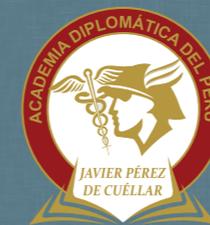


Perú - Ecuador: a los 25 años de los Acuerdos de Paz de Brasilia

*Perú - Ecuador:
a los 25 años de los
Acuerdos de Paz
de Brasilia*

**Lima, Perú
2024**



*Perú - Ecuador:
a los 25 años de los
Acuerdos de Paz
de Brasilia*



FADP

Fundación
Academia Diplomática del Perú

Perú – Ecuador
a los 25 años de los Acuerdos de Paz de Brasilia

PRIMERA EDICIÓN
Marzo 2024, 300 ejemplares

AUTORES:

Néstor Popolizio Bardales
José Ayala Lasso
Vicente Rojas Escalante
Gustavo Vega Delgado
Luis Fernando Sandoval Dávila
Alfredo Larrea-Falcony
Oscar Schiappa-Pietra Cubas
César Montaña Galarza
Luis García-Corrochano Moyano
Alejandro Suárez Pasquel

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN
TOTAL Y PARCIAL
DERECHOS RESERVADOS
D.LEG. N° 822

EDITADO POR:

FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA
DEL PERÚ
Av. Pershing N° 335, Magdalena del Mar
Lima - Perú
Teléfono: 511 713-9782
correo: conecta@fundacionadp.edu.pe

CORRECTOR DE ESTILO:

Álvaro Domingo Acevedo Zárate

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

José Reyes Valle

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA
BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
N° 2024-00866
LEY N° 31253
ISBN:

IMPRESO EN:

INVERSIONES PÚBLIMPRESS S.A.C.
Jr. Rufino Torrico 489 Of. 202
Lima - Lima - Cercado

La opinión en el libro es propiedad exclusiva del autor. La FADP no se responsabiliza ni comparte necesariamente dichas ideas.

IMPRESO EN EL PERÚ

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	07
MENSAJE DEL SEÑOR CANCELLER DEL PERÚ JAVIER GONZÁLEZ-OLAECHEA FRANCO	09
MENSAJE DE LA SEÑORA CANCELLER DEL ECUADOR GABRIELA SOMMERFERLD ROSERO	11
PRÓLOGO	13
EL LOGRO HISTÓRICO DE LA PAZ ENTRE EL PERÚ Y ECUADOR Néstor Popolizio Bardales	17
LOS ACUERDOS DE BRASILIA: UN PROCESO QUE CONDUJO AL ECUADOR Y AL PERÚ A UNA NUEVA RELACIÓN DE FRATERNIDAD José Ayala Lasso	49
LA PAZ QUE ILUMINA NUESTRO PRESENTE Y FUTURO COMÚN Vicente Rojas Escalante	55
VALIJA DIPLOMÁTICA. NEGOCIACIONES DE PAZ ECUADOR-PERÚ POR LA TERCERA COMISIÓN EN BRASILIA: UNA LECTURA ANTROPOLÓGICA Gustavo Vega Delgado	73
PROCESO DEMARCATORIO DE LA FRONTERA TERRESTRE PERUANO – ECUATORIANA Luis Fernando Sandoval Dávila	97
EL ACUERDO DE PAZ: UN ENFOQUE DESDE LAS TEORÍAS DE NEGOCIACIÓN Y LIDERAZGO Alfredo Larrea-Falcony	115

EL PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA PERÚ-ECUADOR Oscar Schiappa-Pietra Cubas	137
DESENVOLVIMIENTO DE LAS RELACIONES ECUATORIANO-PERUANAS LUEGO DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE 1998, EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA César Montaña Galarza	165
EL ACTA DE BRASILIA, UNA FÓRMULA DE PAZ ORIGINAL Y EFECTIVA Luis García-Corrochano Moyano	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 Alejandro Suárez Pasquel	199

PRESENTACIÓN

En el marco de la celebración de los 25 años de la firma de los acuerdos de paz entre el Perú y el Ecuador, las academias diplomáticas “Javier Pérez de Cuéllar” y “Galo Plaza Lasso” acordaron realizar varios eventos, uno de ellos la publicación de un texto común que recogiera artículos de personalidades, funcionarios y académicos de los dos países, alusivos al proceso que condujo a resolver de manera definitiva su cuestión limítrofe.

Los autores de los textos incluidos en la presente publicación abordan el tema desde diferentes perspectivas, según el común denominador de destacar los grandes beneficios que esos acuerdos han aportado a las dos naciones.

Este libro, por lo demás, constituye un nuevo testimonio de la excelente relación de cooperación que han venido desarrollando las academias diplomáticas del Perú y del Ecuador.

Julio Garro Gálvez

Director
Academia Diplomática del Perú
“Javier Pérez de Cuéllar”

Mariano Alejandro Suárez Pasquel

Director
Academia Diplomática del Ecuador
“Galo Plaza Lasso”

MENSAJE DEL SEÑOR CANCELLER DEL PERÚ JAVIER GONZÁLEZ-OLAECHEA FRANCO

Han transcurrido 25 años desde que el Perú y el Ecuador decidieron priorizar su condición de pueblos hermanos y vecinos, unidos por principios, valores e intereses compartidos; y superar las diferencias territoriales que los mantuvieron distanciados.

La suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el 26 de octubre de 1998 supuso el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral, caracterizada por la amistad, el respeto mutuo, la confianza recíproca, y una sólida voluntad de integración. Este hito se concretó luego de un proceso de negociación que exigió perseverancia, creatividad y convicción por parte de un destacado grupo de diplomáticos y profesionales peruanos y ecuatorianos, con el valioso concurso de los Países Garantes.

Estos Acuerdos constituyen uno de los mayores logros de la política exterior peruana y ecuatoriana, y son un claro testimonio de la esencia misma de la diplomacia, que no solo permitió garantizar la paz y sellar la reconciliación entre nuestros pueblos, sino también establecer las bases de una renovada relación bilateral.

Sobre esos cimientos, el Perú y el Ecuador han desarrollado un fecundo proceso de integración y buena vecindad, lo cual se ha convertido en un modelo de concertación regional que genera múltiples beneficios para nuestras poblaciones, en particular para aquellas que habitan en la zona de frontera.

Hoy, los Acuerdos de 1998 son la base para enfrentar, unidos, los enormes desafíos del presente como la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la gestión integrada de los recursos hídricos, la protección del medio ambiente, entre otros, y caminar juntos en el fortalecimiento del proceso de integración andina y sudamericana. Los catorce Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales celebrados desde 2007, son la mejor demostración del avance cualitativo en nuestras relaciones político-diplomáticas.

Gracias a la paz y confianza lograda con estos acuerdos, el comercio bilateral es hoy siete veces mayor al de hace 25 años y, junto con el aumento de las inversiones en ambos lados de la frontera, se han generado

empleos de calidad y un mayor encadenamiento de nuestras dos economías. La consolidación de estas mejoras económicas ha fortalecido el entendimiento social y cultural entre ambas naciones, creando estrechos lazos de afinidad entre nuestras poblaciones.

Finalmente, en un contexto internacional marcado por niveles preocupantes de tensión y conflicto intra e interestatal, el legado de los Acuerdos de Paz de Brasilia adquiere un significado profundo: son la evidencia de que la apuesta por la diplomacia, el diálogo y la solución pacífica de controversias permite la construcción de relaciones sólidas de cooperación y desarrollo en beneficio de los pueblos.

Es mi anhelo que el lector pueda apreciar a través de las páginas de este libro conmemorativo, la fructífera relación vecinal que mantenemos el Perú y Ecuador, como testimonio del compromiso de ambos Estados por consolidar a América Latina como una zona de integración, paz, desarrollo y prosperidad, y proyectar esta lección de paz a otras regiones del mundo.

MENSAJE DE LA SEÑORA CANCELLER DEL ECUADOR GABRIELA SOMMERFERLD ROSERO

Al cumplirse 25 años de la suscripción de los acuerdos de paz entre el Ecuador y el Perú, los dos países desarrollan una relación fraternal que ha permitido una evidente ampliación de sus niveles de intercambio comercial y la profundización efectiva de su cooperación recíproca. Fuera ya del horizonte de sus relaciones la desconfianza, el temor y las reservas, Ecuador y Perú se reconocen ahora y actúan como socios eficientes de procesos de interés común y con beneficios compartidos.

El proceso que condujo a la solución de las diferencias entre ecuatorianos y peruanos bien puede considerarse como ejemplar, al igual que la manera en que las dos naciones han aprovechado de los beneficios que les otorgó la paz. El mundo se encuentra ahora en una angustiada expectativa frente a la violencia desplegada en dos graves conflictos que ponen en peligro la paz mundial: la guerra en Ucrania y el enfrentamiento armado entre Israel y la organización terrorista Hamas, conflictos ambos que no parecen tener una solución cercana. Ellos representan un grave desafío a la comunidad mundial. Desde esa perspectiva, vale la pena volver la vista a lo que Ecuador y Perú, con el invaluable apoyo de los cuatro países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, fueron capaces de lograr gracias a un ejercicio abierto, transparente e imaginativo en el que, con la vista puesta en un bien superior, declinaron extremismos, armonizaron intereses y juntaron esfuerzos en función de intereses comunes, comprometidos con el propósito fundamental y prioritario, como fue el de alcanzar una paz justa, digna y duradera. El exitoso resultado de ese ejercicio debe mucho al proceso de maduración que se dio en ambos países y en el que intervinieron varios factores, desde un relevo generacional hasta una comprensión más clara y objetiva de la historia y de los hechos, pasando por el derribo de una mitología estéril y la vigencia de un saludable realismo que propició reflexiones muy útiles acerca de las nuevas claves en las que debían desenvolverse los vínculos entre dos naciones que tenían más motivos para aproximarse que para enfrentarse.

Además de las cifras que dan cuenta del incremento exponencial, por ejemplo, del intercambio comercial, o de los datos sobre la ejecución de obras especialmente de infraestructura en ambos lados de la frontera co-

mún, como también del fortalecimiento de la interrelación de los pobladores en la zona fronteriza, está —quizás por sobre todo— el cambio de percepción recíproca entre las dos naciones. Al cabo de décadas en las que ecuatorianos y peruanos se tuvieron como enemigos, la confianza ha reemplazado al temor y el ánimo de cooperación se ha impuesto sobre los prejuicios. El reconocimiento y valoración de sus raíces comunes ha reforzado la conciencia de la identidad que comparten y ha estimulado su anhelo de trabajar en beneficio de propósitos coincidentes.

Los Acuerdos de Paz de Brasilia han demostrado ser una herramienta que genera interacciones dinámicas, vibrantes y con gran proyección que se traducen, en definitiva, en el bienestar de nuestros habitantes, anhelo éste que comparten nuestros respectivos gobiernos.

Como bien lo registraron los presidentes del Ecuador y del Perú en el comunicado conjunto que expidieron con motivo de los 25 años de la firma de los acuerdos de paz, “las bases sentadas por cinco lustros de paz nos permiten enfrentar unidos, en el marco de un diálogo amplio y enriquecedor, desafíos comunes ... y reafirmar el compromiso de ambos países con el Estado de derecho, la vigencia de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la integración regional”.

El contenido de esta publicación, por la que felicito a las academias diplomáticas del Ecuador y del Perú, contiene el testimonio de especialistas de alto nivel de ambos países —varios de ellos actores del proceso de conversaciones desarrollado entre 1995 y 1998— sobre lo que, en diferentes aspectos, constituyó ese proceso y los ventajosos efectos derivados de su exitoso resultado. La perspectiva desde la que todos ellos enfocan sus análisis coincide en resaltar lo crucial del reencuentro que, gracias a los acuerdos de 1998, se hizo posible entre ecuatorianos y peruanos. Como el ex Canciller del Ecuador Embajador José Ayala Lasso afirma, “Ecuador y Perú están ahora unidos, se identifican respetuosamente el uno con el otro y saben que, habiendo tenido un pasado similar, les espera un futuro armonioso de solidaridad y progreso”.

PRÓLOGO*

La suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el 26 de octubre de 1998, permitió inaugurar una nueva etapa de amistad, confianza, cooperación y voluntad de integración en las históricas relaciones que unen al Perú y Ecuador.

Estos Acuerdos fueron posibles gracias a la firme voluntad política de ambos Gobiernos y al determinante apoyo de nuestros pueblos que decidieron privilegiar su historia común, sus valores compartidos y el anhelo de un futuro de paz, progreso y bienestar para ecuatorianos y peruanos.

Los Acuerdos de Paz son también el resultado del trabajo comprometido de nuestras diplomacias profesionales, empeñadas en priorizar intereses de Estado, con una visión de largo plazo que permita atender las necesidades de desarrollo de sus pueblos. Con ese propósito se contó, también, con el invalorable concurso de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Chile y los Estados Unidos de América, países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, cuyas diplomacias se comprometieron con la causa de la paz y la amistad.

Los Acuerdos de Brasilia iniciaron una nueva etapa en las relaciones bilaterales, de profunda cooperación orientada al desarrollo y la integración. Los mecanismos creados por los propios Acuerdos de Paz han permitido la exitosa celebración de catorce Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales, así como de la Comisión de Vecindad y los Comités Técnicos Binacionales, dotados de una permanente vigencia y funcionalidad.

De igual manera, desde la firma de los Acuerdos de Paz, se han incrementado y diversificado, de manera sustantiva, el comercio bilateral, las inversiones recíprocas y el turismo, lo que ha contribuido a generar empleo y bienestar a través de la generación de valor y el mejor aprovechamiento de nuestras complementariedades. Se han alcanzado importantes logros en las áreas de desarrollo fronterizo, regeneración urbana, conectividad, salud, educación, medio ambiente, migración, gestión de riesgos y transporte transfronterizo.

* Comunicado conjunto por el XXV Aniversario de la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia publicado el 26 de octubre de 2023 por los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador.

Hemos profundizado los procesos de integración fronteriza a través de la habilitación de nuevos ejes viales, pasos y Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF) que facilitan el tránsito seguro y expedito de personas, bienes y vehículos. Hoy, la frontera común es un espacio de encuentro y de oportunidades para las poblaciones locales que se benefician de obras destinadas a fortalecer la integración y los intercambios.

El alto nivel de diálogo y de cooperación entre las Cancillerías y las autoridades de seguridad y defensa de ambos países ha contribuido al fomento de las medidas de confianza mutua, a través de mecanismos vigentes como la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), los trabajos de desminado humanitario en el territorio de ambos países, y el establecimiento de acciones para hacer frente a las amenazas que se presentan en la zona de frontera, entre ellas el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el contrabando, la trata y el tráfico ilícito de personas.

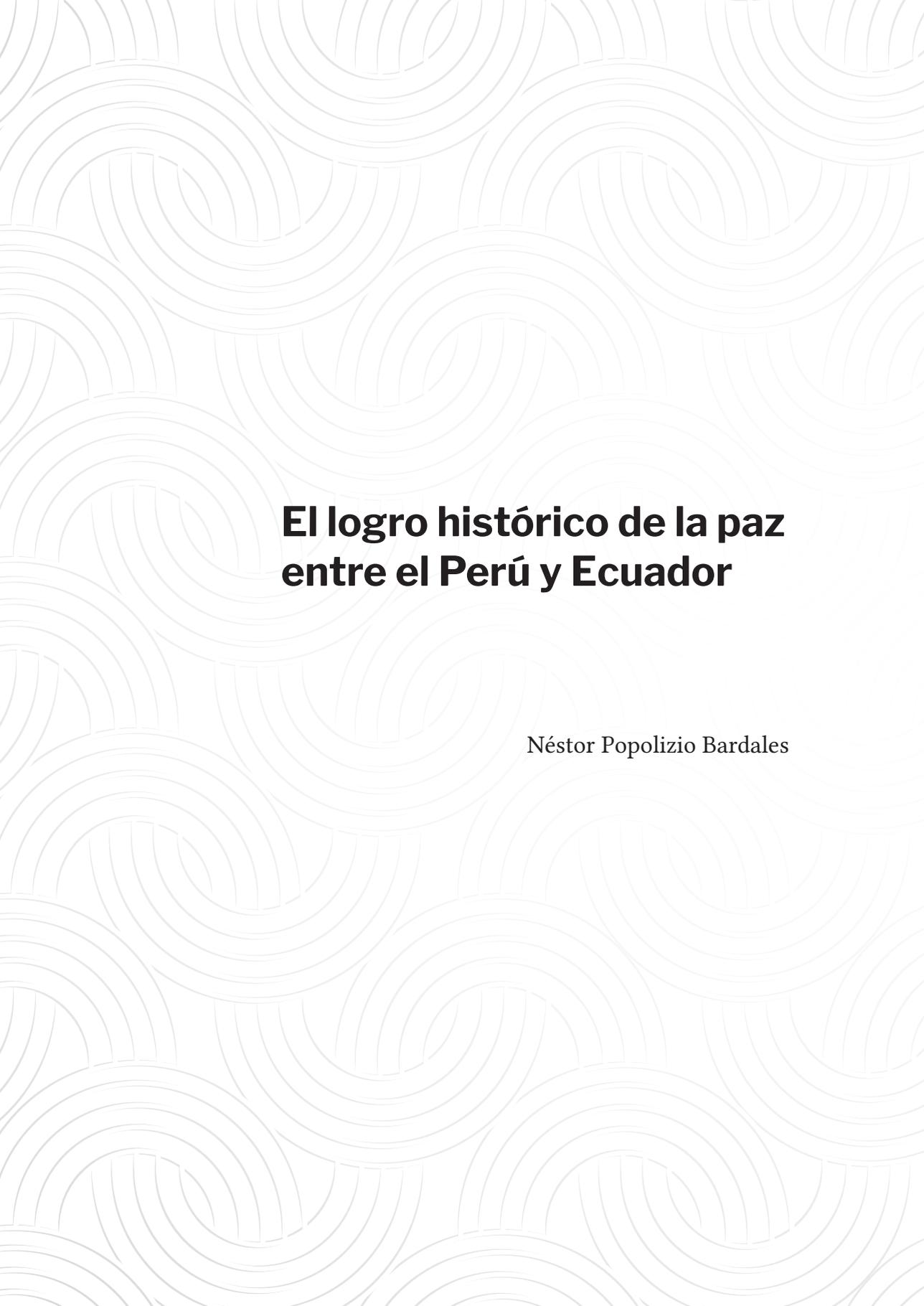
El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, creado con los Acuerdos de Paz, ha cumplido una relevante función en la gestión de proyectos de desarrollo para atender las necesidades sociales de las poblaciones fronterizas. Por esta razón, ambos países hemos acordado prorrogar su vigencia por un período de diez años adicionales.

El Perú y el Ecuador estamos decididos a seguir fortaleciendo y profundizando esta visión de desarrollo compartido y la plena implementación de todos los compromisos adoptados en 1998.

Las bases sentadas por cinco lustros de paz nos permiten enfrentar unidos, en el marco de un diálogo amplio y enriquecedor, desafíos comunes, tales como el impacto del calentamiento global, la contaminación por plásticos, así como la protección de nuestra biodiversidad, que incluye nuestros recursos marinos, el combate a la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada (INDNR) y la gestión integrada de los recursos hídricos que compartimos.

La conmemoración del XXV Aniversario de los Acuerdos de Paz entre el Ecuador y el Perú representa, además, una ocasión privilegiada para reflexionar sobre los logros alcanzados y reafirmar el compromiso de ambos países con el Estado de derecho, la vigencia de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la integración regional.

El Perú y el Ecuador renuevan el compromiso de seguir construyendo lazos de amistad, respeto y cooperación que permitan enfrentar los desafíos venideros y edificar un porvenir prometedor para sus pueblos.



El logro histórico de la paz entre el Perú y Ecuador

Néstor Popolizio Bardales

EL LOGRO HISTÓRICO DE LA PAZ ENTRE EL PERÚ Y ECUADOR

Néstor Popolizio Bardales*

Al momento de escribir este artículo estamos próximos a conmemorar el 25° Aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz entre el Perú y el Ecuador, que ocurrió en una emotiva y multitudinaria ceremonia celebrada en el palacio de Itamaraty en Brasilia, el 26 de octubre de 1998. Este logro histórico significó el triunfo de la paz sobre el conflicto armado, generando con el paso del tiempo un ambiente de confianza, amistad, cooperación e integración entre dos pueblos vecinos, hermanados por la historia. Hermanos de padre y madre como los calificó el canciller Fernando de Trazegnies (2013, p.33).

Transcurrieron 177 años de vida republicana para que nuestro país viera que su frontera con el Ecuador se convertía en un lugar de encuentro, cooperación y amistad, dejando en el pasado un escenario caracterizado por la confrontación, los conflictos bélicos y la desconfianza.

En esta ocasión, deseo recordar para ilustración de las nuevas generaciones, aquello que señalé al conmemorar el 20° Aniversario de los Acuerdos de paz sobre la dimensión del reto que constituyó transitar del conflicto militar a la paz y la reconciliación, tras décadas de desconfianza mutua entre Perú y Ecuador. El desafío central consistió precisamente en vencer suspicacias y prejuicios para abrir nuevos caminos y transformar la naturaleza de la relación entre ambos países. El Acuerdo Global y definitivo de 1998 tuvo la virtud de establecer las bases para convertir en realidad la vecindad fraterna y fructífera que hoy disfrutamos. Ese fue el resultado de un proceso de negociaciones difícil, complejo, con múltiples obstáculos, pero exitoso y con una gran virtud, haber negociado con visión de futuro.

* Ex canciller de la República y ex viceministro de Relaciones Exteriores y jefe del Servicio Diplomático del Perú, cargo que ocupó en dos ocasiones. Se ha desempeñado como embajador en Portugal, Colombia y Representante Permanente ante la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York. Actualmente es embajador en la República Checa.

Tiene el grado de Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Licenciatura en Relaciones Internacionales otorgada por la Academia Diplomática del Perú, y el Diploma de Post Grado en Relaciones Políticas Internacionales del Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP) de París, Francia.

Las negociaciones duraron más de tres años en un contexto político muy cambiante y con circunstancias imprevistas. En ese periodo hubo cuatro presidentes en el Ecuador, cuatro ministros de Relaciones Exteriores condujeron la política exterior peruana, y el canciller Francisco Tudela estuvo secuestrado por el grupo terrorista MRTA, durante más de cuatro meses en la Embajada de Japón en Lima. Como lo resalta el canciller Fernando de Trazegnies, “era necesario convencernos que la paz que buscábamos era posible (...) Y esto exige tiempo, saber hacer pausas, aprender a respetar la opinión contraria, dentro de un clima de franqueza, de amistad, de lealtad recíproca y de búsqueda común de valores que están más allá de las diferencias” (de Trazegnies, 2013, p.27).

Los factores que hicieron posible alcanzar los Acuerdos de Paz fueron múltiples, pero fundamentalmente se debió al compromiso, la voluntad política y deseo de las partes de buscar una solución que estableciera las bases para una paz verdadera, duradera.

En ese propósito debemos destacar, con gratitud y renovado agradecimiento, el valioso concurso de los países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América) que permitieron facilitar los entendimientos entre peruanos y ecuatorianos. A lo largo del proceso actuaron no solo como Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, sino también como mediadores, con sus buenos oficios y, finalmente, como árbitros, cuando así lo requirieron las circunstancias de las negociaciones. Siempre colaboraron con una actitud ponderada, imparcial, constructiva e imaginativa.

La complejidad del proceso de negociación excedió el gran reto de encarar controversias irresueltas durante medio siglo y respondió a la variedad de mecanismos diplomáticos de solución de controversias empleados, la ampliación progresiva de la agenda temática, la gran cantidad de actores involucrados del sector público y privado de ambos países, y la diversidad de canales y niveles de diálogo utilizados. Alcanzar la solución satisfactoria para ambas partes significó un esfuerzo colectivo que exigió perseverancia, creatividad y convicción. Requirió combinar los esfuerzos de un numeroso conjunto de personas del Perú, el Ecuador y los países Garantes. A todos nos unió el noble compromiso de encontrar una solución por la vía pacífica y diplomática.

En mi caso, tuve el privilegio de estar involucrado en este histórico proceso de negociaciones desde sus inicios hasta su exitosa conclusión. En

enero de 1995, cuando estalló el conflicto armado del Alto Cenepa, me desempeñaba como consejero de nuestra Embajada en Brasil, y fui designado para apoyar a nuestra delegación presidida por el entonces viceministro, embajador Eduardo Ponce Vivanco, y hacer el seguimiento del proceso de negociaciones tanto en Río de Janeiro como en Brasilia, etapa que concluyó con la suscripción de la importante Declaración de Paz de Itamaraty, el 17 de febrero de ese año. Luego, continué realizando el seguimiento de las negociaciones conducidas por el canciller Francisco Tudela hasta mediados de 1997. Posteriormente, desde julio de ese año hasta la firma del Acuerdo Global y Definitivo en octubre de 1998, tuve la honra de colaborar con los cancilleres Eduardo Ferrero y Fernando de Trazegnies, en mi condición de jefe del Gabinete ministerial, cargo que me permitió constatar los intrincados recodos de las negociaciones, así como la dedicación, habilidad y la capacidad profesional de quienes participaron en ellas para tratar de resolver el prolongado diferendo con el Ecuador.

En este artículo haré un recuento de los aspectos más relevantes del desarrollo de las negociaciones que implicó, por su complejidad y duración, utilizar todas las modalidades de la negociación diplomática (Novak. 2019, pp.81-90), desde la Declaración de paz de Itamaraty hasta llegar a “la culminación del proceso de negociación más importante y exitoso de la historia diplomática del Perú”, como bien lo señaló el embajador Eduardo Ponce (2019, p. 37).

Los ministros de Relaciones Exteriores peruanos involucrados en el proceso de negociaciones desempeñaron la doble función de asumir la responsabilidad de la conducción política y el reto de negociar directamente. El canciller Tudela construyó la fortaleza jurídica, de conformidad con el Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios, para orientar las conversaciones sustantivas sobre los impases subsistentes, preservando los intereses vitales del Perú. El ministro Ferrero condujo el proceso de conversaciones desde una etapa que mostró la confrontación de las conocidas posiciones maximalistas y consecuentemente divergentes, hasta la elaboración del paquete de propuestas antes de alcanzar el Acuerdo Global. Finalmente, el canciller de Trazegnies, primero en su condición de presidente de la delegación peruana y, después, a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores promovió, con convicción y sin desmayo, la búsqueda de la solución definitiva hasta la suscripción con su contraparte, el canciller Ayala Lasso, de los Acuerdos de Paz de Brasilia.

Como ha sido reconocido ampliamente, la diplomacia presidencial desplegada por los presidentes Fujimori y Mahuad jugó un papel clave y decisivo en la etapa final del proceso de negociaciones y fue fundamental para alcanzar el Acuerdo Global y Definitivo de octubre de 1998.

Veamos las etapas de este exitoso proceso de negociaciones, que fueron básicamente las siguientes:

1) Del conflicto armado a la Declaración de Paz de Itamaraty y el cese de fuego.

En enero de 1995 estalló el conflicto armado en el Alto Cenepa (específicamente en las nacientes del río Cenepa en la zona de la Cordillera del Cóndor), causado por la presencia de tropas ecuatorianas en territorio peruano.

En ese contexto bélico, el presidente ecuatoriano Sixto Durán Ballén sorprendentemente reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, después de 35 años de rebeldía, y solicitó el concurso de los países garantes con la intención de calmar la situación y evitar el escalamiento del conflicto militar. Esta decisión fue saludada en un Comunicado de la cancillería peruana difundido el 26 de enero de 1995. Ese mismo día, horas más tarde, nuestro país denunció un acto de agresión de las fuerzas armadas ecuatorianas en territorio peruano. Adicionalmente, y con una acción inconsistente con el primer acercamiento ecuatoriano, este país también solicitó la mediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), acción que fue contrarrestada con una gestión realizada en Lima, el 29 de enero, con el secretario general César Gaviria, ex presidente de Colombia.

A ello se sumó la falta de información sobre la situación en la frontera por parte de los estamentos militares peruanos a las autoridades del gobierno y de la cancillería, más aún si se tenía información, proporcionada a mediados de diciembre de 1994 por el vicedecano ecuatoriano a su homólogo peruano, sobre la existencia de tensiones entre las patrullas de ambos países en la zona de la Cordillera del Cóndor.

Debemos tener presente que el escenario interno en el Perú en esos momentos estaba políticamente polarizado por la campaña

electoral para los comicios generales de abril de 1995, en los que el presidente Alberto Fujimori buscaba la reelección y tenía como principal contendor al ex secretario general de Naciones Unidas, el embajador Javier Pérez de Cuéllar. Este ambiente electoral enrarecido generó, como era previsible, críticas infundadas a la posición oficial peruana con relación al manejo del conflicto militar y el inicio de las negociaciones diplomáticas. De otro lado, el contexto internacional estaba signado por la grave crisis financiera en México, conocida como el “Efecto Tequila”, que tuvo un impacto negativo en la región y, por lo tanto, no estaba para aventuras militares. Además, recordemos que en diciembre de 1994 se acababa de lanzar el ALCA en la I Cumbre de las Américas de Miami, con perspectivas favorables para la región, y que se vería afectada por un escenario de confrontación armada entre dos socios sudamericanos, situación no deseada por la administración americana.

En este complejo escenario, el 27 de enero las cancillerías peruana y ecuatoriana recibieron una comunicación de los garantes ofreciendo su colaboración urgente a ambos países para superar la situación y “encontrar una solución duradera para los impases subsistentes”. Esta fue la primera vez que se utilizó el término de “impases subsistentes” para referirse al problema fronterizo, que fue considerada como una fórmula “nueva, realista y jurídicamente ligera” por el viceministro Ponce (2019, p.41).

La comunicación de los garantes fue bien recibida por la diplomacia peruana ya que estaba enmarcada en el Protocolo de Río y, además, abría una oportunidad para buscar una solución al diferendo demarcatorio. Convocados por los garantes, los vicescancilleres del Perú, Eduardo Ponce, y del Ecuador, Marcelo Fernández de Córdoba, acudieron a una reunión en el antiguo palacio de Itamaraty en Río de Janeiro, el 31 de enero. Sin embargo, las dificultades se presentaron desde el primer momento porque el vicescanciller ecuatoriano solo tenía instrucciones para conversar con los representantes de los países garantes.

La labor de los garantes, coordinados por el entonces secretario general de Itamaraty, Sebastiao do Rego Barros, fue notable para propiciar el diálogo entre los viceministros. Las negociaciones fueron

intensas y bajo gran tensión por la presión de la guerra, pero rindieron sus frutos algunos días después. En la madrugada del 5 de febrero, el vicescanciller ecuatoriano aceptó, ad-referéndum, un proyecto de acuerdo que contenía “medidas urgentes para el cese del fuego, la separación de fuerzas, la desmovilización de tropas y un proceso de desmilitarización total de la zona de enfrentamiento”. También contemplaba la creación de una Misión de Observadores y el compromiso de iniciar acciones para buscar una solución duradera para este desacuerdo. Lamentablemente, dicha propuesta no prosperó. Sin embargo, los garantes emitieron ese día una Declaración que contenía todos los elementos del proyecto que no aceptó el Ecuador.

El encuentro de Río de Janeiro fue frustrante para todos los participantes. Alexander Watson, quien estuvo presente como representante de los Estados Unidos, describió las reuniones como extrañas, sin dormir y con interminables disputas por parte de los involucrados (Einaudi. 2023, p.306). Fue la única reunión en la que participó el subsecretario Watson. De regreso a Washington designó como representante estadounidense a Luigi Einaudi, experimentado, hábil y creativo diplomático, conocedor de nuestros países y que tuvo una valiosa contribución durante todo el proceso de negociaciones, guiado por su convicción de buscar una solución definitiva al tema de fondo.

Las negociaciones pasaron a Brasilia, en un ambiente de tensión por la presión que imponía el conflicto, con el riesgo latente de que los enfrentamientos militares pudieran expandirse y globalizarse.

Algunos días después, al iniciarse la reunión de Brasilia, el vicescanciller ecuatoriano abandonó el proyecto de acuerdo elaborado en Río y presentó una propuesta sobre la localización de los observadores militares en el área desmilitarizada en territorio peruano hasta que se alcancen los posibles acuerdos. Esta propuesta fue rechazada enfáticamente por nuestro viceministro, quien propuso volver al acuerdo negociado en Río, lo que fue asumido por los garantes, permitiendo avanzar en las negociaciones, que se fortalecieron con la incorporación de la variable técnico-castrense, que robusteció el diálogo diplomático y el advenimiento de la MOMEPE (Ponce. 2019, p.45).

El 14 de febrero nuestro país anunció un cese unilateral de hostilidades, un día antes de la llegada de nuestra delegación militar, y se

allanó el terreno para la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty, que ocurrió en la madrugada del 17 de febrero de 1995. Adicionalmente, los Garantes del Protocolo de Río emitieron una Declaración complementaria en la que reafirmaron su compromiso y responsabilidad para prestar a las Partes su concurso y cooperación para alcanzar una solución duradera de los impases que subsisten entre Perú y Ecuador. En síntesis, se puso las bases para el inicio de un largo proceso de negociación diplomático para lograr una solución que consolidara la paz y amistad entre ambos países. Además de establecer las medidas para terminar el conflicto armado, con la consecuente salida de las patrullas ecuatorianas de territorio peruano, por la diplomacia y no por las armas, la Declaración de Paz de Itamaraty “inauguró el procedimiento de construir andamiajes con antecedentes y acuerdos previos para elaborar nuevos textos” durante todo el proceso de conversaciones (Boza. 2019, p.16).

El cese de hostilidades dispuesto por la Declaración de Itamaraty no fue acatado y los enfrentamientos continuaron en la zona del Cenepa por una semana, situación que llevó a los países garantes a emitir una declaración el 24 de febrero, luego de la reunión a nivel de cancilleres que se realizó en Montevideo, coincidiendo con la transmisión presidencial en Uruguay. En esa ocasión, los cancilleres Efraín Goldenberg y Galo Leoro, con los representantes de los países garantes, adoptaron la Declaración de Montevideo que estableció el cese definitivo de las hostilidades y se inició la aplicación de los acuerdos contenidos en la Declaración de Paz de Itamaraty.

Como testigo de excepción de lo ocurrido en Río y en Brasilia, quiero dejar constancia de la capacidad y talento negociador del embajador Eduardo Ponce, quien durante largas jornadas y bajo presión incesante, realizó de manera infatigable múltiples gestiones, en diferentes tableros, a fin de lograr la adopción de la Declaración de Paz de Itamaraty, que es la base de la construcción que concluyó en los Acuerdos de Paz de Brasilia, tres años y medio después.

En aplicación de la Declaración de Itamaraty se procedió al cese del fuego, la separación de tropas y la desmovilización, y se creó en agosto de 1995 una zona desmilitarizada de 528 km², después de un arduo proceso de negociación. En este contexto, el 28 de julio de ese año, al iniciarse el nuevo mandato presidencial de Alberto Fujimori,

asumió como canciller Francisco Tudela, quien nombró al embajador Jorge Voto Bernaldes como viceministro y al embajador Hugo de Zela como jefe de su Gabinete, ambos hábiles diplomáticos.

La Misión de Observación Militar Ecuador Perú (MOMEPE) comenzó sus labores en marzo de 1995, con un mandato inicial de 90 días, para observar y verificar el cumplimiento de los acuerdos en el terreno. El mandato de la MOMEPE fue prorrogado múltiples veces hasta concluir con éxito sus tareas el 15 de julio de 1999, luego de más de cuatro años de funciones con la culminación de la demarcación, de conformidad con los Acuerdos de Paz de Brasilia (Para esta etapa véase Obando. 1999, pp. 67-86).

La tarea de la MOMEPE no fue fácil y demandó un esfuerzo máyusculo de coordinación entre los contingentes militares de los países garantes, lo que quedó evidenciado en la negociación de la “definición de procedimientos”. Se estableció un coordinador, el general brasileño, y no un comandante, ya que los contingentes de los otros países no aceptarían estar bajo un comando extranjero. También fue complicado para los garantes ponerse de acuerdo sobre si la desmovilización de las tropas peruanas y ecuatorianas era tarea o no de la MOMEPE, concluyéndose que debían aceptar esta labor y elaboraron un plan que permitió desmovilizar a 140 mil militares de los dos países a sus bases de origen. Tener bajo control el ámbito militar con esta operación de mantenimiento de la paz fue fundamental para el inicio de las conversaciones o negociaciones diplomáticas con miras a encontrar una solución a los impases subsistentes. Los Generales del Ejército peruano Daniel Mora y Raúl O`Connor, en su condición de enlaces de nuestro país, contribuyeron al eficiente y exitoso desempeño de la MOMEPE.

2) La definición de los parámetros jurídicos de la agenda para las conversaciones sustantivas.

La disposición del Perú y Ecuador de iniciar las conversaciones para buscar una solución definitiva a los impases subsistentes, de acuerdo con la Declaración de Paz de Itamaraty, se sustentaba principalmente en el reconocimiento por parte del presidente Durán Ballén del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y la aceptación del rol de

los países garantes. Adicionalmente, el Perú admitía la existencia de un problema peruano-ecuatoriano, lo que posibilitaba la búsqueda de una solución. También se agregaba a estos factores, la percepción ecuatoriana que el desenlace del conflicto militar del Alto Cenepa les había favorecido (Ayala. 2009, p.125).

Desde que asumió su cargo, en julio de 1995, el canciller Francisco Tudela diseñó una estrategia diplomática con miras a circunscribir las negociaciones al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro, la Fórmula Aranha y el Arbitraje de Braz Dias de Aguiar. En ese sentido, la primera etapa de nuestra estrategia diplomática fue denominada “ponerse de acuerdo sobre los desacuerdos” (Tudela. 2019, p. 97). Se buscaba que ambas partes fijaran desde el principio de las conversaciones todos sus impases, los que debían ser entregados en sobres cerrado a la custodia de los países garantes, lo cual impediría que fueran ampliándose ad infinitum. Además, este procedimiento permitía acotar el ámbito de acción de los garantes al marco jurídico establecido, es decir del Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios.

En los preparativos que realizó la cancillería peruana se procedió a contratar a tres juristas extranjeros especializados (al estadounidense Keith Highet, al francés Alain Pellet, y al británico Maurice Mendelson) para asesorarnos y supervisar “que cada paso de las negociaciones fuese jurídicamente impecable”. El canciller Tudela destaca que “después de cada ronda de conversaciones, la totalidad de los puntos eran analizados por ellos, para determinar su armonía jurídica con las tradiciones jurídicas que representaban, construyendo, a medida que se avanzaba en las sucesivas rondas de conversaciones, un continuo jurídico vinculante para ambas partes que fuese internacionalmente indisputable. El profesor Keith Highet bautizó a este continuo jurídico vinculante como “el proceso de Itamaraty”, concepto que se incorporó a todos los pronunciamientos de la cancillería sobre las conversaciones” (Tudela. 2019, pp.100-101).

El contexto interno previo a las reuniones de los cancilleres del Perú y el Ecuador se caracterizaba por críticas de la oposición basadas en la desconfianza y desconocimiento de la posición oficial que crispaban el ambiente y generaban una gran tensión. La cancillería peruana acentuó la campaña mediática para difundir de manera más

eficiente las posturas de nuestro país y se continuo con la publicación de documentos históricos valiosos que sustentaban nuestros sólidos argumentos jurídicos.

Adicionalmente, en el plano externo hubo que acordar con Chile el retiro de las Convenciones de Lima de 1993 de ambos congresos. Pero había más asuntos sensibles con los que se debió lidiar. Uno de ellos fue la autorización del Congreso americano para la venta a Ecuador de cuatro aviones KFIR israelíes, lo que significaba un acto contrario a su condición de garante del Protocolo de Río y, en consecuencia, nuestro país expresó su enérgica protesta. Este hecho se sumó a la venta al Ecuador de equipo militar de Argentina, otro país Garante.

En este contexto poco alentador se llevó a cabo en Lima, el 17 y 18 de enero de 1996, la primera reunión entre los cancilleres Francisco Tudela y Galo Leoro, con acompañamiento de los altos representantes de los países garantes, que fue tensa y difícil. Luego de un intenso y prolongado debate, los ministros acordaron que ambos países presentarían, posteriormente, su lista de impases a los garantes, dejando para más adelante la forma en que éstos serían abordados. Quedó establecido que ninguna de las partes podía imponer una fórmula a la otra. Igualmente, en el caso de persistir los desacuerdos, ambos países aceptaron que debían recurrir conjuntamente a los Garantes para que ofrecieran una fórmula no compromisoria, en aplicación del artículo VII del Protocolo de Río de Janeiro, como mecanismo de solución de controversias.

Un mes después se realizó el encuentro en Quito, el 22 y 23 de febrero de 1996, que se complicó desde el inicio porque el canciller Leoro presentó una propuesta de firmar un pacto de no agresión como requisito previo a la presentación de las listas de los impases subsistentes. El canciller Tudela rechazó la propuesta ecuatoriana enfatizando que un pacto de no agresión era redundante, habida cuenta que la carta de Naciones Unidas proscribía la agresión y constituía un pacto de no agresión en sí misma.

Al día siguiente por la tarde se reiniciaron las conversaciones y se volvieron a complicar debido a desencuentros sobre la presencia de tropas en la zona desmilitarizada. La reunión continuó con discusiones sobre asuntos militares y finalmente se llegó a un acuerdo para

diseñar un mecanismo bilateral sobre el fomento de la confianza y la transparencia en las adquisiciones militares, así como la reducción de efectivos militares en el PV2. Esto posibilitó la entrega al representante del Brasil, en su condición de coordinador de los garantes, de las listas definitivas de los impases subsistentes de cada una de las partes. El contenido de las listas no debía ser vetada por las partes y estarían en custodia de los garantes hasta que la MOMEPA verificara las medidas adicionales de la desmovilización militar, lo que ocurrió el 6 de marzo.

Esto dio paso a la reunión que tuvo lugar en Brasilia, en la que los garantes entregaron las listas de los impases subsistentes a las delegaciones del Perú y Ecuador. La lista ecuatoriana, como se presumía, contenía como primer punto la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, e incluyó el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. Además, señalaban bajo el título “Problemas de demarcación”, el sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi, y el sector Lagartococha; y, agregó, los problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico, y el Canal de Zarumilla.

De otro lado, la lista peruana dejaba constancia que la expresión “solución duradera de los impases subsistentes” era sinónimo de completar la demarcación de la línea de frontera establecida en el artículo VIII del Protocolo de Río de 1942, sus instrumentos complementarios y el Fallo de Braz Dias de Aguiar. Y se especificó los dos impases demarcatorios en el sector Lagartococha y en el de la Cordillera del Cóndor.

Al recibir la lista con los impases ecuatorianos, la cancillería peruana envió una Nota diplomática al ministro brasileño Lampreia, en su condición de coordinador de los garantes, para precisar que el Perú entendía el enunciado sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río como única y exclusivamente referido a la necesidad de concluir la ejecución del Protocolo, el Fallo de Dias de Aguiar y sus instrumentos complementarios. Además, se señaló que el punto de la lista ecuatoriana referido al “acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas” introduce una cuestión totalmente ajena al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

Esto presentaba una clara discrepancia peruana y no un veto sobre un asunto que no constituía un impase subsistente y que sabíamos que deberíamos resolver a futuro en el proceso de negociaciones con el concurso de los garantes.

En un escenario de desconfianza, tensión y discrepancias entre las cancillerías peruana y ecuatoriana se realizó la reunión de Buenos Aires, el 18 y 19 de junio de 1996. Como en las anteriores rondas, ésta no fue la excepción y se produjo un entrampamiento desde el inicio, sin tener posibilidades de definir el mecanismo jurisdiccional a utilizarse en el proceso de negociaciones, enmarcado en el Protocolo de Río, como lo propuso el canciller peruano. Galo Leoro planteó que en caso de que las sugerencias de los Garantes no fueran aceptadas debían designar a una eminente personalidad con la anuencia de las partes. Esto motivó, a instancia del Perú, que los países garantes declararan oficialmente que su rol solo era dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, y reafirmaron que las conversaciones debían realizarse dentro de ese marco jurídico. Finalmente, el comunicado difundido en Buenos Aires estableció que las conversaciones sustantivas se realizarían en Brasilia, de manera reservada, cada país designaría una delegación compuesta por cinco miembros y los países garantes tendrían un acompañamiento activo y autónomo. Y lo más importante, se dejó constancia que, en caso de desacuerdo, los garantes actuarían de acuerdo con el “espíritu” del Protocolo de Río, garantizando de esta manera la aplicación del mecanismo jurisdiccional previsto en su artículo VII.

La siguiente ronda tuvo lugar en Santiago de Chile, el 28 de octubre de 1996. Las discusiones entre los cancilleres Tudela y Leoro sobre el mecanismo jurisdiccional fueron infructuosas y llegaron a un punto muerto. Este entrampamiento se superó gracias a la intervención de los garantes que propusieron a las partes negociar por separado y así, luego de arduas jornadas, se pudo perfilar el Acuerdo de Santiago, que dispuso iniciar las conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, para alcanzar una solución global y definitiva a los impases subsistentes, de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, sus instrumentos complementarios y todos los documentos adoptados en el proceso de Itamaraty, desde la Declaración de Paz del 17 de febrero de 1995. De esta manera, se definió un marco jurídico sólido para las futuras negociaciones, preservando los

intereses de nuestro país. Además, se estableció que la solución debía ser global, es decir que se debía lograr el acuerdo en paquete de todos los asuntos sin quedar ninguno pendiente para que pudieran entrar en vigor como un todo.

3) Las conversaciones y negociaciones técnico-jurídicas de los impases subsistentes.

A inicios de diciembre de 1996, el canciller Tudela designó la delegación peruana de cinco miembros para las conversaciones sustantivas en Brasilia, la que estuvo presidida por el embajador Alfonso Arias Schreiber y conformada por el doctor Eduardo Ferrero Costa, el embajador Jorge Colunge, el contralmirante Jorge Brousset y el historiador Percy Cayo. También se designó a los integrantes del grupo de asesores.

Unos días después, el 17 de diciembre de 1996, el canciller Francisco Tudela fue secuestrado por el grupo terrorista del MRTA, que tomó 72 rehenes en la recepción que ofrecía el embajador de Japón en Lima para celebrar el cumpleaños del Emperador. El 22 de abril de 1997, fue liberado luego de 126 días de cautiverio. Este grave y lamentable hecho tuvo un serio impacto en nuestra delegación, debido a que su principal conductor y negociador estuvo impedido de dar las orientaciones del caso para las conversaciones sustantivas que tendrían lugar en Brasilia. La delegación siguió la fase de preparación bajo la dirección de su presidente y la valiosa coordinación del embajador Hugo de Zela, quien estaba encargado del tema en el Gabinete del canciller. En este periodo asumió Jorge González Izquierdo como encargado de la cartera de Relaciones Exteriores.

Otro hecho importante fue la crisis política que se produjo en el Ecuador por la destitución del presidente Abdala Bucaram, el 6 de febrero de 1997, por decisión del Congreso. Asumió como jefe de Estado Fabián Alarcón, quien se desempeñaba como presidente del Legislativo ecuatoriano. El nuevo mandatario nombró, el 24 de marzo, como ministro de Relaciones Exteriores al embajador José Ayala Lasso, un connotado y experimentado diplomático, quien posteriormente fue ratificado en el cargo por el presidente Jamil Mahuad en la etapa final del proceso de negociaciones y suscribió los acuerdos de

paz de Brasilia. Por estas circunstancias, el inicio de las conversaciones sustantivas fue postergada hasta abril de 1997.

Como lo señala Eduardo Ferrero, la primera fase de las conversaciones en Brasilia constó de cinco reuniones sucesivas que se realizaron desde abril hasta setiembre de 1997, en las que se trataron los impases subsistentes presentados por el Perú y Ecuador, en el siguiente orden: Líneas geodésicas Río Napo; Lagatococha-Güepí; Canal de Zarumilla; Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago; Hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre; y, Inejecutabilidad parcial. Acceso al Amazonas. En las primeras tres rondas Ferrero participó como miembro de nuestra delegación y en las dos últimas lo hizo como canciller, al haber juramentado el cargo el 18 de julio de 1997, ante la renuncia de Francisco Tudela (Ferrero. 2018, p.49).

Naturalmente, esto también ocasionó cambios en nuestra delegación. El canciller Ferrero nombró presidente de la delegación al prestigioso jurista Fernando de Trazegnies para reemplazar al embajador Alfonso Arias Schreiber, quien había renunciado, e incorporó al embajador Hugo de Zela Martínez, hábil negociador, para cubrir la plaza que el ministro dejaba vacante. Igualmente, designó como vicescanciller al experimentado embajador Hugo Palma Valderrama, y completó su equipo de colaboradores cercanos nombrándome en el honroso cargo de jefe del gabinete ministerial.

La primera fase de esta nueva etapa “consistió en dejar constancia escrita, clara y detallada, de cuáles eran las discrepancias que nos separaban, especialmente en el tema de la frontera” (De Zela. 2019, p.56). Esto ocurrió en las tres primeras reuniones, pero en las dos últimas rondas realizadas en setiembre de 1997, a propuesta de la delegación peruana, se acordó hacer actas breves en las que se señalaba que se habían reunido y que no hubo acuerdos, adjuntándose los documentos con las posiciones de las partes, lo que evitó prolongadas discusiones y tensiones al momento de abordar los asuntos más sensibles de los impases subsistentes, como fueron la demarcación en la zona de la Cordillera del Cóndor y el acceso al río Marañón-Amaznas. Nuestra delegación enfatizó que este último impase presentado por Ecuador era inaceptable y estaba al margen del Protocolo de Río de 1942, y, en consecuencia, una vez escuchada la presentación sin vetarla, se negó a discutirla. Ante esta situación de confrontación y

de posiciones irreconciliables, a propuesta de la delegación peruana, se acordó volver a reunirse en Brasilia, en noviembre de 1997, para hacer una revisión o evaluación conjunta de lo ocurrido en esta etapa.

El representante estadounidense de los garantes, Luigi Einaudi, menciona que esta etapa entre abril y setiembre de 1997, fue decepcionante y consistió en las presentaciones formales de los impases con los reclamos maximalistas de ambas partes. Y consideraba que “en ese momento” peruanos y ecuatorianos no tenían la voluntad política de avanzar, pero era optimista porque no tenía dudas que los elementos que se estaban desarrollando en las conversaciones se conjugarían cuando las circunstancias estuvieran maduras (Einaudi. 2023, p.344).

En este escenario de paralización y polarización por las posiciones maximalistas, exacerbadas en el plano mediático en Lima y Quito, el 9 de octubre se produjo la enérgica declaración del canciller Ferrero a la prensa peruana y extranjera, en la que señaló que la pretensión ecuatoriana de acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas era improcedente e inaceptable. Agregó que el Perú no aceptará ninguna cesión de territorios que le son propios. Esta declaración fue precedida de una Nota diplomática dirigida a los garantes enfatizando que la mencionada aspiración ecuatoriana no podía seguir siendo admitida en las conversaciones porque no tenía vinculación alguna con el Protocolo de Río. Como era obvio, la reacción ecuatoriana no se hizo esperar y acusó al Perú de vetar un impase y, por lo tanto, estar incumpliendo los Acuerdos de Quito, Buenos Aires y Santiago (Ferrero. 2018, p. 88 y siguientes). No obstante, la Cancillería ecuatoriana ratificó su vocación y apego a la paz y reiteró su voluntad y decisión de seguir participando de buena fe y ánimo constructivo en el proceso de conversaciones. A partir de ese momento se realizó una serie de gestiones con los países garantes para bajar las tensiones y respaldar la continuación de las conversaciones.

En este contexto poco promisorio, los garantes se reunieron en Buenos Aires a mediados de octubre del 97 y decidieron cambiar el formato de las conversaciones ampliando la agenda a otros temas de interés para el Perú y Ecuador, lo cual fue consultado a ambas partes el 19 de noviembre. En ese sentido, al iniciarse la segunda fase de las

reuniones el 24 de noviembre de 1997, en Brasilia, el canciller Lampreia, en su condición de coordinador de los países garantes, presentó el documento “Bases para un entendimiento entre las partes” que ampliaba la agenda con los siguientes temas: Comercio y navegación fluvial; integración económica y fronteriza; medidas de fomento de la confianza; y, la demarcación de la frontera.

Luego de dos días de negociaciones, se adoptó la importante Declaración de Brasilia, que tuvo la virtud de modificar la dinámica de la negociación y abrir la posibilidad de lograr una solución global y definitiva a los desacuerdos, en el marco del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Consecuentemente, se conformaron cuatro comisiones que se reunirían en las capitales de los países garantes. La comisión encargada del tema de la demarcación pendiente lo haría en Brasilia.

En los últimos días de la reunión de Brasilia, el 27 y 28 de noviembre, las delegaciones elaboraron un proyecto de cronograma para ejecutar lo acordado en la Declaración de Brasilia. Sin embargo, nuestra Cancillería no autorizó a suscribirlo. Esta decisión se sumó a la desazón y malestar de nuestra delegación por la difícil negociación que tuvieron que hacer con las altas autoridades del gobierno a fin de obtener la autorización para adoptar la Declaración de Brasilia. Fernando de Trazegnies, presidente de la delegación peruana, se refiere a este momento en los siguientes términos: “habíamos tenido tales dificultades para que nos autorizarán a firmar la Declaración de Brasilia, basadas en un espíritu conservador y en una actitud de extrema prudencia, que solicitar desde Brasilia autorización para suscribir un segundo documento sin un análisis minucioso y una conversación directa y personal con los altos funcionarios de nuestra Cancillería, tendría un mal resultado” (De Trazegnies. 2013, p.192). Por su parte, el excanciller Ferrero señala, en relación a la decisión de no aceptar en esa ocasión el proyecto de Cronograma, que “dicho proyecto aún era insuficiente y que tenía vacíos que podrían dar lugar a interpretaciones inexactas”, sobre todo en un asunto tan delicado como el de la culminación de la demarcación (Ferrero 2018, p. 107). La discrepancia fundamental fue sobre el carácter vinculante u obligatorio de los pareceres del grupo de expertos.

En la reunión del 19 de enero de 1998 en Río de Janeiro, gracias a las consultas informales realizadas en encuentros previos, se

aprobó fácilmente el Cronograma, en el que se establece que las cuatro comisiones deberán iniciar sus labores en febrero y concluir las a más tardar el 30 de mayo de 1998. Se fijó esta fecha para tratar de alcanzar el acuerdo global durante la gestión del presidente Fabián Alarcón. La primera vuelta de las elecciones presidenciales ecuatorianas estaba prevista para realizarse el 31 de mayo.

Las negociaciones de las cuatro comisiones fueron intensas, complejas y no exentas de dificultades. Las comisiones de integración fronteriza, Desarrollo y Vecindad, y la de medidas de confianza mutua y seguridad, que sesionaron en Washington y Santiago de Chile, respectivamente, concluyeron de manera exitosa sus tareas dentro del plazo establecido en el Cronograma. No sucedió lo mismo con las comisiones encargadas de la culminación de la demarcación de la frontera que se reunía en Brasilia, y la responsable de negociar el Tratado de Comercio y Navegación, que sesionaba en Buenos Aires, cuyo proceso negociador estuvo casi concluido, pero su evolución estuvo vinculada a los avances en el tema demarcatorio, lo que significó tener una negociación paralela, añadiendo una mayor dificultad a asuntos de por sí sensibles para alcanzar un acuerdo.

El 8 de mayo de 1998, los dos grupos de expertos jurídico-técnicos designados por los garantes dieron a conocer sus pareceres-opiniones, los que fueron favorables a la posición peruana. Naturalmente, a los dos días de conocidos, el gobierno peruano aceptó formalmente los pareceres con una comunicación dirigida al coordinador de los garantes. Sin embargo, el gobierno ecuatoriano decidió no aceptar los pareceres, quedando inconclusa las labores de la Comisión binacional, que se vio imposibilitada de proponer una solución. En virtud de los acuerdos adoptados por las partes, los pareceres de los expertos no debían ser vinculantes, es decir no constituían un laudo arbitral, pero sí tenían una innegable fuerza jurídica y moral. Después de medio siglo se había definido con absoluta claridad el límite en los sectores pendientes demarcación de la frontera peruano-ecuatoriana, pero aún era necesario realizar esfuerzos adicionales para salir del entrapamiento y lograr una solución satisfactoria para ambos países.

En ese contexto, se doblegaron los esfuerzos para tratar de avanzar en los asuntos más controvertidos del proyecto de Tratado

de Comercio y Navegación, en especial sobre las facilidades de navegación que se otorgarían al Ecuador, sin cesión de soberanía. Además, se buscaba persuadir al Ecuador, a través de los garantes, a aceptar los pareceres de los expertos jurídico-técnicos, como sucedió en la reunión que sostuvieron, a fines de mayo en Buenos Aires, los vicescancilleres del Perú, Hugo Palma, y del Ecuador, Diego Rivadeneira, sin conseguir un resultado positivo, con lo cual la aspiración de cerrar el proceso de negociaciones dentro del plazo fijado en el Cronograma se hacía cada vez más lejana de cumplir. En esa reunión de los vicescancilleres, los garantes presentaron la propuesta de crear una reserva ecológica en la zona de los enfrentamientos armados, respetando la frontera de cada país, lo que abrió una constructiva negociación sobre las características de un parque binacional.

La coyuntura política en el Ecuador complicaba más la situación de estancamiento en las negociaciones, debido a que la realización de las elecciones presidenciales implicaba la necesidad de informar a los candidatos y de esperar el resultado electoral para poder reanudar el proceso de Itamaraty.

En estas circunstancias, se elevó las consultas y se llevó a cabo una reunión a nivel de presidentes de Perú y Ecuador, el 1 de junio, a invitación del mandatario brasileño que tampoco pudo destrabar el proceso. En esa oportunidad, el presidente Alarcón expresó su disposición de lograr un acuerdo global hacia fines de ese mes, o días antes de la segunda vuelta electoral.

También hubo dos reuniones de los cancilleres Ferrero y Ayala, con el acompañamiento de los garantes. La primera se realizó el mismo día del encuentro presidencial y la segunda fue el 15 y 16 de junio, ambas en Washington, en las que quedó en evidencia que no se podría llegar a un acuerdo antes de que concluyeran los comicios presidenciales en Ecuador. Pero en el segundo encuentro, luego de un comienzo tenso, los cancilleres pudieron conversar y lograr avances significativos sobre los criterios para la creación del parque ecológico binacional y respecto al Tratado de Comercio y Navegación, y se dejó constancia que para el Perú no había nada que negociar en el tema demarcatorio y únicamente restaba que el Ecuador aceptara formalmente los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. El ministro Ferrero calificó esta reunión como muy positiva, pues se había perfilado

lo que él denominó el paquete de Washington, que podría viabilizar el acuerdo global y definitivo (Ver Ferrero. 2018, pp.178-179 y De Trazegnies. 2013, pp. 235-242).

Jamil Mahuad ganó la segunda vuelta y fue elegido presidente del Ecuador el 12 de julio de 1998, pero antes que asuma su mandato se volvió a presentar el fantasma de la guerra. Felizmente, el canciller Ferrero pudo conseguir que primara la opción diplomática, lo cual permitiría preservar todo lo que se había avanzado en el proceso y mantener la viabilidad del posible acuerdo global y definitivo. El mandatario peruano decidió por la opción pacífica, e inmediatamente empezó una intensa gestión diplomática, que contó con la activa colaboración de los garantes y la MOMEPE.

En tal sentido, el 31 de julio, el canciller peruano convocó a los embajadores de los países garantes para informales de la gravedad de la situación. Esta reunión fue el inicio de una tarea compleja, tensa y desgastante, que condujo a una serie de encuentros con los garantes y de éstos con las autoridades ecuatorianas, además de involucrar a la MOMEPE, pero no tuvieron éxito inmediato.

En este panorama enrarecido, Jamil Mahuad asumió la presidencia del Ecuador el 10 de agosto, ceremonia a la que no asistieron nuestras altas autoridades. El mandatario ecuatoriano en su discurso de posesión dio un mensaje claro sobre su voluntad de diálogo para lograr la paz con el Perú y destacó que creía en la diplomacia directa. Este mensaje permitió al presidente Fujimori seguir apostando por la gestión diplomática.

Pero las tensiones y riesgos de un conflicto seguían latentes. En esas circunstancias, fue providencial la gestión que realizó el canciller Ferrero con su homólogo argentino, Guido Di Tella, quien se encontraba de visita en Lima. Gracias a su activa intervención, involucrando a sus pares de los garantes, se materializó el acuerdo adoptado el 13 de agosto, que estableció una zona de control y vigilancia de la MOMEPE, que incluía el área pendiente de demarcación en la Cordillera del Cóndor. De esta manera se aclaró el panorama y se desvaneció el fantasma de un nuevo conflicto, dando paso a la diplomacia presidencial para concluir el proceso de negociaciones.

Deseo dejar constancia que, como jefe del gabinete del ministro, fui testigo de excepción de los esfuerzos y múltiples gestiones diplomáticas, tanto con los garantes y las autoridades ecuatorianas, como al interior de nuestro gobierno, que desarrollaron el canciller Ferrero y la cancillería peruana, para evitar que estallaré nuevamente un conflicto bélico y primara la opción pacífica, lo que salvaguardó los intereses del Perú y permitió la continuación del inédito y necesario proceso de Itamaraty.

4) La diplomacia presidencial y los acuerdos de paz de Brasilia.

La diplomacia presidencial jugó un papel clave en la recta final del proceso de negociaciones y fue fundamental para alcanzar el Acuerdo Global y Definitivo firmado el 26 de octubre de 1998. Los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad dieron muestras claras de coraje, voluntad política y convicción de lograr, con visión de futuro, una paz duradera entre peruanos y ecuatorianos. En un breve espacio de tiempo de poco más de dos meses, de agosto a octubre, los presidentes del Perú y el Ecuador sostuvieron ocho encuentros en los que negociaron directamente y se comprometieron a llegar a una solución global, contando para ese propósito con la valiosa colaboración de los países garantes.

Los presidentes Fujimori y Mahuad tuvieron una primera reunión el 15 de agosto, en Asunción, con ocasión de la transmisión de mando al presidente electo paraguayo, Raúl Cubas. Este encuentro permitió a ambos mandatarios conocerse y conversar, a solas, sobre la situación bilateral y el futuro del proceso de negociaciones de Itamaraty. Como señala Fernando de Trazegnies, “Fujimori y Mahuad hicieron buenas migas” (2013 p. 253). Y a decir del propio Mahuad, “los primeros cinco minutos de ese encuentro, a puerta cerrada, marcaron el futuro de nuestras conversaciones. [...] 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. [...] 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” (Mahuad. 2018, p.43).

Cinco días después de la reunión en Asunción, el presidente Fujimori reemplazó al General Nicolás de Bari Hermoza, en el cargo de presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y comandante General del Ejército.

Ambos presidentes se volvieron a reunir en Panamá, el 4 de septiembre, aprovechando la Cumbre del Grupo de Río, que tenía previsto abordar el impacto de la crisis económica rusa en América Latina, entre otros asuntos. El manejo económico era una prioridad para Mahuad, pues tuvo que enfrentar una crisis por la macro devaluación del sucre y el crecimiento del déficit fiscal. En este contexto, los presidentes conversaron, nuevamente a solas por casi cuatro horas, esta vez sobre los temas de fondo del proceso de negociaciones sin llegar a un acuerdo, debido a las discrepancias sobre la aceptación de los Pareceres del grupo de expertos Técnico-jurídicos. Para el Ecuador se trataba de buscar alternativas que le permitieran conseguir “la paz con dignidad”.

Los presidentes acordaron reunirse nuevamente en Brasilia, y que las delegaciones de ambos países se reunieran en Buenos Aires para concluir las negociaciones del Tratado de Comercio y Navegación, lo que ocurrió de manera exitosa el 12 y 13 de setiembre. Nuestra delegación estuvo presidida por Alfonso de los Heros, e integrada por Fernando de Trazegnies y los embajadores Jorge Valdez y Hugo de Zela, y los asesores Fabián Novak y Fernando Pardo.

Por su parte, el canciller Eduardo Ferrero sostuvo encuentros con sus homólogos de los garantes (Argentina, Brasil y Chile) y el alto representante de EE.UU. Luigi Einaudi, en Nueva York, durante su participación en la Asamblea General de Naciones Unidas, el 22 y 23 de setiembre, sin lograr su propósito de que los garantes presionaran al Ecuador para que aceptara formalmente los pareceres de los expertos a fin de culminar la demarcación, destacando que todos los acuerdos ya negociados configuraban un paquete que permitiría llegar al acuerdo global. Pero los garantes explicaron que no podían presionar ni obligar al Ecuador que los aceptara y que debían mantenerse en una posición neutral (Ferrero 2018, p. 249).

Los presidentes se volvieron a reunir, el 27 y 28 de setiembre, en la Residencia Oficial de la presidencia brasileña, la Granja do Torto, en Brasilia, nuevamente sin los cancilleres. Según relata Fernando de

Trazegnies, el presidente Fujimori le pidió al presidente Mahuad que permitiera su participación y la del embajador Jorge Valdez en estas reuniones, a las que también asistió el embajador ecuatoriano Francisco Carrión, sin presencia de los garantes. Como lo señaló el embajador Valdez, “nos encontrábamos juntos, ecuatorianos y peruanos, buscando esa salida que hiciera posible formalizar el acuerdo sin contravenir el Protocolo” (Valdez. 2019, p.71).

Los temas centrales de la reunión fueron el Acuerdo de integración Fronteriza y la situación jurídica de Tiwinza. El primer tema generó un largo debate, pero finalmente se convino en que la red de carreteras debía estar en el Acuerdo amplio de Integración Fronteriza y no en el Tratado de Comercio y Navegación, como proponía el mandatario ecuatoriano. El segundo tema era más complejo y difícil, el presidente Mahuad insistía en que el Perú debía hacer un gesto con la entrega territorial de Tiwinza, propuesta que fue rechazada explicándole que no se podía modificar la línea de frontera que había sido confirmada por los pareceres de los expertos de los garantes y menos aún se podía ceder territorio. En esta ocasión tampoco se logró un acuerdo al respecto. Finalmente, ambos mandatarios aprobaron el Tratado de Comercio y Navegación que fue concluido días antes en Buenos Aires y, asimismo, solicitaron formal y conjuntamente a los garantes que presentaran un plan de desminado de la zona de frontera.

El sensible asunto de Tiwinza había sido materia de un tratamiento informal en anteriores reuniones de las partes con los garantes y en ellas se barajó la posibilidad que Tiwinza pudiera ser considerada como un cementerio de guerra, de un kilómetro cuadrado de extensión, y que, en ese sentido, permanecería como territorio peruano, como lo relata De Trazegnies (2013, pp. 283-293). También fue un tema tratado en la reunión del Consejo de Defensa Nacional, que fue previa al encuentro presidencial de Brasilia, donde se evidenció la discrepancia entre el canciller Ferrero, quien estaba en contra de entregar en propiedad privada al Ecuador un kilómetro cuadrado en Tiwinza, para establecer ahí un cementerio en memoria a sus caídos, y la del presidente de la delegación peruana, Fernando de Trazegnies, quien abogaba por esta posibilidad en la medida que se preservaba la soberanía peruana.

Pocos días después, los presidentes Fujimori y Mahuad decidieron volver a encontrarse, esta vez en Nueva York y Washington, el 3 y 4 de octubre. El día 2 de octubre, cuando el presidente Fujimori y la delegación que lo acompañaba estaba en vuelo hacia Iquitos, en donde harían una escala técnica en camino a Nueva York, el canciller Eduardo Ferrero anunció su renuncia, a la que se sumaron la del vicescanciller Hugo Palma y la del doctor Alfonso de los Heros, presidente de la comisión de comercio y navegación (Ferrero. 2018, p.265-277).

En ambas reuniones no se pudo conciliar la posición de ambos países y quedó claro que no podrían llegar a un acuerdo a través de la negociación directa y decidieron que era el momento de recurrir a la colaboración de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. En ese sentido, ambos presidentes coordinaron telefónicamente con Fernando Henrique Cardoso, quien acababa de ganar la reelección presidencial, para que los recibiera en su condición de coordinador de los garantes. Tres días después, el 7 de octubre, los presidentes Fujimori y Mahuad se encontraron nuevamente en Brasilia, para informar al mandatario brasileño que las conversaciones habían llegado a un bloqueo, un entrampamiento difícil de superar bilateralmente, y solicitar su ayuda para superarlo. El presidente brasileño les pidió una solicitud formal y conjunta para que los mandatarios de los países garantes pudieran presentar una propuesta de solución definitiva. Al día siguiente, los presidentes del Perú y del Ecuador entregaron la carta conjunta al presidente Cardoso y partieron rumbo a Washington para sostener, el 9 de octubre, un encuentro con el mandatario estadounidense Bill Clinton, quien ofreció interesarse personalmente en lograr una solución.

Los acontecimientos se sucedieron con una inusual celeridad. El 10 de octubre los garantes respondieron a la solicitud de los mandatarios de Perú y Ecuador señalando que el punto de vista que presentarían debería tener un carácter vinculante y, además, era necesario contar con la aprobación previa de este procedimiento por parte de los congresos de ambos países. Este pedido implicaba que los gobiernos peruano y ecuatoriano debían hacer urgentes e intensas gestiones ante sus respectivos parlamentos.

En este contexto, Fernando de Trazegnies fue nombrado, el 12 de octubre, como nuevo ministro de Relaciones Exteriores, asumiendo inmediatamente la conducción del proceso, en especial las gestiones en el Congreso con el objetivo que aprobaran la fórmula de solución de controversias propuesto por los garantes, un arbitraje, sin conocer el contenido de la decisión. En un ambiente que tenía como telón de fondo la reciente renuncia del canciller Ferrero, la discusión en el Congreso no fue fácil ni grata, según recuerda de Trazegnies. Durante dos días de extenuantes debates, contando con una activa participación del canciller y su equipo, en la madrugada del 16 de octubre, el Congreso peruano aprobó (87 votos a favor, 26 en contra y una abstención) el mecanismo obligatorio propuesto por los garantes. El Parlamento ecuatoriano hizo lo propio aprobando el procedimiento también por amplia mayoría.

Ese mismo día de la aprobación del procedimiento de los garantes por parte del Congreso, la delegación peruana se embarcó rumbo a la Cumbre Iberoamericana que tendría lugar en Oporto, Portugal, el 17 de octubre. En esa oportunidad, los presidentes Fujimori y Mahuad hicieron entrega a los mandatarios de los países garantes y al Alto funcionario de los Estados Unidos, Luigi Einaudi, las copias de las resoluciones legislativas que daban cuenta de la aprobación del procedimiento por ambos congresos.

Seguidamente, los presidentes del Perú y Ecuador viajaron a Argentina y Chile, el 21 y 22 de octubre, para entrevistarse con sus homólogos Menem y Frei, a quienes aseguraron que cumplirían con adoptar el punto de vista que darían los garantes.

Al día siguiente, el 23 de octubre, el embajador de Brasil en el Perú, José Viegas Filho, acompañado por sus colegas de Argentina, Chile y Estados Unidos, entregó al canciller Fernando de Trazegnies el punto de vista vinculante de los garantes. El acuerdo global y definitivo planteado por los países garantes disponía que la culminación de la demarcación de la frontera se tenía que hacer de acuerdo con los pareceres de los expertos, que habían dado la razón al Perú, y de conformidad con el marco jurídico establecido por el Protocolo de Río. Además, se incluía en el acuerdo global el Tratado de Comercio y Navegación, las notas diplomáticas sobre la Navegación en los cortes

de los Ríos y en el Río Napo; el acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad; el acuerdo para la constitución de la comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad; y el Acuerdo para asegurar el funcionamiento eficaz del Canal de Zarumilla. También se dispuso que el Perú debía transferir al Ecuador a título privado un kilómetro cuadrado en la zona de Tiwinza, debidamente inscrito en los asientos registrales de la propiedad predial en el Perú, sin afectar la soberanía peruana. Consecuentemente, no existió cesión territorial. Igualmente, se dispuso que ambos países estableciesen parques nacionales a cada lado de la frontera, en la zona de la cordillera del Cóndor.

El siguiente paso del presidente Alberto Fujimori, acompañado de una numerosa delegación, fue el viaje a Brasilia, el 26 de octubre de 1998, para participar en la multitudinaria y sumamente emotiva ceremonia de suscripción, en el Palacio de Itamaraty, del Acuerdo Global y Definitivo con su homólogo ecuatoriano Jamil Mahuad, y los presidentes de los garantes, Brasil, Argentina y Chile, y el representante de Estados Unidos. Mahuad recuerda ese momento con estas palabras: “Cuando me levanté para suscribirla (el Acta presidencial de Brasilia), sentí que un escalofrío bajaba por mi columna vertebral” (Mahuad. 2018, p.57)

Como destaca el brillante diplomático y amigo José Boza (QEPD), “habían transcurrido tres años, ocho meses y nueve días desde la noche en la cual, en ese mismo salón de la cancillería brasileña, se suscribió la Declaración de Itamaraty que impulsó el proceso de negociación que resolvió, de manera definitiva, todos los desacuerdos fronterizos que habían distanciado a ambos países durante medio siglo” (Boza. 2019, p.34).

Este fue el gran logro histórico de asegurar una paz duradera para peruanos y ecuatorianos, que se hizo realidad gracias a la voluntad política de sus gobernantes y a la necesaria, fundamental y valiosa colaboración de los países garantes. El canciller Fernando de Trazegnies señaló acertadamente que “La Paz con Ecuador es el encuentro de corazones de una hermandad perdida en el tiempo”.

Finalmente, veinticinco años más tarde constatamos que los beneficios de los Acuerdos de Paz son tangibles y están a la vista de to-

dos. Por eso resulta evidente y natural reconocer su valor y trascendencia. Todos hemos ganado por apostar con convicción y visión de futuro por la paz y el desarrollo conjunto del Perú y Ecuador. Definitivamente, los Acuerdos de Paz de Brasilia son un notable logro de política exterior para los peruanos y los ecuatorianos, un esfuerzo colectivo al que tuve el honor de contribuir.

Referencias Bibliográficas

- Ayala Lasso, J. (2009). *Así se ganó la paz*. Quito. Banco de Guayaquil.
- Bonilla, A. (Ed.). (1999). *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. DESCO, Lima.
- Boza, J. (2019). Una mirada retrospectiva al proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador. En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia* (pp.13-35). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- De Trazegnies, F. (2013). *Testigo presencial. Los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.
- De Trazegnies, F. (2019). A los 20 años de la paz. En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia* (pp.129-135). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- De Zela, H. (2019). El proceso de negociaciones entre el Perú y Ecuador (1995-1998). En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia* (pp.53-59). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Einaudi, L. R. (2023). *Learning Diplomacy: An oral history*.
- Ferrero Costa, E. (2018). *Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo editorial.
- Ferrero Costa, E. (2019). Las negociaciones sustantivas en el proceso Perú-Ecuador: un testimonio. En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), *El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia* (pp.115-

127). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Mahuad, J. (2018). 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. En Alejandro Suárez (Coord.), 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. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (1998). Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998. Lima. Editora Perú.

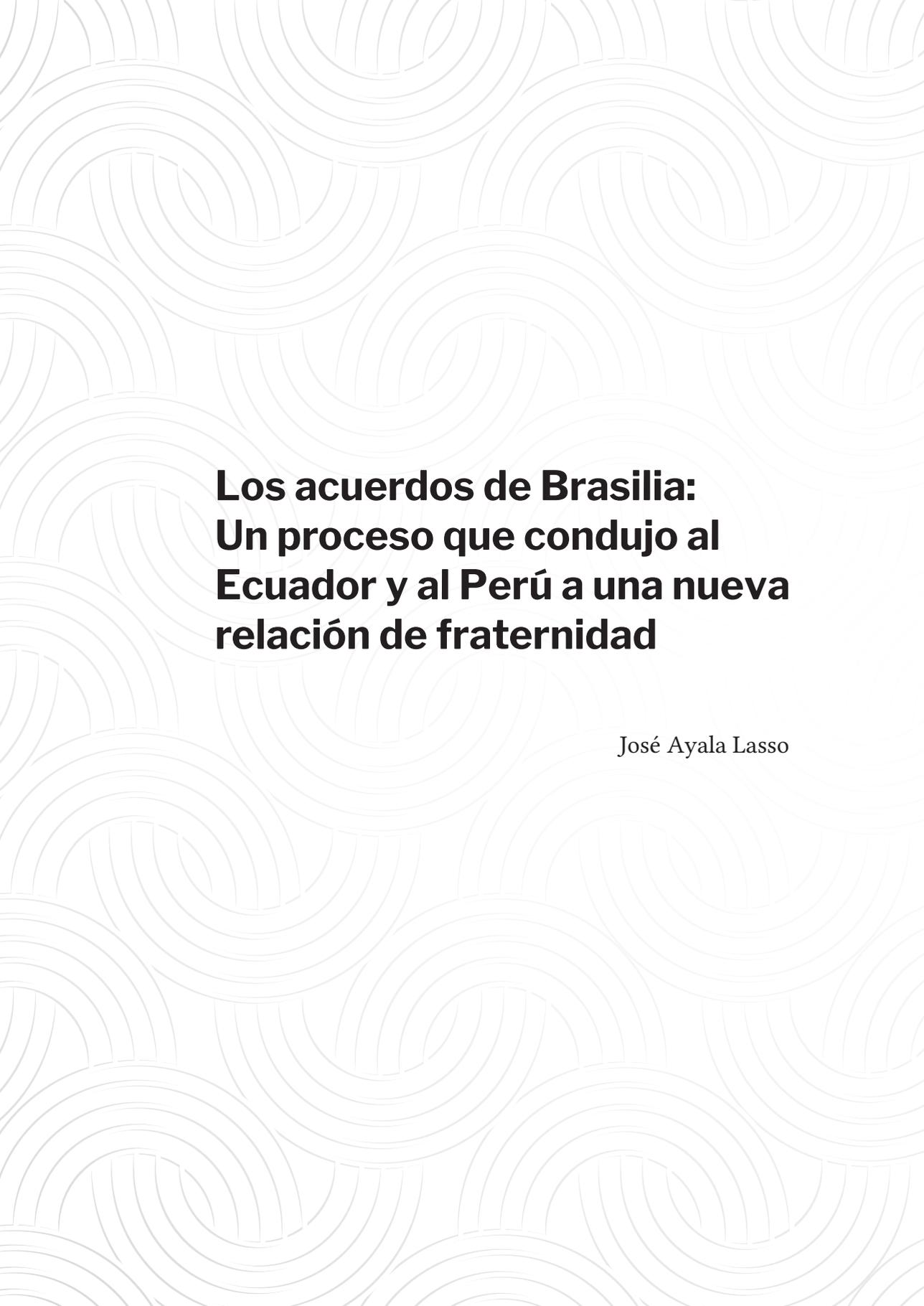
Novak, F. (2019). Factores u mecanismos que hicieron posible alcanzar los Acuerdos de Paz de 1998 entre el Perú y Ecuador. En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia (pp.75-93). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Obando Arbulú, E. (1999). Operaciones de paz en la frontera peruano-ecuatoriana: La MOMEPE y los esfuerzos de coordinación entre los Garantes del Protocolo de Río. En Agenda Internacional, Año VI N° 12. (pp. 67-86). Ministerio de Defensa del Perú.

Ponce Vivanco, E. (2019). La “guerra por la paz” (y el comienzo de una reconciliación tardía). En F. Novak, S. Namihas y J.Boza. (Coords.), El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia (pp.37-52). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Roncagliolo Higuera, N. (Ed.). (2020). Reflexiones a los veinte años de los Acuerdos de Paz peruano-ecuatorianos. Avances y desafíos. Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú.

- Tudela van Breugel Douglas, F. (2019). Una estrategia para la paz. Diseño y desarrollo de las negociaciones peruano-ecuatorianas 1995-1997. En F. Novak, S. Namihás y J.Boza. (Coords.), El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia (pp.95-113). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.
- Valdez Carrillo, J. (2019). La negociación del acuerdo global Perú-Ecuador: lecciones recogidas. En F. Novak, S. Namihás y J.Boza. (Coords.), El proceso de negociaciones entre el Perú y el Ecuador (1995-1998) y los 20 años de los acuerdos de Paz de Brasilia (pp.61-73). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia universidad Católica del Perú, Ministerio de Relaciones exteriores del Perú y Fundación Konrad Adenauer.



**Los acuerdos de Brasilia:
Un proceso que condujo al
Ecuador y al Perú a una nueva
relación de fraternidad**

José Ayala Lasso

LOS ACUERDOS DE BRASILIA: UN PROCESO QUE CONDUJO AL ECUADOR Y AL PERÚ A UNA NUEVA RELACIÓN DE FRATERNIDAD

José Ayala Lasso*

El 26 de octubre próximo, los acuerdos de paz suscritos entre el Ecuador y el Perú cumplirán 25 años de vigencia, de fructífera y constructiva vigencia. Mi apreciado amigo y colega, el embajador Alejandro Suárez, Director de la Academia Diplomática del Ecuador, me ha pedido que participe en la conmemoración de este aniversario presentando algunas reflexiones sobre el significado de tan histórico acontecimiento.

Tan pronto los dos países vecinos nacieron a la vida independiente, se suscitó entre ellos una controversia territorial que marcó el carácter de sus relaciones bilaterales a lo largo de toda su vida republicana. Las contiendas militares, las negociaciones bilaterales, la intervención amistosa de países amigos no fueron suficientes para que la controversia pudiera encontrar caminos de solución. Más de 170 años de inconducentes discusiones no sirvieron para otra cosa que para agriar las relaciones entre ambos países, alejar a sus dos pueblos y volver cada día más difícil un entendimiento.

Los dos países defendían lo que consideraban su derecho con la misma íntima convicción que en ambos había producido la enseñanza de una historia nacional obviamente acomodada, en cada caso, a la visión de cada país. Ambos creían tener razón. Y la educación que ambos daban a sus jóvenes estudiantes se convertía en un obstáculo ideológico-patriótico que imposibilitaba cualquier acuerdo.

Más de un sesquicentenario transcurrido de manera infructuosa en el trato de esta controversia es la mejor prueba de qué cada país la miraba desde una visión nacional irreductible.

* Es un diplomático de larga trayectoria tanto en el Ecuador como en el mundo internacional. Fue ministro de Relaciones Exteriores entre oportunidades (1976 a 1979, 1997 a 1998 y 1998 a 1999). En su condición de canciller de la República, dirigió la negociación de los Acuerdos de Paz con el Perú y los suscribió el 26 de octubre de 1998. Ha sido embajador en Bélgica, Luxemburgo y las Comunidades Europeas (1979 a 1983), Perú (1983 a 1989), Naciones Unidas (1989 a 1994), la Santa Sede, la Orden de Malta, Marruecos y la República de Malta (1999 a 2001), y Francia (2001 a 2003).

Fue presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y fue elegido por la Asamblea General como el primer alto comisionado para los Derechos Humanos, con rango de subsecretario general de la ONU (1994 a 1997). Ha sido catedrático y ha dictado conferencias en universidades del Ecuador, los Estados Unidos, Europa y Asia. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas especializadas de derecho internacional.

En primer lugar, había que reconocer la inutilidad de la simple afirmación unilateral de lo que cada país consideraba su derecho. En segundo lugar, había que reflexionar sobre la histórica inutilidad de un problema que había impedido que los dos países progresaran mediante políticas internas coordinadas, con el énfasis puesto en el desarrollo y la justicia.

En consecuencia, todo nuevo intento de solución debía partir del reconocimiento de estas dos premisas y buscar, como ineludible e invariable propósito, una solución final usando, para tal efecto, todos los mecanismos pacíficos previstos en el derecho internacional.

Una serie de factores se unieron para facilitar el comienzo de un proceso fundado en los principios y propósitos que dejó señalados: las coincidentes políticas del Ecuador y del Perú en cuanto al Derecho del Mar, la órbita geoestacionaria, la identidad histórica cultural y mil otros factores que permiten mirar a los pueblos de ambos países como provenientes de un mismo origen, poseedores de una misma cultura y aquejados por los mismos problemas. El Ecuador se fue preparando para afrontar el problema con esta visión más realista y constructiva.

Las mutuas visitas de un presidente ecuatoriano a Lima y de un presidente del Perú al Ecuador, la amistosa acogida que en ambos países recibieran, el planteamiento de arbitraje hecho por el presidente Borja en la Asamblea General de las Naciones Unidas y la contra-propuesta del presidente Fujimori, abrieron el camino de la paz. Paradójicamente, también lo hizo el desenlace de la llamada guerra del Cenepa, cuyo resultado más positivo fue haber logrado que Ecuador y Perú se comprometieran de manera firme a buscar una solución definitiva a la controversia.

Desde el momento mismo de su inicio, este proceso tuvo que vencer complejas dificultades originadas en el mutuo recelo y mutuas dudas. Finalmente, los dos países acordaron un procedimiento detallado para analizar la esencia del problema y resolverlo.

En 1997 fui llamado a dirigir el ministerio de Relaciones Exteriores y dar comienzo a las negociaciones sustantivas, proceso durante el cual volvieron a surgir los recelos, las dudas y las desconfianzas de 170 años. Un nuevo conflicto armado iba tomando forma y, en varias oportunidades, interrumpió la marcha normal de la negociación. Prevaleció, sin embargo la razón. Los presidentes Mahuad y Fujimori comprendieron que estaba en sus manos la responsabilidad histórica de decidir el futuro de las relaciones entre el Ecuador y el Perú. Sus contactos personales habían alimentado en ambos el convencimiento de que la paz era el bien insustituible que podían dejar como obra de sus respectivos gobiernos a sus pueblos. Y resolvieron trabajar en tal sentido.

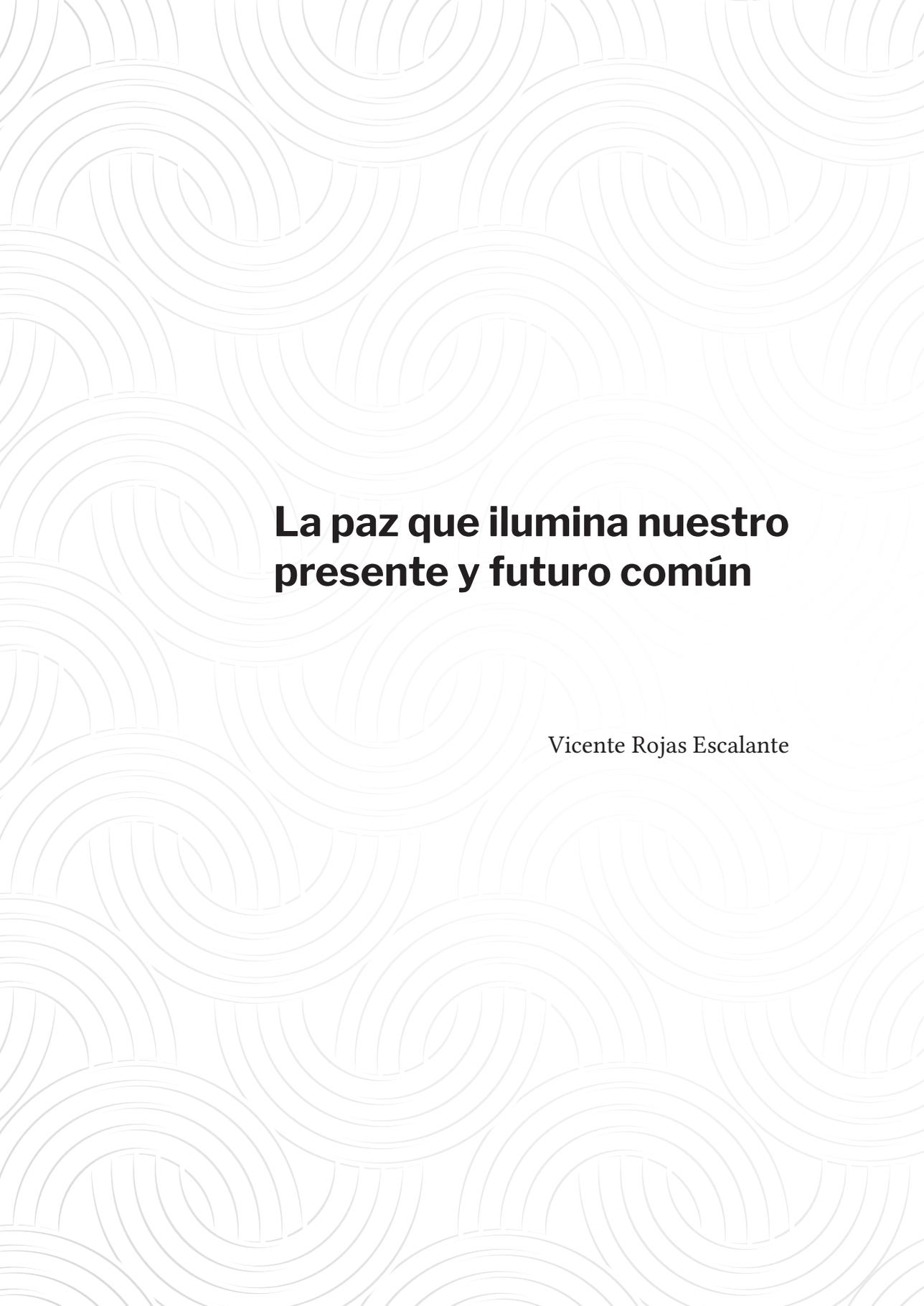
Coincidentes en el propósito, no les fue difícil llegar a un entendimiento sobre cuatro de los cinco componentes de la controversia: integración fronteriza, comercio y navegación, uso de los ríos comunes, medidas de confianza. El último de ellos, la fijación de la frontera común, era el obstáculo aparentemente insalvable. Ninguno de los dos quería ceder en esa materia. Tuvieron entonces la sabiduría de encontrar un camino al que, sin identificarlo así, se lo concibió como un arbitraje de innegable autoridad moral y política: los árbitros serían los presidentes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

Estos últimos respondieron afirmativamente al pedido conjunto que les hicieran los presidentes Mahuad y Fujimori, pero demandaron que el procedimiento acordado recibiera previamente la aceptación de los respectivos poderes legislativos. Vencidas las dificultades políticas internas, los poderes legislativos se pronunciaron afirmativamente con una mayoría muy cercana a la unanimidad.

La decisión arbitral fue dada a conocer a Quito y Lima a mediados de octubre. Llegó así el histórico 26 de octubre de 1998, fecha en la se suscribieron, en Itamarati, los acuerdos definitivos de paz y cooperación entre el Ecuador y el Perú. Me correspondió la responsabilidad y el honor de hacerlo teniendo como contraparte al canciller Fernando De Trazegnies.

Los resultados de la paz han sido netamente positivos. En primer lugar el concepto y el espíritu de enemistad, rivalidad y oposición que había marcado históricamente la relación bilateral empezó a extinguirse y a dar paso a una nueva relación de fraternidad, solidaridad y visión conjunta de aspiraciones y problemas. El turismo entre los dos países creció de manera geométrica, como también ocurrió con el comercio y las finanzas. Los Presidentes de ambos países acordaron reunirse acompañados por sus gabinetes, para examinar y resolver los problemas comunes. Lo han venido haciendo, dos veces por año.

Ecuador y Perú están ahora unidos, se identifican respetuosamente el uno con el otro y saben que, habiendo tenido un pasado similar, les espera un futuro armonioso de solidaridad y progreso.



**La paz que ilumina nuestro
presente y futuro común**

Vicente Rojas Escalante

LA PAZ QUE ILUMINA NUESTRO PRESENTE Y FUTURO COMÚN

Embajador Vicente Rojas Escalante*

En atención al gentil requerimiento de la Academia Diplomática del Perú me cabe el honor de escribir sobre la relación entre el Perú y el Ecuador, de la cual me ha correspondido ser testigo y actor en las últimas décadas; en mi doble condición, en primer término, de ciudadano peruano, oriundo del departamento limítrofe de Amazonas y, asimismo, como funcionario diplomático, en que cumplí funciones como Encargado de Negocios en nuestra Embajada en Quito, en 1995, durante el conflicto del Cenepa, y, luego, en dos oportunidades como embajador del Perú en Ecuador, además de haberme desempeñado como Director Ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo Perú-Ecuador.

Creo que esta experiencia de vida, de 17 años de mi carrera dedicados a fortalecer la relación bilateral de mi país con el hermano país de Ecuador y al desarrollo de nuestra frontera común, me permite no sólo dar testimonio de las experiencias vividas en esos años tan importantes para la relación bilateral sino también el poder ofrecer algunas reflexiones, a partir de un conocimiento directo, tanto de la relación bilateral, en todos sus niveles, como de los pueblos y espacios que conforman la región fronteriza. Es, pues, un testimonio y una reflexión, ambos vivenciales, más que un ensayo académico.

Es así que he tenido el privilegio de ser partícipe de la evolución de la relación bilateral en momentos tan diversos como los del conflicto de 1995, los acuerdos de paz de 1998 y el fortalecimiento de la relación que se ha venido dando en las últimas dos décadas. Al cumplirse 25 años de los Acuerdos de Paz de Brasilia, una mirada retrospectiva nos permite ver cuánto hemos avanzado en pro de la paz, de la amistad, de la cooperación

* Embajador en el SDR del Perú. Natural de Amazonas. Diplomático de carrera y abogado por la PUCP, con Maestría en Gobernabilidad por el Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres. Se ha desempeñado como embajador del Perú en República Dominicana, Ecuador (en dos oportunidades, entre 2006 y 2010 y nuevamente entre 2019 y 2023) y Brasil, además de haber cumplido previamente funciones en las Representaciones Permanentes del Perú ante las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra y en las Embajadas del Perú en Ecuador (entre 1990 y 1995) y en España. Asimismo, ha sido Viceministro de Políticas para la Defensa (2010) y ex Director Ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo Perú-Ecuador (entre 2011 y 2015).

y del desarrollo de nuestras áreas de frontera y cuáles son los retos que aún debemos superar.

Perú y Ecuador: Dos países con mucho en común

Perú y Ecuador son países que comparten características geográficas y demográficas: somos países esencialmente andinos, pero también costeros, marítimos y amazónicos. Nuestra gente comparte una misma cultura, los mismos idiomas (castellano y quechua, además de otros amazónicos como el shuar o el ashuar), la misma fe y profundos vínculos históricos, que se remontan a la época precolombina.

Podemos mencionar la cultura que se desarrolló hace 5,300 años en la cuenca de los ríos Mayu y Chinchipe hasta el Marañón, que viene siendo investigada por dos distinguidos arqueólogos como son Francisco Valdez, en Ecuador, y Quirino Olivera, en Perú. Una civilización anterior a Caral o Chavín y que cuenta con vestigios monumentales en la alta Amazonía, lo que respalda la tesis de Julio C. Tello sobre el origen amazónico de nuestras culturas precolombinas y que, dentro de su desarrollo, fue la primera civilización que domesticó el cacao, lo cual acredita el origen amazónico de este producto. Pero lo más importante, es que estos hallazgos muestran que somos un mismo pueblo, que tenemos raíces comunes.

Grandes personajes del Perú vivieron algún tiempo en Ecuador (Ricardo Palma, San Martín de Porras), así como grandes personajes ecuatorianos residieron algún tiempo en el Perú (La Mar, Manuelita Sáenz, Eloy Alfaro, Narcisa de Jesús, el Gral. Veintimilla y su hermana Rafaela, etc.). El padre de Antonio de Santa Cruz y Espejo fue cajamarquino y el de Alcides Carrión, fue lojano. El anda que recorre en octubre -el mes de la paz- las calles de Lima, acompañada por cientos de miles de fieles, con la imagen del Señor de los Milagros, lleva al reverso la imagen de la Virgen de la Nube, advocación mariana quiteña.

Estos vínculos geográficos y ancestrales cobran vigencia cotidiana precisamente en la frontera, en las que se da un flujo constante de personas y bienes. Personas de un país que estudian o hacen negocios en el otro. Familias que crecen a ambos lados de la frontera. La Virgen del Cisne, en Loja, y el Señor Cautivo de Ayabaca son centros de peregrinación de una misa profunda fe religiosa, que compartimos ambos pueblos.

Se trata de vínculos profundos y ancestrales, los cuales de alguna manera se veían soslayados, ignorados o negados. Es recién con los acuerdos de paz que “redescubrimos” esos lazos y raíces comunes. Como señala el ex canciller Fernando de Trazegnies

“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” (DE TRAZEGNIES, en MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, 2019, pág. 78)

Los Acuerdos de Paz de Brasilia

Si bien los lazos históricos, geográficos, culturales y demográficos entre nuestros dos países son profundos, la vecindad ofrece siempre retos, que deben superarse mediante el diálogo, la negociación y el mutuo acuerdo; algunos de los cuales se derivan de la afirmación de los estados-nación, situación que apenas se esbozó durante la época colonial al ser los actuales Perú y Ecuador parte del mismo dominio español.

Estas diferencias, en vez de afianzar lo mucho en común que tenemos, devinieron en conflictos, que afectaron a los dos países, en especial a sus zonas y poblaciones fronterizas. De allí que la paz entre nuestros dos países surgiese como una necesidad impostergable, que felizmente pudo alcanzarse con los Acuerdos de Paz de Brasilia, en 1998, en que cupo a los entonces Presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad, un rol determinante en favor de alcanzar este objetivo, lo que debe ser reconocido en la historia; más aún cuando dichos mandatarios, las Fuerzas Armadas y las Cancillerías de ambos países supieron interpretar la voluntad de nuestros pueblos de vivir en paz. Ello es reconocido por el periodismo en una entrevista al entonces canciller Ayala Lasso, al afirmar el entrevistador que “Cuando el expresidente Jamil Mahuad firmó el tratado de paz tuvo el respaldo mayoritario del pueblo ecuatoriano” (AYALA LASSO, 2021).

El proceso de paz no se vio exento de diferencias, desconfianzas, discrepancias, pero aún así pudo seguir su marcha, gracias al esfuerzo tenaz de quienes participaron en los mismos, respaldados por el sentir de nuestras sociedades en favor de la convivencia en paz.

De entre los acuerdos suscritos en Brasilia en 1998, me permito destacar el "Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad", el cual incluye un conjunto de instrumentos como el Reglamento de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana; el Tratado de Comercio y Navegación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, el Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Marítimas y Fluviales y Aeronaves; el Reglamento de los Comités de Frontera Peruano Ecuatoriano; la estructura y los programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza; los Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

Los acuerdos también incluyen el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre el Ecuador y Perú. El libre comercio, tanto el de carácter transfronterizo como el binacional desde entonces ha tenido un crecimiento exponencial.

Asimismo, establecen una serie de instrumentos referidos a proyectos de desarrollo específicos en ámbitos como irrigación, interconexión vial, interconexión eléctrica, turismo, cooperación técnica pesquera y cooperación educativa,

El embajador José Ayala Lasso, canciller del Ecuador en 1998, y por ende negociador y suscriptor de estos acuerdos, en el prólogo de su libro testimonial "Así se ganó la paz", del cual conservo un ejemplar con una gentil dedicatoria suya, manifiesta que

"El 26 de Octubre de 1998 se suscribieron en Brasilia los Acuerdos de Paz con el Perú, con los que se puso fin a la más que centenaria controversia territorial y se abrieron amplias avenidas para la cooperación entre los dos países y el desarrollo de sus pueblos (...) Los resultados de la paz concertada entre el Ecuador y el Perú saltan a la vista. Los contactos entre los dos pueblos se han multiplicado geométricamente, sus similitudes se han afianzado y sus diferencias se han vuelto manejables" (AYALA LASSO, 2019, pág.7).

Pero lo más importante, como el propio ex canciller Ayala Lasso señala en una reciente entrevista, "Al suscribir la paz, el principal objetivo y ventaja que hemos logrado ha sido cambiar la psicología popular de ambas naciones: ya no nos consideramos enemigos..." (AYALA LASSO, 2021).

Mi propia experiencia diplomática me ha permitido corroborar no sólo el anhelo de paz y de confraternidad por parte de nuestros pueblos, incluso desde antes de la suscripción de los Acuerdos de Brasilia, sino también el cambio de percepción de parte de nuestras poblaciones, lo que llamaría el reencuentro de nuestros pueblos.

Es significativo el sólo hecho, hace 25 años inimaginable, de que hoy las Academias Diplomáticas de los dos países hayan acordado conjuntamente la publicación de un libro, que además tiene un carácter conmemorativo.

Los beneficios de la paz

Podemos mencionar, de manera sucinta, como resultados palpables de la paz, el crecimiento exponencial del intercambio comercial, el cual no superaba los USD 200 millones y que ahora supera los USD 3,000 millones. Y lo mismo sucede con las inversiones privadas o los flujos turísticos. Asimismo, se han incrementado las intervenciones que ambos estados, con la cooperación internacional, han realizado en la frontera en los diversos ámbitos como el de la infraestructura vial, clave para la integración y el desarrollo.

Los beneficios de la paz son múltiples. Habiendo tenido el privilegio de desempeñarme en dos ocasiones como embajador del Perú en Ecuador, puedo dar fe del significativo cambio que la misma representó no sólo para la relación bilateral, sino incluso para la proyección de nuestros países hacia el mundo.

Aquí me permito mencionar al ex canciller Carlos García Bedoya, quien hacía referencia al peso que los temas limítrofes tenían para el Perú (y podemos señalar que también para el Ecuador y otros países de la región) como “hipotecas” de nuestra política exterior; mientras que, por otra parte, acertadamente planteaba que los objetivos de la política exterior de los Estados, al proyectarse en el ámbito externo, originan situaciones de convergencia o colisión, en relación con los objetivos de otros estados. En esta línea de pensamiento, podemos afirmar que los Acuerdos de Paz de Brasilia permitieron resolver nuestras hipotecas respecto de la frontera común y, con ello, favorecer una mayor convergencia de nuestras políticas exteriores, como efectivamente ha sucedido.

La nueva etapa de paz, integración y cooperación resulta un imperativo histórico y estratégico para nuestros países, como bien señala Ayala Lasso:

“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.” (AYALA LASSO, 1999, pág.5)

A partir de los acuerdos de paz, se generaron y multiplicaron una serie de instancias y mecanismos de diálogo, integración, cooperación, a todo nivel, desde el presidencial, los sectores del Poder Ejecutivo, los Poderes Legislativo y Judicial, hasta los Comités de Frontera con la participación de autoridades regionales y locales.

En primer término, se ha afianzado los vínculos y los espacios de diálogo político al más alto nivel, como lo demuestran las 20 visitas presidenciales realizadas desde 1998 a la fecha, a las que suman los 14 Encuentros presidenciales en el marco de los Gabinetes de Ministros Binacionales, a los cuales me referiré luego, con más detalle.

Asimismo, han surgido un conjunto de mecanismos de diálogo político entre los que destaca la Comisión de Vecindad o el fomento de las medidas de confianza mutua y seguridad; aspecto que he podido apreciar tanto como embajador como cuando me desempeñé como Viceministro de Políticas para la Defensa. El funcionamiento del mecanismo político del “2+2”, permitió a las Fuerzas Armadas de ambos países, con el acompañamiento de sus respectivas Cancillerías, ir superando los recelos de antaño para entrar a en una etapa de cooperación y de plena distensión. Ahora en vez de vernos como potenciales rivales hemos identificado amenazas comunes, como el crimen organizado, el terrorismo, entre otros. Pero, sobre todo, nuestros Estados, nuestros pueblos, hemos podido centrar atención en un enemigo común: la pobreza, la falta de desarrollo, las necesidades básicas insatisfechas.

El clima de diálogo y entendimiento, generado y sustentado por los avances resultado del funcionamiento de estos mecanismos, permitieron que, así como los acuerdos de Brasilia pusieron fin a las discrepancias territoriales, nuestros países pudiesen resolver de manera mutuamente satisfactoria lo relativo a su delimitación marítima.

Asimismo, como fruto de la paz, ambos países pudimos impulsar de manera conjunta una serie de temas y posiciones en el ámbito político multilateral.

Estas breves líneas son apenas la punta de un iceberg, de una rica agenda política, económica, cultural, social que ha dinamizado la relación bilateral de los dos países

La Región de Integración Fronteriza

Al suscribirse los Acuerdos de Paz se tuvo claro la necesidad de priorizar la frontera, largamente olvidada. Se constituyó la Región de Integración Fronteriza que comprende 136 distritos de 21 provincias de 5 departamentos del norte del Perú (todo Tumbes y Piura dos provincias de Cajamarca, 3 provincias de Amazonas y 23 distritos de 5 provincias de Loreto) y 8 provincias del sur del Ecuador (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo).

En este ámbito geográfico tan diverso, con mar, manglares, desierto, andes, selva alta y selva baja, viven alrededor de seis millones de personas (de las cuales, cuatro millones en el lado peruano).

Dentro de esa población, debo hacer especial mención a los pueblos originarios, básicamente amazónicos. Awajún, Wampis, Shuar, Ashuar, Kukama Kukamiria, Shiwalu, Chapra, son algunos de estos pueblos originarios, algunos de los cuales se extienden a ambos lados de la frontera. Todos ellos son poseedores de su propia cultura, lenguaje, tradiciones, y forman parte del carácter multicultural de nuestras sociedades. Se han visto largamente postergados, a lo largo de la historia, presentando serios indicadores respecto de la atención en sus necesidades básicas, como salud, nutrición, educación, agua potable. Actualmente, se ven inmersos en los dilemas que les presenta el mundo actual, en lo referido a sus usos, costumbres, idioma, acceso a servicios, igualdad de oportunidades, identidad.

Para que la integración sea real se crearon ejes viales binacionales, los cuales han dinamizado el flujo económico, comercial y turístico entre las poblaciones fronterizas y entre los dos países. Asimismo, se erigieron modernos Centros de Atención Binacional Fronteriza (CEBAF). Se constituyeron redes binacionales de salud, que permiten la atención en ambos lados de la frontera, se realizaron programas de educación intercultural bilingüe, proyectos en diversos ámbitos como el energético, mejora de establecimientos educativos o de salud; por citar algunos de los muchos rubros de intervención.

Los Gabinetes Binacionales de Ministros

Siendo embajador del Perú en Ecuador, el año 2008, se realizaron elecciones presidenciales en Ecuador, resultando electo el Econ. Rafael Correa. El Presidente Alan García, acompañado por el canciller José Antonio García Belaunde, recibió al Presidente electo y al término de la reunión surgió la inquietud acerca de qué más podría hacerse en favor de la relación bilateral. Fue allí, en ese momento, que se me ocurrió proponer la idea de que los gabinetes de ministros de ambos países se reuniesen de manera conjunta, a fin de abordar la temática binacional, en especial aquella referida a la región de integración fronteriza. La idea, transmitida a través del embajador García Belaunde, fue acogida con entusiasmo. Fue así que, el 26 de octubre de 2007, aniversario de los Acuerdos de paz, se reunió en Tumbes el primer gabinete binacional. Recuerdo aún aquella primera reunión, en la que los ministros de ambos países pudieron conocerse entre sí. La formalidad e incertidumbre iniciales dieron paso, conforme iba transcurriendo la reunión, a una mayor interacción y colaboración, a una dinámica propositiva en favor de la relación bilateral y de la población fronteriza.

El éxito de esta iniciativa fue tal que, durante la misma, se decidió formalizarla y realizarla anualmente de manera alternada en uno y otro lado de la frontera. Viéndolo en retrospectiva, podemos señalar que se trata de un mecanismo inédito en aquel entonces en el mundo, pues trasciende los encuentros presidenciales tradicionales, de por sí de la mayor importancia, y las reuniones ministeriales, al ser una reunión conjunta de los gabinetes ministeriales en pleno de dos países. Esta experiencia luego ha sido replicada tanto por el Perú como por Ecuador con otros países vecinos y ha

obligado a reformular la estructura de los mecanismos político-diplomáticos de la relación bilateral entre los dos países, convirtiéndose en su máxima instancia.

Es así que, a 25 años de los Acuerdos de paz, Perú y Ecuador han sostenido 14 Gabinetes Binacionales: en Tumbes (I, 2007), Machala (II, 2008), Piura (III, 2009), Loja (IV, 2010), Chiclayo (V, 2012), Cuenca (VI, 2012), Piura (VII, 2013), Arenillas (VIII; 2014), Jaén (IX, 2015), Macas (X, 2016), Trujillo (XI, 2017), Quito (XII, 2018), Tumbes (XIII; 2019) y Loja (XIV, 2022). Como puede observarse 10 de las 14 reuniones se han realizado dentro de la propia región de integración fronteriza.

En estos gabinetes binacionales se han abordado temas como los avances en la ejecución de los compromisos de los Acuerdos de Paz, así como diversas iniciativas de cooperación e integración, entre las que podemos mencionar: el Plan Quinquenal de Salud en la Frontera 2012-2017, la gestión de recursos hídricos en cuencas transfronterizas, proyectos de integración energética, etc.

Cada uno de estos encuentros arrojó una Declaración presidencial, en los que se incluía de manera exhaustiva los diversos temas abordados. Cabe resaltar que, más allá de las decisiones presidenciales y los aspectos declarativos alcanzados en cada uno de estos encuentros binacionales de los gabinetes de ministros, el suscrito promovió los encuentros o coordinaciones previos entre los Ministros de sectores afines. Esta idea generó la formación de diversos ejes de trabajo que luego, a su vez originaron una buena práctica, consistente en la formulación de un Plan de Acción al término de cada Encuentro Presidencial, documento en que se fueron indicando los diversos compromisos asumidos, con sus respectivos responsables y cronogramas.

Los diversos ejes de trabajo que se fueron definiendo a lo largo del tiempo comprenden: Eje de asuntos sociales y culturales; Eje de asuntos ambientales, energéticos y mineros; Eje de asuntos productivos, comerciales, de inversión y turismo; Eje de infraestructura y conectividad y Eje de Seguridad y Defensa.

Paralelamente a los ejes temáticos debemos destacar los ejes geográficos. Así como los ejes viales binacionales constituyen elementos articuladores e integradores, generados por la acción de los Estados, las cuencas hidrográficas transnacionales lo son de manera natural.

Los ejes viales binacionales y sus respectivos CEBAF ofrecen nuevas perspectivas a la integración, al comercio, al turismo. Podemos señalar como ejemplo la Ruta turística Spondylus, una ruta costera, de playas. Es importante la comprensión política, tanto desde el punto de vista interno como de política exterior, respecto de estos ejes, en especial del IV Eje Vial, el cual permite a las comunidades originarias awajun y wampis integrarse al mundo moderno, en términos de servicios básicos y economía.

Existen nueve cuencas hidrográficas, cuyas aguas permiten la vida, la biodiversidad, la agricultura, la economía, e incluso el transporte. Estas nueve cuencas, por la acción del hombre, se encuentran amenazadas por la contaminación o la sobre-explotación de recursos, fenómenos que debemos enfrentar de modo conjunto, solidario y definitivo. La cuenca Puyango-Tumbes es una de las que acusa mayor grado de contaminación, lo cual debe ser resuelto bajo los criterios ambientales modernos; paralelamente al desarrollo del proyecto Puyango-Tumbes, formulado en 1971 y que aún aguarda poder verse concretado, a fin de generar un mayor desarrollo de la agricultura en la zona.

A la par de los ejes viales y de las cuencas fluviales, se han ido constituyendo algunas redes binacionales en salud, que podrían servir de base para un sistema integrado binacional de salud, que considero resulta fundamental, para la prevención, control y atención sanitarios, a partir de experiencias como la reciente pandemia del covid.

Cabe destacar los avances en materia de Seguridad, que permitirían la lucha frontal contra todas las lacras delincuenciales, incluyendo la corrupción.

Otros espacios de integración

Del mismo modo, debo destacar otros espacios de integración, cooperación y de diálogo como la Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENO), la Liga de Amistad Parlamentaria o los encuentros a nivel empresarial; todos los cuales contribuyen a fortalecer la integración fronteriza.

Balance y proyecciones

Han pasado 25 años desde la suscripción de los Acuerdos de Paz. En ese lapso el Perú ha tenido 11 presidentes y Ecuador 7. Sin embargo, con prescindencia de las diferencias políticas e ideológicas, todos ellos han propiciado a la construcción de una relación bilateral positiva, afianzando los vínculos de amistad y cooperación entre los dos países.

Una evaluación seria de los avances en la frontera debe considerar lo hecho, lo dejado de hacer y lo que falta por hacerse. Debe ser realista, no caer en un engañoso optimismo ni en un pesimismo. Hemos avanzado mucho. Hoy en día trabajamos juntos en iniciativas que eran inimaginables hace apenas unas décadas atrás. Pero también es cierto que la integración debe lidiar con obstáculos normativos, burocráticos y hasta idiosincráticos.

Un ejemplo de esto es el del proyecto urbano Aguas Verdes-Huaquillas, que se generó en el Plan Binacional, durante mi gestión al frente del mismo, y que comprende la Plaza de la Hermandad, sobre el canal internacional y un centro comercial, entre otros aspectos, orientados a darle un nuevo rostro al ingreso a nuestros países. Al ser presentada la maqueta a los Presidentes, me preguntaron si ya estaba ejecutado. Eso fue hace ya unos diez años y aún se encuentra en proceso de ejecución.

No obstante, podemos, afirmar que en estos 25 años hemos alcanzado más logros, más progreso, más integración, más bienestar para nuestros pueblos de frontera, que en los cien o 150 años previos.

Es mucho lo que se ha hecho, pero hay muchísimo más que hacer. Los indicadores referidos a necesidades básicas, a servicios públicos, son aún bajos en la región de frontera, e incluso alarmantes, especialmente en las zonas rurales y, sobre todo, en aquellas amazónicas.

Esta situación motivó que, en su momento, en el Plan Binacional se elaborase, en coordinación con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la participación de los sectores sociales, un listado de las provincias y cantones más pobres de la región fronteriza, con sus respectivos indicadores en materia de desnutrición, escolaridad, agua y saneamiento, entre otros. A partir de esa identificación preliminar, se impulsó en uno de los encuentros presidenciales, un programa liderado por dichos sectores, orientado a mejorar algunos de los índices más acuciantes.

En estos 25 años Perú y Ecuador son otros. La relación entre el Perú y Ecuador es otra. El mundo en el que vivimos es otro. Vivimos no sólo una época de cambios, los cuales se producen a una velocidad sin precedentes, sino un cambio de época.

La modernidad está transformando nuestro mundo. Hace 25 años los celulares no tomaban fotografías, ni enviaban mensajes de correo o de whatsapp. Los jóvenes de hoy se enfrentan a un mundo diverso, en el que la brecha socioeconómica va de la mano con la educativa y tecnológica. Esto es un problema acuciante para los jóvenes en general, pero lo es más para aquellos que viven en nuestras fronteras y mucho más aún para aquellos que pertenecen a los pueblos originarios.

Y es que la educación es la clave del desarrollo para nuestros países y en especial para la región de frontera. Se requiere, en lo material, de infraestructura y equipamiento educativos, pero también de valores y conocimientos a nivel de padres y maestros.

Un pueblo educado es capaz de tomar mejores decisiones, de proyectarse hacia el futuro. Pero la educación va de la mano con la satisfacción de necesidades básicas como agua potable, nutrición (que incluye, como objetivo mínimo, la erradicación de la desnutrición crónica infantil entre los niños menores de 5 años), la salud preventiva.

Y he aquí la paradoja de que, mientras vivimos en una época de cambios y de un cambio de época, en muchos lugares de nuestros países, pero en especial de nuestras regiones fronterizas, nuestras poblaciones enfrentan aún olvidos seculares, aunados a la dispersión demográfica, las dificultades geográficas, la insuficiente vialidad, entre otros problemas. Mientras los científicos de los países con mayor desarrollo se plantean temas como la provisión de agua y oxígenos en las estaciones espaciales o viajes a Marte, en nuestra Amazonía, donde abundan dichos elementos, nuestras poblaciones se plantean temas como el acceso a servicios básicos, como el agua potable o el de la deforestación. A la brecha social y de infraestructura existente, se suma ahora la brecha digital. De allí la necesidad de contar con una visión de la frontera como espacio de integración, de paz y de desarrollo.

Un rector de una universidad de la frontera me comentaba que ante la modernidad se necesitaba formar profesionales no sólo en los ámbitos

de las ciencias e ingeniería, sino también, de manera especial filósofos, es decir personas que reflexionen sobre la sociedad.

Qué mejor oportunidad que este 25to. aniversario de los Acuerdos de Paz para reflexionar sobre lo que somos (esencialmente un mismo pueblo, con los mismos idiomas español, quechua, lenguas nativas, la misma fe, las mismas costumbres, un pasado común) y lo que podemos ser (un modelo de integración y desarrollo para la región y para el mundo). Una ocasión para mirar nuestro presente, pero sobre todo proyectarnos hacia el futuro.

De allí que sea importante propulsar iniciativas económicas y sociales y que sean acordes con los estándares ambientales, combatir la delincuencia organizada y la corrupción, fomentar el turismo en la zona, a partir de los importantes hallazgos arqueológicos que revolucionarían la historia, de la rica gastronomía, de las playas, de la Amazonía, de los manglares... Pensemos en Piata y Manuelita Sáenz, en El Señor Cautivo de Ayabaca, en Piura, o el Cristo de Huamantanga, en Jaén, y la Virgen del Cisne en Loja. O en lugares fuera de la región fronteriza pero próximos a la misma, como Cuenca, Guayaquil, Kuelap, Karajía, Chachapoyas; por mencionar sólo algunos.

Los atractivos turísticos son muchos y permitirían no sólo generar un importante flujo regional y binacional sino incluso internacional, pues la zona sur del Ecuador y norte del Perú podría servir de bisagra para quienes visitan Galápagos y Machu Picchu.

La paz es una oportunidad para el desarrollo, la cual debemos aprovechar. Hay que satisfacer las necesidades básicas y apuntar a la educación como factor clave. Hay que dinamizar la economía, en un contexto de desarrollo sostenible. Si no vamos en esa dirección, nuestros pueblos de frontera, nuestros países, seguirán igual; mientras que otros países avanzan. La región fronteriza puede ser el gran laboratorio para una integración que sea modélica no sólo para Latinoamérica sino, también para el mundo.

La estrategia de desarrollo para nuestros pueblos debe estar centrada en la sociedad que debe ser beneficiaria de la misma. Debe ser visible, palpable, para la población, especialmente la que se ha visto marginada en los ámbitos económico, educativo, social, ocupacional. En una de-

mocracia, es el pueblo quien detenta el poder. Y el pueblo incluye, precisamente a aquellos sectores marginados o que no han tenido la posibilidad de desarrollar su potencial, a los más pobres.

Si la paz, la integración y la cooperación son hoy una realidad es debido a que, como el embajador Diego Ribadeneira señala

“el “arreglo imposible” pudo darse porque la fuerza del consenso lo empujó. Esa es una lección que debemos aprender para el futuro” (AYALA MORA, 2019, pág. 130)

Si la paz, la solución de un conflicto secular, ha sido posible gracias al consenso, debemos trabajar conjuntamente, encontrando consensos en democracia, con diálogo, para superar los conflictos económicos y sociales que aquejan a nuestros pueblos, para derrotar al enemigo común, que es la pobreza y la exclusión.

Por ello y precisamente, a partir de mi convicción democrática, es que tengo claro queo la estrategia para el desarrollo para nuestros países en general, y de manera en especial para nuestras zonas de frontera, particularmente aquellas con pueblos originarios, debe generar igualdad de oportunidades para todos, con educación en valores y conocimientos, con respecto a la vida, a la libertad, a la propiedad, a los derechos individuales, al mismo tiempo que a los derechos sociales, sean del tipo económico, cultural o ambiental, para alcanzar la plena realización como ser humano.

Bibliografía

- Acta Presidencial y Acuerdos de Paz de Brasilia. (1998).
- AYALA LASSO, José. "Así se ganó la paz" (2009). Quito: Banco de Guayaquil.
- AYALA MORA, Enrique. La paz con el Perú: algunas reflexiones veinte años después. En: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA (2019). "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
- AYALA LASSO, José (2021). "José Ayala Lasso: Con la paz logramos cambiar la psicología popular de ambas naciones: ya no nos consideramos enemigos". Entrevista publicada en "El Universo", 25/10/2021. En: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/jose-ayala-lasso-con-la-paz-logramos-cambiar-la-psicologia-popular-de-ambas-naciones-ya-no-nos-consideramos-enemigos-nota/>
- DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. A los veinte años de la paz. En: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA (2019). "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 (2019). "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. En: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Revista-20-an%CC%83os-en-Paz-1.pdf>
- PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA PERÚ-ECUADOR. CAPÍTULO PERÚ (2019). 20 Años. Paz, Integración y Desarrollo. 1999-2019.

**Valija diplomática.
Negociaciones de Paz
Ecuador-Perú por la
Tercera Comisión en Brasilia:
una lectura antropológica**

Gustavo Vega Delgado

VALIJA DIPLOMÁTICA

NEGOCIACIONES DE PAZ ECUADOR-PERÚ POR LA TERCERA COMISIÓN EN BRASILIA: UNA LECTURA ANTROPOLÓGICA*

Gustavo Vega Delgado**

Embajador Especial y Asesor de la Tercera Comisión

La Mesa Verde

Itamaraty es el palacio clásico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasilia, muy cerca del soberbio edificio del Congreso y las medias naves, cóncava la de Diputados (a la izquierda) y convexa hacia arriba (a la derecha), la del Senado. Itamaraty se levanta al lado sur del Lago de Paranoa cerca de la Plaza de los tres poderes.

En el día 1: estuvo la crema y nata de Brasil, de los Países Garantes, del Ecuador y del Perú. En la cabecera, Lampreia, el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil; el embajador Canabrava a su derecha, dos representantes de Argentina y Estados Unidos; a su siniestra el Director de Asuntos Políticos del Brasil y dos representantes de Chile. En el eje derecho de la mesa directiva: en el centro, el presidente de la delegación ecuatoriana, Galo García; a su derecha Luis Valencia, embajador del Ecuador en la ONU; Teodoro Bustamante, asesor de la Cancillería y César Valdivieso, embajador del Ecuador en Brasilia. A la izquierda de Galo García, Magdalena Fegan, Manuel de Guzmán y el autor de estas líneas.

En el discurso del Presidente de la delegación peruana se dijo algo muy interesante: "No hay dos países tan parecidos como el Ecuador y el Perú". Conversé sobre esto largamente con Fabián Novak, asesor de Francisco Tudela y del nuevo ministro de Relaciones Exteriores del Perú.

* Extracto en quince páginas de la publicación "Valija diplomática. Negociaciones de Paz Ecuador-Perú por la Tercera Comisión en Brasilia: una lectura antropológica". 1999. Revista de la Universidad de Cuenca "ANALELES - SEPARATA N°1". 85 páginas.

** Para el 2023, el autor resume la siguiente hoja de vida abreviada. Psiquiatra, antropólogo, educador, historiador, PhD. Rector de la Universidad de Cuenca (1995-2000). Presidente de Amnesty International (1993-1997). Legislador Constitucionalista (1997-1998) Presidente de la UDUAL (1998-2000). Embajador Especial en Brasilia (1998-99) y Plenipotenciario en México (2000-2003). Presidente del Consejo Nacional de Educación Superior (2006- 2010). Rector reelecto de la Universidad Internacional del Ecuador desde el 2018.

Reunión reservada entre Galo García y Fernando de Trazegnies

Varios asuntos son tratados no en pleno, solo entre los presidentes de las delegaciones: nadie se entera de lo ahí tratado. Debía tratarse a puerta cerrada lo esencial: el problema de la línea a unirse entre el hito Jesús y el 20 de noviembre, el problema de Llave Miasa para el Norte y para el Sur. Como un hombre de derecho —abogado— Trazegnies dijo en la sesión inaugural, que creía firmemente en que los casos de la justicia se resuelven por acuerdos y consensos antes que por la Ley.

Vestimenta Diplomática: El Jacket y el Bombín

El bombín y el paraguas usaban los diplomáticos ingleses y llevaban paraguas aunque no llueva.

El jacket era un pantalón de fantasía a rayas (en broma le llamaban pantalón de enterrador), plomo quizás; el saco no tenía como en el frac, la solapa de raso, sino de paño y no terminaba como el frac en tela corta, sino que bajaba largo y, atrás, terminaba en dos puntas. El bombín, por su parte era un sombrero hongo, redondo, elegante y de alas cortas.

Recordando el protocolo diplomático y a Galo Plaza

El problema del protocolo tiene excesos como aquel lío en el cual, el protocolo le instaba al presidente Galo Plaza Lasso a que use jacket; los pantalones presidenciales eran siempre rechazados por el presidente campechano. Había más protocolo en Bogotá, que le exigía al presidente del Ecuador al realizar su visita, Plaza recibió el mandato de Arosemena Tola, sin embargo, en estricto protocolo. En el otro extremo, a favor del protocolo, estaba el doctor Velasco Ibarra.

Concluido el conflicto con el Perú ¿A dónde migrará la belicosidad y el odio secular ecuatoriano?

El mote, el apodo, han servido a los grupos humanos para, desplazando la agresividad, ganar salud mental. La xenofobia en el marco del humor ha puesto de villanos frontera afuera y de héroes frontera adentro. Aquí estamos ahora en Brasilia, en vísperas de un posible arreglo con el

Perú. De cristalizarse como se quiere con vehemencia, superado el odio al Perú, ¿a dónde los desplazamientos y proyecciones quizás se dirijan? En la presentación del libro "Ecuador: señas particulares" de Jorge Enrique Adóum, en la Fundación Guayasamín, señalaba el entonces Alcalde de Quito, Jamil Mahuad, que quizás arrecien los odios regionales, que quizás crezcan los fundamentalismos o los nacionalismos.

"A non paper session"

Las comisiones en pleno se reúnen e intercambian documentos de país a país, mediante los cuales por primera vez en la historia del conflicto, ambos países se comprometían a nombrar y acatar la configuración de grupos técnico-jurídicos para los límites fronterizos en conflicto, particularmente para los impasses Lagartococha-Güepi, Usumaza-Bumbuiza/Yaupi-Santiago y "divortium aquarum" Zamora-Santiago.

Juan Morales Eloy y una obra de filigrana

Su contribución supone más de 100 láminas de mapas del Ecuador, con una introducción de otros de América Latina. Fue él, un sacerdote, que se cambió el nombre de Eloy a Eloy como apellido materno. La pena consistió en que en la fecha aproximada en que terminó su obra faraónica, por lo grande, ambiciosa, puntillista y de filigrana por el detalle, se suscribió el Protocolo del Río de Janeiro, en donde las siluetas de los mapas, en parte, quedaron obsoletas.

El valor de las sesiones informales en las negociaciones

El sistema coloquial implica que los argumentos se den y reciban sin escritos. Un papel adicional en este juego diplomático de la informalidad tuvieron los embajadores de Perú y Ecuador en Brasilia. Los respectivos embajadores, César Valdivieso Chiriboga del Ecuador y Alfonso Riveros del Perú invitaron a un "coquetel" (coctel) en las noches respectivas del 17 y del 18 de febrero. Entre bocados y tragos, se diluyen las distancias y se apunta a introducirse en el mundo humano de una y otra delegación.

Notas invertebradas en la columna dorsal del conflicto

Casi telegráficamente revisemos algunos detalles curiosos: la ratificación del Protocolo del Río, por Ecuador, empieza diciendo: "Carlos A. Arroyo del Río, Presidente Constitucional de la República del Ecuador. A todos los que la presente vieren, Salud". Firmaron el protocolo Julio Tobar Donoso y Alfredo Solf y Muro y los ministros de Relaciones Exteriores de los Garantes: E. Ruiz Guinazú, Oswaldo Aranha, Juan B. Rossetti, Sumner Wells, subsecretario para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado.

Ecuador y Perú: familias compartidas

La relación entre Ecuador y Perú desde el punto de vista de los vínculos de familia es inmensa. Hay más apellidos Seminario en Perú que en Guayaquil; si se tratara de poner el nombre de Parque Seminario en el Perú —como el de las iguanas frente a la Catedral y los hoteles cinco estrellas de Guayaquil— tendríamos que nombrar a varios. Muchos troncos familiares son comunes: los Pareja Diezcanseco y los De la Cuadra de Guayaquil, los Granda y los Vega de Cuenca. Obviamente José Domingo La Mar, el principal héroe del actual Ecuador ofrecido a las guerras de la Independencia, fue presidente del Perú y nació en Cuenca. Hay que recordar que cuando Bonifaz triunfa, y largo, en las elecciones presidenciales, el Congreso no le confirmó en el poder, desencadenándose en Quito, la famosa Guerra de los 4 días; y claro, los liberales se aprovecharon para condenarle —por su filiación conservadora— tildándole de "Bonifaz, el peruano". Bonifaz fue nieto de un expresidente del Ecuador, Manuel de Ascázubi. El odio al Perú fue visceral sin duda.

La importancia del ambiente físico

Empieza siempre el Ecuador a intervenir por el orden del abecedario, ya que la "e" de Ecuador está antes que la "p" del Perú. La risa en el medio del intercambio de instrumentos de análisis es un remedio para el miedo, para el encono y otras pasiones colectivas y seculares.

La palabra "Tramo", satanizada en Ecuador

Se habla de "sectores en vez de zonas"; se dice, "tramos" porque son demarcatorios; "segmento" podrá ser parte de una línea y por ello, es mejor decir según Galo García, "sector porque es parte de una superficie". Es que el conflicto implica respetables extensiones de territorio. El impasse Zamora-Santiago implica unos 2.300 Kmns² de superficie. No es poca cosa para el Ecuador. El propio Brasil ha luchado a brazo partido por pequeñas cantidades de territorio que el Tratado de Tordesillas les legara en confusión.

Sensación de éxito ¿Olor a triunfo?

Llegó de Lima la orden de que hay que acelerar. Se dijo en una reunión interna y reservada que desde el 9 de enero en Buenos Aires se esperó el día de hoy, 17 de febrero, donde el tema procedimental terminaba para pasar a constituir los grupos técnico-jurídicos.

El método psicológico de la resolución de conflictos en las negociaciones de paz

Según el procedimiento desarrollado en las ciencias de la conducta, aplicado en el campo de los conflictos bélicos, se han producido importantes contribuciones en la psicología especializada, bajo la cual se han propuesto técnicas valiosas en torno a lo que se llama "resolución de conflictos".

La técnica tiene varios pasos: la primera es la fase "Adversarial", en la misma que se produce una escenificación en dos partes. En la primera, cada grupo defiende la tradicional posición de su grupo e identidad, mediante argumentos que deben, uno a uno, ser rebatidos por el oponente, quién así mismo ha de referirse a defender contrariamente su tesis propia. En Harvard y Maryland con grupos de ecuatorianos y peruanos, se organizaron seminarios-talleres semejantes (formé parte de estos grupos).

La segunda fase es la "Reflexiva", en donde se pasa de lo emocional a lo cerebral. Se argumenta con ciencia los desacuerdos, impasses y diferencias; se aprecia y aprovecha los conocimientos del otro. La tercera fase es

la de "Propuestas": se enlistan grandes y pequeños temas, con base en el método Brainstorming o de lluvia de ideas, en plenario primero y en subgrupos; luego se procesan por temas, asuntos a llevarse a cabo sobre propuestas binacionales de mutuo beneficio. La cuarta fase es la de "Acción", en donde las tareas son más específicas en v.g. derechos humanos, intercambio en ciencia y tecnología, etc.

El análisis transaccional como método psicológico, aplicable en la guerra diplomática

En Itamaraty, Brasilia, el día 18 de febrero de 1998, analizando una oferta de texto entregada por el Perú para someterse a los comités jurídico-técnicos en lo relativo a los impasses fronterizos, Galo García me formuló a quemarropa lo que sigue: "Este asunto ¿puede aplicarse al análisis transaccional?" Le respondí con un enfático ¡sí! En efecto, el asumir el rol del otro es una de las bases del análisis transaccional. Entender, ponerse en los zapatos, de introyectar el yo del otro, descubrir los argumentos desde el ángulo del otro, descubrir coincidencias -pero también diferencias y trampas- ha servido mucho, por ejemplo, para la Terapia Psicológica de Familia.

El nudo y el desenlace

El drama clásico se describe como un género literario en donde se aprecian al menos 3 partes: el desarrollo, el nudo y el desenlace. En Brasilia, se terminó el trabajo el día 17 con gran optimismo ya entre la media noche y la madrugada del 18; pero desde las 7 de la noche hasta la media noche del 18, el pesimismo volvió a arreciar en la delegación, había disposiciones de la Cancillería en el sentido de endurecer la negociación, porque si bien Perú estaba elástico en la delimitación de los hitos, aquí en Brasilia; en Buenos Aires, en lo referente al Tratado de Libre Navegación, Perú estaba duro. El 19 de febrero hubo otro nudo, ¿gordiano tal vez? Volvió a levantarse polvo frente al manejo de los términos "línea y sector". El Perú gusta de manejar "línea", el Ecuador "sector". Lo primero es demarcatorio, lo segundo es delimitatorio. Se endureció la posición ecuatoriana y la suspensión del diálogo determinó conflicto humano.

Y los e-mail, se recibían a la sazón así:

Llegó un editorial publicado por el diario Hoy el último domingo, con ocasión de la reunión de las Comisiones Binacionales. En una parte del editorial se dice: "Para Ecuador, ésta es una de las Comisiones Neurálgicas, porque mediante ella se buscará una salida soberana al Amazonas, aspiración histórica de los ecuatorianos". El diario El Comercio informó sobre la posición contraria del Colegio de Abogados de la Libertad sobre el posible Tratado de Navegación y Comercio que se suscriba entre Ecuador y Perú.

"¿Perú-Ecuador y la Opinión Pública?", es un editorial de Santiago Pedraglio M. en el Perú, en el que hace referencia a las reuniones que se iniciaron ayer entre las Comisiones de Ecuador y Perú. Le preocupa fundamentalmente la encuesta realizada por IMASEN, que publicó el periódico Gestión, sobre la respuesta poco favorable o desconfiada de los limeños sobre el proceso de negociación entre Ecuador y Perú y sus posibles resultados. "En vías de superar el problema limítrofe" es un editorial de Jorge Morelli Pando (con quien estuve también en Maryland en el taller referido de resolución de conflictos) desde Lima en el que resalta los avances logrados en las conversaciones entre Ecuador y Perú.

El tabaco.... rol y rito

Se fuma mucho en las negociaciones; más allá de la probable adicción, el tabaco, el café y el vaso de agua son acompañantes de rigor de los nervios de los diálogos. Ciertamente que el tabaco por la nicotina genera hasta 8 veces respecto a la dosis inicial, la necesidad de consumirla, y ciertamente que el alquitrán produce enfisema y cáncer..., pero parece que diplomacia sin tabaco es casi como chumal sin café en el Ecuador.

La psicología comparada

Así como hay derecho comparado, hay psicología, psicopatología y psiquiatría comparadas. La psicología del limeño no es igual a la del guayaquileño, a pesar de que ambos lugares están en la costa. El costeño en el Ecuador tiene una conducta extrovertida, abierta, centrífuga, mientras el serrano es introvertido, cerrado, centrípeto, como estereotipo clásico; por supuesto que no puede haber generalizaciones casi caricaturescas; sin

embargo con razón se dice que la frontera Sur del Caribe es Guayaquil, quizás Machala, por las enormes similitudes caribeñas y costaneras del Ecuador.

Conducción e inducción

Es tan delicado el manejo de los términos en las negociaciones de paz que una coma demás, un verbo tal y no otro, un tiempo de verbo —en subjuntivo o en potencial— cambia notoriamente el proceso. En esta fase de los diálogos, se repara mucho en que la consulta que se haga a los equipos jurídico-técnicos, para pasar de la fase procedimental a la de las respuestas debe ser neutra, sin sugerencias veladas por las respuestas a que cada parte quiere llegar. En el proceso de diálogos con el Perú no se quiere que haya ni conducción ni inducción de las preguntas a contestar y emitir el parecer, por parte de los equipos jurídico-técnicos.

El asunto del orden de los nombres

En diplomacia el orden de citación de nombres, países, delegaciones, etc. depende de algunas reglas que permitan el equilibrio —especie de brújula que conduce el diálogo—. Por ejemplo, en un mismo documento cuando deben ser citados tanto el Perú como el Ecuador, en algunos casos se cita primero a uno y en otros casos primero al otro. En caso de documentos binacionales, en aquel que beneficia al Perú, se cita primero al Perú y si beneficia al Ecuador, se lo hace primeramente a este. Es que el celo, si no se respetan estos códigos, se paga con la sospecha, la intriga, el sentimiento de no ser igualitarios.

El apoyo y la logística; la esencia y el equipo de trabajo: Perfiles rápidos

Los guerreros desde antaño saben que sin logística, no se gana la guerra. En la diplomacia, al igual que en la guerra, sin vituallas, astrolabios en otras épocas, brújulas simbólicas, alimentos, estimulantes (permitidos), computadoras, croquis, mapas, archivos, libros, teléfonos celulares, fax, el cabildeo no funciona. No puede dejar de citarse a la experiencia de tres personas claves: Teodoro Bustamante Muñoz, Luis Valencia y Manuel de Guzmán Polanco.

La territorialidad: Ancestro animal y ambición humana

Frente a la expresión darwiniana, qué impresionante es recorrer la biografía humana y repasar el enorme tramo invertido por el ser humano para defender o conquistar posiciones en la tierra. El sentido de posesión geográfica ha dividido o unido pueblos, ha permitido emerger imperios y verlos desplomarse ante su decadencia.

Las 4 D de Brasilia

Inspirada para tener anchas avenidas y gigantes espacios verdes, pensada para viajar sólo en automóvil, aunque las caminatas sean saludables, las distancias hacen poco prácticas las "promenades"; ciudad en donde aún no hay suficiente vida más que para la política. Diseñada por sectores: bancos aquí, hoteles acá, universidad aquende, embajada más allá, la política, iglesias allende, etc., hacen que mitad realidad, mitad anécdota los diplomáticos mencionen que Brasilia es la ciudad de las 4 D: Deslumbramiento, Decepción, Desolación, Depresión. No es justa esta descripción, pero capta al menos una parte de su compleja realidad.

La mesa como escudo simbólico y armadura en la lucha diplomática

La mesa da la seguridad psicológica de poder dialogar con protección. Siempre los peruanos están de un lado de la mesa y los ecuatorianos de otro, atrás asistentes y asesores de cada lado. La mesa sirve para escribir, pero también para poner antebrazos y puños, a veces cerrados en actitud de debate y riña ritual.

“Vamos transar brasil sem «AIDS»”

Dado que en Brasil se reporta un enorme número de enfermos, portadores sanos y potenciales candidatos al sida, se ha lanzado una campaña gigante e incisiva para educar por la salud sexual de sus habitantes. "Vamos a hacer el amor en Brasil con el preservativo" se traducía el título referido y en efecto, cabe distinguir en la Babel de las lenguas a fin de no confundirnos (además porque usamos ahora mucho tranzar" en lenguaje diplomático y político en el proceso de las negociaciones) pues transar en

portugués se traduce como "hacer el amor". Vaya paréntesis lingüístico en mitad de las negociaciones de Paz de la Comisión III en Brasilia.

Dar coces contra el aguijón

Los conflictos son de fuerza emocional. Hitos colocados, hitos aprobados y toda la jerga de la Comisión III, implica el traer a la memoria una secuencia tremenda de desacuerdos, de doble interpretación y de sentir que se mantuvieron durante tantos años en la congeladora, situación por la que, estando en el limbo la tertulia entre Perú y Ecuador, hemos aprendido sobre el mismo punto dos historias. Esta vez en Brasilia, es la primera ocasión, que el Perú acepta los desacuerdos que plantea el Ecuador y que acepta, además, someter la decisión a un equipo de juristas técnicos multinacionales.

Los stand by

Cuando una delegación se retira para redactar sus documentos o para llamar a Quito o Lima, la otra delegación se queda "en capilla". Los stand by son a veces bastante largos, en donde se precisa la línea de espera en un ambiente de una "expectativa armada".

Parecer versus opinión

Se ha insistido ya en el extraordinario énfasis de la lingüística en cosas de Estado. Largas discusiones se han ofrecido así mismo entre las palabras parecer y opinión. Ecuador insistió mucho en colocar en los Acuerdos la palabra "parecer", mientras Perú ha insistido en la palabra "opinión". Finalmente, ante un asunto de impasse lingüístico, se saldó con la sugestión y acuerdo de que se usen ambos términos colocados inmediatamente uno más el otro.

El presente indefinido y el presente perfecto: Dos formas de verbo, dos países

"Me he sentado", dicen los peruanos; "me senté" dicen los ecuatorianos, en la conversación coloquial. Son curiosas las diferencias de giros

lingüísticos en ambos países; pero más allá de ellas la incorporación de términos quichuas o quechuas en ambas partes es muy usual y frecuente.

Reflejos condicionados

Iván Pavlov trabajó con los reflejos condicionados y entre una de sus leyes, señaló que un reflejo ya condicionado termina por dilación o posposición de la gratificación —el dejar de gratificar polvo de carne al perro pavloviano luego de la campana— o por agotamiento del estímulo; v.g. la campana o el timbre que deja de sonar. Aquí en Itamaraty, igual, hemos dejado de asistir a la sala grande y preferimos la sala pequeña por ser más cálida para superar las tensiones habituales.

Una sesión difícil

En la noche del día 19, en la víspera de la clausura de los trabajos, y cuando "la fuerza y vigor", como acostumbraba decir en las declaraciones Bolívar, (lenguaje además propio de las tenidas masónicas) de esta etapa estaban por agotarse, el presidente de la delegación ecuatoriana convocó a una reunión reservada. Dada la moratoria para hacer declaraciones públicas en la política tinsosa de la Cancillería ecuatoriana, he preferido escribir las opiniones, las descripciones y algunos juicios de valor, percibidos en esta "observación participativa", que me tocara vivir en Brasilia como asesor de la Comisión. Habíamos recibido noticias malas, aunque reservadas de Buenos Aires, en donde parecía negarse el Tratado de Libre Navegación en el Amazonas. La votación fue fundamentada y la opinión argumentada, previas correcciones y pulimientos a los documentos del Acta a firmarse, del Acuerdo y de la Consulta de rigor a Cancillería; sonó ya la 1:45 de la madrugada del día 20. Hubo alegría, sensación de contento y júbilo.

La pedagogía a la ciudadanía

Varios diplomáticos han hablado que todo el largo proceso de las negociaciones de Paz, implica el trazar una política de difusión y de enseñanza-aprendizaje de lo que representa el conjunto de estos acuerdos. La

ciudadanía tiene un ojo sensor evidente sobre lo que está sucediendo en las 4 capitales de los países garantes y lo que se diga o se deje de decir tiene el peso del premio psicológico —será mejor el salario psicológico de quienes logren hacerlo— o de lo contrario el “inri” y el mote de “traición a la patria”. Por ello es que el mundo emocional de los Comisionados —lo que he probado personalmente— es tan duro; los insomnios son tan cotidianos, y es sensible la sudoración de las manos de varios de ellos.

Humo blanco

Se escucha decir en los pasillos frases sueltas o deshilvanadas; se piensa en voz alta. Hay ansiedad camino a la clausura de la sesión. Van y vienen las últimas versiones. Se corrigen comas y últimos detalles gracias a la computadora y sus “corte y pega”. ¿Cómo habría sido antes de la era de la informática en la que una corrección exigiría rehacerlo todo? Cómo habría sido por otro lado en la época -“era” casi diría, en la que los ministros eran “Plenipotenciarios” porque no había comunicación tecnológica rápida, sin fax ni celulares.

La palabra bajo la lupa

En la delegación ecuatoriana, hay una especial y obsesiva observación por el valor y el peso específico de cada palabra. Cuando el discurso tiene que ver con el delicado proceso de paz entre Ecuador y Perú, cualquier palabra demás, equívoca, o peor, equivocada tiene consecuencias impredecibles; en el otro campo, cualquier idea omitida y su símbolo en palabra, secuestrada o subconsciente, desencadena susceptibilidades fuertes. Otro asunto sustancial es el de la lectura entre líneas, de las palabras subliminales.

Con pies de plomo

El canciller de la República del Ecuador ha recomendado a la Delegación del Ecuador en Brasilia que hay que ir “con pies de plomo”. Esto significa que no puede haber acuerdos rápidos, frágiles, que impidan los logros y consensos por el quiebre de una negociación en ciernes.

De la perspicacia a la paranoia

Cuando se hila fino, el perfeccionismo tiende a afinarse y a urdir la trama, tejer la real complejidad de la obsesión. En los diálogos de Brasilia, cada paso, cada saludo, cada actitud, gesto, gesticulación, sonrisa o mueca, reservas o compuertas comunicativas, producen gravitacional influencia en las cartas, sus párrafos, sus palabras, las que tienen toda la carga de la negociación.

El viaje anticipado como estrategia en las prenegociaciones de paz: Terreno simbólico de "otra" guerra

La delegación del Ecuador a Brasilia prefirió viajar el 14 de febrero —día del amor y la amistad— ¿coincidencia o ironía? y no el 16 como la delegación peruana, vísperas del 17, día del comienzo de los diálogos de la tercera y última fase del proceso de paz Ecuador-Perú. Una negociación de paz es una verdadera estrategia de guerra simbólica: los preparativos, los insumos, el fax, el teléfono, los asesores, los geógrafos, los militares, los cartógrafos, las vituallas: café, té, sodas, los almuerzos, los discursos, los protocolos, los "acuartelamientos" en los hoteles, el debate —que reemplaza a la guerra— la pluma —sucedánea de la espada—, la palabra —tantas veces símbolo y signo de proyectiles y misiles— es un nuevo campo (simbólico) de una guerra para la paz —sin contradicciones—.

"Line" versus "Lane"

En lengua inglesa a pesar de la similitud fonética y semántica line y lane son conceptos distintos. Line significa una línea, pero lane en español no tiene una exacta traducción, es una línea ancha, un callejón, un andari-vel quizás, un corredor. Estos términos son esenciales al momento de la negociación con el Perú en Brasilia. La distinción entre "línea" o "sector". Cuando el Ecuador habla de 'sector', no es una línea, sino en el sentido geométrico es una porción de un círculo.

"Canabrava" (hombre de paz, con apellido bravo) y otros símbolos guerreros

Los símbolos de guerra en las negociaciones de paz son múltiples. Los diálogos, preparativos, intermezzos y corrillos son un "terreno minado", en donde las palabras están "cargadas" de misiles para lograr acuerdos globales. Canabrava es el delegado brasileño a las negociaciones. Término bélico sin duda escondido más atrás de su apellido sonoro, y de su pacífica, pero robusta personalidad. El subconsciente es soluble en la terminología de guerra.

Delimitatorio versus demarcatorio

Demarcar es cuando ya están los límites y lo único que falta es poner los mojones o hitos; pero delimitatorio significa que todavía falta un paso: poner los límites, antes de poner los mojones. Son dos tesis diferentes entre el Ecuador y el Perú.

Tres lenguas en el conflicto fronterizo

Tiwintza se pronuncia con "v" y no con "u" en lengua shuar. La confusión aumenta porque la terminología varía del Ecuador al Perú. La mayor parte de los términos son shuar y han de respetarse los toponimios originales. Otros son kichuas o quechuas (v.g. "Pachakutec"). La Cordillera de "Huaracayo" fue un nombre puesto por el Perú y otros de reciente creación son obviamente: españoles. "Contrafuerte" es un término castellano que proviene de la arquitectura, pues en las catedrales medievales se habla de contrafuertes. Hay términos híbridos como "Lagartococha", que es la sede de uno de los impasses.

Los hilos de la diplomacia

La diplomacia es microcirugía en el campo de las relaciones internacionales; sus hilos no aceptan el bronco grueso de materiales burdos; la finura es parte del método y del modal, del trato y de la comunicación. Ciertamente que diplomáticos y espías de la guerra fría, han tenido que fingir y no en pocas veces más allá de la simulación, la hipocresía y la falsía pudie-

ron ser sus acompañantes culturales, pero otras veces, serían sin duda, códigos de elemental supervivencia ante situaciones de muerte o guerra. Hay que trabajar con los mejores cuadros sí, pero con aquellos posibles y en base a la realidad.

Valija diplomática

Me sorprendí hondamente cuando, siendo primer representante por el Azuay a la Asamblea Nacional Constituyente, para redactar la nueva Constitución, fui nombrado Asesor y embajador Especial de la Comisión III, a su vez de la III Etapa del Proceso de Paz Ecuador-Perú. Debí dejar por una semana aquellas actividades que buscaban ...una paz interna, para cumplir con estas otras, que propiciaban una paz externa.

Tomamos el avión en Quito y vía Guayaquil el avión hizo un giro al Amazonas para tocar Manaus a orillas del Río Negro y Solimoes. Compartí el viaje con expertos militares en Geografía y Cartografía. Al cambiar aviones en Manaus, la Valija Diplomática llevaba 25 parcelas: mapas, croquis e infinidad de enseres de impresionante magnitud tecnológica. El embajador del Ecuador en Brasilia ponderaba la prontitud de la comunicación entre Brasilia y la Cancillería Ecuatoriana, las consultas inmediatas entre Galo García y sus asesores con el canciller Ayala Lasso o el vicescanciller, Diego Ribadeneira. Manuel de Guzmán Polanco añadía que sólo había "cable" en el 42 y que al Protocolo de Río lo conocimos en el Ecuador no directamente sino vía Lima.

Laudo, arbitraje, mediación y garantía

Laudo fue la propuesta por el brasileño Braz Dias de Aguiar en 1945 en un sector fronterizo. Arbitraje fue la propuesta del presidente Borja ante el Papa en 1991. Mediación ejercieron varios países en la biografía del problema y garantes son hoy: Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile.

América Latina: Patria grande

América Latina siempre fue una sola, tanto que las combinaciones de nombres y familias de una y otra parte eran frecuentes. El quiteño

Domingo Olivera migró a Buenos Aires, fue senador por la provincia y ministro de Relaciones Exteriores del primer presidente argentino Rivadavia; su hijo fue el primer agrónomo argentino quien desarrollara la producción del ganado lanar con éxito manifiesto, tanto que la Embajada del Ecuador en Argentina instituyó un premio anual con el nombre patronal referido. Otro nombre interesante es el de Ignacio Ortiz de Zevallos, quien el 10 de Agosto firmó la Declaración de la Independencia en Quito.

Otro ejemplo de panamericanismo fue el general José Domingo La Mar primer presidente del Perú, cuencano de nacimiento y por su apellido materno –Cortázar– oriundo de Colombia emparentado con la familia Borrero tanto de Colombia como de la Cuenca actual. Eloy Alfaro y su vinculación con Panamá y otros países centroamericanos y el ecuatoriano Gaspar de Villarreal que fue obispo en Chile y arzobispo de Charcas (Bolivia), son dos ejemplos interesantes de la visión continental y nada doméstica que ha habido siempre en América.

El chiste y su relación con el subconsciente en la ronda de las negociaciones

Hablando de quién hizo el discurso tal o cual para las negociaciones, el presidente de la Comisión respondió: "varios son lo Walt-Disneys aquí (en Brasilia) que hacen hablar a otros personajes. Los speechmakers son todos en el equipo en conjunto". El Presidente de la Comisión al hablar bien de dos informes complementarios encomendados a los peritos de rigor, desató comentario ingenioso: "si los peruanos alaban los dos informes ecuatorianos, es que ninguno sirve".

Mecánica de trabajo

Participar en una delegación de las propuestas de paz, resulta un verdadero curso de postgrado intensivo, para hablar en términos universitarios. Se trabaja no menos de 14 a 16 horas diarias. Se recibe un impresionante apoyo logístico y técnico en ingeniería geográfica; y en tantas otras materias; verdaderamente el tema de las negociaciones de paz, es un tema enciclopédico, porque aspectos jurídicos, históricos, étnicos, comerciales, culturales, religiosos, psicológicos, se abordan en las distintas rondas.

El A.D.N. del conflicto

Dice la genética que el ADN está en las células y que tiene cerca de 3 mil millones de lecturas el genoma humano y, que el ARN está libre, fuera de las células y provee de mensajero a aquellos genes activos (pues hay muchos que son sólo pasivos). Tomando prestado este concepto, también el conflicto Ecuador-Perú tiene su propio "heritage" y varios testamentos. El Tahuantinsuyo, los Virreinos tanto de Nueva Granada como el del Perú, las imprecisiones de las fronteras y las identidades compartidas. Las fraternidades son tantas veces más conflictivas que las agencias.

Marañón versus Amazonas

¿Dónde comienza el río Amazonas y dónde termina el Marañón? Brasil nombra el Amazonas sólo desde Manaos, cuando el río Negro se une al Solimoes. Pero Perú lo hace desde mucho más al oeste en el cauce; por su parte la tesis ecuatoriana, no coincide con ninguno de los dos países. En los mapas, la confusión persiste; el río es para geógrafos y políticos.

El mito griego de las Amazonas

El mito de las Amazonas crueles, que sojuzgaban a los machos se importó para América del mito griego. Levi Strauss, el antropólogo belga francés, trabajó su tesis del estructuralismo y el método genealógico tan importante para las ciencias, precisamente desde las experiencias tribales del fabuloso río de las Amazonas y sus cuencas impresionantes. El río más caudaloso del mundo, el que ampara la mayor reserva botánica y faunística a la vez, más bien debería relacionarse con el mito de Orestes que con el mito de las Amazonas.

La paja y el trigo

El sabio agricultor, desde siempre, acostumbró tomar sus almudes de la mezcla y, de cara al viento, dejar caer uno y otro, el trigo y la paja, para que por gravedad, el grano caiga con aplomo, mientras que la volátil paja, se la lleve el viento. En lo que se refiere a las negociaciones de paz entre países en conflicto, la referencia agraria y bucólica a la vez, sirve y bien para aprender a decantar lo inservible en las largas conversaciones, a fin

de que se elimine lo secundario y terciario y se privilegie lo esencial para que cristalicen saldos positivos: el inconveniente es que al principio es muy difícil distinguir el trigo de la paja y hasta la más insignificante paja, funge de importante cereal. Los negociadores han de tener la entereza de, teniendo en cuenta la censura posible de sus países, acercarse con valentía a tratar las diferencias, ceder y perder, pero para ganar el real y auténtico grano.

Extraditando las rupturas

En las negociaciones en Brasilia, se nota en la atmósfera que hay órdenes desde arriba para que progrese el diálogo. Durante las conversaciones, fue muy satisfactorio para quien redacta esta bitácora, encontrar entre los miembros de la comisión homónima del Perú, a Fabián Novak, quien siendo un respetable académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a la vez fue asesor de la Cancillería peruana desde el ministro Tudela; con Novak llevamos una cordial amistad cuando estuviéramos juntos en la Universidad de Maryland, asistiendo a un taller de resolución de conflictos, que esta Universidad convocara a 10 ciudadanos de ambos países. Quien presidía la comisión tercera peruana por su parte, era Fernando de Trazegnies, que fuera ungido ministro de Relaciones Exteriores al término de las negociaciones entre Mahuad y Fujimori, tras la separación del anterior ministro del Perú.

Conspiración y conjuración

El poder mientras más absoluto, despierta en reacción necesaria un proceso político larvado —que a veces se torna evidente— de conspiración. Cuando las negociaciones de paz, se produce un ambiente de duda y perspicacia invade el clima psicológico. Ante cada uno de los gobiernos, se lee en la prensa respectiva con frecuencia, diversas expresiones de condena al proceso. Sin embargo, ello no es tan grave, por cuanto cada agrupación si patriótica o patriotera, se las conoce de antemano. Lo grave de una conspiración ante un proceso de paz, es cuando no va contra el poder, llámese, Alarcón, Mahuad o Fujimori en sus propios momentos, sino cuando va en contra de los intereses históricos de los pueblos de los países en conflicto.

Brasilia

Itamaraty en Brasilia tiene connotaciones estéticas excepcionales. Brasilia es una ciudad distinta, creada para intentar desplazar la población concentrada en el sur hacia el norte, emplazada sobre tierras rojas, junto a los edificios del Congreso, el de Relaciones Exteriores y los otros ministerios, tanto como el del Ejecutivo, hay barrios para cada especialidad del acontecer humano. La vida cotidiana sin embargo ha ido rebelándose contra estas normas rígidas y crece la ciudad con una dinámica más existencial y menos acartonada, cuando fuera basada en planificaciones científicas o estéticas. Brasilia es la Meca de destino de los conflictos políticos del país.

Oj-alá

La expectativa de paz hizo pronunciar reiterativas veces en la comisión la palabra mágica "ojalá" y ella nos llevó de la mano a recordar que esta expresión de un "quizás" posible y esperado se fundamentaba en el análisis lingüístico del origen y genealogía de la palabra, que proviniendo del árabe, según varios estudiosos, "oj-ala" se traduciría como "Dios le oiga", pues Alá, para los musulmanes, es sabido que significa Dios.

La neutralidad

La neutralidad puede ser sabia o a veces puede tener ventajas acomodaticias dependiendo del ángulo y del cristal con el cual se midan los asuntos pertinentes. En los conflictos bélicos, la neutralidad siempre es riesgosa pues en la crisis, lo que primero caen, son los puentes. Los garantes del Protocolo de Río de Janeiro, se llamaron neutros. A pesar de que algunos en el Ecuador no creyeron en esa neutralidad, pues pensaron que hubo siempre un sesgo en favor del Perú por ser país más fuerte, más influyente, etc.

El límite y el vuelo de las palabras

Hoy, 18 de mayo del 98, se reanudan las negociaciones de paz en Brasilia. Los pareceres o las opciones no vinculantes de los grupos jurídico-técnicos, recomendaron a favor del Ecuador en el impasse Cusimaza-

Bumbuiza, dándole al Ecuador el cerro Kaputna, una atalaya estratégico militar sustancial. (Kaputna en lengua shuar se traduce como una variedad de pájaro amazónico). La opinión de los expertos, por el contrario, concede razón a Perú en el impasse Lagartococha-Güepí y en el de la Cordillera del Cóndor, este último el más grave de todos los diferendos.

Más sobre los pareceres

Los pareceres jurídico-técnicos que emitieran los grupos especializados de los países garantes, estaban constituidos por prestantes personalidades, como es el caso de Clarence Mink y Nelson Jouvin, geógrafo americano el primero, perteneciente a prestigiosa universidad norteamericana y, el segundo, ministro de la Corte de Justicia y exministro de Justicia de Cardoso en el gobierno de Brasil; también por Guillermo Moncayo, tratadista, jurista y vicerrector de la Universidad de Buenos Aires. Otro grupo jurídico técnico estuvo constituido por Rudy Schmidt Waters de Chile y el general Luis Miró de Argentina, ambos expertos geógrafos e integrado también por el jurista, profesor de la Universidad de Sao Paulo, Joao Grandino Rodas.

Se supo luego que en el impasse Lagartococha-Güepi, la opinión o parecer fue dado en favor del Perú; en el caso del impasse Cusumasa-Bumbuiza, en favor del Ecuador, y en el caso del impasse de la cordillera de El Cóndor en favor del Perú.

¿En dónde firmo?

En mayo de 1998, Fujimori visita súbitamente a Cardoso en Brasil y dice algo como: "¿En dónde firmo el acuerdo de Paz con Ecuador?", presionando para que el 30 de mayo deba ya ser firmada la paz. Obvio, porque los pareceres u opiniones de los grupos jurídico-técnicos beneficiaban al Perú. Esta vez, "en dónde firmo" no implica humillación —a lo Febres Cordero en Taura¹— sino olor a triunfo y a ganancias de ambos oponentes.

¹ Luego de una insurrección interna, que comandada por el General Frank Vargas Pazzos provocara conmoción en el gobierno ecuatoriano en 1987.

La prensa y las negociaciones

El papel de la comunicación social, con sus límites y reservas es básico en un proceso de paz; lo que debe decir y lo que no debe decir, sin embargo, es parte sustancial en la alianza estratégica para el marco de las negociaciones de la paz. A pesar de las peticiones de reservas en la prensa, resulta casi imparable su participación —para bien o para mal—. El impacto de los medios en la guerra o en la paz es gravitante.

La gobernabilidad posible

Hay que trabajar con los mejores cuadros sí, pero con aquellos disponibles y en base a la real disponibilidad. Al líder de la recuperación alemana tras la Segunda Guerra Mundial, Konrad Adenauer, alguna vez en el marco de la polémica que siempre mantenía con Edhardt, su ministro de Finanzas, se le acusó que tenía en su gobierno a varios exnazis; el principal autor y actor del milagro alemán, respondió: “Hay que trabajar con los hombres disponibles”. Los vaticinios, a veces son trágicos; por ello el pronóstico debe ser en las negociaciones de paz, cauto, sereno, meditado.

Nostalgia y modernidad de maquiavelo

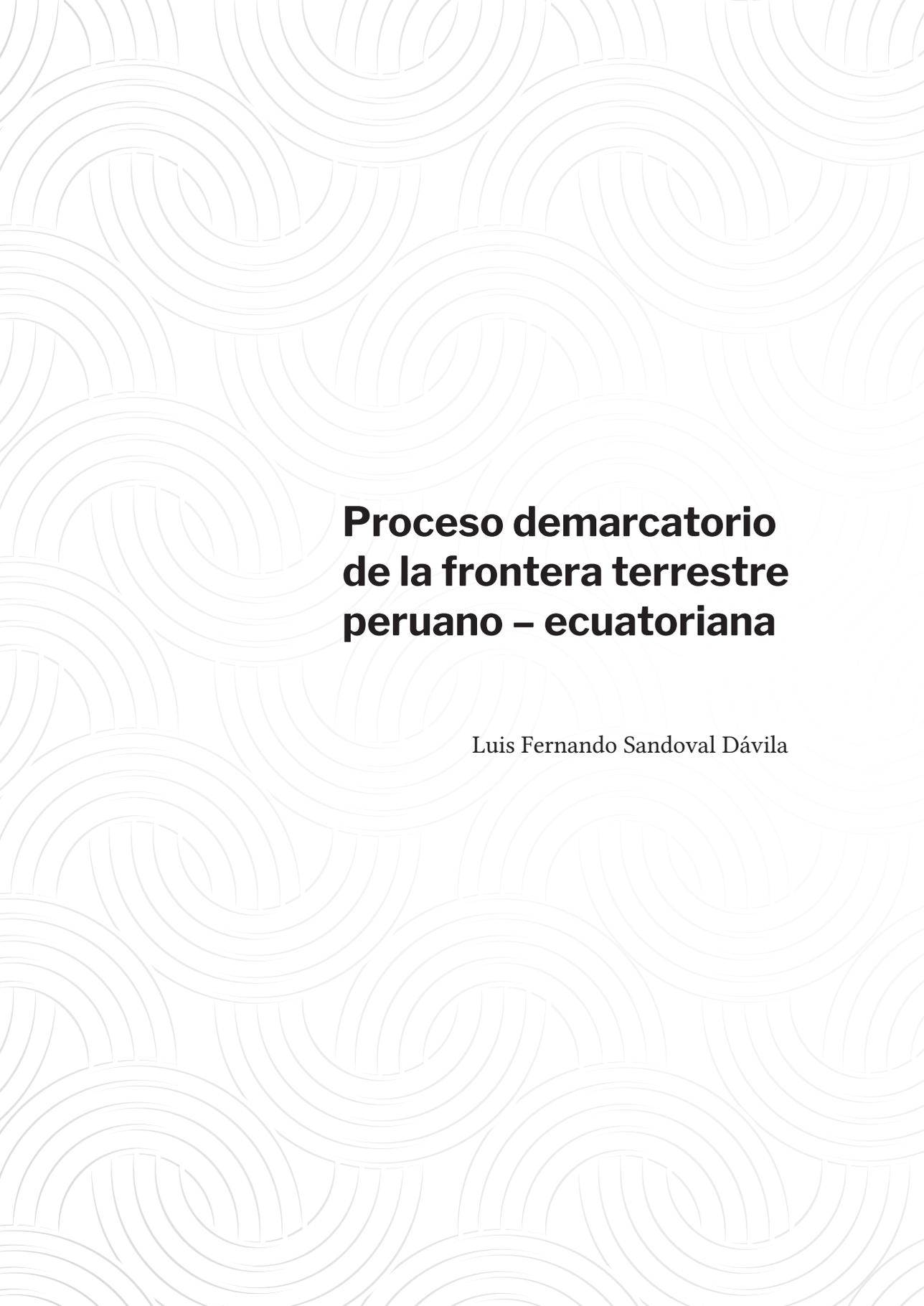
El liderazgo de cualquier gobierno, a nivel general o institucional implica tener presente la pedagogía de Nicolás de Maquiavelo. Cuando él dice “es mejor ser temido que amado aunque deba evitarse el ser odiado”. De allí que en las negociaciones de paz, el endurecimiento de algunas posiciones parece reforzar este buscado respeto al liderazgo.

Cuando los presidentes popularizan a través de la imagen en los medios de comunicación colectiva, el show que supone la ritualidad del avance positivo de la paz o también de los retrocesos, ello nos lleva de la mano a recordar con Maquiavelo que las 9 décimas partes de la participación política es espectáculo. Maquiavelo ya alertó sobre el mal olor que despiden la política, pero que es como el amoníaco, repugnante pero esclarecedor. Manejar las negociaciones de paz supone un fuerte liderazgo, astucia y bravura. La dirección de un proceso de paz no puede suicidarse en la impulsividad. “Y una más profunda pero más difícil y contradictoria: separe la política de la ética y de la religión”.

Nota del autor (2023)

El presente trabajo es un resumen fidedigno y textual de un libro completo que se publicara hace 25 años, con ocasión de los Acuerdos de Paz Ecuador - Perú; y que, con beneplácito para sus pueblos, se lograra finalmente cerrar un conflicto inveterado que dificultaba el porvenir de las dos naciones.

Se ha seleccionado apenas una parte reducida de dicho libro a fin de que sea —hoy 2023— publicado en una edición conjunta de las Academias Diplomáticas de ambos países hermanos. Se hace notar que se trata de una transcripción textual de una edición pretérita en procura de no alterar la perspectiva de aquella época en donde tuvieron lugar las sesiones correspondientes en Brasilia.



Proceso demarcatorio de la frontera terrestre peruano – ecuatoriana

Luis Fernando Sandoval Dávila

PROCESO DEMARCATORIO DE LA FRONTERA TERRESTRE PERUANO - ECUATORIANA

*Luis Fernando Sandoval Dávila**

El diferendo territorial de la frontera terrestre peruano-ecuatoriana

Para la concepción de la estructura de un límite territorial entre dos Estados, es necesario señalar dos precisiones genéricas: La Delimitación, que toma dos puntos geográficos extremos perfectamente reconocibles y los conecta describiendo una línea ideal o imaginaria. Y la Demarcación, que constituye el reconocimiento sobre el terreno de la Delimitación, señalándola con marcas —llamadas Hitos— y/o efectuando una señalización cartográfica mediante planos o cartas precisas.

Como es conocido, luego de un conflicto armado a inicios de la década de 1940 entre Perú y Ecuador, se suscribió un Tratado en 1942, llamado Protocolo de Río de Janeiro, que cuenta con cuatro Estados Garantes (Brasil, Estados Unidos, Chile y Argentina) y que constituye la delimitación perpetua de la frontera terrestre peruano-ecuatoriana. Esta fue siempre la posición del Perú.

De otro lado, el proceso de Demarcación se inició en 1942 mediante Comisiones Mixtas del Perú y Ecuador, asistidas por Comisionados de los cuatro Países Garantes. En este proceso se produjeron algunas divergencias, la más extensa de ellas referida al sector de la Cordillera del Cóndor. Para resolver esta controversia se contó con la participación del árbitro brasileño Braz Dias de Aguiar, cuyo Fallo tendría un efecto vinculante.

En 1947 surge una nueva problemática cuando Ecuador sostuvo que había una imposibilidad material de demarcar el tramo entre la Quebrada de San Francisco y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago por la “inexistencia” del *divortium aquarum* de los ríos Zamora y Santiago, sector descrito en el Fallo de Dias de Aguiar. (No obstante, en la actualidad, cuando ya hemos reconocido conjuntamente el terreno, debemos señalar que en

* Embajador (r) en el Servicio Diplomático, ex Director General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

realidad la Quebrada de San Francisco es, en sí misma, el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago). Esta diferencia —anotada por el Ecuador— no fue resuelta en su momento y, a pesar de continuar los trabajos de demarcación, Ecuador abandonó la Comisión Mixta en 1951. Con este argumento se planteó la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro en esta zona de la frontera, aduciendo la no existencia del accidente geográfico mencionado en el instrumento delimitatorio.

En 1960, Ecuador denuncia el Protocolo tachándolo de nulo en su integridad, es decir, que todos los límites, incluidos los ya demarcados eran desconocidos por su país.

No es sino hasta 1995, durante una circunstancia bélica en la zona del Río Cenepa, que el Ecuador desconoce la posición que adoptara en 1960 y retoma la tesis de la inejecutabilidad parcial en la zona de la Cordillera del Cóndor.

Con la decisión ecuatoriana de reconocer la validez y vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, se dieron los primeros pasos para superar la situación militar existente en el llamado Conflicto Armado del Cenepa, en la Cordillera del Cóndor. Los Países Garantes reasumieron su papel que les otorgaba dicho Protocolo, instando a las partes a iniciar conversaciones eficaces de paz. Este proceso condujo a la firma de un acuerdo llamado la Declaración de Itamaraty el 17 de febrero de 1995, con el cual se logró la separación de tropas de ambos países. Ello condujo a que entre febrero y marzo de 1996 se determinaran los *impasses* subsistentes. En abril de 1997, cuando fueran realizadas las negociaciones, el primer asunto abordado fue el orden en el que se discutirían dichos *impasses*, en la ciudad de Brasilia.

De esta manera se inició un largo proceso de conversaciones y negociaciones entre ambos países que tuvo una duración de tres años y ocho meses hasta que se alcanzó un acuerdo definitivo. En ese lapso, los Países Garantes propusieron la conformación de cuatro comisiones, una de las cuales —la de Demarcación Fronteriza— tuvo como sede para sus reuniones la ciudad de Brasilia. Sus labores estaban referidas a la obtención de un “Parecer-Opinión” Jurídica y Técnica del subsector Hito Cunhuime Sur/Hito 20 de Noviembre. Y, asimismo, del subsector Hito Cusumaza Bumbuiza/Hito Confluencia Yaupi-Santiago. Esta Comisión estaba conformada por los expertos: el Ministro Nelson A. Jobim, de Brasil; el doctor Guillermo Moncayo, de Argentina; y el doctor Clarence W. Minkel, de los Estados Unidos de América; y los representantes del Ecuador,

embajador Teodoro Bustamante y del Perú, Ministro Consejero Luis Sandoval Dávila. Y una segunda Comisión emitiría su “Parecer-Opinión” jurídica y técnica para el Sector Lagartococha, conformada por los expertos General de División Ingeniero Luis María Miró, de Argentina; Profesor Joao Grandino Rodas, de Brasil; e Ingeniero Rudy Schmidt Walters de Chile. Ambas Comisiones emitieron sus conclusiones el 6 y 8 de mayo de 1998, respectivamente.

A solicitud de las Presidentes de Perú y Ecuador, los Mandatarios de los Países Garantes dieron a conocer su propuesta, esta vez con carácter vinculante, para concluir la fijación de la frontera terrestre común, el 23 de Octubre de 1998, conjuntamente con los distintos elementos del Acuerdo Global y Definitivo, que fue suscrito solemnemente en Brasilia, el 26 de Octubre de 1998.

Los Trabajos de Campo en la frontera común peruano-ecuatoriana

La Comisión Ecuatoriana-Peruana para la fijación de la Frontera Terrestre Común se instaló en la ciudad de Tumbes en diciembre de 1998. Por la parte peruana estaba presidida por el embajador Nicolás Roncagliolo; y por la parte ecuatoriana, la presidía el embajador Alejandro Suárez. En esta oportunidad, se estableció como base de las operaciones de la Comisión las localidades ecuatorianas de Gualaquiza y Los Encuentros para efectuar los trabajos de demarcación entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre, y la localidad peruana de Santiago para las labores pertinentes al tramo entre el hito Cusumaza-Bumbuiza y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago. Asimismo, se señaló a la localidad peruana de Güepí para los trabajos en el tramo Lagartococha-Güepí. Se adoptaron acuerdos sobre la metodología a seguirse y el uso de GPS para las labores de campo. Entre otros acuerdos, se emitió, en calidad de anexo al Acta, un documento denominado “Desminado Asociado a la Demarcación”.

Es necesario detenerse en este punto, referido al desminado pues, como consecuencia del conflicto armado en la zona del río Cenepa, en la Cordillera del Cóndor, todo este sector se hallaba sembrado con una enorme cantidad de minas, principalmente antipersonales, lo que hacía sumamente riesgoso cualquier tipo de trabajo que se planeara hacer en dicha zona. Por ello, se dió especial prioridad a dichas labores. En una segunda reunión, esta vez en la ciudad de Machala, efectuada entre el 18 y

19 de diciembre, ambas delegaciones expresaron la necesidad de iniciar el desminado a la brevedad posible. No podemos dejar de agradecer a este grupo de valientes oficiales peruanos y ecuatorianos de nuestras Fuerzas Armadas por la rapidez y el celo con los que ejecutaron su misión, pues esto permitió que se realizaran en el menor tiempo posible los trabajos de demarcación. Especialmente, porque cumplieron a cabalidad su tarea sin haber sufrido ninguna pérdida humana ni accidente alguno.

La logística

Como vimos al principio de esta resumida crónica, la Comisión Mixta original, que desarrolló los trabajos de demarcación de la frontera común entre 1942 y 1951, tuvo una preparación logística muy diferente a la que nos tocó realizar a fines de los años 90. El solo hecho de tener que recorrer a pie toda la extensión de nuestra frontera terrestre común siguiendo las agresivas sinuosidades de nuestra geografía, algunas veces contando solamente con el apoyo de mulas que llevaban los materiales más pesados (especialmente en el sector de la Cordillera del Cóndor) y de pequeñas canoas en la zona amazónica, los hace crecer en calidad de gigantes profesionales en el cumplimiento de una misión que duraba meses y años internados en esos parajes.

Llevaban consigo los instrumentos disponibles en la época: astrolabios y teodilitos y una cantidad innumerable de cuadernos en los que anotaban todas las coordenadas astrales de las posiciones que encontraban para definir la ingeniería que debía seguir la línea de frontera y los lugares donde se ubicarían los hitos. Dichos instrumentos eran tan delicados que si sufrían algún golpe (caso del astrolabio) simplemente se descalibraban y era necesario remitirlos a Londres para que volvieran a ser calibrados y fueran fiables.

Otro desafío que tenían que afrontar era el también agresivo efecto de la naturaleza. Recorrían espacios geográficos de serranías con frías noches y parajes amazónicos inhóspitos con temperaturas insosteniblemente calientes, ambos climas, el frío y el calor con casi permanentes lluvias y tormentas y una nubosidad que hacían perder de vista los precipicios por los que debían transcurrir.

Pero, además, tenían que llevar consigo el material con el que debían trabajar para erigir los hitos. Recordemos que en las zonas de ceja de selva

y amazonía no existen piedras que se pudieran utilizar para construir los mojones demarcatorios. Debían llevar arena y cemento, pues los hitos tenían que ser de ese material e incluso tenían que cargar con agua para la construcción de los monumentos. Tenían que cargar con palas y picos para cavar las bases donde debían ser puestos los hitos y todos los instrumentos para erigirlos. También debían llevar consigo medicinas y la suficiente ración de alimentos para subsistir. No existían teléfonos y eran muy precarias las facilidades de comunicación con las bases de uno y otro lado de la frontera.

Todo ello con el objetivo de darle a cada hito un posicionamiento astronómico, que permitiera luego darle una ubicación geográfica y señalarlo en una carta. No obstante, esa técnica de coordenadas astronómicas no era muy precisa y, con el paso del tiempo muchos hitos se perdieron o no fueron encontrados. Ese fue, precisamente, el caso del hito Nacientes, ubicado en la zona más septentrional del territorio peruano, que no podía ser hallado y que originó el desacuerdo de Lagartococha.

En 1999 la logística para los trabajos de campo de demarcación debía ser distinta, de acuerdo a los tiempos y al avance de nuevos instrumentos con los que la Comisión Mixta tenía que contar. En este contexto desde Lima y desde Quito se empezaron los primeros planeamientos para dotar a la Comisión Mixta de toda la logística que debía llevarse al terreno. Ambos países decidieron asignar a la Comisión dos helicópteros cada uno. Perú puso dos aeronaves M-17 de la Aviación del Ejército a disposición y Ecuador dos modernos Super Puma. La Cancillería peruana adquirió especialmente para el desplazamiento de las Comisiones una camioneta Nissan Pathfinder. Ambos países dotaron a la Comisión de uniformes, ropa de campaña, carpas, útiles de albañilería, mochilas, medicinas, envases y latas de comida y muchos otros materiales e instrumentos.

Contaba la Comisión Mixta, además, con computadoras portátiles y teléfonos satelitales, que permitían una fluida comunicación con sus bases e incluso con las capitales de ambos países. No obstante, se encontraron otros retos que eran más difíciles de superar. El primero de ellos fue que —a diferencia de la demarcación practicada entre los años 1942 y 1951— esta vez se contaba con una zona de frontera completamente minada, luego del conflicto del Cenepa. Eso hacía particularmente peligrosa la misión de colocar los hitos. El otro gran problema era la seguridad con la que

necesariamente tenían que contar los nuevos demarcadores en sus desplazamientos, por lo inaccesible del terreno y por las condiciones inestables y siempre cambiantes en cuanto al clima imperante en la región, especialmente en la Cordillera del Cóndor.

Debemos recordar que, en aquellos lejanos años de la primera demarcación, dos aviones estadounidenses cayeron en Salinas y en Iquitos, causando la muerte de 14 personas, la totalidad de sus tripulantes cuando, en seguimiento a instrucciones de colaboración de los Países Garantes, intentaban diseñar un mapa completo de la región de la Cordillera del Cóndor, accidente que fue causado por los fuertes cambios climáticos.

En 1999 había que prever que los trabajos de los desminadores y particularmente los vuelos en helicóptero iban a ser riesgosos, estos últimos porque las aeronaves no solamente debían transportar al personal de las brigadas encargadas de poner los hitos, sino porque tendrían que llevar todo el material necesario para la construcción de sus bases, es decir piedras, madera, cemento, arena y agua. De todo aquello, y aunque parezca increíble, el elemento más dificultoso para ser transportado era el agua, que por ser tan inestable tenía que ser llevada en bidones.

Y, en este punto, quisiera contar con la benevolencia de los lectores para describir una experiencia personal, pero que fue de mucha importancia para dar cierta garantía a todo el personal diplomático, militar, técnico y civil que fue designado para conformar las brigadas de campo.

Habiendo sido yo escogido para dirigir todas las incidencias que ocurrieran en el terreno, debía buscar soluciones desde Lima. Esto incluía gran parte de la logística para la campaña que, entre otras cosas, resolviera o mejorara las condiciones en que debería trabajar nuestra Comisión. El haber sido trasladado a Lima, cortando mi salida al exterior —yo fui enviado a Brasilia para acompañar exclusivamente el tema de las negociaciones con Ecuador y los Garantes— tenía apenas dos años de permanencia en el exterior, debería de encontrar la manera de asegurar a todo el personal que participaría en la campaña de demarcación. Honestamente, yo sabía muy poco...o nada del mundo de las aseguradoras. Intenté comunicarme con algunas de las empresas que ofrecían seguros en el mercado local y todas me decían que se trataba de seguros de alto riesgo cuando les comentaba las condiciones en que irían a terrenos nuestros comisionados. Me enviaban decenas de formularios llenos de procedimientos, restricciones y fórmulas ininteligibles, acompañadas de unos

precios exorbitantes para cubrir los seguros que requeríamos. Algunas de estas empresas fueron mucho más fáciles de entender, cuando simplemente me decían de manera muy breve que estaban en la imposibilidad de extender seguros para este tipo de trabajos.

Recordé entonces, providencialmente, una conversación casual que escuchara (sin yo participar para nada en ella), entre mi jefe de entonces el embajador Jorge Colunge y el embajador Luis Macchiavello, durante un almuerzo en la cafetería del entonces edificio Beytia, en la que el embajador Macchiavello se refería a sus tiempos anteriores a entrar al Servicio Diplomático, cuando vendía seguros y, el embajador Colunge le replicaba “claro pues, Lucho, tú eres un experto en ese campo”. Confiado en mi buena memoria, busqué al embajador Macchavello, quien ya estaba retirado pero seguía colaborando en la Cancillería en calidad de Asesor.

Encontré al embajador Macchiavello en su oficina, que era una pequeña salita, mientras leía el periódico saboreando un café. Me recibió gentilmente pero noté que se iba asombrando cuando le empecé a relatar el trabajo que me habían encomendado, hasta que llegué a la parte de los seguros, donde le dije que no tenía ni la menor idea de este mundo complicado de las aseguradoras. Esbozó una gran sonrisa y me dijo “no te preocupes, chico. Yo voy a ayudarte. No solamente conozco bien ese mundo, sino que, además, me encanta”. Alabó mi buena memoria, pues él no recordaba aquel almuerzo en la cafetería del edificio Beytia. Le dije que eso había ocurrido hacía más de diez años.

He querido incluir esta pequeña anécdota por dos razones. La primera es que en todo este asunto de la demarcación de la frontera peruano-ecuatoriana, se han escrito innumerables libros, artículos, ensayos y crónicas; y en todos ellos se enumera a muchísimos que intervinieron directamente en los trabajos de la negociación y en los trabajos de campo. Pero hay otro grupo de personas que humildemente aceptaron un anonimato, sin haber sido mencionados siquiera a pesar de lo importante de su colaboración. La ayuda del embajador Luis Macchiavello fue vital para cumplir con darles un Seguro a cada uno de los demarcantes y es de él el crédito de haber conseguido un tipo de Seguro de alto riesgo, con unas condiciones muy favorable y a un precio asequible.

A Dios gracias no fue necesario el uso de los seguros para ninguno de nuestros desminadores, aviadores, demarcadores ni funcionarios que lo necesitaran. Pero debe recordarse que en la campaña sobre la Cordillera del Cóndor, la Comisión Mixta tuvo que sufrir el accidente de un helicóptero Super Puma de la delegación ecuatoriana. Una brigada de ese país, integrada por los mayores Orlando Baquero Fonseca y Bolívar Gallardo de la Puente, los capitanes Víctor Montalvo Piñeiros, Edwin Flores Arco y Luis Ruiz Carrera, los sargentos Jaime Chango Quishpe y Mauricio Flores Carrera, salió a principios de abril de 1999 con un temporal de fuertes lluvias en un vuelo de reconocimiento sobre dicha Cordillera, en dirección al hito 17 y al poco tiempo de haber despegado, la aeronave se precipitó a tierra, ocasionando el fallecimiento de toda la tripulación. Como es de entenderse, este fatal accidente generó un gran impacto en la moral de toda la Comisión Mixta que decidió guardar un prudencial período de duelo antes de continuar sus labores. Personalmente, creo necesario expresar mi sentimiento de pesar al enterarme del fallecimiento del Mayor Orlando Baquero, a quien conocía desde muchos años atrás cuando, a raíz de otro incidente fronterizo en el hito Cusumaza-Bumbuiza nos tocó abordar un pequeño helicóptero para comprobar si el hito en cuestión se encontraba en su lugar para realizarle conjuntamente un trabajo de reparación o si el hito había desaparecido y tendríamos que hacer un trabajo distinto que era la reposición completa del hito. El mojón no se encontraba en ese lugar, pero este pequeño viaje a la cumbre del cerro Cusumaza fue motivo de muchos comentarios posteriores que tuvimos con Orlando por lo peligroso de la misión, él como único representante del Ecuador y yo como único representante del Perú en ese vuelo.

Los nuevos hitos.

Otro de los problemas logísticos que se presentaron fue el referente al material para la construcción o confección de los hitos. En las campañas primigenias, entre 1942 y 1951, las señales que se habían erigido eran grandes hitos de concreto para lo que se necesitó para cada uno de ellos madera, piedras en gran cantidad (nuevamente es necesario precisar que las piedras no existen en esa zona de la Cordillera del Cóndor), agua, Pintura, placas, cemento y arena, entre otros elementos. Parecía demasiado

el esfuerzo, cincuenta años después, de transportar todos estos materiales desde la base de Gualaquiza o cualquier otra, hasta cada lugar elegido para erigir un hito.

Recordé entonces una conversación que tuve en una Comisión Mixta peruano-chilena, con el ingeniero Rudy Schmidt Walters, en la que me comentaba del problema que había tenido la Comisión chilena para poner hitos en la zona de la Antártida, donde me aseguraba que —después de mucho cavilar— decidió proponer el erigimiento de hitos prefabricados de fibra de vidrio y de un material plástico super fuerte llamado Kevlar, cuyas propiedades se deben en parte a su estructura interna (con sus moléculas dispuestas en líneas regulares y paralelas) y en parte debido a la forma en que se transforman en fibras que se unen de forma estrecha, lo que hace que su rotura sea una misión casi imposible. Es muy fuerte pero relativamente ligero. No se derrite, es razonablemente bueno para resistir temperaturas y se descompone solo a unos 450 grados Celsius. Las temperaturas muy bajas no tienen efecto en este material. Rudy Schmidt me dijo, como ejemplo, que éste es un excelente material antibalístico porque requiere de una gran cantidad de energía para hacer que un cuchillo o una bala lo atraviesen. Se usa como blindaje (chalecos antibalas), como protección (aislamiento para altas temperaturas) y en aviación para distintas necesidades.

Luego de una gran búsqueda y con la valiosa ayuda del General FAP Wilar Gamarra, encontramos una empresa en el Perú que trabajaba con este tipo de material. Tuvimos que hacer el diseño del nuevo hito y sus características como altura, grosor, color, etc. Y proyectamos un ejemplo de lo que queríamos en pequeña escala. Fue aprobado por nuestras autoridades al explicarles las conveniencias que tendríamos al usarlos. Eran indestructibles, tenían un color propio, lo cual hacía innecesario tener que pintarlos luego de instalados y en el futuro cuando se les quería hacer mantenimiento; asimismo, se escogió darles un color naranja, que permitía su visibilidad a una gran distancia. También era muy importante el hecho de que se trataba de hitos prefabricados, de bajo peso, de fácil transportación desde Lima o Quito; los helicópteros podían llevar varios de estos hitos en cada viaje y lo único que habría que hacerles era una base sólida con concreto.

Un pequeño comentario acerca de los monumentos señalizadores en esa zona de la frontera, a propósito de la total ausencia de piedras en la

Cordillera del Cóndor y las pocas piedras que se encuentren o sean transportadas de lugares lejanos, es que estas piedras son muy valiosas y codiciadas por los lugareños de ambos lados de los límites. Esto significaba que muchos de los hitos de concreto que fueron puestos en las primeras campañas que no se encontraron en 1999, habían sido destruidos por los pobladores de ambos lados de la frontera para llevarse por pedazos el concreto a los asentamientos cercanos. Con estos mismos argumentos, el modelo de los nuevos hitos fue presentado en la Comisión Mixta y la delegación ecuatoriana raudamente los aprobó.

Un breve comentario acerca de los nuevos hitos que fueron aprobados por las Comisiones Técnicas de ambos países, está contenido en una crónica que gentilmente me hizo llegar el Mayor General FAP Wilar Gamarra Molina, la cual se transcribe en su totalidad a continuación:

“Los Hitos de Fibra de Vidrio

Como resultado de los Acuerdos de Brasilia en 1998, se determinó que la demarcación definitiva de la línea fronteriza, debía realizarse en tres sectores:

- 1.- La Cordillera del Cóndor entre los Hitos “Cunhuime Sur” y “20 de Noviembre”.
- 2.- Desde el Hito “Cusumaza-Bumbuiza” hasta la confluencia del Río Yaupi en el Río Santiago.
- 3.- Nacientes del Río Lagartococha.

En las reuniones realizadas en las ciudades de Tumbes y Machala, a fines de 1998, se acordó que la cantidad de hitos a ser instalados en los tres sectores debían ser un total de 23 hitos en el sector “Cunhuime Sur”- “20 de Noviembre”, 3 hitos en el sector “Cusumaza-Bumbuiza” a “Yaupi-Santiago” y la búsqueda del Hito “Nacientes” en el Río Lagartococha e instalación de uno nuevo en caso de que el original no fuese hallado.

En consecuencia, un total de 26 hitos deberían ser medidos, instalados e inaugurados a lo largo de la Cordillera del Cóndor, 23 en el primer sector y 3 en el Segundo sector.

En cada caso, el área prevista para el hito debía ser desminada, la vegetación limpiada y el lugar acondicionado para permitir las operaciones

con helicópteros para el despliegue del personal, los equipos y los materiales con los que el hito iba a ser construido.

De otro lado, y por razones de orden político, que requerían que el proceso de demarcación se realizase lo antes posible, las operaciones se deberían realizar en enero, es decir, en el inicio de la estación lluviosa.

Las Condiciones del terreno y del Clima

Al respecto, los tres sectores se encuentran localizados en el ambiente geográfico denominado “pluviselva tropical”, cuya característica principal es su clima lluvioso durante la mayor parte del año y con mayor incidencia en los meses de verano (enero, febrero y marzo).

Asimismo, los dos primeros sectores presentan terreno montañoso, con altitudes que llegan a los 2,500 m.s.n.m.

La problemática de los Hitos Fronterizos y su posicionamiento geográfico.

Se acordó que los hitos a ser instalados deberían ser claramente visibles y resistentes a condiciones climáticas adversas, para los cual sus características debían ser las siguientes:

Obeliscos piramidales de 1,5 metros de altura, con base cuadrada de un metro de lado, y la parte superior de 0,40 m. El cimiento debía ser un bloque de concreto de 1,40 x 1,40 m., por 0,60 m. de profundidad.

De construirse estos hitos íntegramente de concreto, se calculó que el peso aproximado de cada uno de ellos debía ser de unas 6 toneladas.

Como quiera que los materiales e implementos debían ser transportados exclusivamente por helicóptero, y considerando las condiciones climáticas adversas y las geográficas, sobre todo la altitud de los lugares donde se planificó instalar los hitos, así como la capacidad de carga de los helicópteros que iban a brindar el apoyo de transporte aéreo, se estimó que para cada hito se hubieran requerido de unos doce vuelos de dichos helicópteros tan solo para transportar cemento, agua, arena y otros insumos, además del tiempo que requeriría la construcción propiamente dicha, hasta el desencofrado, por lo menos una semana por cada uno.

A esto habría que sumarle la necesidad de realizar un viaje adicional con el personal de la brigada mixta demarcadora, los equipos de medición y los medios de alojamiento y alimentación de campaña y otros dos adicionales para operaciones propias de las mediciones y repliegue del personal y medios.

En total, se hubieran requerido un total de 15 vuelos de helicóptero por cada hito, en las condiciones más favorables. Considerando que se debían instalar 26 hitos, el tiempo que podría demandar estas operaciones, sumado a las condiciones meteorológicas adversas y las condiciones geográficas, hacían que este proceso no sólo fuera muy oneroso, sino incluso peligroso al incrementarse el riesgo inherente a las operaciones aéreas y de desminado, como quedó trágicamente demostrado en el accidente del helicóptero Superpuma de Ecuador, que se estrelló al maniobrar en condiciones meteorológicas de nubosidad espesa, pereciendo todos sus ocupantes.

La solución.

Se hizo evidente la necesidad de reducir la cantidad de vuelos, lo cual se podría lograr únicamente reduciendo el peso de los hitos, en consecuencia, cambiando la naturaleza de sus materiales, lo cual llevó a la conclusión que deberían ser utilizados materiales alternativos, al menos en la parte visible del hito.

Luego de realizar una exhaustiva investigación local, se llegó a la conclusión que el material más adecuado para esta actividad era la fibra de vidrio reforzada, material utilizado para las tablas de surfear.

Un fabricante local diseñó y construyó hitos de resina de poliéster no saturado (fibra de vidrio reforzada) de 25 mm de espesor, con un refuerzo consistente en varillas de acero insertadas dentro de la estructura de las paredes; la base es una tapa hermética con varillas de acero que se atornillan a la base para su anclaje en el bloque de concreto.

Los hitos debían ser de color “naranja molibdeno” para incrementar su visibilidad en contraste con el fondo verde de la vegetación predominante en la zona. Es importante resaltar que el material de los hitos fue preparado con ese color; los hitos no fueron pintados ni requieren pintura.

Con estos cambios, cada hito pesa 85 kg. y la base, que es de concreto, pesa dos toneladas.

De esta forma, la cantidad de vuelos por cada hito se redujo a dos, con un ahorro sustancial en tiempo, costo y sobre todo, riesgos.

Por su parte, Ecuador decidió utilizar polyester lineal reforzado; material similar al usado por el Perú.”

La Campaña Demarcatoria de 1999.

La extensión total de los límites fronterizos entre Perú y Ecuador se podría calcular, grosso modo, en aproximadamente 1528 kilómetros. Es una frontera que abarca desde la orilla del mar territorios ubicados en la casi desértica sección de la costa, las altas cumbres de la Cordillera de los Andes y un amplio sector de selva amazónica.

Luego de las campañas desarrolladas entre 1942 y 1951, la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana había logrado cubrir casi la totalidad de la línea limítrofe señalada en el Protocolo de Rio de Janeiro de 29 de enero de 1942. Quedaron inconclusos un aproximado de 78 kilómetros en el sector de la Cordillera del Cóndor y un pequeño tramo ubicado en el sector amazónico entre el río Lagartococha y el punto tripartito de ambos países con Colombia, en el río Güepí, que constituye el punto más septentrional del territorio del Perú.

Durante el mes de enero de 1999, el Presidente de la Comisión Mixta peruana, embajador Nicolás Roncagliolo, encabezó una delegación integrada por el Ministro Consejero Luis Sandoval Dávila, el Coronel FAP Wilar Gamarra y miembros de la Fuerza Armada peruana, para visitar el sector de Lagartococha a fin de constatar in situ una información proporcionada por el cabo EP Juan Navarro Pérez, quien aseguraba haber encontrado “una estructura antigua de cemento, con características similares a lo que sería el Hito Naciente” que estaba considerado desaparecido desde tiempo atrás, situación que era sostenida por el Ecuador. Constatado este hecho, se invitó al Presidente de la Comisión ecuatoriana, embajador Alejandro Suárez para que verificara este hallazgo. Luego de tomadas las coordenadas satelitales del mojón encontrado, concluyeron que era el hito original y que se encontraba en buenas condiciones por lo que no se-

ría necesario erigir uno nuevo. Solamente requería de pequeñas reparaciones y pintado.

El hallazgo de este hito facilitaba en gran manera la resolución de este problema, ya que según el Parecer-Opinión emitido por el Grupo Jurídico-Técnico los hitos que se ubicaban originalmente en este sector estaban erigidos adecuadamente, pero no habían sido formalizados de conformidad con las disposiciones reglamentarias adoptadas en su oportunidad por ambos países.

Se decidió entonces que se hacía necesaria la celebración de un acto solemne a fin de protocolizar el Hito Naciente conjuntamente con otros tres hitos que culminaban el proceso demarcatorio en la zona Lagartococha-Güepí.

El 18 de enero de 1999, con la presencia de los Jefes de Estado de Perú y Ecuador, sus cancilleres y autoridades de ambos países, se llevó a cabo una ceremonia in situ en la que se suscribieron las Actas correspondientes que formalizaban todos estos hitos y culminaban todo el proceso sobre el sector Lagartococha-Güepí.

De esta manera y con los trabajos arriba señalados se dio inicio al proceso demarcatorio que daba pleno cumplimiento a lo establecido en el Acta Presidencial de Brasilia.

Ahora venía lo más difícil —y la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana estaba muy consciente de ello—, que eran los trabajos sobre la Cordillera del Cóndor. Para estos efectos, se decidió adoptar como sede de los trabajos de la Comisión a la localidad ecuatoriana de Gualaquiza, que cuenta con un excelente aeropuerto que permitía facilidades para la llegada y salida de vuelos con personal y equipo para los trabajos a desarrollar.

Fueron designadas las brigadas, cada una de ellas con un jefe; estaban conformadas por un diplomático, dos operadores, cuatro ayudantes y un albañil. En cada viaje a uno de los lugares determinados donde se pondrían los hitos se llevaba uno de estos mojonos prefabricados de fibra de vidrio y un par de placas de bronce para ser empotradas sobre una plataforma de concreto, una a cada lado de la cara que se orientaba al país correspondiente. Dichas placas contenían las coordenadas aprobadas por la Comisión Mixta y que correspondían a su localización.

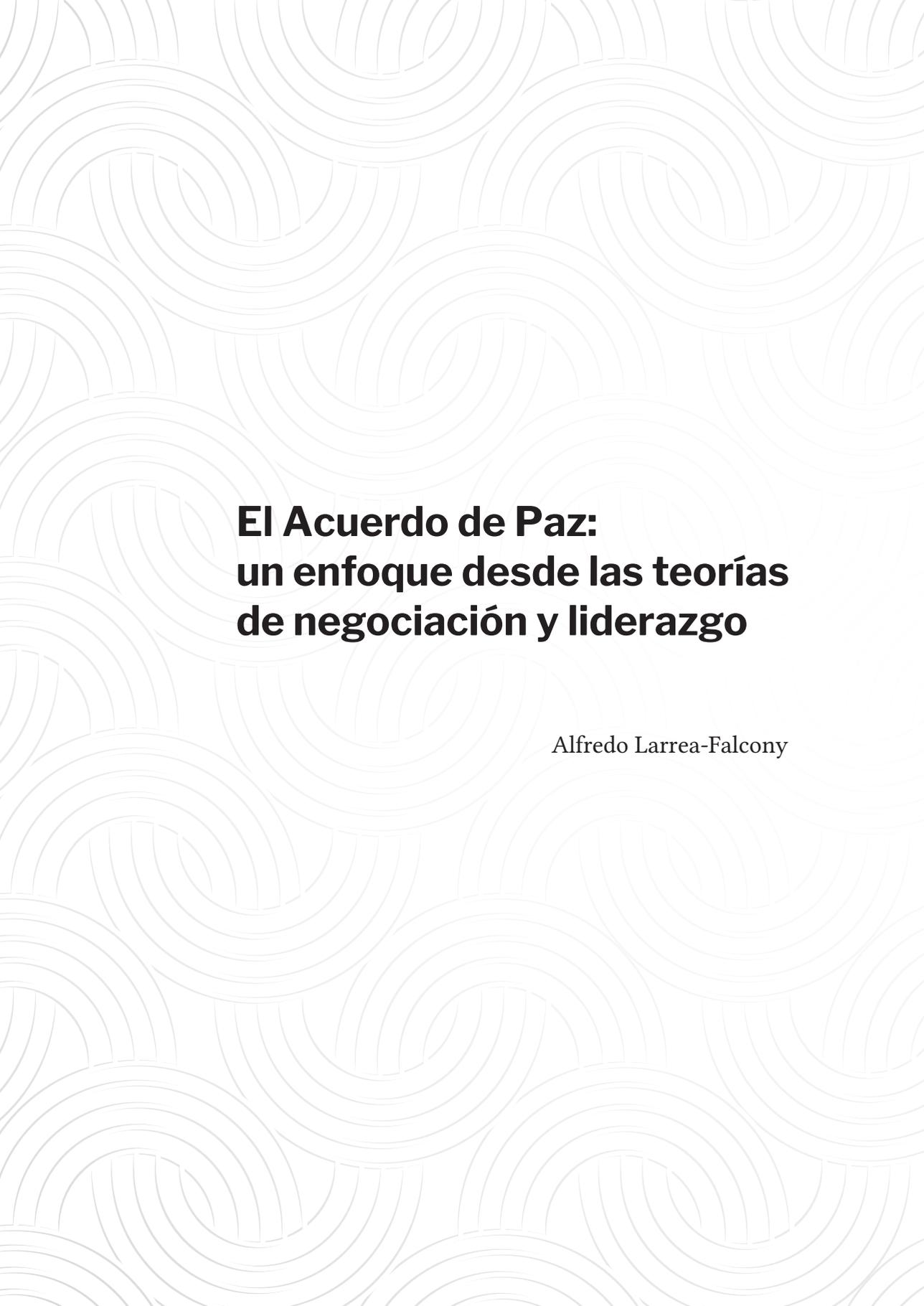
El Presidente de la Comisión Mixta por parte del Perú, embajador del Servicio Diplomático del Perú Nicolás Roncagliolo publicó en la Revista de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional un artículo titulado “La culminación del Proceso Demarcatorio” que, por haber sido elaborado el mismo año 1999, con la memoria aún fresca, describe de manera resumida las características de los trabajos realizados por la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana durante el último año del siglo pasado, con dos párrafos que con la venia de su autor quisiera reproducir:

“Las brigadas demarcadoras aprovechando las aisladas oportunidades que ofreció el clima fijaron en el mínimo tiempo y con toda precisión –mediante el Sistema de posicionamiento global satelital– cada uno de los 27 hitos previstos, conforme al punto de vista vinculante emitido por los Países Garantes y al Protocolo de Rio de Janeiro. Los demarcadores equipados con tecnología de última generación disponían de teléfonos satelitales, computadoras portátiles, hitos prefabricados de fibra de vidrio (fácilmente transportables, de larga duración y visibilidad a gran distancia); así como materiales de construcción tradicionales, picos y palas; cumplieron su misión en períodos de tiempo cada vez más reducidos, a medida que aumentaba la experiencia adquirida en la colocación de cada hito de frontera”.

“Las labores demarcatorias se ejecutaron dentro del espíritu de confraternidad que se desarrolló diariamente al interior de la Comisión Ecuatoriano-Peruana para la Fijación de la Frontera Terrestre Común. Civiles y militares peruanos y ecuatorianos llegaron a formar un solo grupo de profesionales viéndose identificados por compartir el objetivo de concluir la construcción de la paz definitiva, alcanzada entre los dos países. Por ello es que al producirse el lamentable accidente del helicóptero Superpuma que ocasionó la pérdida de 7 valiosas vidas de expertos ecuatorianos, la delegación peruana lo sintió como propio y coordinó con la Comisión ecuatoriana denominar al hito donde se produjo el accidente “Constructores de la Paz” y la celebración de una ceremonia en la Cordillera del Cóndor, colocando una placa de bronce en memoria de los oficiales ecuatorianos desaparecidos y elevando una oración de paz al Altísimo. La experiencia vivida durante esta campaña demarcatoria constituye una muestra palpable de cómo la activa cooperación entre ambos países permite lograr las metas que nos son comunes”.

Con la colocación del Hito “Primer Enfilamiento Confluencia Yaupi-Santiago” fueron clausurados los trabajos de campo de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana de Demarcación de la frontera común, el día 13 de mayo de 1999. Este fue el último de los 26 hitos inaugurados en la extensión total de la zona de la Cordillera del Cóndor, cada uno de ellos con unas coordenadas geodésicas precisas. De la misma forma, se tomaron estas nuevas coordenadas satelitales y definitivas para el Hito “Nacientes”, en el sector de Lagartocha.

En esa misma fecha, 13 de mayo de 1999, en el mencionado Hito de Enfilamiento de la Confluencia Yaupi-Santiago se realizó una solemne ceremonia encabezada por los señores Presidentes del Perú y del Ecuador y los señores Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. En este significativo evento se dio término en forma definitiva a todas las controversias y enfrentamientos limítrofes que desde la formación de nuestras respectivas repúblicas habíamos soportado tanto peruanos como ecuatorianos. Habíamos conseguido la paz fronteriza perpetua, de la que ya estamos gozando desde hace 25 años.



**El Acuerdo de Paz:
un enfoque desde las teorías
de negociación y liderazgo**

Alfredo Larrea-Falcony

EL ACUERDO DE PAZ: UN ENFOQUE DESDE LAS TEORÍAS DE NEGOCIACIÓN Y LIDERAZGO

Alfredo Larrea-Falcony*

Introducción

Ecuador y Perú mantuvieron una disputa territorial con raíces antiguas en la historia. Como ciudadano ecuatoriano, experimenté este conflicto a lo largo de toda mi vida. Escuchábamos sobre ello en nuestros primeros años en la escuela, y aparecía en los titulares de los periódicos de vez en cuando. A veces, las noticias se limitaban al discurso inflamatorio de algún político ansioso por encontrar una excusa para llamar la atención pública. Otras veces, las noticias tenían que ver con enfrentamientos reales en la frontera.

Esta disputa afectó nuestras vidas cotidianas de muchas maneras. En la década de los noventa participé en la organización de un taller de negociación de una semana en Boston dirigido para una audiencia empresarial de América Latina. La disputa fronteriza entre Ecuador y Perú ocasionalmente surgía a través de interacciones amistosas entre los participantes de ambos países. Nuevos amigos de ambos países (ahora empoderados con nuevas habilidades de negociación) se decían mutuamente: "si estudiáramos negociando la frontera, ya habríamos resuelto el problema". Sin embargo, durante la ceremonia de clausura en el Faculty Club, poco después de entregar los diplomas, uno de los participantes entregó al profesor Roger Fisher, quien lideró el evento académico, un mapa que llevaba implícito la interpretación de una de las partes sobre la historia. Esa intervención ingenua pero desafortunada bastó para desencadenar un amargo intercambio de acusaciones y protestas.

Esta disputa internacional y su resolución han merecido y han sido abordadas desde diferentes perspectivas, siendo objeto de importantes análisis políticos e históricos. Este breve ensayo explora un enfoque bajo

* Doctor en jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Derecho por Harvard Law School. Magister en Administración de Empresas por la Universidad San Francisco de Quito. Abogado en libre ejercicio. Instructor y Consultor en negociaciones y resolución de conflictos asociado a las universidades de Harvard y Cambridge. Catedrático universitario y conferencista en temas de negociación, mediación y arbitraje.

la teoría de negociación desarrollada por el Profesor Roger Fisher y sus colegas del Harvard Negotiation Project, y se nutre también del trabajo sobre liderazgo desarrollado por el Profesor Ronald Heifetz, su cátedra en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, y su obra *Leadership without Easy Answers*¹. Y es que, como describiré más adelante, el problema requirió más que una negociación habilidosa por parte de los representantes de las partes, sino el que ambas naciones se involucren en un proceso de aprendizaje dirigido a enfrentar el desafío adaptativo de cambiar valores profundamente arraigados.

Análisis de los Acuerdos de Paz bajo el Modelo de los Siete Elementos

El Profesor Roger Fisher y sus colegas desarrollaron un método de análisis de las negociaciones conocido en la academia como el Modelo de los Siete Elementos². Este método es especialmente poderoso a la hora de determinar si un acuerdo cumple una serie de estándares mínimos para ser considerado un “buen acuerdo” o un “acuerdo exitoso”. Resulta interesante entonces poder aplicar, a continuación aunque de manera breve, ese análisis y parámetros a los Acuerdos de Paz Ecuador Perú³.

1. Los Acuerdos de Paz fueron mejor que las Alternativas de las partes

Según el referido modelo de análisis, un acuerdo alcanzado es un buen acuerdo solamente si es mejor que las Alternativas de las partes.

¹ Sobra decir que cualquier error en la interpretación de los trabajos de los Profesores Fisher y Heifetz, o las equivocaciones que yo cometa en intentar aplicarlos a este caso, me pertenecen.

² Se denomina así el modelo, que sostiene que toda negociación (sí, toda) puede entenderse como compuesta por siete elementos sobre los cuales podemos trabajar intelectualmente de manera separada:

- Alternativas (lo que las partes pueden hacer o lo que puede pasar si no llegan a un acuerdo),
- Intereses (lo que las partes realmente quieren satisfacer mediante la negociación, sus necesidades, temores, objetivos, valores, etc.),
- Opciones (los posibles acuerdos que se pueden alcanzar en esa negociación),
- Legitimidad (la justicia, equidad, legalidad, el derecho internacional, y estándares similares incluyendo un conjunto universal de valores como la reciprocidad),
- Relación (la capacidad de las partes para resolver sus controversias),
- Comunicación (los medios y contenidos por los que las partes se transmiten información), y
- Compromiso (la manera, formalidades, y proceso mediante los cuales las partes se comprometen y obligan a un acuerdo una vez finalizada la negociación).

³ Me referiré de manera general a los acuerdos alcanzados entre Ecuador y Perú bajo el Acta Presidencial suscrita el 26 de octubre de 1998 como los “Acuerdos de Paz Ecuador Perú”.

Las Alternativas, en el lenguaje de la teoría de negociación, son aquellos cursos de acción que cada parte puede tomar si no llegan a un acuerdo. Y es también lo que va a pasar en ausencia de un convenio.

En este caso, es difícil afirmar lo que hubiera pasado si no se hubieran suscrito los Acuerdos de Paz. Es imposible conocer con certeza lo que hubiera acontecido en ese universo paralelo. Sin embargo, existen ciertos indicios de que existía una alta probabilidad de un conflicto bélico. Más aún, el Presidente Jamil Mahuad explicó que la inteligencia militar ecuatoriana le había anticipado de un escalamiento importante (habla de “guerra total”⁴) que podría haber sucedido días después de su investidura como Presidente. En consecuencia, corresponde imaginarnos las posibles consecuencias de un enfrentamiento armado, la pérdida de vidas humanas, costos sociales y económicos, daños a infraestructura, y todas las tragedias asociadas a una guerra, y cómo nuestros países se habrían recuperado y sus ciudadanos estarían ahora (en ese universo paralelo) luego de semejantes sucesos.

Para algunos nos resulta claro que los Acuerdos de Paz fueron un camino mejor, y estamos en un mejor mundo, que en el que estuviéramos es ese escenario alternativo a falta del acuerdo. Es cierto que puede haber discusión sobre si realmente hubiera ocurrido un enfrentamiento, y qué tan grave hubiera sido. Eso hasta cierto punto es materia de especulación (aunque siempre se pueden hacer estimados plausibles), pero casi con seguridad puedo afirmar que en cualquier evento (guerra de muchos años, muy escalada, o batallas que terminen tempranamente), igual las partes hubieran tenido que sentarse, luego de sufrir esas horrendas consecuencias, a una mesa de negociaciones similar, para buscar igualmente la paz duradera (y probablemente en términos similares a los de los Acuerdos de Paz).

2. Los Acuerdos de Paz satisficieron los Intereses de las partes de la mejor manera posible

Este es un estándar que amerita una revisión con mayor profundidad de la que podemos plasmar en este artículo. Sin embargo, un

⁴ Hago referencia a su artículo “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” de 2018.

buen punto de inicio es establecer cuáles eran los intereses del país (me refiero a Ecuador inicialmente) que dependían de esta negociación. Al hablar de intereses, es muy relevante diferenciarlos de las “posiciones” de las partes, según la clásica contribución del libro *Getting to Yes*, para lo cual se debe buscar debajo de los postulados más obvios, y descubrir aquellas motivaciones, objetivos, valores, e inclusive necesidades intangibles, que cada parte busca satisfacer. He discutido este tema ya por más de dos décadas con centenares de estudiantes, y lo usual es que los primeros intereses que se mencionan suelen ser temas como el territorio, la paz, la salida territorial al río Amazonas (Marañón), o tener fronteras delimitadas, que parecen ser directamente relacionados con el contenido de la disputa y su negociación. Sin embargo, después de unos minutos, arriban temas como el desarrollo económico, la historia y dignidad nacionales, salvar cada vida humana (lo que es un número anónimo para muchos, es una tragedia familiar para otros), evitar gasto militar que puede ser redirigido hacia lo social, salud y educación, estabilidad y trabajo, salvaguardar la infraestructura, potenciar las relaciones internacionales... Y al final, cuando entramos a discutir sobre la *raison d'être* del Estado en ciencia política, arribamos a conceptos como el bienestar de los ciudadanos, el buen vivir, *sumak kawsay*, o el bien común.

Tras esa lista gigantesca que se genera (bajo un ejercicio de tormenta de ideas) se vuelve indispensable priorizar esos intereses, algunos generales y otros más específicos. Lo que queda claro al final es que el territorio *per se* no ocupa el primer lugar (resulta obvio que países de pequeño territorio como Dinamarca cumplen muy bien su misión de dar bienestar a sus habitantes en comparación con países con una extensión 10 veces mayor y mayores recursos naturales). Y la paz y el respeto por la vida adquieren nuevas dimensiones. Esa priorización de intereses, que cada persona bien puede valorar de manera distinta, explica cualquier discrepancia que pueda existir respecto a la bondad (o su falta) de los Acuerdos de Paz. Pero el ejercicio es importante desde el punto de vista de teoría de negociaciones, pues nos obliga a reflexionar y cuestionarnos sobre nuestros verdaderos objetivos y valores.

La teoría de la negociación tradicionalmente asume un conjunto fijo de intereses que yacen pasivamente debajo de las posiciones es-

perando ser descubiertos. El enfoque de liderazgo, por otro lado, explora la posibilidad de modificar realmente los valores que las personas tienen, cambiando así los intereses de las partes a través de un proceso de aprendizaje dinámico. En relación con la resolución de la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú, creo que, además del proceso de negociación sustantivo, se requirió y se continúa desarrollando una evolución de valores sociales, que debe ser analizado bajo un modelo teórico diferente.

Dos visiones de la misma historia y la búsqueda de identidad

Desde que somos niños conocemos de nuestra pertenencia a una nación, "nuestro país". Se dice que la historia es nuestro patrimonio común, uno de los lazos sagrados que nos unen a pesar de nuestra diversidad inherente como seres humanos. Escuchamos historias de héroes dispuestos a morir por la Patria (así, con mayúscula), y aprendemos esas historias de memoria. La historia ha estado fuertemente vinculada a nuestra identidad y orgullo nacionales. Sin embargo, debido a que la historia cumple este uso instrumental, se la ha llenado también de mitos. Estos mitos suelen ser hechos, parcialmente verdaderos, que se interpretan de una manera específica, y que la colectividad social sostiene como la forma correcta de entender lo sucedido⁵.

Cuando asistíamos a la secundaria en Ecuador, los estudiantes debíamos tomar un curso obligatorio sobre "Historia de Límites"⁶. Estudiamos el camino histórico que llevó a nuestra extensión territorial actual, memorizando Cédulas Reales de la época de la colonia y tratados con nuestros países vecinos. Nuestra historia (y en su momento hasta las Constituciones Políticas de la República) explican que la República del Ecuador se originó desde aquella jurisdicción denominada "Real Audiencia de Quito" que era parte del imperio colonial español, y aprendíamos que el territorio de esa jurisdicción era en el pasado era

⁵ Por ejemplo, una vez independiente de España, Ecuador formó parte por ocho años de la República de Colombia, entidad política a la que ahora nos referimos como "Gran Colombia" si bien el país nunca tuvo ese nombre. O los relatos sobre Huáscar y Atahualpa.

⁶ Del mismo modo, en la Facultad de Leyes de la universidad, recibíamos un curso sobre "Derecho Territorial" como parte de Derecho Internacional Público.

mucho más grande de lo que es ahora, y que debido a guerras y tratados posteriores (en los que los quiteños hicieron concesiones una tras otra), el territorio ecuatoriano se redujo a su tamaño actual. Resulta llamativo descubrir que las historias de varios países de América del Sur relatan lo mismo: alguna vez los territorios nacionales fueron mucho más grandes en tamaño. Desde una perspectiva psicológica social, parece que el tamaño territorial es un elemento importante de la dignidad nacional, como si ser parte de un país más grande hiciera que sus ciudadanos tuvieran más orgullo.

No me corresponde en este punto describir las interpretaciones históricas de los dos países sobre eventos, instrumentos jurídicos y tratados. Ambas naciones han desarrollado de buena fe diferentes relatos e interpretaciones de los mismos hechos. Parece sin embargo que cuando vinculamos una versión específica de la historia con la dignidad del grupo al que pertenecemos, la historia misma parece adquirir un valor moral que merece ser protegido. Eso explicaría el alto nivel de convicción con el que afirmamos esas interpretaciones históricas y el efecto que creemos que deberían tener.

Entonces, cabe preguntarse cómo resolver esas distintas interpretaciones que al final nos enfrentan.

El efecto de agregación en una disputa internacional.

La teoría de negociaciones a la que estamos acudiendo se aplica a las denominadas “negociaciones externas”⁷ en las que intervienen actores diferenciados y unificados, como el caso de dos países. A estos actores colectivos los tratamos como si fueran individuos; les atribuimos personalidad, intenciones y decisiones como si fueran personas.

La mente humana recibe cantidades inmensas de información del mundo exterior. La psicología social nos dice que, para poder procesar toda esa información, nuestra mente desarrolla “atajos” o subrutinas mentales. Cuando nos encontramos con situaciones que parecen fami-

⁷ Para las “negociaciones internas”, aquella dinámica entre los líderes y sus seguidores (o constituyentes, o facciones), se debe aplicar otro análisis, el de liderazgo.

liares, buscamos en nuestra memoria experiencias similares que podamos aplicar a la situación actual. Este proceso mental que conocemos como "suposiciones" otorga cierto orden mínimo a nuestra percepción de la realidad. Las suposiciones son, por lo tanto, un dispositivo mental muy útil que hace que el mundo exterior sea legible. Sin depender en cierto grado de suposiciones, no podríamos "leer" toda esa información ni hacer predicciones útiles sobre eventos.

Por lo tanto, constantemente hacemos suposiciones. Además, nuestra necesidad de coherencia es tan fuerte que tendemos a filtrar la información que recibimos. Los datos que son coherentes con nuestras suposiciones anteriores se consideran más creíbles, independientemente de sus méritos, y la información inconsistente se recibe con sospecha, si es que no se la desecha directamente. Dado que todos tratamos de dar sentido a las complejidades del mundo que nos rodea, estamos dispuestos (aunque solo sea a nivel subconsciente) a descartar información valiosa que podría desafiar nuestros paradigmas, porque cambiar nuestros paradigmas es una experiencia a veces dolorosa y frecuentemente difícil. Obviamente, a veces, si no a menudo, nuestras suposiciones nos engañan, y podríamos quedar atrapados en una dinámica que se refuerza a sí misma. Por esa razón, los teóricos sugieren que los negociadores deben aprender a confrontar sus suposiciones. Incluso se recomienda que busquemos sistemáticamente datos inconsistentes como una forma de protegernos contra conclusiones erróneas.

Por ejemplo, tendemos a hacer suposiciones sobre el comportamiento futuro de alguien basándonos en su comportamiento pasado. A menudo incluso hacemos suposiciones basadas en el comportamiento pasado de personas que identificamos como pertenecientes a un grupo que comparte con él alguna característica (edad, profesión, nacionalidad, etc.). Esto es lo que llamamos "generalización", atribuyendo a un individuo la conducta de sus congéneres. Muy a menudo, la suposición resulta ser un mal predictor, pero una vez que hemos formado una suposición, es más difícil enmendarla. "Nos enamoram" de "nuestra" manera consistente de ver el mundo. Y esas generalizaciones y prejuicios nos llevan inclusive a atribuir, a aquella otra parte con quienes discrepamos, intenciones o valores perversos, en la medida que justificamos las acciones propias (un caso típico de disonancia cognitiva).

Otro tipo de "subrutina" mental común es lo que yo llamaría "agregación". Tendemos a atribuir características humanas a grupos de personas⁸. Ya es lo suficientemente difícil entender las complejidades de otro ser humano, que cuando nos enfrentamos a un grupo, es posible que tendamos a percibir al grupo como una entidad colectiva, casi con vida propia. Por lo tanto, suponemos que los grupos (una corporación, una industria, una nación, etc.) son similares a individuos. El conglomerado produce efectos externos (que en realidad son solo el agregado de los actos externos de algunos o todos sus miembros). Dado que nos resulta demasiado gravoso (o simplemente imposible) analizar intelectualmente y asignar la parte de la conducta que pertenece a cada individuo del grupo, tomamos la colectividad como una unidad indivisible. Concluimos que el comportamiento externo corresponde al grupo en su conjunto, como si estuviera dotado de un "alma" propia. Incluso nos referimos a los grupos como si fueran personas individuales y les asignamos la capacidad de emitir juicios morales.

Cuando hacemos una agregación, obviamente estamos resumiendo (y, por lo tanto, perdiendo) información. En algunos casos, tiene sentido referirse a este "comportamiento" agregado, porque simplemente es impráctico o imposible procesar la información de los actos desagregados de todos sus miembros. Además, existen relaciones sistémicas que no se pueden atribuir a los individuos (aunque estas relaciones son de una naturaleza diferente a las decisiones individuales de elección libre).

En muchos casos, sin embargo, es muy útil no suscribirse a la agregación y buscar activamente la conducta individual subyacente detrás de ella. Por ejemplo, afirmaciones agregadas como "la empresa quiere..." o "la intención de [un país] es..." deben leerse con sospecha. ¿Quién es la empresa a la que estamos atribuyendo el objetivo específico? ¿Es su CEO, los accionistas, los directivos o trabajadores, los proveedores, los clientes, todos los anteriores, algunos de cada uno, etc.? ¿Quién en [ese país] comparte las intenciones que se atribuyen a la colectividad? ¿El gobierno, los políticos, el ejército, la élite

⁸ Referirse al libro *Group Psychology and the Analysis of the Ego* de Sigmund Freud para obtener una descripción más detallada de cómo atribuimos características humanas a los grupos. Y también al extraordinario y lúcido trabajo de Jorje H. Zalles en *Barreras al Diálogo y al Consenso*.

intelectual, los niños, los indígenas, todos los anteriores, algunos de cada uno, etc.?⁹ ¿Existe un consenso monolítico sobre esa afirmación? ¿Cómo se ha percibido, entendido y acordado esa intención por parte de los miembros de la colectividad? Estas preguntas ilustran cuán compleja es la realidad y cuán superfluo y vacío pueden ser los enunciados agregados.

En conflictos internacionales, tales agregaciones pueden ser especialmente engañosas. *"El otro es desindividualizado cuando es percibido por una Parte como miembro de una categoría o grupo en lugar de como un individuo. ... las personas que son desindividualizadas se deshumanizan. Parecen menos humanas que las que están individualizadas; por lo tanto, las desindividualizadas están menos protegidas por las normas sociales contra la agresión"*¹⁰.

En una disputa internacional, tradicionalmente las partes son países. Las colectividades que representan esos países están lejos de ser monolíticas. Sin embargo, en el fervor de una disputa, es muy fácil asignar motivaciones a un grupo en su conjunto y atribuir esas intenciones indiscriminadamente a sus miembros. Además, la búsqueda de la identidad nacional ha recurrido al efecto de la agregación para proporcionar cierto nivel de diferenciación de "los otros". Sin embargo, cuando podemos identificar a seres humanos individuales, detrás de las etiquetas nacionales, es más probable que percibamos al otro lado como personas similares a nosotros mismos y, por lo tanto, no como una amenaza. Además, debido a la simplificación excesiva de la agregación, es posible que no podamos reflexionar sobre la compleja dinámica socio-política entre los miembros del "grupo" a quienes atribuimos un comportamiento monolítico y unipropositivo. Siempre que se culpe o se atribuya un comportamiento colectivo a un grupo, debemos preguntarnos "quién" es ese grupo (y hasta qué punto se puede culpar a esos miembros individuales o se les puede atribuir la conducta). Nuestras sociedades enfrentan el desafío de encontrar durante los conflictos, los rostros humanos bajo las etiquetas de país o "grupo", pues en caso de que un conflicto se intensifique, podría volverse entonces cada vez más difícil hacer esta distinción en el futuro.

⁹ Obviamente, estos son también agrupamientos en sí mismos, a menos que pudiéramos establecer la conducta y motivaciones de cada individuo involucrado.

¹⁰ Rubin, Pruitt, and Kim, *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, Second Edition, 1994, p. 88.

El enfoque de la teoría del liderazgo y los desafíos adaptativos

Para enfrentar todos estos desafíos, cabe lo que la teoría del liderazgo llama "trabajo adaptativo", entendido como "*el aprendizaje necesario para abordar conflictos en los valores que las personas tienen, o para disminuir la brecha entre los valores que las personas defienden y la realidad que enfrentan*"¹¹. Personalmente, creo que esta definición describe el núcleo que yacía en la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú.

La justicia, la libertad, la igualdad, así como la equidad en las relaciones internacionales, el amor por la Patria, el patriotismo, etc., se encuentran en el nivel de lo que describiríamos como "valores". No pretendo discutir la naturaleza de la moralidad ni el valor ético de una estructura o prioridad específica de valores. Sin embargo, puedo afirmar que la forma en que se concretizan, enmarcan o entienden ciertos valores podría estar sujeta a la evolución social. Amar a la patria no solo podría significar estar dispuesto a sacrificar nuestras vidas por ella, sino que también podría redefinirse como promover la paz y el desarrollo social y económico para nuestra nación.

Como he mencionado, en la búsqueda de una identidad nacional, nuestras naciones desarrollaron un sistema de valores contenido en una interpretación específica de eventos históricos. Un colega me comentó alguna vez, años antes de los Acuerdos de Paz, que, para resolver la disputa, ambos países deberían nombrar a los mejores historiadores que deberían ser capaces de descubrir "la verdad". No podría estar más en desacuerdo con ese enfoque. La historia no es solo la colección de hechos, sino la interpretación específica y el contexto que se les da a esos hechos. Cuando la historia está cargada de valores, los dogmas históricos nunca se abandonarán, independientemente de lo que se perciba como evidencia histórica. Por el contrario, profundizar en la historia solo nos alejaría aún más, porque siempre habrá un argumento que respalde una u otra perspectiva. A la suscripción de los Acuerdos de Paz, el desafío del desarrollo imponía a ambas naciones la necesidad de rediseñar los fundamentos de nuestras identidades nacionales, de manera que promueva la realización y el bienestar de

¹¹ El modelo de liderazgo que utilizaré se basa en el libro *Leadership without Easy Answers* de Ronald Heifetz (The Belknap Press of Harvard University Press, 1994) y el curso que imparte en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

sus ciudadanos como seres humanos. Esto requeriría abordar la historia bajo una nueva perspectiva, restando relevancia a las “verdades” históricas que ambas naciones habían cultivado durante generaciones, y en lugar de eso, centrarse en el futuro y en objetivos comunes como la colaboración y el crecimiento social y económico.

En lugar de tratar de construir la identidad nacional sobre interpretaciones de la historia, las naciones ya perciben su identidad como un medio para proporcionar un mejor porvenir a sus pueblos. La solución del conflicto, por lo tanto, no residía en el pasado, sino en el futuro.

3. Los Acuerdos de Paz incorporaron Opciones que agregan valor

A primera vista, una disputa territorial parece ser una situación de ganar o perder. La tierra es, por naturaleza, un recurso limitado, y en cualquier distribución, cuanto más obtiene una parte, más pierde la otra. Sin embargo, las partes en una disputa territorial típicamente reclaman territorio como una forma de satisfacer intereses más profundos, como seguridad militar, orgullo nacional o desarrollo económico. Por lo tanto, debería ser posible intentar comprender y satisfacer esos intereses de una manera que cree valor para todas las partes involucradas. A menudo, esto requiere una gran dosis de creatividad, así como la capacidad de mirar más allá de los paradigmas.

En la década de los noventa, varios líderes sociales de Perú y Ecuador fueron invitados a participar en un ejercicio académico en Cambridge¹², en un proceso que se conoce como *Facilitated Joint Brainstorming*, esto es una tormenta de ideas, pero llevada a cabo de manera conjunta entre partes que discrepan, y con la intervención de un facilitador o un equipo que busque generar diálogo y comprensión. Los participantes tenían gran influencia en sus países, pero no tenían poder de decisión y, por lo tanto, no estaban autorizados para negociar nada. Esta falta de poder de decisión les dio la libertad para explorar opciones de ganancia mutua para resolver la disputa fronteriza. Una vez que dejaron de intentar persuadirse mutuamente de

¹² Sobre este proceso conozco solamente algunas anécdotas que me han sido referidas, por lo que no puedo asegurar la exactitud de lo que aquí relato (sin perjuicio de lo cual, creo que los puntos pueden resultar ilustrativos inclusive si no responden a la realidad).

quién tenía la razón o quién estaba equivocado desde una perspectiva histórica (para lo cual cada uno aportaba con sus propios libros de historia y mapas, obviamente no coincidentes), comenzaron a desarrollar ideas creativas. Discutieron los enormes beneficios mutuos que podrían derivarse de proyectos conjuntos en transporte, generación de energía hidroeléctrica, suministro de agua, comercio, etc. Una de las ideas más prometedoras fue la creación de un parque natural binacional justamente en el territorio en disputa¹³, agregando a los obvios beneficios ambientales una mejor imagen a los ojos de la comunidad internacional. En resumen, las posibilidades de colaboración entre los dos países vecinos son casi infinitas.

Sin embargo, como señalé, la geografía es esencialmente un ámbito que se suele abordar con un enfoque distributivo (opuesto a la perspectiva de la negociación integrativa, en la que se hace crecer el pastel y por consiguiente se agrega valor). Por consiguiente, salvo ganando terreno al mar o mediante la construcción de islas, el territorio no se puede crear. ¿O sí? La descripción de Roger Fisher respecto a las negociaciones entre Egipto e Israel sobre la Península del Sinaí en su libro *Getting to Yes* proporciona un buen ejemplo de cómo, al centrarse en los intereses por sobre las posiciones de las partes, es posible superar la percepción de naturaleza distributiva de una disputa. En ese caso, bajo los Acuerdos de Camp David, la controversia sobre la titularidad territorial de la Península del Sinaí se solucionó descubriendo los intereses subyacentes, de un lado la soberanía e historia, y del otro la seguridad, acordando que esa península se reconocía como territorio de Egipto pero sería una zona desmilitarizada.

Hay que reconocer que en los Acuerdos de Paz existe un elemento claramente fisheriano, similar a esa solución que se aplicó en Medio Oriente. El Pronunciamiento Vinculante de los Países Garantes establece que el gobierno de Perú dé en propiedad privada de manera permanente al gobierno del Ecuador un área de un kilómetro cuadrado en el punto denominado Tiwinza. Así, una parte mantiene la soberanía y otra la propiedad, lo que tiene enorme valor simbólico

¹³ En todo caso, si bien la idea de un parque de soberanía conjunta no se materializó, los Acuerdos de Paz en el Pronunciamiento Vinculante de los Países Garantes incluye que cada parte constituirá una zona de protección ecológica en el área que allí se señala.

(particularmente en memoria y tributo de todas las personas que perdieron su vida en esos enfrentamientos del alto Cenepa).

Por otro lado, es posible encontrar la creación de valor adicional al estrictamente disputado, cuando los Acuerdos de Paz contemplan además de la demarcación, un Tratado de Comercio y Navegación para usar una vía fluvial que se conecte con el río Amazonas, y un Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad sobre temas como tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, el desarrollo binacional de la región fronteriza, y un fondo binacional para la paz y el desarrollo.

4. Los Acuerdos de Paz buscaron satisfacer estándares de Legitimidad, y por lo tanto de justicia

La necesidad de justicia está presente en toda negociación. A veces la justicia, aquello de “dar a cada quien lo que le corresponde”, se refleja en gestos como ser recíprocos, actuar con proporcionalidad, o en criterios objetivos externos, como el precio de mercado de un bien, o las disposiciones de la legislación y el derecho. En este caso, los Acuerdos de Paz enfrentaban el reto de satisfacer la necesidad de cada país, de cada nación y cada ciudadano, de sentir que se actuó con justicia, de percibir que los acuerdos que se alcancen sean legítimos (inclusive si no se obtiene todo lo que se quisiera obtener).

En este caso, la legitimidad puede encontrarse en dos facetas distintas: el proceso y la sustancia. Si el proceso fue ajustado a la ley, si se tuvo cuidado en cumplir los requerimientos constitucionales y legales, aprobaciones y ratificaciones internas (como las del Congreso Nacional), y si se cumplieron con los requerimientos del derecho internacional público, se aporta sin duda a la legitimidad del resultado.

A inicio de los años noventa, el Presidente ecuatoriano declaró ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la voluntad de Ecuador de someter la disputa territorial a arbitraje del Papa. La idea no prosperó y se extinguió en debates sobre el alcance de dicha intervención propuesta. Personalmente, creo que la belleza de esa idea no residía en que a través de la intervención del Vaticano la posición de Ecuador tuviera más posibilidades de éxito, sino en el hecho de que el

respaldo del Papa haría que cualquier decisión sobre la disputa fuera aceptable para los ciudadanos de las dos naciones. Independientemente de su contenido, una solución alcanzada de esta manera podría ser finalmente percibida como legítima.

Sin embargo, en cuanto al contenido de la controversia, a la sustancia de la disputa, las negociaciones enfrentaban una enorme dificultad. Si bien pueden resultar hasta evidentes los beneficios tangibles de los Acuerdos de Paz en cuanto a satisfacer los intereses más relevantes de las partes, y es posible mirar hacia futuro y creativamente agregar valor a través de la cooperación y hermandad, quedaba pendiente el elemento de la justicia y su percepción por las partes. Aunque los intereses subyacentes de Perú y Ecuador en la disputa fronteriza son en realidad compatibles y complementarios, el sistema de valores que ambas naciones habían desarrollado en busca de su identidad obstaculizaban una solución basada únicamente en una negociación integradora eficiente.

Los negociadores de los dos lados se enfrentaban a una tarea casi imposible. Era como si se les pidiera que ensamblaran un rompecabezas utilizando dos conjuntos diferentes de piezas que cada parte trae a la mesa. Esos conjuntos diferentes de piezas eran los argumentos de la justicia y la historia que se habían esgrimido por años, y a los cuales ninguna de las partes podría renunciar. El enfoque de la teoría de la negociación en realidad ayuda a unir esas piezas de manera creativa, buscando aquellas que eventualmente puedan encajar. Sin embargo, y siguiendo con la analogía, definitivamente se necesitaba que algunas de las piezas pudieran cambiarse o recrearse.

Las dos naciones habían atribuido valores morales a las posiciones que llevaron a la mesa de negociación, y ambos lados se sentían incapaces de abandonar esas posiciones por una cuestión de principio. Idealmente siempre era posible buscar intereses que podrían satisfacerse de manera más eficiente a través de negociaciones de ganar-ganar. Sin embargo, los valores se perciben como no negociables. Desde la perspectiva de una de las partes, quizá no se trataba solamente de kilómetros cuadrados en la selva amazónica, sino una cuestión de ser tratado con equidad, de defender el patrimonio nacional, de orgullo e identidad nacional, de amor a la Patria. Por lo tanto, cualquier cosa que cualquier gobierno pudiera hacer con respecto a la

disputa territorial y que de alguna manera haya podido percibirse como una pérdida o concesión, sería gravemente cuestionada.

Ante esta situación, la solución surgió de una respuesta que se aplica con legitimidad a la resolución de controversias universalmente y a través de la historia. Recurrir a un tercero neutral e imparcial, que con acceso a toda la información disponible que puedan suministrar las partes, pueda tomar una decisión. Esa fue la pieza del rompecabezas faltante, la legitimidad del punto de vista vinculante emitido por los Jefes de Estado de los países garantes, cuya decisión resolvió de manera definitiva las diferencias fronterizas entre los dos países.

Creo que esa intervención permitió alcanzar los Acuerdos de Paz, al aportar la legitimidad necesaria al proceso y al resultado de la negociación.

5. Los Acuerdos de Paz mejoraron la Relación de las partes

Como resultado de una buena negociación, el acuerdo al que arriban las partes va, o debería ir, acompañado de una mejora en la relación de las partes que han resuelto su disputa (si bien excepcionalmente puede no ser así). Creo que existe una extendida percepción de que la relación entre Ecuador y Perú mejoró, y mucho, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz.

Las dos naciones vivieron innecesariamente alejadas por años. Y a partir de los Acuerdos de Paz (lamento no contar con cifras objetivas sino una percepción muy acentuada), el comercio, las inversiones, la movilidad humana, los gabinetes bilaterales, la cooperación pública y privada, crecieron, de la mano de una sincera y cada vez más obvia percepción de hermandad.

6. La Comunicación que llevó a los Acuerdos de Paz fue eficiente

Para ser considerada exitosa, una negociación debe administrar los recursos, incluyendo el tiempo, de manera eficiente. Un acuerdo que toma mucho tiempo o es muy costoso, puede incluso desbalancear y hasta cancelar los beneficios que buscan las partes. Tenemos

ejemplos de negociaciones internacionales infructuosas, cuya demora ha dejado pasar enormes pérdidas y devastación.

En el caso que nos compete, los Acuerdos de Paz Ecuador Perú fueron acompañados de continuos esfuerzos de comunicación. Frecuentes reuniones entre Presidentes (llenos de anécdotas), y detrás de esas reuniones, el trabajo de equipos de gobierno a todo nivel, permiten concluir que el proceso fue tan eficiente como fue posible. Es cierto que durante décadas, y particularmente desde 1941, en más de una ocasión hablaron más las balas (y el llanto de las madres de los soldados caídos). Sin embargo, gracias a la comunicación durante los pocos años precedentes a la firma de los Acuerdos de Paz, el objetivo de los dos países fue alcanzado con eficacia.

En cuanto al proceso de comunicación interna y externa, creo necesario dar mérito a aquellas voces que apoyaron el proceso sin tener u ostentar autoridad formal. Eso resulta especialmente importante cuando el alcance de acción de la autoridad formal está políticamente restringido o amenazado. Cuando el nivel de conflicto y preocupación social es alto, las personas tienden a evitar el “trabajo adaptativo” requerido y, en su lugar, recurrimos a nuestra autoridad para que nos proporcione una solución, la “solución técnica” al problema. Desafortunadamente, las opciones percibidas de soluciones técnicas para una disputa territorial no son muchas: o una solución diplomática o una militar. Además, si la autoridad no puede resolver el problema por nosotros, una sociedad podría estar dispuesta a otorgar autoridad a cualquiera que afirme poder proporcionar esa solución técnica, dando paso a arengas y regímenes populistas y autoritarios.

Normalmente, las figuras de autoridad podrían utilizar su poder para promover el “trabajo adaptativo” a través de varias acciones: al proporcionar un entorno de contención para el proceso de aprendizaje¹⁴, al dirigir la atención pública y enmarcar los problemas que deben abordarse, al gestionar la información que puede mantener el ni-

¹⁴ “El liderazgo ... significa involucrar a las personas para avanzar en los problemas adaptativos que enfrentan. Por cuanto avanzar en problemas adaptativos requiere aprendizaje, la tarea del liderazgo consiste en coreografiar y dirigir procesos de aprendizaje ... en una comunidad. A menudo, el progreso exige ... cambios en las actitudes y comportamientos de las personas. El trabajo adaptativo consiste en el proceso de descubrir y hacer esos cambios. El liderazgo, con o sin autoridad, requiere una estrategia educativa”, *Leadership without Easy Answers*, de Ronald Heifetz, traducción propia.

vel de *stress* en un rango productivo para promover el trabajo, al orquestar perspectivas en conflicto, y al aplicar un proceso de toma de decisiones¹⁵. Sin embargo, debido a inestabilidad política o falta de legitimidad y apoyo, la autoridad puede no ser capaz de aplicar la mayoría de estas herramientas para promover el “trabajo adaptativo” que se requiere (lastimosamente, el discurso nacionalista es demasiado fácil de recurrir para cualquiera que compita por el poder político). Y en esos casos, el “trabajo adaptativo” puede ser apoyado (como sí lo fue) por personas sin autoridad formal, especialmente aquellos que influyen en la opinión pública (editorialistas, profesores, medios de comunicación, etc.).

Durante los años antes de la firma de los Acuerdos de Paz, e incluso en el peor momento de la guerra de 1995, algunas personas e instituciones llevaron a cabo acciones activas en la promoción de la paz: sacerdotes católicos de ambos lados de la frontera organizaron servicios y oraciones binacionales por la paz, las Cámaras de Comercio de ciudades de ambos países celebraron reuniones conjuntas, la comunidad empresarial creó organizaciones para fomentar la normalización del comercio, los alcaldes de Lima y Quito declararon ambas ciudades como "ciudades hermanas", asociaciones universitarias llevaron a cabo programas de intercambio de estudiantes, entre otras actividades similares.

Todos estos esfuerzos abordaron el problema en su doble dimensión y generaron “trabajo adaptativo” en la sociedad. Nuevos valores, como el progreso económico, la espiritualidad, o el desarrollo intelectual, se presentan como una alternativa válida al nacionalismo puro. Al mismo tiempo, el contacto personal con individuos del "otro lado" desvirtuó los efectos de "agregar" a los ciudadanos de la nación vecina bajo una etiqueta de país, oscura e impersonal.

7. El Compromiso de las Partes en los Acuerdos de Paz es claro, operativo y realista

Un acuerdo que no es claro es una bomba de tiempo. Es casi una ley de la física que un contrato ambiguo será interpretado por cada

¹⁵ Para obtener una descripción detallada de estas actividades disponibles para la autoridad, referirse al Capítulo 5 de *Leadership without Easy Answers*, de Ronald Heifetz.

parte bajo la versión que le conviene, lo cual significa que se destapará un nuevo conflicto. Lo mismo sucede cuando un acuerdo no reconoce la realidad social, histórica, y hasta geográfica. En el caso de los Acuerdos de Paz es posible sostener que han sido logrados con claridad y realismo, al punto que están siendo cumplidos a cabalidad y no ha ocurrido discrepancia en su aplicación (y si ocurriere probablemente sería fácilmente resuelta).

El futuro

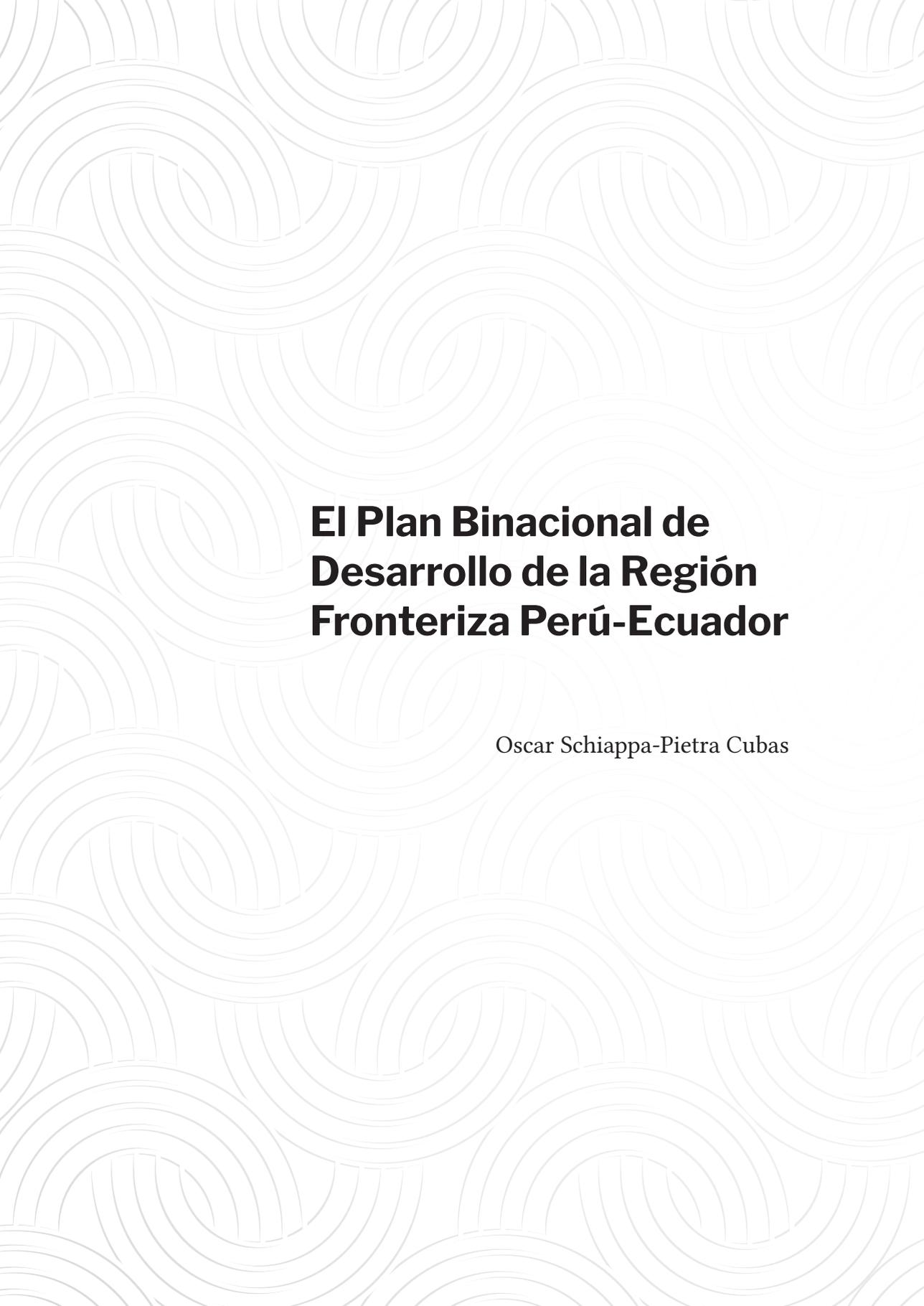
La teoría de negociación, y algunas de sus herramientas, como el Modelo de los Siete Elementos, son útiles a la hora de emprender una negociación, pero también a la hora de evaluar un acuerdo. El recorrer los estándares listados en los numerales 1 al 7 arriba (y si bien obviamente se depende de consideraciones subjetivas y de valoraciones personales) permitiría concluir que los Acuerdos de Paz Ecuador Perú constituyen un resultado de gran beneficio para todos, la historia feliz que merecen estos hermanos, y además replicable en otros contextos.

Respecto a la siguiente anécdota, no tengo conocimiento directo ni autorización para mencionarla, pero creo que por su relevancia me urge hablar de ella, por lo que pido que la consideren como producto de ficción solamente. Durante el ejercicio de la *Facilitated Joint Brainstorming* al que hice mención más arriba, al iniciar las reuniones se pidió a los participantes que se reunieran en parejas de nacionalidades distintas: ecuatoriana-peruana. Se les solicitó que cada pareja destine tiempo suficiente para conversar sobre sus vidas, profesión, antecedentes, y que al terminar ese tiempo, cada uno presentaría a su compañero¹⁶. Sucede que a una pareja de asistentes, que conversó muy amigablemente todo el tiempo necesario, se le pidió ahora que se presenten mutuamente. Al momento de hacerlo, cada uno presentó a su compañero indicando que sí sabían su nombre pero que no sabían a qué se dedicaba esa persona. Eso generó la sorpresa de los otros asistentes, que los vieron conversar durante largo tiempo, y suponían que el trabajo o profesión es algo que surge en la conversación

¹⁶ Se trata de una clásica dinámica de grupo, dirigida a romper el hielo y a que las partes se conozcan y se presenten.

de manera muy temprana. Sin embargo, la razón que explicaron ellos para no haberse enterado de su respectiva ocupación fue que, casi al inicio de la conversación, descubrieron que compartían (por pura casualidad) una situación familiar muy difícil y compleja: una condición de salud grave y permanente de un hijo de cada uno de ellos. Y su conversación se encauzó inmediatamente a hablar sobre esas, sus circunstancias, y cómo las estaban enfrentando cada una de sus familias, ... y el tiempo voló.

Agradezco por todo esto a los héroes de la Patria, pero también a los héroes de la paz, que nos han permitido ahora hablar con optimismo del futuro de nuestros hijos.



El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador

Oscar Schiappa-Pietra Cubas

EL PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA PERÚ-ECUADOR

Oscar Schiappa-Pietra Cubas*

Dentro del marco de las celebraciones por el 25° aniversario de los acuerdos de paz entre el Perú y el Ecuador, suscritos en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, merece especial atención la visionaria creación del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y su desenvolvimiento a lo largo de este primer cuarto de siglo. Esta entidad ha venido cumpliendo a través de sus dos capítulos nacionales un importante rol en la promoción de iniciativas de amistosa cooperación y desarrollo binacionales particularmente en las localidades de frontera. Se analizan a continuación el contexto de su creación y mandato, los logros en su desenvolvimiento, y la necesidad de su permanencia.

Además de su gravitante rol promotor de la cooperación y el desarrollo en la región fronteriza, el Plan Binacional representa un innovador mecanismo institucional para ejercitar la llamada *diplomacia híbrida* o 1.5 (Roy Schiller, 2019), dada su excepcional capacidad de operar como un articulador entre actores gubernamentales y sociales de variados niveles. En el caso peruano, el Plan Binacional se ha constituido además, de hecho, en una eficaz entidad de promoción y concertación del desarrollo dentro de las cinco regiones colindantes con el Ecuador (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto). De cara a los complejos retos emergentes en la región fronteriza binacional y como buena práctica para la gestión de otros espacios fronterizos binacionales, la entidad está llamada a seguir ejerciendo su valioso liderazgo.

* Ex Director Ejecutivo del Capítulo Perú del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. Profesor de CENTRUM PUCP, Vocal de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, Árbitro de la Peruvian-American Chamber of Commerce y del Centro de Arbitraje PUCP. Es director de varias organizaciones humanitarias y culturales. Ha sido director ejecutivo de APCI, asesor del presidente del Consejo de Ministros y del ministro de Relaciones Exteriores, de la Presidencia de la autoridad nacional antidrogas (DEVIDA) y de la de fiscalización ambiental (OEFA); funcionario del PNUD en Papúa Nueva Guinea, y consultor de largo plazo de la unidad de minería del Banco Mundial; representante para América Latina de International Alert (*think tank* global especializado en gestión de conflictos). Magister por: Pontificia Universidad Católica del Perú, London School of Economics, George Washington University y Kennedy School of Government (Harvard University), y Doctorando por la Universidad de Salamanca.

El autor deja constancia de gratitud hacia el ministro SDR Luis Espinoza Aguilar por su valiosa contribución para la preparación de este capítulo.

El hecho de que el Plan Binacional, originalmente creado por un periodo de diez años, mantenga aún su vigencia, refleja la positiva valoración de ambos gobiernos sobre su desempeño y potencialidades. Parte de su éxito radica en la capacidad que ha tenido para ir evolucionando progresivamente conforme las necesidades y realidades de la relación bilateral fueron mutando.

1. La frontera: espacio singular de potencial encuentro y convergencia

Las fronteras son espacios de transición entre culturas, sociedades y estados. Cumplen un rol material de separación y diferenciación entre *ellos* —los foráneos— y *nosotros*, a la vez que las funciones de acotamiento jurídico del ámbito de la jurisdicción estatal, así como de preservación de la soberanía y la seguridad nacionales. También cumplen un sustancial rol simbólico en la formación y preservación de la identidad nacional, y como conceptualizaciones geográficas con profundas raíces históricas y con orientaciones aspiracionales hacia el futuro. “El establecimiento de límites legales de las fronteras proporcionó a los Estados-nación que surgieron en el sistema de Westfalia la dimensión de *territorialidad* que había faltado en el anterior sistema de organización feudal.” (Starr, 2006: 4).

Según Bechev (2009), “la identidad de un Estado-Nación se encuentra inextricablemente vinculada a sus límites y fronteras”. Dichos límites brindan cohesión social interna y, al mismo tiempo, generan fragmentación y conflicto. En las controversias sobre delimitación fronteriza comúnmente subyacen hondos elementos de cultura e identidad, que enfrentan a universos sociales que no obstante comparten hondos y diversos rasgos comunes.

A menudo se entienden las fronteras como líneas territoriales estáticas y zonas de amortiguamiento entre dos estados. Sin embargo, las zonas fronterizas también pueden ser espacios fluidos y ambiguos, moldeados por procesos de integración económica y política o líneas divisorias geopolíticas cambiantes, formales o relativamente espontáneos. Hoy, la globalización, la integración y las nuevas formas transnacionales de socialización y comunicación modifican las complejas interrelaciones entre Estado, sociedad, espacio y fronteras. En consecuencia, las zonas fronterizas se convierten cada vez

más en localidades geográficas dotadas de regímenes jurídico-políticos y de expresiones culturales singulares, que reflejan patrones supranacionales más amplios de desenvolvimiento político, económico y social (Liikanen y Scott, 2023: x).

2. Perú y Ecuador: históricos desencuentros y reciente reencuentro

Esa compleja multidimensionalidad de identidades comunes y simultáneas contraposiciones ha caracterizado a la historia de las relaciones entre el Perú y el Ecuador, cuya controversia limítrofe nació con la formación de ambas repúblicas. Continuos incidentes fronterizos, muchos de carácter militar, acompañaron la historia común a lo largo de los siglos XIX y XX, hasta que en 1942 pareció zanjarse el incordio con la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, suscrito en Río de Janeiro. La realidad contradujo categóricamente las normas y el espíritu de ese tratado internacional, hasta que finalmente el 26 de octubre de 1998 se alcanzó un acuerdo, esta vez definitivo y eficaz. (Ferrerro Costa, 2018: 17). A partir de allí, la relación entre ambos países ha venido prosperando y acrecentándose en forma impresionante. Los acuerdos de paz han significado un muy positivo punto de inflexión en el perfil de las relaciones bilaterales, pues clausuraron la etapa histórica de desencuentro y abrieron una nueva de amistad, cooperación y entendimiento. Desde entonces, ambos países vienen fortaleciendo su relación bilateral, su intercambio económico-comercial y la concertación de sus respectivas políticas exteriores, entre diversos otros logros. Esta nueva etapa de integración y desarrollo compartido viene beneficiando de modo muy significativo a las poblaciones que habitan en uno y otro lado de las zonas de frontera.

Los acuerdos de paz suscritos en Brasilia el 26 de octubre de 1998 permitieron a las partes, el Ecuador y el Perú, trascender la visión hasta entonces predominante en ambos países de la frontera común como barrera y límite de exclusión e hito de competencia, para forjar un nuevo entendimiento recíproco de ella como un espacio de articulación, de intercambio, de complementación e integración; un espacio dinámico, no estático ni excluyente.

Esa arcaica y disfuncional concepción de las líneas de frontera como barrera y límite de exclusión e hito de competencia, no ha sido

exclusiva de nuestros dos países; por el contrario, ha sido el denominador común en América Latina y en muchas otras latitudes. La sobrevivencia de esa concepción ha reemergido con sorprendente vigor —aunque ciertamente sin viabilidad histórica— en la agresión militar de Rusia contra su vecina Ucrania. En el caso del Perú y del Ecuador, tal concepción fue el pilar de diferencias políticas y conflictos armados entre ambos a lo largo de casi dos siglos, lo que frustró la posibilidad **de establecer una relación bilateral basada en la cooperación y el desarrollo común**. Debido a la falta de confianza entre ambos países, las inversiones públicas y privadas en la región fronteriza común fueron escasas; lo cual se tradujo en mayores niveles comparativos de pobreza y de ausencia de servicios públicos esenciales en perjuicio de las poblaciones allí radicadas.

Realizar un recuento detallado sobre los beneficios de la paz binacional en el último cuarto de siglo demandaría un análisis extenso. Como ejemplo parcial puede mencionarse que el intercambio comercial legal entre ambos países ha crecido de manera significativa desde la suscripción de los acuerdos de Brasilia: en 1997, totalizó US\$ 289 millones, y en el 2022 ya alcanzó US\$ 2236 millones. Una porción significativa de esta actividad comercial se realiza por el lado peruano en los departamentos fronterizos de Tumbes y Piura. (Ortíz, 2023).

La experiencia del Ecuador y el Perú en el último cuarto de siglo está alineada con las mejores prácticas internacionales sobre comprensión, gestión y desarrollo de regiones fronterizas comunes. Refiriéndose al exitoso *transnacionalismo de la puerta de al lado* entre Singapur, Malasia e Indonesia, Konrad y Amilhat Szary (2023: 232) sostienen que "la región transfronteriza es una construcción social de sistemas políticos distintos, de una historia compartida distante, de diferencias culturales comunes y, de manera más generalizada, de una visión alineada de crecimiento económico y cooperación".

Como acertadamente señala el embajador Efraín Baus

“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.” (BAUS, 2019: 139).

Esta situación secular de desencuentro se revirtió a partir de los acuerdos de paz de Brasilia, de octubre 1998. Entonces se adoptó un compromiso internacional de paz definitiva, pero los negociadores de ambos países y los representantes de los llamados países garantes tuvieron claridad sobre la necesidad de comprender la paz no en modo negativo, como ausencia de un conflicto, sino como la necesidad de crear un contexto multidimensional que propiciase el desarrollo entre ambos países y particularmente en su zona fronteriza común, como una oportunidad para sembrar prosperidad, integración y crecimiento económico en tanto ingredientes esenciales para que los acuerdos diplomáticos se enraizaran en el consenso ciudadano.

Es bajo tal racionalidad que el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad estableció la creación del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza:

“Con el propósito de elevar el nivel de vida de las poblaciones de norte y nor-oriental del Perú y del sur y oriente del Ecuador y a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países, las Partes acuerdan llevar adelante un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, que tendrá una duración de diez (10) años y que se ejecutará de conformidad a los lineamientos generales descritos en el presente título.”

Ese marco normativo fue partida de nacimiento del Plan Binacional, que quedó dotado de una naturaleza jurídica algo *sui generis*, como organismo internacional binacional compuesto por sendos capítulos nacionales que operan de modo coordinado pero con sustancial autonomía entre ambos. El mandato genérico conferido por el Acta de Brasilia al Plan Binacional es el de promover el desarrollo productivo, social e infraestructural en las comunidades fronterizas.

3. La Región de Integración Fronteriza

Para comprender en forma específica cuál es el mandato asignado al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza se requiere conocer el espacio considerado como región fronteriza. En el

Acuerdo Amplio de 1998 se menciona el Régimen Fronterizo (Título IV) y dentro del mismo se habla de frontera común (art.12°). En el Título V, referido al Plan Binacional, el artículo 18° se hace referencia a “las poblaciones del norte y nor-oriental del Perú y del sur y oriente del Ecuador”.

En el “Convenio entre Perú y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves” (Anexo N° 2), se hace referencia al “ámbito de la Región Fronteriza” (art. 1°) la cual es conceptuada en el apéndice A del convenio como “el territorio de las Partes habilitada para la circulación en régimen de tránsito transfronterizo, según cada modo de transporte establecido en este Convenio.”

En el “Reglamento de los Comités de Frontera Peruano-Ecuatorianos”, Anexo N° 3 del Acuerdo Amplio, se detalla la composición de dichos comités de frontera en base a circunscripciones departamentales en el Perú y provinciales en Ecuador “adyacentes a la línea de frontera común” (artículo 2°), mientras que su artículo 3° menciona específicamente a las circunscripciones El Oro-Tumbes, Loja-Piura y Zamora Chinchipe-Cajamarca; dejando abierta la posibilidad de “futuros Comités de Frontera”

En el Anexo N° 5 del Acuerdo Amplio, relativo al “Programa del Plan Binacional de desarrollo de la Región Fronteriza” se emplea conceptos como “aquellas zonas donde Perú y Ecuador comparten recursos o son de economías complementarias”, “las regiones fronterizas de ambos países”. Es recién en las referencias a los proyectos que se detallan en los diversos programas de dicho anexo, que van apareciendo indicaciones geográficas precisas, al mencionarse los ejes viales binacionales¹, el Proyecto Binacional Puyango-Tumbes, las cuencas hidrográficas binacionales², así como referencias a proyectos de desarrollo

¹ Eje vial 1: Guayaquil-Machala-Huaquillas-Tumbes-Piura, Eje vial 2: Arenillas-Pindal-Zapotillo-Lalamor-Alamor-Lancones-Sullana, Eje vial 3: Loja-Catacocha-Macará-La Tina-Sullana, Eje vial 4: Loja-Vilcabamba-Zumba-Chinchipe-Namballe-Jaén. Bagua-Santa María de Nieva-Saramiriza y Eje vial 5: Méndez-Yaupi-Borja-Sarameriza (Campanquiz-Santiago) Se podrá estudiar otras posibilidades, de conformidad con los acuerdos de la Comisión.

² Las 9 cuencas transfronterizas entre el Ecuador y Perú son: Zarumilla, Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira, Mayo-Chinchipe, Morona, Santiago, Pastaza, Conambo-Tigre, y Napo. En todos estos casos se señala que se requieren de estudios previos para su incorporación en el Plan.

sostenible con indicaciones geográficas³. del mismo modo, en los puntos “B.3.6. Caminos rurales”, “D.2. Interconexión eléctrica”, “D.4. Exploración y explotación minera en Zona Frontera”, se hacen referencias a diversas localidades en la frontera.

Es recién en el apartado B.3. del literal “B. Programas Nacionales peruano y ecuatoriano de construcción y mejoramiento de la infraestructura productiva en las regiones fronterizas”, dentro del mencionado Anexo N° 5, que encontramos una referencia detallada de los “ámbitos geográficos”, mencionándose en el caso del Perú los nombres de cinco departamentos, con un total de 23 provincias⁴ y 129 distritos, y, en el caso de Ecuador, los nombres de siete provincias, con un total de 59 cantones.

Este elenco de “ámbitos geográficos”, si bien circunscrito a un determinado tipo de proyectos determina un espacio de intervención amplio y concreto, que se aproxima mucho al actual.

En todas estas menciones podemos observar que subyace la idea de una región fronteriza, la cual hay que integrar físicamente y que hay que desarrollarla económicamente, pero que no está definida como un espacio geográfico específicamente acotado; recurriéndose a términos más o menos ambiguos, como la adyacencia a la frontera común, “ámbitos geográficos”, etc. Por otra parte, se menciona reiteradamente, que se ha procedido a la identificación de proyectos, sea en los ámbitos nacionales o en el binacional, algunos con nombre geográfico propio y en otros casos no; pero quedó pendiente forjar consensos entre las autoridades de ambos países y de sus respectivos capítulos del Plan Binacional para subsanar tal indeterminación normativa.

El Acuerdo Amplio, como norma jurídica con el carácter de un tratado internacional, contiene un considerable detalle en la exposición de los programas y proyectos a implementar, mas no —cabe reiterarlo— sobre el ámbito geográfico comprendido en el concepto de zona fronteriza. Ello resulta comprensible, en la medida en que el Acuerdo Amplio, como su nombre implica, busca cubrir una diversidad de asuntos, y en el que la paz se constituía en el contexto ideal

³ Proyectos en Iquitos, el área Güepi-Pantoja; Loja, El Oro y Zamora.

⁴ El documento consigna erróneamente 12 provincias en Piura, existiendo sólo 8.

para atender deudas históricas de falta de desarrollo dentro del territorio de vecindad y para construir una integración real.

De hecho, el Anexo N° 6, que trata sobre la “Estructura Organizativa del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo” introduce una distinción en estos conceptos, al aludir a “las regiones fronterizas que determinen los Gobiernos del Ecuador y el Perú por común acuerdo”, reconociendo así la existencia de indeterminación al respecto.

La diversidad de conceptos y de determinaciones espaciales consignados en los acuerdos de paz resultó provisionalmente útil, pese a su poca especificidad. La región fronteriza quedó esbozada en los acuerdos de paz de Brasilia, pero no acotada normativamente como una unidad territorial específica. Esto fue inicialmente útil para posibilitar que los respectivos capítulos del Plan Binacional acuerden e implementen una agenda ambiciosa y flexible de intervenciones en el espacio fronterizo binacional.

4. La Comunidad Andina y las Zonas de Integración Fronteriza

Paralelamente a los importantes avances diplomáticos, normativos y operativos en el ámbito bilateral, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones —de la cual somos parte el Ecuador y el Perú— se gestaron consensos políticos sobre la temática de las Zonas de Integración Fronteriza, como lo refleja el Acta de Lima, resultado de la 12ª Reunión del Consejo Presidencial Andino⁵, del año 2000, la cual estipula que “deben desarrollarse programas integrales para el desarrollo de las Zonas de Integración Fronteriza” (art. 19º).

La definición de lo que son las Zonas de Integración Fronteriza dentro del marco normativo de la Comunidad Andina quedó consagrado en la Decisión N° 501, de junio de 2001, la cual que conceptualiza como:

“los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos

⁵ Realizada en Lima, el 9 y 10 de junio del año 2000, con la presencia de los presidentes del Perú, de Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela.

para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.” (Comunidad Andina de Naciones, Decisión 501, art.1º)

Tal cuerpo normativo precisa que las Zonas de Integración Fronteriza “se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina”, conforme a criterios de desarrollo social, de desarrollo económico, de sostenibilidad ambiental, institucionales y de integración (art. 4º). Esta definición concuerda plenamente con el espíritu del Acuerdo Amplio ecuatoriano-peruano.

La Decisión N° 501 de la Comunidad Andina establece que

“Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer, mediante los mecanismos bilaterales que convengan, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) entre sí (art.2º).

Asimismo, la Decisión N° 501 permite la adecuación de los espacios fronterizos preexistentes:

“Las Zonas de Integración Fronteriza, las Regiones Fronterizas de Integración y las Zonas Especiales ya existentes podrán adecuar sus disposiciones a lo establecido en la presente Decisión.” (art. 3º)

Es así que, teniendo en cuenta lo prescrito en la Decisión N° 501, el alcance territorial de la Zona de Integración Fronteriza entre Ecuador y Perú fue especificado mediante un intercambio de Notas Diplomáticas, en el año 2003⁶.

⁶ Nota Verbal 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y Nota Verbal 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; que fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003.

5. Caracterización de la Zona de Integración Fronteriza entre Ecuador y Perú

En virtud de las Notas Diplomáticas intercambiadas en 2003, la Región de Integración Fronteriza binacional comprende:

En el Perú

Departamento	Provincias	Distritos
Tumbes	3	13
Piura	8	65
Cajamarca	2	19
Amazonas	3	16
Loreto	5	23
Total: 5	Total: 21	Total: 136

En Ecuador⁷

Provincia	Cantones	Parroquias
El Oro		
Loja		
Zamora Chinchipe		
Morona Santiago		
Orellana		
Pastaza		
Sucumbíos		
Napo		
Total: 8	Total: 71	Total: 365

⁷ El texto de las notas verbales intercambiadas entre ambos gobiernos en 2003 hace referencia a 68 cantones del Ecuador, y en la actualidad existen 71.

Esta composición equivale a un 40% del territorio ecuatoriano y un 22% del territorio peruano (Comunidad Andina de Naciones, 2009: 3).

Se trata de un espacio geográfico amplio, de 420,000 km², en torno a una frontera común de más de 1,500 km, con una gran diversidad de entornos socioculturales y medioambientales, que van desde el océano Pacífico hasta la llanura amazónica. Su trayecto cubre realidades socioculturales muy variadas y distintas, de la que forman parte poblaciones costeñas, andinas y amazónicas, incluyendo pueblos originarios de la selva como los Awajún y Wampis, entre otros.

En la Región de Integración Fronteriza binacional habitan alrededor de seis millones de personas, que —reiterando lo recién anotado— representan una gran diversidad étnica, demográfica y cultural; pero que, por otro lado, comparten profundos vínculos de identidad común, en aspectos como las lenguas, la religión, las costumbres, además de los vínculos familiares y de negocios, propios de poblaciones transfronterizas.



Una de las tareas primarias del proceso de integración fronteriza binacional ha sido el de la interconexión física, habiendo el Plan Binacional cumplido un importante rol de facilitación para ejecutarla. En atención a ello, ambos gobiernos concordaron la creación de ejes viales binacionales, de los cuales cuatro se hallan en pleno funcionamiento, y que vienen permitiendo un sostenidamente creciente flujo

de personas y de bienes entre los dos países. Estos ejes viales cuentan con modernos Centros de Atención Binacional Fronteriza (CEBAF).

6. El Plan Binacional en su origen

Reiterando lo ya mencionado, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador fue creado en 1998, mediante el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, con dos propósitos: (1) elevar el nivel de vida de las poblaciones de norte y nor-oriental del Perú y del sur y oriente del Ecuador; y, (2) impulsar la integración y la cooperación entre los dos países.

El Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, establece en su título V el Plan Binacional y el Fondo Binacional (artículos del 18 al 27). Asimismo, incluye como anexos: 1) la Estructura Organizativa del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (Anexo N° 4); 2) los Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza (Anexo N° 5); y, 3) la Estructura Organizativa del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo (Anexo N° 6). Le otorgó al Plan Binacional una duración de diez (10) años, la cual ha sido sucesivamente renovada, confiriéndole un conjunto de lineamientos generales explícitamente detallados.

Los Acuerdos de Paz encargan al Plan Binacional la ejecución de programas y líneas de acción concretos en ámbitos específicos. En lo que respecta a la financiación de su funcionamiento crea un ente, denominado Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, así como un Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional Ecuador-Perú y un Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada.

El destacado diplomático ecuatoriano, embajador Francisco Carrión Mena destaca precisamente sobre el Plan Binacional lo novedoso de su concepción,

“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 recur-

sos y la ejecución adecuada de proyectos previamente definidos” (Carrión Mena, en Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019: 98).

El Plan Binacional y el Fondo Binacional iniciaron sus funciones en 1999, adoptando la forma jurídica de organismos internacionales, con capítulos nacionales, cada uno de los mismos a cargo de un director ejecutivo nacional⁸. Ambos capítulos, así como el Fondo Binacional, rinden cuentas anualmente a sus respectivos Directorios Binacionales, conformados por representantes de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como de instituciones de la zona; oportunidad en que también se reúne el Grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada (GBPIP).

7. Mandato original de programas y proyectos

Los acuerdos de paz de Brasilia identificaron un conjunto de programas dirigidos a atender las necesidades de desarrollo de la región fronteriza y las posibilidades de integración y cooperación, en el marco del Plan Binacional. El costo de estos programas se estimó en seis mil millones de dólares. A lo largo del tiempo se han ido identificando necesidades adicionales de intervención no previstas en los instrumentos constitutivos de 1998, que el Plan Binacional ha ido atendiendo.

Algunos de los programas y proyectos binacionales y nacionales más significativos ejecutados por el Plan Binacional, son:

Programa Binacional (“Programa A”)

- Ejes Viales de Integración Perú – Ecuador
 - Eje Vial N° 1 Piura–Guayaquil
 - Eje Vial N° 2 Sullana–Arenillas

⁸ Desde su creación, el Capítulo Perú ha tenido como Directores Ejecutivos al Dr. Jorge Ortiz Sotelo, los embajadores Manuel Picasso, José Luis Garaycochea, José Antonio Arróspide, Vicente Rojas Escalante, Harold Forsyth, Eduardo Martinetti, Francisco Tenya, Manuel Talavera, Gustavo Meza-Cuadra y el suscrito. Por su parte, el Capítulo Ecuador ha tenido como Directores Ejecutivos a: Torres Paz, Paola Inga, Fernando Ñíguez. Por su parte, el embajador Jorge Voto Bernales, fue Secretario General del Fondo Binacional.

- Eje Vial N° 3 Loja-Sullana
- Eje Vial N° 4 Loja-Saramiriza
- Proyecto Binacional Catamayo-Chira
- Programa de Lucha Contra la Pobreza en la Zona de Frontera Perú-Ecuador: Componente de Desarrollo Rural
- Redes Binacionales de Salud
- Programa de Cooperación Socio Sanitaria en Apoyo al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador
- Proyecto Red Binacional de Salud Zumba - San Ignacio
- Proyecto Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor, Ecuador-Perú
- Proyecto Integral Binacional Fronterizo Perú/Ecuador EC-PE 001 20
- Proyecto Educación Intercultural en Contextos de Diversidad Cultural y Lingüística de la Provincia de Frontera de San Ignacio en Perú y de Zamora Chinchipe en Ecuador

Programas Nacionales (“Programas B y C”)

- Desarrollo Integral
 - Programa de Inversión Intercuencas Amazónicas (PIICA-I)
 - Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Zona de Influencia del Santuario Nacional Tabaconas - Namballe, Provincia de San Ignacio, Departamento de Cajamarca
 - Promoción del Desarrollo Humano Sostenible en el Río Santiago 30 Programa Frontera
- Desarrollo Productivo
 - Proyecto Mejoramiento de las Capacidades Productivas y de Infraestructura Acuícola en 11 Comunidades del Distrito de Río Santiago (Condorcanqui)

- Proyecto Tajimat: Inclusión Económica del Pueblo Awajún a través de las Cadenas de Valor del Cacao y Plátano en el Departamento de Amazonas
- Proyecto Desarrollo Forestal de Bosques Húmedos Tropicales de la Provincia de Bagua
- Desarrollo Social
 - Patrimonio Arqueológico: Sitio Arqueológico de Montegrande. Jaén, Cajamarca
 - Proyecto Fortalecimiento de Capacidades a Funcionarios Sobre Seguridad Alimentaria en Emergencias en el Marco del Fenómeno de El Niño – Región Tumbes
 - Proyecto Incidencia Social y Política con Gobiernos Locales para el Combate de la Anemia y Desnutrición en Napo y Las Amazonas
 - Proyecto Intensificación de las Acciones de Prevención y Control del VIH/Sida en el Distrito de Imaza y Provincia de Condorcanqui
 - Proyecto Implementación del Servicio de Telemedicina en Establecimientos de Salud.

En adición a las áreas tradicionales de intervención, el Capítulo Perú del Plan Binacional viene apoyando desde años recientes las investigaciones en el complejo arqueológico Montegrande (periferia de Jaén), que corresponde a una civilización precolombina de más de cinco mil años de antigüedad, que se extendió sobre lo que ahora es el territorio del Perú y del Ecuador. Las investigaciones que efectúan los arqueólogos Quirino Olivera en el Perú y Francisco Valdez en Ecuador, vienen revelando que se trata de un asunto de primera magnitud, por ser la primera evidencia de monumentalidad precolombina en la Amazonía, por su antigüedad, que la convierte en antecedente del resto de nuestras antiguas culturas, por su cerámica y orfebrería, por ser la primera a nivel mundial en procesar el cacao. A esta trascendencia dentro del ámbito arqueológico, se suma su carácter bina-

cional y su potencial para el desarrollo turístico y económico en general de ese corredor transfronterizo.

8. Evolución

Los Acuerdos de Paz identificaron un conjunto de programas y proyectos de desarrollo, tanto de carácter binacional como nacional, en sectores como los de vialidad, agua y saneamiento, electrificación rural, salud (redes, mejora e implementación de centros de salud), mejora de centros educativos, programas de educación intercultural bilingüe, programas y proyectos ambientales y productivos; cuyo costo de ejecución se estimó en alrededor de seis mil millones de dólares. El rol del Plan Binacional en el diseño y ejecución de estos programas y proyectos ha sido variado y flexible, según los requerimientos de cada circunstancia, como articulador multinivel, promotor o cofinanciador.

En un inicio del proceso de paz se contó con el apoyo de diversas fuentes de cooperación internacional⁹, la cual fue comprensiblemente reduciéndose en forma paulatina, debido a que el crecimiento económico tanto del Ecuador como del Perú los llevó a alcanzar el rango de países de renta media, y a que surgieron otras prioridades globales para la canalización de fondos no-reembolsables de ayuda al desarrollo; y, sobre todo, porque ambos estados fueron asumiendo el protagonismo que les corresponde para la promoción de su desarrollo.

Los limitados recursos con que cuenta el Plan Binacional, en las últimas dos décadas principalmente provenientes de los aportes de los presupuestos nacionales del Ecuador y del Perú, en distintas magnitudes, han condicionado su capacidad de intervención y el alcance de sus impactos sobre el desarrollo socioeconómico de la región fronteriza. Genéricamente, durante las últimas dos décadas y con matices entre ambos capítulos, el perfil de actuación del Plan Binacional ha

⁹ Hasta 2023, las fuentes de cooperación internacional han aportado algo más de US\$ 192 millones al proceso de paz y desarrollo de la región fronteriza entre el Ecuador y el Perú. Cabe mencionar la cooperación de 16 países (Alemania, Finlandia, Austria, Francia, Bélgica, Gran Ducado de Luxemburgo, Brasil, Italia, Canadá, Japón, Corea del Sur, Reino Unido, España, República Checa, Estados Unidos de Norteamérica, Suiza, y 22 organismos internacionales.

estado principalmente enfocado en ser cofinanciador de pequeños proyectos, y articulador de pequeños y medianos proyectos de desarrollo. En el caso del Capítulo Perú, desde 2017, su actuación ha evolucionado positivamente para adquirir una orientación de mayor eficacia estratégica, primero a través del Programa de Inversión Inter Cuencas Amazónicas (PIICA), en virtud del cual se optó por la adopción e implementación de un enfoque de desarrollo territorial priorizando localidades amazónicas muy específicas, en reemplazo de la orientación tradicional de intervenciones (principalmente financieras) de pequeña escala, desperdigadas y determinadas por la demanda; y luego, más recientemente, sin abandonar el enfoque de desarrollo territorial pero ampliando la cobertura geográfica, a través del Plan Estratégico Institucional 2022-2025. La implementación del PIICA implicó una intervención integral en la cuenca del río Santiago y la identificación de 30 estudios y proyectos de desarrollo productivo, formación de capacidades, conectividad, cierre de brechas sociales y acondicionamiento territorial y urbano allí cofinanciado por el ente financiero del Fondo Binacional - sede Lima y por los municipios de la zona.

La evolución del Plan Binacional es, en si misma interesante. Inicialmente fue concebido como un *Plan* (es decir como un mecanismo temporalmente acotado en una década de existencia, de inversión para el desarrollo fronterizo) aunque institucionalizado bajo la modalidad de organismo internacional *sui generis*, dado su carácter únicamente binacional. A lo largo de este cuarto de siglo, el mandato temporal del Plan Binacional ha sido reiteradamente prorrogado, y los enfoques de intervención han ido mutando relativamente en consonancia con las nuevas realidades territoriales y sociales de la región fronteriza. Por otra parte, en cuanto a la conducción del Capítulo Perú, inicialmente estuvo dirigido por un oficial de Marina en retiro, quien participó en el proceso de negociaciones conducentes a los acuerdos de Brasilia de 1998 y sentó las bases organizativas de la entidad, y luego de embajadores del Servicio Diplomático de la República, quienes le dieron realce dentro de la política exterior y facilitaron el fortalecimiento de la relación bilateral. El Capítulo Ecuador ha estado a cargo de embajadores del Servicio Diplomático; y posterior-

mente ha sido conducido por funcionarios de la Secretaría de Planeamiento, respondiendo a un enfoque del Plan como instrumento y factor de desarrollo.

9. El Plan Binacional hoy

En la actualidad, ambos capítulos tienen como directores a profesionales con alta experiencia en gestión del desarrollo y de concertación con el ámbito empresarial privado. Estas características se han incorporado a la identidad institucional del Plan Binacional y han respondido a los mutantes requerimientos del desarrollo fronterizo.

Cuando se suscribieron los acuerdos de paz en Brasilia, en 1998, no se elaboró una línea de base que sirviese como rasero para luego evaluar el progreso socioeconómico en la zona fronteriza binacional. A ello se suma que las tareas de desarrollo allí son responsabilidad compartida entre muy diversas instancias estatales en uno y otro lado de la línea fronteriza, siendo que el aporte del Plan Binacional constituye solamente un complemento frente al rol rector e implementador de aquellas.

A la vez, una combinación de factores permite afirmar el acierto en la creación y prolongación del mandato del Plan Binacional. De un lado, su naturaleza institucional como organismo internacional le otorga una agilidad operativa que contrasta grandemente con las capacidades de ejecución de las instancias estatales regulares; del otro, la experticia y profesionalismo de sus equipos profesionales garantizan una alta calidad en la ejecución y sostenibilidad de sus intervenciones. Esa naturaleza institucional le permite además actuar con gran flexibilidad en respuesta a los multifacéticos desafíos que plantean las tareas de desarrollo en el espacio fronterizo. A ello se agrega además, reiterando lo ya señalado, el rol que cumple el Plan Binacional como innovador mecanismo institucional para ejercitar la llamada *diplomacia híbrida* o 1.5 (Roy Schiller, 2019), que no es una forma de diplomacia oficial ni tampoco de diplomacia ciudadana, sino una singular nomenclatura intermedia. En el caso peruano, el Plan Binacional se ha constituido además, de hecho, en una eficaz entidad de promoción del desarrollo dentro de las cinco regiones colindantes con el Ecuador (Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto), y ejecuta

una gran variedad de proyectos en alianzas con las respectivas instancias subnacionales.

El Capítulo Perú del Plan Binacional ejecuta 26 proyectos en 2023, los cuales incluyen una amplia diversidad de ámbitos, entre los que cabe resaltar:

- En las cuencas amazónicas, en Amazonas y Loreto: capacitación tecnológica a jóvenes nativos, capacitación artesanal a mujeres nativas, conectividad, ordenamiento territorial, piscicultura, mitigación del cadmio en suelos y granos de cacao, construcción de residencia escolar, estudio hidromorfológico, mejora de establecimientos de salud.
- En otras regiones de la frontera, como Jaén o la sierra de Piura: piscicultura, mejoramiento de las cadenas productiva de caprinos, cuyes, café, miel, bambú; refacción de 38 establecimientos de salud, mitigación del cambio climático.

Además, el Capítulo Perú del Plan Binacional viene ejecutando varios otros proyectos dentro de ámbitos no tradicionales, pero esenciales dentro de una perspectiva multifacética del desarrollo y de la integración transfronteriza, tales como:

- los procesos de ordenamiento territorial, que en concertación con diversos ministerios e instancias subnacionales y con la asistencia técnica y financiera del Plan Binacional, se vienen ejecutando en un tiempo reducido y a una fracción del costo usual, empleando herramientas tecnológicas avanzadas
- el sistema estatal de megadatos GeoPerú, que permite a las autoridades, inversionistas, público en general, conocer una inmensa variedad de información georeferenciada sobre aspectos tales como el historial y ejecución presupuestal actual de cada instancia estatal, los principales indicadores socioeconómicos de cada distrito del país, el estado de ejecución de cada proyecto de inversión pública a nivel nacional, etc. Esta utilísima plataforma de datos viene siendo implementada con la asistencia técnica y financiera del Plan Binacional.

- Red binacional de telemedicina en la cuenca del río Napo. Esta red que se viene impulsando es la primera de esta naturaleza en toda Sudamérica y permitirá ampliar la atención de las comunidades nativas en dicha cuenca binacional con participación de sistemas de información y personal médico de ambos países.

10. Evaluación y Proyecciones del Plan Binacional desde la perspectiva de su Capítulo Perú

Desde su creación y hasta agosto 2023, el total de intervenciones ejecutadas por el Capítulo Perú del Plan Binacional, es:

- 75 proyectos desarrollados dentro del Programa Binacional (Programa A)
- 733 proyectos¹⁰, incluyendo algunos estudios, en los programas nacionales (Programas B, C y D), con un total de USD 103.85 millones, con un aporte del Plan Binacional por USD 45.90 millones; lo que revela una significativa eficacia en el apalancamiento de recursos financieros de otras fuentes.

Como expresión de su capacidad articuladora, el Plan Binacional ha venido facilitando los procesos de homologación de normas para lograr el funcionamiento de sistemas de telemedicina binacionales.

En contraste con sus limitados recursos financieros y competencias funcionales, el Plan Binacional tiene activos intangibles de alto valor: alta experticia de sus equipos profesionales, gran capacidad de articulación multinivel entre variados actores para la implementación de programas y proyectos, inmensa agilidad ejecutiva, reconocida probidad y muy elevada reputación institucional.

Tal experticia debe ser entendida no sólo como el acrisolamiento de casi 25 años de labores, sino sobre todo, como un conocimiento profundo de la región fronteriza; de su realidad geográfica, socioeconómica y diversidad cultural; así como de los protagonistas locales, en uno y otro lado. Este riguroso conocimiento es indispensable para avanzar en el objetivo de la integración transfronteriza,

¹⁰ En Amazonas 180 proyectos o estudios; en Cajamarca, 151; en Loreto, 68; en Piura, 215; en Tumbes, 75; y multidepartamental, 44.

pues las fronteras suelen ser frecuentemente descritas como *laboratorios para la integración*.

Sin embargo, persisten obstáculos a la cooperación debido a la falta de conocimiento del “otro” (cultura, lengua, sistema jurídico-social-político) y la falta de metodologías apropiadas para el trabajo intercultural. Esto crea la necesidad de formación, asesoramiento y apoyo especializados que se adapten a las características específicas de cada frontera. (Transfrontier Neuro-Institute Network, 2023).

Como ha quedado ya señalado, las zonas fronterizas tienden a adquirir una identidad propia, distinta a la de las entidades nacionales allí vecindadas. En tiempos recientes, la frontera binacional ecuatoriano-peruana ha adquirido mayor complejidad y se ha convertido en fuente de crecientes riesgos para la seguridad nacional de ambos países, debido a la acción sinérgica de variados factores, como lo evidenció por ejemplo la pandemia del Covid 19: masivos flujos migratorios ahora provenientes principalmente de Venezuela, arraigamiento de organizaciones criminales, repetición del Fenómeno de El Niño, deterioro de los entornos sociales y medioambientales, etc; lo cual confiere mayor importancia para hacerles frente a la experticia de los profesionales del Plan Binacional.

Los retos para los Estados, para la política exterior, para la diplomacia, en la frontera son aún muchos. Las necesidades existentes en la región fronteriza, sobre todo en lo referido al acceso a los servicios básicos, continúan no obstante las inversiones realizadas en estos 25 años. Subsisten muy sustanciales brechas socioeconómicas, especialmente en los ámbitos rurales y entre las comunidades nativas. Y a todo ello se suman los efectos negativos de la pandemia, del cambio climático, de la cíclica recurrencia del Fenómeno de El Niño, además de la deficiente gestión pública en los tres niveles de gobierno de ambos países, y la corrupción. La eficacia y legitimidad del Plan Binacional sigue marcando una diferencia ante tal escenario, al lograr proveer soluciones frente a los problemas y clamores de las poblaciones fronterizas.

Las periódicas Declaraciones Presidenciales de los gobernantes de ambos países, conscientes de estas necesidades y de la contribución del Plan Binacional para atenderlas, han destacado reiteradamente el aporte que éste realiza, como articulador multinivel, es decir

concertando con los estamentos estatales y societales de los niveles nacional, regional y local, para la implementación de proyectos binacionales y nacionales en la frontera común. Este reconocimiento se ha plasmado además en las distintas oportunidades en que se ha sometido a la consideración de los presidentes de las repúblicas del Perú y del Ecuador la necesidad de extender la vigencia del Plan Binacional. Es así que en junio de 2012 se decidió su ampliación hasta el año 2024; y actualmente vienen culminando exitosamente las gestiones entre ambos gobiernos para formalizar el acuerdo de una nueva ampliación de su vigencia.

La ministra de Relaciones Exteriores del Perú, embajadora Ana Cecilia Gervasi, manifestó el 3 de agosto de 2023, con ocasión de celebrarse el 202º aniversario de la Cancillería, que, en alcance a lo señalado por la señora Presidenta de la República, se procederá a incluir un nuevo eje dentro de la política exterior "orientado a contribuir con el bienestar de nuestros compatriotas dentro y fuera de nuestras fronteras, promover el desarrollo económico de nuestro país" y, dentro de esta perspectiva "generar acciones concretas y medibles para el desarrollo sustentable de nuestros compatriotas que residen en nuestras zonas de frontera." (El Peruano, agosto 3, 2023). Para el logro de ese trascendente objetivo, el Plan Binacional, a través de su capítulo peruano, seguirá aportando sus mejores capacidades y el inquebrantable compromiso patriótico de sus calificados funcionarios.

La labor del Plan Binacional ha permitido alcanzar beneficios concretos y sustantivos para el cierre de las brechas de servicios básicos y para el mejoramiento de la infraestructura productiva y el progreso de decenas de miles de personas, contribuyendo a cambiar el rostro social de las comunidades urbanas y rurales en las numerosas provincias y distritos de la frontera con el Ecuador. Al hacerlo, viene sentando un inspirador precedente sobre gestión eficaz de las distintas regiones fronterizas del Perú, lo cual representa un aporte sustancial para la ejecución de la política exterior.

Si bien el Plan Binacional no dispone de ingentes recursos financieros, desempeña un muy valioso rol articulador en la región fronteriza, tanto a nivel nacional como binacional, para promover iniciativas,

programas y proyectos de desarrollo social y económico, de sostenibilidad ambiental y de integración, que contribuyen a los objetivos estratégicos de ambos estados y de sus respectivas políticas exteriores. Al hacerlo, honra el ferviente propósito de nuestras sociedades, y en especial de sus poblaciones de frontera, de poder vivir en paz y hacer de ésta una oportunidad de desarrollo y bienestar para todos.

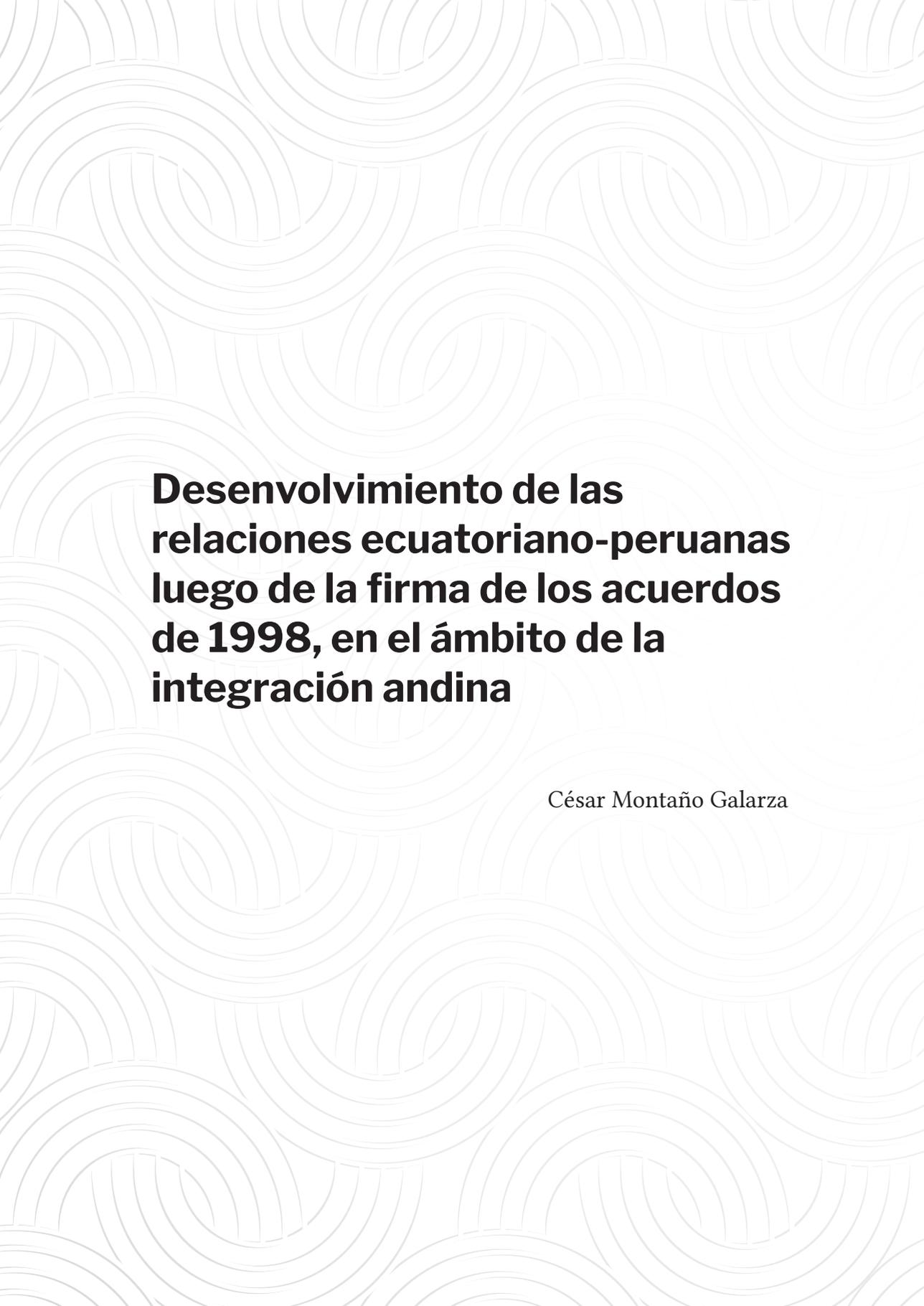
Al cumplirse el 25° aniversario de los acuerdos de paz suscritos en Brasilia, en 1998, se requiere repensar la realidad de la zona fronteriza binacional. En particular, se hace necesario diseñar nuevas alternativas institucionales para la gobernanza de ese variado y complejo espacio limítrofe, apelando a experiencias que han probado su eficacia principalmente en Europa y en América sobre, por ejemplo, gestión compartida de cuencas transfronterizas, creación de franjas fronterizas amplias de libre tránsito, y establecimiento de ciudades binacionales.

Esta necesaria reflexión debe abarcar también lo concerniente al rol que deberá seguir cumpliendo el Plan Binacional, apelando a su singular naturaleza institucional, a su inigualable experticia dentro de ese espacio geográfico y social, y a su alta capacidad de articulación con actores de variados niveles. Asimismo, el Plan Binacional puede cumplir un invaluable rol para propiciar el diálogo prospectivo y forjar un futuro de mayor bienestar en la frontera común.

Bibliografía

- Gobierno del Perú (1998). Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.
- Bail, C. (2008). "The Configuration of Symbolic Boundaries against Immigrants in Europe." *American Sociological Review* 73(1): 37-59.
- Bissonnette, A. & Vallet, É., eds. (2022). Borders and Border Walls In-Security, Symbolism, Vulnerabilities. Londres y New York: Routledge.
- Bechev, D. & Nicolaidis, K. (2009). Mediterranean frontiers: borders, conflict and memory in a transnational world. Londres, I.B: Tauris.
- Bonilla, A., ed. (1999). Ecuador - Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto. Quito: Flacso.
- Comunidad Andina de Naciones (2000). Acta de Lima. Decimosegunda Reunión del Consejo Presidencial Andino. Lima, Perú, 9 y 10 de junio de 2000.
- Comunidad Andina de Naciones (2001). Decisión 501, de 22 de junio de 2001.
- Comunidad Andina de Naciones (2009). Zonas de Integración Fronteriza de los países miembros de la Comunidad Andina. Información socio-económica - Análisis estadístico. SG/de 252, 21 de abril de 2009, E.3.1.
- Diario Oficial **El Peruano** (2023, agosto 03). Estas son las acciones que impulsará la Cancillería para fortalecer la política exterior.
- Donnan, H. and Wilson, T.H. (1999). Borders. Frontiers of Identity, Nation and State. Oxford y New York: Berg.
- Eiunaudi, L. (2023). Learning Diplomacy: An Oral History. Washington, D.C: The Association for Diplomatic Studies and Training.
- Ferrero C., E. (2018). Perú-Ecuador: El proceso para lograr la paz. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- García Belaúnde, J.A. y Lauer, M. (2023) Crónica y Comentario de la Guerra del Cenepa. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Konrad, V. & Amilhat Szary A-L. (2023). *Border Culture. Theory, Imagination, Geopolitics*. Londres y New York: Routledge.
- Levine, D.N. (1996). "[Sociology and the Nation-State in an Era of Shifting Boundaries.](#)" *Sociological Inquiry* 66(3): 253-266.
- Lamont, M. & Molnar, V. (2002). "[The Study of Boundaries in the Social Sciences.](#)" *Annual Reviews of Sociology* 28: 167-195.
- Liikanen, I. & Scott, J.W. (2023). *Foreword*. En: Konrad, V. & Amilhat Szary A-L. (2023). *Border Culture. Theory, Imagination, Geopolitics*. Londres y New York: Routledge. p. x.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2019). "Veinte años: en paz y en desarrollo". En: Revista conmemorativa por el vigésimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz entre Ecuador y Perú. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/Revista-20-an%CC%83os-en-Paz-1.pdf>
- Ministerio de Sanidad de España (2023). Asistencia Sanitaria Transfronteriza en la UE. En: <https://www.sanidad.gob.es/pnc/home.htm>
- Ortíz, J. (2023). [El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. No publicado.](#)
- Plan Binacional De Integración Fronteriza Perú-Ecuador, Capítulo Perú (2019). *20 Años: Paz, Integración y Desarrollo, 1999-2019*. Lima: Plan Binacional.
- Starr, H. (2006 Winter-Spring). International Borders: What They Are, What They Mean, and Why We Should Care. *SAIS Review* 36(1), 3-10).
- Transfrontier Neuro-Institu Network (2023). Welcome to TEIN. <https://transfrontier.eu/>



**Desenvolvimiento de las
relaciones ecuatoriano-peruanas
luego de la firma de los acuerdos
de 1998, en el ámbito de la
integración andina**

César Montaña Galarza

DESENVOLVIMIENTO DE LAS RELACIONES ECUATORIANO-PERUANAS LUEGO DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE 1998, EN EL ÁMBITO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

“Nunca existió una buena guerra ni una mala paz”.

Benjamín Franklin

César Montaña Galarza*

Debo iniciar este ensayo expresando mi gratitud al embajador Alejandro Suárez Pasquel, director de la Academia Diplomática “Galo Plaza Lasso”, por haberme invitado a participar en esta importante publicación que pretende dar cuenta, desde varios puntos de vista, del desarrollo de las relaciones entre Ecuador y Perú a consecuencia de los acuerdos de paz suscritos en 1998.

Este ejercicio de lectura y comprensión de los hechos derivados de tan importante capítulo de la historia nacional de los dos países merece considerar, por una parte, algunas cuestiones previas relacionadas con las expectativas generadas *ex ante* respecto a la firma de los acuerdos de paz, para contrastarlos, por otra parte y para los fines de este trabajo, con los resultados obtenidos posteriormente, todo interpretado en el marco del proceso de integración andina que viene desarrollándose desde 1969 a partir de la suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, con la participación plena tanto de Ecuador como de Perú. En ambos casos se trata de estados fundadores de la organización internacional de integración denominada Comunidad Andina, que se han mantenido en el proceso por más medio siglo aportando en las decisiones más importantes para el adelanto y consolidación del proceso.

Con estas consideraciones, en este somero ensayo voy a referirme en primera instancia a la necesidad que tienen los países, pero sobre todo sus poblaciones, de vivir en paz, sin temores, odios y resentimientos que operan como barreras para la convivencia y la buena vecindad; en una segunda parte me centraré en destacar que haber logrado la paz luego de décadas de enfrentamientos constituye un hito en la historia y un hecho positivo y ciertamente auspicioso tanto para las relaciones bilaterales,

* Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

como para los propósitos de la integración andina; la tercera cuestión que desarrollo subraya que con la paz se inaugura una nueva relación entre Ecuador y Perú, misma que genera numerosos beneficios y ganancias para ambos directamente y en el marco de la integración andina; en cuarto lugar explico de manera más concreta la situación de Ecuador y Perú respecto a la Comunidad Andina en sus dimensiones institucional, política, social, económica y jurídica; finalmente, cierro con comentarios acerca de los retos que tienen los dos países luego de 25 años de paz y como miembros plenos de la Comunidad Andina.

La necesidad de convivir en paz

Demasiados años de conflicto entre dos países que siempre se supieron hermanos y cercanos por diversas razones históricas, hicieron que la convivencia se lleve a cabo de manera tensa, cada uno dando la espalda al otro en medio de un clima de desconfianza y resentimiento que de cuando en cuando volvía a exacerbarse con ocasión de no pocos episodios de confrontación bélica en el terreno, y de posiciones políticas mediante las cuales gobernantes de turno en medio de fogosos discursos y posiciones oficiales resentían al vecino. De hecho, el conflicto limítrofe latente entre los dos pueblos también servía eventualmente como elemento distractor ante eventos peliagudos y situaciones de crisis diversas experimentadas en los países involucrados.

Es ampliamente sabido que los conflictos entre países limítrofes se suelen convertir en una especie de herida abierta que, según las circunstancias y los cambios de las políticas exteriores nacionales, puede encarnarse o volverse a abrir generando reacciones de distinta intensidad y calado, con lo que esto trae de afectación a las rentas nacionales, así como a la vida y seguridad de los habitantes de uno y otro lado de la frontera.

La tensión bélica entre Ecuador y Perú en algunas ocasiones se volvió inmanejable bajo términos pacíficos, lo que desbordó hacia escenarios de confrontación que cobraron vidas humanas, y pasaron ingentes facturas a los presupuestos nacionales, lo que, además, generaba preocupación sobre todo a sus vecinos andinos, así como a América Latina toda.

Lo cierto es que el conflicto que por largos años mantuvimos con el Perú siempre nos hizo sentir lejanos y desconfiados, era una especie de

costura rota en un amplio abanico de países hermanados por historia, cultura y tradición. Esta situación indeseada bloqueó por mucho tiempo el camino del acercamiento, la cooperación conjunta y hasta la integración, privando de un piso sólido a diferentes iniciativas promovidas en distintas épocas, por una parte, las de la colaboración mutua de carácter bilateral, y por otra parte, las de integración regional que vienen impulsándose desde hace décadas atrás en esta parte del mundo, a remolque de los ideales y sueños del Libertador de nuestras naciones Simón Bolívar.

Era pues necesario y urgente crear las condiciones mínimas necesarias para trabajar en conjunto el camino que nos llevaría hacia la paz y la convivencia pacífica, lo que por fortuna se cumplió dos años antes del inicio del presente siglo, bajo críticas y dudas de muchos personajes y sectores nacionales, pero también al amparo de mensajes y signos auspiciosos en perspectiva de concretar el adelanto y el progreso de los pueblos.

La firma de la paz, un hito auspicioso

Luego del fin de la Guerra del Cenepa —enero y febrero de 1995—, la paz entre Ecuador y Perú se concretó en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, cuando los presidentes Jamil Mahuad Witt (Ecuador) y Alberto Fujimori Fujimori (Perú), suscribieron el Acta Presidencial de Brasilia, donde consta un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que en suma representan una especie de redefinición de las relaciones entre ambos países limítrofes, convirtiéndose en socios estratégicos que, mediante la cooperación y la integración fronteriza, enfrentan retos comunes en distintos ámbitos, especialmente en lo social y en lo económico. La paz se alcanzaba así luego de 56 años de la firma del Protocolo de Río de Janeiro (1942).

En el marco de tan magna y esperada ocasión jugaron un rol importante los países garantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América. Así, se dio término al proceso de conversaciones previsto en la Declaración de Paz de Itamaraty, de 17 de febrero de 1995, y quedaron resueltas definitivamente las diferencias fronterizas entre los dos países.

La misma ocasión sirvió para adoptar otros instrumentos internacionales trascendentes relacionados con integración fronteriza, desarrollo y vecindad; tránsito de personas, vehículos, embarcaciones marítimas y fluviales y aeronaves; comités de frontera; Plan Binacional de Desarrollo de

la Región Fronteriza; Estructura Organizativa del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo; aceleración y profundización del libre comercio bilateral; Proyecto Binacional Putumayo-Tumbes; Programa Urbano Regional y de Servicios del eje Tumbes-Machala; interconexión vial Peruano-Ecuatoriana; interconexión eléctrica; Proyecto Binacional del Transporte de Hidrocarburos; cooperación mutua en turismo; cooperación técnica en el área pesquera; cooperación educativa; rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del canal de Zarumilla, su administración y utilización de sus aguas; navegación de los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo; Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

Llama la atención poderosamente que entre los compromisos asumidos por los dos países para la nueva época de convivencia pacífica no se haya hecho constar nada específico relacionado con sus relaciones bajo los compromisos, obligaciones y responsabilidades derivadas de su participación en el proceso de integración andina, ni tampoco respecto a los otros estados miembros de Bolivia y Colombia, y finalmente, con relación a la propia Comunidad Andina como organización internacional de integración. Por lo que cabría entender que estos últimos compromisos referidos tendrían que decantarse —como en efecto viene sucediendo—, por cuerda separada, es decir, en el contexto de las exclusivas relaciones comunitarias o supranacionales, proyectadas a los ámbitos materiales sobre los cuales rigen compromisos, políticas y normativas específicas.

Resulta claro que la firma de la paz entre los dos países abrió un capítulo nuevo, auspicioso y tranquilizador en el segmento de las relaciones bilaterales, lo que ha dado vía libre para que de manera pragmática fluyan el diálogo político, la cooperación en diversos campos, el comercio ampliado gracias a las condiciones generadas en buena parte por la Comunidad Andina, la movilidad e intercambio de personas, los intercambios culturales, el desarrollo e integración de las poblaciones de los dos lados de la frontera.

Una nueva relación generadora de beneficios

No es el cometido principal de este ensayo corto realizar una evaluación exhaustiva, ni con datos estadísticos, sobre los adelantos y logros de

las relaciones entre Ecuador y Perú en un contexto de paz y buena vecindad, sino más bien el de intentar hacer un acercamiento a las más relevantes aristas de la nueva relación pacífica entre los dos países en el marco del proceso integrador andino.

A remolque de los acuerdos suscritos en 1998, de los ofrecimientos de financiamiento de los países amigos, de diversos proyectos y trabajos binacionales —focalizados en Asuntos Sociales y Culturales, Seguridad y Defensa, Asuntos Productivos, Comerciales, de Inversión y Turismo, Infraestructura y Conectividad, Asuntos Ambientales, Energéticos y Mineros—, y de numerosas reuniones de alto nivel, ha ido quedando atrás una época que ahondaba la desconfianza entre dos pueblos muy similares por historia, origen, cultura y costumbres, al tiempo que ralentizaba la evolución de una serie de acciones para sortear problemáticas comunes y urgentes, por ejemplo, en los campos del desarrollo social, salud, educación, transporte, alimentación, intercambio comercial, inversiones.

Buena parte de los compromisos asumidos hace ya 25 años se han ido cumpliendo paulatinamente, algunos con acciones concertadas y compartidas, y otros mediante iniciativas planificadas a nivel nacional; algunos proyectos se han concretado también gracias al financiamiento logrado mediante agencias de cooperación internacional, otros con cargo a los presupuestos públicos estatales de cada uno de los dos países. Pero, lo innegable es que en una nueva época marcada por la confianza se han venido cosechando mutuos beneficios atribuibles en alto grado a la paz alcanzada, sumado a la voluntad política de los sucesivos gobiernos, todo encarrilado en una lógica bilateral, como también bajo el paraguas de la integración andina cuya evolución cubre diversos intereses compartidos por el grupo.

Todo parece indicar que la realidad de la Comunidad Andina, aunque no sea necesariamente de una profundización total, ha coadyuvado para que fluyan de mejor forma las iniciativas y el trabajo de coordinación de los dos países. A su vez, considero que esta situación ha aportado para que el proyecto de integración andino vaya concretando pasos importantes, a nivel de políticas comunes y de adopción de normativa jurídica supranacional, en aras de cumplir los objetivos centrales del mismo, los cuales en concreto apuntan a mejorar la calidad de vida de más de 111 millones de habitantes de la subregión.

Destaco, además, que los más caros objetivos que el Estado nacional intenta concretar dentro de su misión fundamental de cara a la sociedad, coinciden en una dimensión distinta con los objetivos de la integración andina constantes en su acuerdo primigenio de Cartagena. Lo que significa que la paz lograda entre los dos países constituye un impulso no solo para cada uno de ellos, individualmente considerados, sino también para la integración en sus diferentes dimensiones y ámbitos de trabajo, para la consolidación de sus instituciones y para el crecimiento económico.

No es fácil imaginar el desenvolvimiento de las relaciones entre Ecuador y Perú luego de los acuerdos de paz de 1998 en la integración andina sin antes explicar, aunque solo sea someramente, algunos rasgos que la han caracterizado a lo largo del tiempo. Desde luego que al respecto siempre se podrán encontrar criterios disímiles que aprecian la materia a veces con entusiasmo o con pesimismo, incluso con una visión mordaz, crítica.

En tal sentido, casi al tiempo en que se lograba la paz, el proyecto de integración andina sufrió un freno debido al surgimiento de políticas nacionales que privilegiaron el cumplimiento de objetivos en función de intereses individuales de los países en lugar de intereses comunes representados en la iniciativa comunitaria. Esto coincidió prácticamente con la llegada al poder de gobernantes que se autodenominaban de la línea progresista, y que comulgaban con las tesis del llamado socialismo del siglo XXI; estas experiencias se verificaron particularmente en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los gobiernos de estos países, pese a que en sus discursos proclamaban su apuesta por el sueño bolivariano de integración al nivel más profundo posible en esta parte del globo, en la práctica participaban en la arena internacional con agendas de defensa unilateral de sus intereses —cito el caso de la especial relación financiera y comercial con la China—, lo cual puede presentar un contrasentido. Por su parte, Colombia y Perú también cuidaron sus intereses particulares sobre todo al negociar y suscribir acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América y con la Unión Europea, sin la participación de Bolivia y Ecuador.

Recordemos que en 1999 Venezuela cambiaba su Constitución, mientras que en 2008 lo hacía Ecuador y en 2009 Bolivia. Este no es un dato menor en este contexto, porque si bien las nuevas normas supremas elaboradas al calor de procesos constituyentes impulsados por gobiernos izquierdistas incorporaron —como nunca antes—, sendos capítulos con

los respectivos articulados sobre las relaciones internacionales en general, y concretamente acerca de los procesos de integración y la necesidad de concretarla por vocación y mandato histórico de nuestros pueblos, al mismo tiempo, de manera por decir lo menos inconsulta, incluyeron cláusulas explícitas en contraposición a tales propósitos, para defender, rescatar y centrar el poder soberano en el Estado nacional. Esto generó que no en pocas ocasiones cuando la Comunidad Andina exigía al Ecuador respeto y cumplimiento de la normativa comunitaria, surjan respuestas disonantes y cuestionables desde el gobierno en el sentido de lanzar amenazas de denuncia del acuerdo fundacional si acaso la Comunidad exige al Estado cambiar o ajustar determinada política, norma o procedimiento considerado adecuado al interés soberano del Estado cuestionado.

También hay que rememorar en esta parte la decisión abrupta del ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez, de abandonar la Comunidad Andina en 2006 debido a que estaba en desacuerdo con el avance de las negociaciones comerciales entre Colombia y Perú con los Estados Unidos de América. De esta forma, el gobierno que promocionaba mayormente la necesidad de hacer realidad la integración bolivariana, con su salida de la CAN, en los hechos, hacía todo lo contrario, causando afectaciones complejas no solo a los demás países miembros, sino también a la vigencia del proyecto andino en su totalidad.

Podría decirse que el freno sistemático que se aplicó a la Comunidad Andina, evento que la condenó a su estancamiento, también fue el resultado del surgimiento de otras iniciativas de integración surgidas en el cono sur, como son los casos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Se trató de dos proyectos surgidos al calor del establecimiento de los referidos gobiernos del socialismo del siglo XXI, que en lo tocante a las relaciones internacionales de integración no necesariamente promovieron la idea de configurar y concretar procesos de integración profunda, de aquellos que requieren altos niveles de compromisos por parte de sus estados miembros mediante una delegación amplia y de largo plazo, de ámbitos competenciales al nivel supranacional.

De hecho, el fracaso de la UNASUR en buena parte se debió al defectuoso diseño de su estructura institucional aparejado a un sistema inadecuado para la toma de decisiones y ejercicio de competencias atribuidas desde los estados miembros. Por su parte, la ALBA —que más

adelante a sugerencia del ex presidente boliviano Evo Morales, se denominó ALBA-TCP, para hacer mención a un “tratado de comercio de los pueblos” —, tampoco se configuró como una real alternativa a las necesidades de expansión del comercio de sus socios. Este proyecto apostaba sobre todo por la asistencia y cooperación económica, orillando los principios que rigen al libre comercio, especialmente al de competencia en el mercado, con lo cual iba a contracorriente de todo el sistema edificado por medio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y los numerosos instrumentos internacionales vigentes a nivel mundial sobre la materia. Más recientemente, en atención a la iniciativa presentada por Alan García en 2011, surgió del lado occidental del subcontinente la Alianza del Pacífico, enfocada a impulsar desarrollo económico comercial y social entre sus miembros y contrapartes del Asia. Los gobiernos fundadores de esta Alianza son Chile, Colombia, México y Perú; en esos años Ecuador se mantuvo al margen del proyecto, más por prejuicios ideológicos que debido a razones técnicas de peso, como lo han señalado no pocos expertos y analistas de esta materia.

Todo parece indicar que iniciativas como la ALBA y la Alianza del Pacífico —entre otras diversas, como los casos de la CELAC y PROSUR—, han sido impulsadas por diferentes países del área, en función de las inclinaciones ideológicas de los diferentes gobiernos involucrados, con el fin de generar contrapeso entre ellas, así como de lograr mejor posicionamiento en el concierto internacional. Este conjunto de proyectos y el cúmulo de acciones ejecutadas en torno a ellos, anularon prácticamente la posibilidad de que la Comunidad Andina logre una mayor profundización, efecto que como es obvio, también ha tenido repercusión en sus países miembros, entre ellos, en Ecuador y Perú y sus planes conjuntos para el fortalecimiento de la paz y la integración.

En concreto, a pesar de las dificultades que se han presentado a lo largo del tiempo, y de las preferencias y orientaciones respecto a diversos asuntos, que han tenido en política exterior los países miembros de la CAN, particularmente Ecuador y Perú, hay muchos elementos para colegir que la nueva relación entre los otrora países beligerantes, les ha permitido alcanzar múltiples beneficios, tanto en el marco de las relaciones bilaterales, como en el marco de la integración andina. El balance en todo caso es positivo.

Ecuador y Perú en la Comunidad Andina

Tanto Ecuador como Perú son países miembros fundadores del proyecto de integración andina, ambos participaron desde sus orígenes cuando se suscribió en 1969 el llamado Acuerdo de Integración Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, acto e instrumento que dieron nacimiento al Pacto Andino de esa época, más adelante transformado en Comunidad Andina, por virtud del Protocolo de Trujillo de 1996, que transformó cuestiones centrales del proceso a través de la reforma al acuerdo fundacional, por ejemplo, incluyendo un Sistema Andino de Integración (SAI), que engloba los órganos e instituciones andinas poniéndolas en una lógica de cooperación y trabajo coordinado en pro de los objetivos del proceso. Por cierto, es permanente y estable la participación de los representantes ecuatorianos y peruanos en cada instancia del SAI que lo requiere.

Es obvio que la participación de los países miembros en la Comunidad Andina o en otro proyecto similar implica un conjunto de cuestiones que afectan tanto a la organización internacional de integración, como a los países que la crearon con la misión esencial de lograr una integración profunda o del tipo comunitario entre ellos, lo que comprende la consolidación de pilares imprescindibles en los campos político, económico, jurídico, social y cultural, gracias a que el proyecto integrador demanda compromisos a los países miembros que involucran a un cúmulo de responsabilidades con la propia organización, como también con los demás países miembros. Por una parte, los países miembros pueden beneficiarse de los mecanismos e instrumentos del proceso de integración, tanto con países miembros como no miembros; por otra parte, la organización de integración requiere la decisión y el apoyo político del más alto nivel desde los gobiernos de los países miembros, esto con el fin de avanzar en el proceso, fortalecer la institucionalidad supranacional, garantizar la aplicación de las políticas comunitarias y del ordenamiento jurídico comunitario. En este contexto, es natural pensar que la paz entre los países miembros es un requisito sustancial para avanzar en el proyecto de integración. Cabe pensar que la paz lograda entre Ecuador y Perú en 1998 constituyó una buena noticia y significó un aporte a la Comunidad Andina, aunque como ya se explicó más arriba, el surgimiento de gobiernos identificados con el socialismo del siglo XXI también jugó un rol específico y no necesariamente positivo en el contexto del desarrollo de la integración andina.

Sea como fuere, el hecho de contar con Ecuador y Perú como miembros plenos de la CAN en un contexto pacífico es auspicioso desde muchos puntos de vista. No solo respecto al avance en el cumplimiento de los compromisos bilaterales asumidos con ocasión de la suscripción del tratado de paz —entre los que se cuenta el avance en la integración fronteriza basado en gran medida en la ejecución de obras de vialidad muy importantes—, mediante un alto nivel de entendimiento, sino también, porque con esto se garantiza un ambiente favorable para avanzar en las coordinaciones, reuniones binacionales que al momento de escribir este ensayo ya superan la docena, y en la toma de decisiones que demanda el proceso de integración andino. De la misma forma, la dinámica del ejercicio de la presidencia pro tempore de la Comunidad Andina ha funcionado normalmente bajo el esquema rotativo determinado para el efecto. Adicionalmente, Ecuador y Perú vienen participando activamente en los diferentes órganos e instituciones comunitarias, por ejemplo, en el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN) o, en la Secretaría General.

Algunos gobernantes de Ecuador y Perú han sido pragmáticos en su apreciación y apoyo frontal brindado a la Comunidad Andina, incluso en la posición de fortalecerla para cuidar su permanencia y vigencia en el tiempo —reconociendo así su utilidad para los países miembros—, incluso como ya se explicó, cuando en la geografía suramericana también se apostaba tanto por la UNASUR y la ALBA. Así lo destacó, por ejemplo, José Ayala Lasso en un artículo de prensa titulado “Visita de Ollanta Humala” (02-07-2011).

En estos 25 años de relaciones de paz entre Ecuador y Perú se han dado algunas circunstancias, como también posiciones singulares de estos dos países en torno al comercio y las inversiones, ámbitos que en gran parte se ponen en aplicación práctica a través de la suscripción de diversos instrumentos internacionales, sean estos tratados o acuerdos comerciales, y de tratados bilaterales de inversiones, ambos complementados con regulaciones nacionales, pero que también poseen conexiones con el ordenamiento jurídico andino.

Mientras que Ecuador por varios años, en la época correísta, con un manejo más ideológico y fundamentalista antes que técnico profesional, fue reticente a la firma de acuerdos de libre comercio y de acuerdos de inversiones, Perú avanzó de manera significativa en la construcción de redes amplias con estos tipos de instrumentos internacionales, lo que le ha

significado un crecimiento significativo de operaciones y negocios en los dos frentes. Incluso, en su momento, hubo la idea de que la Comunidad Andina con sus países miembros negocien y suscriban un acuerdo comercial multipartes con la Unión Europea y sus —en ese entonces— 28 países miembros, sin embargo, en ese caminar los gobernantes de Bolivia y Ecuador decidieron mantenerse al margen, por lo cual únicamente Colombia y Perú concretaron las negociaciones, lo que indudablemente les trajo ventajas económicas, así como también para la movilidad de sus ciudadanos mediante la no exigencia de la visa Schengen para ingresar al territorio comunitario europeo, trato beneficioso del cual hasta el presente los ecuatorianos no gozan.

Lo cierto es que la paz lograda en 1998 ha funcionado para destrabar una serie de iniciativas beneficiosas para los dos países, pero también para lograr avances importantes en el campo de la integración andina; entre los primeros, más allá de lo ya expresado en líneas precedentes, es factible destacar lo concretado en el marco del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo Ecuador - Perú, lo cual se manifiesta con impactos positivos en el comercio, pequeña y mediana industria, inversiones en salud, educación, conectividad, turismo, mejoras en la prestación de servicios de agua y saneamiento, gestión de recursos hídricos, electricidad, energía, medio ambiente y biodiversidad, eliminación de la pobreza y mejoramiento del nivel de vida, movilidad humana y migración, asuntos de trabajo, combate a la delincuencia; entre los segundos, hay que subrayar avances en materias de políticas comunes y adopción de normativa comunitaria mediante Decisiones y Resoluciones sobre diversas disciplinas y tópicos de interés para la Comunidad y los países miembros, entre ellos, destaco algunos de especial interés e impacto para el proceso integrador:

- Creación del Pasaporte Andino (Decisión 504, 2001);
- Zonas de Integración Fronteriza en la Comunidad Andina (2001);
- Régimen Andino para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal (Decisión 578, 2004);
- Lineamientos de la Política de Seguridad Externa de la Comunidad Andina (Decisión 587, 2004);
- Armonización de aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos tipo valor agregado (Decisión 599, 2004);

- Armonización de los impuestos tipo selectivo al consumo (Decisión 600, 2004);
- Normas para la Protección y Promoción de la libre competencia en la Comunidad Andina (Decisión 608, 2005);
- Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina (Decisión 674, 2007);
- Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina (Decisión 710, 2009);
- Carta Andina de Derechos humanos (Directriz Presidencial de 2012);
- Política Arancelaria de la Comunidad Andina (Decisión 805, 2015);
- Marco Regulatorio para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad (Decisión 816, 2017);
- eliminación de costos de roaming internacional (Decisión 854, 2020);
- Estatuto Migratorio Andino (Decisión 878, 2021);
- Régimen Común sobre Marca País (Decisión 876, 2021).

En la Décimoprimer Reunión del Consejo Presidencial Andino, llevada a cabo en Cartagena de Indias, los días 26 y 27 de mayo de 1999 -la primera luego del fin del conflicto entre Ecuador y Perú-, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Venezuela, Panamá y Paraguay, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Haití, expresaron una calurosa felicitación a los Presidentes de Ecuador y Perú por la firma del Acuerdo de Paz global y definitivo del 26 de octubre de 1998, destacando que ello “abre nuevos horizontes y posibilidades para la integración, cooperación y complementación entre ambos pueblos y de la subregión en su conjunto”. En la misma reunión se ratificó la firme decisión de profundizar el proyecto comunitario andino para impulsarlo hacia etapas superiores de integración política, económica, social y cultural.

Esta directriz presidencial incorpora un acápite expreso denominado “Mirando al siglo XXI”, seguramente inspirado en la certeza de contar a esa fecha con un área andina libre de conflictos limítrofes entre los países miembros, lo que permitía mirar y definir objetivos estratégicos en un ho-

rizonte de tiempo más o menos largo. En esta parte se fijaron tareas prioritarias para el siguiente lustro, para profundizar la integración, como el establecimiento de un mercado común, la instrumentación de la política exterior común —inspirada en la paz como valor compartido, entre otros—, el desarrollo de una agenda social, la ejecución de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo, la definición y ejecución de políticas de desarrollo sostenible y el fortalecimiento institucional. Tal determinación de tan alto nivel se ha proyectado en el tiempo inspirando posteriores lineamientos emanados del mismo Consejo Presidencial Andino, así como reuniones regulares anuales de los órganos e instituciones del SAI.

Hoy en día los países miembros están enfocados en retomar el desarrollo económico y social en sede nacional, pero también a través de iniciativas y acciones en el andarivel supranacional. En este último espacio además se ha planteado la necesidad de trabajar esforzadamente en asuntos sensibles en la época actual para los ciudadanos de los países miembros, entre ellos: agenda digital, enfoque de género, migración, seguridad y delitos transfronterizos, infraestructura de transporte por mar, tierra y aire, soberanía alimentaria, tecnologías de la información y comunicación, cuidado del ambiente, agua y soberanía alimentaria.

Como es factible colegir, hay capítulos muy diversos útiles para explicar la relación pacífica entre Ecuador y Perú desde 1998, así como su membresía plena simultánea en la Comunidad Andina, algunos de ellos se han cristalizado alineados con los objetivos marcados en el Acuerdo de Cartagena, mientras que otros, más bien han respondido a visiones y concepciones unilaterales encarnadas en sus correspondientes políticas exteriores.

En suma, se puede afirmar que la paz lograda en 1998 entre Ecuador y Perú ha traído muchos beneficios a los países involucrados, entre otros, los siguientes: se ha facilitado el establecimiento de mecanismos de coordinación y diálogo bilateral, ha incrementado el intercambio comercial bilateral, ha incrementado las inversiones, ha permitido la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social en la zona fronteriza por medio del Plan Binacional, ha disminuido la pobreza en la zona fronteriza y mejora de la calidad de vida, se ha avanzado en materia de seguridad, mayor tránsito fronterizo, incremento del turismo, mayor promoción cultural,

cooperación técnica y científica, cooperación interinstitucional, cooperación consular. Este conjunto de beneficios es amplio, aunque todavía insuficiente, y tiene que ver con los campos político, social, económico y estratégico; se ha generado mayor confianza como también certidumbre y tranquilidad, especialmente en las poblaciones de frontera. Todos los logros alcanzados vienen siendo complementados y apoyados desde la cobertura que brinda la realidad de la integración andina, puesto que para avanzar en cada uno de ellos no solamente se requiere de acuerdos políticos y normas de los estados, sino también en el plano supranacional.

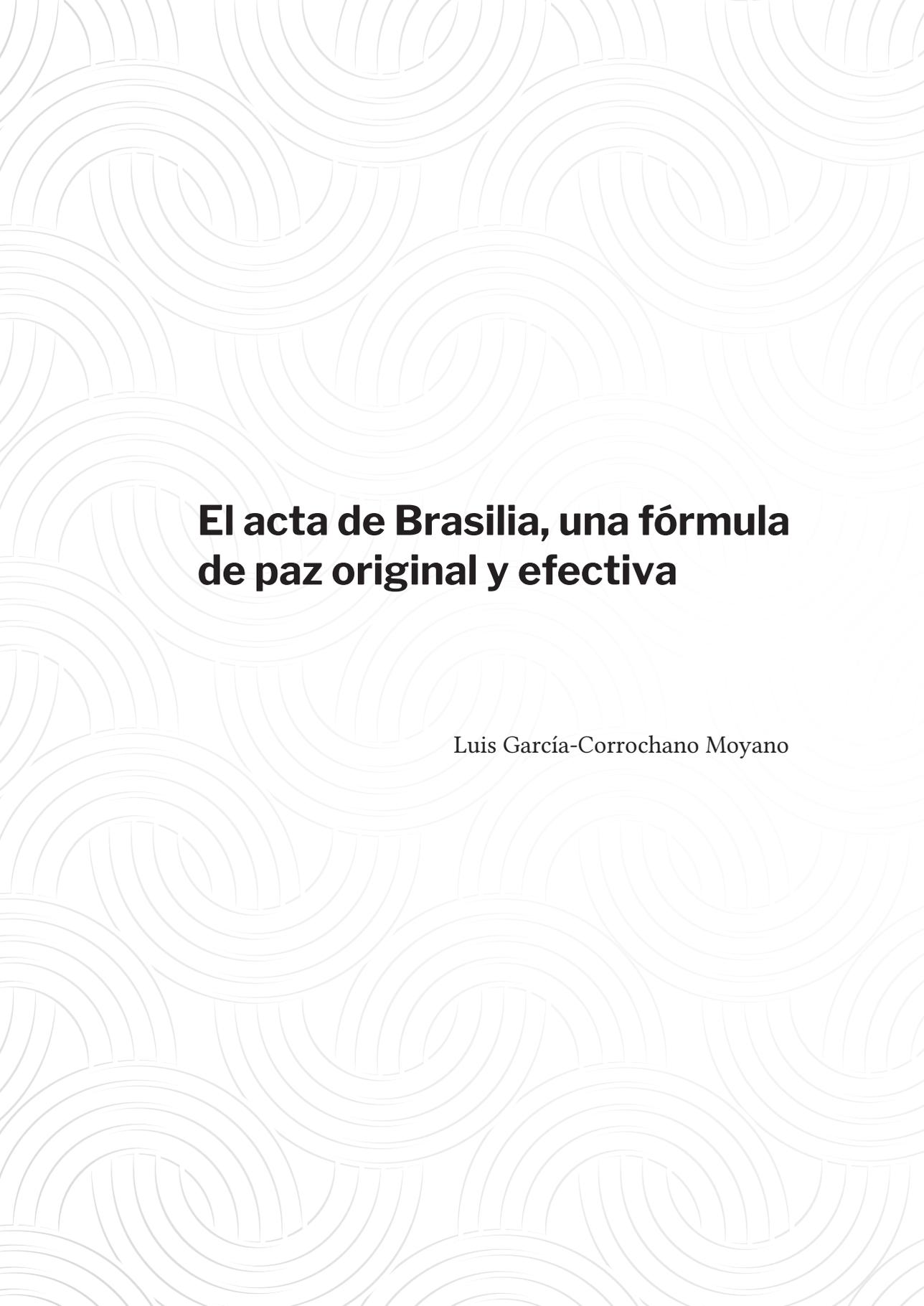
En temas como el que ahora nos preocupa, luego del balance de un cuarto de siglo, siempre se puede concluir que se pudo hacer y cumplir mucho más de lo alcanzado, pero cuando se trata del desempeño de países es imposible valorarlo sin considerar los avatares de la política nacional según el ritmo, intereses, urgencias y visiones de los distintos gobiernos que se han sucedido en el poder. En todo caso, estimo que los proyectos ejecutados demuestran fehacientemente que las naciones ganan mucho más en un contexto de paz y amistad, que en uno enfrentado por las armas y por posiciones agresivas de defensa unilateral de intereses. La paz y buena vecindad en lo bilateral se proyecta también hacia el proyecto integrador.

Comentarios finales: los retos actuales

Imagino en esta parte una serie de retos que tienen tanto el Ecuador como el Perú en el contexto de sus relaciones pacíficas luego de 25 años del acuerdo de paz de Brasilia, mismos que requieren del accionar político, administrativo y jurídico en los espacios del juego bilateral, como, además, en el ejercicio coherente de sus membresías en la Comunidad Andina.

El primer reto consiste en hacer todos los esfuerzos para mantener una voluntad política indeclinable por parte de los gobernantes de turno para precautelarse la paz y una dinámica continua de cooperación entre los países, en lo bilateral y comunitario; el segundo reto tiene que ver con el necesario manejo de la paz y del proceso de integración con criterios profesionales y técnicos, antes que ideológicos, fundamentalistas e hipócritas, para terminar con las desigualdades y las discriminaciones sociales, principales detonadores de conflictos; el tercer reto tiene que ver con lograr cotas más altas de legitimación democrática al involucrar en mayor medida al sector privado y a los ciudadanos en las iniciativas bilaterales para

el fortalecimiento de las relaciones entre Ecuador y Perú, pero también para el adelanto del proceso de integración andino; un cuarto reto tiene que ver con difundir ampliamente los beneficios de la paz entre las naciones y en contextos de integración, la potencialidad de llevar a la práctica relaciones de buena vecindad y cooperación entre países limítrofes, de tal forma que las actuales y venideras generaciones no caigan en la tentación de pensar siquiera que la guerra y el conflicto bélico son mecanismos idóneos para construir las bases del progreso social.



El acta de Brasilia, una fórmula de paz original y efectiva

Luis García-Corrochano Moyano

EL ACTA DE BRASILIA, UNA FÓRMULA DE PAZ ORIGINAL Y EFECTIVA*

Luis García-Corrochano Moyano**

1. Introducción

A 25 años de la firma del Acta de Brasilia, es oportuno visitar dicho documento y centrarse en algunas de las particularidades de su proceso de elaboración, que lo hacen no sólo original, lo que no es poco mérito, además de eficaz, pues logró el anhelado fin de poner término a una disputa secular, dar solución definitiva al contencioso de límites, y sentar las bases de una nueva relación bilateral entre Perú y Ecuador, cuyos mejores frutos son estos cinco lustros de armonía y buena vecindad.

Las controversias por cuestiones de límites son un asunto frecuente en las relaciones entre Estados; menos frecuente es que dichas controversias se prolonguen por demasiado tiempo, sin una solución aceptable de mutuo acuerdo; y muy perjudicial para las relaciones bilaterales es que un acuerdo de límites convenido por las partes quede imperfecto por no ser completamente ejecutado. Esto sucedió con la centenaria controversia limítrofe entre el Perú y el Ecuador que, iniciada en los albores de la vida independiente de las repúblicas sudamericanas.

La controversia limítrofe entre el Perú y el Ecuador fue resuelta por el Protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942, que establecía la delimitación de la frontera entre ambos Estados, y cuya firma y ejecución estuvo confiada a cuatro Estados garantes, a saber: los Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Argentina y Chile. Las dificultades en la ejecución del tratado, es decir en la demarcación, ocasionaron un retraso que se transformó en inexecución del mandato de establecimiento de la frontera

* El presente texto es una versión revisada de La "Fórmula de Brasilia": Nuevas Soluciones a Viejos Problemas, publicado en Namihas, S. (Editoria). El Proceso de Conversaciones para la Solución del Diferendo Peruano - Ecuatoriano. Lima: PUCP Fondo Editorial 2000, pp. 619 - 629.

** Doctor y Magíster en derecho internacional, abogado. Actualmente decano de la Facultad de Derecho de la UPC y miembro del Comité Jurídico Interamericano. Es vicepresidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Se desempeñó como viceministro de Justicia, Fue asesor jurídico del canciller Francisco Tudela, así como asesor y secretario técnico de la Delegación del Perú a las conversaciones de Brasilia.

definitiva. Para aclarar el contenido del mandato de delimitación, las partes recurrieron a los garantes, y estos comisionaron al Brasil para lograr una solución que permitiera continuar con la demarcación, este fue el origen de dos instrumentos que complementaron al Protocolo de Río: la Fórmula Aranha, que resolvió las controversias en el sector occidental, y el Fallo de Braz Dias de Aguiar, que resolvió la controversia en el sector oriental. Nuevos desacuerdos sobre la demarcación y la interpretación del Fallo de Dias de Aguiar ocasionaron que no se concluyera la demarcación en el sector oriental, lo que a la postre generó los constantes problemas fronterizos que se produjeron desde la paralización de los trabajos demarcatorios hasta el conflicto de 1995.

El escenario del denominado Proceso de Itamaraty fue el de la diversa interpretación que el Perú y el Ecuador tenían del contencioso limítrofe, y por supuesto, la diversidad de las soluciones propuestas por cada Estado. Pasos importantes en este proceso fueron: el cese de hostilidades y la determinación de iniciar conversaciones,¹ el acuerdo sobre la necesidad de presentar las diferencias, denominadas "impases subsistentes" por escrito para ser discutidas sin vetos,² la presentación de las listas de impases,³ y la determinación del mecanismo de las conversaciones y el marco de estas, que sería el Protocolo de Río y los instrumentos que formaban parte del Proceso de Itamaraty.⁴ Todo esto condujo a poner en blanco y negro las diferencias entre ambos Estados, y a presentar la argumentación que sostenía cada una de las posiciones, sustentadas las cuales, se iniciaba la parte más difícil del proceso, cómo era lograr una solución que dentro del Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios, y con la participación de los países garantes, diera por concluida la controversia de manera satisfactoria para ambas partes.

Los trabajos de las diversas comisiones se desarrollaron en las capitales de los países garantes, que prestaron su valioso concurso en muchos aspectos, principalmente en lo que se refería al punto neurálgico de las conversaciones, la cuestión territorial, que originaba muchas suspicacias

¹ Declaración de paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú, 6.- Iniciar conversaciones -en el contexto del párrafo 4 de la comunicación dirigida a los gobiernos de Ecuador y Perú por los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro el 27 de enero de 1995- para encontrar una solución a los impases subsistentes, tan pronto se cumplan los puntos anteriores y se restablezca un clima de distensión y amistad entre los dos países.

² Establecido en el Acuerdo de Quito del 23 de febrero de 1996.

³ Realizada en Brasilia el 6 de marzo de 1996.

⁴ Comunicado de Prensa del 19 de junio de 1996, realizado en Buenos Aires por los cancilleres Francisco Tudela y Galo Leoro.

de los Estados interesados. El papel de los Estados garantes no podía limitarse al de simples observadores de las conversaciones, ni consistía tampoco en suplantar a las partes proponiendo o imponiendo soluciones; sin embargo, por el compromiso propio de la garantía, estaban ligados al perfeccionamiento del instrumento garantizado, esto es, al pleno cumplimiento de la delimitación estipulada en el Protocolo de Río. La necesidad de encontrar una solución satisfactoria para ambos países partes en la controversia, en el marco del Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios, y en la que los países garantes pudieran cumplir adecuadamente su papel, fue el gran reto que se imponía como desenlace al Proceso de Itamaraty; la tarea no fue fácil y supuso un ejercicio de paciencia e imaginación para alcanzar el objetivo propuesto, esto es, un acuerdo que significara el pleno cumplimiento del acuerdo de límites y asegurase la paz entre ambos Estados.

2. El papel de los países garantes y el cumplimiento de la garantía

La garantía es una antigua modalidad del derecho de los tratados, que consistía en asegurar el objeto del tratado o la ejecución de este por parte de uno o varios Estados denominados garantes;⁵ esta garantía, que podía recaer en tratados de diverso contenido, fue la empleada en el Protocolo de Río de Janeiro para asegurar el cumplimiento de la obligación principal que establecía dicho instrumento, esto es, la delimitación y demarcación definitiva de la frontera entre Perú y Ecuador. Así, el Artículo Quinto del citado Protocolo estableció:

La gestión de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, continuará hasta la demarcación definitiva de las fronteras entre el Perú y el Ecuador, quedando este protocolo y su ejecución bajo la garantía de los cuatro países mencionados al comenzar este artículo.

⁵ Rousseau, C. *Droit international public, Tome I, Introduction et Sources*, París: Editions Sirey, 1970, p. 195, § 171: "En sentido amplio la garantía designa el hecho de asegurar o de contribuir a asegurar, por los procedimientos técnicos apropiados, el mantenimiento de una situación o de un régimen dado, o la ejecución de una obligación convencional." Jennings, R. y A. Watts. *Oppenheim's International Law, Volume I, Parts 2 to 4*, 9ª edición, Essex: Longman, 1992, pp. 1322 - 1323, § 667: "Un tratado de garantía es un tratado por el cual uno o más Estados -el garante (o garantes)- asume la obligación de asegurar por medios legales cierto objeto a otra parte o partes."

De esta manera, los cuatro Estados garantes comprometían su participación en la realización del objeto del tratado, es decir, “hasta la demarcación definitiva de las fronteras”. Dentro de ese marco convencional, como manera práctica de coadyuvar a la obtención del resultado, los Estados garantes se comprometían a participar en la solución de cualquier desacuerdo que surgiese en la ejecución del tratado.⁶ Debemos entender entonces la garantía en el doble alcance que fue previsto por el Protocolo de Río.

En primer lugar, la garantía se constituyó para lograr un resultado, es decir, los países garantes se comprometieron a participar hasta que se lograra alcanzar el objeto del tratado: la demarcación definitiva de la frontera; por lo tanto, se comprometieron con un resultado. Aún cuando el objeto del tratado no dependía de la garantía, ya que la ausencia de ésta no hubiera impedido su cumplimiento, las circunstancias que rodeaban al tratado y su ejecución hicieron prácticamente imprescindible la participación de los países garantes para lograr el resultado previsto en el instrumento. En segundo lugar, para poder cumplir plenamente con el papel de garantes, los Estados convocados debían tener una participación activa en el proceso de ejecución, y la posibilidad de contribuir a resolver cualquier controversia que se presentara en dicho proceso de ejecución, sin que esta posibilidad de participación se viera constreñida por el empleo de alguna modalidad específica de solución de controversias; de esta manera, se creó un marco flexible para participación de los países garantes en la solución de cualquier desacuerdo que surgiera en la ejecución del Protocolo.

Merced a este mecanismo flexible se pudo solucionar las primeras controversias generadas durante la demarcación de la frontera en los sectores occidental y oriental. En el caso del sector occidental, las cuatro divergencias presentadas fueron resueltas por medio de una fórmula conciliatoria elaborada por el canciller del Brasil, doctor Oswaldo Aranha, lo que permitió cerrar la frontera en el Sector Occidental. La misma fórmula (conocida como "Fórmula Aranha") estableció que las dos divergencias en el Sector Oriental fueran resueltas por el Comandante Braz Dias de Aguiar luego de una inspección *in loco*. La participación de Dias de Aguiar

⁶ ARTICULO SETIMO. - Cualquier duda o desacuerdo que surgiese sobre la ejecución de este Protocolo será resuelto por las Partes con el concurso de los Representantes de Estados Unidos, la Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve que sea posible.

como árbitro único fue aceptada por los gobiernos de Perú y Ecuador, y éste pronunció su Fallo en julio de 1945. De esta manera, con el concurso de los garantes, se pudo solucionar divergencias surgidas durante la demarcación por dos medios distintos y comúnmente aceptados de solución de controversias, la conciliación y el arbitraje.

Es necesario definir los alcances de la participación de los garantes en la solución de la controversia territorial, para comprender el papel que desempeñaron no sólo en el inicio, sino también en la última parte de la solución del problema de límites. Al entender que sus funciones podían cumplirse en un marco flexible de participación en la solución de la controversia, es posible comprender el comportamiento de los países garantes en la aproximación de las partes al diálogo, y luego en las propuestas que constituyeron el meollo de la solución al problema de límites que se alcanzó a través del Acta Final de Brasilia de 26 de octubre de 1998.

3. Los diversos recursos empleados para la solución de la controversia

Producido el intercambio de las listas de "impases subsistentes", era evidente que los únicos admitidos en común como de naturaleza demarcatoria se referían a los tramos comprendidos entre los hitos Cunhuime Sur-20 de noviembre y Cusumasa-Bumbuiza - Yaupi-Santiago, todos ellos en el denominado Sector Oriental. La controversia en el sector Lagartococha era de naturaleza formal, no demarcatoria⁷, y en los casos de los impases presentados en la lista ecuatoriana como Zarumilla⁸ (el único impase en el Sector Occidental), o Cortes de ríos - río Napo⁹, no existía divergencia respecto a la demarcación. El sexto y último impase de la lista ecuatoriana, el acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas, se apartaba por completo de lo jurídica y materialmente posible, además de contradecir la letra y espíritu del Protocolo, sus instrumentos complementarios y el Proceso de Itamaraty.

⁷ Ver: García Corrochano, L. "Los hitos de Lagartococha" en Diario El Comercio, 4 enero 1999, página A -2.

⁸ Que realmente constituía un problema de ejecución de lo estipulado en la Fórmula Aranha, Primera Divergencia - Sector Zarumilla, literal c), vinculado a la administración de las aguas que pasan por el Canal.

⁹ Referido a los cambios de curso de un río internacional, hecho que, según la doctrina y la práctica internacional, no altera el trazo de la frontera.

Las conversaciones se desarrollaron buscando dar una solución a los impases planteados, pero estas conversaciones no pasaron de ser la exposición de motivos según la cual cada parte buscaba hacer prevalecer su posición. Para el Ecuador se debía proceder a una revisión del Protocolo, y para el Perú no había otra posibilidad que su estricto cumplimiento. Mientras fue posible avanzar en todos los demás puntos que se incluyeron en el Cronograma de Brasilia,¹⁰ y que revestían un carácter accesorio, se encontraba trabada la posibilidad de solucionar el desacuerdo sustantivo, esto es, la discrepancia respecto de la demarcación de la frontera terrestre común en los tramos faltantes, debido a la diferente comprensión que cada una de las partes tenía sobre el Protocolo y sus instrumentos complementarios.

Este estancamiento hizo necesaria la intervención de los garantes, a tenor del Artículo Séptimo del Protocolo de Río y del punto cuatro del Acuerdo de Santiago. Para estudiar la posibilidad de una solución al problema demarcatorio, los países garantes constituyeron comisiones encargadas de dar Pareceres-Opiniones de carácter técnico-jurídico, los mismos que no tendrían carácter vinculante para las partes. El objetivo era determinar una posible solución en el marco del Protocolo de Río y del Fallo de Días de Aguiar, sin que esto significara dar una nueva interpretación de dichos instrumentos, o revisarlos, o volver a pronunciarse sobre lo que estos ya habían resuelto.

La posición del Perú fue desde un principio que no cabía decir nuevamente el derecho, que no era posible un arbitraje sobre el arbitraje ya realizado, pues la única interpretación que podía consentir era la que llevara a la completa aplicación de lo acordado en el Protocolo de Río y lo resuelto por el Fallo de Días de Aguiar. En este sentido, el encargo de Pareceres-Opiniones dejaba salvada la posición del Perú, ya que se centraba principalmente en el estudio de la realidad geográfica para determinar el mejor medio de cumplimiento de la obligación de demarcar la frontera. Pero si el aspecto técnico se centraba en lo geográfico, concretamente en la determinación de la existencia del divorcio de aguas en la Cordillera del Cóndor en el tramo comprendido entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre,

¹⁰ El Cronograma de Brasilia incluyó como temas a tratar: el tratado de comercio y navegación fluvial, la integración fronteriza, las medidas de confianza mutua y seguridad, el Canal de Zarumilla, las medidas de seguimiento, y los plazos y procedimientos de aprobación.

y la determinación del final del contrafuerte en el tramo Cusumasa-Bumbuisa y Yaupi-Santiago, así como la verificación de la naciente del río Lagartococha o Zancudo donde había sido erigido el hito por la Comisión Mixta Demarcadora, el aspecto jurídico estaba indisolublemente ligado al geográfico y revestía de ciertas complicaciones adicionales. Lo sustantivo en el aspecto jurídico era determinar la aplicabilidad del Protocolo y el Fallo de Dias de Aguiar, descartando la teoría del error geográfico por inexistencia del divorcio de aguas, y con ella la inejecutabilidad del Protocolo, lo que necesariamente hubiera llevado a negociar un nuevo acuerdo de límites. Era por tanto indispensable determinar la ejecutabilidad física y jurídica de los establecido por el Protocolo y el Fallo de Dias de Aguiar, como paso previo a la continuación de las conversaciones y la búsqueda de una solución al diferendo limítrofe.

El mérito de la fórmula de los Pareceres Opiniones estaba en la determinación previa de las condiciones propicias para la demarcación, lo que brindaba a las partes una base cierta para cualquier negociación ulterior. El carácter no vinculante de los mismos permitió que las partes accedieran a su realización, ya que estos estudios no obligaban a una conducta o interpretación determinada, aún cuando a partir de ellos quedaba establecida de manera fehaciente la única interpretación que hacía posible el cumplimiento del Protocolo y el Fallo. Dichos pareceres confirmaron en casi todos sus extremos la posición peruana respecto de la existencia del divorcio de aguas en la Cordillera del Cóndor respecto de los ríos Zamora y Santiago, así como la naciente del río Lagartococha en la Quebrada Norte (donde fue originalmente erigido el hito), y dieron una solución al único impase propiamente demarcatorio no resuelto en el Fallo de Dias de Aguiar, el de Cusumaza-Bumbuisa - Yaupi-Santiago, por lo que fueron acogidos con beneplácito. Aún así, quedaba la posibilidad de una solución política que dejara de lado la interpretación técnico-jurídica, pero esta era mucho más remota y difícil al existir una solución que se ajustara a la letra y espíritu del Protocolo y el Fallo, los que finalmente enmarcaban las conversaciones y debían constituir el referente obligado de la solución que se alcanzara.

El abanico de acuerdos a los que se arribó, sumados a los Pareceres-Opiniones técnico-jurídicos, constituyeron el máximo avance posible al que habían llegado las partes en su esfuerzo por una solución global y definitiva al diferendo, pero faltaba aún "una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común"

tal como lo expresaron los presidentes del Perú y el Ecuador en la carta dirigida al presidente del Brasil como coordinador de los países garantes.¹¹ La carta de respuesta del presidente del Brasil daba cuenta de la aceptación del encargo por los países garantes de prestar su concurso para la obtención del acuerdo, estableciendo que para la eficacia de dicha acción "el punto de vista de los Países Garantes del protocolo de Río de Janeiro debería tener un carácter vinculante para las partes."¹² La aceptación de la propuesta de los garantes, que debía poner fin a la secular controversia entre ambos Estados, requería, por solicitud de los propios garantes, un pronunciamiento aprobatorio previo de los Congresos del Perú y el Ecuador, como indispensable refrendo político a la propuesta que debían formular.

El procedimiento empleado fue por decir lo menos atípico y originó controversias en ambos Estados partes. Pasado ya el momento político, podemos concentrarnos en un análisis jurídico del Acuerdo de Brasilia, que estudie el papel que cupo a las partes, a los garantes, y el procedimiento que dio nacimiento a la esperada solución del problema. En primer lugar debemos ver el comportamiento de las partes. El Perú y el Ecuador, luego de una etapa de negociaciones destinadas a superar la mutua desconfianza, iniciaron conversaciones sustantivas sobre el diferendo limítrofe, y paralelamente, se abocaron a una serie de aspectos complementarios destinados todos ellos a "normalizar" la relación bilateral. Mientras se lograron importantes avances y acuerdos en los aspectos complementarios, lo sustantivo, es decir lo relativo a la determinación de la frontera terrestre común, se estancó en la sustentación de la posición de cada Estado, que además no previó llegar más allá del aspecto demarcatorio. Es en esta situación que se solicita la intervención de los países garantes.

4. Una solución original y efectiva: la "Fórmula de Brasilia"

Los garantes acompañaron a las partes durante todo el proceso, cuando la gestación del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, durante los trabajos de campo realizados para efectuar la demarcación en el terreno,

¹¹ *Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998*, Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 12 y 13.

¹² *Ibid.*, pp. 16 y 17.

desde 1942 hasta la paralización de los mismos en 1948, se pronunciaron en 1960 frente a la pretensión ecuatoriana de rebeldía ante el Protocolo,¹³ reiterando su compromiso de participación en la ejecución de dicho acuerdo y su disposición de asistir a las partes en la búsqueda de una solución frente a cualquier eventual desacuerdo. Si bien es cierto que desde entonces no tuvieron participación activa, ni se pronunciaron durante los sucesos acaecidos en 1981 ni en 1991, el compromiso de los garantes continuaba vigente en tanto no se terminara completamente la demarcación y se diera total cumplimiento al tratado. A partir del conflicto de 1995 vuelven a asumir un papel activo en lo que respecta a garantizar el cumplimiento del Protocolo de Río; bajo su auspicio se inicia el Proceso de Itamaraty, y participan de las conversaciones de las partes, actuando en más de una ocasión como mediadores o interponiendo sus buenos oficios para facilitar la continuidad del diálogo.

La discusión del tema principal y los complementarios se realizan en las capitales de los países garantes y cuentan con la participación de delegados y expertos de estos; de esta manera se alcanzan acuerdos en todos los temas complementarios. Incluso, con el afán de determinar el marco más adecuado para la discusión del asunto de límites, los garantes formaron Comisiones de Expertos encargados de hacer un estudio técnico – jurídico del asunto y presentar sus Opiniones–Pareceres, que no tendrían carácter vinculante. Estas Opiniones–Pareceres tenían un carácter más bien pericial, ya que de la determinación de una situación geográfica se llegaba a la conclusión del derecho aplicable. Por lo tanto, la participación activa de los garantes durante el Proceso de Itamaraty acreditaba su buena disposición e imparcialidad en la búsqueda de una solución "mutuamente aceptable".

Llegadas al máximo punto de avance, las partes comprendieron que era necesaria la participación de los garantes para lograr a un resultado final que no fuera visto como concesión, claudicación o renuncia de las posiciones que históricamente sostuvo cada una. El avenimiento a una solución "mutuamente aceptable" requería por lo tanto la participación de un tercero imparcial, y el comportamiento de los garantes durante el proceso

¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. *Documentos Básicos sobre el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y su Ejecución*, Cuarta Edición, Lima, s/f. pp. 59 y 60: Nota dirigida por los cancilleres de los Estados Garantes del protocolo de Río de Janeiro de 1942 al Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador el 7 de diciembre de 1960.

aseguraba que tal conducta podía ser esperada por las partes. Sin embargo, aunque conocemos ya el desenlace, vale la pena detenerse en la naturaleza del procedimiento seguido, con el fin de rescatar sus rasgos más característicos, no por un prurito de originalidad, sino con el fin de resaltar lo particular del proceso y de la solución, como consecuencia de la flexibilidad del Protocolo de Río y del propio derecho internacional público, que frente a situaciones de esta naturaleza, ofrece pluralidad de medios con el fin de encontrar soluciones satisfactorias y pacíficas a las controversias entre Estados.

Entre los posibles medios de solución de la controversia limítrofe, alguna vez fue sugerida la posibilidad de un recurso jurisdiccional; se barajó entonces la alternativa de ir a la Corte Internacional de Justicia, propuesta que no tuvo mayor acogida, o de recurrir a un arbitraje, posibilidad que fue someramente estudiada, pero finalmente descartada. El motivo principal fue la actitud del Ecuador de rechazar una solución estrictamente jurídica, ya que esperaba un arreglo político que le permitiera satisfacer sus aspiraciones amazónicas. El Ecuador había propuesto una mediación del Papa, a semejanza de la mediación que había solucionado una controversia ente Argentina y Chile, que el Perú no aceptó porque era evidente que iba en una dirección distinta del cumplimiento del protocolo de Río. Era evidente entonces que la solución, aunque con un fundamento jurídico, como siempre sostuvo el Perú, debía trascender ese marco, de ahí que se negociaran paralelamente acuerdos complementarios que contribuyeran a presentar la solución como un equilibrado balance de ambas posiciones, que contemplara una solución de derecho, pero no únicamente una solución de derecho.

Al solicitar la intervención de los garantes, los presidentes de ambos Estados destacaron el hecho de haber alcanzado acuerdos que debían formar parte "del Acuerdo Global y Definitivo que venimos tratando de obtener."¹⁴ La propuesta de los garantes, entonces, debía tocar el aspecto sustantivo, que se vería complementado por los logros anteriores. La solicitud era clara al encargar "la elaboración de una propuesta [que] dentro del marco jurídico que nos vincula",¹⁵ aunque luego especificara la "más decidida voluntad de lograr una solución diplomática",¹⁶ matizando de

¹⁴ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

¹⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

esta manera la primera expresión. La respuesta del presidente del Brasil, en nombre de los países garantes, expresaba la necesidad de que la fórmula que elaborasen "debería tener un carácter vinculante para las partes", y requería además la aprobación previa de este procedimiento.¹⁷ La propuesta de los garantes incluiría los acuerdos ya logrados por las partes, y aún cuando la misiva hacía numerosas referencias al Protocolo de Río, era evidente que este no sería un marco jurídico restrictivo al momento de elaborar la propuesta de solución.

La naturaleza del proceso y de la solución alcanzada se ha prestado a múltiples comentarios y análisis, tanto por su forma como por el contenido. Permítasenos realizar aquí una interpretación diferente de las ya conocidas y sostenidas por otros autores. En primer lugar, cabe subrayar la originalidad del proceso y la solución, no porque sean únicos, sino por ser diferentes de los habituales. En efecto, es difícil encasillarlos en los procedimientos usuales de solución pacífica de controversias que el derecho internacional público conoce y estudia con mayor frecuencia.

Es preferible comenzar por definir de manera negativa su naturaleza, es decir, diciendo primero que no es, para luego aproximarnos a lo que parece ser. En primer lugar, descartemos la posibilidad de que se tratara de un arbitraje, que ha sido la confusión más frecuente. El arbitraje tiene ciertas características como son: primero, el pacto arbitral o cláusula compromisoria, que determina las condiciones en las que se realizará el arbitraje, el objeto del litigio, los poderes de los árbitros, las reglas del procedimiento, y especialmente, las normas aplicables, es decir, el marco jurídico en el que se debe buscar la solución; en segundo lugar, si bien se admite la posibilidad del árbitro o tribunal de laudar en equidad si así lo autorizan ambas partes, usualmente se solicita un pronunciamiento de acuerdo a derecho, que es el derecho internacional expresado en sus diversas fuentes, es decir, lo que se pide como solución es que se diga el derecho de las partes, por lo que se trata de un procedimiento jurisdiccional; en tercer lugar el compromiso arbitral es el inicio de un procedimiento contradictorio en el que las partes expondrán sus posiciones y luego los árbitros deliberarán antes de pronunciar su laudo, que tiene efecto similar al de una sentencia.

¹⁷ *Ibid.*, p. 16 y 17.

Estas características no se dieron en la solución alcanzada por los garantes en la “Fórmula de Brasilia”. Aún cuando se entendía que el marco jurídico estaba constituido por el Protocolo de Río y sus instrumentos complementarios, se agregó un marco jurídico-político, dado por los documentos del Proceso de Itamaraty, no hubo una limitación de facultades ni se estableció un procedimiento; luego, se pidió una solución, pero no se acordó que se diga el derecho, por cuanto, al menos desde el punto de vista del Perú, el derecho existía ya en el Protocolo y el Fallo de Dias de Aguiar y éste debía ser aplicado como tal, no era entonces un problema únicamente jurídico, de los que usualmente resuelve un arbitraje, era otra cosa, ya que contenía propuestas que salían del derecho aplicable, como el kilómetro cuadrado de Tiwinza y los parques ecológicos binacionales, fundadas en consideraciones de oportunidad y no en normas jurídicas. Finalmente, no se trató del inicio de un procedimiento contradictorio, sino del fin de un procedimiento diplomático, en el que buena parte de lo propuesto, como todos los aspectos complementarios, habían sido ya definidos por las partes y recogidos tal cual, en la propuesta de arreglo final, que dista mucho en forma y fondo de ser un laudo.

Es evidente que tampoco se trató de buenos oficios, aún cuando en el inicio del Proceso de Itamaraty, estos fueran muchas veces interpuestos por los garantes para lograr un acercamiento de las partes. Tampoco puede ser calificado de mediación, ya que la solución finalmente no provino únicamente de la iniciativa de una propuesta hecha por los garantes a las partes, ni los garantes fueron meros espectadores del proceso, ni completamente ajenos a su resultado. La conciliación es, entre los medios de solución de controversias, el que más se asemeja al procedimiento seguido y al resultado final. Veamos por qué.

La conciliación es un procedimiento por el cual un tercero busca y propone una solución que tenga en cuenta los intereses de las partes, no es una solución estrictamente jurídica, se trata más bien de un medio político de solución de controversias. En este caso el conciliador busca una fórmula que sea capaz de satisfacer los intereses de ambas partes, sin que eso implique ceñirse estrictamente a un arreglo jurídico, ya que la fórmula conciliatoria puede contener también elementos políticos. Además, el conciliador no delibera y decide, usualmente mantiene conversaciones con ambas partes, por lo que la fórmula propuesta no significa ni tiene el sentido mandatorio de una sentencia o laudo, más bien es aceptada o admitida por las partes. La fórmula conciliatoria, para constituir una solución,

debe ser aceptada por las partes, a partir de ese momento surte efecto, es decir, constituye una solución definitiva al problema.

Todo lo anterior se asemeja mucho al procedimiento seguido por los garantes en la solución del diferendo limítrofe. En efecto, la solución no fue estrictamente jurídica, primero, porque como ya hemos señalado, no se dijo el derecho, sino que se realizó un peritaje para determinar la ejecutabilidad del acuerdo de límites; segundo, porque se añadieron elementos que no tenían relación alguna con el desacuerdo limítrofe (los llamados “elementos emocionales” cuyo mejor ejemplo está en el kilómetro cuadrado de Tiwinza y las condiciones de su cesión), pero que contribuyeron a que la solución fuera admitida por la otra parte, es decir, que cubriera el requisito planteado por los presidentes de ser “mutuamente aceptable”. Finalmente, la aceptación de la fórmula conciliatoria puede ser perfectamente anterior a su emisión, pues se conocen los elementos que contendrá. La circunstancia temporal de la aceptación previa, a nuestro juicio, no altera el carácter del procedimiento ni de la fórmula conciliatoria, aún cuando ésta última no sea ya una mera recomendación, sino una propuesta de carácter vinculante, ya que así fue admitida por las partes.

Nos parece esta la mejor aproximación a la fórmula de los garantes contenida en el Acuerdo de Brasilia (y que por su gestación y desarrollo bien merece ser denominada “Fórmula de Brasilia”), ya que fue la actitud conciliadora de los garantes la que en todo momento permitió la continuidad y fluidez del diálogo entre las partes, y la que finalmente obtuvo el ansiado acuerdo que puso fin a la secular controversia limítrofe.

Es oportuno resaltar que la actuación de los garantes, dentro de lo previsto por el Protocolo de Río y el Acuerdo de Santiago, hizo un despliegue de las posibilidades existentes de solución pacífica de controversias, con el único fin de evitar un estancamiento en las negociaciones que retardara el logro de una solución; es por ello que su actuación, que no podía ser la de meros espectadores, como algunos pretendieron, estuvo enmarcada dentro de lo previsto y solicitado por las partes, sin que en ningún momento pretendiesen los garantes erigirse en instancia jurisdiccional ni nada parecido, pero en el cumplimiento de sus funciones lograron su cometido a través de una fórmula original, más no por eso menos efectiva. Cabe resaltar, además, que luego del Acuerdo de Brasilia, los garantes prestaron su concurso para la demarcación de la frontera, con lo que

quedó absolutamente perfeccionado el Protocolo de Río, y con él la obligación de garantía que en su momento constituyeron los Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina, no sólo en favor del acuerdo limítrofe entre el Perú y el Ecuador, sino a favor del entendimiento y la paz en el continente.

A la luz del tiempo transcurrido, es evidente que el camino seguido fue el más adecuado, pues permitió arribar a una solución que en lo esencial cumplió lo establecido en el Protocolo de Río, permitió que pudiera ser aceptada y ejecutada por ambos Estados e inauguró una nueva etapa, la más fructífera y armoniosa que ha conocido la relación bilateral.

**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 Pasquel

LA FÓRMULA DE SOLUCION AL PROBLEMA TERRITORIAL ECUATORIANO-PERUANO DADA POR LOS PAISES GARANTES DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO Y EL PROCESO DE DEMARCACION DE 1999*

Alejandro Suárez Pasquel**

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.

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

* El presente artículo contiene algunos de los contenidos ya publicados por el autor en un artículo publicado en la Revista de los Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano AFESE, en noviembre de 2022.

** Embajador de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano. Fue embajador del Ecuador en Canadá y en Colombia, Subsecretario de Soberanía Nacional de la Cancillería y Secretario de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores. Miembro del grupo negociador ecuatoriano para los acuerdos de paz entre el Ecuador y el Perú. Presidente de la Comisión Ecuatoriana Demarcadora de Límites en 1999. Dirige actualmente, por segunda ocasión, la Academia Diplomática “Galo Plaza Lasso”.

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 impasses 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 a 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 Marañón-Amazonas.*
2. *Problemas de demarcación:*
 - a) *Sector CusumazaBumbuisa/Yaupi.*
 - b) *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 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 impasses 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.

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 pudo considerarse 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 ampliaran el ámbito de sus conversaciones e incorporaran 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 casi 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.

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 confluente. Da por hecho que, “si dos ríos son confluente, 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 instrumento 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”.

brada San Francisco” y “confluencia Yaupi-Santiago”. La frontera, por consiguiente, debe ir por ese divisor el cual constituye la Cordillera del Cóndor y su contrafuerte.

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 del Ecuador. 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.

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, aún cuando se sustentaban en hechos históricos 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.

Pero hay un elemento que es necesario destacar: el resultado de las negociaciones fue favorecido por un proceso histórico que se desarrolló desde algunas décadas atrás y que fue transformando progresivamente el escenario de las relaciones ecuatoriano-peruanas. Fue a partir de 1970 que, por diversas circunstancias, tanto en el Ecuador como en el Perú se produjeron fenómenos que modificaron poco a poco la percepción recíproca entre los dos pueblos, en la medida en que las nuevas realidades y la toma de conciencia sobre nuevos componentes de la relación, en general, y de la cuestión territorial, en particular, ofrecieron en los dos países una perspectiva diferente sobre el tema que durante más de un siglo les había enfrentado.

Comencemos por recordar que, animados por el propósito integracionista que impulsó el Acuerdo de Cartagena de 1969, Ecuador y Perú adoptaron en 1971 un acuerdo para el aprovechamiento de los ríos binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Aunque en el acto de suscripción del convenio el canciller ecuatoriano señaló que eso no modificaba de manera alguna la reivindicación territorial histórica del país, el paso que dieron los dos países constituía ya una señal positiva en el desenvolvimiento de sus relaciones.

En el año 1972 se produjo un hecho destacado. El entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Antonio Lucio Paredes, realizó una visita oficial al Perú, la primera de un canciller ecuatoriano después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro. En esa visita se suscribieron varios acuerdos de cooperación en diferentes materias, los cuales ratificaron el propósito de estimular aproximaciones con el ánimo, según se dijo, de crear el mejor ambiente para el tratamiento del delicado asunto limítrofe. Los cancilleres de los dos países suscribieron, en esa misma ocasión, una declaración conjunta en la que se registró “la existencia de un positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador”.

El lenguaje con el que hasta ese tiempo se había venido utilizando en los dos países para referirse a la cuestión territorial comenzó a moderarse perceptiblemente. Los esfuerzos de la diplomacia en la década de 1970 estuvieron orientados, para comenzar, hacia la búsqueda de un nuevo “tono” con el que los dos países se refirieran al tema. Y eso era ya bastante.

Del talante irritado que antes imperaba, se pasó al idioma de la cooperación e integración. Las diplomacias de ambos países comenzaron a poner énfasis en las cuestiones de la relación bilateral que aproximaban al Ecuador y al Perú, antes que en aquellas que les distanciaban. Esto apuntaba a un progresivo cambio de mentalidad, indispensable para emprender en la búsqueda de fórmulas de entendimiento por fuera de las tradicionales posiciones fundamentadas en cédulas, títulos y tratados.

En diciembre de 1974, con oportunidad de la celebración de la victoria de Ayacucho, los cancilleres del Ecuador y del Perú registraron en una declaración “la necesidad de considerar los problemas que obstan al pleno desarrollo” de sus relaciones, señalando que “profundamente compenetrados del espíritu de unión y de confraternidad que hizo posible la común victoria de Ayacucho [...] han convenido en proseguir resueltamente sus esfuerzos concurrentes en el común propósito de alcanzar los entendimientos que permitan, mediante nuevas y más efectivas formas de cooperación, superar los obstáculos que dificultan la creciente y constructiva expansión de los vínculos entre los dos países”.

Las gestiones diplomáticas de esa época, desarrolladas tanto en Quito como en Lima, tuvieron avances importantes en el proceso de aproximación y de distensión. Llegaron inclusive a contemplar la posibilidad de programar una reunión de jefes de Estado de los dos países que, lamentablemente, no llegó a concretarse. Se llegó hasta a disponer de un texto de declaración conjunta negociada entre los representantes de las cancillerías.

Por entonces, la agenda internacional había incorporado nuevos e importantes temas que captaban la atención e interés de los países. El derecho del mar, la preservación ambiental, el desarme, los derechos humanos, la integración, la cooperación, entre otras, eran las cuestiones que ya se debatían en los ámbitos internacionales donde también, por supuesto, se exhortaba a poner fin a los problemas que podían derivar en conflictos armados. Con cada vez mayor fuerza se aludía a los mecanismos de arreglo pacífico de las controversias, consagrados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Era ya evidente, por lo demás, la necesidad de reducir los gastos en armamento que ponían serios obstáculos a las posibilidades de desarrollo de los pueblos.

Ecuador y Perú, por lo demás, habían llegado a coincidir con respecto a varios temas de la agenda internacional, uno de ellos el relacionado con la defensa de sus espacios marítimos. En la III Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el Derecho del Mar sostuvieron posiciones comunes y en más de una ocasión coordinaron estrategias negociadoras. También el proceso de integración andina les había abierto un muy buen espacio para cooperación recíproca.

Era necesario en los dos países dejar atrás la retórica y abrir las mentes en busca de superar posturas extremas. En el caso del Perú, la que sostenía la inexistencia de un problema territorial con su vecino del norte y, en el de Ecuador, la que pugnaba por el desconocimiento del Protocolo de 1942. Pero también estaban referidas, sin duda, a aquella retórica que había insistido en la lógica del enfrentamiento y en la percepción del “enemigo”, al igual que en la maldad intrínseca que recíprocamente se atribuían.

Por más que no fue acogida ni por el Perú ni por el Vaticano, la propuesta de arbitraje que el Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja planteó en 1991 constituyó una evidente demostración de la buena fe del Ecuador en su propósito de resolver el problema con el Perú, a través de un procedimiento pacífico en el que bien cabía la posibilidad de que una eventual decisión arbitral no satisficiera la totalidad de las aspiraciones ecuatorianas. Es interesante la declaración del entonces canciller ecuatoriano Diego Cordovez quien, completando el planteamiento del Presidente Borja, señaló: “lo que estamos diciendo es que resolvamos de una vez por todas las diferencias que tenemos, y que con ese objeto sometamos a una decisión objetiva y autorizada —y final— todos los antecedentes, documentos e instrumentos jurídicos pertinentes [...] Dejemos de aferrarnos a la retórica que hemos empleado durante los últimos cincuenta años y abramos nuestras mentes a nuevos enfoques de solución [...] Que prevalezca el sentido común, el realismo, la sobriedad y una visión del futuro más acorde con los tiempos en que vivimos [...] La propuesta del Presidente Borja debe comprenderse en su clara, pacífica, amistosa y constructiva perspectiva. Es un llamado al entendimiento, al diálogo y a la concertación”.

Aunque sin aceptar la propuesta, el Perú reaccionó sin embargo con un planteamiento al que denominó “contrapropuesta”, con lo cual moderaba su tradicional negativa de discutir con el Ecuador sobre un problema que consideraba inexistente.

Las relaciones ecuatoriano-peruanas experimentaron un muy saludable y positivo estímulo cuando, en enero de 1992, se produjo la visita oficial al Ecuador del entonces presidente peruano Alberto Fujimori. Allí

se pudo observar, por primera vez, que el talante de la opinión pública ecuatoriana y su percepción de las relaciones con el Perú habían experimentado un cambio significativo. Lejos de repudiar la presencia de un mandatario peruano, la población ecuatoriana saludó con entusiasmo la visita y dedicó a Fujimori manifestaciones no solo de respeto sino hasta de franca cordialidad, invocando siempre el deseo de que los dos países solucionen su problema de una vez por todas.

En el comunicado oficial que en el mismo mes de enero emitió la cancillería ecuatoriana, al recordar un nuevo aniversario de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, se registró, entre otras cosas, que “la propuesta del presidente Borja y la contrapropuesta del presidente Fujimori deben ser consideradas con el nuevo espíritu que hoy anima a los dos pueblos. Ese espíritu impulsa al gobierno y al pueblo del Ecuador a mantener una férrea y persistente unidad de pensamiento y de acción, a consolidar un clima de confianza y franqueza en sus relaciones con el Perú, en el que se lleve a cabo una negociación honesta y responsable que concluya con una solución justa y honorable del centenario problema territorial”.

En el XXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en mayo de 1992, el entonces canciller del Ecuador, Diego Cordovez, manifestó lo siguiente: “Hemos iniciado (el Ecuador y el Perú) un proceso cuyas etapas se irán cumpliendo de manera progresiva, en la forma y oportunidad que mejor aconsejen las circunstancias. La decisión que hemos adoptado es compartida por ambos pueblos y las opiniones públicas de los dos países han dado testimonio de su respaldo a la voluntad de crear una nueva era en la relación del Ecuador y el Perú. Consignarlo aquí es para mi gobierno, y para mí personalmente, motivo de la mayor satisfacción”.

Se puede concluir que el fenómeno que se desarrolló a partir de la década de 1970 finalmente dio frutos al comprobarse que estaban quedando ya atrás el ánimo revanchista y la percepción hostil que antes existían en el escenario de las relaciones entre el Ecuador y el Perú. A ello contribuyó también, en no poca medida, el pragmatismo que se había ido imponiendo en las relaciones internacionales y, con él, una práctica diplomática que procuraba privilegiar los arreglos sustentados más en conveniencias prácticas que en argumentaciones histórico-jurídicas.

Los acuerdos suscritos en octubre de 1998 sellaron, sin duda, la progresiva toma de conciencia, tanto en el Ecuador como en el Perú, de que

su relación debía despojarse de la pesada carga que supuso la vigencia de su problema territorial. Ello se hizo evidente con la aceptación, especialmente por parte del Ecuador, de la fórmula de solución dada por los garantes que, como ya dijimos antes, recogió la tesis peruana. Fue, sin duda, el resultado de un proceso de maduración en el que intervinieron varios factores, desde un relevo generacional hasta una comprensión más clara y objetiva de la historia y de los hechos, pasando por el derribo de una mitología estéril y la vigencia de un saludable realismo que propició reflexiones muy útiles acerca de los beneficios de una paz duradera.

Poco tiempo después de la firma de los acuerdos de Brasilia, los dos mandatarios protagonistas del proceso —Jamil Mahuad y Alberto Fujimori— fueron destituidos, con acusaciones graves y de diferente índole en sus respectivos países. No deja de ser significativo el hecho de que, tanto en el Ecuador como en el Perú se reconoció sin embargo en su favor y de manera casi unánime el mérito de haber concretado la paz.

El desenvolvimiento de las relaciones bilaterales a partir de octubre de 1998 ha constituido también una evidencia de los efectos positivos que se derivaron de la exitosa conclusión del proceso de paz. Además de las cifras que dan cuenta del incremento exponencial, por ejemplo, del intercambio comercial, o de los datos sobre la ejecución de obras especialmente de infraestructura en ambos lados de la frontera común, como también del fortalecimiento de la interrelación de los pobladores en la zona fronteriza, está —quizás por sobre todo— el cambio de percepción recíproca entre las dos naciones. Quedaron ya atrás los prejuicios y las reservas con los que tradicionalmente se habían desarrollado las relaciones bilaterales, tanto en el ámbito oficial como en el general. Los dos países se reconocen ahora y actúan como socios eficientes de procesos de interés común y con beneficios compartidos.

