sentimiento de fracaso nacional que se consideraban parte del “patriotismo”. El sentimiento de que con el Perú había una “herida abierta” que debíamos mantenerla para unificar al país frente al “enemigo del sur” dio paso a una actitud positiva. Con la postura digna del Ecuador y el éxito de las Fuerzas Armadas en 1995, del callejón sin salida pasamos al acuerdo y al camino de la buena vecindad con un país en muchos sentidos muy similar al nuestro.

En los momentos más duros de la espantosa crisis económica, social y política de los años 1999 y 2000, con los efectos del “feriado bancario” y su carga de despojo y corrupción, algunas voces se elevaron para decir que la situación se agravaba porque ya no teníamos el “efecto unificador” del enemigo común para afrontar la situación. La misma realidad develó lo profundamente incorrecto de semejante apreciación. Si además de la debacle económica y social teníamos que seguir enfrentando una amenaza militar, la situación hubiera sido bastante peor. Por otra parte, éxitos como la primera clasificación de nuestra selección nacional al campeonato mundial de fútbol en 2002 fueron elementos positivos de unificación e integración del país muy poderosos. Aún los más pobres, que fueron víctimas principales de la estafa bancaria, sintieron la unidad y el orgullo nacional, ciertamente con mucha mayor fuerza que la que pudiera haber tenido la exhumación del guerrerismo.

Uno de los elementos básicos del desarrollo y la consolidación de los Estados nacionales es su definición territorial. Se ha destacado poco el hecho de solo desde 1998 el Ecuador pudo tener un territorio totalmente definido, pero no por ello este hecho deja de tener importancia. Hasta entonces, el mapa del Ecuador era irreal, porque llegaba hasta el Marañón-Amazonas, cubriendo territorios que hacía más de un siglo no estaban bajo control del país. Tenía además que constar la línea de demarcación del Protocolo de Río de Janeiro que, para todos los efectos, era la frontera real, y la “zona en discusión” en el sur de la Amazonía. Para efectos de enseñanza o de ilustración en estudios especializados, si se quería presentar el territorio efectivo del país, luego de un viacrucis en la Cancillería y en el Instituto Geográfico Militar (IGM), se autorizaba la publicación del “mapa parcial del Ecuador”, destacado así, en grandes letras.

Los lectores del país, en especial los niños y jóvenes, no conocían la “cara” del Ecuador, es decir su perfil territorial real. Era prohibido publicarlo. Había que mantener la imagen de un territorio casi dos veces más grande y con una figura totalmente distinta. Con los acuerdos de 1998, pudo superarse esta falencia y la gente puede ver ya la fisonomía real de su país. Fue al principio un poco difícil.⁹ Pero, con el paso de estos años, ya la imagen o la “cara” del Ecuador es generalmente conocida y aceptada. En todas las publicaciones, y desde luego en las educativas, ya se publica el mapa, que podríamos llamar “definitivo”, si el término es pertinente.

Nuevos acuerdos nacionales

Hemos llegado al vigésimo aniversario de los acuerdos suscritos en Brasilia por Ecuador y Perú con la certeza de que fueron beneficiosos y potenciaron a los dos

países en su entrada en el siglo XXI. Pero superar el pasado no es olvidarlo. Por ello, no debemos dejar de relieves el esfuerzo realizado, sobre todo por los soldados que cayeron en los enfrentamientos o quedaron con discapacidades en medio de ellos y por el pueblo que sacrificó sus recursos en el esfuerzo de guerra y varias de sus ilusiones patrióticas por en el esfuerzo de paz.

También debemos honrar la memoria de quienes hicieron grandes esfuerzos por preparar a la ciudadanía para los acuerdos y lograr que se concretaran en medio de una compleja negociación. Muy diversas personas cumplieron esta tarea. Pero, para honra de mi oficio, debo recordar que los historiadores cumplimos una labor activa en el acercamiento de posiciones de ambos países para impulsar una solución. Se realizaron varias reuniones y publicaciones, se formularon propuestas sobre contenidos históricos que coadyuvarían a la búsqueda de la paz y, sobre todo, hicimos el compromiso de erradicar de nuestros escritos el odio, el guerrerismo, la glorificación de la violencia, especialmente de aquellos destinados a la enseñanza de la niñez y la juventud.

No cabe aquí señalar los eventos concretos ni los nombres de los historiadores más comprometidos, pero siento que debo mencionar, sin que fuera el único, a Félix Denegri, historiador y jurista peruano que, luego de un esfuerzo de varias décadas para juntar voluntades en pro de la paz Ecuador-Perú, pudo ver cumplida su aspiración, pero encontró la muerte en suelo quiteño, justamente cuando vino a recibir un homenaje por su gran aporte al arreglo de nuestro diferendo territorial.¹⁰

Tampoco podemos dejar de mencionar a los pioneros y gestores de la integración de nuestros países, que se empeñaron en buscar la paz y el entendimiento entre ellos. Germánico Salgado, uno de nuestros grandes pensadores ecuatorianos, fue uno de los padres de la integración andina y vivió en Lima parte de su vida, apuntalando el Acuerdo de Cartagena.¹¹ Cuando se trató de empujar el avance de las negociaciones Ecuador-Perú, fue uno de los más destacados impulsores de esa gran empresa.

Pero, más allá de toda la importancia y el impacto que tuvieron los acuerdos de 1998 en las relaciones entre los gobiernos y los pueblos, los años de 1990 –perdidos en algunos aspectos por la costosa aventura neoliberal– nos enseñaron sobre todo que la guerra y la paz pudieron ganarse con grandes acuerdos nacionales. Comencé diciendo que el “arreglo imposible” pudo darse porque la fuerza del consenso lo empujó. Esa es una lección que debemos aprender para el futuro.

Acordada la cuestión territorial, el Ecuador tiene otros grandes desafíos por delante. Superar la pobreza, garantizar la seguridad, sobre todo en la frontera norte, enfrentar los arreglos de la deuda pública o la impostergable institucionalización del país, son varias de las grandes tareas pendientes. Para enfrentarlas a todas se requiere superar las actitudes coyunturalistas y asumir una visión de largo plazo en la que prevalezca el interés nacional. La construcción de grandes acuerdos toma tiempo, pero vale la pena asumir esa tarea, porque lleva a soluciones firmes y duraderas.

La forma en que se preparó el acuerdo con el Perú es un buen modelo de lo que debemos hacer. Por ejemplo, ahora mismo, el Ecuador está en medio de un proceso de institucionalización que se puso en marcha a partir del mandato de la consulta popular. Se propone superar un régimen político caracterizado por la concentración del poder en el Ejecutivo, el autoritarismo, el irrespeto a la división y autonomía de las funciones del Estado y por la corrupción organizada desde la cúpula. No se trata, desde luego, de echar abajo arbitrariamente un orden jurídico, aunque impuesto tramposamente por el correísmo, ni de volver al pasado. El objetivo es construir, en el marco del régimen de derecho, una institucionalidad política democrática con la que el país pueda funcionar los próximos años, sin dedicatoria a tal o cual partido o persona.

Para ello, se requiere un amplio consenso del conjunto de la sociedad ecuatoriana orientado a un replanteo a fondo de la institucionalidad, comenzando por ejecutar lo resuelto en la consulta popular y avanzando hacia la reforma profunda de la parte orgánica de la Constitución (Ayala Mora, 2015, p. 66) Un acuerdo nacional similar al que se forjó para propiciar la paz con Perú llevaría al país hacia adelante. Y, si es así, eso también se podría contar como un éxito del acuerdo territorial, veinte años después.

Referencias

1. Agradezco a Fernando Balseca por su apoyo con la revisión del texto.
2. La expresión más destacada de este sentimiento fue la notable obra de Benjamín Carrión (Carrión, 1988, p. 165).
3. Los ejemplos de estas publicaciones son numerosos, porque su estudio era obligatorio en el sistema educativo. Su contenido enfatizaba la memorización de cédulas reales, tratados y fronteras.
4. Si bien es cierto que Ecuador no perdió territorio en 1998, porque se mantuvo la frontera fijada en Río de Janeiro, el arreglo significó su renuncia al reclamo que el país había hecho desde los inicios de la vida republicana.
5. Desde que se anunció esta cesión del kilómetro cuadrado hubo opiniones en el país en el sentido de que no debía aceptarse, que con ello no se ganaba nada.
6. Según manifiestan los responsables de agencias de viajes, se han elevado notoriamente las visitas de peruanos a Quito y Galápagos, así como las de ecuatorianos a Lima y Cuzco.
7. Esto lo establecen inclusive personas que tienen evidente entusiasmo por los acuerdos y sus consecuencias (Carrión Mena, 2008, p. 588).
8. Por ejemplo, se incluyeron en ese paquete créditos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) para infraestructura vial que ya estaban negociados y que no tuvieron que ver directamente con los arreglos de paz entre los dos países.
9. En 2004, cuando se publicó el texto de Educación Cívica del Programa de Bachillerato que se realizaba mediante convenio entre el Ministerio de Educación y la Universidad Andina Simón Bolívar; hubo cierta discusión y duda sobre si en la portada del libro se imprimía el perfil del mapa del Ecuador con la línea de Río de Janeiro. Resolvimos hacerlo y fue la primera publicación educativa que lo hizo. Los jóvenes comenzaron a reconocer esa como la imagen de su país (Ayala Mora, 2004).

10. Tuvo un colapso durante un acto del Congreso Nacional de Historia, realizado en la Universidad Andina Simón Bolívar en noviembre de 1998 y murió pocos días después.
11. Su extensa obra intelectual está siendo publicada en seis volúmenes. El primero y varios de ellos se refieren a la integración (Véase: Salgado, G. (2017). *Integración económica y desarrollo en América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional).

Bibliografía

- Acta Presidencial de Brasilia. (1998).
- Ayala Mora, E. (1999). *Ecuador-Perú, historia del conflicto y de la paz*, Quito: Planeta.
- Ayala Mora, E. (2004). *Ecuador: Patria de todos, Manual de Cívica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2015). *¿Por qué la Asamblea Constituyente? Derrotar al autoritarismo con un gran Acuerdo Nacional*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Bakula, J. M. (1993). *Perú y Ecuador: tiempos y testimonios de una vecindad*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales y Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales.
- Basombrío, I., Bustamante, T., et al, (1998). *Diálogo Ecuador-Perú: integración, cultura y medio ambiente*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Bustamante, T., et al. (1993). *Ecuador y Perú. Vecinos Distantes*. Quito: CORDES y PNUD.
- Carrión, B. (1988). *Cartas al Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Carrión Mena, F. (2008). *La paz por dentro, Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.
- Cordovez, D. (2000). *Nuestra propuesta inconclusa, Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Martínez, E. (Coord.). (2012). *Yasuni, el crudo despertar de un sueño. Informe especial de la situación ambiental y social del Yasuni/ITT*. Recuperado de https://issuu.com/anppal/docs/yasuni__el_despertar_de_un_sueno
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador (1997). *Paz con dignidad*. Quito: Fundación Dr. Cristóbal Hurtado Matta.
- Ordóñez Espinosa, H. (2000). *El desengaño: testimonio y notas de un ecuatoriano viejo de fines del siglo XX sobre el acuerdo de paz con el Perú*. Cuenca: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Ortiz, B. B. (1995). *Tiwinza: La dignidad de un pueblo*. Quito, Ecuador: Fundación José Peralta.
- Sampedro, F. (1982). *Del Amazonas en 1830 al Cóndor en 1981*. Quito: s.e.

La firma de los acuerdos de paz: perspectiva histórica

Efraín Baus

El Ecuador y el Perú están llamados a vivir en paz y a compartir una rica y fructífera vecindad. Ese es un imperativo de su historia común y de sus mutuos intereses. Es la exigencia insoslayable del mundo moderno que amenaza con dejar por fuera de la historia a los países que no han abierto sus puertas y sus espíritus a las bondades de la interdependencia, la integración y la cooperación, útiles y quizás insustituibles herramientas para asegurar el desarrollo y el bienestar. No en vano el Ecuador y el Perú son partes de una América que se empeña en consolidar y robustecer su potencialidad regional y proyectarla a nivel mundial (Ayala Lasso, 1999, p. 5)

Estas palabras, pronunciadas hace más de veinte años, tienen absoluta vigencia hoy. Corresponden al distinguido excanciller ecuatoriano, embajador José Ayala Lasso, a quien debemos en gran parte que ahora podamos conmemorar estos veinte años de construir la paz y el desarrollo entre Ecuador y Perú y a quien, por ello y muchas otras razones, debemos rendir homenaje las siguientes generaciones de diplomáticos ecuatorianos.

Con este texto, el embajador Ayala Lasso, en funciones de Ministro de Relaciones Exteriores, daba inicio, el 15 de abril de 1997, a las negociaciones ecuatoriano-peruanas en Brasilia, las mismas que se prolongaron en V rondas sucesivas en esa ciudad y que contemplaron una segunda fase para analizar documentos y propuestas que concluyeron –después de varios procedimientos internos– con la suscripción de los Acuerdos de Paz el 26 de octubre de 1998.

Dicha suscripción cambió la historia. La del Ecuador, la del Perú y la de nuestra América. Dejó atrás una centenaria disputa –una de las más antiguas de la región– y abrió el camino de la hermandad, que había sido postergada y del rencuentro de vecinos con un destino común, que ansían y buscan el desarrollo y bienestar de sus poblaciones. Esa firma permitió que el mapa fronterizo fuera mutuamente reconocido y se trazara por primera vez con una línea continua, pero sobre todo que se dibujaran y plasmaran también acuerdos amplios de integración, comisiones de vecindad, planes binacionales de desarrollo de la región fronteriza y otros instrumentos. Estos programas fueron llamados a promover el desarrollo de amplias zonas que habían sido históricamente postergadas, cuando no afectadas directamente por las circunstancias y enfrentamientos anteriores a la paz.

El acuerdo constituyó, además, una reivindicación de la importancia de la diplomacia, de los valores del diálogo y la negociación como mecanismos de solución de controversias. Además representó la trascendencia de los principios permanentes y universales del Derecho Internacional y la capacidad de los Estados pequeños para aportar a su construcción, mediante la innovación en los procesos con fórmulas inéditas y exitosas, como lo fue el caso de estos dos países.

En este trabajo trataremos de presentar una breve perspectiva histórica de los principales hechos que rodearon y de alguna manera configuraron el escenario para llegar a la firma de la paz. Se parte de la premisa de que dicha firma fue posible debido a una coyuntura, resultado de una combinación de una serie de hechos y factores nacionales, bilaterales, regionales e internacionales.

Todos conocemos –o deberíamos conocer aun cuando sea someramente– esa perspectiva histórica, no únicamente de la firma de la paz sino particularmente de la relación entre Ecuador y Perú. Se repite constantemente aquella máxima de que quien no conoce su historia está condenado a repetirla, por lo que se convierte en una obligación para los servidores que tenemos el privilegio y orgullo de representar al país.

La historia condujo a estos países por varios episodios, muchos de ellos lamentables. No cabe, sin embargo, hacer un largo recuento sobre el pasado diferendo entre ambas naciones y que se remonta a incluso antes de su nacimiento como Estados-nación, después del proceso de independencia, durante la primera mitad del siglo XIX. Como en la mayoría de nuevas repúblicas heredadas del coloniaje español, las fronteras no estaban claramente delimitadas, pues todas pertenecían a la misma Corona y muchos de sus territorios eran lejanos y sin mayor interés evidente hasta esa fecha.

Si bien la Cédula Real de 1563, que constituye la Audiencia de Quito señala que ésta comprendía hasta el puerto de Paita, inclusive, y por tierra adentro, hasta los pueblos de Piura, Cajamarca, Chachapoyas, Moyobamba y Motilones, y los demás que se descubrieren, el objeto de la misma era establecer una circunscripción territorial, mas no señalar los accidentes o lugares por los cuales se trazaba una línea fronteriza. Por lo tanto, desde la partida de nacimiento de la entidad primigenia se detectan vacíos que generarían más adelante los conflictos que conocemos.

Para abordar esos conflictos y llegar a la determinación final de una línea fronteriza, pasamos por toda suerte de intentos. Más de 11 diferentes tratados, protocolos y actas buscaron establecer fronteras o recurrir a mediaciones o arbitrajes. Apelamos a la intervención del presidente de Estados Unidos y del Rey de España. Recibimos comisarios regios. Iniciamos negociaciones y conferencias en Washington DC. Acudimos a un grupo de mediadores del conflicto regional del Chaco. Ofrecimos negociar en Lima. Buscamos el respaldo de la VIII Conferencia Interamericana. Ninguno de esos esfuerzos produjo resultados satisfactorios para las dos partes ni mucho menos logró definir una línea fronteriza.

Así, llegamos a 1941 a una guerra que se prolongó durante tres meses; llevó a la ocupación de la provincia de El Oro y parte de la de Loja y las provincias orientales y concluyó con la firma coaccionada del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942.

Para esa época, mediados del siglo pasado, las diferencias entre los dos países eran consideradas el principal, más largo y continuo conflicto territorial en nuestra región e incluso en el hemisferio occidental, con la posibilidad de desestabilizar la unidad y solidaridad continental a la que se apelaba en el marco de la Segunda Guerra Mundial y en la que Estados Unidos acababa de sufrir una de sus mayores derrotas en Pearl Harbor.

Sin embargo, lejos estuvo la firma del Protocolo de Río de Janeiro de sellar la paz, la amistad y los límites entre los dos países. A pesar de que el texto del acuerdo reflejaba que el mismo se firmó mientras el territorio ecuatoriano estaba invadido, se cumplieron las formalidades de aprobación por parte de los congresos de ambas naciones, ratificación por los presidentes y hasta un intercambio de ratificaciones en ceremonia realizada en Petrópolis. Pero la ejecución en el terreno presentó dificultades desde el principio por la distinta realidad geográfica de lo que se había recogido en el texto.

Volvíamos entonces a transitar entre diferentes tesis y fórmulas para abordar el problema. Fuimos de la inejecutabilidad a la nulidad, de la transacción honrosa al *statu quo*, del acuerdo de caballeros a los buenos oficios de los países amigos a veces y garantes en otras, de la herida abierta al arbitraje papal. Se registraron 21 confrontaciones e incidentes militares entre Ecuador y Perú después de la suscripción del Protocolo de Río.

Ya cerca de concluir el siglo XX, un lamentable e intenso nuevo enfrentamiento armado hizo tomar conciencia tanto a gobernantes, como a nuestros pueblos de la necesidad de asumir un proceso de negociación que condujera a una paz definitiva. El conflicto del Cenepa de enero de 1995 fue indudablemente uno de los más trágicos. La victoria militar ecuatoriana se logró a un alto costo. Datos oficiales señalan no menos de cien víctimas mortales ecuatorianas en la lucha, mientras que Perú pudo haber registrado tres o cuatro veces esa cifra. Otros datos extraoficiales señalan hasta 1500 víctimas en total. Nueve aviones peruanos fueron derribados por el Ejército ecuatoriano y se calcula que los dos gobiernos gastaron más de 500 millones de dólares cada uno. El 17 de febrero de 1995 firmamos la Declaración de Paz de Itamaraty y se inició lo que conocemos como “Proceso de Paz”, de la paz que ahora disfrutamos y conmemoramos.

Contexto latinoamericano

Es importante detenerse brevemente en las circunstancias históricas de ese momento, en la combinación de eventos y hechos internacionales que influyeron y condujeron a ese desenlace.

América Latina vivía entonces entre el miedo y la esperanza. Veníamos de salir la “década perdida”, la de los años 80 en los que la recesión económica fue el denominador común. La mayoría de nuestros países vivió una difícil contracción de su desempeño económico. La región sufrió un descenso global de casi el 10% del ingreso per cápita y en algunos países esa caída fue mucho más severa. El desempleo y el subempleo eran altos, la inflación afectaba a muchas naciones e incluso la hiperinflación rondaba en unas pocas, mientras las inequidades socioeconómicas empeoraban casi en todas partes. La participación de América Latina en el comercio mundial cayó durante la década de 1980 del 6% al 3,5%. Sus condiciones comerciales empeoraron marcadamente, con una disminución en el valor real de casi todas sus exportaciones de materias prima.

En el caso del Ecuador, 1981 fue indudablemente el mejor año, desde el retorno a la democracia en 1979 hasta la firma de la paz. El Producto Interno Bruto (PIB) creció entre 1980 y 1997 a un ritmo promedio anual de apenas 2,6%. Entre 1972 y 1980, el promedio había sido del 9,3%. El PIB per cápita de 1981 fue superado apenas en 1995, es decir, después de catorce años. El Perú, por su parte, finalizó el primer quinquenio de los años 80 con una tendencia decreciente en su PIB y con tasas de inflación superiores al 100% anual. Para 1989, la inflación llegó al 2 775% anual y el país fue declarado inelegible en el sistema financiero internacional.

A pesar de ciertos signos de recuperación, la década de 1990 no se presentaba más esperanzadora, al menos para un importante grupo de países de la región. Las condiciones económicas y sociales sumieron a muchas naciones en profundas dificultades que empezaron a traducirse en tensiones políticas. Varios países latinoamericanos se vieron obligados a introducir importantes reformas de política monetaria y fiscal, a liberalizar el comercio y las inversiones, y a privatizar las empresas estatales.

Sin embargo, también estaba presente la esperanza. La esperanza de una ola democrática que parecía consolidarse en América Latina, que había asegurado su transición desde el autoritarismo, apenas poco más de una década atrás.

Para América Latina, entonces, los años 80 representaron apertura política y crisis económica. Esos diez años vieron un retorno de la democracia a todas las naciones de Sudamérica, que culminó precisamente en el último mes de la década con las primeras elecciones presidenciales directas en Brasil desde 1960 y en Chile desde 1970. En países tan diversos como Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay tuvieron lugar transferencias de poder pacíficas hechas por los gobiernos a favor de partidos de oposición —y en algunos casos ese tipo de transferencia se presentó por primera vez en la historia—. México, después de 60 años de régimen de un solo partido, tuvo las elecciones más competitivas y significativas de su historia en 1986 y se encaminaba a una democracia plena.

Pero esa progresiva democratización de la región no significó necesariamente que sus procesos políticos fueran respetados. A mediados de la década de 1980, América

Latina fue testigo de uno de los peores esfuerzos intervencionistas en Nicaragua. El escándalo Irán-Contra alertó a todos los países sobre los alcances de las políticas e iniciativas de los Estados Unidos en la región, que tuvo su peor ejecución en la invasión a Panamá en 1989. Pero, por otro lado, también se vieron los logros de los países centroamericanos que, de manera conjunta, diseñaron su propio plan de paz consagrado en los Acuerdos de Esquipulas.

Contexto mundial

Si el descrito era el escenario en América Latina, ¿qué sucedía en la esfera global? En muchas regiones del mundo, se registró un progreso acelerado. Las políticas reformistas de la perestroika y el glásnost de los años 80 transformaban a los integrantes de la Unión Soviética y a Europa del Este. Europa Occidental, por su parte, transitaba con rapidez hacia la integración económica, con miras a la unión política. La caída del Muro de Berlín fue también la de muchos axiomas y paradigmas, y una muestra de la capacidad para superar divisiones en pos del desarrollo. Japón se ubicó en el mapa como potencia mundial de primer orden y China se enrumbó sin barreras en un camino de reformas conducentes a la apertura, el crecimiento y la modernización.

Con el avance de la década de 1990, presenciamos cambios vertiginosos en muchas partes del mundo y en diferentes campos. Los desarrollos tecnológicos redimensionaron las posibilidades de todas las áreas. Nuevas tecnologías en computadoras, láseres, fibras ópticas y superconductividad comenzaron a modificar los conceptos de comunicación, conocimiento y presencia virtual. En 1991, se anunció la *World Wide Web* y con ello el mundo estaba por primera vez al alcance de un ordenador. El conjunto de estos cambios dio una nueva forma a la economía global. A escala mundial, se hablaba del “fin de la Historia” con base en el triunfo de las democracias liberales y de la economía de mercado por sobre la amenaza comunista.

En el campo de las relaciones internacionales, se abandonó el paradigma de la guerra fría como concepto organizativo de las relaciones entre Estados en función de bloques. Concluyó una lucha ideológica iniciada, casualmente también, en el siglo XIX.

Incluso algunos de los problemas que parecían del todo inabordables, en este tiempo parecen estar más abiertos a eventuales soluciones. Por fin, las conversaciones entre la minoría blanca de Sudáfrica y los líderes nacionalistas negros, con miras a abolir ese vergonzoso sistema de segregación racial del *apartheid*, parecen tener resultados y se concreta la liberación de Nelson Mandela. Lenta y ciertamente con reveses, pero Israel y Palestina abren canales de negociación y presenciamos gratamente sorprendidos el saludo histórico en Oslo entre dos líderes considerados irreconciliables. Algunas de las rémoras coloniales ceden al paso de la historia y China recupera la colonia británica de Hong Kong. En Europa se consolida el nacimiento de la Unión Europea con el Tratado de Maastricht y, en nuestro continente, los países miembros del Pacto Andino buscan intensificar la integración subregional: entra en funcionamiento una

Zona Andina de Libre Comercio y poco después se crea la Comunidad Andina y se consolida el nacimiento de Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Pero pese a estos buenos augurios, vimos también –y quizá más en directo y crudamente que nunca– los horrores de las confrontaciones y enfrentamientos en la guerra del Golfo y en la de los Balcanes.

Este breve repaso debe permitirnos valorar el escenario global y las razones por las que los dos países asumimos el reto y el compromiso de encontrar una solución a una centenaria separación.

Particularidades históricas del Ecuador y Perú, década de 1990

Es pertinente referirse también a ciertas características acerca del momento histórico de cada uno de nuestros países, puesto que las condiciones internacionales respecto a las décadas de 1980 y 1990 se tradujeron en efectos particulares tanto en el Ecuador como en el Perú. En los dos casos –y en este punto quizá fuera la norma para la región– la herencia política y económica de los años 80 se tradujo en un repudio a los gobiernos en el poder y adicionalmente en la puesta en duda, nuevamente, del marco democrático.

En el Ecuador se inició, a mediados de los años 90, un período de inestabilidad política que lo llevó a ostentar el vergonzoso récord de tener siete presidentes en diez años, muchos de ellos calificados como los peores de su historia. El Perú, por su parte, comenzó con la década un período de continuidad de diez años bajo el mando del Alberto Fujimori, aunque no exentos de cuestionamientos al respeto de los principios democráticos. En los dos casos, se apeló a la “incapacidad moral” para que los presidentes continuasen en sus cargos. En los dos casos también, la gestión política desembocó en un incremento de las cifras de desempleo, inseguridad y en oleadas de migrantes que abandonaron sus países en busca de mejores oportunidades. En el caso peruano, además, se produjo un incremento de la insurgencia y violencia terroristas que llevaron a que el país tuviera regiones amplias bajo el control de movimientos subversivos y grupos paramilitares, lo cual adicionalmente constituía un escenario propicio para el florecimiento del tráfico de drogas. Debemos recordar, en el marco de este análisis, que el propio canciller peruano Francisco Tudela, se vio imposibilitado de participar en el inicio de las negociaciones en Brasilia, al haber sido tomado como rehén de un acto terrorista. Ello significaba que las Fuerzas Armadas peruanas debían concentrar sus esfuerzos y recursos en la lucha contra esta amenaza. Vale mencionar que entre 1981 y 1998 el Perú destinaba en promedio el 27,7% de su presupuesto en gasto social (salud, educación, entre otros), mientras que los fondos destinados a defensa tenían un promedio del 28,9% del presupuesto.

Sea bajo el signo de la inestabilidad o de la continuidad en el mando presidencial, esos años estuvieron marcados por la fragilidad democrática de sus regímenes. Fragilidad causada en mucho por la incapacidad de éstos para encontrar soluciones a la crisis económica arrastrada de la década anterior.

Esta fragilidad dio paso al cuestionamiento –no solo en los dos países sino en la mayoría de América Latina– sobre gobierno y gobernabilidad, sobre democracia y populismo, sobre los reales compromisos de las débiles democracias por generar condiciones de desarrollo y bienestar para sus poblaciones por sobre los tradicionales intereses de los grupos de poder. Cuestionamientos que aún se mantienen sin respuestas claras.

Este es el escenario en el que las dos naciones asumieron el inicio de sus negociaciones de paz. Fueron muchos los factores internos y externos que configuraron y determinaron progresivamente la necesidad de llegar a un acuerdo. De concentrar los esfuerzos y recursos de cada país en el desarrollo y bienestar de sus pueblos. De terminar con el gasto armamentista que se llevaba buena parte de sus delgadas economías. De tener una patria en la que se conociera su principio y su fin. De volver la mirada a las poblaciones que habían sufrido las consecuencias de esa historia de desencuentro. De darles la atención y las herramientas para encontrar el progreso.

En ese marco se suscribió la Declaración de Paz de Itamaraty de febrero de 1995, con la cual se formalizó el fin del conflicto del Cenepa; se dispuso la separación inmediata de las tropas presentes en las zonas de conflicto; se inició una desmovilización gradual; se aceptó el ofrecimiento de los países garantes de enviar una Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú y se dispuso el inicio de conversaciones para encontrar una solución a los impases subsistentes.

A partir de ese momento, en el curso de 1996, los dos países comenzaron los trabajos, siempre con el valioso apoyo y participación de los países garantes –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos–, para sentar las bases y definir el marco de las negociaciones. El canciller ecuatoriano visitó Lima en enero de 1996; el canciller peruano devolvió la visita en febrero. En esas rondas de conversaciones se lograron acuerdos preliminares sobre la sede de las conversaciones, la estructura de las delegaciones, el carácter reservado de las mismas, el papel de los garantes, entre otros temas.

El 6 de marzo se intercambiaron las listas que determinaba cada país sobre los impases subsistentes. Se debe destacar la importancia de ese acuerdo puesto que, como es conocido, las posiciones al respecto se encontraban diametralmente opuestas entre el señalamiento de la imposibilidad de ejecutar la línea demarcatoria, por una parte, y la negación de cualquier diferencia en los acuerdos previos, por la otra.

Finalmente, el 29 de octubre de 1996, se suscribió la Declaración de Santiago en la que los cancilleres de ambos países acordaron iniciar conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los impases subsistentes. Se estableció que las conversaciones se desarrollarían de forma continua hasta su conclusión final y que se abordarían todos los impases en forma separada, secuencial y sin vetos, todos los impases.

Como se mencionó, el 15 de abril de 1997 comenzaron las negociaciones en Brasilia con la voluntad ecuatoriana de “llegar a un acuerdo justo, digno y mutuamente

aceptable sobre los impases subsistentes (...) así como para impulsar una nueva vinculación que ambos países perciban y respalden como el esquema constitutivo de una amplia cooperación para mutuo beneficio” (Ayala Lasso, 1999, p. 5).

Se mencionó también que las negociaciones comprendieron cinco rondas celebradas en Brasilia los meses de abril, mayo, junio y dos en septiembre de ese año. Posteriormente, se celebró una segunda etapa de las conversaciones, en noviembre de ese año, para realizar una evaluación global de los impases conforme a la Declaración de Santiago. En dicha segunda etapa, las dos partes recibieron un documento con sugerencias de los países garantes respecto a lineamientos que podrían ser utilizados como elementos de base o de facilitación para el avance del proceso. Se acordó, por primera vez, que ambos países examinaran las siguientes propuestas y establecieran un cronograma para llevarlas adelante:

- El estudio de un Tratado de Comercio y Navegación.
- El estudio de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza.
- La fijación en el terreno de la frontera común.
- El establecimiento de una comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad (Bases para un entendimiento entre las partes, 1997).

En agosto de 1998, el Ecuador vivió un cambio de gobierno mediante un proceso electoral que brindó un amplio respaldo al Presidente Jamil Mahuad. Ese amplio respaldo le permitió continuar con el proceso de negociación –que para ese momento constituía ya una política de Estado– con una base sólida. Desde el momento de su posesión, el presidente Mahuad hizo un llamado para firmar la paz.

Apenas dos meses después de su posesión, los dos presidentes suscribieron una carta conjunta dirigida al presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en calidad de Coordinador de los Países Garantes, en la que señalaron que en el proceso desarrollado “se han alcanzado fórmulas de avenimiento para resolver varios de los impases subsistentes y otros de interés común” y haber “alcanzado acuerdos que podrán formalizarse dentro del Acuerdo Global y Definitivo que venimos tratando de obtener”. Estos acuerdos se refieren a Tratado de Comercio y Navegación, a la Navegación en los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo, al Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, a la creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad y a la Fijación de medidas para asegurar el funcionamiento eficaz del Canal de Zarumilla (Carta dirigida por los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori, 8 de octubre de 1998, p. 232).

Sin embargo, la carta señala también que “no obstante estos significativos logros y a pesar de los esfuerzos hechos por las Comisiones Binacionales, las Cancillerías y personalmente por nosotros, no ha sido posible encontrar una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común”, por lo que convienen en solicitar “la elaboración de una propuesta que, dentro del marco jurídico que nos vincula y tomando en consideración los desarrollos registrados en el proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty, contribuya a alcanzar los

objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad” (Carta dirigida por los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori, 8 de octubre de 1998, pp. 232-233).

La respuesta de los países garantes sentó las bases para establecer los procedimientos internos para la formalización de los acuerdos, puesto que señaló que:

Para que el procedimiento solicitado por ustedes permita superar las dificultades encontradas en el proceso (...) y alcanzar los propósitos de paz y amistad [...] el punto de vista de los Países Garantes del Protocolo debería tener un carácter vinculante para las Partes (Carta del presidente Fernando Henrique Cardoso, 10 de octubre de 1998, p. 236).

Señala que entregarían su propuesta solamente en el evento de que los congresos de ambos países hubieran aprobado este procedimiento. Ello dio inicio a una serie de procesos internos en ambos países, por razones de política interna bastante más extensos en el Ecuador que en el Perú, para obtener los dictámenes y aprobaciones que garantizaran que el criterio de los países garantes sería considerado vinculante. En el caso de Ecuador, se requirió un criterio de la Procuraduría General del Estado, del Tribunal Constitucional, del Consejo de Seguridad Nacional y finalmente del Congreso Nacional. En el caso del Perú, el pedido del presidente Fujimori fue directamente aceptado por una Resolución Legislativa del Congreso de la República del Perú.

Y con este camino recorrido, con los antecedentes analizados, llegamos al 26 de octubre de 1998 a la suscripción del Acta Presidencial de Brasilia o lo que se conoce comúnmente como la Firma de la Paz. Como allí se expresa, con ello culminó el proceso de conversaciones sustantivas previsto en la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995 y se dio término “en forma global y definitiva, a las discrepancias entre las dos Repúblicas de manera que, sobre la base de sus raíces comunes, ambas Naciones se proyecten hacia un promisorio futuro de cooperación y mutuo beneficio” (Acta Presidencial de Brasilia, 26 de octubre de 1998). Ese es nuestro reto.

Bibliografía

- Acta Presidencial de Brasilia (1998). Recuperado de: <http://planbinacional.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/1-acuerdo-de-paz.pdf>
- Ayala Lasso, José. [15 de abril de 1997] (1999). Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Ayala Lasso, en la sesión inaugural de las negociaciones ecuatoriano-peruanas en Brasilia. En *Los documentos de la paz Ecuador-Perú: paz con dignidad 2*. Quito: Fundación Cívica Dr. Cristóbal Hurtado Matta.
- Bases para un entendimiento entre las partes, presentadas por los países garantes. (1997).
- Bonilla, A. (1999). Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú. En *Horizontes de la negociación y el conflicto*, pp.13-30. Quito: FLACSO Ecuador. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50984.pdf>

- Carta dirigida por los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori al señor Fernando Henrique Cardoso, Presidente de la República Federativa del Brasil, por la cual solicitan que los presidentes de los países garantes presenten una propuesta para la solución definitiva de las diferencias entre ambos países. [8 de octubre de 1998] (1999). En *Los documentos de la paz Ecuador-Perú: paz con dignidad 2*. Quito: Fundación Cívica Dr. Cristóbal Hurtado Matta.
- Carta del presidente Fernando Henrique Cardoso, Presidente de la República Federativa del Brasil, dirigida a nombre de los jefes de Estado de los países garantes a los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori por la cual acepta el pedido para elaborar una propuesta para la solución definitiva de las diferencias entre ambos países. [10 de octubre de 1998]. (1999). En *Los documentos de la paz Ecuador-Perú: paz con dignidad 2*. Quito: Fundación Cívica Dr. Cristóbal Hurtado Matta.
- Cédula Real firmada por el Rey Felipe II que permitió la creación de la Real Audiencia de Quito y que fijaba sus límites. (1563).
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). (s.f). *Ecuador*, investigación a cargo de Boris Cornejo Castro. Recuperado de: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/ECUADOR.pdf>
- CEPAL. (s.f). *Perú*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4648/PERU.pdf>
- Declaración de Paz de Itamaraty. (1995). Recuperado de: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/EC%20PE_950217_Declaracion%20Itamaraty.pdf
- Declaración sobre Zona Marítima o Declaración de Santiago. (1952). Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2008/seguimiento-demandaperuana/documentos/DeclaraciondeSantiago1952.pdf>
- López Contreras, J. (2004). *Ecuador-Perú: antagonismo, negociación e intereses nacionales*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Mares, D., y Palmer, D. S. (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra. Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- St. John, R. B. (1999). Las relaciones Ecuador y Perú: una perspectiva histórica. En A. Bonilla. (Ed.). *Horizontes de la negociación y el conflicto*, 89-110. Quito: FLACSO Ecuador. Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50982.pdf>

El Acuerdo de Brasilia veinte años después. Una visión ciudadana

Francisco Huerta Montalvo

No es necesario [que el pueblo] perciba la verdad de la usurpación que introducida en otro tiempo sin razón, se ha vuelto razonable; conviene mostrarla como auténtica, eterna, y ocultar su comienzo si no se quiere que llegue rápidamente a su fin.

Pascal

Introducción necesaria

Dedicado desde hace unas décadas a escribir editoriales y artículos de opinión, y también a emitirlas en diversos medios de comunicación colectiva, tengo claro –a partir de mi propia experiencia, continuas lecturas y conversaciones sobre el tema– que aquello de la objetividad periodística oscila entre el mito y la realidad y entre la realidad y la utopía.

Por ello, trato de cultivar la objetividad posible, la que surge –no siempre– de la voluntad de impedir que los particulares intereses, o sentimientos, pongan su impronta en el escrito de que se trate, en la opinión que se emite.

Como todos sabemos reconocer el sesgo antes mencionado cuando se produce, es sano procurar corregirlo, partiendo del presupuesto de que únicamente se logrará aproximarse a esa intención –con menos posibilidades aun– cuando el asunto toca pasiones humanas profundamente arraigadas, construidas con fibras sensibles, que atañen a las viejas, algunos sostienen que obsoletas, visiones del patriotismo.

A ese respecto, valga destacar que cultivo un patriotismo de Patria Grande pero, reconozco el valor, para creyentes o no, del significado de la expresión del discípulo amado, del apóstol Juan cuando señala: aquél que dice que ama a Dios a quien no ve y aborrece a su prójimo es un mentiroso. Así, aquél que dice que piensa en función de patria grande y no manifiesta amor por la ciudad en que vive, es un mentiroso con delirios de grandeza.

No se sirve a los intereses de la patria grande si no se siente decisión por servir los de la nación propia, donde se mezcla la tierra con los sentidos, con el recuerdo de nuestros muertos y nuestros afectos más cercanos.

Con esa manera de entender acepté gustoso, fue un gran honor, integrar una de las comisiones: la de de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, que el Gobierno nacional decidió conformar para negociar con las similares del Perú el Acuerdo de Paz, suscrito hace veinte años, hecho que ahora estamos conmemorando. Por ello dijimos sí, igualmente, con gratitud, a la amable invitación para compartir el presente artículo en el libro que recoge los puntos de vista de algunos de los compatriotas que tuvieron actividad semejante.

Anticipo a los amables lectores que el texto que a continuación presento, a más de mi particular visión, está sustentado en una serie de entrevistas informales realizadas a propósito de la generosa petición de escribirlo. He conversado con profesionales de distintas especialidades académicas, salvo los de relaciones internacionales, con maestros y estudiantes de los colegios y las universidades públicas y privadas, con dirigentes sindicales, con mujeres ecuatorianas de todos los estratos socioeconómicos.

Así, puedo expresar que el texto que sigue, conjuga mis criterios con los de múltiples ciudadanos ecuatorianos, intentando conseguir un reflejo de la amplia gama de las visiones que al respecto de la situación planteada han acumulado un grupo de compatriotas, más representativa, por supuesto, que las de mi voz aislada.

Por razones obvias, la mayor parte de los consultados son ciudadanos cercanos a mi generación, es decir, gente que, a la fecha de los acuerdos de 1998, superaba los cincuenta años, y por tanto ahora tiene más de setenta. Creo importante dejar constancia del sesgo generacional.

Habiendo mencionado el sesgo generacional, cabe destacar que mi generación ha sido denominada por la mía, a la cual determinados los nacidos entre 1920 y 1940 hemos sido definidos por autores norteamericanos denominan como “generación silenciosa” (los nacidos entre 1920 y 1940) no creo que fue tal, al menos no en mi caso ni en el de mis compañeros de estudios secundarios y universitarios. Tal clasificación, me parece, es producto de una manía por encasillarlo todo que en ocasiones llega al absurdo. Los comportamientos generacionales, en mucho, están condicionados por la herencia, por el entorno, por las tradiciones familiares, y claro, para asumirlo con Ortega y Gasset, también por las circunstancias. Siendo que algunas de éstas son sociales, generalizadas, la mayor parte de las que se experimentan a lo largo del periodo vital: son individuales. Así, atribuirles a todos los nacidos entre determinado año y tal otro, unas características de comportamiento, lo que ha conseguido es que algunos ciudadanos, conociéndolas las adopten como propias, dando lugar a una especie de profecía auto cumplida en razón de la necesidad creciente de pertenecer a “algo”, ya sea X, Y o Z.

La digresión vale la pena para buscar mejor entender cuán duro resulta sacarse de la cabeza ciertas maneras de concebir los acontecimientos y peor todavía el introducir,

en el espacio que queda vacío, visiones permanentemente repudiadas, sustentándolas con argumentos que en ocasiones parecen procesos de autoedulcoramiento.

A partir de los 18 años, terminada la secundaria, ya había estado en las calles luchando por incrementar el presupuesto de las universidades. Poco después me afilié al Partido Liberal Radical Ecuatoriano¹ y, por entonces, una actividad de cumplimiento casi religioso, era iniciar el año recordando a Eloy Alfaro en el cementerio donde están parte de sus restos o con marchas nocturnas con antorchas, cada 28 de enero, día de su martirologio y el de sus tenientes. En ocasiones las concentraciones se realizaban al pie del monumento creado por Alfredo Palacios, que el pueblo bautizó como el “No empujen” y que antes estaba ubicado en el inicio de la Avenida de las Américas. Al día siguiente, el 29 de enero, se repudiaba la suscripción del protocolo de Río de Janeiro proclamando su nulidad y ratificando la condición amazónica del Ecuador. En mi interior, durante esas jornadas, se debatían evidentes situaciones contradictorias que resolvía con argumentos fáciles.

Carlos Arroyo del Río había sido un presidente liberal, pero Alfaro, héroe máximo del partido de las luces² proclamó: “Tumbes Marañón o la guerra”. Con ese argumento me defendía cuando los marxistas me incriminaban por mi condición de liberal, atribuyendo al gobierno de Arroyo la responsabilidad mayor, de la tragedia territorial de entonces. No la tuvo; fueron todos a una, tal cual, por acción o por omisión, en las tragedias del presente.

En esa época sentíamos como obligatorio tener nociones de derecho territorial ecuatoriano; tuve la suerte de que las primeras lecciones me las brindara mi padre. Después, nombres de autores como Antonio Parra Velasco, Jorge Pérez Concha o Jorge Villacrés Moscosco, me eran familiares. A todos ellos tuve la oportunidad de tratarlos personalmente. Pocos o casi ninguno de los intelectuales de la época tenía dudas respecto a la nulidad del protocolo de Río de Janeiro y si surgían, no había problema: el protocolo era inejecutable. Me pasé siquiera veinte años marchando y gritando vivas y abajos en Guayaquil.

Cuando por los ochenta me fui a vivir en Quito, el homenaje a Alfaro era en el Ejido y las manifestaciones universitarias ocurrían sobre todo para protestar contra las medidas tomadas por los gobiernos en turno. En esos años, luego de graves tensiones fronterizas durante el ejercicio presidencial de Jaime Roldós,³ en el cual retornamos a la “democracia”, se pensó también en el gobierno de Osvaldo Hurtado, del que fui parte, en la búsqueda de una salida definitiva al problema territorial, dado el riesgo permanente de infección de la “herida abierta”, pero la coyuntura política no permitió avanzar en la medida deseada. El solo agitar otra tesis que no fuese la nulidad o la inejecutabilidad daba lugar a estruendosos calificativos de traidores a la patria a quienes se atrevían a plantearlos. De todos modos, el país empezó a tomar conciencia de la necesidad de tener piel, es decir, de vivir con una frontera definida.

Fueron varios años después, durante el gobierno de Rodrigo Borja que éste le declaró, en discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la paz al Perú,

planteando la posibilidad de una mediación papal. Perú no la aceptó. Durante ese periodo presidencial me vinculé con el servicio exterior ecuatoriano representando al Ecuador ante las Naciones Unidas y luego ante el gobierno de Venezuela, entonces pude tratar más cercanamente con el que me pareció uno de los sectores mejor preparados de la burocracia nacional: la gente de nuestra cancillería. Antes había tenido otra oportunidad de contactos cuando dicté unas clases en la Academia Diplomática, pero fue durante el ejercicio del Ministerio de Relaciones Exteriores, por parte Diego Cordovez, que los lazos se incrementaron al igual que el respeto a sus gestiones, pese a que el propio Diego calificaba, con su especial sentido del humor, a muchos experimentados diplomáticos como apenas “limitólogos”.

Conviene destacar que el Ecuador les debe gratitud y es válido hacerlo, porque, sin duda, las peripecias de lo territorial han posibilitado la construcción de una leyenda negra alrededor de nuestro servicio exterior que ha llegado a su clímax con la denominación de momias cocteleras, reconociendo que muchas situaciones susceptibles de crítica son el resultado de la ausencia de una política exterior definida, explícita, permanente, responsabilidad del Presidente de la República.

Lo intentado por Borja no tuvo luego del cambio de gobierno el apoyo requerido, y, desgraciadamente, durante el gobierno de Sixto Durán Ballén volvió a estallar el conflicto y la política exterior se resumió en la feliz proclama de Ni un paso atrás, que revivió las antiguas consignas vinculadas a la nulidad y la inejecutabilidad y permitió un paréntesis de gran unidad nacional frente al canibalismo habitual que sigue siendo parte de las razones que impiden el progreso en libertad.

El tema se retoma con gran profesionalidad desde el inicio del periodo de Jamil Mahuad y al respecto se ha producido abundante literatura. En lo que a mí concierne, apoyé siempre la búsqueda de un acuerdo en el marco de lo que se ha denominado paz con dignidad. En la práctica, ello se cumplió en alguna medida. El haber tenido victorias militares previas a los últimos acuerdos, permitió que no luzca como una imposición, lo que al final de cuentas fue asumir lo establecido, después de la guerra de 1941. Al final tuvimos que canjear tierras por paz.

Cuando me designaron miembro de la comisión, que con su contraparte peruano trataría respecto a medidas de confianza mutua y seguridad, junté toda la bibliografía que poseía con relación al problema territorial ecuatoriano-peruano, y solicité la colaboración de algunos de mis amigos que trabajaban en la materia. Comencé con un documento esencial: el tratado de paz y amistad entre la República de Colombia y el Perú de 1829, conocido como Tratado de Guayaquil, suscrito en esa ciudad por el colombiano Pedro Gual y el peruano José de Larrea y Loredó, el 22 de septiembre del mencionado año.

Resulta grato emprender una tarea sustentándola en la invocación de un texto que en su artículo I busca: “una paz perpetua e inviolable, amistad constante y perpetua entre las Repúblicas de Colombia y el Perú”. Igualmente, conmueve el artículo 2, que obliga y compromete a las partes a “olvidar todo lo pasado, procurando alejar

cualquier motivo de disgusto que recuerde la memoria de las desavenencias que felizmente han terminado” (Tratado de Guayaquil, 1829, art. 2).

Lamentablemente, con el artículo 4 se me despertó la memoria proyectando sombras sobre lo que me tocaba actuar cerca de 170 años después. Establece el mencionado texto que:

se ha convenido y conviene aquí expresamente en que se nombrará y constituirá por ambos gobiernos una comisión compuesta de dos individuos por cada república, que recorra, rectifique y fije la línea divisoria, conforme a lo estipulado en el artículo anterior. Esta comisión irá poniendo, con acuerdo de sus gobiernos respectivos, a cada una de las partes en posesión de lo que le corresponda, a medida que vaya reconociendo y trazando dicha línea, comenzando desde el río Tumbes en el Océano Pacífico (Tratado de Guayaquil, 1829, art. 4).

“Comenzando – como hubiese establecido Eloy Alfaro- desde el río Tumbes en el Océano Pacífico”. Sabía que ya era imposible volver a ese mandato bolivariano-alfarista, peor todavía, tenía claro que había sido invitado a consagrar una mutilación, pero, era inexcusable con nuestros hijos entregarles un país en eterna posibilidad de conflictos bélicos. Me constaba, de mi propia experiencia vital, la absurda repetición de las tensiones motivadas por las complicaciones en las zonas no delimitadas. Parecía que solo en ellas se daban los acontecimientos que ocasionaban muertos y mutilados, además de enorme esfuerzo económico y de paso, negociados con los fondos sagrados destinados a la defensa nacional, y demagogia a la carta en ambas repúblicas.

Una vez asumidos los trabajos de la Comisión en Santiago de Chile, avanzamos rápidamente con los acuerdos sobre medidas de confianza mutua y seguridad. Creo que los miembros de ambas comisiones binacionales y su personal de apoyo eran patriotas, del viejo modo de serlo, porque buscaron el bien mayor de la Paz. Fue grato cumplir con el encargo de nuestras Cancillerías, de nuestros gobiernos, pero debió ser frustrante para ambas delegaciones terminar asumiendo, con poco significativas modificaciones, lo resuelto varias décadas antes en Río de Janeiro.

¿Cuántos muertos, cuánto sufrimiento se pudo haber evitado si otras racionalidades hubiesen podido ser puestas en juego? Se ha dicho también que en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y en razón de intereses petroleros, fuimos sacrificados en beneficio de la paz mundial. Esto nunca se ha reconocido abiertamente; tal vez porque tampoco nosotros quisimos asumirlo así dada la culpa mayor de la profunda división interna del momento. Y valga aquí recordarlo: siempre, una nación dividida es presa fácil de cualquier tipo de agresiones. No es objeto primordial del presente artículo así destacarlo, pero cabe, al menos, recordarlo para la reflexión.

A la fecha, veinte años después, y dejando de lado el recuerdo de los epítetos peyorativos, también el de los laudatorios, sometiéndome a los hechos por sobre los dichos, y pese a las promesas incumplidas, me atrevo a sostener que mi generación

mantenía el criterio que resume el General Paco Moncayo a tres años de la firma de los acuerdos de Brasilia: sostiene que “la negociación fue perjudicial para nuestro país” pero también que “la paz era inevitable, necesaria e indispensable”. No obstante, añade, “todavía queda un sabor agrídulce.”

En ese mismo día, igualmente en Diario Expreso, el General José Gallardo sostenía: Hay personas que, por desconocer la realidad condenan de buena fe que no se haya aprovechado el éxito del Alto Cenepa para continuar la guerra hasta obligar al Perú a aceptar nuestros derechos territoriales. Esa aspiración sólo hubiera sido posible si se obtenía un éxito militar de gran magnitud estratégica, pero Ecuador carecía de recursos humanos y materiales para tal empresa.

Pienso que entre los criterios de Moncayo y Gallardo hay la posibilidad de un buen balance, puesto que dan a conocer elementos de juicio que la población en general, aun en sus estratos profesionales, no posee. Así, entiendo las apreciaciones sesgadas por el entusiasmo, la ignorancia o ambos y también que, con el paso del tiempo y conociendo los beneficios de la paz, las mismas se vuelven un poco más equilibradas.

No deja de señalarse, por cierto, entre algunos de los encuestados, y me cuido de hacerlo constar, que los realmente beneficiados con la firma de los acuerdos que permitieron definir las fronteras, fueron los inversionistas mineros y petroleros que, al fin, pudieron superar la relativa inseguridad del estado de cosas anterior.

Las visiones de los jóvenes, con las debidas excepciones, fueron mayoritariamente decepcionantes o por manifestar absoluto desconocimiento o por frivolidad impenitente. Entiendo perfectamente a mis contemporáneos que, pese a todo argumento contrario, persisten negando cualquier beneficio sobre los acuerdos de Brasilia. No es fácil olvidar.

En cambio, resulta abiertamente desconcertante la actitud de los jóvenes que llegan en un caso extremo, a decir que lo mejor de todo era que durante las tensiones fronterizas lograban tener vacaciones. Por supuesto, hay jóvenes de distintos estratos socio-económicos que manifiestan visiones más serias; en todo caso sí, y es lamentable, predomina el desconocimiento, uno que otro con “quemimportismo”. Valga reconocer que ese comportamiento tiene un culpable: el descuido que sobre estos temas se sucede ahora en la universidad ecuatoriana. El tema, como tantos otros asuntos trascendentes, delata con su ausencia el déficit en que ha caído la educación nacional, salvedad sea hecha de las pocas instituciones de educación superior dignas de ese nombre.

Me reconfortan por el contrario las razones de las madres para aplaudir y reconocer con gratitud los acuerdos de paz, porque dejaron de sufrir con el miedo de que sus hijos sean llevados a la guerra. Tal vez por ello se explique que, durante el último conflicto, último digo, y no el más reciente, mujeres de alto valor de ambos países, junto a prestigiosos intelectuales unieron sus voces para proclamar la necesidad de llegar a un acuerdo de paz.

Llama también mi atención el que algunos profesionales, que se confiesan cristianos, no tengan la valoración que permitió definir a la paz como un valor sin fronteras, por parte de un reconocido Sumo Pontífice, Juan Pablo II.

En cuanto a quien estas líneas escribe, permítanme expresar mi actual sentimiento: el progreso que he podido observar en el sur de Ecuador y el norte del Perú, rinden homenaje a los que dieron su sangre y su vida en defensa de lo que concebían como la obligada defensa de su patrimonio territorial.

Por ello mismo, conociendo que siempre existirán los dispuestos a todo sacrificio por aquello que creen deber inexcusable, cabe no sacar conclusiones ingenuas que descuiden la capacidad operativa, la capacidad disuasiva, de las FF.AA., frente a las viejas y las nuevas amenazas.

Cuando en el Ecuador se conoció la noticia de los acuerdos de paz Ecuador-Perú suscritos en Brasilia, escribí en el mismo día, hace veinte años, por tanto, el artículo de opinión publicado en Diario Expreso, cuyo texto adjunto como anexo al presente trabajo.

Efectivamente, me irritó el haberle dado carácter de fiesta cívica a un acto que consagraba una mutilación. Por eso a mi reacción titulé “A manera de prótesis”, creyendo obligatorio destacar ese duro enfoque, créase o no en la mutilación. Conste que también crítico, aunque respetándolo, el griterío patriotero de los que vieron en los acontecimientos comentados, oportunidades para sus fines políticos. En el Ecuador siempre ha existido esa especie nefasta de los que se aprovechan, como carroñeros, de la política, de todo lo que sucede, sin ninguna consideración vinculada al interés nacional, aunque cínicamente a él le atribuyan su comportamiento. A esos los llamo caníbales y critico su antropofagia destacando el daño que hacen a los más altos fines de la República. Me permití también hacer un llamado a la humildad, pensando que la vanidad es la causa mayor de ese dañino canibalismo, y proclamé la necesidad de mantener una férrea unidad nacional.

Hasta aquí llego en este análisis ex post del mencionado artículo “A manera de prótesis”. Todavía me resulta doloroso repasar mi reflexión de entonces, ya que algunas cosas no han cambiado nada. Parece ser que no tenemos capacidad de aprender de las lecciones del pasado. La corrupción y la pereza siguen. Solo destaco entonces que “la mala paz” lograda siempre es mejor que el riesgo de la lucha fratricida. Fratricida, sí, recalco, porque los peruanos son hermanos.

En ese mismo día, en el editorial del referido diario, escrito por Jorge Vivanco, se concluyó “no queremos decir con cuanto aquí manifestamos, que debemos sentirnos satisfechos con lo que nos ha ocurrido en esta última etapa de nuestra existencia como país. Pero, precisamente, la insatisfacción debe ser un acicate para proyectarnos a la conquista de nuestra grandeza.” Coincidimos plenamente con el recordado compañero de trabajo.

Cinco años después de la firma del Acuerdo de Paz, Expreso hacía un balance de lo ocurrido. Se criticaba el incumplimiento observado en cuanto a la inversión de los 3 000 millones de dólares ofrecidos para impulsar proyectos de desarrollo binacional.

Esos millones fueron, para algunos grupos sociales, y ello me consta por las presiones recibidas para que se firmen pronto los acuerdos, y especialmente para los habitantes de las regiones fronterizas, notable estímulo de su apuesta a favor de la Paz. También, entre muchos de mis encuestados, surge como crítica el que no se cumplió con las inversiones previstas. Conviene anotar que cinco años después, en 2003, Expreso aclaró que “en realidad, los 3 000 millones eran un cálculo grosso modo de lo que costarían los proyectos principales y el desarrollo de la zona, pero no era algo muy sustentado.” Después, se analizaron los que tenían verdaderos estudios y podrían ser realizados y se llegó a un sinceramiento sobre una cifra menor. En realidad, hasta el momento, se han concretado 178 millones. Es la descripción de Eduardo Mora, actual Director del Plan, de la situación en la que lo recibió a principios de año. Mora, un embajador de carrera al frente de un organismo gestor, señaló que su Directorio, en trabajo conjunto con el comisionado presidencial: Guillermo Lasso, para el Plan Binacional con la contraparte peruana, pretende priorizar las obras con mayor significación: los cinco ejes viales, para los que el gobierno tiene de plazo hasta el 2005, y el Proyecto Hidrográfico Puyango-Tumbes.

La nota periodística añade –y también resulta oportuno transcribirlo– “el nombramiento de Lasso como ‘consultor’ que deberá informar en julio sobre los avances del Plan, responde según Mora, a la voluntad de los Presidentes actuales de impulsarlo así, hace una semana, tuvo lugar en Guayaquil una Mini Cumbre binacional en la que los Cancilleres de ambos países prometieron cumplir con algunos proyectos en el plazo de entre 15 y 90 días.” Finalmente, la mencionada nota destaca: “el Alcalde de Guayaquil fue duro en un llamado a cobrar a quienes pusieron precio’ al proceso de paz y que ‘se olvidaron’ de enviar los recursos: ‘no hemos visto los famosos 3000 millones de dólares que ofrecieron (...) Tenemos que exigir que se cumpla la palabra internacional’, dijo Jaime Nebot”.

Pese a todos esos vaivenes, quince años después el entonces alcalde de Macará decía: “La vida cambió en la frontera con la firma del Acuerdo de Paz (...) la situación ha mejorado aunque no llegaron todos los recursos ofrecidos por la comunidad internacional. Sin embargo, el gobierno ha hecho obras”. El de Huaquillas coincidía señalando: “la paz nos ha traído tranquilidad y progreso. Ahora tenemos condiciones extraordinarias para el intercambio comercial con nuestros vecinos.”

La irrevocable vecindad geográfica con el Perú ha determinado que los lazos que nos unen vengán desde lejos, y pese a las continuas tensiones, pienso que se mantienen firmes. A despecho de las apreciaciones críticas, buena parte de mis encuestados ha manifestado simpatía con el país vecino el Perú, país donde tienen negocios e inversiones, o al cual acostumbran visitar para realizar distinto tipo de turismo, bien de playa, bien arqueológico, o por motivos gastronómicos.

Se tiene claro que el flujo de inversiones y visitantes peruanos al Ecuador, también se ha incrementado, pero las cifras indican una magnitud inferior al flujo Ecuador-Perú. En definitiva, es innegable que el paso del tiempo ha cambiado muchas cosas, disipando viejos resentimientos. A mí personalmente me parece haberlos disipado: hijo de un historiador y arqueólogo, que también protestaba contra el Protocolo de Río de Janeiro, no por ello dejó de instruirme en el valor de las culturas Prehispánicas del Perú. Cuando pude visitarlas, tuve la agridulce sensación de pensar que él veía con mis ojos, lo que solo conoció en los libros. Me deslumbraron en los museos limeños las maravillas en oro u otros metales, en cerámica o en piedra, de las culturas aborígenes del Perú.

Por supuesto también, en mis continuos viajes no ha faltado encontrarme con algún ciudadano mal informado que sostenía que el primer presidente de ese país, el Mariscal José de La Mar, no era ecuatoriano. Los prejuicios llegan al extremo de negar la historia y creo que eso pasa en ambos lados, de todas las fronteras del mundo. Sin caer en presupuestos idílicos, ya que entre Huáscar y Atahualpa también se dieron tensiones en época precolombina, sí cabe recordar cómo, desde entonces, fluía el comercio a partir de la libre navegación en el Océano Pacífico que permitía a los antiguos pobladores utilizar la balsa de Guayaquil (o caña de Guayaquil, como todavía se la llama) y, por supuesto, la concha spóndylus.

No tengo conocimiento de lo que por entonces llegaba del Perú al Ecuador, pero basta recordar que nos llegó la lengua a la que los conquistadores españoles subordinaron la multiplicidad de los dialectos: el quichua nuestro, el quechua de ellos, así como también en plena Colonia nos llegó desde Cajamarca “Luis Chusig”, padre del precursor de nuestra Independencia, Eugenio Espejo.

Así, no solo en función de la paz de estos días, sino en la de la historia de siempre, se debe tener presente el recuerdo de los nuestros que vivieron y fallecieron en tierras peruanas, como Manuela Sáenz o Vicente Rocafuerte, o pasaron las duras horas del destierro como Eloy Alfaro.

A pesar de las tensiones, ha sido fuerte el vínculo que pensadores como José Carlos Mariátegui o Víctor Raúl Haya de la Torre, han generado en el Ecuador. Que también admira a sus viejos y nuevos talentos, en los distintos campos de la ciencia, la literatura o las artes, en los que destacan médicos como Daniel Alcides Carrión, hijo de ecuatoriano, o escritores como Mario Vargas Llosa, poetas como José Wuatánabe, o pintores como Víctor Delfín. Entiendo que igual merecen admiración peruana, escritores como el propio Espejo ya citado, José Joaquín de Olmedo o Juan Montalvo y en los de nuestro tiempo, Leonardo Valencia, y entre los artistas, el pintor Guayasamín o Enrique Tábara.

La amistad entre los pueblos siempre será un asunto a cultivar para que se incentive y madure. Sin duda, el Acuerdo de Brasilia fue un fertilizante eficaz para los frutos que podremos recoger en el futuro.

Referencias

1. El Partido Liberal Radical Ecuatoriano fue fundado por Eloy Alfaro en 1896 y se disolvió en 2002.
2. Este es el nombre con el que se llamó en su época inicial el Partido Liberal Radical Ecuatoriano.
3. En este periodo de gobierno, Ecuador regresó a la democracia, después de la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara.

Bibliografía

Tratado de Guayaquil. (1829). Recuperado de: https://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Guayaquil
Huerta, F. (27 de octubre de 1998). A manera de prótesis. Expreso, p. 4.

Anexo 1

Francisco Huerta Montalvo

Primero me trago la frustración. Me excierba la actitud descastada de quienes han celebrado lo ocurrido, pretendiendo otorgarle categoría de fiesta cívica. También me la estimula el griterío irresponsable de los que, no habiendo cumplido a su tiempo con sagrados deberes, ahora pretenden darnos lecciones de patriotismo.

De todos modos, respeto ambos comportamientos y la amplia gama que entre los dos se ubica. No se trata, al así proceder, de fungir de hombre con actitudes democráticas. Creo que las tengo. Trato únicamente de ser leal con una dolorosa convicción, cada vez más acentuada: parte de las razones de lo que ha sucedida tienen que ver con el profundo canibalismo que hemos cultivado, casi que como norma de conducta ecuatoriana.

Ese canibalismo, esa brutal antropofagia deben, inexcusablemente, dar paso a un sentimiento nuevo surgido de una noble raíz: la humildad, que genera el mejor de los frutos: la solidaridad.

Sostengo que la vanidad es madre putativa del canibalismo, fecundada por un tonto pomposo. La madre real, claro está, es una vieja alcahueta llamada ambición.

Humildemente, entonces dolido pero enhiesto, proclamo la necesidad de mantenernos juntos, de no rompernos casa adentro.

Hace una semana anticipé mi criterio sobre lo que iba a suceder en el artículo titulado: El Derecho Internacional.

A manera de prótesis*

No es que pretenda hacer de brujo o adivino. Era fácil percibir lo que se venía. Sin pesimismo y también sin complejos, sé muy bien que la lectura de la Historia Universal, que en materia de justicia internacional el supremo juez se orienta por el interés. Los garantes ratificaron sus pareceres.

Por eso siento repulsa del amplio espectáculo montado para hacer aparecer como logro lo que es, de nuevo, solo mutilación almibarada. La vanidad no puede intentar pasarnos gato por liebre. Mejor sería asumir como varones el maltrato y empezar a buscar las razones de que nos lo den.

No puedo, oficio de pendejos, caer en el ridículo de buscar culpables. Nadie, salvo nosotros, es responsable pero, tampoco es cuestión de pretender sentir que en América funciona una gran justicia y la solidaridad está viva.

Debo, eso sí, reconocer la voluntad de servir al continente que han desplegado los países amigos y garantes. No fue de idiotas que los buscarnos como árbitros. Fue para impedir una “solución” impuesta y preservar “la honrilla” de una salida arbitral. Árbitros, recalco, acentuando la voluntad de aceptar su decisión aunque me duela. Pero, ¿si esa es la verdad, la dura pero autentica verdad, por qué adobar con la gran sucia de la mentira, lo que debe asumirse como producto de una realidad a superar? ¿Acaso Tiwinza era una burbuja rodeada de selva peruana? En esas condiciones mejor se-ría acoger la propuesta de Nebot. ¡Dejemos de llamarnos a engaños! No hay otro camino para intentar ganar la paz.

¡El primer paso para curar un mal, pa-rra subsanar un déficit, es aceptar que dicho mal, que dicho déficit existen! De diverso modo u en distintos tiempos, nos hemos farreado la República. Únicamente a un necio le puede llamar la atención el gran chuchaqui que estamos soportando.

Ahora, sin escamotear la amputación, dejemos a un lado los sollozos. Traguémonos las lágrimas que enturbian demasiadas pupilas e intentemos el diseño del futuro. No tenemos otra posibilidad que no sea seguir adelante. Con más fe y más esfuerzo. Ya llegará el día en que dejemos de ser paisaje y seamos país. Ya llegará el día en que nuestra lucha contra la corrupción y la pereza nos pongan en el camino del progreso. Esta mala paz que hemos logrado es mejor, siempre mejor que el riesgo de la lucha fratricida. Fratricida, si porque los peruanos, son hermanos. Se ha cerrado una página, pero la vida sigue. La humillación mayor sería bajar la cabeza, doblar la rodilla. Nuestros hijos tienen derecho a que les construyamos un mejor porvenir superando las mutilaciones sufridas, que jamás lograrán amputarnos ni el orgullo ni la voluntad de progresar. “Un día renacerá la Patria” si decidimos volver a fecundarla.

* Artículo de opinión publicado en Diario Expreso, el 27 de octubre de 1998.

Una visión histórica del acuerdo de límites entre Ecuador y Perú 1998

Apuntes para una reflexión

Rafael Paredes Proaño

Las referencias de las líneas divisorias entre los actuales Ecuador y Perú, se remontan a los períodos de dominación y presencia española, y tan solo fueron fijadas definitivamente hace veinte años, después de una aguda –e imaginativa- negociación. Esa raigambre histórica, de intensas repercusiones internas, comprometió la vida internacional del país en sus distintas épocas.

Poco se ha tratado, en cambio, los contornos internacionales que incidieron en las diversas etapas de esa historia territorial. A través de estas líneas, y a propósito de este aniversario, se intenta hacer una revisión reflexiva sobre lo que constituyó el pasado de ese Tratado de fronteras que fue suscrito en Itamaraty entre los cancilleres de los presidentes Jamil Mahuad del Ecuador y Alberto Fujimori del Perú, en octubre de 1998, en la ciudad de Brasilia, capital del Brasil.

El suceso fue calificado como histórico. En verdad, todos los especialistas conocían que una vez suscrito un documento de esa naturaleza, su contenido no era sujeto de revisión. Esa certeza provenía de que, en cierta forma, se pudo revertir un acto similar, aquel que había dejado huella desde 1942; por lo que éste, de 1998, se convertiría, inmediatamente, desde su adopción, en un hecho consumado, que debía ser juzgado por la historia.

Las dos comunidades –Ecuador y Perú– han compartido cultura, sistemas económicos, modelos políticos, aspiraciones y esperanzas de sociedades similares, que vienen desde que se tiene memoria. Ahora, veinte años después, los dos Estados, profundamente insertos profundamente en la sociedad internacional, han sufrido modificaciones sustantivas, enmarcados en los cambios que se han suscitado a nivel global.

La disputa territorial ecuatoriano peruana fue considerada de las más intrincadas y de compleja resolución en el escenario latinoamericano, especialmente por lo profundamente arraigado que se hallaba al interior de cada comunidad nacional ante el convencimiento de la verdad de sus argumentos. Conviene, por tanto, con

miras de futuro, una retrospectiva de los motivos condicionantes que existieron para que tenga esas características y expresiones, que condujeron a enfrentamientos diplomáticos y militares desde antes del inicio de la constitución de los dos Estados.

Inmerso el conflicto en un enmarañado número de factores, en su última parte, de una cuestión bilateral pasó a involucrar a varias de las principales potencias regionales y hemisféricas. Ciertamente, ese relacionamiento no fue consecuencia del azar, sino que vino también de las coyunturas que ha atravesado la comunidad internacional.

A lo convenido entre Ecuador y Perú en 1998 se denominó, con razón, Acuerdos de Paz. En efecto, fue un arreglo que concluyó con las sistemáticas escaramuzas y amenazas de guerra. Además de un arreglo que zanjó una disputa territorial, lo que se concertó fue un conjunto de acuerdos que hicieron que lo convenido se enmarcara en un proyecto general de integración. El propósito principal de resolver el tema de límites entre dos vecinos territoriales fue una ocasión para afirmar la paz y contribuir al desarrollo de los pueblos. La idea detrás del conjunto de compromisos que suscribieron ambos gobiernos fue favorecer el progreso, en especial, de los pobladores a los dos lados de la frontera.

En ese propósito, aún quedan cuestiones de aplicación pendientes que más que una enumeración de lo que no se ha conseguido, lo que se debe es recoger elementos que faciliten identificar razones por las que esos pendientes aún no se han cumplido; de qué carácter son los incumplimientos y con qué perspectiva se debe abordar su necesario cumplimiento.

Uno de los avances que evidencian la consolidación de lo acordado en Itamaraty en 1998 fue la suscripción del convenio sobre límites marítimos ecuatoriano peruano. El trato constituye una profundización de los términos del relacionamiento binacional. La firma de ese convenio concluyó un asunto que, desde la perspectiva del Estado peruano le resultaba necesario a fin de consolidar su posición en su diferencia con Chile. Enfoques frente a la forma de delimitación marítima, así como acciones resultantes de los arreglos acordados, son consecuencia de lo que se pactó en materia territorial en Brasilia.

Después de que en octubre de 1998 se suscribieran los acuerdos de paz de Brasilia, que dieron fin al diferendo territorial entre Ecuador y Perú, la política exterior ecuatoriana debió redefinirse en sus objetivos y estrategias. La distorsión que se había producido históricamente como resultado de la falta de solución del traumático problema territorial desapareció y Ecuador se vio obligado a pensar en una política exterior sin las ataduras del pasado, acorde con su nueva realidad que no estaba condicionada solamente a su definición espacial y territorial, sino a su inserción internacional, regional y global en los distintos ámbitos en los que se interrelacionan los Estados y los nuevos actores internacionales. El fin del siglo XX fue un punto de inflexión no únicamente en materia de políticas públicas de defensa y exterior, de desarrollo, sino en la propia historia del Ecuador (Carrión Mena, 2018).

Transcurridas casi dos décadas del siglo XXI, veinte años después de la suscripción del Acuerdo de Paz que definió los límites del Ecuador, resulta forzosa la pregunta: ¿qué cambió luego de ese hecho “histórico?”. ¿Cerrar la línea de límites, aportó positivamente a modificar la política exterior del Ecuador? Como resultado de esa acción trascendente que asumió el Ecuador, ¿se fortaleció efectivamente la soberanía? ¿Se adquirió las capacidades y se generaron las condiciones para delinear una política exterior que sirva para coadyuvar con los intereses del país y, especialmente, beneficiar a los pobladores del territorio ecuatoriano y mejorar sus capacidades y condiciones de vida?

La apropiada articulación de intereses y objetivos nacionales consensuados, definitivamente facilitan la formulación de una política exterior del Estado. Los objetivos generales que se propone la política exterior de un país, en este caso el Ecuador, difícilmente se conseguirán si la proyección o efectos exteriores de otras políticas –especialmente derivados de la interna no contribuyen a la consecución o dificultan la obtención de esos objetivos.

Evidentemente, existe una estrecha vinculación entre política interna y política exterior. El fin primordial es que ésta efectivamente proyecte los intereses nacionales. Sin embargo, también, no cabe duda que se presentan un sinnúmero de factores externos que condicionan y afectan directamente la política internacional y la formulación de la política externa. Esta afirmación es posible observar en diferentes momentos de la historia. En esta ocasión ese es el propósito: identificar formas y elementos de esa interacción e interferencia en el devenir de la política exterior ecuatoriana.

Veinte años después, una observación del pasado

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis de las relaciones internacionales recomienda, en una de sus vertientes, en medio de la interdependencia de la sociedad internacional, el examen sobre la base del relato histórico o, al menos, enmarcado en contextos más amplios del comportamiento entre Estados.

Para el caso que nos ocupa, resulta relevante la vinculación de la historia y las relaciones internacionales, a fin de conseguir una mayor comprensión de una de las problemáticas de mayor trascendencia en América Latina, como es la división espacial, fuente de las diferencias jurídico-territoriales.

Para conseguir una mejor explicación de lo sucedido, y, a propósito de la reflexión sobre la trayectoria que ha tenido la finalización del problema territorial ecuatoriano-peruano, es útil recordar algunos hechos que originaron las divergencias territoriales, no solo la ecuatoriano-peruana sino, en general, las disputas de límites fronterizos en América Latina. Para el efecto, hay que remontarse a la herencia colonial.

Los conflictos de carácter histórico territorial provienen de un sinnúmero de causas que no siempre fueron tomadas en cuenta para su discernimiento y asimilación.

Primaba la afirmación de valores e intereses –generalmente de élites– nacionales que se buscaba defender y, en esa línea, estaban basados en expresiones de carácter jurídico, expresamente aisladas de su contexto y momento histórico.

Centradas las disputas en el derecho que se consideraba que asistía a una de las partes y, en la argumentación para negar la verdad jurídica de la otra, las diferencias se vuelven cada vez más enredadas. Ingresan a su acervo las motivaciones más variadas, especialmente las de signo político, a lo cual se añaden dividendos, especialmente de carácter económico tanto de tipo interno como externo.

Ello no obstante, la intención no es circunscribir este texto de las relaciones internacionales –en este caso de los vínculos binacionales ecuatoriano peruanos– a la historiografía tradicional, a la historia diplomática o al derecho internacional; al contrario:

[s]i atendemos a Stanley Hoffman ‘el análisis metódico de las relaciones entre los Estados durante largo tiempo, por decirlo de alguna manera, [ha estado] ahogado por la historia de esas relaciones y por el estudio de normas jurídicas que tratan de ordenarlas’(Barbé, 2007, p. 31).

En consecuencia, es un reconocimiento de que, si bien la historia es pilar esencial de las relaciones internacionales, solo el adecuado uso de las herramientas de ésta última permitirán una apropiada comprensión del fenómeno de la aparición y construcción de los Estados en América Latina y por tanto de los territorios del Ecuador y Perú, lo cual constituye sujeto esencial del relacionamiento y de la temática que nos ocupa.

Una mirada diacrónica del problema

En raras ocasiones, para el caso del análisis de los problemas territoriales, se ha planteado el asunto desde una perspectiva diacrónica.; es decir mirar el problema desde su contexto. Introducir una perspectiva conceptual e histórica facilita la comprensión de un determinado fenómeno, contribuye, en este caso, a redefinir cuál ha sido la evolución que han tenido las ideas al respecto; y, cuáles fueron las condiciones sociales, políticas o económicas que condicionaron o determinaron el desarrollo de un componente importante como es el territorio de un Estado.

Los estudios diacrónicos permiten descomponer cómo se han sucedido los acontecimientos a lo largo de la historia y el impacto que han causado en el asunto que se analiza. Si bien es verdad ésta no es la única manera de acercarse a la temática, resulta muy ilustrador para la reflexión y aproximación al conocimiento de fenómenos como el ámbito territorial del Estado.

En la modernidad, el territorio está íntimamente asociado al Estado; es en realidad su elemento esencial. En consecuencia, su origen, desarrollo y destino ha corrido la misma suerte que su principal. Sin embargo, el territorio además de las funciones propias asignadas dentro del Estado, cumple otras asociadas con la autoridad y el

gobierno, la nación, la soberanía, y por supuesto la geografía, economía, así como la población, nacionalidad de sus habitantes y su identidad.

Mirado el asunto territorial desde la memoria histórica se observa que sus habitantes nacionales le otorgan una categoría a-temporal. No obstante, el territorio pasa a ser una cuestión política. De la revisión argumental de los reclamos territoriales, muchas veces se remontan a períodos cuyos contextos son absolutamente distintos de aquellos que suscitaban la materia del reclamo. Argumentos que se esgrimieron en un tiempo, se perdieron después. Otros que surgieron luego, más tarde se los dejó de lado o se incorporó en otro tiempo a elementos diferentes.

En lo que fue la contienda territorial ecuatoriano peruana, era frecuente acudir a disposiciones administrativas como las “Cédulas Reales”, emitidas por una Monarquía feudal europea. El objetivo era reivindicar territorios en calidad de herencias, en función de la conformación del Estado. Al igual que en el resto de América, estas nuevas entidades territoriales surgían fruto del advenimiento y consolidación de un período histórico distinto que, de otra parte, nacía con gran fuerza.

Se sostuvo el principio del *Uti possidetis juris*, venido de épocas romanas,¹ bajo el criterio -y plena confianza- de que el derecho internacional era el instrumento eficaz para la defensa de los intereses de las comunidades en formación. Esa demostración de idealismo -e ingenuidad- derivado del enfoque jurídico, era clara manifestación de las escasas opciones, sino único recurso al que podían apelar pueblos débiles. Para su aplicación, además, se acudió a fijar una fecha, 1810, cuestionada luego, por lo que apareció el *Uti possidetis de facto*.²

La cita de argumentos y opiniones de grandes pensadores en los textos diplomáticos, ensayos y artículos, buscaban reforzar el concepto y fundamentos del referido *Uti Possidetis Iuris* para aplicar a la definición de las fronteras y establecer derechos territoriales correspondientes a los límites fijados por la unidad política precedente, esto es, dentro de la división administrativa colonial.

Las nuevas formas de organización estatal surgían de la decadencia de la matriz de donde provenían; pero de la mano de otros contextos y de otras potencias. Para dar razón a su existencia se entró en una “Batalla de las Cédulas” (Bákula, 2002, p. 774) como se describió la disputa jurídica que se desarrolló en uno de los períodos de la larga disputa ecuatoriano peruana. Por ese intermedio, nunca se consiguió ningún progreso; al contrario, se ahondó las diferencias, agrió los ánimos y forjó más las voluntades para el siguiente enfrentamiento.

La búsqueda de la solución de las controversias territoriales por medio de atender a supuestas realidades que se desarrollaron en otro contexto histórico, fue la manera de acudir a una batería argumental atemporal, que solo encubría lo que verdaderamente estaba en el fondo del asunto, como era el interés de élites locales, pero que estaban ligadas -consciente o inconscientemente- a engranajes de poder externos. “Finalmente, los vencedores de las guerras de la independencia se repartieron el

territorio y los pueblos que en ellos habitaban, tomando como referencia general los límites coloniales” (Moncayo Gallegos, 2011, p. 18)

América parte del territorio y soberanía española

Hasta hace menos de 200 años, la mayor parte de América y el Caribe hispanos, conformaban un solo territorio y estaban vinculados a una misma soberanía –la española–, tenían el mismo gobierno y se regían por las mismas leyes. Como se conoce, desde el siglo XVI fue tan poderosa la anexión que Europa realizó del conjunto de América, que el continente pasó a ser parte de ese medio europeo en términos políticos, jurídicos, económicos y, por supuesto, administrativos, dado su específico carácter colonial. Esa anexión no fue igual en todas las reparticiones; dependió de la potencia conquistadora y, lógicamente, en cada caso –en cada subregión, del período en que se produjo–.

Consecuentemente, las posesiones ultramarinas de España van a estar dinámicamente integradas a la economía metropolitana y será en función de los intereses de ésta que se estructurará un determinado patrón de poblamiento y de aprovechamiento de recursos naturales (Velasco Abad, 1976, p. 67)

Con el transcurso del tiempo, después del descubrimiento, el Reino de España, a través de sus diferentes monarcas, fue incapaz de sostener –acorde a los requerimientos de la época– los territorios de América que había conquistado. Paulatinamente fue perdiendo dominio, mando y autoridad, aunque mantenía soberanía; sin embargo, fue una potestad insuficiente para controlar y ejercer los poderes que se requerían para mantener la unidad territorial. Esa pérdida de soberanía y capacidad de control implicó la sucesiva y paulatina pérdida de sus recursos ante sus competidores que, derivado de nuevos sistemas y modelos de producción, fueron captando posesiones y bienes precisamente en América. En síntesis, podría pensarse que esa fue una forma de desmembración territorial.

En la medida en que se incrementaban los intercambios y la relación comercial entre Europa y América, las restricciones y la protección a la producción se hacían cada vez más pesadas.

Con tal motivo, los monarcas españoles y portugueses se esforzaron por aislar sus posesiones coloniales la una de la otra y respecto a terceras potencias, y de este modo reservar para sí y sus propios súbditos las riquezas de las Indias. Los habitantes de sus reinos de ultramar sólo debían comerciar con la metrópoli, no con el extranjero. (...) Las medidas para conservar el monopolio comercial en sus dominios americanos empujaron a España a conflictos diplomáticos y bélicos con otros Estados, en particular con Inglaterra (Konetzke, 1984, p. 273).

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII se produce en Europa una etapa de transformaciones de fundamentales características en términos económicos, sociales y tecnológicos conocida como revolución industrial, que cambió sustancialmente

el modo de producción y dio lugar al surgimiento de Gran Bretaña como potencia manufacturera, junto a otras fuerzas europeas, como Francia, su rival.

El período, en términos geopolíticos se caracterizó por el generalizado dominio napoleónico en el conjunto europeo y las contiendas entre Francia y Gran Bretaña en su disputa por el predominio de poder y afanosa búsqueda de apertura y ampliación de mercados, propios del sistema económico emergente.

En este encadenamiento, y dentro de la misma trama, en el “frente americano”, el avance de la industria naviera inglesa incrementó la disputa por las rutas comerciales para por consiguiente ampliar su mercado y colocar en este Continente los productos y bienes de su reciente y próspera industria.

En este forcejeo, por supuesto, estuvieron involucradas España, y de manera sustancial sus posesiones americanas y, en no menos medida, Portugal, concentrada básicamente en Brasil. Sin perjuicio de lo anterior, las últimas décadas del dominio colonial se caracterizaron por las cambiantes alianzas político-militares en Europa y la creciente presencia británica en el comercio transatlántico.

Portugal, por su rivalidad y recelos frente a España, agudizada a inicios del siglo XIX, fue un aliado muy cercano de Gran Bretaña desde tiempo atrás. A los motivos de fricción propios de su vecindad, se añadía uno de especial consideración venido de sus posesiones en América del Sur.

La lucha por el control de puertos, tierras y “riquezas” por parte de las fuerzas emergentes del mundo europeo, dio como resultado inevitable que España, en primer término, enfrentara la avidez sobre las grandes riquezas de sus posesiones. Como se ha dicho, las monarquías de España no tuvieron la suficiente capacidad de un uso eficiente de los recursos que obtenía de América y, más bien, se convirtieron en un canal de transmisión de esos bienes a potencias que o bien la disputaban o dejaban de ser parte de su Reino, como Holanda o Nápoles.

Ante aquel manejo poco aprovechado, España pronto se enrumbó hacia una gran crisis política y económica; y, por tanto, pronto tuvo que resignarse a ocupar un segundo nivel de poder en Europa, y acusar un severo debilitamiento de su presencia en América, en donde también sus posesiones eran disputadas.

Lo más interesante del corolario de todo este período histórico –novedoso, poco estudiado y escasamente conocido en el medio americano- es que es que la penetración más profunda en el “mundo hispánico” por parte de otras potencias europeas, en esta época de crisis y transformaciones, se produjo en un momento de la vida de España en la que se desarrolló una modalidad de Revolución Liberal, distinta a la Revolución Francesa pero con muchos caracteres de ésta. La coyuntura se desenvuelve a la par de la desaparición de la dinastía monárquica que reinaba en los territorios de España y América y junto a la intervención napoleónica en España y Portugal. Estos hechos que tienen lugar en España, curiosamente se reproducen, con sus caracteres propios, a la par y contiguo al inicio de las independencias en América.

Las reformas de la soberanía borbónica en América

A mediados del siglo XVIII, después de la firma de los Tratados de Utrecht,³ que facilitaron la instalación de los borbones en España, en el marco de una serie de cesiones españolas a Gran Bretaña, España perdió Gibraltar y le cedió ventajas comerciales en América (ej. monopolio del comercio de esclavos).

La dinastía borbónica se inicia con Felipe V, quien se resistió a reconocer la autonomía de Cataluña, se comprometió a respetar la prohibición de unir en una sola a las coronas de Francia y España. Este régimen se consolidó y dejó una marca propia después del ascenso al trono de Carlos III (1758-1788). Durante el período de esos monarcas –en especial del de Carlos III– se produjo un profundo cambio en todo el sistema político, fiscal, comercial y económico del Reino, que tuvo particulares efectos en las posesiones americanas.

Muchas de estas transformaciones se enmarcaron en la relación derivada del cambio en el balance de poderes en Europa y la ya consolidada emergencia de Inglaterra en el panorama mundial. Entre las cuestiones más destacadas, con miras a “devolver a España su antiguo prestigio”, la monarquía absolutista ilustrada borbónica adoptó una serie de medidas con el fin de incrementar la capacidad de las fuerzas armadas y mejorar la economía del Reino, desde una perspectiva mercantilista. Dentro de estos planes, por supuesto, estaban incluidos los cada vez más influyentes territorios americanos, a los cuales se reconocía ya un papel estratégico.

El proyecto borbónico de extender al imperio hispano-americano el modelo de la monarquía absoluta tal y como acababa de imponerse en numerosos países europeos, iba mucho más allá del mero sometimiento de los territorios coloniales a un control político y fiscal; se trataba asimismo de poner en acto un nuevo concepto de Estado” (Morelli, 2005, p. 19).

El plan comprendía entre otros asuntos, una severa modificación administrativa tendiente hacia la centralización del Estado; reforma que se estableció a través de las así llamadas “intendencias”, de sustanciales consecuencias en las posesiones americanas.

Se hizo, también, cambios en la política marítima, de singular valor en su relacionamiento con Hispanoamérica. Igualmente, se promovió la reactivación de la minería, esencial para la supervivencia del Reino. En el campo político eclesial se realizó un cambio trascendental en las relaciones con la Iglesia Católica, que derivó en la expulsión de los jesuitas (1767), lo cual trajo notables consecuencias, especialmente en el Sur de América.

La preocupación por controlar y resguardar el vasto espacio colonial americano se tradujo en la implementación de significativos cambios jurisdiccionales que pretendían expandir la capacidad gubernativa del sistema. Sobre la base de la organización administrativa establecida por los Austria, los Borbones

intentaron, en un primer momento, llevar a cabo su proyecto de racionalización del gobierno colonial. La creación de los virreinos de Santa Fe y Buenos Aires obedeció precisamente a este primer planteamiento estatal. Además de la ampliación espacial del poder, se buscaba frenar cierta autonomía que iban adquiriendo las instancias locales del poder” (Terán Najas, 1988, p. 13)

En 1778 ‘el comercio libre y protegido’ entre España y América se extendió a Buenos Aires, Chile y Perú, y en 1789 a Venezuela y México. El comercio libre, que era ‘libre’ únicamente para los españoles, no para los extranjeros, impulsó considerablemente el tráfico mercantil y la navegación en el Atlántico español y llevó a Hispanoamérica renovación y recesión a un tiempo. En México y Perú, el libre comercio intensificó los intercambios e impulsó el desarrollo agrícola y minero, para satisfacción de la Corona y de los criollos” (Lynch, 2003, p 35).

Los datos del comercio de la época son elocuentes: “Para 1800, México producía el 66 por ciento de la producción mundial de plata y las colonias americanas de España contribuían con el 90 por ciento de la producción mundial” (Stanley & Stein, 1972, p. 98).

El intercambio con las posesiones americanas constituía un segmento fundamental del comercio exterior peninsular español, sustentado en el monopolio (las colonias americanas sólo podían comerciar con la metrópoli) y en la división del trabajo. España exportaba productos manufacturados e importaba materias primas, especialmente metales, azúcar, cacao y tabaco. Sin embargo, la incapacidad española de ofrecer productos manufacturados a precios competitivos y en cantidades suficientes, generó severos problemas en los territorios hispanoamericanos. Por estas limitaciones, se forzó a acudir de forma creciente al contrabando de productos y la piratería ganó espacio, especialmente del lado de Gran Bretaña. En consecuencia, el reclamo desde Iberoamérica de una mayor apertura y liberalización comercial se hizo cada vez más enérgica.

El ambiente al interior de los virreinos, de las audiencias, provincias, capitanías, intendencias, ciudades y pueblos de América se había deteriorado desde tiempo atrás –últimas décadas del siglo XVIII–, en parte, como resultado de la aplicación de las “reformas” originadas en la monarquía hispana ilustrada, aplicadas con el ánimo, no solo de adoptar un proceso de modernización administrativa de concentración, sino también con el objeto de mejorar la situación del comercio y elevar las recaudaciones, de modo que le permitiera afrontar de mejor forma las disputas que mantenía la Corona española con otras potencias europeas.

Las reformas, por tanto, propendían a la vez a romper la organización oligopólica del comercio transatlántico, a reducir el predominio de los centros administrativos tradicionales en beneficio de grupos de actores provinciales, a reformar el control estatal sobre la fuerza de trabajo indígena, a reducir el papel económico de la Iglesia, a poner fin a los monopolios sobre el comercio interior, a favorecer la participación de los habitantes en la gestión municipal de los centros urbanos, etc (Morelli, 2005, p. 20).

Así, las llamadas “Reformas Borbónicas” y “el afán de centralización” del Estado hispano, a través de medidas administrativas, jurídicas, fiscales, económicas y de apertura comercial, afectaron importantes bienes de grupos criollos y minaron considerablemente su poder, “generando un sentido de descontento y desconfianza de las clases dominantes locales”, las que sentían que la Corona “no garantizaba ya las condiciones de lo que se llamó “el primer pacto colonial”. La situación provocó una oleada de levantamientos en muchas partes de los dominios españoles transatlánticos, previos a las revueltas autonómicas. Estos “movimientos criollos permitieron comprender a las clases dominantes que su posibilidad de continuar en la cúpula social y mantener sus privilegios ya no estaba en la opción de cogobernar con España” (Sosa R., 1983, pp. 50-51).

La ausencia de soberanía en España e Hispanoamérica

La crisis del conjunto del Reino de España, como queda anotado, se manifestó en el debilitamiento sustancial de su poder en el medio europeo, así como en sus posesiones americanas. Sin embargo, lo que alcanzó la cúspide de la crisis fue la presencia de tropas extranjeras de origen francés en el territorio peninsular. El poder napoleónico quebró a la dinastía monárquica española.

En el texto del Decreto de Renuncia de la Corona el Rey abdicante Carlos IV dice que

Así pues, por un tratado firmado y ratificado, he cedido a mi Aliado y caro Amigo el Emperador de los Franceses todos mis derechos sobre España e Indias; habiendo pactado que la Corona de las Españas e Indias ha de ser siempre independiente e íntegra, cual ha sido y estado bajo mi Soberanía y también que nuestra sagrada Religión ha de ser, no solamente la dominante en España, sino también la única que ha de observarse en todos los Dominios de esta Monarquía” (Ministerio de Educación y Cultura, Gobierno de España, 1808, p. 2).

Los enfrentamientos internos de la familia real española entre el rey Carlos IV y su hijo, el príncipe de Asturias, luego Fernando VII, tuvo su trágico epílogo en la llamada conspiración del Escorial (1807) que favoreció para que el Emperador de los franceses, Napoleón Bonaparte, tomara parte e incorporara fácilmente al Reino de España e Indias en sus dominios.

El denominado Motín de Aranjuez (1808) fue en realidad un golpe de Estado. Estuvo organizado contra Manuel Godoy, el “Valido” (especie de Primer Ministro de la administración) del rey Carlos IV. Godoy, era un personaje controvertido y detestado por una parte de la nobleza, en particular por el Príncipe de Asturias. Al grupo que se le adjudica el golpe se lo conoció como partido fernandino. Esta poderosa agrupación de la nobleza obligó a Carlos IV a abdicar a favor de su hijo, Fernando VII que entró triunfante a Madrid el 24 de marzo de 1808.

Cuando se produjeron estos hechos, como se ha mencionado, estaban en territorio español tropas francesas que, en un inicio, habrían pactado su ingreso con el Ministro Godoy, por medio del Tratado de Fontainebleau (1807). Se señala que ese acuerdo fue una especie de alianza con la Francia napoleónica. El objetivo de lo convenido estaba dirigido a bloquear el ingreso de productos ingleses al continente europeo. Esta medida de protección comercial, mediante medidas militares, se lo hacía a través de Portugal. Era hacia ese destino, en un primer momento, a donde se dirigían las tropas francesas.

El pacto hispano-francés, del Primer Ministro Godoy, tenía el secreto deseo de que España, bajo la égida del “Valido”, podría tomarse para sí al menos una parte de Portugal. No obstante, pronto el rumbo de la alianza fue cambiando de giro, en la medida en que la monarquía española adquiriría rápidamente muestras de descomposición.

De tropas de paso hacia Portugal, las tropas francesas paulatinamente fueron adquiriendo posiciones en territorio español y convirtiéndose en tropas de ocupación. Luego del destronamiento del Rey borbón Carlos IV en el Motín de Aranjuez y antes de que el recién proclamado rey de España, Fernando VII, llegue a Madrid, el Mariscal Murat, nombrado lugarteniente del Reino ya había hecho ingreso con sus soldados franceses a esa capital.

El día 2 de mayo de 1808, se produjo un gran levantamiento general de la población de Madrid en contra de las tropas francesas, el cual fue duramente reprimido. Las noticias de las abdicaciones de Bayona colocaron el ánimo de los pobladores mucho más alterado, cuya determinación sirvió de ejemplo para que en muchos otros lugares del territorio español se produjera reacciones similares, a lo que se consideró una humillación.

No obstante, existió el convencimiento de que la ocupación fue aceptada por las máximas instituciones del Reino, desde el Consejo de Castilla a las Capitanías Generales y Audiencias. En realidad hubo una especie de guerra civil encubierta.

La presencia de tropas extranjeras de ocupación en todo el territorio peninsular, la abdicación de la monarquía, la transmisión de los derechos dinásticos hacia una autoridad foránea, la pugna entre la familia real y su ausencia, junto a la revuelta de la población, generaron un clima de inseguridad y un evidente vacío de poder, que se sintió en toda la península ibérica, pero también, y con fuerza, en América.

Además del quebranto de la autoridad, se perdió la cadena de mando militar y fue la población la que buscó hacer frente directo a las tropas francesas. Se produjo una resistencia espontánea de los pueblos, que acudieron a las organizaciones tradicionales de defensa en cada territorio, lo cual se tornó, en muchos lugares, en un enfrentamiento irregular de guerrillas, que causó enormes problemas a los soldados franceses.

Sin embargo, para sustituir el vacío que había dejado la dinastía española de los borbones al haber abdicado el trono, se hizo cargo del poder soberano una Junta Central que, al mismo tiempo, se había transformado en una de Regencia, la cual buscaba integrar representantes americanos. La primera impresión que deja esta situación es la imagen de caos perfecto.

De este proceso de descomposición emergieron las juntas de gobierno, muchas de las cuales fueron instrumentos de lo que se ha conocido como la Revolución Liberal española. Esta forma de surgimiento del liberalismo español es una de las improntas que dejó este período, ya que rápidamente el fenómeno se trasladó a las posesiones españolas en América. Esta manifestación se ha conocido como el ingreso, tanto de la metrópoli como de los territorios de ultramar, a la era de la modernidad.

[D]e acuerdo con todo el pensamiento político tradicional español, [los reyes] no tenían en su mano el enajenar [... A]l despojarse de sus atributos, abandonaban simultáneamente la soberanía” (Artola, 1999, p. 67). Frente a la revocatoria de los “poderes originarios” de los monarcas, la Junta de Gobierno quedó como “titular en ejercicio de la soberanía (Artola, 1999, p. 70).

La doctrina política tradicional de la monarquía española en cuanto a las “relaciones y obligaciones entre monarca y súbditos”, estaba profundamente compenetrada de todos aquellos principios de la teoría política gubernamental de la época.

Tal y como han puesto de relieve diversas investigaciones a lo largo de estos últimos diez o quince años, la cuestión de la soberanía resulta crucial para comprender las dinámicas desencadenadas por la crisis del imperio, la cual estalló en 1808 luego de la abdicación de los Borbones y el paso de la Corona (española) a José Bonaparte. (Morelli, 2005, p 32).

Aplicada toda esta serie de preceptos conceptuales de la teoría política -en ese momento plenamente vigentes- a la remoción de los reyes hispanos; a la “ausencia” de un gobierno central; a la presencia de tropas extranjeras en territorio de su jurisdicción; a la cesión del trono del Reino a un extranjero de la misma nacionalidad de los soldados contra los que luchaban las comunidades, y “[a]nte la inacción de la Junta de Gobierno...corresponderá a las Audiencias y a los capitanes generales, la categoría inmediata en la jerarquía administrativa, el ejercicio de la soberanía. En 1808 los capitanes generales reunían el mando propiamente militar y el control general, como presidentes de las Audiencias, de la administración provincial.” (Artola, 1999, p. 76).

La disputa del sinnúmero de “juntas”: unas colaboracionistas y afrancesadas y otras aliadas a británicos y portugueses, y en guerra contra los invasores franceses, pero todas adjudicándose soberanía, representación y poder, convergieron para que ese conjunto de elementos hicieran que estallara en pedazos las raíces, las creencias y las bases teóricas en las que estaba asentado el poder real de España. Ese caos fue rápidamente percibido y asumido por los poderes locales de las diferentes posesiones hispanas en América.

La otra soberanía de la península y de América del Sur y sus desavenencias

El destino de Portugal y de su monarquía fue diferente en el mismo período de inicios del siglo XIX, tanto en el Continente europeo como en sus posesiones en América.

En 1807, ante la situación inminente de la toma del territorio portugués por tropas napoleónicas, mediante un tratado secreto con Inglaterra, los monarcas portugueses aceptaron su protección y trasladaron su corte de Lisboa a Río de Janeiro ⁴ (Moniz Bandeira, 2006, p. 28). “En cuanto al inmenso Brasil, ocurrió algo muy curioso. Por un sorprendente giro de la historia, se transformó de colonia del Imperio portugués, en capital del imperio, pero sin Portugal, en poder de los franceses” (Ramos, 2011, p. 22).

En medio de la turbulencia militar y política, la monarquía portuguesa instaló su Corte, por un largo período, en el continente americano, y convirtió en capital de su imperio a una ciudad de Sudamérica –Río de Janeiro–. Fue una decisión diferente a la de sus pares españoles.

La posesión portuguesa del Brasil, con similares o mayores riquezas que las de sus vecinos españoles, reforzó sus capacidades y poder en ese período. Las divisiones y enfrentamientos en ese sector de América, que venían de tiempo atrás, se agudizaron ante las intenciones de cada uno de consolidar su poder territorial, especialmente dirigido a ese sector de El Dorado del Amazonas.

El sector del subcontinente sudamericano –relacionado con Portugal–, a pesar de ser un espacio extenso, conservó intacta su unidad territorial y mantuvo una sola unidad política. Incluso antes de su separación, fue reconocida su autonomía por entidades similares de su época.

En el período de 1808 a 1821 varios gobiernos acreditaron sus representantes ante la monarquía portuguesa ubicada en Río de Janeiro. El más antiguo consulado de los Estados Unidos en América es el establecido en 1808 en la ciudad bahiana de Salvador (Brandi Aleixo, 1984, p. 207).

Las referencias a este sector de América del Sur y la relación entre los territorios portugueses y españoles de ese entonces no son gratuitas. Las serias diferencias y conflictos fueron en realidad una parte importante de los antecedentes más remotos de los problemas territoriales heredados por los actuales Estados sudamericanos, pero, en particular, el ecuatoriano-peruano.

Desde la primera mitad del siglo XVII, ya era posible advertir las tensiones de la ocupación territorial y aprovechamiento de los recursos naturales en las jurisdicciones amazónicas dominadas por España y Portugal. Fue una frontera donde colindaron dos proyectos monárquicos europeos, cuya orientación consistió en acaparar el mayor espacio en esa zona. Cada una de esas soberanías tenía modelos propios, sistemas de poblamiento, acceso a recursos y procedimientos de ocupación distintos.

Ambas coronas intentaron dar una solución razonable a las disputas, aunque desde la distancia, y así atender los problemas de un área de proporciones, que cubría las cuencas y desembocaduras de los ríos Amazonas y de la Plata.

En esa intención suscribieron tratados que reemplazaron al antiguo, obsoleto y casi nunca aplicado Tratado de Tordesillas (1494) y sus demás acuerdos derivados. Con los nuevos tratados,⁵ España y Portugal iniciaron una larga evaluación de las cartografías existentes⁶ (Gómez González, 2014, p. 232). Muchos de ellos fueron los que, siglos más tarde, sirvieron para dar muestra de las herencias que tenían los Estados que se formaron después de las independencias, entre ellos el actual Ecuador.

Ambas monarquías consideraron que la ocupación del selvático septentrión occidental, por clérigos, soldados y pocos civiles dispersos en una y otra franja de los dominios, debía contener una justificación contundente que sirviera como escudo para los pleitos y reclamaciones territoriales surgidos en las alejadas metrópolis. Tanto la oficialidad quiteña como la Compañía de Jesús conservaban en su archivos una amplia correspondencia elaborada con base en los tratados celebrados durante los dos siglos anteriores, información que era constantemente evaluada, confrontada y usada a favor de los argumentos que la monarquía hispánica ejecutaba contra las pretensiones lusitanas para la ocupación y ulterior expropiación territorial (Gómez González, 2014, p. 197).

Uno de los territorios hispanos cuya defensa fue organizada desde la Audiencia de Quito fue la jurisdicción de Maynas, la cual se buscó proteger “por medio de las armas” ante la “latente amenaza de los portugueses del Grão Pará (...)” (Gómez González, 2014, p. 203).

La Misión Geodésica Francesa, en su *Relación abreviada de un viaje hecho por el interior de la América meridional, desde la costa del Mar del Sur hasta las costas del Brasil y de la Guyana, siguiendo el curso del río Amazonas*, señaló que: “La Condamine no escatimó elogios y admiraciones hacia aquellos establecimientos lusitanos de la cuenca amazónica. Según su percepción, diferentes aspectos de la cultura material y, paradójicamente, cierto dinamismo comercial evidenciaban la situación de superioridad económica de los portugueses frente a la precariedad de las misiones fronterizas de la Amazonía hispánica que, estando a espaldas de la administración de la Audiencia de Quito, de las demás audiencias que las amparaban y prácticamente ausentes de los itinerarios monárquicos, difícilmente podían prosperar (Gómez González, 2014, p. 214).

En efecto, y sin perjuicio de estas realidades, en términos jurídicos, el escrito señala que:

“Con el artículo III del Tratado de Madrid (1750) se inició la nueva configuración jurisdiccional de ambas monarquías en el norte de América del Sur, hecho que visto desde otra escala mostraba que serían la Audiencia de Quito y la capitanía del Grão Pará, las jurisdicciones administrativas de ambos imperios que sufrirían una modificación sustancial (...)” (Gómez González, 2014, p. 233).

Con el advenimiento de los borbones en España, “[a] partir de 1750, aquellas regiones fueron administradas bajo un nuevo precepto de organización territorial que intentó articular el control social y político del espacio, dándole prevalencia al carácter administrativo sobre la gran injerencia clerical de la Compañía de Jesús” (Gómez González, 2014, p. 246).

Sin perjuicio de todas esas vicisitudes, nunca hubo claridad no solo de los puntos geográficos en los que se producía la separación de las dos jurisdicciones, sino incluso en la terminología que se usaba para determinar esa división. En los tratados que se suscribió para definir esas líneas de división, se usaban términos genéricos como frontera, raya, dominio, límite, gobierno y jurisdicción para denotar la pertenencia a un espacio geográfico o a entidades jurídicas diferentes como eran las coronas de España y Portugal.

“Sucesivas invasiones, expropiaciones, ocupaciones, despojos territoriales realizados por las vías de hecho, así como tentativas de demarcación fallidas modificaron parcialmente las jurisdicciones de cada dominio, y les dieron, tanto a la provincia de Maynas como a las capitanías portuguesas, especialmente a la de Río Negro, una morfología distinta en términos de magnitud, hecho que conllevó que las dos Coronas volvieran a pactar un nuevo tratado con miras a establecer los límites territoriales en América del Sur” (Gómez González, 2014, p. 319).

A ese nuevo acuerdo, derivado de las desavenencias e incumplimientos anteriores, que abarcó desde el río de la Plata hasta los grandes sistemas fluviales del Amazonas y Orinoco, “se podría considerar el precedente histórico más significativo para la división geopolítica en el sur del continente americano: el Tratado de San Idelfonso, firmado a principios de octubre de 1777”⁷⁷ (Gómez González, 2014, p. 319).

Para ejecutar las disposiciones de ese acuerdo de límites, al cual habían atribuido especial relevancia las dos monarquías peninsulares, se encargó a comisiones especializadas llevar a cabo ese mandato. Portugal nominó a Constantino de Chermont y España, a Francisco Requena, nombre de permanentes referencias en la disputa ecuatoriano-peruana.

La Gobernación de Maynas fue uno de los puntos de controversia en las tareas de demarcación. Requena fue su gobernador. Los trabajos de las comisiones de límites estuvieron cargados de desencuentros y desavenencias. Territorios que habían sido considerados españoles eran disputados por los demarcadores portugueses. En esa controversia, “fue Portugal la monarquía que mayores beneficios logró amasar a cuenta de los asentamientos expropiados a la Corona de España en el noroccidente amazónico” (Gómez González, 2014, p. 323).

La Comisión demarcadora, ante el cúmulo de desacuerdos entre las delegaciones hispano – portuguesas, finalizó en 1804, cinco años antes de que se produjera en Quito “el Primer Grito de Independencia” (1809), en lo que hoy es el Ecuador.

Dos años antes de esa finalización de labores, en 1802, “la provincia de Maynas fue separada como jurisdicción sufragánea del Virreinato del Nuevo Reino de Granada para ser incorporada al Virreinato del Perú, mediante una real cédula” (Gómez González, 2014, pp. 326-327).

Esa Cédula Real -de 1802- permanentemente esgrimida y discutida por el Ecuador en su controversia territorial fue suscrita por el Rey Carlos IV, monarca borbón que pocos años más tarde dejaría el trono y lo entregaría a Napoleón Bonaparte, Emperador de Francia, en las claudicaciones de Bayona, dejando a España sin soberanía o, igual, adjudicándola a otra.

La simultaneidad en la formación de los Estados nacionales

El desarrollo de Europa a inicios del siglo XIX –y el surgimiento de sus Estados modernos– fue, sin duda, resultado del avance del modo de producción económica y sus relaciones laborales, esto es de la industrialización, transporte, desarrollo del comercio, creación de mercados y, en términos políticos, del destronamiento del monarquismo absolutista, del triunfo de la Revolución Francesa, del avance de las ideas liberales y las consiguientes guerras napoleónicas.

En tanto, en América Latina y el Caribe, los Estados surgen, entre otros, como derivación del movimiento político que sucedió a la invasión de las fuerzas de Napoleón a la península Ibérica, a la sustitución de la monarquía española, a la huida de la portuguesa y como resultado de la coyuntura económica y comercial.

En América Latina y el Caribe la primera realidad que es importante anotar es que “en tiempos de las independencias no existían las actuales naciones iberoamericanas– ni las correspondientes nacionalidades–” (Chiaramonte, 2004, p. 20). A los habitantes de estos territorios se los denominaba “americanos”. Lo que había era una entidad con ciertas divisiones administrativas que estaban vinculadas a Europa y, en particular a España.

De este modo, “[s]i observamos lo que realmente existió [en América Latina fue] el carácter soberano de las entidades autónomas ciudades, provincias (...) que integraron los movimientos de autonomismo e independencia” (Chiaramonte, 2004, p. 20). Esas entidades se consideraron “soberanas”, en una primera instancia, por el hecho de que actuaban con gran autonomía en forma de audiencias, capitanías, corregimientos, ayuntamientos, y así se constituyeron en las unidades que protagonizaron la posterior emancipación e independencia en las primeras décadas del siglo XIX.

“A partir de 1808 se abre en todo el mundo hispánico una época de profundas transformaciones. En España comienza la revolución liberal, en América el proceso que va a llevar a la Independencia. Fenómenos de una importancia fundamental que plantean varios problemas explicativos. El primero es su relación recíproca. En la mayoría de los casos, estas profundas rupturas

han sido estudiadas como si se tratara de dos fenómenos independientes. (...) Para los primeros [los americanos], a través de las ‘revoluciones’ de Independencia, se trataba de legitimar la emancipación de las nuevas ‘naciones’ hispanoamericanas y la formación de regímenes políticos modernos. Para los segundos [los españoles], la revolución liberal era el tema central y suficiente para una España desgarrada por un paso traumatizante a la Modernidad” (Guerra, 2009, p. 25).

Una consecuencia del entrelazamiento y desarrollo tan cercano de las mismas estructuras tanto en Europa como en América, es el hecho de que en los dos continentes se produjo, en la misma etapa, el surgimiento de los estados-nación.

[E]l fenómeno nacional no quedó confinado a Europa. En ese continente se dieron diversas formas nacionales. (...) En el continente americano, los estados-nación... se formaron más o menos al mismo tiempo que los europeos y tienen una historia larga. El Ecuador, por ejemplo, se constituyó como estado nacional antes que Italia y Alemania (Ayala Mora, 2004, p. 110).⁸

En efecto, la coincidencia es resultado de la imbricación que, para entonces, se había moldeado entre los dos continentes. Esto es fruto de la coyuntura histórica del período que requería la formación y existencia de mercados y Estados territoriales, que fue lo que se fraguó precisamente. Al respecto, Hobsbawm afirma que:

Las naciones existen no sólo en función de determinada clase de estado territorial o de la aspiración a crearlo –en términos generales, el estado ciudadano de la Revolución francesa– sino también en el contexto de determinada etapa del desarrollo tecnológico y económico. (...) Por consiguiente, las naciones y los fenómenos asociados con ellas deben analizarse en términos de las condiciones y los requisitos políticos, técnicos, administrativos, económicos y de otro tipo. Por este motivo son, a mi modo de ver, fenómenos duales, construidos esencialmente desde arriba, pero que no pueden entenderse a menos que se analicen también desde abajo (...) (2004, p. 18).

Asimismo, cabe recordar también “que en tiempos de las independencias se consideraban como sinónimos los conceptos de Estado y nación” (Hobsbawm, 2004, p. 86). Es por eso que:

Podemos sentir extrañeza y malinterpretar el sentido de época de esos términos, por proyección inconsciente de nuestra experiencia actual respecto de la noción de Estado. En el uso de ese entonces, al asimilar nación y Estado, éste no era visto como un conjunto institucional complejo (Chiaramonte, 2004, p. 22).

Es necesario aclarar que primero fueron los Estados y luego las naciones, porque, “[e]s el estado el que hace la nación y no la nación al estado” (Hobsbawm, 2004, p. 53).⁹ No obstante, también se debe considerar que “[l]a guerra hizo el Estado...” (Floria, 1998, p. 21). Por tanto, el hecho que se constituyan primero los Estados, se refuerza con una frase que viene de la primera sesión del Parlamento italiano, y que describe con nitidez la afirmación: “Hemos hecho Italia, ahora tenemos que hacer los italianos” (Hobsbawm, 2004, p. 53).¹⁰

De otra parte, en este camino de precisiones, una de las cuestiones de gran debate ha sido acerca de los fundamentos étnicos de las naciones y el papel de la etnicidad en la formación de las naciones.

“La historia y la ideología testimonian dos rumbos divergentes en la idea de nación: el que sostiene que la nación se constituye por la pertenencia a un grupo étnico y el que vincula su origen al contrato social” (Floria, 1998).

Es interesante notar que la idea de un concepto no étnico de nación –que es la base sobre la cual se fundaron los Estados actuales– se concibe como un conjunto humano unido más bien por lazos políticos. Esta idea nace con la Revolución Francesa (Chiaramonte, 2004, pp. 31-32). Se imagina una comunidad en forma de nación políticamente organizada, limitada, soberana, libre y “la garantía y el emblema de esta libertad es el Estado soberano” (Anderson, 2007, p. 23).

Estos criterios rompen los paradigmas tradicionales que se ensamblaron para escribir las historias que sustentaron las independencias y ciertas ideas de la nación y lo nacional.

La búsqueda de identidad en los nuevos Estados

En la región iberoamericana, asimismo, desde inicios del siglo XIX, junto a la multiplicación sorprendente de Estados, posteriormente, cada uno de ellos acometió en busca de su “identidad nacional” por medio de renovar sus lazos con el pasado pre colonial a través de todo aquello que les rodeaba, con el fin de garantizar de manera imaginaria la preexistencia de una nación que enraíce a la población y se encuadre con la presencia del “Estado” que se había formado.

En ese sentido, articulado al impulso con el que surgieron los Estados en América Latina y el Caribe, con el mismo empeño se buscó estampar un carácter propio de individualidad nacional, con énfasis en sus perfiles originarios y sincréticos. “A la luz del imperativo político nacional”, se produjo una “pasión por los orígenes”, “convertir a los Estados territoriales en comunidades nacionales fue el imperativo político y cultural de la época” (Bustos Lozano, 2009, p. 3).

Según explica Ramos todos los pueblos de la región querían consolidar sus propia identidad nacional. En sus palabras:

Como cabía esperar, producida la independencia de España, las nuevas estructuras contaron con sus obvios ejércitos, escudos, empréstitos ingleses, Constituciones, Códigos Civiles, héroes y villanos (...) La Nación hispano-criolla, unida por el rey, creada en realidad por la monarquía española, se convirtió en un archipiélago político, una polvareda confusa de islas múltiples, gobernadas por antiguos oficiales de Bolívar o San Martín (Ramos, 2011, p. 23).

De una soberanía a múltiples soberanías

El fraccionamiento territorial y el porqué de la división de América Latina y el Caribe es un cuestionamiento recogido por pensadores que intentan explicaciones más allá del curso lineal de los acontecimientos. Con el fin de contar con una imagen integral, es preciso tener presente la crisis política de ese momento en Europa –primera década del siglo XIX–, sus consecuencias en América y las repercusiones en las bases jurídico institucionales. Según Morelli, la pregunta sobre este tema se justifica en lo siguiente:

Ante todo, porque tal visión de conjunto pone de manifiesto la espectacular uniformidad con la que reaccionaron regiones por lo demás tan diferentes en lo económico y lo social [...y, porque] todas las fuerzas de la época muestran que era la cuestión de la legitimidad política lo que preocupaba a los americanos (Morelli, 2005, p. 32).

Además, cabe la pregunta que se hace Anderson “¿Por qué el Imperio hispanoamericano, que había persistido tranquilamente (sic) durante casi tres siglos, se fragmentó de repente en 18 [sic] Estados distintos?” (2007, p. 81).¹¹

Y, desde la perspectiva de Núñez Sánchez surge una inquietud similar al señalar que:

[c]uando vemos el actual panorama estatal de Hispanoamérica, disgregada en numerosas repúblicas independientes, algunas de las cuales incluso mantienen entre sí soterrados recelos o activas enemistades, nos provoca la falsa impresión de que la realidad fue siempre esa y que la disgregación ha sido un elemento consustancial de la nación hispanoamericana (2004, p. 17).

Existen, por supuesto, un sinnúmero de explicaciones, de diferentes vertientes. Unas, a partir de una interpretación histórica y, otras, desde una perspectiva de carácter sociológico. En todo caso y dada la naturaleza del proceso, todas contienen una postura política que hay que entender dentro del intento de conseguir un esclarecimiento a un cuestionamiento evidente. Al respecto Bákula expresa que:

Las repúblicas latinoamericanas se formaron sobre la base de secciones humanas y territoriales muy diversas, con su propia carga de aspiraciones, hábitos e inconsistencias, cuyas resultantes –como lo enseña la física– tuvieron fuerza y dirección muy diferentes de los elementos germinales; pero con la particularidad que los fenómenos sociales que ocurrieron y los ensayos políticos intentados, ofrecieron en muchos casos similitudes de fondo y de forma. Así ha sido, desde las proclamaciones de la independencia formuladas por los cabildos, pasando por los caudillos, hasta la aparición de los populismos, del segundo y tercer militarismo, para terminar con los problemas de deuda externa. En consecuencia, no debe extrañar que se hayan forjado costumbres jurídicas, a veces débiles, a veces persistentes, que se han adaptado cómodamente a la mentalidad o a la necesidad de pueblos y gobiernos (2002, p. 499).

Esta apreciación se complementa con el pensamiento de que la intrincada topografía del continente americano condujo a una “pluralidad de comunidades aisladas”. En ese espacio se constata el siguiente desarrollo:

respectivas estratificaciones sociales y la concentración de la riqueza en las minorías que ocupaban el nivel superior de esas estratificaciones, [por lo que] no resulta difícil comprender por qué esas minorías se empeñaban en reducir los linderos del Estado y de la nacionalidad al área en la que tradicionalmente ejercieron influencia, porque sólo en la medida en que la gran sociedad hispanoamericana se disolviera en una irrita constelación de Estados independientes, le sería posible a cada una de esas minorías adueñarse del poder político (Liévano Aguirre, 2007, pp. 38-39).

En otros términos, “[p]ara las oligarquías criollas, hijas adultas del colonialismo español, se trataba de alcanzar la emancipación de España, su Madre patria, para manejar por sí mismas esos países que consideraban suyos” (Núñez Sánchez, 2004, p. 19).

Los problemas de los nuevos estados latinoamericanos

Terminado el dominio español, en toda la región se adoptaron formas estatales republicanas, aplicadas y ejercidas de manera precaria. Su base de organización económica y social estaba asentada en el pasado, con pocas intensiones de modificación por parte de sus élites.

Su configuración fue un hecho con profundas consecuencias en ambos lados, tanto en Europa como en la misma América. Las fuerzas mundiales, entonces, giraban más bien alrededor de Inglaterra y Francia, que habían ya forjado un circuito de intereses –de producción y comercio– diferente y distante del español.

En consecuencia, la importancia de las relaciones con la Europa inglesa y francesa se mostraba evidente. En ese marco, se combinaban una historia de vínculos políticos, económicos, culturales y sociales que venían de la herencia colonial, pero que estaban acompañados de nuevas dificultades no menores.

Entre ellos estaba de por medio el intento español de la recuperación y restauración de sus antiguas posesiones. Esta tentativa se encuadró en los Acuerdos del Congreso de Viena que, entre las monarquías europeas, buscaban, precisamente, volver al Antiguo Régimen, como si la Revolución Francesa y los movimientos iberoamericanos de corte liberal republicano no hubieran ocurrido.

También, en ese contexto, se hallaban los esfuerzos por conseguir el reconocimiento internacional de los nuevos Estados. A esos apremios se añadían los de orden económico y financiero, como fue el pago de la histórica deuda de la independencia, adquirida, especialmente, con bancos británicos.

Desde cuando formalizaron su independencia –hace cerca de dos siglos atrás– el estatus jurídico de los Estados latinoamericanos, en uso de sus soberanías, hizo que cada unidad estatal considerara que su actuación –al menos desde una perspectiva teórica– correspondía a una interacción igualitaria con el conjunto del sistema

universal de naciones; no obstante, ha persistido de una manera subyacente, una dinámica que ha contrariado notoriamente esa percepción.

Por diferentes factores, en el trayecto de la historia republicana latinoamericana, se ha reconocido una debilidad institucional de los Estados de la región, acompañada de personalismos políticos, caudillistas, militaristas y élites locales con poder y predominio interno, pero deleznable en su capacidad de incidencia externa.

Ese conjunto de elementos han hecho de los Estados latinoamericanos, individualmente, actores frágiles una vez inmersos en el juego internacional. En el ámbito regional, a la vez, han sido entes estatales enfrentados entre sí, con políticas exteriores reactivas frente a estímulos y realidades específicas del sistema internacional, objeto de intereses ubicados fuera de sus ámbitos de soberanía.

Los problemas territoriales

No es coincidencia, por tanto, que los problemas territoriales emerjan, en este contexto, e inmediatamente después de formados los Estados en América Latina.

Cuando los primeros reclamos se activaron y se generaron las pugnas iniciales que surgieron del establecimiento del sistema de Estados en América Latina —que había reemplazado al sistema territorial monárquico español—, estas disputas se desplegaron dentro de la superación de una etapa feudal colonial y la formación de un período con un modelo mundial basado en la producción industrial, desarrollado en las potencias europeas.

Dentro de ese sistema comercial liberal —que reemplazó al sistema monopólico, concentrador y de protección de la corona española—, que advino con el establecimiento de la Repúblicas, se estructuró un formato de exportaciones a Europa que se sustentó en la extracción masiva de productos agrícolas propios de América Latina. Esa producción estaba sustentada en formas esclavistas, mano de obra gratuita o incipientes maneras salariales. Sin embargo, se suscitó la continuación de la extracción de recursos minerales y bienes primarios de utilidad exclusiva de territorios y empresas extra continentales o localizadas al norte del continente.

En los primeros años republicanos se extendieron los enfrentamientos entre fuerzas políticas, económicas y regionales que batallaban por la conservación del sistema proteccionista a la producción interna, que había primado durante el régimen español, y aquellos que, con vínculos externos, buscaban la apertura y trataban de liberalizar desde el comercio exterior hasta las formas sociales conservadoras que prevalecían. Evidentemente, esos conflictos tenían su matriz en los sistemas internacionales, reflejo de las características de esa fase del entorno mundial, regional y nacional.

Fue propio de esa primera etapa estatal republicana la indefinición de límites territoriales. Sin embargo, además de los desvelos domésticos, la primera preocupación acerca de las cuestiones internacionales provenía más bien, por cuestiones ideológicas

partidistas –guerras conservadoras liberales-, motivo por el cual algunos mandatarios tomaron partido en las luchas internas de sus vecinos.

“Como era de esperarse, estados precarios, inestables, carentes de instituciones democráticas, incapaces de gestar una adecuada organización administrativa, trataron de ampliar de hecho sus territorios con actos políticos y administrativos, dando inicio a una lamentable cadena de conflictos”, aunque, “Las guerras entre los nuevos países fueron también motivadas por intereses de las potencias que explotaban o aspiraban a explotar sus recursos minerales” (Moncayo Gallegos, 2011, p. 21).

Los asuntos territoriales del Ecuador

A los temas generales del reciente establecimiento del sistema de Estados de la región latinoamericana, a principios del siglo XIX, se alineaban los propios del Ecuador en esa coyuntura.

En cuanto a su temática territorial, la “herencia colonial” se refleja en la ausencia de definiciones geográficas y de fronteras limítrofes. Las referencias a la Real Audiencia, a la Presidencia de Quito, o a los Departamentos del Sur, relacionados con la primera expresión independiente que tuvo el actual Ecuador: la “Gran Colombia”, era lo que determinaba al territorio ecuatoriano.

De esa forma general se describe al territorio en las primeras cartas constitucionales ecuatorianas.

‘A partir de 1835 los redactores de las sucesivas constituciones no hallaron mejor salida que la de referirse al territorio de las provincias, según la división administrativa interna’, y expresaron que ‘se demarcarán por acuerdos con los Estados limítrofes’. Lo mismo ocurrió con las constituciones de 1843 [y sucesivas] (...). Igual sucedió con las cartas magnas de 1928 y 1938. Es decir, hasta ese año, a pesar de haberse firmado los límites definitivos con Colombia, el Estado no tenía definido constitucionalmente su territorio. (...) Más de cien años después de fundado el Ecuador, en 1967, se toma como referencia el territorio ‘de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por los tratados válidamente celebrados’, tema que se mantiene en la Constitución de 1998 (Moncayo Gallegos, 2011, p. 20).

La atención, durante las primeras etapas del naciente Estado, se mantuvo en la consolidación nacional. Separado de la Gran Colombia, el Ecuador da los primeros pasos en temas internacionales y, en materia territorial, aparece con un gran desconocimiento de sus propias posibilidades por la carencia de sustento documental. Un tratado no ratificado –el Noboa-Pando (1832)– es el primer paso en falso.

A partir de entonces, sin haber conseguido afirmar el Tratado de Guayaquil (1829) ni el Protocolo Pedemonte –Mosquera (1830) y, sustrayendo las negociaciones Valdivieso– León y las Daste Charún que tuvieron un desarrollo violento, la cuestión limítrofe entró en una completa inercia.

Entrada la segunda parte del siglo XIX, con monumentales desatinos de política externa, las posibilidades de acuerdo con Perú en materia limítrofe eran cada vez más lejanas. El empeño por unificar al Estado –en el campo interno– y los intentos de un protectorado –en el ámbito externo– fueron procesos y episodios que eclipsaron opciones de enfrentar de manera apropiada la diferencia territorial.

Este período estuvo lleno de incidentes, como los del Tratado de Mapasingue (1860), salpicado por el Convenio Icaza Pritchett. Luego se acudió a alternativas arbitrales – Espinoza Bonifaz (1887) – con aspiración de conseguir un laudo del Rey de España, que ante su fracaso se dio paso a otras negociaciones. Finalmente, se arribó a la más próxima de las posibilidades de arreglo: el Tratado Herrera García (1890).

Consolidado el Estado-Nación, muy a inicios del siglo XX, se destapó, en cambio, la lucha político económico social. El liberalismo, que había emergido con vigor, debió enfrentar la cuestión territorial con tambores de guerra, en medio de nuevas perspectivas de un arbitraje español. No obstante, después de 1910 volvieron a quedar sin solución las cuestiones fronterizas.

Solo en 1924 se buscó, otra vez, una fórmula de arreglo. Esta ocasión por medio del Protocolo Ponce-Castro-Oyanguren, que volvía a intentar un arbitraje, esta vez el del Presidente de los Estados Unidos de América.

Como es posible apreciar, por primera ocasión emerge en este asunto el nombre de la, en ese entonces, futura potencia continental y mundial. De todos modos, el hecho revela que desde muy a inicios del siglo XX, los Estados Unidos ya había adquirido relevancia, al punto de ingresar con liderazgo al campo de la mediación.

De esas tratativas se derivó un aspecto central de lo que sería el futuro territorial del Ecuador. Doce años más tarde de haberse formulado el arbitraje, que estuvo tachonado de dilatorias, se llegó a un acuerdo para definir que sería un arbitraje de derecho el que tendría lugar en Washington, en el que se acusan al Perú y al conflicto que este país sostuvo con Colombia (por el trapecio de Leticia y que culminó con el Tratado Salomón Lozano de 1933), se llegó a un acuerdo para definir que sería un arbitraje de derecho el que tendría lugar en Washington.

Para alcanzar ese procedimiento arbitral, se firmó un documento conocido como ‘Acta de Lima de 1936’. En ese instrumento se señaló que El Perú y el Ecuador mantendrán el *statu quo* de sus actuales posiciones territoriales hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral, sin que ello implique el reconocimiento por una de las partes, al derecho de la otra a los territorios actualmente poseídos (Acta de Lima, 1936).

En la cartografía que se anexa al texto se puede observar gráficamente la ubicación de las posesiones de cada país. Es un punteo que define, de modo decidor, prácticamente, la línea que posteriormente se exigió en Río de Janeiro al Ecuador, con el Protocolo de 1942. La referida Acta, con el asiento de las posesiones, fue distribuida por la

cancillería peruana a las Cancillerías de América. De ese modo se demostraba que a esa fecha no había presencia ecuatoriana en el río Amazonas.

La consolidación del dominio de los Estados Unidos no se configuró de forma terminante en la región y en el mundo sino hasta la segunda mitad del siglo XX. Ese hecho, como se conoce, sucedió luego de la Primera y terminada la Segunda Guerra Mundial. A partir de entonces se produce un reacomodo de las fuerzas internacionales.

Como nos cuentan los hechos, en el año 1939, con la invasión de Alemania a Polonia, se inició la Segunda gran Guerra. El mundo estaba enfrascado en ese conflicto de carácter mundial. Evidentemente, las negociaciones para resolver el conflicto territorial ecuatoriano, que se debía tratar por medio de un arbitraje en Washington, quedó en un muy segundo plano. Los Estados Unidos habían entrado a la guerra.

Fue repetido el enunciado, por nacionales y extranjeros, acerca del “sacrificio”¹² y “contribución” que con “solidaridad” hacia el Ecuador a la causa de “la libertad” que lideraba los Estados Unidos (Arroyo del Río, 1999, p. xxi). Esa contribución fue la suscripción del instrumento que marcó la línea y posesión soberana del Ecuador: el Protocolo de Río de Janeiro de enero de 1942.

La mejor muestra de la importancia del contexto internacional que rodeó la decisión más trascendente que ha tomado el Ecuador, para la consolidación de su Estado y soberanía territorial, es el lugar y forma en el que se forzó a suscribir el referido Protocolo. La ocasión fue la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas (15 a 28 de enero de 1942), en la entonces capital del Brasil, Río de Janeiro., promovida por los Estados Unidos, dentro de los principios del Panamericanismo¹³ con la finalidad de romper con los países del Eje: Alemania, Italia y Japón.

Para cumplir ese objetivo, nada ni nadie debía ni podía interponerse. Fue la cuota del Ecuador. Solo mucho tiempo después, en 1998, se hizo mención y reconoció ese “sacrificio”. La negociación y firma de los Acuerdos de Brasilia estuvieron presididos de ese reconocimiento. La época había cambiado.

Los acuerdos de Brasilia después de la Guerra Fría

El siglo XX, en efecto, fue testigo del desarrollo del conflicto territorial ecuatoriano peruano. En la segunda parte de ese siglo se inició el fin de esa hiriente divergencia, en el marco del ingreso de los Estados Unidos a la Segunda Guerra. “La patria achicada” (Carrión, 2010, p. 125), y la insatisfacción ante el “sacrificio” obligado se manifestó en la permanente búsqueda, por todos los medios y con todos los argumentos –desde la inejecutabilidad a la nulidad- para deshacerse de un instrumento injusto.

La terminación definitiva de esa controversia se produjo el 18 de octubre de 1998, con un Acuerdo de Paz, insatisfactorio, pero plenamente negociado y ampliamente

aceptado, realizado en el marco del fin de la Guerra Fría. Este periodo histórico había enervado lo más profundo de la sociedad occidental. El enfrentamiento de sistemas económicos y referentes ideológicos de carácter distinto –socialismo y capitalismo– liderados con enorme decisión y ejercidos con la disposición de uso de todas las armas posibles –especialmente nucleares– en un estado elevado de beligerancia, lo llevaron a cabo sus dos mayores representantes, los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Los Estados Unidos por primera vez enfrentaron la tarea de organizar el sistema internacional y lo asumió, en medio de algunas resistencias internas, como lo habían hecho en épocas históricas anteriores otras potencias, esto es establecer y liderar un sistema a su medida. La capacidad económica de los Estados Unidos, más fortalecida después de la guerra, facilitó la formación de instituciones que se han encargado de regular y administrar el conocido orden mundial. Tal fue el caso de todo el conocido “sistema interamericano” que ha tenido en el TIAR y en la OEA a sus mayores expresiones en el ámbito regional latinoamericano.

El fin de ese enfrentamiento culminó con el desmantelamiento de la URSS. Se concibió como el mayor de los logros de la virtud y razón con los que se había guiado los Estados Unidos para conseguir el amplio progreso que le había facilitado tener los éxitos que culminaban con este triunfo: era el fin de la historia. A partir de entonces a la humanidad no le correspondía otra cosa que profundizar esa receta de bienestar.

Se buscó, sobre la base de ese proyecto triunfante –al igual que en tiempos del imperio romano– implantar la *pax americana*. El plan, en el campo económico, se sintetizó en diez puntos que serían la ruta para el pleno bienestar y el desarrollo de todos por igual. El economista inglés John Williamson, que presidió un comité de expertos, lo denominó, en 1989, el Consenso de Washington.

Ese esquema fue el ámbito que rodeó a la conclusión definitiva del conflicto territorial ecuatoriano peruano de 1998. Ambos países pertenecen, de otra parte, al entorno más cercano de la esfera de quien buscó consolidar, en primer lugar, la paz plena a su alrededor, para que nada interfiriera, ni hubiera manchas sobre ese gran proyecto que estaba concebido para la ventura de todo el orbe.

En Ecuador, luego de los Acuerdos de Paz suscritos por el país y Perú en Brasilia, el presidente Jamil Mahauad consolidó la alianza política que había aceptado y, en algunos casos, promovido la suscripción de los convenios de Brasilia. Con ello, encaminó a la nación por los senderos del plan del economista Oliver Williamson.

Por esas curiosidades de la historia, al contrario de lo que mucha gente hubiera pensado, que una reacción popular podría derrocar al gobierno por suscribir un tratado territorial que no reconozca la calidad del Ecuador como país amazónico, (objetivo que hubo al buscar la nulidad del protocolo de Río de Janeiro que había sido rechazado, denostado y usado para mover poblaciones y derrotar gobiernos); el gobierno cayó por las medidas implantadas en línea con el “Consenso de Washington”.

El proyecto de la pax americana, en el caso del diferendo ecuatoriano-peruano, se tradujo en el apoyo, decidido y frontal que el Gobierno de Estados Unidos otorgó a las negociaciones, que se realizaron luego de la Guerra del Cenepa. Por primera ocasión, mostró empeño y decisión de abordar el asunto; designó a un alto funcionario y experimentado negociador, Luigi Enaudi, para liderar un proceso complejo, en el que manejó con enorme capacidad la resolución de cada uno de los aspectos de la controversia. Evidentemente, su función la hizo en pleno cumplimiento –como corresponde– de los intereses de su Estado patrocinador: la paz, pero sin controvertir las normas establecidas en el concierto internacional, reconociendo los sacrificios y salvando la dignidad de las partes involucradas.

Reflexión sobre lo sucedido en los últimos veinte años

La prospectiva en todo nivel y, más aún en el campo de las relaciones internacionales, no hace sino marcar determinadas tendencias en la coyuntura. Cuando se lo realiza para el mediano plazo, conviene marcar algunos lineamientos, sobre la base de aspectos que se observa en la vinculación presente.

La relación binacional ecuatoriano peruana en el marco de la dinámica de las relaciones andinas, regionales, hemisféricas y mundiales conviene tenerlas presente en un ambiente altamente convulsionado como es el que caracteriza a la sociedad internacional de finales de la segunda década del siglo XXI. La volatilidad de la sociedad mundial, la velocidad en que se producen los cambios en todas las áreas de convivencia, son factores que al menos describirlos pueden favorecer para percibir las perspectivas de la interrelación binacional.

La región –y el Ecuador– no escapa de los momentos turbulentos y, en ese marco, se desenvuelven las perspectivas de la forma en que avanzaban los Acuerdos de Brasilia de 1998. A pesar que se han realizado algunos estudios posteriores a la suscripción de los tratados de Paz entre Ecuador y Perú, que registran la forma en que concluyó la larga disputa. El número de trabajos académicos, que se han efectuado sobre el tema no se compadece con el número de importantes actores –estatales e individuales– que intervinieron antes y después de la negociación, la trascendencia, connotaciones, novedad, finalidad, esfuerzos y resultados del convenio.

Los estudios más difundidos, que han profundizado en la descripción y detalles del proceso de negociación, pertenecen a José Ayala Lasso y Francisco Carrión, dos distinguidos escritores, estudiosos de las relaciones internacionales, diplomáticos de larga trayectoria y excancilleres de Ecuador (Ayala Lasso, 2009; Carrión, 2008; Donoso, 2009). Existen otros trabajos (Mares y Palmer, 2012; Tapia, 2008; Bákula, 2002) realizados en prestigiosos centros de estudios superiores, pero cuyo escaso número contrasta con la inmensa cantidad de escritos que se hicieron antes y durante la disputa.

En Perú el tema, a partir de su conclusión, ha sido abordado más bien desde la perspectiva histórica, retomando los argumentos –sobre todo jurídicos– por los que se generaron las diferencias y arrastraron los problemas y querellas (Bákula, 2002;

Chávez, 1998). En la academia, en general, no se ha prestado atención a un proceso de solución de controversias, que, efectivamente, ha contribuido imaginativamente a los temas de negociación, como aporte a otros procesos similares, incluso dentro de la misma región, en donde aún existen varias de estas disputas.

Referencias

1. El *uti possidetis iure* viene de la expresión latina y del derecho romano: “como poseías, de acuerdo al derecho, poseerás”. Conforme ese principio, los beligerantes conservan provisionalmente el territorio poseído al final de un conflicto, interinamente, hasta que se disponga otra cosa por un tratado entre las partes.
2. La validez del principio *uti possidetis iure* fue cuestionado por Brasil en sus negociaciones de delimitación de fronteras, y lo aplicó el *uti possidetis de facto*, como único criterio aceptable y válido.
3. Los Tratados de Paz de Utrecht y Radstadt (1713), conforman un conjunto de acuerdos entre las potencias (Francia, Inglaterra, Holanda, Saboya, Prusia y luego Portugal) que consagraron el reparto del imperio español al concluir la Guerra de Sucesión, después de la muerte de Carlos II.
4. “[E]l 29 de noviembre de 1807, una escuadra con once buques de guerra, además de varios navíos mercantes, llevando cerca de 8000 a 15000 personas, entre nobles y su personal doméstico, magistrados funcionarios y otros cortesanos, así como 80 millones de cruzados del Tesoro Real –la mitad del dinero en circulación en el reino-, partiendo hacia el Brasil, poco antes de que las tropas de Junot, al día siguiente, invadiesen Lisboa (Moniz Bandeira, 2006 p. 28).
5. El más relevante fue el Tratado de Madrid de 1750 suscrito por las dos coronas España y Portugal: “Para determinar los límites de los estados pertenecientes a las Coronas de España y Portugal en Asia y América”.
6. El mapa de mayor relevancia y que contiene los principales elementos para las delimitaciones y posteriores creaciones cartográficas es el atribuido a la supervisión del diplomático brasileiro Alexandre De Gusmão, conocido como *Mapa das cortes* o *Mapa dos confins do Brasil*. Es un plano que se basa en ocho anteriores, entre otros el Mapa de la Compañía de Jesús, del padre jesuita Joseph Gumilla (1741) y el del Marañón – Amazonas, de La Condamine (Gómez González, 2014, p.232).
7. El título oficial es Tratado preliminar sobre los límites de los países pertenecientes en América meridional a las Coronas de España y Portugal.
8. Un ejemplo curioso de ese hecho es Giuseppe Garibaldi, quien fue el impulsor de la unificación italiana, antes de la integración del Estado italiano y estuvo primero en las luchas revolucionarias en Brasil y Uruguay. La configuración de Alemania tiene un desarrollo complejo que va desde el Sacro Imperio Romano Germánico, pasa por la Confederación del Rin, la Confederación Germánica y el movimiento nacionalista y, posteriormente, la Confederación Alemana del Norte renombrada como Imperio Alemán hacia 1870.
9. Hobsbawm (2004) cita a Hans Roos. (Véase en Roos, H. (1966). *A History of Modern Poland*. New York: Knopf, 48).
10. Hobsbawm (2004) cita la famosa frase de Massimo d’Azeglio “pronunciada en la primera reunión del parlamento del recién unido Reino de Italia” (Véase en: Latham, E. (1970). *Famous saying and their authors*. Book Tower: Detroit).
11. Bolívar en la Carta de Jamaica de septiembre habla de “diez y siete naciones” (Bolívar p. 69)

12. El presidente Carlos Alberto Arroyo del Río, en cuyo gobierno se suscribió el Protocolo de Río Janeiro, tituló a su obra *Por la pendiente del sacrificio*, en la que relata el drama y las peripecias de la vida territorial del Ecuador. A pedido del autor, fue publicada años más tarde, después de su muerte. Según la nota del editor, el Banco Central del Ecuador, el trabajo al parecer fue concluido en 1967.
13. De acuerdo al Acta Final de la Tercera Reunión, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas convinieron, –entre otras– aprobar las siguientes conclusiones: Declarar que actos de agresión extra continental contra una de las repúblicas americanas serán considerados actos contra todas por constituir “una amenaza inmediata a la libertad e independencia de América”; Reafirmar “su completa solidaridad y determinación de cooperar para su protección recíproca”, etc.

Bibliografía

- Anderson, B. (2007). *Comunidades Imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arroyo del Río, C. A. (1999). *Por la Pendiente del Sacrificio*. Quito: Unidad de Artes Gráficas del Banco Central del Ecuador.
- Artola, M. (1999). *La España de Fernando VII*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.
- Ayala Lasso, J. (2009). *Así se ganó la paz*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Ayala Mora, E. (2004). *Ecuador Patria de Todos*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (2014). Historia Constitucional, Estudios Comparativos. En E. Ayala Mora (Ed.). *Rasgos históricos de la evolución constitucional del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carrión, F. (2008). *La paz por dentro. Ecuador-Perú: testimonio de una negociación*. AFESE, (50): 163-169. Recuperado de: <https://afese.com/img/revistas/revista50/pazdentro.pdf>
- Donoso, C. (Comp.). (2009). *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: Flacso.
- Bákula, J. M. (2002). *Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 Años de Política Exterior*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales* Madrid: Editorial Tecnos.
- Brandi Aleixo, J. (1984). Líneas generales de la política exterior del Brasil. En J.C. Puig (Comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL.
- Bustos Lozano, G. (2009). El Bicentenario: legados y nuevas perspectivas. En G. Bustos Lozano. (Ed.). *La Revolución de Quito, 1809-1812*. Quito: Corporación Editora Nacional
- Carrión Mena, F. (2018). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000 – 2015*. Quito: Flacso.
- Carrión, B. (2010). *Cartas al Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Chávez, V. A. (1998). *Geopolítica: Tensiones territoriales y guerra con Ecuador*. Lima: Ediciones de la Breña.
- Chiamonte, J. C. (2004). *Nación y Estado en Iberoamérica: El Lenguaje político en tiempos de la independencia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cortés Rodas, F., y Piedrahita Ramírez, F. (2011). *De Westafalia a Cosmópolis, Soberanía, Ciudadanía, Derechos Humanos y Justicia Económica Global* Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Floria, C. (1998). *Pasiones Nacionalistas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, F. X. (2009). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*.

- Madrid: Encuentro.
- Gómez González, S. (2014). *Frontera selvática, españoles, portugueses y su disputa por el noroccidente amazónico, siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Halperin Donghi, T. (1979). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobsbawm, E. (2004). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Kelsen, H. (2002). *Teoría General del Estado*. Granada: Comares.
- Konetzke, R. (1984). *América Latina II. La época colonial*. Madrid: Siglo XXI.
- Liévano Aguirre, I. (2007). *Bolivarianismo y Monroísmo*. Caracas: Grijalvo.
- López Martín, A. G. (s.f.). *Territorio*. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/6996/1/TERRITOR-DIC.pdf>
- Lynch, J. (2003). Los Factores Estructurales de la Crisis: La crisis del Orden Colonial. En G. D. Carrera Damas, y J. C. Lombardi (Eds.). *Historia General de América*, (V). Madrid, España: Unesco.
- Mares, D., y Scott Palmer, D. (2012). *Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra, Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*. Quito: Flacso.
- Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno de España. (1808). *Renuncia a la Corona*. Madrid: Archivo Histórico Nacional.
- Moncayo Gallegos, P. (2011). *Cenepa, antecedentes, el conflicto y la paz*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Moniz Bandeira, L. (2006). *La formación de los Estados en la cuenca del Plata: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Morelli, F. (2005). *Territorio o nación: Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- Núñez Sánchez, J. (2004). De la Integración al sometimiento. *Algunas reflexiones sobre los primeros proyectos de integración latinoamericana*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Ramos, J. A. (2011). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Sosa R., J. (1983). La Independencia Hispanoamericana: Referencias sobre los hechos por país. En E. Ayala Mora. *Nueva Historia del Ecuador: Independencia y Período Colombiano*, (6). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Stanley, J., Y Stein, B. H. (1972). *La Herencia Colonial de América Latina*. México: Siglo XXI.
- Tapia, C. (2008). *La negociación que no fue: Diplomacia chilena en el conflicto entre Ecuador y Perú en el Amazonas (1941-1942)*. Viña del Mar: Centro de Estudios Latinoamericanos e Instituto de Historia y Ciencias Sociales Universidad de Valparaíso.
- Terán Nájias, R. (1988). *Los Proyectos del Imperio Borbónico en la Real Audiencia*. Quito: Abya-yala.
- Terán Najas, R. (2009). Panorama social y político de la Audiencia de Quito, en el siglo XVIII. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Toscano França Filho, M. (2006). Historia y Razón del Paradigma Westfaliano. *Revista de Estudios Políticos* (131), 87-112.
- Velasco Abad, F. (1976). La estructura económica de la Real Audiencia de Quito. Notas para su Análisis. En R. Báez. *Ecuador: pasado y presente*. Quito: Editorial Universitaria, 49-80.
- Villoro, L. (2010). *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sobre la paz entre Ecuador y Perú: algunos apuntes y reflexiones acerca de un hecho histórico

Juan Diego Stacey Moreno

La conmemoración de los veinte años de la firma de los Acuerdos de Brasilia invita a reflexionar sobre un hecho histórico que marcó el inicio de una nueva era de amistad, entendimiento y realizaciones concretas entre los dos pueblos. El pacto selló la paz definitiva entre Ecuador y Perú, el 26 de octubre de 1998 y dio por superado de manera perpetua el diferendo limítrofe entre ambas naciones.

Antecedentes, contexto internacional y actores diplomáticos

El diferendo había acaparado durante décadas la atención de la agenda nacional e internacional del Ecuador y la política exterior confería absoluta prioridad a los temas referidos a la situación fronteriza con Perú. No obstante, los esfuerzos por abrir espacios de diálogo se enfrentaban a la negativa peruana de aceptar que existía un problema territorial, peor aún, un litigio que ellos consideraban superado por el Protocolo de Río de Janeiro del año 1941.

Cuando el Ecuador reconoció este instrumento, en el Gobierno del Presidente Sixto Durán Ballén, durante la guerra del Cenepa y, consecuentemente activó, de conformidad con las mismas cláusulas del Protocolo, la asistencia de los países garantes, la historia dio un giro inusitado, haciendo uso de un recurso jurídico diplomático para plantear las diferencias limítrofes pendientes en la mesa de negociación.

Es necesario recordar que, desde la época de la Independencia hasta finales del siglo XX, el diferendo territorial con el Perú gravitó negativamente en la relación bilateral y en los planes nacionales de desarrollo económico y social, al destinarse los escasos recursos existentes, a la causa prioritaria de la defensa externa. Las poblaciones asentadas en las regiones fronterizas, fueron las más afectadas por el abandono estatal, la amenaza de incidentes y enfrentamientos militares, y la imposibilidad de avanzar en un proyecto de integración regional.

La persistencia del conflicto se reflejó en una guerra de baja intensidad, traducida en incidentes bélicos de diferente magnitud, muchas veces ocasionados para desviar la

atención de las recurrentes crisis políticas o económicas, lo cual se acentuaba con un exacerbado nacionalismo. Un ejemplo significativo fue el último enfrentamiento en la región del Cenepa, que produjo un duro balance de bajas ecuatorianas, 27 muertos en combate y 87 heridos, y un número igualmente doloroso y superior de soldados peruanos.

En el imaginario social, se ha tratado de buscar los orígenes de este conflicto en viejas rivalidades entre las poblaciones nativas que habitaban los territorios de lo que son hoy ambos países, expresadas en la política expansionista de los incas y la resistencia de los grupos indígenas asentados en la serranía ecuatoriana. El enfrentamiento entre los dos hijos de Huayna Cápac –último monarca del Tahuantinsuyo– por un lado, Huáscar, aposentado en Cusco, y, por otro, Atahualpa, atrincherado en la actual región de Quito, representa la última guerra indígena por el predominio de los territorios de un mismo imperio, que a su vez habrían prefigurado los futuros conflictos entre Perú y Ecuador.

No obstante, la consecuencia de estos hechos no fue considerada como una política de sumisión, puesto que constituyó la reafirmación de la existencia de una sola nación dueña de una cosmovisión propia que, pese al dominio español y el mestizaje, mantuvo sus raíces originales más allá de los conceptos artificiales de fronteras introducidos por la administración peninsular.

Los movimientos independentistas, que arrancaron en 1809, pusieron fin a la hegemonía española. La estructura colonial se había caracterizado por la creación de las audiencias, ocasionando por el escaso conocimiento geográfico, la superposición de límites sustentados en cédulas reales y circunscripciones religiosas. En este contexto, el principio americano del *uti possidetis juris*¹ de 1810 y los territorios asignados al Obispado de Mainas sustentaría la reivindicación de los territorios originarios de la Audiencia de Quito.

Las batallas de Bolívar apoyadas por sus ideas libertarias y comandadas por su principal estratega, Antonio José de Sucre, el Gran Mariscal de Ayacucho, culminaron exitosamente la gesta independentista desde Venezuela hasta Bolivia. Sin embargo, lo que aparecía como un germen de unidad continental, fracasa ante las ambiciones de los mismos combatientes por la libertad, que traicionan la visión americanista del Libertador y pugnan por hacerse del poder y formar repúblicas autónomas.

En el proceso de establecimiento de las nuevas repúblicas, se crean distritos y entidades territoriales independientes, basadas en los límites de las audiencias, pero sin la capacidad de ejercer soberanía y jurisdicción, especialmente en las zonas más alejadas de las capitales. En consecuencia, permanecen fronteras abiertas que se disputarían, en el caso del Ecuador y el Perú, hasta la firma de la paz definitiva el año 1998. Pese a que, durante la breve existencia de la Gran Colombia, se dirimen con claridad en la Batalla de Tarqui de 1829, sin que se materialice la línea demarcatoria acordada en la ribera del Amazonas.

Durante buena parte del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, las diplomacias de los dos países realizaron varios intentos infructuosos por resolver las discrepancias de las fronteras terrestre y marítima, a través de diferentes medios de solución pacífica de controversias contemplados en el derecho internacional y en el propio sistema interamericano.

Mientras tanto, la presencia ecuatoriana en el Amazonas, que era un factor relevante en la reivindicación de esos territorios, se vio mermada gradualmente, entre otras causas, debido a la expulsión de los jesuitas la última durante el Gobierno de Eloy Alfaro y el avance de poblaciones peruanas que ocuparon esas tierras sin resistencia.

No obstante, el Ecuador jamás renuncia a sus derechos debiendo afrontar sucesivos incidentes fronterizos, desencuentros y un clima permanente de tensión y desconfianza mutua que agravaron la situación y escalaron las tensiones hasta niveles bélicos. Las diferencias limítrofes irresueltas tienen un primer desenlace con la guerra de 1941, confrontación en la que extensas zonas del sur del país fueron ocupadas militarmente por el Perú. Este conflicto se produce en circunstancias en que ha detonado la Segunda Guerra Mundial, que concita ese momento la atención internacional. En tales circunstancias, el Ecuador se ve obligado a firmar el denominado Protocolo de Río de Janeiro.

El Ecuador continuó invocando incansablemente sus derechos, argumentando, secuencialmente la nulidad y la inejecutabilidad del Protocolo, en foros, organismos e instancias internacionales, incluida una propuesta arbitraje papal. Mientras tanto, el Perú se limitó a negar la existencia de un problema territorial con su vecino del norte, exhibiendo dicho instrumento y proclamando el principio del *pacta sunt servanda*.

El último conflicto militar suscitado en el Cenepa el año 1995, el cual resulta favorable al Ecuador, sería el punto de quiebre en el tratamiento del diferendo, con un proceso, asistido por los Garantes, que busca la superación del conflicto militar y la subsecuente negociación de un conjunto de Acuerdos y decisiones que configuren una solución definitiva e integral al reclamo territorial ecuatoriano, entre los que se contempla una agenda que consolide todos los campos de la relación entre los dos países.

La situación internacional también era propicia para un arreglo diplomático, a diferencia del complicado escenario existente en el conflicto de 1941. Las transformaciones producidas por la Caída del Muro de Berlín, la nueva geopolítica mundial, que determinó el fin de la Guerra Fría y un nuevo orden mundial caracterizado por la globalización, apoyaban la resolución de conflictos y el crecimiento de los espacios de integración. En lo interno, las nuevas generaciones en los dos países creían también llegada la hora de una solución definitiva, que impulse el verdadero desarrollo y bienestar de los pueblos. No se equivocaron.

A los veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz en Brasilia se constata un nuevo clima de las relaciones entre Ecuador y Perú, caracterizadas por la profundización

del diálogo político y la cooperación, en un marco de paz, entendimiento y visiones compartidas que ha permitido impulsar una sociedad estratégica de desarrollo económico y social, con énfasis en las zonas fronterizas. Asimismo, la superación del problema territorial ha producido la reconciliación definitiva de los dos pueblos y el afianzamiento de una cultura de paz, que potencia la relación en todos los ámbitos del quehacer bilateral.

Por ello, es importante, ya con una perspectiva de las dos décadas transcurridas desde tan trascendental acontecimiento, registrar, de manera testimonial, el compromiso y contribución de los actores diplomáticos directamente involucrados en la defensa de las posiciones nacionales, dentro de un proceso extenso y complejo, que en muchos momentos pudo llegar en lo militar a una guerra generalizada, así como las principales etapas recorridas hasta el momento, y los positivos resultados que han traído los Acuerdos de Paz al desarrollo de los dos pueblos.

Durante más de 40 años, como funcionario de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano, he tenido el privilegio de trabajar en temas relacionados con el problema territorial, ya sea como Director de Soberanía Territorial, Subsecretario de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, y Secretario y Asesor de la Comisión Negociadora de los *impasses* subsistentes, con destacados diplomáticos ecuatorianos que dedicaron su vida al estudio, investigación y recopilación de documentos para sustentar desde la historia, la diplomacia y el derecho, la posición ecuatoriana respecto a la antigua controversia limítrofe con el Perú.

En este sentido, es menester comenzar por un reconocimiento a las gloriosas Fuerzas Armadas, sus comandantes y soldados. Además, a los ecuatorianos que, desde otras trincheras, contribuyeron a defender la heredad territorial y promover sus derechos. Particularmente menciono a las autoridades políticas y diplomáticas que intervinieron en esta última etapa de la guerra y la paz, los expresidentes: Sixto Duran Ballén, Abdala Bucaram Ortiz, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón Ribera, Jamil Mahuad y Gustavo Noboa Bejarano, los excancilleres Galo Leoro Franco, José Ayala Lasso Benjamín Ortiz Brennan y Francisco Carrión Mena y los entonces Viceministros, Marcelo Fernández de Córdova y Diego Ribadeneira. De igual manera, al margen de los miembros de la Comisión Negociadora de los *impases* subsistentes, que citare más adelante, tuvieron un papel notable los Embajadores en Lima Gustavo Ruales y Horacio Sevilla y en Brasilia, Cesar Valdivieso Chiriboga.

A todos estos funcionarios, apoyados por diplomáticos de carrera de todos los rangos y personal administrativo y técnico, juristas, académicos y comunicadores, les correspondió la difícil responsabilidad de apoyar y trabajar bajo el escrutinio de la opinión pública nacional y de la sociedad en su conjunto, en una solución territorial que satisficiera el anhelo de paz con dignidad que se había planteado como premisa de cualquier arreglo definitivo.

En tal sentido, en términos de la más estricta justicia que exige este recuento testimonial de los hechos, no puedo dejar de testimoniar también el esfuerzo, talento

y abnegación de los soldados desconocidos de la diplomacia; los que no fueron condecorados o que no recibieron ningún reconocimiento de los poderes públicos, pero que fueron actores claves y sacrificados de una de las páginas más brillantes de la Patria. A ellos les basta la satisfacción del deber cumplido, lo saben, pues trabajaron sin descanso, día y noche, en la Dirección de Soberanía Territorial de la Cancillería y con la Secretaria de la Comisión Negociadora de los impases subsistentes. Hago referencia a un equipo pequeño pero altamente eficiente que colaboró en diferentes fases del conflicto hasta los Acuerdos de Paz y otros que estuvieron vinculados a la División de Soberanía Nacional, dirigida por el Embajador Alfredo Luna Tobar. Ellos son: Embajador Rafael Paredes, Embajador Alejandro Suárez, Embajador Rafael Veintimilla, Ministra Silvia Bermeo, Ministro José Vásconez, Ministra Silvia Espíndola, Ministra Elizabeth Moreno, Consejero José Carranza, Consejero Nelson Torres, Secretaria Lucía Guerra, Coronel SP. Jorge García Negrete, Mayor Mario Morán, Soledad Castro, entre otros.

Los funcionarios antes mencionados fueron parte del núcleo silencioso que cumplió una serie de tareas, a lo largo de todas las etapas del proceso, desde el inicio de la incursión peruana a puestos ecuatorianos en las vertientes del Cenepa, hasta la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty. Del mismo modo, cabe resaltar la acción informativa y ponderada de la prensa nacional y la apertura de la Cancillería y las demás entidades en la cobertura mediática. Al respecto, Jaime Mantilla, gerente de Diario *Hoy*, a nombre de los periódicos de Ecuador, dejó constancia ante la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) que, al nivel de las fuentes oficiales ecuatorianas, se mantuvo una actitud de apertura a la información en torno a los principales acontecimientos vinculados al conflicto.

En contraposición, el informe de Alejandro Miró Quezada Cisneros, de El Comercio de Lima, señaló que, desde el inicio del conflicto, tanto el Gobierno peruano como las Fuerzas Armadas, se caracterizaron por un excesivo cierre de las fuentes de información y la prohibición a los periodistas de entrar a la zona de enfrentamiento.

Asistencia de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro

No cabe duda que la alarma continental y la primacía militar ecuatoriana en el Cenepa propició la oportuna intervención de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro, lo cual, sumado a la actitud madura y realista de estamentos políticos del Ecuador, al reconocer dicho Protocolo eliminó el diferimiento de un arreglo de la disputa.

La diplomacia ecuatoriana, con el valioso apoyo de los países garantes, lograría una vez estabilizada la situación bélica, sentar a las partes en la mesa de negociación para discutir todas las diferencias existentes en materia limítrofe con el Perú, sobre bases jurídicas y técnicas que pudieran llevar a una solución digna y apegada a derecho del secular problema territorial, cuyo tema más controvertido fue siempre el acceso al Amazonas.

La asistencia, acompañamiento e involucramiento oportuno y prudente de los representantes de los países garantes (en algunos casos los cancilleres y los propios mandatarios) fue esencial para mantener encarrilado el proceso, facilitar la comunicación entre las partes y formular exhortaciones o recomendaciones para destrabar situaciones aparentemente irreconciliables y avanzar, una vez alcanzados acuerdos.

Entre los representantes de los países garantes sobresale la gestión atinada del representante de los Estados Unidos, Luigi Einaudi, quien comprometió todo su esfuerzo y dedicación a la búsqueda de caminos hacia la paz. Su apoyo y firme decisión que correspondió a su Gobierno, quedó patente en una reunión con el Presidente Sixto Durán Ballén, al afirmar que los cuatro países garantes del Protocolo estaban decididos a impedir que el problema territorial continúe sin solución, como lo hicieron anteriormente. Por otra parte, es también importante resaltar la colaboración decidida de un equipo de la Universidad de Harvard, gracias a la relación de la Embajadora Iyonne Baki con el centro de estudios, a través de su experiencia en técnicas de negociación de conflictos.

El diálogo llevado con la aplicación al diferendo del enfoque de la negociación con la metodología de Harvard, permitió desbloquear las resistencias que generaba la defensa de posiciones con la identificación de intereses claros, mediante un proceso estratégico basado en acuerdos de mutuo beneficio, sin perdedores, con límites claros que brindarían satisfacción a las partes involucradas, sobre la base de consensos con valor agregado, todo esto acompañado de una estrategia comunicacional. Esta metodología generó compromisos secuenciales entre las partes, conociendo bien los límites y beneficios existentes para llegar a un punto de no retorno. Del mismo modo, siguió muy de cerca el proceso el Departamento de Paz y Solución de conflictos de la Universidad de Uppsala.

Hitos principales del proceso

La Declaración de Paz de Itamaraty, suscrita el 17 de febrero de 1995, constituye el documento central de todo el proceso. La negociación correspondió a la delegación ecuatoriana, presidida por el Embajador Marcelo Fernández de Córdoba², entonces Viceministro de Relaciones Exteriores del Canciller Galo Leoro Franco, y el acompañamiento del Embajador Alfredo Luna Tobar, el mayor estudioso del problema territorial en el Ecuador. En este instrumento, casi en forma premonitory, se prefigura la superación del conflicto militar del Cenepa y del problema territorial, al dejar definida una hoja de ruta que va desde el cese al fuego, la separación de fuerzas, el establecimiento de una zona desmilitarizada, el envío de observadores y, lo más fundamental, el inicio, una vez normalizada la situación, de conversaciones sustantivas sobre los *impases* subsistentes. Esta última fue la palabra mágica que reemplazó a divergencias o problemas limítrofes, rechazados siempre por el Perú.

Como parte del enfoque del documento –que debía contener un lenguaje aceptable para las partes– aparece por primera vez el reconocimiento de impases en la frontera, mientras el Ecuador hace referencia al Protocolo de Río de Janeiro. De forma complementaria, dos hechos esenciales que permitieron destrabar la discusión del diferendo territorial.

Un segundo momento crucial se produce con el planteamiento de la lista de los “impases subsistentes” por parte del Ecuador, en el que aparece, entre otros, la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, situación que produjo reacciones muy duras y riesgo de reanudación de operaciones militares en el Perú. El Ecuador planteó los impases demarcatorios más relevantes en la zona fronteriza. La principal divergencia estaba basada en la inejecutabilidad parcial del Protocolo por la inexistencia de la división entre los ríos Zamora y Santiago.

El divorcio de aguas mencionado en el artículo VIII se refiere a la Cordillera del Cóndor, pero el mapa aéreo fotogramétrico de 1947, según Ecuador, reveló que la zona no podía ser el *divortium aquarum* entre dichos ríos porque un tercer sistema fluvial, el del Cenepa, se interponía entre ellos. Esta realidad geográfica habría facilitado un acceso directo al Amazonas, de haberse producido un criterio favorable de los peritos técnico-jurídicos designados para el tratamiento del tema y luego un pronunciamiento al mismo tenor de los países garantes.

Presencia de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) en Patuca

La situación en el Cenepa se tornaba insostenible para los dos países por la necesidad de acordar un cese al fuego efectivo, por lo que los cancilleres de Ecuador y Perú reunidos en Montevideo con los representantes de los países garantes se comprometieron a un “inmediato y efectivo cese del fuego”. El acuerdo fue divulgado en un documento denominado Declaración de Montevideo y suscrito por los cancilleres de Ecuador, Galo Leoro; de Perú, Efraín Goldenberg Schreiber; de Argentina, Guido Di Tella; de Chile, José Miguel Insulza y de Brasil, Luiz Felipe Lampreira, y el Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de los EE.UU., Alexander Watson.

Luego de la firma de la Declaración, el canciller ecuatoriano Galo Leoro señaló que la posición del Ecuador era la de mantener vigentes todos los puntos del acuerdo de Itamaraty, lo cual reflejaba los intereses de los dos países. La Definición de Procedimientos fue el documento que estableció los mecanismos para la aplicación de la Declaración de Paz de Itamaraty, ratificada en Montevideo. El mismo contenía la reglamentación con la que la misión observadora de los países garantes supervigiló el cumplimiento del proceso de separación simultánea de las tropas ecuatorianas y peruanas que se hallaban en la zona del Alto Cenepa.

La MOMEPE tuvo la tarea de velar por la separación de tropas y el establecimiento de un área totalmente desmilitarizada. El General Paco Moncayo, Jefe de Operaciones

Terrestres y el General César Durán, Subsecretario de Defensa, se mantuvieron permanentemente al frente del Comando de la Brigada.

En esta fase, equipos de diplomáticos de la Cancillería, mediante relevos periódicos, cumplieron con el asesoramiento de los mandos militares en la base militar Cóndor n.º 21 de Patuca y sirvieron de enlace con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, apoyaron a los agregados militares de los países garantes acreditados en Quito, que permanecieron en la zona del conflicto y luego al personal de la MOMEPE, en cumplimiento de la Definición de Procedimientos suscrita en Brasilia, que permitió bajar las tensiones y disponer de un mecanismo de disuasión de los combates en el Cenepa.

El grupo de precursores de los observadores oficiales, que precedió a los que vendrían meses después en la zona de Patuca, estaba compuesto por Mario Gonzales Owig, agregado militar de Chile; Hugo Molinari, agregado de Argentina; Mario Patricio Barroso, agregado militar de Brasil; Alejandro Esparza, delegado de la Agregaduría Militar de los EE.UU. y, por parte de Ecuador, el embajador Diego Ribadeneira, Director de Soberanía Marítima; quien escribe este texto, embajador Diego Stacey, Director de Soberanía Territorial; coronel Flavio Cárdenas, delegado del Ministerio de Defensa y el mayor Danilo Cárdenas delegado del Instituto Geográfico Militar (IGM).

Los agregados militares permanecían en el puesto de Coangos, un observatorio privilegiado de la zona y eran relevados periódicamente. En el destacamento de Patuca la vida era muy frugal, pero se disponía de lo necesario, muchas veces, por las contribuciones patrióticas de diversas empresas que abastecían a la brigada y chefs que se ofrecían para cocinar gratuitamente. Los oficiales permanecían en un pequeño salón adyacente al comedor cuando no estaban de turno en el destacamento de Coangos. Una visita del equipo de la cancillería tuvo que permanecer en el lugar donde por las noches se escuchaba las detonaciones a cada instante y sobrevolaban naves de combate. Las patrullas ecuatorianas se sucedían en turnos y llegaban para aprovisionarse y tomar una taza de chocolate caliente. Los domingos, por lo general el capellán militar, Monseñor Anibal Vela celebraba una misa. Se notaba un gran fervor patriótico, particularmente destacaban el grupo Arutam de la nación ashuar, que patrullaba el Cenepa guiado por su propio instinto, sin brújula o GPS de ninguna clase.

No obstante, era triste cuando aterrizaban los helicópteros transportando heridos desde las zonas de combate. En una segunda etapa, un grupo de 20 observadores (más 12 de apoyo) arribó a la brigada Cóndor n.º 21 acantonada en Patuca, en la provincia de Morona Santiago. Cuatro helicópteros Black Hawk (Águila Negra) UH-60 realizaban vuelos de reconocimiento con los observadores en la zona del Alto Cenepa, especialmente por los destacamentos militares ecuatorianos de Coangos, Cueva de los Tayos, Base Sur y Etza.

Cuando las condiciones estuvieron dadas, la misión de observadores de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 inició la desmilitarización del Cenepa. El proceso comenzó con la separación de las tropas de los dos países desplazadas en esa zona y otros destacamentos del país. El proceso de desmovilización de fuerza continuó en Cuenca, Guayaquil y Riobamba como parte de la decisión ecuatoriana de llegar a cumplir los compromisos adquiridos en Itamaraty con la firma del acuerdo de paz.

Una vez que se inició el cumplimiento de la primera etapa del plan de separación de fuerzas, los observadores concedieron un plazo perentorio de siete días para que se retiren las tropas de ambos lados a otros sitios de asignación. Los soldados que combatieron en el Cenepa, fueron evacuados a bordo de helicópteros Superpuma del ejército ecuatoriano e instalados en una zona de la retaguardia, al norte del destacamento militar ecuatoriano de Tiwintza.

Los miembros de la MOMEPE registraron todos los detalles de la extracción de tropas y armamento, que fue utilizado durante los enfrentamientos que se registraron en el Alto Cenepa. La noche anterior, a la extracción de tropas de la Base Sur, tanto el presidente como el canciller del Ecuador consideraron necesario mantener unos días más a las tropas frente al riesgo de que el Perú pudiera ocupar ese puesto. Por ello, al día siguiente fui conducido a un helicóptero, que estaba listo a decolar, en el que me esperaban los generales Moncayo y Durán, quienes expresaron que el presidente había dispuesto la operación de extracción de tropas y entrega del destacamento militar de Base Sur a los observadores militares, dentro de la segunda etapa del plan de desmovilización y desmilitarización de la zona.

Sin embargo, ya en vuelo a la altura de Numpatacaime se formó un telón de niebla que hizo imposible continuar en esas condiciones climáticas por lo que en una riesgosa maniobra el helicóptero bajo a dicho destacamento, donde pernoctamos. Al día siguiente nos dirigimos a Base Sur donde se encontraban los soldados que habían defendido valerosamente, a costa de sus vidas, esa posición ecuatoriana.

Días después, se realizó la extracción de tropas del Puesto más emblemático de la gesta del Cenepa, Tiwintza, que estuvo precedida de una corta pero emotiva ceremonia que contó con la presencia del jefe del Estado Mayor del Ejército ecuatoriano, General Paco Moncayo, así como de un grupo de periodistas nacionales y extranjeros. Sin embargo, al acto no asistió ninguno de los miembros de la Misión de Observadores Militares para Ecuador y Perú (MOMEPE).

De esta manera Ecuador replegó sus últimas tropas que se encontraban acantonadas en el destacamento con lo cual dio por concluida la segunda etapa de separación de fuerzas ecuatoriano-peruanas.

Las conversaciones sustantivas en Brasilia

El Ecuador y Perú, siempre con el concurso de los garantes, lograron ponerse de acuerdo para definir la agenda de conversaciones sustantivas de los impases entregados

el 5 de marzo de 1996 por la Cancillería ecuatoriana, en la ciudad de Brasilia. Del 16 al 19 de abril de 1997, se inauguraron las negociaciones y se desarrollaron a través de cinco rondas consecutivas y una adicional para establecer los puntos de coincidencia o posible acuerdo.

La Comisión Negociadora de los impases para preparar la posición ecuatoriana en las conversaciones de Brasilia fue integrada mediante Decreto Ejecutivo de 16 de diciembre de 1996, por ilustres ecuatorianos, presididos por el excanciller y destacado jurista Dr. Edgar Terán Terán, e integrado por el excanciller y diplomático de carrera Dr. Luis Valencia Rodríguez; el ilustre jurista y catedrático Dr. Galo García Feraud; el académico y hoy ex Presidente de la República Gustavo Noboa Bejarano, quien reemplazó al Dr. Jacinto Velásquez; y el exmiembro de la Junta Militar de Gobierno General Marcos Gándara Enríquez. Este equipo multidisciplinario en lo diplomático, jurídico, militar y político fue apoyado por los asesores de la Cancillería Embajador Alfredo Luna Tobar, Embajador Gustavo Ruales Viel, Embajador Teodoro Bustamante Muñoz, Embajadora Magdalena Fegan y como Secretario de la Comisión el autor de este artículo.

En Brasilia, en la sede de Itamaraty, tuvieron lugar secuencialmente las presentaciones de cada uno de los países en jornadas muy extensas apoyadas en argumentaciones jurídicas y documentales, especialmente por parte del Ecuador para explicar el alcance de los impases subsistentes. Por lo general, las reuniones se realizaban por la mañana y por la tarde se retiraban las delegaciones para preparar la presentación del siguiente día. Las reuniones tenían una duración de tres días seguidos con la participación de la delegación, acompañada por los asesores diplomáticos, así como por el Embajador en Brasilia, César Valdivieso y el personal técnico de apoyo de la Cancillería y del IGM.

En el equipo técnico, merecen especial mención el Coronel Jorge García Negrete, profundo conocedor de los aspectos geográficos del diferendo, el Mayor SP Mario Moran, experto en cartografía y el Mayor Orlando Baquero, quien falleciera posteriormente en un accidente de helicóptero, cuando colocaba los hitos en la línea demarcatoria.

Las negociaciones tenían lugar en los salones del subsuelo de la Cancillería brasileña. Cada parte hacía su presentación en power point ante la otra delegación y los garantes, apoyada en documentos así como en el material cartográfico preparado por el equipo técnico con las directrices de los negociadores.

Como un hecho anecdótico, luego de la primera reunión, el presidente del grupo negociador ecuatoriano llamó duramente la atención a su equipo por el hecho de que la parte peruana hizo una presentación en power point donde únicamente aparecían las ideas fuerza, mientras que la ecuatoriana hacía lo propio pero en forma más extensa. El equipo nacional realizó al día siguiente una presentación ceñida a la instrucción, hasta que fue notorio que la peruana era más extensa, muy parecida a la que hizo el Ecuador el día anterior.

La delegación ecuatoriana se alojaba en un piso completo del Hotel Nacional donde se encontraban también las oficinas adaptadas para las reuniones y trabajos del equipo ecuatoriano, al igual que toda la documentación que se trasladaba desde Quito para la ronda respectiva de conversaciones sustantivas. Las reuniones se realizaban hasta altas horas de la madrugada, con escaso tiempo de descanso, hasta la continuación de la siguiente reunión, al día siguiente, en Itamaraty. En muchas ocasiones el equipo técnico y de apoyo debía trabajar toda la noche. El equipo negociador, asesores y técnicos demostraron patriotismo y compromiso sin límites.

La delegación se movilizaba en una camioneta Volkswagen de fabricación brasileña. La tercera y última fila ocupaba por el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, quien, con su buen sentido del humor, bajaba las tensiones y la presión fruto de la intensidad de las conversaciones. El conductor, un simpático brasileño, solo aceptaba órdenes el secretario de la comisión, lo que generaba hilaridad en el grupo, cuando hacía caso omiso de las disposiciones del presidente.

Al término de la respectiva ronda de conversaciones, los equipos retornaban exhaustos a sus capitales para informar a las autoridades y convocar a la prensa que esperaba con ansiedad, conocer los avances realizados. Hasta la fecha señalada para el tratamiento del impase siguiente, la Comisión preparaba la presentación de la siguiente ronda en la Cancillería. La delegación ecuatoriana viajaba en un avión comercial de Ecuatoriana de Aviación por la ruta Quito-Manaos y en Transbrasil desde Manaos hasta Brasilia y viceversa. La coordinación y apoyo al trabajo de la Comisión para las Negociaciones de Paz en Brasilia, los arreglos financieros, sumamente austeros, así como los de carácter logístico y administrativo, y el manejo documental en el tratamiento de los impases en Brasilia estuvieron también a cargo de la secretaria de la comisión.

Terminado el tratamiento de los impases, se presentaron serias divergencias para dirimir los impases demarcatorios, especialmente el referido a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor Zamora-Santiago. El 26 de noviembre de 1997, Perú y Ecuador gracias a una nueva y firme exhortación de los garantes convinieron un nuevo cronograma para el tratamiento de todos los impases incluida la fijación en el terreno de la frontera común que, como dice la declaración de esa fecha, tenía que estar “de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios y con base en la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995”. En consecuencia, se abre una nueva etapa para el tratamiento de todos los impases incluida la fijación en el terreno de la frontera común, lo que debía ser dirimido por dos grupos de expertos técnico-jurídicos que tratarían separadamente los impases en la zona del Cenepa y de Lagartococha.

Nunca antes el Perú había aceptado revisar el tema y someter a la decisión de un grupo de peritos, como ocurrió en Brasilia, de no haber mediado el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro por parte del Ecuador. Si bien las conversaciones se llevaron a cabo con altura, con la permanente participación de los países garantes, y particularmente del Brasil, en lo tocante al impase central referido a la delimitación

en la zona Zamora Santiago, el perito jurídico brasileño designado hizo público su rechazo a ciertos acercamientos que había intentado la parte peruana para abordar el tema con él antes de las reuniones conjuntas establecidas, lo que produjo una firme protesta del Ecuador.

Una vez concluidas las argumentaciones de cada una de las partes, los peritos técnico-jurídicos designados por los países acompañantes comunicaron la decisión sobre cada uno de los impases.

En el caso del impase Lagartococha, tema cuya presentación y argumentación correspondió al jurisperito Julio Prado Vallejo, los peritos le dieron la razón al Ecuador en cuanto a errores de forma en el procedimiento demarcatorio, por lo que disponía una nueva demarcación que en definitiva no modificaba la línea. El impase relacionado a la línea Cusumaza-Bumbuiza, escuchados los argumentos técnicos del Ecuador, los peritos plantearon ajustes que favorecen en buena parte de la postura ecuatoriana. En el impase de fondo, relacionado con la inexistencia del Divisor Zamora Santiago, posición defendida en Brasilia por el ilustre diplomático Embajador Teodoro Bustamante Muñoz, la delimitación fue ratificada por los peritos técnico jurídicos, con base al fallo de Braz Dias de Aguiar, consagrando el supuesto divisor Zamora Santiago y ordenando la demarcación de la línea Cunhuime Sur 20 de Noviembre, para concluir con la zona no demarcada de la frontera en el sector.

Este parecer fue objetado por el Ecuador, pero ratificado luego por los países garantes, como última instancia, el 23 de octubre de 1998, poniendo fin al eje central del diferendo fronterizo. No obstante, en su decisión reconocieron algunas concesiones al Ecuador para que pueda tener presencia y acceso funcional al Amazonas, lo cual respondió a un acto de reparación y de justicia basada en las realidades y los hechos consumados.

Con tal propósito, el Tratado de Comercio y Navegación confiere al Ecuador el libre acceso a los afluentes navegables del Marañón-Amazonas que atraviesan territorio peruano. Del mismo modo, el eje No. 5 que no ha sido construido hasta la fecha, facilitará el acceso al Amazonas, a través de una carretera paralela al río Morona, conectada con la ciudad de Méndez en Ecuador, así como facilidades en los Centros de Comercio y Navegación de Pijuayal y Zaramiriza en la orilla izquierda del río Amazonas.

Por otra parte, se reconoce al Ecuador un kilómetro cuadrado, en Tiwintza, emblema de la victoria ecuatoriana del Cenepa, bajo régimen de propiedad privada y soberanía peruana, con una vía carrozable de ingreso desde territorio ecuatoriano para conmemoraciones especiales.

Uno de los puntos de la decisión incluye también la creación de dos parques contiguos en la zona limítrofe de la Cordillera del Cóndor, que se establecería 1999, bajo el nombre de Parque Binacional El Cóndor.

Una vez concluida y superada la negociación de los impases, se adoptó el Cronograma de Aplicación de la Declaración de Santiago aprobado el 19 de enero de 1998, por el que se establecieron las respectivas Comisiones para tratar sobre la implementación de los siguientes temas: a) Tratado de Comercio y Navegación; b) Acuerdo amplio de integración fronteriza; c) Fijación en el terreno de la frontera terrestre común y; d) Establecimiento de Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, así como una Subcomisión para tratar el tema del Canal de Zarumilla. Dichas comisiones desarrollaron exitosamente sus trabajos en las capitales de los países garantes. Se habían destrabado las dificultades y existía un nuevo clima de diálogo y cooperación entre los dos países.

Como corolario de lo anterior, y luego de un encuentro sostenido por los presidentes del Ecuador y Perú en Washington, en el que el presidente Fujimori permaneció todo un día en la residencia en la que se alojaba el presidente Mahuad, aprovechando la intervención de ambos mandatarios en la Asamblea General de la ONU, en Nueva York, el mes de septiembre de 1998, los dos países acordaron la firma de los Acuerdos de Paz.

Uno de los artífices más importantes de la paz, por su decisión irrestricta de alcanzar un acuerdo con el Perú y su conducción del proceso fue el Embajador y excanciller José Ayala Lasso, quien renunció a la posición de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para ponerse de manera generosa al servicio del país, lo que dio un impulso definitivo a la negociación. A él le correspondió dirigir la Cancillería durante las conversaciones sustantivas, hasta la firma de los Acuerdos de Paz, con una convicción patriótica que le enaltece.

El 26 de octubre de 1998 Perú y Ecuador firman la paz definitiva en Brasilia, histórico acuerdo que abrió un nuevo capítulo en las relaciones entre los dos países, constituyéndose en un evento de trascendencia hemisférica. Al acto asistieron los presidentes de Brasil, Fernando Enrique Cardoso; de Argentina, Carlos Menem; de Chile, Eduardo Frei, y Tomás MacLarty, representante personal de Bill Clinton, que, junto con los Mandatarios de Perú y de Ecuador, firmaron el acta de Brasilia. Como testigos participaron, los reyes de España, don Juan Carlos y doña Sofía, el Presidente de Bolivia, Hugo Bánzer; de Colombia, Andrés Pastrana; el Secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria y el Cardenal Darío Castrillón Hoyos, representante del Papa Juan Pablo II.

El mandatario ecuatoriano, Jamil Mahuad afirmó que “hoy hemos ganado la paz”, e invitó al presidente peruano, Alberto Fujimori, a ejercer la paz de manera definitiva y permanente. Por su parte, Fujimori afirmó que “nos hemos armado peruanos y ecuatorianos con el arma más poderosa que cualquier misil, con el arma de la paz” y llamó a construir juntos un nuevo futuro de progreso y desarrollo para ambas naciones. Por su parte, el presidente brasileño –que habló en nombre de los cuatro países garantes– atribuyó el hecho histórico a la convicción y perseverancia de los mandatarios de los dos países que han sabido guiar a sus pueblos en el camino de la concordia.

Paradójicamente, los dos presidentes tuvieron que afrontar procesos legales que les obligaron a abandonar la jefatura de sus países. Jamil Mahuad reside en los Estados Unidos, luego del colapso del sistema financiero el año 1999 y Alberto Fujimori acaba de recibir una amnistía, lo que le permitió salir de prisión, donde purgaba diversas penas por delitos cometidos durante su Gobierno.

Los sucesivos Gobiernos de los dos países han reafirmado su voluntad política de dar cabal cumplimiento a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998, a la vez que han reafirmado la inexistencia de divergencias territoriales y marítimas que puedan afectar las relaciones entre ambos pueblos. A este último respecto, Ecuador y Perú suscribieron el 3 de mayo de 2011 un Acuerdo de Límites Marítimos, basados en el artículo cuarto de la declaración de Santiago, de 1952 y que consagra la línea del paralelo, de conformidad con la posición mantenida por Ecuador, cerrando la discusión de fronteras en forma definitiva.

En este contexto, en la Declaración Presidencial de Trujillo del 20 de octubre de 2017, el Mandatario del Ecuador, Lenín Moreno, y el exmandatario del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, destacaron los avances alcanzados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998, en particular aquellos vinculados al desminado humanitario en el kilómetro cuadrado de Tiwinza y en las respectivas zonas de frontera, como producto del alto nivel de cooperación establecido entre ambos países.

Asimismo, instruyeron realizar los trabajos de linderación del terreno del Centro de Comercio y Navegación de Pijuayal, durante el primer semestre de 2018, ratificaron su firme compromiso con la construcción del Eje Vial No. 5 paralelo al río Morona, e instruyeron actuar de manera inmediata y coordinada para la implementación de esta obligación prevista en la Declaración de 1998, así como para la pronta conformación de un Grupo de Trabajo Binacional que acuerde, dentro del primer semestre de 2018, una solución para garantizar el acceso vial del Ecuador al río Amazonas.

Al propio tiempo, los dos Gobiernos coinciden y se reafirman en la necesidad de dar un nuevo impulso al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones de la región fronteriza a cuyo efecto confieren especial importancia a la vigencia del Plan Binacional como un mecanismo idóneo para llevar adelante los programas y proyectos para el desarrollo y bienestar de las regiones fronterizas.

Acuerdo amplio de integración fronteriza

La firma de la paz ha impulsado una nueva dinámica que busca la modernización de la infraestructura, el fortalecimiento de la institucionalidad y la seguridad de las personas y actividades productivas y económicas de las Provincias y Municipios fronterizos, a cuyo efecto, respetando sus particularidades, se adelantan procesos de complementación que se verán perfeccionados a través de una cultura de fraternidad y paz.

En la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) de Ecuador participan las provincias de Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona, Zamora, Loja y El Oro, las que a su vez tienen a 73 municipios. En Perú están incluidas las provincias de Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar, Piura, Ayabaca, Huancabamba, Paita, Talara, Sullana, Sechura, Morropón, Jaén, San Ignacio, Bagua, Condorcanqui, Utcubamba, Loreto, nueve distritos de la provincia de Maynas; cinco, de la provincia de Alto Amazonas y un distrito en la provincia de Mariscal Ramón Castilla.

Los réditos de la paz se ven materializados con la atención prioritaria de la región fronteriza través del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito en 1998. Este instrumento dio a luz al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, con dos capítulos nacionales, y la Comisión de Vecindad para impulsar las relaciones bilaterales en temas de Régimen Fronterizo, y Derechos de las Personas; Asuntos Productivos y Ambientales; Asuntos Sociales, Culturales y Cooperación; y Facilitación del Comercio y Turismo; y proyectos en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú.

Dicha institucionalidad fortalece y multiplica los esfuerzos locales y nacionales para compensar el daño ocasionado por el largo conflicto territorial que afectó con mayor dureza a esos sectores, al tiempo que se cumple una promesa a los pobladores de la ZIF de impulsar y articular esfuerzos con el propósito de integrar económicamente a la región fronteriza, acelerar su desarrollo y superar la situación de atraso con relación al resto de los territorios de los respectivos países.

El Plan Binacional, vinculado directamente con las cancillerías de los dos países es un instrumento de captación de cooperación internacional, que nació bajo la premisa de canalizar recursos económicos para las necesidades prioritarias previamente identificadas. En este sentido, puede considerarse una alianza estratégica y de coordinación entre el Perú y Ecuador, así como entre las entidades locales para apoyar en la formación de proyectos que puedan ser desarrollados con recursos nacionales o encajen con los sectores y prioridades de la cooperación internacional, en la lucha contra la pobreza y dotación de infraestructura básica.

Esta capacidad es tanto más importante cuanto representa una alternativa real a la reducción o la eliminación de programas de apoyo económico o no reembolsable, ofrecido por países tradicionalmente cooperantes para los Estados de ingresos medio altos como el Ecuador y Perú.

Es un hecho que las expectativas iniciales respecto al Plan Binacional no se cumplieron en los montos comprometidos por los países donantes, tal como fue ofrecido por los Estados Unidos ni tampoco la mesa de donantes, apoyada por el BID, tuvo los resultados esperados en la convocatoria en Washington de 4 de febrero de 1999 con la presencia de los mandatarios de los dos países en la que se esperaba reunir 3 mil millones de dólares para los proyectos de las ventanillas del Plan Binacional destinados a programas de desarrollo que podrían ser implementados mediante donaciones, créditos concesionales e inversiones privadas.

No obstante, los capítulos nacionales han trabajado intensamente con otras donaciones y los presupuestos nacionales para imprimir un mayor dinamismo a los programas y proyectos, si bien muchas iniciativas están supeditadas a la cooperación internacional no reembolsable, a nivel de países y organismos internacionales, que se ha reducido ostensiblemente por la calificación del Perú y Ecuador como países de renta media alta.

De acuerdo con la información del Plan Binacional, hasta el momento, se han ejecutado importantes obras como la dotación de agua potable de Huaquillas a Arenillas, gracias a la cooperación japonesa por 18 millones de dólares; se ha avanzado en la construcción del puente internacional en Macará, en la integración vial fronteriza con el eje 4 (Loja-Zamora-Saramiriza), en la construcción del hospital de Macas y en el desarrollo de proyectos productivos con la cooperación belga.

Por otro lado, es importante mencionar que 3 de los 5 ejes viales binacionales se encuentran concluidos. El 4 eje vial se encuentra en un 70% y el quinto en un 50%. Asimismo, el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de Huaquillas inició su funcionamiento en el año 2011. Su construcción fue contemplada en la normatividad de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y se enmarca en la necesidad de facilitar el transporte internacional por la carretera de la subregión andina. Asimismo, está conformado por dos edificaciones gemelas, una en cada país, destinado a facilitar los servicios de aduana, migración, antinarcóticos y agrocalidad. Se encuentra concluido y operando el que corresponde al eje n.º 1 Huaquillas-Aguas Verdes.

Las informaciones contenidas en la página web del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo Ecuador-Perú, recogen algunos de los logros adicionales en el campo comercial a través del apoyo a la pequeña y mediana industria y el incremento del intercambio de productos, incremento de la inversión en el sector turístico, salud, educación, conectividad, así como cobertura de agua y saneamiento. También se registran obras importantes en los sectores de electricidad y desarrollo energético, biodiversidad con la declaratoria de Reserva de Biosfera Binacional entre Ecuador y Perú, de un ecosistema compartido como es el Bosque Seco Tumbesino.

Por otra parte, la constitución del Gabinete de Ministros Binacional de los dos países como un mecanismo de largo plazo bajo la coordinación de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países y con la participación directa de los Primeros Mandatarios de Ecuador y Perú, ha permitido evaluar, dar seguimiento y tomar decisiones en beneficio del desarrollo fronterizo común. En este marco, en el texto de la Declaración Presidencial de Trujillo de 20 de octubre de 2017 referida anteriormente, el Mandatario de Ecuador, Lenin Moreno y el exmandatario del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, resaltaron el papel que desempeña el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, como mecanismo promotor y articulador del desarrollo e integración de la zona fronteriza común, que canaliza esfuerzos en la gestión e impulso de proyectos binacionales y nacionales orientados a combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente

de las comunidades más aisladas. En ese sentido, instruyeron continuar asignando los recursos requeridos para la continuación de esta importante tarea.

Asimismo, dejan constancia que se intensificará la cooperación en materia laboral y que se evaluará la creación de una mesa de trabajo sobre la movilidad humana y asuntos migratorios, la cooperación para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus formas, al tiempo de ratificar su compromiso con la gestión integrada de recursos hídricos de las cuencas transfronterizas y la puesta en marcha del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes, teniendo en consideración la necesidad de proteger la Amazonía, considerando que es la mayor cuenca hidrográfica del mundo.

Por último, resaltaron su voluntad de continuar trabajando por la integración de ambos pueblos sobre la base de una agenda común orientada al desarrollo integral y sostenible principalmente en la Zona de Integración Fronteriza. Los Acuerdos de Brasilia representan la vocación pacífica de dos países que no deben olvidar la historia, para no volver a repetir los errores del pasado y asegurar que las generaciones presentes y venideras disfruten de los réditos de la paz.

Finalmente, debo dejar constancia de mi reconocimiento al Embajador José Valencia, Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por la generosa invitación a colaborar en este proyecto editorial dedicado a los 20 años de la firma de los Acuerdos de Brasilia, a través de un testimonio de primera mano como uno de los actores de una etapa histórica para la integridad y la propia existencia de nuestra nación, que enaltece a la diplomacia profesional.

Referencias

1. Es un principio del derecho internacional que sustenta el uso jurídico de un territorio a partir de una titulación. Este recurso permite resolver los conflictos limítrofes, por medio de acuerdos entre las partes (Gálvez Valega, 2004).
2. En ese entonces, Marcelo Fernández de Córdova era Viceministro de Relaciones Exteriores del Canciller Galo Leoro Franco.

Bibliografía

- Ayala Lasso, J. (2009) *Así se ganó la paz*. Quito: Imprenta Mariscal.
- Bonilla, A. (Ed.). (1999) *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO.
- Declaración Presidencial de Trujillo (2017). Recuperado de: <http://planbinacional.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/declaracion-presidencial-conjunta-trujillo-2017.pdf>
- Gálvez Valega, A. (2004). El Uti Possidetis Juris y la Corte Internacional de Justicia. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, (21), 131-138. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347492>

- La Declaración de Brasilia. (1997). Recuperado de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/exteriores/libro1/1volum/1.07.htm>
- López Contreras, J. (2004). *Ecuador-Perú: antagonismo, negociación e intereses nacionales*. Quito: FLACSO.
- Luna Tobar, A. y Tobar Donoso, J. *Derecho Territorial Ecuatoriano*. Quito: Artes Gráficas
- Moncayo Gallegos, P. (2011). *Cenepa. Antecedentes, el conflicto y la paz*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (2018). Recuperado de: <http://planbinacional.gob.ec/>

La fórmula de solución al problema territorial ecuatoriano-peruano dada por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro y el proceso de demarcación de 1999

Alejandro Suárez

El 17 de febrero de 1995, en Brasilia, los vicescancilleres del Ecuador, Marcelo Fernández de Córdova, y del Perú, Eduardo Ponce Vivanco, suscribieron la llamada “Declaración de Paz de Itamaraty”, que puso fin al enfrentamiento armado que habían mantenido los dos países durante alrededor de un mes, en la zona fronteriza de las nacientes del río Cenepa. Las negociaciones de los dos funcionarios fueron apoyadas por los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América, países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 29 de Enero de 1942. Aunque se trató de una guerra de baja intensidad y localizada, costó a los dos países muchas vidas humanas e ingentes recursos económicos.

La llamada “guerra del Cenepa” fue uno más de los frecuentes roces entre el Ecuador y el Perú, cuya frontera no había llegado a demarcarse en su totalidad debido a una divergencia surgida en la zona oriental, en el área de los ríos Zamora y Santiago. La colocación de hitos fronterizos de acuerdo con el instrumento de Río de Janeiro se había interrumpido indefinidamente a finales de la década de 1940, debido a la falta de acuerdo sobre la aplicación en aquella zona de los términos del instrumento de 1942, que fijó la frontera en el divisor de aguas de los ríos Zamora y Santiago. Durante los trabajos de demarcación y para contar con información más exacta sobre la geografía de esa área, Ecuador y Perú habían solicitado la asistencia del gobierno de los Estados Unidos el cual realizó un levantamiento aerofotogramétrico que fue entregado oficialmente en 1947. Tal levantamiento mostraba la ubicación y extensión reales del río Cenepa que, interpuesto entre el Zamora y el Santiago, recorría aproximadamente 90 kilómetros en dirección norte – sur hasta su desembocadura en el Marañón o Amazonas.

Lo anterior determinó que el Ecuador alegara la imposibilidad de cumplir con la disposición del Protocolo pues, según la lectura ecuatoriana, la presencia del río Cenepa mostraba la existencia de al menos dos divisores de aguas: uno entre el Cenepa y el Santiago, y otro entre el Cenepa y el Zamora. Planteó entonces la inejecutabilidad del instrumento de 1942 y, más adelante, su nulidad.

La Declaración de Paz de Itamaraty disponía el cese de las acciones armadas, el establecimiento de una zona desmilitarizada y la separación de fuerzas ecuatoriana y peruanas. En el punto 6 registraba el compromiso del Ecuador y del Perú de “iniciar conversaciones... para encontrar una solución a los impases subsistentes, tan pronto se cumplan los puntos anteriores y se establezca un clima de distensión y amistad entre los dos países”. Las dos partes acudieron al término “impases subsistentes” para designar a los desacuerdos fronterizos que mantenían pendientes. Esta fórmula, por cierto, demandó un arduo ejercicio de imaginación. El Perú, cuya posición tradicional era la de que el Protocolo de Río de Janeiro había solucionado todos los problemas, sostenía que la cuestión a resolver era de carácter meramente demarcatorio. El Ecuador, por su parte, mantenía que existía un problema de definición territorial y no simplemente de colocación de hitos. Se tuvo, pues, que acudir a un eufemismo en forma de palabra francesa para denominar oficialmente a la materia de las futuras negociaciones.

El Ecuador y el Perú tardaron algo más de un año para definir sus impases los cuales, según habían acordado, no podían ser vetados. Fueron entregados al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil quien, el 6 de marzo de 1996, hizo llegar oficialmente a los representantes ecuatoriano y peruano en Brasilia los impases que cada uno de los dos países le habían sometido por separado pocos días antes. El Ecuador planteaba cinco. El Perú presentaba una cuestión demarcatoria que comprendía dos sectores de la frontera.

Por la parte ecuatoriana:

1. La inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas Zamora-Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas.
- 2) Problemas de demarcación:
Sector CusumazaBumbuisa/Yaupí.
Sector Lagartococha-Güepí
- 3) Problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas. Problema en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico.
- 4) Canal de Zarumilla.

Por la parte peruana:

1. En el sector de Lagartococha:
 - a) Naciente del río Lagartococha-Río Güepí.
2. En el sector de la Cordillera del Cóndor:

- a) En el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo Dias de Aguiar (sobre la Cordillera del Cóndor en el punto del divortium aquarum Zamora-Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre.
- b) Entre el hito Cusumaza-Bumbuiza y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago.

En la cuestión de fondo, los planteamientos del Ecuador y del Perú, aunque desde enfoques distintos, en la práctica coincidían. En efecto, desde la perspectiva de la reivindicación territorial, el Ecuador se refería a la zona Zamora-Santiago que, como ya se dijo antes, había quedado sin delimitar. El Perú, de acuerdo con su tesis en el sentido de que se trataba de una cuestión meramente demarcatoria, hacía alusión a la misma zona. A esa zona correspondía, por lo demás, el impasse relacionado con el sector Cusumaza-Yaupi y que tenía que ver con la identificación del fin del llamado “contrafuerte divisor” al que se había referido el árbitro brasileño Braz Dias de Aguiar cuando, por pedido de los dos países, intervino para solucionar un específico problema demarcatorio en la zona norte del área Zamora-Santiago.

Tanto el Ecuador como el Perú incluyeron el tema relativo a Lagartococha-Güepí, que consistía en la falta de legalización de hitos que la Comisión Demarcadora había erigido en tal sector durante la campaña de la década de 1940.

En cuanto a los “cortes de los ríos” por las líneas geodésicas, el Ecuador lo consideró un problema ya que, al trazar la frontera en el sector oriental en aplicación del Protocolo de Río de Janeiro, las líneas rectas, en efecto, atravesaban el curso sinuoso y lleno de curvas de los ríos ocasionando problemas de navegación a los pobladores locales. También consideró el Ecuador como problema a una circunstancia originada en el proceso de demarcación de la década de 1940 cuando, contraviniendo la letra del instrumento de Río, se fijó una frontera en el río Napo que entorpecía el uso para el Ecuador del principal canal de navegación de dicho río.

El Ecuador incluyó en sus impases al tema del Canal de Zarumilla, que propiamente no era un problema ni de carácter territorial ni de naturaleza demarcatoria. Era simplemente una cuestión relacionada con el uso del canal que, de acuerdo con el Protocolo de Río de Janeiro, construyó el Perú en el sector fronterizo correspondiente a la costa.

Al presentar sus impasses, el Ecuador dejó atrás la tesis de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro que había venido manteniendo formalmente desde 1960. Las cuestiones planteadas en los impases estaban referidas a la aplicación del instrumento de 1942, al cual el Presidente ecuatoriano Sixto Durán Ballén, durante el conflicto del Cenepa, había calificado como “vigente”. Eso sí, el planteamiento ecuatoriano matizaba su demanda con el reclamo de un “acceso libre y soberano” al río Marañón o Amazonas, el cual implicaba en la práctica una modificación de la línea de frontera a partir de su tesis de “inejecutabilidad” del instrumento de 1942 en la zona Zamora-Santiago. Vale señalar que esta forma de designar el impase correspondía al planteamiento

de “transacción honrosa” hecho en 1968 por el presidente ecuatoriano José María Velasco Ibarra, cuyo objetivo había sido ya no el de reivindicar territorios al amparo de títulos históricos, sino el de negociar una fórmula que, por un lado, reconociera al Ecuador su condición amazónica y, por otro, le permitiera aprovecharse de las ventajas de la navegación por el Amazonas con fines comerciales.

Las conversaciones ecuatoriano-peruanas sobre los impasses subsistentes se iniciaron, a través de las respectivas delegaciones oficiales, en abril de 1997 y se desarrollaron en una primera etapa en cinco rondas hasta septiembre del mismo año. No es del caso hacer referencia al desenvolvimiento de tales rondas. Baste decir que estuvieron lejos de constituir verdaderas negociaciones. Tanto el Ecuador como el Perú se limitaron a plantear sus respectivas posiciones. El resultado de esa primera etapa bien puede calificarse como frustrante, en la medida en que ninguna de las dos partes llegó a formular planteamientos concretos que pudieran abrir la puerta a un verdadero ejercicio de negociación que contemplara cesiones recíprocas.

Ante el riesgo de que la falta de avances pusiera en peligro la negociación, se puso en práctica el recurso que antes habían acordado el Ecuador y el Perú, que consistía en la intervención de los países garantes para proponer fórmulas que pudieran facilitar el proceso. El 19 de noviembre de 1997, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América emitieron conjuntamente una Declaración en la que ratificaban su compromiso de colaborar con el Ecuador y el Perú para lo cual, en la misma fecha, formularon una propuesta concreta que, en lo sustancial, consistía en que los dos países amplíen el ámbito de sus conversaciones e incorporen en ellas, además del tema fronterizo contenido en los impasses, el tratamiento de un Tratado de Comercio y Libre Navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales; la suscripción de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; y el establecimiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

Vale la pena señalar el hecho de que los temas que se resolvió incorporar en la negociación eran los mismos que, en 1992, el presidente peruano Alberto Fujimori había incluido en su “contrapropuesta” frente al planteamiento de arbitraje papal que había hecho en 1991 el entonces primer mandatario ecuatoriano Rodrigo Borja.

La decisión de incorporar estos temas en el proceso negociador fue particularmente afortunada. Sin duda los garantes advirtieron que las conversaciones sobre los impasses, hasta ese momento infructuosas, corrían el peligro de estancarse. Era indispensable agregar elementos que estimularan el proceso; que sirvieran para atraer el interés de los dos países hacia objetivos comunes, en un ejercicio que acaso influyera favorablemente en el escenario de la negociación territorial. Pero constituía también un expediente muy útil para promover entre el Ecuador y el Perú una ampliación en la perspectiva de sus relaciones de manera de tomar plena conciencia de que, por sobre aquello que aún les separaba, había un muy amplio espacio para aprovechar recíprocamente de aquello que les unía.

Este ejercicio era inédito en la historia de las relaciones entre los dos países. Aun cuando desde tiempo atrás se habían comprometido en procesos de integración y de

aprovechamiento conjunto de recursos naturales, nunca se habían impuesto la tarea de trabajar de común acuerdo sobre temas concretos para volver menos onerosa su diferencia territorial. Por primera vez, además, el Ecuador y el Perú se propusieron alcanzar un acuerdo -el de Comercio y Navegación- que diera al primero ventajas excepcionales en materia de utilización del Marañón o Amazonas y de sus afluentes septentrionales para fines comerciales.

En enero de 1998 Ecuador y Perú aprobaron un Cronograma para el cumplimiento del proceso de conversaciones, sobre la base de la propuesta de los países garantes. El Cronograma, además, incluía la formación de dos grupos jurídico-técnicos a fin de que asistieran con opiniones y pronunciamientos no vinculantes a la Comisión encargada del tratamiento del tema de la “fijación de la frontera terrestre común”, denominación que se resolvió dar a los asuntos originalmente comprendidos en los impasses subsistentes. El trabajo de estos grupos, como se verá más adelante, fue decisivo en el desenlace del proceso de paz.

Es oportuno hacer una referencia a la forma en que los dos países integraron los grupos negociadores para los temas acordados. En el caso del Ecuador y en palabras del ex Canciller Francisco Carrión, “aunque primó esencialmente la consideración de capacidad y especialidad, tuvo en cuenta también criterios de representatividad para dar a la conformación de los grupos un carácter nacional y de unidad regional y social. Como complemento a la designación de los miembros de las comisiones -continúa Carrión- la Cancillería buscó el apoyo y la participación de numerosos asesores en los diferentes temas, a fin de que hubiese un involucramiento de representantes sectoriales calificados que fortaleciera la posición ecuatoriana” (Francisco Carrión: “La Paz por dentro”. 2008).

Es importante destacar lo anterior ya que pone de relieve la intención que, desde el principio, tuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador de poner el proceso negociador en manos de ciudadanos no vinculados directamente a la diplomacia, que representaran a sectores ciudadanos amplios. Esto, ciertamente, constituía un hecho inédito en el país. El objetivo era, al mismo tiempo que contar con personalidades del más alto nivel, el de involucrar en el tratamiento del delicado tema territorial ya no solamente a los especialistas del sector diplomático, con el propósito de enriquecer y ampliar los enfoques sobre la cuestión. Tanto la conformación del grupo negociador para la primera fase de las conversaciones como de los equipos para el tratamiento de los temas en la segunda obedecieron a ese propósito.

Durante la primera mitad de 1998, las comisiones negociadoras desarrollaron su trabajo y cumplieron con su cometido, excepto la encargada del tema de la fijación de la frontera terrestre común.

Se llegó a la aprobación de los textos del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo de Creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Se acordaron también los textos de un Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla y de un Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y Utilización de sus Aguas.

El 8 de mayo de 1998 fueron entregados oficialmente en Brasilia los pareceres de los grupos jurídico-técnicos que habían sido creados para apoyar al trabajo de la comisión encargada del tema de la fijación de la frontera terrestre común.

En lo sustancial -lo referido al recorrido de la frontera en el área Zamora-Santiago en donde el Ecuador planteó que el Protocolo de Río de Janeiro no podía ser ejecutado- los grupos concluyeron lo siguiente:

1) Hito Cunhuime Sur – Hito 20 de Noviembre:

La frontera debería consistir en una línea que, comenzando en el Hito Cunhuime Sur, recorra el *divortium aquarum* de las cuencas de los ríos Zamora y Cenepa, en la Cordillera del Cóndor, hasta alcanzar el punto, al Norte, donde se inicia el divisor de aguas entre los ríos Zamora, Cenepa y Coangos. Desde ese punto, la línea, doblando en sentido Este, debería proseguir por el divisor de aguas entre los ríos Cenepa y Coangos hasta alcanzar el Hito 20 de Noviembre, situado en el divisor de aguas de los ríos Coangos y Cangaza, según lo señalado en el “croquis” anexo 1. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Documentos oficiales de las negociaciones de paz 1995-1998)

Los grupos técnico-jurídicos dieron, pues, la razón a la tesis peruana y desecharon el planteamiento ecuatoriano de inejecutabilidad del instrumento de 1942. ¿Cuál fue el fundamento para ello?

En resumen:

Señalaron los grupos que partieron del análisis de la expresión “entre los ríos Zamora y Santiago”, referida al *divortium aquarum*, precisando que esta cuestión “reviste decisiva importancia para la solución del caso”. Afirmaron que la expresión “tiene un alcance unívoco de ubicación o localización de la divisoria determinada por sus dos extremos” señalando que, en la parte del artículo del Protocolo de Río que dice “de la quebrada San Francisco, por el *divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del Santiago con el Yaupi”, la palabra **de** indica el punto de origen de la divisoria y la preposición **hasta** “fija el punto terminal de ese tramo divisorio de aguas”.

Precisan los grupos que, al mencionar los dos puntos extremos, el Protocolo de Río de Janeiro se refiere a “la divisoria de aguas que ellos determinan”, la cual se encuentra “en el espacio limitado por los ríos Zamora y Santiago”. Los grupos asignan a la expresión “entre el río Zamora y el río Santiago” un “sentido de ubicación planimétrica y significa que el *divortium aquarum* mencionado va desde la quebrada de San Francisco hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi; que está ubicado; que existe; que corre o que está localizado entre los dos grandes ríos mencionados”.

Los grupos afirman que el problema surgió cuando se quiso dar a la frase “entre el río Zamora y el río Santiago” un sentido contrario a la letra y al propósito del Protocolo

de Río de Janeiro y que “lo privaría enteramente de efecto útil”. Lo anterior estaba referido a la interpretación ecuatoriana en el sentido de que el divisor de aguas sería uno que escurriría, por un lado, las aguas hacia el río Zamora y, por otro, las que correrían al Santiago. Pero la aplicación de este concepto -dice el parecer- sería válida solamente si es que se tratara de dos cuencas hidrográficas adyacentes.

Por el contrario, dice el parecer, los ríos Zamora y Santiago son confluentes. Da por hecho que, “si dos ríos son confluentes, la divisoria que separa las aguas que escurren hacia uno de ellos, de las aguas que escurren hacia el otro, debe necesariamente pasar por el punto de confluencia de ambos ríos”. Entonces, si se acogiera la interpretación ecuatoriana, se estaría contraviniendo la disposición del instrumentos de 1942 de que la línea vaya a la confluencia del Santiago con el Yaupi, “pues la divisoria estaría pasando por un punto que no está mencionado en el Protocolo: la confluencia del río Santiago con el río Zamora”, esto es, el punto en donde este último recibe las aguas del Namangoza para continuar con el nombre de Santiago.

Recuerdan los grupos técnico-jurídicos que “el Protocolo de Río de Janeiro menciona dos extremos. La divisoria de aguas queda determinada desde el momento mismo en que se precisan sus extremos. La solución del caso en estudio se simplifica entonces -dicen- si se reconocen... ciertos criterios topográficos básicos: la divisoria de aguas entre sus puntos extremos es única y dados dos puntos radicados en una divisoria de aguas, queda determinada la única divisoria entre ellos... 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, ajena a conocimientos geográficos que pueden ser cambiantes, pero que no modifican la realidad geográfica que existía en 1942 y que persiste: “la de una divisoria de aguas que ininterrumpidamente, y sin cortar curso de agua alguno, une dos puntos extremos de una misma superficie topográfica ... En esa superficie topográfica existen multiplicidad de divisorias que podrían ser calificadas de secundarias o locales, pero sólo hay una divisoria terrestre que une aquellos dos puntos extremos, sin interrupción” (Énfasis del autor).

Cuando, meses después, los países garantes emitieron su pronunciamiento vinculante para resolver el problema ecuatoriano-peruano, en cumplimiento del pedido que previamente les fue hecho por los presidentes del Ecuador y del Perú, hicieron suyo el contenido del parecer de los grupos técnico-jurídicos y definieron las coordenadas en las que debían erigirse los hitos fronterizos y completar así la demarcación, de acuerdo con el Protocolo de Río de Janeiro.

Los trabajos de campo de la demarcación se iniciaron en el mes de Enero de 1999. Las comisiones formadas por los dos países para el efecto resolvieron establecer su base de operaciones en la ciudad de Gualaquiza, a la que se consideró el punto más apropiado por las facilidades que prestaba para las operaciones de las aeronaves que intervendrían en la tarea, para el alojamiento de los miembros de las comisiones y para el abastecimiento necesario. Presidieron las comisiones, por parte del Ecuador, el Embajador Alejandro Suárez, entonces Subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería; y, por el Perú, el Embajador Nicolás Roncagliolo, Director de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores. La parte técnico-logística corrió a cargo de oficiales de las Fuerzas Armadas de los dos países y de técnicos en cartografía de las respectivas cancillerías así como de los institutos Geográfico Militar del Ecuador y Geográfico Nacional del Perú. Fueron incorporados en cada una de las brigadas demarcadoras funcionarios de los servicios exteriores de los dos países.

Una de las primeras decisiones que debió tomar la Comisión Mixta Demarcadora fue la relativa a los materiales de los que se harían los hitos. En vista de la experiencia que la Fuerza Naval ecuatoriana había tenido con el uso de un material plástico reforzado para la fabricación de boyas, la Comisión, previas las pruebas necesarias, resolvió utilizar hitos prefabricados que, por un lado, presentaban amplias garantías de durabilidad y, por otro, facilitaban enormemente su transporte y emplazamiento. Ello supuso un gran ahorro de tiempo y recursos. Se acordó dar a los hitos un color rojo anaranjado intenso, de manera de hacer más clara y fácil su visualización.

La Comisión tuvo a su disposición helicópteros Super Puma y Gazelle del Ejército Ecuatoriano, y MI 19 del Ejército peruano. Los trabajos se iniciaban con el reconocimiento aéreo del terreno y la determinación, mediante el uso de GPS, del lugar exacto en donde debían colocarse los hitos

La presencia de minas antipersonal, que habían sido colocadas en el transcurso del enfrentamiento armado de 1995, planteó un gran riesgo para los trabajos de demarcación. Por ello, fueron incorporados a cada una de las brigadas demarcadoras equipos especializados de desminado pertenecientes al Ecuador y al Perú. El procedimiento de limpieza previa de los lugares en donde se iban a erigir los hitos fue novedoso y efectivo. Desde un helicóptero en estacionario se depositaba en el terreno una plataforma de madera de más o menos ocho metros cuadrados. Descendían luego por cabo dos desminadores quienes, desde la plataforma, iniciaban la tarea de detección de artefactos explosivos. Despejada un área inicial, descendía el resto del equipo desminador para limpiar todo el terreno en un perímetro suficiente para que pudiera posarse la aeronave que transportaba a los técnicos demarcadores, a los equipos y a los materiales necesarios.

Luego de las mediciones correspondientes, mediante el uso de avanzada tecnología satelital, para precisar las coordenadas en las que debía erigirse el hito, las brigadas procedían a los trabajos de cimentación. En una fosa de más o menos 80 centímetros de profundidad se colocaba el material pétreo, las mallas de hierro y el cemento dentro del cual se colocaba una pequeña placa metálica que contenía la información sobre las coordenadas y la fecha de erección del hito, el cual finalmente era colocado, con las correspondientes placas en lados opuestos, con los nombres de Ecuador y Perú. De la colocación de cada hito se levantaba un Acta, suscrita por los representantes de cada una de las brigadas demarcadoras.

La tarea demarcadora era de alto riesgo. Con frecuencia las condiciones meteorológicas hacían muy difíciles y hasta imposibles los trabajos. El sobrevuelo de los helicópteros en las escarpadas cumbres de la Cordillera del Cóndor era siempre peligroso. La tragedia no estuvo ausente. En abril, a poco de concluir la campaña demarcadora, un helicóptero ecuatoriano se precipitó a tierra y fallecieron sus siete ocupantes, entre los que se encontraban dos de los técnicos más capacitados del Instituto Geográfico Militar. La Comisión Mixta realizó una ceremonia especial de homenaje a ellos y denominó, en su honor, “Constructores de la Paz” al hito próximo al lugar del accidente.

Fueron colocados 23 hitos en la Cordillera del Cóndor y 4 en el sector Cusumaza Yaupi. En Lagartococha fueron validados los cuatro hitos colocados por la Comisión Demarcadora en la campaña 1945-1946.

Una vez concluida la demarcación, el Instituto Geográfico Militar realizó el cálculo de la extensión territorial del Ecuador. La cifra fue de 256.370 kilómetros cuadrados, que arrojaba una diferencia de 14.300 kilómetros con respecto a la cifra que oficialmente se había establecido antes de los acuerdos de 1998, es decir 270.670 kilómetros. Ante eso, algunas personas concluyeron que, con los acuerdos de paz y la posterior demarcación, nuestro país había sufrido una nueva y significativa pérdida territorial. Eso llegaron a denunciarlo hasta los expresidentes León Febres Cordero y Rodrigo Borja.

No había tal cosa. La verdad es que, en virtud de un Acuerdo emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores el 31 de Mayo de 1991, basado a su vez en uno anterior de 4 de Octubre de 1979, el cálculo de la extensión territorial del país debía hacerse incluyendo un área en la zona Zamora Santiago definida de la siguiente manera: “Por el sur el paralelo de los orígenes de la quebrada San Francisco hasta el río Marañón y éste río hasta la boca del Santiago; por el este el río Santiago desde la boca del Yaupi hasta su desembocadura en el Marañón”. Es decir, la extensión del territorio nacional debía comprender oficialmente un área no delimitada en donde se venía considerando que el Protocolo de Río de Janeiro era inejecutable; que se hallaba en discusión con el Perú; y que estaba en su mayor parte poseída desde hace mucho tiempo por este país.

Ni los acuerdos de paz de 1998 ni la posterior demarcación despojaron de territorio al Ecuador, con respecto al que le correspondía de acuerdo con el Protocolo de 1942.

Le privaron, eso sí, de una expectativa de recobrar sobre todo una salida directa y soberana al Marañón o Amazonas que aspiraba a alcanzar con su planteamiento de inejecutabilidad del mencionado instrumento. La fórmula de los garantes no satisfizo sus aspiraciones en materia territorial pero los acuerdos en los otros temas, aparte de establecer regímenes y mecanismos que garantizan la utilización libre e ininterrumpida del Marañón y de los demás ríos amazónicos con fines de navegación comercial, constituyen un sólido piso para consolidar la anhelada paz entre las dos naciones.

Las conversaciones de paz ecuatoriano-peruanas de 1995-1998 constituyeron, por muchas razones, un ejercicio ejemplar. Además de haber sentado alrededor de la misma mesa, al cabo de muchas décadas, a negociadores de ambos países, se desarrollaron en un momento histórico especial, en el cual la preservación de la paz y la integración en beneficio de intereses comunes eran la prioridad para ambos países. Contaban además las conversaciones con el inestimable apoyo de cuatro importantes naciones, cuyo aporte no se limitó a acompañar a la negociación sino que se plasmó en acciones e intervenciones concretas que, a más de enriquecer al proceso, en más de una ocasión le redujeron tensiones y le salvaron del estancamiento. Les correspondió, al final, emitir la fórmula de solución al tema territorial mediante un procedimiento con características, sin duda, de arbitraje.

El proceso negociador tenía un carácter especialmente sensible, sobre todo para el Ecuador. Estaban de por medio las aspiraciones ecuatorianas de acceder al río Marañón o Amazonas, en las que finalmente se había centrado su posición frente al Perú. Sus autoridades y sus negociadores estaban, por lo demás, bien advertidos de que el ejercicio debía desenvolverse en un escenario realista. Atrás habían debido quedar los planteamientos maximalistas que, aun cuando se sustentaban en hechos y en documentos reputados como legítimos, las vicisitudes históricas se habían encargado de modificar. Era preciso enfrentar la negociación con pragmatismo y objetividad, teniendo muy en cuenta las condiciones y los espacios reales en los que debía desarrollarse. Por eso la acertada iniciativa de la Cancillería ecuatoriana, liderada por uno de los diplomáticos de carrera más experimentados y distinguidos con los que ha contado el país, el Embajador José Ayala Lasso, de participar permanentemente sobre el desarrollo del proceso a los diferentes sectores de la sociedad. Fue este hecho, también, uno de los que determinaron el carácter único de la negociación. Habría de mostrar su gran utilidad al final del proceso, cuando la mayor parte de la opinión pública ecuatoriana comprendiera bien su resultado y percibiera justamente el valor de una paz alcanzada con dignidad.

