



**EDUARDO FERRERO COSTA**

# **PERÚ-ECUADOR:**

**El proceso para lograr la paz**



## PERÚ-ECUADOR: EL PROCESO PARA LOGRAR LA PAZ



EDUARDO FERRERO COSTA

# PERÚ-ECUADOR: El proceso para lograr la paz



FONDO  
**EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ

Centro Bibliográfico Nacional

327.850866 Ferrero Costa, Eduardo, 1946-  
F43 Perú - Ecuador : el proceso para lograr la paz / Eduardo Ferrero Costa.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).  
369 p. : il. (algunas col.), facsím., mapas ; 24 cm.  
Bibliografía: p. 363-369.  
D.L. 2018-07629  
ISBN 978-612-317-368-5  
1. Tratados de paz - Perú 2. Tratados de paz - Ecuador 3. Perú - Relaciones exteriores - Límites - Ecuador 4. Ecuador - Relaciones exteriores - Límites - Perú I. Pontificia Universidad Católica del Perú II. Título  
**BNP: 2018-132**

*Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz*  
Eduardo Ferrero Costa

© Eduardo Ferrero Costa, 2018

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Carátula de Juan Carlos García sobre una fotografía de Rob Williams

Primera edición: junio de 2018

Tiraje: 600 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-07629

ISBN: 978-612-317-368-5

Registro del Proyecto Editorial: 31501361800527

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

*A mi esposa Verónica y mis hijos  
Eduardo, Verónica, Javier y Angelina;  
con la esperanza de que siempre  
sean firmes en la defensa de sus ideas  
y coherentes con sus principios*





## Índice

<b>Presentación</b>	13
<b>Capítulo I</b>	
<b>Introducción al proceso de conversaciones entre Perú y Ecuador (1942-1996)</b>	17
1. Alcances y ejecución del Protocolo de Río de Janeiro (1942-1950)	17
2. La rebeldía ecuatoriana para culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor (1950-1980)	21
3. El conflicto del falso Paquisha de 1981 y la situación en los años siguientes (1981-1994)	25
4. El conflicto en la Cordillera del Cóndor y la Declaración de Paz de Itamaraty (1995)	30
5. La definición de los impases subsistentes entre Perú y Ecuador	35
6. Los acuerdos sobre los procedimientos para las conversaciones sustantivas (1996)	40
7. La definición de la función de los países garantes	42
<b>Capítulo II</b>	
<b>La primera etapa de las conversaciones sustantivas: la presentación de los impases (1997)</b>	47
1. Los trabajos preparatorios para las conversaciones sustantivas	47
2. La primera ronda de las conversaciones: organización de los trabajos y los impases de las líneas geodésicas y del río Napo	51
3. La segunda ronda de las conversaciones: los impases de Lagartococha-Güepí y del canal de Zarumilla	56
4. La tercera ronda de las conversaciones: el impase Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago	60
5. Mi designación como ministro de Relaciones Exteriores en julio de 1997	63
6. La situación del proceso, las primeras acciones adoptadas y la sombra militar	70

7. Las dos últimas rondas de la primera etapa: el impase Cunhuime-Sur/20 de Noviembre y las pretensiones ecuatorianas del acceso soberano y de la inejecutabilidad	79
8. La evaluación de la primera etapa de las conversaciones	86
9. Una inflexión en el proceso: mi enérgica declaración pública de octubre de 1997 descartando el acceso soberano al Marañón-Amazonas	88

### **Capítulo III**

#### **La nueva agenda a partir de la declaración de Brasilia y su cronograma de aplicación**

1. La búsqueda de una salida para las conversaciones sustantivas	97
2. La ampliación de la agenda con la Declaración de Brasilia de noviembre de 1997: otro punto de inflexión en el proceso	102
3. Retrocesos y avances después de la Declaración de Brasilia	111
4. La aprobación del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia en enero de 1998: definición de los procedimientos para las conversaciones sustantivas	115
5. El respaldo a las futuras conversaciones	120

### **Capítulo IV**

#### **La segunda etapa: las conversaciones sustantivas (1998)**

1. La designación e instalación de las comisiones binacionales	125
2. El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza	132
3. El acuerdo sobre el funcionamiento del Canal de Zarumilla	136
4. El acuerdo para el establecimiento de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad	137
5. Las negociaciones para el Tratado de Comercio y Navegación	140
6. El acuerdo sobre los cortes de los ríos y la navegación en el río Napo	147
7. El procedimiento para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común: los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de mayo de 1998	148
8. Las reacciones frente a los pareceres y los avances en las conversaciones sustantivas	165
9. La reunión de cancilleres de junio de 1998: el paquete de Washington y la propuesta de los parques nacionales	173
10. La situación en julio de 1998 después de los entendimientos de Washington	179

### **Capítulo V**

#### **La tensión militar en julio y agosto de 1998**

1. La tensión militar y la infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano	183
2. La presencia de la hipótesis de conflicto y las presiones recibidas	190
3. La decisión presidencial y el inicio de la gestión diplomática	192
4. Las negociaciones en la búsqueda de la solución a la agresión territorial	196
5. La información a la opinión pública	204

6. La asunción de Mahuad a la presidencia del Ecuador	208
7. El respaldo del Congreso de la República	212
8. La visita del canciller argentino y mis decisiones como canciller del Perú	217
9. El acuerdo para la zona de control y vigilancia	222
10. El retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano	225
<b>Capítulo VI</b>	
<b>La diplomacia presidencial</b>	231
1. La primera reunión presidencial en Paraguay: los contactos iniciales entre Fujimori y Mahuad y la posición de los cancilleres	231
2. La segunda reunión presidencial en Panamá: el inicio de la diplomacia presidencial y las primeras discrepancias con el presidente Fujimori	235
3. La adopción del Tratado de Comercio y Navegación	239
4. El problema de las minas antipersonales y la continuación del proceso	244
5. La participación en Naciones Unidas y las reuniones con los garantes	246
<b>Capítulo VII</b>	
<b>Las negociaciones sobre Tiwinza y mi renuncia como ministro de Relaciones Exteriores</b>	251
1. Las negociaciones secretas para la entrega de Tiwinza	251
2. La tercera reunión presidencial en Brasilia: los pasos para llegar al acuerdo final	257
3. La preocupación por Tiwinza y el falso dilema de la paz armada	261
4. Mi renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores	265
5. La solicitud a los países garantes para lograr el acuerdo global y definitivo	277
6. La aprobación por el Congreso del procedimiento vinculante de los países garantes	283
7. Las razones de mi renuncia como ministro de Relaciones Exteriores	289
<b>Capítulo VIII</b>	
<b>El acuerdo global y definitivo entre Perú y Ecuador del 26 de octubre de 1998</b>	299
1. El punto de vista vinculante de los países garantes para culminar la demarcación	299
2. La cesión de Tiwinza al Ecuador	304
3. El establecimiento de las zonas de protección ecológica	312
4. La suscripción del acuerdo global y definitivo del 26 de octubre de 1998	314
5. Las primeras reacciones al acuerdo global y definitivo	318
6. La aprobación por el Congreso del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza	322
7. La culminación de la demarcación, el último hito y la entrada en vigor del acuerdo global y definitivo en mayo de 1999	326
8. La ejecución de los otros acuerdos: hacia una relación de paz, cooperación e integración	332

9. El acuerdo de fijación de la frontera marítima	338
<b>Reflexiones finales</b>	341
La ejecución del Protocolo de Río de Janeiro como política de Estado	341
<b>Galería</b>	357
<b>Referencias bibliográficas</b>	363

## PRESENTACIÓN

El libro *Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz* presenta el desarrollo de las conversaciones llevadas a cabo entre el Perú y el Ecuador durante los años 1997 y 1998 para culminar la demarcación conforme al límite establecido en el Protocolo de Río de Janeiro. El trabajo reúne elementos de naturaleza política, jurídica e histórica y el enfoque es personal. Está basado en la experiencia vivida y en mi participación, primero por algunos meses como miembro de la delegación peruana, y, luego, como ministro de Relaciones Exteriores encargado de la conducción del proceso en la etapa más importante de las conversaciones que culminaron, tres semanas después de mi renuncia al cargo, con la firma del acuerdo global y definitivo de Brasilia del 26 de octubre de 1998.

El libro tiene ocho capítulos. El primero se inicia con una breve introducción histórica de la situación limítrofe entre el Perú y el Ecuador. El punto de partida es el Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1942 —más conocido como el Protocolo de Río de Janeiro— que fue ejecutado en su casi totalidad mediante actos formales de demarcación por las dos partes hasta fines de la década de los cuarenta, en la que Ecuador asumió una posición de rebeldía frente al tratado y suspendió los trabajos aún pendientes de demarcación en un área de la Cordillera del Cóndor. Luego de presentar resumidamente la evolución de la situación en el tiempo, hago referencia al conflicto de la Cordillera del Cóndor de 1995, que fue resuelto con la Declaración de Paz de Itamaraty, adoptada por el Perú y el Ecuador con la activa participación de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, el cual sería el marco jurídico para las futuras conversaciones. A continuación este capítulo describe los temas en controversia —que se denominaron *impasses*<sup>1</sup> subsistentes—,

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo se utiliza la voz francesa *impasse*, término empleado por la Declaración de Paz de Itamaraty y los demás documentos oficiales relativos a ella. Debido a su recurrencia este término será usado en el resto del libro en su versión castellanizada, *impase*.

analiza los acuerdos logrados en 1996 sobre el procedimiento a seguir en las futuras conversaciones y termina con una evaluación de las funciones y atribuciones que les correspondían a los países garantes.

Los capítulos II, III y IV se refieren al proceso mismo de las conversaciones y reflejan cómo estas fueron cambiando positivamente, en función de la voluntad de diálogo entre las partes, de la firme posición adoptada por el Perú, de los nuevos elementos que se presentaron durante el proceso y de la evolución que se fue dando en la posición de Ecuador. Así, el segundo capítulo describe la primera etapa de las conversaciones que tuvo cinco rondas, en las que cada delegación presentó su posición sobre los siete impases de naturaleza variada presentados por el Ecuador y los tres impases de carácter exclusivamente demarcatorio presentados por el Perú. En la presentación de esta primera etapa se advierte la profunda diferencia que había entre los impases de cada una de las dos partes, en particular en relación a la pretensión del Ecuador de lograr acceso soberano al Maraón-Amazonas, lo que era contrario al Protocolo de Río de Janeiro. El capítulo termina con mi declaración pública de octubre de 1997, mediante la cual expresé que dicha pretensión ecuatoriana era improcedente e inaceptable y que Ecuador tenía que retirarla de la mesa de negociaciones, tal como efectivamente ocurrió meses después.

En el contexto de una nueva agenda para las conversaciones, el capítulo III describe como los garantes propusieron y las partes acordaron un procedimiento para resolver las diferencias de carácter territorial, que para nosotros solo eran de naturaleza demarcatoria. Así, se decidió ampliar la agenda de las conversaciones a otros tres temas, lo cual quedó plasmado en la Declaración de Brasilia de noviembre de 1997 y en su cronograma de aplicación de enero de 1998.

El capítulo IV desarrolla las conversaciones sustantivas propiamente dichas y que se llevaron a cabo en cuatro comisiones binacionales que, de manera paralela, examinaron la forma de solucionar el diferendo territorial mediante la demarcación, el Tratado de Comercio y Navegación a que se refiere el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Los dos últimos no derivan del Protocolo de Río de Janeiro, pero se incluyeron precisamente para dar a los acuerdos proyección a un futuro cualitativamente diferente en la relación bilateral. En este capítulo se destaca el análisis de los tres asuntos pendientes de demarcación que fueron sometidos a la opinión de los expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes. Ellos descartaron la tesis ecuatoriana de la inejecución parcial del Protocolo de Río de Janeiro y dieron plenamente la razón al Perú, al señalar que la demarcación pendiente en la Cordillera del Cóndor debía culminar conforme a lo establecido en el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. El capítulo concluye con la reunión

que sostuvimos los cancilleres de Perú y Ecuador en Washington DC en junio de 1998, luego de lo cual quedó armado el paquete de lo que sería el contenido del futuro acuerdo global y definitivo.

El normal desarrollo del proceso de conversaciones se vio interrumpido a fines de julio de 1998 por una nueva infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano en la zona de la Cordillera del Cóndor. En este sentido, el capítulo V examina la grave situación frente a la cual el presidente de la república, siguiendo mi sugerencia, descartó la opción militar propuesta por los altos mandos militares y adoptó la decisión de insistir en la acción diplomática para retirar a las tropas infiltradas, con la activa participación de los países garantes. En este capítulo, con información inédita hasta ahora, se presenta la complicada situación interna que tuve que manejar tanto en el Congreso como en relación a los militares peruanos; el desarrollo de las negociaciones a mi cargo llevadas a cabo con Ecuador y los países garantes para lograr la separación de las unidades militares; el establecimiento de una zona de control y vigilancia a cargo de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE); y, finalmente, el retiro de los soldados ecuatorianos a su propio territorio.

Habiéndose evitado el conflicto armado y resuelto la crítica situación, a comienzos de setiembre de 1998 estaban dadas las condiciones para concluir favorablemente, en un breve plazo, el proceso de conversaciones con Ecuador. En este contexto se inició la gestión de la diplomacia presidencial, a que se refiere el capítulo VI del libro. Allí se examinan las primeras reuniones entre el nuevo presidente del Ecuador Jamil Mahuad y el presidente Alberto Fujimori, quienes asumieron directamente la conducción del final del proceso, así como la reunión de ambos con el presidente Cardoso de Brasil en su calidad de coordinador de los países garantes. A continuación examino el Tratado de Comercio y Navegación, ya negociado en la etapa anterior, que otorgó a Ecuador el derecho a navegar por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, junto con los dos centros de comercio y navegación.

Estando pendiente únicamente la aceptación por Ecuador de los pareceres para culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor, a fines de setiembre de 1998 apareció la fórmula de la cesión del kilómetro cuadrado en Tiwinza, negociada secretamente a mis espaldas entre emisarios de los dos presidentes. El capítulo VII del libro analiza esta situación y presenta mis discrepancias con el presidente Fujimori por esta cesión al Ecuador que se alejó del Protocolo de Río de Janeiro, así como la forma poco transparente con que se condujeron las últimas conversaciones, todo lo cual motivó mi renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, como explico en detalle en el libro. La segunda parte del capítulo está dedicado a examinar la solicitud de los presidentes Fujimori y Mahuad a los países

garantes para que emitieran una opinión vinculante, lo que fue materia de un amplio debate en el congreso.

El capítulo VIII se refiere al punto de vista vinculante de los países garantes y que condujo a la terminación del proceso entre el Perú y el Ecuador con la suscripción del acuerdo global y definitivo en Brasilia el 26 de octubre de 1998. En este capítulo se examina el contenido del acuerdo global, las reacciones de la población y los pasos siguientes para la ejecución del acuerdo, destacándose el proceso para concluir la demarcación con la colocación del último hito en la Cordillera del Cóndor y la entrega de Tiwinza al Ecuador, en mayo de 1999. Este capítulo termina con una somera revisión de los otros acuerdos y su vigencia y aplicación al día de hoy, en especial del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

Por último, el libro concluye con una sección de reflexiones finales que sintetizan la evolución del proceso y destacan la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro como una política de Estado, que fue el hilo conductor de todo el proceso de conversaciones entre el Perú y el Ecuador.

Al terminar esta breve presentación, deseo agradecer a la Pontificia Universidad Católica del Perú y, en particular, al Vicerrectorado de Investigación que me brindó su valioso apoyo para redactar parte del libro y concluirlo, así como al Fondo Editorial que ha asumido generosamente su publicación. Igualmente, mi reconocimiento a la señora Jimena Ledgard Arévalo por su esforzado trabajo de edición y revisión del texto. Finalmente, unas palabras de agradecimiento a mi esposa Verónica, testigo de hecho de todo lo sucedido a través de mi relato personal, por su compañía y paciencia durante las horas que dediqué a escribir este libro que hoy entrego al lector.



## CAPÍTULO I

### INTRODUCCIÓN AL PROCESO DE CONVERSACIONES ENTRE PERÚ Y ECUADOR (1942-1996)

La historia de los límites de Perú con Ecuador se remonta al comienzo de la vida independiente de las dos repúblicas. Durante el siglo XIX y las cuatro primeras décadas del siglo XX, se produjeron numerosos incidentes fronterizos entre los dos Estados y hubo intentos infructuosos para establecer de común acuerdo la frontera definitiva. Luego de una larga y compleja historia sobre la cuestión territorial, que no es del caso reseñar aquí, en 1941 Ecuador y Perú tuvieron un conflicto militar y a al año siguiente acordaron los límites de su frontera mediante el Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942. El tratado de límites fue aprobado por los congresos de ambos países en un plazo menor de treinta días y sus instrumentos de ratificación se canjearon en una solemne ceremonia realizada en la ciudad brasileña de Petrópolis el 31 de marzo de 1942<sup>1</sup>.

#### **1. ALCANCES Y EJECUCIÓN DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO (1942-1950)**

El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 es el único tratado de límites territoriales vigente entre Perú y Ecuador. Siguiendo a Alberto Wagner de Reyna (1997), podemos decir que «[d]espués de la independencia y hasta la celebración del

---

<sup>1</sup> El Protocolo de Río de Janeiro fue aprobado por el Congreso peruano por unanimidad el 26 de febrero de 1942 y por el de Ecuador en el mismo día mediante aprobación en el Senado por 26 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones, así como en la Cámara de Diputados por 43 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones. En Perú, fue ratificado el 26 de febrero por el presidente Manuel Prado y el ministro de Relaciones Exteriores Alfredo Solf y Muro, mientras que en Ecuador se ratificó el 28 de febrero por el presidente Carlos A. Arroyo del Río y el ministro de Relaciones Exteriores J. Tobar Donoso. Véase también Porras Barrenechea y Wagner de Reyna (1981); Bákula (1992), Denegri (1999); Pons Musso (1994) y Varillas (2008).

Protocolo de Río de Janeiro de 1942, no existe ningún tratado de límites entre el Perú y el Ecuador que haya llegado a perfeccionarse, es decir, que haya sido aprobado por los Congresos respectivos y cuyos instrumentos de ratificación hayan sido canjeados» (p. 301).

Los límites establecidos de manera definitiva en 1942 se refieren a los territorios sobre los cuales el Perú ejercía soberanía y cuyos títulos jurídicos se remontaban a la época del virreinato español y de los albores de la independencia del Perú. Tal como ha señalado el autor, el Protocolo de Río de Janeiro «[...] no arrebató al Ecuador nada a que tuviera derecho o poseyera [...] es pues en cuanto a su forma instrumental un tratado perfecto de inobjetable corrección formal y en cuanto a su contenido intrínsecamente justo» (p. 302).

Adicionalmente, el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 tuvo una característica muy especial y casi única en el derecho internacional público. Fue negociado con los auspicios del presidente del Brasil y, además de las firmas de los cancilleres del Perú, Alfredo Solf y Muro, y del Ecuador, Julio Tobar Donoso, se contempló la participación de los ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas de Argentina, Brasil y Chile, y del subsecretario de Estado de los Estados Unidos de América, quienes, en representación de sus países, actuaron como garantes del tratado. Al respecto, el artículo quinto del Protocolo señaló que «[l]a 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 [...]». A su vez, el artículo séptimo del Protocolo estableció que «[c]ualquier duda o desacuerdo que surgiera sobre la ejecución de este Protocolo, será resuelto por las Partes con el concurso de los representantes de los Estados Unidos, la Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve que sea posible».

El Protocolo de Río de Janeiro estableció la línea de frontera referida a diversos puntos geográficos ubicados en dos sectores. El primero es el menos extenso y está en el occidente, desde el mar en la costa en el océano Pacífico hasta la sierra, en una intersección con la Cordillera del Cóndor. El segundo, en el sector del oriente, es mucho más extenso y está íntegramente ubicado en la selva amazónica, desde donde termina la referida intersección con la Cordillera del Cóndor hasta el río Putumayo. Para proceder a la demarcación de la frontera delimitada según lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro, Perú y Ecuador formaron una Comisión Mixta Demarcadora de Límites que inició sus trabajos en junio del mismo año con dos brigadas y de forma simultánea en la sección occidental y en la sección oriental, «[...] para la fijación, por los técnicos, en el terreno, de la frontera entre los dos países». (Academia Diplomática del Perú, 1992, p. 106), conforme a lo que dice el artículo noveno del Protocolo.



Imagen 1. Ceremonia de firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites entre Perú y Ecuador, 29 de enero de 1942, Río de Janeiro. Fuente: Enciclopedia del Ecuador. Historia del Ecuador. Protocolo de Río de Janeiro. En <http://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/protocolo-rio-de-janeiro/>.

Una vez iniciados los trabajos demarcatorios, surgieron seis diferencias, cuatro en el sector de occidente y dos en el sector de oriente, que no fueron resueltas directamente entre las dos partes, por lo que estas decidieron acudir a los países garantes. Con la finalidad de resolver esas divergencias, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Oswaldo Aranha, propuso una fórmula que fue aceptada por el Perú y el Ecuador<sup>2</sup>. Así, la llamada fórmula Aranha resolvió las cuatro divergencias en el sector de occidente y propuso someter las dos diferencias en la zona de oriente a la decisión arbitral de un reconocido técnico brasileño, el capitán de Mar y Guerra, Braz Dias de Aguiar.

---

<sup>2</sup> La fórmula Aranha fue entregada al Perú en Río de Janeiro mediante documento D-P-D/272(34) (35) de fecha 17 de mayo de 1944, dirigido por Oswaldo Aranha al embajador del Perú Jorge Prado. El mismo texto fue enviado al embajador del Ecuador en Río de Janeiro. La fórmula Aranha fue aprobada por ambos Estados mediante un intercambio de notas de textos similares de fecha 22 de mayo de 1944. El segundo párrafo de ambas notas dice lo siguiente: «El Gobierno del Ecuador [o del Perú] confirma por medio de esta comunicación los términos de dicho documento [la fórmula Aranha], y confiere al mismo tiempo, al Capitán de Navío brasileiro Braz Dias de Aguiar, los poderes necesarios para resolver las dos diferencias de carácter técnico existentes en la Sección Oriental de la frontera entre nuestros respectivos países».

La fórmula Aranha<sup>3</sup> fue aceptada por ambos países en 1944, con lo que las cuatro diferencias en el sector de occidente quedaron superadas. Al año siguiente, en mayo de 1945, Dias de Aguiar emitió un fallo que resolvía las dos divergencias en el sector oriental. La primera y más importante de estas divergencias se refería a la línea de frontera en la zona de la Cordillera del Cóndor, que en el Protocolo se menciona como una línea que va de la quebrada de San Francisco, el *divortium aquarum* (o divisor de las aguas) entre el río Zamora y el río Santiago, hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi. La otra diferencia, de menor importancia por el área pequeña que comprendía, estaba referida a la línea de frontera entre el río Lagartococha y el río Güepí<sup>4</sup>.

El fallo de Dias de Aguiar del año 1945 fue aceptado por las dos partes y la Comisión Mixta Demarcadora de Límites acordó continuar con los trabajos de colocación de los hitos, tarea que resultó especialmente dura y lenta en el sector de oriente debido a las características geográficas de la selva amazónica. Así las cosas, entre 1942 y 1949, las brigadas de la Comisión Mixta Demarcadora, con representantes del Ecuador y del Perú debidamente autorizados, colocaron de común acuerdo los hitos en casi 1,600 kilómetros de la frontera. En 1950, quedaba aún por demarcar únicamente un área de la frontera de menos de cien kilómetros en la zona de la Cordillera del Cóndor, a pesar de que esta línea ya estaba delimitada en el Protocolo de Río de Janeiro y se encontraba aclarada en el fallo de Braz Dias de Aguiar. Toda la demarcación ejecutada con la colocación de hitos quedó debidamente formalizada con la suscripción y protocolización de las actas de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Sobre el punto, Wagner de Reyna dice: «El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 tiene pues carácter definitivo. Pero no únicamente él sino también los actos realizados por las partes para darle cumplimiento como son los acuerdos de la comisión mixta demarcadora y la colocación de hitos en virtud de ellos. Los hitos protocolizados que marcan la frontera en el terreno son así definitivos e inamovibles» (1997, pp. 307-308). Con relación a esta situación,

[...] el señor Velasco Ibarra, al asumir la Presidencia del Ecuador en su primer Gobierno, en 1944, había afirmado que «respetaba los compromisos contraídos por el Ecuador en Río de Janeiro» y su canciller, Camilo Ponce dijo: «El Protocolo de Río de Janeiro, por el que se puso fin al diferendo limítrofe entre el Ecuador y el Perú, en lo substancial, es un hecho consumado; y el

<sup>3</sup> La fórmula Aranha de 1944 puede ser consultada en *Política Internacional*, 27, 110-113.

<sup>4</sup> Véase el fallo de Dias de Aguiar sobre la divergencia en el sector Zamora-Santiago, así como el Acta de Ejecución del Fallo de Dias de Aguiar, que incluye las «Instrucciones Impartidas Conjuntamente por los presidentes de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Demarcadora de Límites, Sección Oriental, a los Jefes de la Brigada Mixta Sur». Estos pueden leerse en Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1961), *Documentos básicos sobre el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y su ejecución*.

Ecuador respetará ese Pacto Internacional — y todos los pactos signados por su Cancillería — con el mismo alto principio de la honorabilidad y moral internacional que le han distinguido siempre en sus relaciones con los demás países» (Wagner, 1997, p. 303).

## **2. LA REBELDÍA ECUATORIANA PARA CULMINAR LA DEMARCACIÓN EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR (1950-1980)**

No obstante la claridad de los hechos antes reseñados, así como otros que no es del caso mencionar en esta oportunidad, a fines de la década de los cuarenta Ecuador no envió sus brigadas a la campaña de demarcación y se negó a continuar la demarcación pendiente. El embajador peruano, Bolívar Ulloa Pasquette, nos recuerda que al preguntársele al embajador de Ecuador en Lima por las razones de esta situación en una entrevista con el ministro de Relaciones Exteriores del Perú, el embajador ecuatoriano manifestó

[...] que, precisamente, tenía instrucciones de su gobierno para expresarle que debía dejarse de lado la cuestión de la Cordillera del Cóndor y que debía buscarse un nuevo tratado que diera al Ecuador salida al Maraón, a cambio, inclusive de compensaciones territoriales. El canciller peruano David Aguilar Cornejo le expresó que dicha propuesta era inaceptable para el Perú y que el Protocolo debía ser cumplido en toda su extensión dándose término a la demarcación (1992, p. 31).

Reaparecía así una antigua, aunque infundada, pretensión ecuatoriana, que se remontaba al siglo pasado, de llegar con territorio propio y soberano a los ríos Maraón y Amazonas, pretensión que afectaba territorio indiscutiblemente peruano sin que Ecuador tuviera ni los títulos jurídicos ni la posesión sobre esos territorios.

En ese contexto, en el año 1951, el presidente del Ecuador, Galo Plaza, posiblemente bajo la presión de los estamentos castrenses ecuatorianos (Morelli, 1997, p. 98), y pretendiendo justificarse en la existencia del río Cenepa ubicado entre los ríos Zamora (Ecuador) y Santiago (Perú), declaró públicamente que había un error geográfico, sosteniendo de forma equivocada que no existía el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago y que, por lo tanto, el Protocolo de Río de Janeiro era inejecutable. Ello dio motivo al Ecuador para suspender de manera definitiva su participación en los trabajos de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites y, consecuentemente, dejar pendiente la culminación de la demarcación en una línea limítrofe de menos de cien kilómetros en la zona de la Cordillera del Cóndor.

De esta manera, a partir del año 1951 se inició nuevamente un largo período de diferencias y dificultades entre Perú y Ecuador, no carente de innumerables incidentes fronterizos —extensivos a las poblaciones de los dos países— y que fue ocasionado

exclusivamente por la rebeldía ecuatoriana para culminar la demarcación pendiente conforme lo establecían el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

Frente a esa actitud ecuatoriana, más de carácter político que jurídico, el Perú asumió durante los siguientes cincuenta años una posición de defensa de la plena validez y ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y de sus instrumentos complementarios. Los argumentos peruanos fueron de naturaleza jurídica y marcaron una posición única e invariable a través de los diversos gobiernos que se sucedieron en Perú, constituyendo así una política de Estado. Para nuestro país y su población, la posición ecuatoriana era inaceptable, pues no había problema territorial con Ecuador y lo único que cabía era exigir la culminación de la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor, siguiendo la línea de frontera debidamente delimitada en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar. Durante todo este largo período, al mismo tiempo que se buscaba la paz y el entendimiento, nuestro país actuó siempre con firmeza cada vez que la soberanía nacional se vio amenazada en la zona fronteriza por la actitud del gobierno ecuatoriano o de sus Fuerzas Armadas.

Los argumentos ecuatorianos contra el Perú se endurecieron a partir de los siguientes gobiernos del presidente José María Velasco Ibarra, quien, en su discurso de posesión como presidente de su cuarto gobierno en agosto de 1960, fue más allá y llegó a plantear la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro bajo el erróneo argumento de que el tratado de límites de 1942 había sido impuesto a la fuerza por el Perú sobre el Ecuador. La extrema pretensión ecuatoriana, planteada dieciocho años después de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, motivó no solo la protesta peruana sino, además, un importante pronunciamiento de los países garantes en diciembre de ese mismo año. En él, reiteraban la plena validez y obligatoriedad del Protocolo de Río de Janeiro, así como el respeto a la demarcación ya efectuada. En esa ocasión, las cancillerías de los cuatro países garantes expresaron lo siguiente:

Es un principio básico del Derecho Internacional que la voluntad unilateral de una de las partes no basta para invalidar un tratado de límites, ni para liberarla de las obligaciones que él le impone. [...] mientras la voluntad soberana y concordante de Ecuador y Perú no disponga otra cosa, mi país considera que el Protocolo de Río de Janeiro —firmado y ratificado por Ecuador y Perú y ya aplicado en su casi totalidad mediante actos prácticos de demarcación a los cuales las propias partes atribuyen el carácter de definitivo— es un instrumento válido y debe ser cumplido<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> 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. La nota puede ser consultada en la revista de la Academia Diplomática del Perú, *Política Internacional*, 27, 144-145.

La posición ecuatoriana sobre la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro y sus aspiraciones territoriales fueron variando en el transcurso del tiempo, siendo la posición extrema aquella que pretendía sustentarse en un «apócrifo protocolo de 1830, llamado Pedemonte-Mosquera, del cual nunca se ha probado su existencia y que no tiene valor jurídico internacional alguno» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1981, p. 4) que supuestamente llegaba a los ríos Maraón y Amazonas, y comprendía territorio peruano hasta la ciudad de Iquitos, según se advierte en el Gráfico 1. Contrariamente a esa posición extrema e ilegal, la frontera peruano-ecuatoriana es aquella que se confirmó y estableció de manera definitiva en el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942.

Luego del pronunciamiento de los países garantes, el presidente Velasco Ibarra regresó en su último gobierno a la tesis anterior de la inejecutabilidad parcial del Protocolo, pero planteando, ya de manera formal, un acceso de Ecuador al Amazonas por medio de un puerto propio para el Ecuador en ese río, en lo que llamó una «transacción honrosa» (Cayo, 2000, p. 21). A partir de los pronunciamientos de los presidentes de Ecuador, quedó plasmado en el imaginario de la población ecuatoriana un supuesto derecho de acceso soberano a los ríos Maraón y Amazonas, a pesar de que se trataba de una pretensión política sin fundamento jurídico alguno y que el Perú nunca aceptaría.

Tal como ha señalado el historiador peruano Percy Cayo, «[l]os años siguientes mantuvieron la situación en una suerte de no declarado *statu quo*; en la práctica, Ecuador se limitaba a proclamar su calidad de amazónico y a sostener la inejecutabilidad del casi desechado Protocolo de Río de Janeiro por la ausencia de la frontera en la Cordillera del Cóndor. Lo primero fue proclamado en todos los foros y mantenido en su cartografía» (2000, p. 19). Más aún, la reiterada posición de los sucesivos gobiernos ecuatorianos produjo un aparente convencimiento en la población ecuatoriana de que tenían derecho a su aspiración de llegar al Maraón-Amazonas. Sin embargo, dicha ilusión no era veraz ni podía ser cierta. Al respecto, Percy Cayo continúa:

[...] admira como durante decenas de años se mantuvo tal geografía perturbadora para cualquier ciudadano ecuatoriano medianamente culto, que no podía ignorar que ese espacio que aparecía como propio no lo era y que la línea que representaba la superficie de su Estado hasta el río Amazonas [...] era falsa también. La fantasía llegaba a grado superlativo, si como era evidente, en aquellos mapas «oficiales» de Ecuador, Iquitos aparecía como ciudad ecuatoriana (pp. 19-20).

Gráfico 1. Aspiración territorial del Ecuador en desconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro



Fuente: Conflicto Perú-Ecuador. Tumbes, Jaén y Maynas durante La Independencia. En <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/293426>.

Reiterando la inalterable posición peruana, en su discurso de orden con motivo de la ceremonia de conmemoración del XXV aniversario de la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1967, el distinguido jurista y ex ministro de Relaciones Exteriores, Alberto Ulloa Sotomayor, recordó la validez de la posición peruana en los términos siguientes: «[...] el Protocolo de Río de Janeiro fue un documento de equidad que, mientras reconoció el valor consagrado de los derechos territoriales del Perú, representado por los títulos jurídicos y por la posesión, reconoció al Ecuador, a falta de los primeros, lo que, por los accidentes marginales que crea la realidad venía siendo también, su posesión efectiva [...]» (1967, p. 10). Pero, además, Ulloa Sotomayor reiteró el derecho de libre navegación que Perú le había concedido a Ecuador en el Protocolo de Río de Janeiro, agregando a continuación lo siguiente:

No fue solamente todo eso el Protocolo de Río de Janeiro. Concedió al Ecuador derechos a la navegación del Amazonas y de sus afluentes septentrionales. No le concedió posesión territorial en las orillas del Amazonas o del Marañón, porque tal hecho habría sido una imposible y absurda revocación de siglos de realidad histórica, pero le dio la situación preferencial de equipararlo con el



Brasil y Colombia en aquellos derechos de navegación. Es decir, le concedió, sin ser ribereño, lo que otros Estados tenían como consecuencia de serlo (1967, p. 10).

Así pues, se debe destacar los derechos de libre navegación que Perú le concedió gratuitamente a Ecuador en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, que quedaron de hecho suspendidos debido a la negativa ecuatoriana de culminar la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor. Tal como dijo el mismo Alberto Ulloa en 1967, «[Ecuador] ha obtenido el acceso, libre y continuo de su comercio y de su navegación al sistema amazónico, del que podrá gozar cuando cumpla la condición lógica y mínima de acatar el instrumento internacional de que deriva ese derecho que se le ha concedido» (1967, p. 18).

En la década de los años setenta, durante el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado y luego del general Francisco Morales Bermúdez, las relaciones bilaterales entre Perú y Ecuador se desarrollaron de una manera relativamente normal, aunque siempre dentro del contexto de la cuestión territorial que Ecuador planteaba todo el tiempo y frente a la cual nuestro país reiteraba su posición de pleno respeto al Protocolo de Río de Janeiro, a su validez y a su ejecutabilidad. Algunos factores que contribuyeron a una cierta distensión entre ambos fueron la participación de los dos gobiernos en el proceso de integración andina iniciado a comienzos de la década con el Acuerdo de Cartagena, así como en los movimientos del tercer mundo y no alineados de la época y en la acción conjunta en la defensa de la soberanía marítima hasta las 200 millas. También fue relevante la suscripción en 1971 del «Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira por parte del Perú y el Ecuador», al igual que otros esfuerzos menores que fueron desplegados por los gobiernos de ambos países.

### **3. EL CONFLICTO DEL FALSO PAQUISHA DE 1981 Y LA SITUACIÓN EN LOS AÑOS SIGUIENTES (1981-1994)**

El relativo buen ambiente en la relación bilateral se complicó nuevamente a comienzos de la siguiente década. Después de diversos incidentes de menor gravedad en la zona fronteriza, en 1981 se produjo uno de mayor dimensión durante el gobierno del presidente del Ecuador Jaime Roldós. Allí, el gobierno peruano detectó «la existencia, dentro del territorio peruano, de tres destacamentos militares ecuatorianos con sus respectivas instalaciones de reciente construcción» (Arias Stella, 1981, p. 68), que se habían asentado ilegalmente en la parte oriental de la Cordillera del Cóndor; es decir, en territorio que era peruano conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

Conocida la situación, el presidente Fernando Belaunde Terry ordenó el inmediato desalojo de las tropas ecuatorianas mediante una acción conjunta del ejército y la aviación peruana. Este último conflicto quedó denominado por el Perú como el del «falso Paquisha», puesto que a este territorio peruano el Ecuador le puso el nombre de Paquisha, el mismo nombre que tenía otro lugar ubicado en el Ecuador, a fin de confundir y pretender que el territorio peruano invadido era territorio ecuatoriano. Esta situación fue denunciada por el canciller peruano Javier Arias Stella en la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la siguiente manera:

Este hallazgo permitió comprender al fin la verdad de los hechos, hoy día ratificados por la versión del señor canciller del Ecuador, al dejar al descubierto el juego diseñado por el Gobierno del Ecuador, que utilizando un procedimiento totalmente carente de seriedad dirigido a confundir a la comunidad internacional, había designado con el nombre ecuatoriano de «Paquisha» el punto de incursión más profundo en territorio peruano. Repito, designó con el doble nombre de «Paquisha» a un punto geográfico peruano al lado del Comaina, que ustedes señores cancilleres y representantes pueden verificar en cualquier mapa que está en el lado peruano, que ha entrado a la historia con el nombre de «falso Paquisha» (1981, p. 68).

Solo con la acción armada del Perú fue posible el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas a su propio territorio en la zona occidental de la Cordillera del Cóndor, mientras que las tropas peruanas se quedaron en la zona oriental de esa Cordillera, reconociéndose así, una vez más, la inalterable posición peruana. En esa ocasión, siendo yo un joven abogado y profesor de Derecho Internacional Público, fui invitado por el ministro de Relaciones Exteriores, Javier Arias Stella, para acompañarlo al lugar de los hechos. Al día siguiente del desalojo de los soldados ecuatorianos —el 29 de enero de 1981— viajamos junto con otros funcionarios de la Cancillería en un helicóptero de la Fuerza Aérea a la zona peruana que Ecuador había denominado Paquisha en la Cordillera del Cóndor, donde se había asentado uno de los tres ilegales campamentos ecuatorianos, ya destruido por la acción de las Fuerzas Armadas peruanas. Allí en el terreno, me fue posible apreciar lo agreste de la geografía de la selva amazónica que dificultaba el acceso a esa zona de la frontera peruano-ecuatoriana, un factor del que Ecuador se trató de aprovechar indebidamente. Pocos días después de esta primera experiencia, el canciller Arias Stella me nombró consultor jurídico de su despacho, por lo que me fue posible ser testigo de los tensos acontecimientos de los siguientes meses.

En el conflicto del falso Paquisha nuevamente se contó con la gestión y colaboración de los países garantes, que enviaron una misión de observadores militares. Los garantes, sin embargo, fueron mediatizados en su rol, pues el Ecuador

en ese entonces solo los reconocía como «países amigos» ya que no aceptaba el Protocolo de Río de Janeiro. En este contexto, se dió la intervención de la OEA, la que a comienzos de febrero de 1981, convocó a la XIX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio para examinar la situación. Allí, se adoptó una resolución que promovía la solución al conflicto, pero en la que no se mencionaba el Protocolo de Río de Janeiro<sup>6</sup>. No obstante, al aprobar la resolución, el Perú dejó constancia expresa de que su voto estaba indisolublemente vinculado a la declaración que hizo el representante del Brasil en nombre de los cuatro países garantes, al decir que su voto en ninguna forma afectaba «las responsabilidades que nuestros países han asumido y están dispuestos a seguir asumiendo en su calidad de Garantes del Protocolo Peruano-Ecuatoriano de Paz, Amistad y Límites firmado en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942» (Alarico Silveira Junior, 1981, p. 82). Así pues, una vez más Ecuador había pretendido desconocer el Protocolo de Río de Janeiro y el rol que a los países garantes les correspondía conforme al Protocolo, mientras que Perú, por su parte, reiteró en la OEA la validez plena del Protocolo y la vigencia de la función de los cuatro países garantes como el mecanismo de colaboración idóneo acordado por el Perú y el Ecuador para solucionar sus diferencias.

Luego de esta intervención de la OEA, representantes de ambas partes negociaron, durante los siguientes días y a través de los países garantes, un acuerdo de carácter militar plasmado en notas intercambiadas entre las partes de fecha 5 de marzo. La nota ecuatoriana definía las coordenadas geográficas, sin mencionar lugares, donde quedarían las tropas ecuatorianas, ubicando a los soldados ecuatorianos en su propio territorio en la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor y manteniendo a las fuerzas armadas peruanas en la vertiente oriental de la misma Cordillera del Cóndor. Esto implicó el reconocimiento implícito por el Ecuador, una vez más, de la frontera entre los dos países<sup>7</sup>, establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y precisada en el fallo de Dias de Aguiar. Al término del retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano y con la consiguiente terminación de las funciones de la Comisión de Observadores Militares designados por los países garantes, a modo de conclusión del conflicto del falso Paquisha, el Ministerio de

---

<sup>6</sup> Resolución de la XIX Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos. Para esta resolución y demás documentos pertinentes, véase Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1981).

<sup>7</sup> Véanse las «Notas de los Jefes de las Delegaciones Militares del Perú y del Ecuador a los Representantes Militares de los Países Garantes, Aguas Verdes, Huaquillas, 5 de marzo de 1981» y el comunicado oficial del gobierno peruano del 6 de marzo de 1981 «Sobre Conversaciones entre Representantes Militares de Perú y Ecuador». Estos documentos pueden ser revisados en *Política Internacional*, 27, 146-152.

Relaciones Exteriores del Perú entregó un memorándum a los representantes de los países garantes que decía lo siguiente:

- i. El Perú informó, en la citada nota de 5 de marzo, la decisión de que los efectivos militares del Perú se mantendrán en territorio peruano, es decir, en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, correspondiente al distrito de El Cenepa, provincia de Bagua, departamento de Amazonas.
- ii. El Ecuador por su parte, dejó constancia, en su nota de esa misma fecha, que «detiene sus fuerzas en la Cordillera del Cóndor, en las coordenadas geográficas que se indican a continuación [...] O lo que es lo mismo, en la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor».
- iii. Conforme a lo anterior, las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, en esa zona, separan y dividen las posiciones de ambos países, situadas a uno y otro lado de dicha Cordillera, respectivamente.
- iv. Por consiguiente, la línea de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor constituye frontera entre el Perú y el Ecuador en dicha zona y corresponde a la que, de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro, de 1942, precisa técnicamente el fallo del Árbitro Brasileño Dias de Aguiar.
- v. Esta frontera corresponde como se puede apreciar, al pequeño tramo de 78 kilómetros que ha quedado sin demarcar en la Cordillera del Cóndor debido a la negativa del Ecuador a continuar su demarcación en 1950.

Durante la XIX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA que se llevó a cabo en 1981 con motivo del conflicto del falso Paquisha, Ecuador acusó al Perú de agresión territorial y reiteró su equivocada posición sobre los supuestos derechos históricos que le brindaban acceso soberano al río Amazonas, así como sobre la inejecutabilidad del Protocolo, el llamado error geográfico y la nulidad del mismo Protocolo. Por su parte, el Perú desvirtuó en la OEA los diversos argumentos ecuatorianos, rechazó las falsas afirmaciones de agresión territorial, negó la pretensión ecuatoriana de acceso soberano al Amazonas y reiteró la plena validez y vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, así como de la demarcación ya efectuada conforme al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo de Dias de Aguiar. La posición peruana fue la misma desde 1950, cuando Ecuador se rebeló contra el Protocolo y pretendió desconocer la demarcación ya efectuada. Reiterando la invariable posición peruana, en su discurso de réplica ante los cancilleres de la XIX Reunión de Consulta de la OEA, el canciller Arias Stella fijó la posición peruana, luego reflejada en las futuras negociaciones a las que se refiere este libro, en los siguientes términos:

A falta de títulos y posesión efectiva, la aspiración territorial del Ecuador a un acceso soberano y directo al Río Amazonas, constituye pues un objetivo irreal y expansionista que solo puede tener sentido como producto de sentimientos ajenos a su propia realidad histórica y geográfica [...]

El Perú adhiere al imperativo del respeto a las obligaciones internacionales, sostiene la validez del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, suscrito y ratificado por los dos países sin ningún elemento de coacción. Ambos países lo pusieron en ejecución en la forma prevista por las comisiones mixtas demarcatorias. Estas llegaron a fijar en el terreno el trazo de la frontera a lo largo de 1,597.4 km sobre una longitud total de 1,675.4 km, quedando solamente 78 km por demarcar en la línea ya fijada por el árbitro Dias de Aguiar en fallo que fue aceptado por el Perú y en ese momento también por el Ecuador, aunque posteriormente este país se rebeló contra él [...]

Tenemos derecho entonces a proclamar la intangibilidad de un Protocolo que consagró en justicia los derechos derivados de los títulos coloniales, de la constitución y de la posesión efectiva del Perú. Dentro de este contexto el Perú está dispuesto no solo a cumplir con todos sus deberes sino a mantener todos sus derechos (Arias Stella, 1981, pp. 71-73).

En el segundo año del gobierno del presidente Alberto Fujimori, en 1991, surgió otro problema fronterizo serio con Ecuador. Esta vez fue un incidente en una pequeña zona aún no demarcada de la línea de frontera de aproximadamente quince kilómetros ubicada entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el río Santiago, zona en la que los puestos militares y las tropas de los dos países se encontraron frente a frente en una situación de inminente conflicto armado. Felizmente, el enfrentamiento no se produjo. Se detectó que el hito Cusumasa-Bumbuiza había sido destruido, hubo infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano, movimientos de tropas, desplazamientos de puestos de vigilancia y poco después dicho problema fue superado mediante negociaciones directas llevadas a cabo entre los cancilleres Carlos Torres y Torres Lara, de Perú, y Diego Cordovez, de Ecuador, quienes llegaron a un Acuerdo de Distensión que también se conoce como el Pacto de Caballeros<sup>8</sup>.

Meses después, en respuesta a una propuesta de arbitraje papal planteada ante la 46ª Asamblea General de las Naciones Unidas por el presidente ecuatoriano Rodrigo Borja y que Perú no aceptó, el presidente Alberto Fujimori formuló al Ecuador una propuesta de amistad, cooperación e integración en noviembre de 1991. A los pocos meses, en enero de 1992 viajó a Quito, en lo que fue la primera

---

<sup>8</sup> Véase Torres y Torres Lara (1995), así como la presentación de Torres y Torres Lara en la Sesión del Pleno del Congreso de la República del 12 de noviembre de 1998, en Sandoval (1999) y Varillas (2008).

visita oficial de un presidente peruano al Ecuador. La propuesta peruana era integral y se refería, en primer lugar, a la «[...] prosecución de las labores de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites para que, con el concurso de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro y a través de la designación de un técnico en trabajos demarcatorios, proceda a la ejecución del fallo del Capitán Braz Dias de Aguiar, en los tramos comprendidos entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre; y Cusumasa-Bumbuiza y Yaupi-Santiago» (Fujimori, 1992, p. 50). Asimismo, proponía hacer efectiva para el Ecuador, en todos sus alcances, la navegación libre y gratuita en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, prevista en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, así como extender la zona actual de integración fronteriza a la totalidad de la frontera común mediante la celebración de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza. Finalmente, también se proponía «[l]levar adelante acuerdos que incrementen y hagan permanentes las medidas de fomento de la confianza que existen entre los dos países y posibiliten un entendimiento para emprender acciones efectivas de limitación de armamentos» (Fujimori, 1992, p. 49). La bien intencionada propuesta del presidente Fujimori no fue tomada en cuenta por el Ecuador, a pesar de que representaba un serio y novedoso esfuerzo del Perú para lograr un arreglo definitivo y completo con Ecuador. Ese mismo año, en su *Libro Blanco*, publicado en julio de 1992, Ecuador calificó la situación limítrofe entre los dos países como la de un «amistoso desacuerdo» (Cayo, 2000, p. 25).

#### 4. EL CONFLICTO EN LA CORDILLERA DEL CÓNDOR Y LA DECLARACIÓN DE PAZ DE ITAMARATY (1995)

Luego de dos años con pequeños incidentes fronterizos y en el contexto de una relativa tranquilidad en la frontera peruano-ecuatoriana, al inicio del mandato del presidente de Ecuador, Sixto Durán Ballén, entre enero y febrero del año 1995, se produjo en la zona de la Cordillera del Cóndor el conflicto militar más grave ocurrido entre el Perú y el Ecuador desde la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. Nuevamente, este fue ocasionado por la infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano y las consecuentes acciones militares del Perú para desalojarlos. En las nacientes del río Cenepa sobre la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, en territorio peruano en las zonas de Cueva de los Tayos, Base Sur y Tiwinza, se dieron enfrentamientos bélicos significativos que duraron 32 días y en los que fallecieron soldados y oficiales de ambos países.

En estas serias circunstancias de conflicto armado, esta vez sí bajo el marco del Protocolo de Río de Janeiro y con la activa participación de los países garantes, los viceministros de Relaciones Exteriores de Perú, Eduardo Ponce, y de Ecuador, Marcelo Fernández de Córdova, negociaron intensamente durante dieciocho días,

hasta que lograron suscribir la Declaración de Paz de Itamaraty el 17 de febrero de 1995, la que contó con la firma de representantes de los países garantes. Mediante esta declaración, Perú y Ecuador confirmaron el acuerdo de cese de las hostilidades negociado pocos días antes y aceptaron el ofrecimiento de los países garantes de enviar una misión de observadores a la zona del conflicto con la finalidad de establecer una zona desmilitarizada, supervisar la desmovilización gradual y recíproca, y lograr el retorno a las guarniciones y bases de las unidades desplegadas en las operaciones militares. Además, acordaron iniciar conversaciones<sup>9</sup> «para encontrar una solución a los impases subsistentes, tan pronto [...] se restablezca un clima de distensión y amistad entre los dos países»<sup>10</sup>.

Sin embargo, el acuerdo para el «[...] cese de las hostilidades no fue respetado y los combates continuaron por más de una semana en el Alto Cenepa. Esta situación condujo a los Países Garantes, actuando en el marco de su compromiso de asistencia a las Partes [...] a emitir una nueva declaración el 24 de febrero» que deploraba los hechos y convocaba a una nueva reunión, esta vez a nivel de cancilleres. La reunión se realizó en Montevideo el 28 de febrero y los cancilleres del Perú, Efraín Goldenberg, y del Ecuador, Galo Leoro, conjuntamente con los cancilleres y representantes de los países garantes, suscribieron la Declaración de Montevideo, «[...] que marcó el fin de las hostilidades y, consecuentemente, el inicio de la aplicación de los acuerdos contenidos en la Declaración de Paz de Itamaraty» (Goldenberg, 2000, p. 45).

Tres años después, comentando el grave episodio de 1995 y comparándolo con el conflicto del falso Paquisha de 1981, el ex canciller Goldenberg señaló que:

[...] la diferencia fundamental entre ambos episodios es la trascendencia de los acuerdos alcanzados en 1995 y su proyección hacia el futuro. Los incidentes de 1981 se limitaron al plano militar y no tuvieron un correlato político en favor de la consecución del objetivo nacional de culminar la demarcación pendiente [...]. En 1995, en cambio, más allá de las críticas de algunos sectores belicistas que reclamaban una situación militar extrema, el cese de hostilidades vino aparejado al compromiso de iniciar conversaciones para la superación de los impases subsistentes [...] (2000, pp. 52-53).

Bajo una perspectiva jurídica, el aspecto más trascendente de la Declaración de Paz de Itamaraty para el Perú, y el que permitió iniciar un camino hacia la

---

<sup>9</sup> Desde la aprobación de la Declaración de Paz de Itamaraty en 1995 y durante todo el proceso se utilizó el término «conversaciones» en lugar de «negociaciones» a propuesta de Perú, pues para nuestro país no había nada que negociar en el tema de límites, ya que solo cabía que Ecuador cumpliera con culminar la demarcación pendiente en la Cordillera del Cóndor, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

<sup>10</sup> Esta declaración puede verse en Goldenberg (2000), pp. 31-65 y en Sandoval (1999), I, pp. 5-6.

búsqueda de la paz, fue lograr el reconocimiento por Ecuador del Protocolo de Río de Janeiro. Fue igualmente relevante el reconocimiento formal del rol de los cuatro países garantes en el marco del Protocolo, no solo para garantizar el tratado de límites de 1942, sino también para colaborar activamente en la solución de las diferencias entre los dos países, quedando este espacio aceptado como el mecanismo jurídico apropiado para resolver las diferencias. El reconocimiento del Protocolo en la Declaración de Paz de Itaramaty, que se logró en gran medida por la habilidad de nuestros negociadores y por el apoyo de los garantes, fue posible como consecuencia de la declaración que, pocos días antes y en medio del conflicto armado, hiciera el presidente del Ecuador, Sixto Durán Ballén, quien «[...] en el proceso de búsqueda de la paz convocó ‘a los Embajadores de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro’» (Cayo, 2000, p. 26). Con esta declaración, Ecuador, a través de su jefe de Estado y máximo representante del país en el exterior, reconoció el Protocolo de Río de Janeiro después de 34 años de rebeldía. Comentando este hecho, el ex canciller del Ecuador, José Ayala, dijo en sus memorias lo siguiente:

Fue esta una determinación difícil pero ineludible que hubo que adoptarse — como lo señala el presidente Durán Ballén — dadas las circunstancias que vivía el país en esos momentos. Se la tomó [...] ante la necesidad de reconocer oficialmente el marco jurídico referencial que haría posible la búsqueda de una solución definitiva y digna al problema territorial con el Perú. De este modo fue posible apelar de inmediato al concurso de los Países Garantes, a fin de que «dieran paso a esquemas de negociación y de concertación con el espíritu siempre pacífico de nuestro pueblo». Al explicar las razones que le indujeron a tomar esta determinación, el presidente Durán Ballén escribe que negarles a Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos el carácter de «garantes» que tenían según el Protocolo de Río de Janeiro y darles el calificativo eufemístico de «amigos» era ir en contra de la realidad de los hechos (2009, p. 120).

A diferencia del caso del falso Paquisha de 1981, en el conflicto militar del Alto Cenepa de 1995, Ecuador se había preparado, por lo que fue difícil para las tropas peruanas desalojar a las tropas ecuatorianas antes de que se produjese el cese del fuego. Por ello, después del conflicto en el Perú quedó la duda sobre cuál de los dos Estados había quedado en mejor situación militar en la zona cuando se suspendieron las hostilidades. Sobre este punto, Percy Cayo ha sostenido que «[...] era evidente que de parte de Ecuador —según lo declararon sus propias autoridades— había habido una larga etapa de preparación para efectivizar sus acciones en aquella inhóspita zona; de parte del Perú, la impreparación para la misma, señalada incluso por observadores extranjeros, demostraba que no había estado prevista entre las posibilidades de las Fuerzas Armadas» (2000, p. 26).



El resultado militar del conflicto armado en el Alto Cenepa trajo como consecuencia una sensación de satisfacción e inclusive de victoria por parte del Ecuador que abrió las puertas a los ecuatorianos a la posibilidad de negociar con el Perú en términos diferentes a los del pasado. Así, por ejemplo, al igual que la gran mayoría de los analistas ecuatorianos, Ayala Lasso habla de «la victoria del Cenepa». Ayala incluso menciona una carta que, en esos días y antes de ser canceler, envió al presidente Durán Ballén y que decía: «Estamos ahora [...] en una situación diferente para tratar con el Perú. Perdidos los complejos históricos de país eternamente vencido, mutilado, disminuido, podemos negociar como iguales» (2009, p. 125). Al mismo tiempo, para sustentar su opinión de que ese era el momento más adecuado para negociar con el Perú, por el temor de una represalia militar peruana, Ayala expresó lo siguiente: «El Perú, aunque no lo reconozca, se siente humillado y hará todo cuanto esté a su alcance para cambiar la situación. Sus Fuerzas Armadas deben ya estar preparándose para la revancha» (2009, p. 125).

A diferencia de la percepción ecuatoriana, la evaluación del conflicto militar en nuestro país fue diferente, pues no quedó claro cuál de los dos Estados había quedado en mejor posición militar en la zona del conflicto cuando se suspendieron las hostilidades, habiéndose producido en las Fuerzas Armadas peruanas una suerte de frustración por tales resultados, a pesar de que, luego de efectuada la desmovilización negociada, las tropas ecuatorianas salieran del territorio peruano. La visión negativa de los resultados del conflicto de 1995 por parte de nuestras instituciones armadas fue uno de los motivos para que sus altos mandos, a consecuencia de una nueva infiltración de soldados ecuatorianos en territorio peruano, promovieran tres años después, en 1998, una amplia intervención militar peruana en el Ecuador. Esta, felizmente, no ocurrió, pues habría resultado en un gravísimo conflicto militar de consecuencias imprevisibles. Como se explica en el capítulo V de este libro, siendo ministro de Relaciones Exteriores me opuse firmemente a la posibilidad de dicha intervención y contribuí decisivamente a evitarla con una firme acción diplomática.

Una visión objetiva de la situación existente luego del conflicto militar del Alto Cenepa de 1995 y de cómo se fueron creando condiciones para las futuras conversaciones a consecuencia del cambio de la posición ecuatoriana respecto al Protocolo de Río de Janeiro se puede advertir en el trabajo de Beth Simmons, promovido por el United States Institute of Peace, en el que se dice lo siguiente:

Aunque ningún país logró tener ganancias territoriales [...], una consecuencia importante de la guerra fue que dio al Ecuador la oportunidad de adoptar una posición más flexible en sus treinta y cinco años de oposición al Protocolo de Río. La mayoría de opiniones concuerdan en que Ecuador infligió un golpe

táctico a las fuerzas peruanas, en evidente contraste con los enfrentamientos de 1941 y 1981. Sin embargo, está ampliamente reconocido que el balance de fuerzas, a largo plazo, está y permanecerá a favor del Perú. [...] la respetable actuación de sus fuerzas armadas en 1995 le dio la oportunidad [a Ecuador] de hacer concesiones dejando intacta su dignidad. La aceptación del Protocolo de Río como marco de referencia fue una concesión significativa que, al mismo tiempo, abrió el camino para las discusiones sobre la controversia territorial subyacente (1999, pp. 12-13. Traducción libre)<sup>11</sup>.

Igualmente causó preocupación en el Perú la falta de una adecuada labor informativa durante el conflicto de 1995, a diferencia de Ecuador que se había esforzado en presentar su posición ante la comunidad internacional, especialmente en el ámbito hemisférico. Ello motivó que, poco después de la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty y del cese de las hostilidades, el gobierno del Perú enviara a un plural y selecto grupo de personalidades peruanas como embajadores en misión especial a visitar diferentes países relevantes, con el objetivo de informar sobre la posición peruana y los derechos del Perú, en especial en el ámbito hemisférico. En mi caso, fui designado junto con el doctor Enrique Elías La Rosa para visitar Colombia, México, Panamá y las ciudades de San Francisco y Los Ángeles en los Estados Unidos, donde nos entrevistamos con representantes de los gobiernos, de la prensa y del medio académico y empresarial. En las visitas que hicimos fue grande nuestra sorpresa al advertir la falta de conocimiento que había en el extranjero de la cuestión limítrofe entre el Perú y el Ecuador e inclusive con frecuencia de la visión sesgada a favor de la posición ecuatoriana debido a la propaganda que desde hacía años Ecuador realizaba ante los gobiernos de la región y la prensa extranjera. Sin embargo, en los diálogos sostenidos en los países visitados, para nosotros fue relevante enfatizar el cambio producido en la posición ecuatoriana después de tantos años de rebeldía para culminar la demarcación pendiente. Ahora, a partir del conflicto del Alto Cenepa, Ecuador había reconocido la validez y vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, así como el papel que cabía a los países garantes como el mecanismo apropiado, aceptado por las partes, para colaborar en las futuras conversaciones que se había acordado realizar para la solución de la controversia entre los dos países.

---

<sup>11</sup> «While neither country had made any territorial gains [...] One important consequence was that it provided an opportunity for Ecuador to take a more flexible position on its thirty-five-year opposition to the Río Protocol. By most accounts, the Ecuadoran military had dealt a tactical blow to Peruvian forces, in sharp contrast to their engagements in 1941 and 1981. It is widely recognized, however, that the long-term balance of forces is and will remain in Peru's favor. [...] the respectable military showing in 1995 gave them [Ecuador] an opportunity to make this concession with their dignity intact. The acceptance of the Río framework was a significant concession that, in turn, opened the way for discussion of the underlying territorial issue».

Ahora bien, la Declaración de Paz de Itamaraty estableció dos fases orientadas a superar el conflicto y a buscar una solución definitiva a la cuestión territorial entre el Perú y el Ecuador. En primer lugar, se negoció una fase inmediata de carácter militar que —con no pocas dificultades— se desarrolló durante el año 1995 y que se orientó a lograr progresivamente la separación de las tropas, la concentración de las fuerzas, la creación de la zona desmilitarizada, la desmovilización gradual y recíproca de las tropas de ambos países, el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano y el establecimiento de la Misión de Observadores Militares de los Países Garantes (MOMEPE). En segundo lugar, la declaración estableció una fase político-diplomática en la cual, una vez que se cumplieran los aspectos anteriormente mencionados de carácter militar y se estableciera un clima de distensión y amistad entre los dos países, el Perú y Ecuador debían iniciar conversaciones sustantivas para encontrar una solución a sus diferencias, que la misma declaración llamó «impases subsistentes». A partir de la Declaración de Paz de Itamaraty, Ecuador, ahora sí conjuntamente con el Perú, aceptó la activa y permanente colaboración de los países garantes y estos, a su vez, demostraron su mejor disposición para cooperar y cumplir con su función de garantes en los términos establecidos en el Protocolo. En este sentido, mediante la Declaración de Montevideo, adoptada diez días después de la Declaración de Paz de Itamaraty, los países garantes reiteraron «[...] su compromiso de seguir cumpliendo las obligaciones que para ellos emanan del Protocolo de Río de Janeiro, contribuyendo así al acercamiento de las Partes y a la plena consolidación de la paz entre el Ecuador y Perú»<sup>12</sup>.

## 5. LA DEFINICIÓN DE LOS IMPASES SUBSISTENTES ENTRE PERÚ Y ECUADOR

Al concluirse la etapa militar, entre enero y octubre de 1996, Ecuador y Perú avanzaron en la definición de los procedimientos a seguir para las futuras conversaciones. Los entendimientos y compromisos de naturaleza procesal se negociaron en las reuniones sostenidas por los ministros de Relaciones Exteriores del Perú, Francisco Tudela, y del Ecuador, Galo Leoro, celebradas entre los meses de enero y octubre de 1996 en Lima, Quito, Buenos Aires y Santiago, con lo que finalizó la etapa procesal. Los acuerdos de carácter procesal adoptados en estas reuniones quedaron plasmados en el Acuerdo de Quito del 23 de febrero, en el comunicado de prensa de Buenos Aires del 19 de junio y en el Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996 (Sandoval, 1999, pp. 9-15).

---

<sup>12</sup> Véase el artículo de Goldenberg (2000) que tiene como anexo esta declaración, así como Sandoval (2000), I, p. 7.

El primer tema de carácter procesal que negociaron intensamente en Quito los cancilleres de Perú y Ecuador estaba relacionado con la definición y la forma en que las dos partes presentarían los llamados impases subsistentes. De un lado, Ecuador pretendía que la lista de los impases fuera indicativa, dejando abierta la posibilidad de que luego se presentaran otros impases, y que hubiera una sola lista negociada entre las partes y en la cual se incluyeran los asuntos en controversia que cada uno consideraba como impases subsistentes. Además, Ecuador sostenía que el Perú no podría negarse a tratar todos los impases que presentarían. De otro lado, el Perú afirmaba que los impases que formularían las dos partes deberían ser definitivos y únicos, de tal forma que posteriormente no fuese posible incluir otros. Asimismo, el Perú sostenía que cada Estado debería presentar sus impases por separado en su propia lista, de tal manera que la presentación de las listas por cada una de las partes no significara aceptación de la validez o contenido de dichos impases por la otra parte.

Ecuador aceptó la posición peruana de que cada Estado establecería su propia lista de impases, por separado, así como, que los impases subsistentes a presentarse tendrían un carácter definitivo y que su contenido no comprometería a la otra parte. Sin embargo, por otro lado, el Perú aceptó tratar todos los impases que presentaría el Ecuador, al establecerse que los impases no podrían ser vetados por las partes. Al respecto, el Acuerdo de Quito señaló en el punto 2 lo siguiente: «Dichas listas no representan un compromiso sobre los derechos de las Partes, tendrán carácter definitivo y no serán vetadas por ellas. El contenido de ambas listas será la materia de las conversaciones a que se refiere la Declaración de Paz de Itamaraty». Complementariamente, el Acuerdo de Santiago reiteró que las conversaciones abordarían «[...] en forma separada, secuencial y sin vetos todos los impases subsistentes».

Finalmente, Ecuador no aceptó que las partes intercambiaran sus listas de impases en la reunión de Quito, sosteniendo que dichas listas podrían ser conocidas por la otra parte después que la MOMEPE constatará que las partes hubieran cumplido plenamente con la desmovilización y, en particular, que el Perú redujera a sesenta sus efectivos en su puesto de vigilancia P2, tal como se había acordado previamente. Por ello, en Quito se acordó que los gobiernos de Perú y Ecuador entregarían sus respectivas listas de impases subsistentes a los representantes de los países garantes, quienes las mantendrían en custodia con carácter de reservado. Asimismo, se acordó que luego de recibir una comunicación de la MOMEPE indicando el cumplimiento de los aspectos militares antes mencionados, los representantes de los países garantes entregarían las listas a los representantes de las partes en la ciudad de Brasilia, lo que ocurrió el 6 de marzo de 1996, es decir, dos semanas después del Acuerdo de Quito.

Las listas de los impases reflejaban claramente diferencias de fondo entre lo que Ecuador y Perú entendían por los impases subsistentes que debían ser materia de las conversaciones. Bajo el título de «Posición Ecuatoriana» (Sandoval, 1999, p. 11), Ecuador presentó el 23 de febrero siete impases, formulados en los términos siguientes:

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

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

Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas.

2.- Problemas de demarcación:

a) Sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupí.

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 su parte, el Perú consideró solo tres impases que fueron exclusivamente de carácter demarcatorio y que, bajo el título «Posición Peruana», fueron presentados por el ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 23 de febrero de la manera siguiente:

Para el Perú, como el Ecuador conoce, la expresión «solución duradera de los impases subsistentes» es sinónimo de completar la demarcación de la línea de frontera establecida en el artículo VIII del Protocolo de Paz, Amistad y Límites, suscrito en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942, de conformidad con sus instrumentos complementarios y con el Fallo del Árbitro brasileño, Capitán de Mar y Guerra, Braz Dias de Aguiar.

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

1.- En el sector Lagartococha:

a) Naciente del río Lagartococha-río Güepí.

2.- En el sector de la Cordillera del Cóndor:

a) Entre el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el Fallo de Dias de Aguiar (sobre la Cordillera del Cóndor en el punto del divortium aquarum Zamora— Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de noviembre.

- b) Entre el hito Cusumasa Bumbuisa [sic] y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago.

Las diferencias entre los impases ecuatorianos y peruanos eran evidentes. Ecuador presentó impases de naturaleza muy variada y con algunos pretendían revisar y modificar los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro. Los siete impases que planteó se encontraban ubicados desde la costa hasta casi el final de la línea fronteriza en el límite con Colombia, con lo cual Ecuador buscaba cubrir una buena parte del límite a lo largo de la frontera, tal como se advierte en el Gráfico 2. De esta manera, Ecuador asumió una posición negociadora orientada a poner en duda la validez de los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro, cuestionando inclusive el límite en partes de la frontera que ya había sido demarcada.

En cambio, los tres impases presentados por el Perú eran exclusivamente de carácter demarcatorio y estaban ubicados en dos zonas específicas de la Cordillera del Cóndor que no habían sido demarcados aun por la rebeldía ecuatoriana y a la zona de Lagartococha, como se advierte en el Gráfico 3. Los tres impases del Perú se sustentaban en los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y en el Fallo de Dias de Aguiar, y para nosotros solo se trataba de tres impases demarcatorios que, como se verá más adelante, fueron los que finalmente se tuvieron en cuenta en las conversaciones y se resolvieron con los pareceres de los expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes.

Gráfico 2. Impases según Ecuador



Fuente: Dirección de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Documento no publicado.

Gráfico 3. Impases según Perú



Fuente: Dirección de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Documento no publicado.

De los siete impases ecuatorianos, únicamente dos de ellos coincidieron con la lista peruana de los tres impases. Estos fueron, de un lado, la demarcación entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el Santiago y, de otro lado, el problema en el sector Lagartococha. En cuanto a los demás impases ecuatorianos, los tres menores referidos al Canal de Zarumilla, a los cortes de los ríos y a la navegación en el río Napo —que no eran de carácter demarcatorio— fueron resueltos por las partes sin mayor dificultad en el transcurso de las conversaciones. Por otra parte, los impases presentados por Ecuador relativos al acceso soberano al Maraón-Amazonas y a la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro quedaron desestimados en el desarrollo del proceso como consecuencia de una firme oposición peruana a las infundadas pretensiones ecuatorianas. Como se verá más adelante, en lugar de estos dos impases, prevaleció la posición jurídica del Perú y que implicó para Ecuador tener que aceptar su obligación de culminar la demarcación pendiente entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre en la Cordillera del Cóndor, siguiendo la línea establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, como quedó también señalado en las opiniones-pareceres de los expertos jurídico-técnicos a que se refiere el capítulo IV.

Ahora bien, la Declaración de Santiago de 1996, firmada por los cancilleres de Perú y Ecuador, presentaba dos problemas muy serios para el Perú que tendríamos que enfrentar después al inicio de las conversaciones sustantivas y que tuve que resolver durante mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores. Por una parte,

el principal impase presentado por Ecuador referido al acceso libre y soberano del Ecuador al Maraón-Amazonas escapaba a todas luces a lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y, era por lo tanto, inaceptable para nuestro país. No obstante el Perú se vio obligado a aceptar que formase parte de las conversaciones debido a que se había acordado que se abordarían todos los impases sin vetos. Ello significó haber consentido de antemano a que se incluyera en el proceso un asunto que para nosotros era improcedente, en unas conversaciones que debían realizarse en el marco jurídico del Protocolo. Por ello, el aspecto de mayor dificultad se refería al compromiso de abordar todos los impases subsistentes sin vetos, lo cual nos ocasionaba un serio problema, pues teníamos la posición inalterable de no aceptar la pretensión ecuatoriana del acceso soberano al Maraón-Amazonas.

Por otra parte, aun cuando el Acuerdo de Santiago señaló expresamente que las conversaciones se realizarían conforme al Protocolo de Río de Janeiro, no se incluyó de manera explícita dentro del marco jurídico a los instrumentos complementarios. Estos eran fundamentales en las conversaciones, pues el reconocimiento del fallo de Braz Dias de Aguiar de 1945 y de las actas protocolizadas de la Comisión Mixta Peruana Ecuatoriana Demarcadora de Límites constituían elementos indispensables para impedir cualquier cuestionamiento a la demarcación efectuada hasta 1950, para culminar la demarcación pendiente y para refutar el otro impase principal ecuatoriano referido a la supuesta inejecutabilidad parcial del Protocolo. En las negociaciones de Buenos Aires y Santiago antes mencionadas de 1996, Ecuador se había negado a incorporar en las declaraciones suscritas por los cancilleres, cualquier referencia al fallo de Dias de Aguiar y a las actas protocolizadas de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Por ello, un objetivo fundamental de las negociaciones futuras fue lograr el reconocimiento explícito por el Ecuador de estos instrumentos complementarios, que las partes habían adoptado y aceptado en la década de los años cuarenta y que habían disipado cualquier duda que podría haber habido sobre los alcances de la frontera establecida de manera definitiva en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

## **6. LOS ACUERDOS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS (1996)**

En cuanto a los aspectos procesales propiamente dichos, en la reunión de Buenos Aires se acordó que la sede de las conversaciones sería la ciudad de Brasilia y que las delegaciones de cada país tendrían carácter representativo y nacional, debiendo estar compuestas por cinco personas y los asesores técnicos que se estimase conveniente (Acuerdo de Buenos Aires del 19 de junio de 1996, puntos 1 y 2). A su vez, en el Acuerdo de Santiago se dijo que las conversaciones se desarrollarían en forma



seguida y continuada hasta su conclusión final, abordándose en forma separada, secuencial y sin vetos todos los impases subsistentes. También se acordó que las discusiones se iniciarían a partir de los impases mutuamente aceptados como de menores dificultades. Asimismo, que, al considerar cada impase, las partes harían un registro de los aspectos sobre los que hayan obtenido coincidencias y especificarían igualmente aquellos puntos sobre los que no hubiesen alcanzado acuerdo, registrando en actas todos los puntos de acuerdo y de desacuerdo (Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996, puntos 2 y 3).

Un aspecto procesal de especial relevancia para el manejo de las conversaciones frente a la opinión pública de Ecuador y Perú, fue el acuerdo de reserva establecido en Buenos Aires, según el cual las conversaciones tendrían «carácter reservado» y las informaciones que se hicieran públicas serían «previamente aprobadas por las Partes y los Países Garantes» (Acuerdo de Buenos Aires del 19 de junio de 1996, punto 4). Esta decisión fue criticada posteriormente, tanto por los especialistas como por la prensa, pues implicaba guardar reserva frente a la opinión pública sobre hechos de indudable interés nacional tanto para el Perú como para el Ecuador. Sin embargo, en la práctica la reserva fue un mecanismo útil que facilitó el avance en las conversaciones llevadas a cabo en el año siguiente, sin tantas presiones de la prensa, de los líderes políticos y de la población peruana y ecuatoriana, aún cuando con cierta frecuencia la misma reserva no fue respetada plenamente.

Otro asunto relevante para las futuras conversaciones, y que se acordó en la reunión de Santiago, fue el concepto de los acuerdos en paquete, que implicaba que todos los acuerdos logrados en las conversaciones entre el Perú y el Ecuador quedarían aceptados y serían obligatorios únicamente luego de haberse adoptado el acuerdo en relación a todas las diferencias e impases presentados por las partes. Al respecto, el Acuerdo de Santiago señaló que «los entendimientos a que se llegue en cada uno de los puntos, y que podrán implicar concesiones recíprocas, serán definitivos solamente después del acuerdo final en torno a la totalidad de los impases registrados en las listas divulgadas por el Ecuador y por el Perú» (Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996, punto 2). El concepto de un acuerdo integral lo mantuvimos en todo el proceso y nos permitió negociar con la seguridad de que lo acordado o cedido en algún aspecto por una de las partes, no tendría fuerza obligatoria para la otra parte hasta que se acordaran todos los temas y se lograra el acuerdo global y definitivo. Esta fórmula procesal fue muy conveniente para poder llegar a los acuerdos parciales que permitirían avanzar en el proceso, dando tranquilidad a las partes que su compromiso no era obligatorio en tanto no se acordaran todos los puntos que serían materia de las conversaciones, contribuyendo así al éxito de todo el proceso.

## 7. LA DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE LOS PAÍSES GARANTES

En las reuniones de carácter procesal llevadas a cabo en 1996, también participaron activamente los representantes de los cuatro países garantes, quienes igualmente suscribieron las declaraciones y acuerdos adoptados. No obstante, un tema de diferencia entre Perú y Ecuador discutido intensamente por los cancilleres fue el alcance de las atribuciones que tendrían los garantes en caso que los representantes de Ecuador y Perú no logran acuerdo para la solución de algunos de los impases. Desde la reunión en Lima, pero con mayor intensidad en la posterior reunión de Buenos Aires, Ecuador planteó la posibilidad de que, en caso se agotaran las conversaciones sin que las partes hubieran llegado a un acuerdo sobre algunos de los impases, los garantes podrían actuar de alguna manera como árbitros, designando una persona para que emitiera una decisión definitiva y obligatoria para las partes. Dicha posición no fue aceptada por el Perú, teniendo en cuenta que el arbitraje de 1945 ya había resuelto los impases de naturaleza demarcatoria, por lo que no cabía un arbitraje sobre otro arbitraje. Además, dar a los garantes la función de árbitros sería desnaturalizar el Protocolo de Río de Janeiro y ampliar las atribuciones que se había otorgado a los garantes en los artículos sétimo y noveno de este tratado.

Comentando las atribuciones que Ecuador deseaba otorgar a los garantes, en sus memorias el ex canciller José Ayala Lasso dice lo siguiente:

Pero no hubo concordancia sobre el procedimiento que se seguiría en caso de no arribar a un acuerdo en cualquiera de los impases. Ecuador había propuesto que las dos delegaciones debían examinar y tratar de resolver entre ellas las materias del desacuerdo, con el propósito de llegar a una solución global, equitativa, obligatoria y conciliatoria de los intereses de ambas partes. Si no tuvieran éxito para resolver el impase, correspondería a los garantes, por iniciativa propia o a pedido de una o de ambas partes, formular sugerencias o recomendaciones, en procura de una solución. Si tales exhortaciones no fueran aceptadas por las partes o por una de ellas, el Ecuador propuso que, contando con la aceptación previa de los dos países, los Garantes designaran a una personalidad eminente para que emitiera una decisión que obligara a ambas partes y abarcara la totalidad del problema (2000, p. 165).

Por su parte, analizando la propuesta de Ecuador en la reunión de Buenos Aires, el ex canciller Francisco Tudela ha dicho lo siguiente: «[Según Ecuador] En caso de no haber acuerdo respecto a las sugerencias de los Garantes, estos, con el acuerdo de las Partes, designarían una ‘eminente personalidad’, que emitiría una decisión obligatoria. Había emergido, nuevamente, la tesis ecuatoriana de un nuevo arbitraje, papal o de otro género. Esto no era aceptable para el Perú» (2000, p. 92). Recordando la negociación en Buenos Aires, agrega:

[...] solicitamos a los Garantes un pronunciamiento formal sobre si su función de Garantes estaba contenida y limitada, íntegramente, dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, o si esto no era así [...]. Los Garantes pidieron un cuarto intermedio. El cuarto intermedio se prolongó. Finalmente, el representante del Brasil, Embajador Iván Cannabrava, en su calidad de Coordinador de los Países Garantes, dio lectura a un pronunciamiento formal y escrito, por el cual los Países Garantes declaraban oficialmente que solo eran Garantes dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 (2000, p. 92).

Concluyendo sobre este asunto, dice también lo siguiente: «[...] ahora se acotaban los límites dentro de los cuales los Garantes actuaban: el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y sus instrumentos complementarios. La tesis de un nuevo arbitraje o una mediación, ajena al Protocolo de Río de Janeiro, quedaba jurídicamente descartada» (2000, pp. 93-94).

Con el pronunciamiento de los garantes, Ecuador se vio precisado a desistir de su propuesta de acudir a un arbitraje y a aceptar la posición peruana que se ajustaba al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro. Por ello, dando la razón al Perú, en el rubro titulado «Procedimiento», en el Comunicado de Buenos Aires se dijo lo siguiente:

- a. Las Partes conversarán directamente con la participación de los Países Garantes;
- b. en caso de que surjan desacuerdos durante el curso de las conversaciones, los Países Garantes formularán evaluaciones, recomendaciones, sugerencias, exhortaciones y declaraciones, de acuerdo con el espíritu del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;
- c. las Partes, si así lo convinieren, otorgarán obligatoriedad a su recurso a los Garantes cuando no se haya llegado a un acuerdo entre ellas acerca de un punto determinado, todo esto dentro de los términos del artículo 7 del Protocolo de Río de Janeiro de 1942;
- d. la aceptación o no de las propuestas que hagan los Garantes quedará a la decisión de las Partes. (Acuerdo de Buenos Aires del 19 de junio de 1996, punto 6).

En concordancia con lo adoptado en la reunión de Buenos Aires, donde se estipuló que los garantes solo podían formular propuestas de solución y no decisiones obligatorias para las partes, el Acuerdo de Santiago suscrito meses después reiteró que «[...] los Países Garantes, conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las Partes, propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las Partes

no hayan logrado dirimir en forma directa» (Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996, punto 4). Asimismo, para efectos de establecer un mecanismo adecuado para la participación de los garantes en el futuro proceso de conversaciones, en el Acuerdo de Santiago se estableció que los países garantes nombrarían una comisión de seguimiento encargada de ayudar a las partes. En efecto, esta comisión de seguimiento se constituyó con embajadores representantes de alto nivel de los países garantes y participó activamente en todo el proceso de conversaciones de manera muy eficaz hasta su terminación con el Acuerdo Global y Definitivo suscrito en Brasilia en octubre de 1998.

La definición que se logró obtener sobre el rol de los garantes en el futuro proceso de conversaciones coincidió con la permanente posición peruana de respeto al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y de oposición a cualquier intento de salirse de dicho marco jurídico. La posición peruana contraria a un arbitraje era parte de una Política de Estado seguida ininterrumpidamente y se sustentaba en la necesidad de resolver las diferencias con Ecuador bajo el respeto de la demarcación ya efectuada en aproximadamente 1 600 kilómetros de la frontera y de culminar la demarcación pendiente en menos de cien kilómetros siguiendo la línea de frontera ya establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, a que se referían los tres impases presentados por el Perú.

Así, la posición jurídica llevada adelante por el Perú en estas negociaciones previas de carácter procesal se opuso al deseo del Ecuador de negociar una solución política que buscaba, según las propias palabras ya citadas de José Ayala Lasso, una solución «equitativa, obligatoria y conciliatoria de los intereses de ambas partes» (2009, p. 165). La designación de un tercero que tuviera la facultad de definir la controversia con una decisión que fuera automáticamente obligatoria para las partes —tal como pretendía Ecuador—, hubiera desnaturalizado el procedimiento de solución de controversias establecido en el Protocolo de Río de Janeiro. Además, implicaba someternos a una especie de arbitraje y abría el riesgo de que una personalidad internacional no apegada al derecho, sino más bien con una visión política, pretendiera buscar una solución transaccional llamada «equitativa» por el Ecuador, que no cabía en el presente caso. Inclusive la fórmula incorporada en el Comunicado de Buenos Aires y en el Acuerdo de Santiago ya era problemática y riesgosa para el Perú, y había ido un poco más allá de lo que el Protocolo estableció expresamente en sus artículos VII y IX, como se comentará más adelante.

Resumiendo, podemos decir que, con los acuerdos de carácter procesal de 1996 adoptados en las reuniones llevadas a cabo en Quito, Buenos Aires y, en particular, en Santiago, el Perú logró el objetivo político-diplomático de reafirmar que el marco jurídico de las conversaciones a desarrollarse en Brasilia sería el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Asimismo, los acuerdos adoptados

permitieron acotar las diferencias entre ambos países, pues, al tener que presentar las partes todos sus impases subsistentes, se eliminó la posibilidad de que Ecuador intentara plantear nuevas diferencias en el futuro. Finalmente, se confirmó que el papel de los garantes estaba sujeto a lo dispuesto por el Protocolo de Río de Janeiro, eliminándose la propuesta ecuatoriana de un nuevo arbitraje. En consecuencia, a pesar de las dificultades de fondo antes señaladas y que habría que enfrentar posteriormente, los acuerdos logrados sobre los procedimientos a seguir fueron significativos para la posición peruana y abrieron el camino para las futuras conversaciones. Los entendimientos logrados crearon el marco más adecuado que era posible tener luego de las complejas negociaciones de carácter procesal llevadas a cabo con el Ecuador, cuyos representantes habían tenido posiciones diferentes a la posición peruana, en especial en la forma de considerar los llamados impases subsistentes y en relación al rol de los garantes en el futuro proceso.

Comentando su participación en el proceso con Ecuador como ministro de Relaciones Exteriores, Tudela ha expresado que en esta etapa procesal del año 1996, previa a las conversaciones sustantivas con Ecuador, nuestro país logró cuatro elementos sustanciales para la solución de los desacuerdos entre ambos países. Estos fueron los siguientes: «1) Determinar definitivamente, en Quito, la posición del Ecuador respecto a su frontera con el Perú; 2) fijar, en Buenos Aires, el rol de los Países Garantes, exclusivamente dentro del Protocolo de Río de Janeiro de 1942; 3) resolver, en el Acuerdo de Santiago, que las conversaciones en Brasilia serían conforme al Protocolo de Río de Janeiro, de manera exclusiva; 4) incluir el ‘Proceso de Itamaraty’ en el Acuerdo de Santiago, salvaguardando de esta forma los derechos del Perú» (2000, pp. 100-101).

Habiéndose logrado los acuerdos procesales mencionados en los párrafos anteriores, el Acuerdo de Santiago del 29 octubre de 1996 resumió el objetivo y el marco jurídico de las futuras conversaciones y estableció la fecha para su inicio, al señalar en su primer punto lo siguiente:

Dentro de un espíritu de comprensión recíproca y respeto amistoso, los Gobiernos del Ecuador y del Perú iniciarán conversaciones de naturaleza sustantiva en Brasilia, antes de concluir 1996, con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los «impases subsistentes» identificados en las listas intercambiadas por las Partes, en Brasilia, el día 6 de marzo de 1996. Estas conversaciones se realizarán conforme al Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, a la Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995, al Acuerdo de Quito del 23 de febrero de 1996, al Comunicado de Buenos Aires del 19 de junio y al presente acuerdo» (Acuerdo de Santiago del 29 octubre de 1996, p. 1).



## **CAPÍTULO II**

### **LA PRIMERA ETAPA DE LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS: LA PRESENTACIÓN DE LOS IMPASES (1997)**

#### **1. LOS TRABAJOS PREPARATORIOS PARA LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS**

Tal como se había establecido en los acuerdos de Buenos Aires y de Santiago, ambas partes designamos a nuestras respectivas delegaciones de cinco miembros para iniciar las conversaciones sustantivas sobre los impases subsistentes. En el caso peruano, la delegación fue designada a comienzos de diciembre de 1996. El embajador Alfonso Arias Schreiber, distinguido diplomático, ex embajador del Perú en Francia y los Estados Unidos de América, y con amplia experiencia negociadora a nivel bilateral y en foros multilaterales, fue nombrado como su presidente. Además, se designó al embajador Jorge Colunge, diplomático experimentado y jurista conocedor de los límites del Perú; al contralmirante de la Armada Peruana Jorge Brousset, especialista en estos temas, con experiencia negociadora y uno de los oficiales peruanos que mejor conocía los aspectos técnicos de los límites con el Ecuador; al doctor Percy Cayo, reconocido historiador con especialización en la época republicana y profesor universitario; y a mí, teniendo en cuenta mi condición de profesor de Derecho Internacional Público y especialista en asuntos internacionales.

En mi caso, no guardaba relaciones con el gobierno del presidente Alberto Fujimori ni con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a pesar de que mis vinculaciones con la Cancillería databan de un tiempo atrás. Fui uno de los pocos que renunció a la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores después del autogolpe del presidente Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992, por estar en desacuerdo con el quebrantamiento de la democracia en el Perú. Sin embargo, en 1996 era ya un reconocido profesor universitario en Derecho Internacional Público, curso que venía enseñando en la Pontificia Universidad Católica del Perú durante 25 años y en la Academia Diplomática del Perú por más de quince. A su vez, mi

especialidad y experiencia en el área internacional y mi condición de presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) me había permitido estar en contacto permanente con la Cancillería durante los últimos veinte años, habiendo sido además consultor jurídico del ministro de Relaciones Exteriores, Javier Arias Stella, durante parte del gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry. Con estos antecedentes, cuando el canciller Francisco Tudela me invitó en diciembre de 1996 a incorporarme a la delegación peruana que se estaba formando para sostener las conversaciones con Ecuador, no dudé en aceptar el encargo, pues se trataba de un servicio público en un tema de interés nacional que me era imposible rehusar. Además, me sentía honrado de participar en la delegación que tendría a su cargo las conversaciones sustantivas sobre la cuestión limítrofe con el Ecuador, asunto que, junto con los temas de las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 y de la delimitación marítima con Chile, constituía uno de los últimos temas pendientes con nuestros países vecinos y que, como decía Carlos García Bedoya (2014), representaba una hipoteca por resolver en la política exterior del Perú. Por otro lado, había cultivado una estrecha amistad personal con el presidente de la delegación, el embajador Arias Schreiber, forjada en nuestra defensa de la soberanía marítima del Perú hasta las 200 millas y como integrante durante varios años de la delegación peruana, presidida también por el embajador, ante la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Todo eso, evidentemente, hacía grato el encargo. Lo mismo sucedía con la perspectiva de trabajar con el embajador Hugo de Zela Martínez, en ese entonces jefe de gabinete del canciller Tudela, y con quien también había cultivado una fructífera amistad desde que fue mi alumno en la Academia Diplomática del Perú y luego compartimos misiones de observación electoral de la OEA. Además, por feliz coincidencia también tenía buenas relaciones personales desde hacía años con los otros dos miembros de la delegación, por lo que el prospecto de trabajar con todos ellos me alegraba.

Una vez designada la delegación, los cinco miembros tuvimos una primera reunión de trabajo con el ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Tudela, en diciembre de 1996, pocos días antes de que fuera tomado de rehén en la Embajada del Japón en Lima junto con un nutrido grupo de personalidades que sufrieron el acto de violencia del grupo terrorista Túpac Amaru<sup>1</sup>. Esto ocasionó que, a partir de ese momento, la delegación se reuniera en la Cancillería únicamente bajo la dirección del embajador Arias Schreiber, en su condición de presidente de la Delegación, y con la coordinación de Hugo de Zela, quien venía actuando como

---

<sup>1</sup> El ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Tudela, estuvo de rehén del movimiento terrorista MRTA en la residencia del embajador de Japón en Lima desde el 17 de diciembre de 1996 hasta el 22 de abril de 1997, fecha en que el gobierno liberó por la fuerza a los rehenes.



encargado del tema dentro del gabinete del ministro Tudela. Asimismo, pocos días después de iniciar nuestros trabajos, sostuvimos una reunión con el presidente Alberto Fujimori en Palacio de Gobierno, quien luego nos convocó periódicamente para informarse del avance del proceso de conversaciones.

Entre los meses de diciembre de 1996 y abril de 1997, los miembros de la delegación trabajamos intensamente en Lima para preparar la posición peruana frente a los diversos impases. Las conversaciones sustantivas recién se iniciaron en abril de 1997, cuando la Cancillería estaba temporalmente ocupada por el ministro de Trabajo, Jorge González Izquierdo, pues el canciller Tudela seguía de rehén en la Embajada del Japón. En ese sentido, si bien el Acuerdo de Santiago señalaba que las conversaciones se iniciarían en Brasilia en diciembre de 1996, los hechos ocurridos en Perú generaron que estas no pudieran comenzar cuando estaba previsto. Esto hizo que los gobiernos de Ecuador y Perú acordaran iniciar conversaciones en febrero de 1997, aunque esta fecha tuvo que ser nuevamente retrasada debido a la crisis política ecuatoriana generada por la destitución por el Congreso del presidente Abdalá Bucaram el 6 de febrero. La presidencia de Ecuador fue asumida por el doctor Fabián Alarcón, quien designó como ministro de Relaciones Exteriores al embajador José Ayala Lasso, que asumió la Cancillería ecuatoriana el 24 de marzo de 1997 y se mantuvo en el cargo hasta el final del proceso de conversaciones. Todo esto ocasionó que las conversaciones se iniciaran recién en abril de 1997.

La primera etapa de las conversaciones sustantivas se desarrolló en Brasilia entre los meses de abril y setiembre de 1997 y constó de cinco rondas que trataron de manera sucesiva los diversos impases planteados por el Ecuador y el Perú. En mi caso, participé en el proceso como miembro de la delegación peruana en las tres primeras rondas que se desarrollaron entre abril y junio de 1997 y, desde julio, como ministro de Relaciones Exteriores conduciendo desde Lima las dos últimas rondas que se llevaron a cabo en setiembre de 1997.

Las instrucciones del gobierno peruano, entregadas por escrito en diciembre de 1996 a la delegación que asistiríamos a las reuniones de Brasilia, establecían como objetivos generales los aspectos centrales de la que siempre había sido la posición peruana frente a la cuestión territorial con el Ecuador y que también sería nuestra posición en las futuras conversaciones. En este sentido, los tres objetivos generales planteados en las instrucciones fueron los siguientes:

- i. Presentar, en las conversaciones de naturaleza sustantiva, la posición del Perú ante los denominados impasses subsistentes, de conformidad a la letra y espíritu del Protocolo de Río de Janeiro, al fallo de Braz Dias de Aguiar y demás instrumentos complementarios, y en armonía con los acuerdos bilaterales suscritos a partir de la Declaración de Itamaraty.

- ii. Precisar que, por lo tanto, carece en absoluto de sustento la pretensión ecuatoriana de un acceso libre y soberano al Amazonas o al Marañón-Amazonas, en cuanto se aparta del marco jurídico de las conversaciones por no estar previsto ni en la letra ni en el espíritu del Protocolo, el fallo de Dias de Aguiar y sus instrumentos complementarios, así como en el Acuerdo de Santiago de 29 de octubre de 1996.
- iii. Los entendimientos que la Delegación debe procurar obtener se orientarán a concluir la demarcación pendiente de la línea de frontera común.

Bajo esos objetivos generales, las instrucciones recibidas establecían que las principales acciones de nuestra delegación serían:

- i. Sustentar desde el inicio de las conversaciones el enfoque técnico-jurídico de la posición peruana, de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios de ejecución.
- ii. Oponerse, replicando y duplicando, a cualquier intento ecuatoriano que pretenda apartarse del referido marco jurídico.
- iii. Rechazar cualquier planteamiento de cesión territorial que pueda pretender el Ecuador.

A su vez, en las instrucciones se abría la posibilidad de negociar el Tratado de Comercio y Navegación al que se refería el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, «siempre que tal posibilidad implique el abandono (por el Ecuador) de sus tesis extremas y tan solo luego de obtenerse la resolución de todos los impases». Finalmente, las instrucciones hacían referencia a las atribuciones de los países garantes en las futuras conversaciones, precisando que la delegación debía «desarrollar iniciativas para mantener la participación de los garantes dentro del marco establecido en los artículos V, VII y IX del Protocolo de Río de Janeiro y el Acuerdo de Santiago del 29 de octubre de 1996»<sup>2</sup>, de tal manera que los garantes no asumieran mayores funciones de aquellas reconocidas en el Protocolo.

Para mi tranquilidad, y en coincidencia con la que siempre fue mi posición personal, las instrucciones dejaron en claro desde un principio que las conversaciones desde el lado de la delegación peruana se conducirían bajo dos ejes principales de los que no nos podríamos apartar. En primer lugar, quedaba reafirmada la posición histórica del Perú de que la cuestión con el Ecuador sería abordada bajo un enfoque técnico jurídico basado en la validez plena de los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, del fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar de 1945 y de sus instrumentos complementarios, teniendo como objetivo culminar con la

---

<sup>2</sup> Documento no publicado suscrito por Francisco Tudela, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, el 16 de diciembre de 1996.

demarcación pendiente en la frontera conforme a dichos instrumentos. En segundo lugar, quedaba descartado un enfoque político para el tratamiento y la solución de los llamados impases subsistentes, por lo que nuestra delegación debía rechazar la pretensión ecuatoriana del acceso soberano al Maraón-Amazonas y oponerse firmemente a cualquier intento de cesión territorial por parte del Ecuador.

## **2. LA PRIMERA RONDA DE LAS CONVERSACIONES: ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS Y LOS IMPASES DE LAS LÍNEAS GEODÉSICAS Y DEL RÍO NAPO**

Luego de los intensos preparativos que los cinco miembros de la delegación peruana realizamos en Lima con el apoyo de los asesores técnicos, diplomáticos y jurídicos que nos acompañaban<sup>3</sup>, viajamos a Brasilia para participar en la primera ronda que se celebró del 16 al 18 de abril de 1997. La ceremonia de inauguración fue presidida por el canciller de Brasil, Luis Felipe Lampreia, y asistieron el canciller del Ecuador, José Ayala Lasso, y el ministro encargado de Relaciones Exteriores del Perú, Jorge González Izquierdo. La delegación ecuatoriana estaba presidida por el embajador Edgar Terán Terán, ex ministro de Relaciones Exteriores, e integrada por el embajador Luis Valencia Rodríguez, el general Marcos Gándara, el doctor Galo García Feraud y el doctor Jacinto Velásquez, quien renunció en febrero de 1997 y fue remplazado por el doctor Gustavo Noboa<sup>4</sup>.

El primer encuentro personal entre los miembros de las dos delegaciones se dio en la mañana del día 16 de abril en la sala de reuniones que la Cancillería brasileña había designado para las conversaciones en el moderno Palacio de Itamaraty. Fue un encuentro cordial, aunque tenso y cauteloso. Si bien los miembros de las dos delegaciones nos saludamos diplomáticamente, se transpiraba cierto recelo y desconfianza por las discusiones que vendrían en los días siguientes, lo que era razonable al considerar las grandes diferencias que existían entre los impases presentados por ambos países. En mi caso personal, la relación con algunos miembros del lado ecuatoriano fue más fácil, pues no solo conocía al embajador José Ayala, ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, desde hacía varias décadas cuando fue embajador en Lima, sino que se podría decir que nos unía una amistad

---

<sup>3</sup> Los principales asesores de la delegación peruana en las diversas etapas del proceso de conversaciones, en la Cancillería bajo la coordinación del vice ministro embajador Hugo Palma, fueron el embajador Hugo de Zela Martínez, el embajador Luis Solari Tudela, el embajador Raúl Patiño, el embajador Nicolás Roncagliolo, el embajador Jorge Valdez, el ministro consejero Néstor Popolizio Bardales, el ministro consejero Luis Sandoval, el ministro consejero Félix Calderón Urtecho, el doctor Fabián Novak Talavera, el doctor Fernando Pardo Segovia, el coronel EP Gerardo Pérez del Águila y el primer secretario José Boza.

<sup>4</sup> La relación de los asesores de la delegación ecuatoriana puede verse en Ayala (2009), p. 171.

cultivada a través de los años en diversas actividades internacionales. Lo mismo sucedía con el Dr. Luis Valencia Rodríguez, ex canciller del Ecuador y también ex embajador de Ecuador en Lima.

El orden en que serían tratados los impases se decidió en la primera sesión de la primera ronda, cuando también se definieron las normas de procedimiento para los trabajos, teniendo como marco de referencia los acuerdos de carácter procesal ya logrados el año anterior en Quito, Buenos Aires y Santiago, a lo que se ha hecho referencia en el capítulo anterior. Para efectos de las presentaciones, se estableció que el presidente de la delegación del país que había planteado el impase comenzaría con una amplia exposición en la que presentaría los argumentos de hecho y de derecho, así como los gráficos que fuesen necesarios. Seguidamente, la otra parte expondría en los mismos términos, después de lo cual se darían la réplica y la dúplica correspondientes por cada delegación. Luego de este primer ejercicio, se abriría el diálogo entre las partes, en caso así lo considerasen necesario o conveniente. Cuando este terminase, se dejaría constancia en actas de las coincidencias entre las delegaciones y, en todo caso, de las diferencias, que vislumbrábamos sería lo único que ocurriría en esta primera etapa de las conversaciones.

Esta reunión inicial evidenció las diferencias entre las dos delegaciones. La primera estaba vinculada al orden y la forma en que deseábamos tratar los diversos impases, asunto que ya se venía conversando semanas antes entre las Cancillerías con la asistencia de los países garantes. Para nosotros el asunto tenía que ver con la estrategia a seguir en las mismas conversaciones, teniendo en cuenta la diferencia que había entre los tres impases peruanos, que eran exclusivamente de carácter demarcatorio, y los siete impases ecuatorianos, que abarcaban desde aspectos de menor trascendencia, como los de los cortes de los ríos o el canal de Zarumilla, hasta los maximalistas como el del acceso soberano al Maraón-Amazonas y que el Perú rechazaba.

El asunto más complicado tenía relación con las diferencias que teníamos sobre el orden y la forma en que los dos países deseábamos conversar sobre los impases, en función de la mayor o menor importancia que le dábamos a cada uno de ellos. Mientras que nosotros proponíamos tratar primero el impase demarcatorio sobre Lagartococha, que considerábamos implicaba únicamente reconocer el arbitraje de Dias de Aguiar y las actas ya elaboradas de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, Ecuador pretendía que ese impase fuese considerado al final de todas las rondas de conversaciones y luego de analizar sus impases de mayor interés, a pesar de que el caso de Lagartococha no era el de mayor dificultad. Asimismo, mientras que nosotros deseábamos tratar en dos rondas sucesivas los dos impases demarcatorios en la Cordillera del Cóndor que habían sido presentados por el Perú (Demarcación Cunhuime Sur-20 de Noviembre y Cusumasa-Bumbuiza-Yaupí-

Santiago), Ecuador deseaba separar uno del otro y no tratarlos de manera sucesiva. La diferencia mayor estaba en la forma y el orden de considerar, de un lado, el impase peruano sobre la demarcación entre el hito Cunhuime Sur y el Hito 20 de Noviembre y, de otro lado, los impases ecuatorianos sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo y el acceso soberano al Maraón-Amazonas. Al respecto, Ecuador proponía tratar estos tres impases juntos, pretendiendo equiparar un impase peruano de carácter demarcatorio con los dos impases ecuatorianos que iban mucho más allá del aspecto demarcatorio y que, más bien, pretendían modificar la frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro. Por tratarse de impases tan distintos, el Perú proponía tratar por separado y de manera sucesiva, el impase peruano de la demarcación entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre en una ronda y, en segundo lugar y en otra ronda, los impases ecuatorianos de la inejecutabilidad parcial del Protocolo y del acceso soberano al Maraón-Amazonas. Para nosotros, estos dos impases ecuatorianos deberían considerarse juntos en la última ronda de las conversaciones de la primera etapa.

La posición peruana prevaleció en lo sustancial, con lo que se acordó el siguiente orden:

1. Líneas geodésicas Río Napo (Ecuador)
2. Lagartococha-Güepí (Ecuador-Perú)
3. Zarumilla (Ecuador)
4. Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago (Ecuador-Perú)
5. Hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre (Perú)
6. Inejecutabilidad parcial. Acceso al Amazonas (Ecuador)

Habiéndose definido los aspectos procesales, en la reunión se abordaron a continuación los impases presentados por Ecuador relativos a los problemas que decían les generaban los cortes de los ríos por las líneas geodésicas y a un supuesto problema de delimitación en un pequeño tramo del río Napo, en el sector Yasuni-Aguarico. En estos dos impases, Ecuador pretendía lograr modificaciones territoriales en algunos meandros de los referidos ríos y en el Río Napo, a lo que nuestro país se oponía sosteniendo que solamente se trataba de asuntos vinculados con la navegación en dichos ríos.

En cuanto al primer impase sobre los cortes de los ríos, para Ecuador existía una interposición de soberanías debido al corte de los ríos Pastaza, Bobonaza y Curaray producido por las líneas geodésicas que unen los puntos de frontera señalados por el Protocolo de Río de Janeiro en algunos ríos amazónicos. Según el documento resumen presentado por Ecuador, las líneas geodésicas cortaban estos ríos aguas arriba de aquellos puntos, con lo que el trazo de la frontera rompía la

unidad de soberanía de su país, lo que había «provocado serios problemas entre los dos países». Esto, afirmaba, ocurría con los ríos Curaray, Bobonaza y Pastaza, que estaban cortados por las líneas geodésicas de los ríos Tigre-Cononaco, Pastaza-Tigre y Yaupi-Bobonaza, respectivamente (República del Ecuador, 1996). Por su parte, en el documento resumen presentado en Brasilia, el Perú sostuvo que el Protocolo de Río de Janeiro estableció unir los puntos de referencia con líneas y con pleno conocimiento de que ello comportaba cortes en los ríos que discurren en esa zona. Quedaba claro, entonces, que la unión de los puntos fue concebida por la Comisión Mixta Demarcadora como líneas artificiales geodésicas y que fue bajo ese criterio que se realizó la demarcación definitiva. El Perú señaló, además, que el planteamiento ecuatoriano comportaría una combinación de límites artificiales y naturales para unir los puntos de referencia, lo que no había sido aceptado en el proceso demarcatorio. Más aún, sostuvimos que en ningún momento se había acordado atribuir a uno u otro país la totalidad de los cursos de los ríos cuando son cortados por líneas geodésicas (República del Perú, 1996).

En el caso del impase sobre el río Napo, Ecuador sostenía que la demarcación en el tramo Yasuni-Aguarico había sido errada y que el *talweg*<sup>5</sup> del río Napo en ese mismo tramo se había desplazado hacia el sur, impidiendo la navegación para el Ecuador. En relación a este impase, Ecuador expresó que durante los trabajos de la comisión mixta se llevó la línea demarcatoria a partir de la boca del Yasuní, por el Río Napo aguas arriba. Esto, sostenía, estaba en contradicción con el Protocolo de Río de Janeiro, que establecía que la frontera seguiría en el Río Napo desde la boca del Yasuní, aguas abajo, hasta la boca del Aguarico. También afirmó que el curso del Río Napo, entre el Yasuní y el Aguarico, había sufrido modificaciones porque el talweg del río que fuese identificado en 1942 para el trazo de la frontera fluvial se había desplazado en diversos sectores. Esta situación, concluía Ecuador, determinaba que esa línea de la frontera fluvial no siguiera actualmente en esos sectores el talweg o canal navegable del río, sosteniendo que este hecho, por ser recurrente, demandaba una solución permanente (República del Ecuador, 1996).

En respuesta, Perú señaló que la demarcación era válida y que se había realizado en base a un acuerdo adoptado por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites. Para nosotros era evidente que Ecuador no solo aspiraba a modificar la delimitación y demarcación ya establecida, sino que necesitaba invalidar los trabajos de la comisión, efectuados hacía más de cincuenta años, por el impacto que ello tendría para sus otros impases más sustantivos. Nuestro país manifestó que tanto la delimitación de la frontera establecida por el Protocolo de Río de Janeiro como

---

<sup>5</sup> Este término se utiliza en la literatura científica y en el derecho para referirse a la vaguada, parte más honda de un valle y por la que transcurren las corrientes naturales de agua, como los ríos. En derecho se usa especialmente al momento de fijar la línea fronteriza en un curso de agua.

la demarcación efectuada en el terreno por la comisión mixta en la década de los cuarenta, que había contado con la aprobación de los planos cartográficos por ambas partes, la suscripción de las actas y la instalación de los hitos respectivos, eran definitivas e inamovibles. Por ello, el Perú concluyó diciendo que no existían «razones válidas para crear un impase en este asunto ni en materia de delimitación ni tampoco de demarcación», agregando que solo correspondía respetar la demarcación realizada una y otra vez dentro del marco del Protocolo (República del Perú, 1996).

En resumen, en la primera ronda de las conversaciones de Brasilia, el Perú sostuvo que la Comisión Mixta Demarcadora aplicó correctamente el Protocolo de Río de Janeiro al trazar la frontera en esa zona mediante líneas geodésicas, teniendo en cuenta que la realidad mutable de los cursos de los ríos hacía indispensable asegurar la estabilidad y permanencia del límite internacional. Además, considerábamos que ya se había perfeccionado la demarcación mediante la instalación de los hitos y la aprobación de los planos cartográficos de las zonas demarcadas, con lo cual el Protocolo de Río de Janeiro había quedado plenamente ejecutado en este sector. Consecuentemente, para nosotros se trataba simplemente de acordar medidas para asegurar el libre tránsito fluvial que nuestro país reconocía al Ecuador, tanto en relación a la zona donde se daban los cortes de los ríos Pastaza, Bobonaza y Curaray, como en la zona del talweg del río Napo.

En la primera ronda de las conversaciones, las delegaciones de Perú y Ecuador no llegamos a acuerdo alguno sobre los dos primeros impases mencionados. En el acta suscrita por las dos partes, dejamos constancia de la posición de ambos países y registramos los desacuerdos existentes. De esta manera, habíamos cumplido el objetivo trazado por la delegación peruana, siguiendo las instrucciones de la Cancillería, de presentar nuestros impases y de escuchar a la otra parte sin entrar a negociación alguna en las rondas de conversaciones. De otro lado, en el acta también se reconoció la presencia de los embajadores de los países garantes, quienes participaban como observadores a través de la Comisión de Seguimiento que se había constituido para tales efectos. No obstante las diferencias registradas al término de la primera ronda de las conversaciones, estos dos impases ecuatorianos fueron superados y resueltos al año siguiente en la forma propuesta por el Perú por la comisión peruano-ecuatoriana creada para el Tratado de Comercio y Navegación, en la segunda etapa de las conversaciones a las que se refiere el capítulo IV. Posteriormente fueron formalizados y suscritos como parte del acuerdo global y definitivo de Brasilia del 26 de octubre de 1998, al que se hace mención en el capítulo VIII de este libro<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Acuerdo para la navegación en los sectores de los cortes de los ríos y en el río Napo, adoptado mediante notas canjeadas por los gobiernos del Perú y del Ecuador. Nota RE (GAB) 6/51 26 de octubre de 1998 del ministro de Relaciones Exteriores del Perú y Nota 20641-66/98-GM 26 de

### 3. LA SEGUNDA RONDA DE LAS CONVERSACIONES: LOS IMPASES DE LAGARTOCOCHA-GÜEPÍ Y DEL CANAL DE ZARUMILLA

La segunda ronda de las conversaciones sustantivas se realizó entre el 14 y el 21 de mayo de 1997 y el impase relativo a la demarcación en el sector Lagartococha-Güepí fue la primera materia que se examinó, siguiéndose el mismo formato de la primera ronda, aun cuando en este caso hubo mayores réplicas y dúPLICAS por parte de las dos delegaciones. En esta oportunidad, la presentación inicial del impase estuvo a cargo del embajador Alfonso Arias Schreiber, mientras que la de Ecuador fue formulada por el doctor Galo García Feraud. Luego de respuestas iniciales efectuadas por las mismas personas de cada lado, tuve a mi cargo la presentación de la réplica peruana, donde di respuesta y refuté los argumentos ecuatorianos. El doctor Edgard Terán, presidente de la delegación ecuatoriana, estuvo a cargo de la dúPLICAS de su país. Seguidamente hubo un diálogo con un total de ocho intervenciones de la parte peruana y seis de la parte ecuatoriana, lo que reflejaba que las conversaciones estaban entrando al análisis de un impase de mayor envergadura que aquellos considerados en la primera ronda.

El impase en el caso del río Lagartococha era una divergencia que había presentado Ecuador a Perú en 1947, luego de la colocación de los hitos por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites en el año 1946, en relación a un asunto que había sido resuelto en el fallo de Dias de Aguiar en 1945. Sobre este tema, el Protocolo de Río de Janeiro fijó la frontera de la manera siguiente: «El río Lagartococha o Zancudo, aguas arriba, hasta sus orígenes, y de allí una recta que vaya a encontrar el río Güepí y por este hasta su desembocadura en el Putumayo». En esa época surgió una diferencia entre Perú y Ecuador cuando se intentó determinar cuál era el inicio o los orígenes del río Lagartococha, pues este tenía tres quebradas como posibles nacientes del río. Una de ellas debía servir de límite o punto de referencia entre los dos países para trazar desde allí la línea de frontera recta hasta el río Güepí, tal como se advierte en el Gráfico 4. Para Ecuador, los trabajos demarcatorios y los hitos colocados en la zona por la Comisión Mixta Demarcadora en 1946 se habían desviado de la línea establecida en un anexo al fallo de Dias de Aguiar y siguieron por una quebrada diferente a la señalada por el árbitro. Nosotros sosteníamos que el fallo había establecido claramente cuál era la quebrada que constituía la naciente del río Lagartococha y la Comisión Mixta Demarcadora había determinado correctamente el inicio de la quebrada formadora del límite, por lo que los hitos fueron colocados adecuadamente y además habían contado con la aceptación ecuatoriana. En consecuencia, considerábamos que lo

---

octubre de 1998 del ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1998).



único pendiente en el asunto de Lagartococha era la suscripción por el Ecuador de las actas de los hitos que ya habían sido instalados de manera definitiva en ese sector. En todo caso, estos tendrían que ser revisados físicamente y, en rigor, erigirse nuevamente en el mismo lugar, en la eventualidad que se hubiesen deteriorado.

Gráfico 4. El impase sobre el sector de Lagartococha-Güepí.  
Posición peruana y pretensión ecuatoriana



Fuente: Croquis ilustrativo de la zona Lagartococha-Güepí. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Documento no publicado.

El asunto de Lagartococha luego fue uno de los tres impases reconocidos por Perú y Ecuador en el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia de enero de 1998, habiéndose sometido a la opinión de los expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes, a lo que se hace referencia en el capítulo IV de este libro. El impase quedó finalmente dilucidado conforme a la posición peruana, con la opinión favorable de los expertos antes mencionados (Arias Schreiber, 1998).

A partir del cuarto día de la segunda ronda de conversaciones, las delegaciones pasamos a tratar el impase ecuatoriano del canal de Zarumilla bajo una dinámica muy parecida a la de los días anteriores, aun cuando se dieron menos intervenciones de cada lado, puesto que se trataba de un asunto de menor importancia comparado con el impase anterior del río Lagartococha. El trazado del límite por el río Zarumilla que desemboca en el océano Pacífico había sido originalmente uno de los puntos de divergencia en la Comisión Mixta Demarcadora de Límites peruano-ecuatoriano y fue resuelto por la fórmula Aranha de 1944 (Aranha, 1992). Las diferencias en esa época aparecieron debido a que el cauce del río Zarumilla tenía al final de su recorrido, aproximadamente a 15 kilómetros de su desembocadura al mar, los restos del antiguo lecho del río Zarumilla, mientras que las aguas se habían movido y discurrían por un nuevo cauce en el lado occidental del antiguo lecho. La posición del Ecuador fue que la línea de frontera debía pasar por el lecho nuevo del río, mientras que la posición peruana sostenía que la línea debía estar por el lecho antiguo, que además era el límite de facto pues a partir de allí vivían agricultores peruanos. En este caso, la fórmula Aranha de 1944 dio la razón al Perú, indicando que la línea de frontera debía ir por el lecho antiguo del río Zarumilla, con lo cual el nuevo lecho del río quedó dentro del territorio peruano, tal como se advierte en el Gráfico 5.

No obstante, para efectos del debido aprovechamiento por Ecuador de las aguas del río Zarumilla, la fórmula Aranha estableció en 1944 el compromiso del Perú de desviar una parte de las aguas del río Zarumilla que venían por el nuevo lecho para hacerlas pasar por el lecho viejo de dicho río. Señaló que el compromiso peruano debería ejecutarse dentro de un plazo de tres años «para garantizar el abastecimiento necesario para la vida de las poblaciones ecuatorianas situadas en su margen, quedando así asegurado al Ecuador el condominio de las aguas de acuerdo con la práctica internacional» (Aranha, 1992).

En realidad, el impase planteado ahora por Ecuador en 1997 no era de carácter territorial y ni siquiera demarcatorio, pues no estaba en discusión el límite ya aceptado por este país y fijado en el lecho seco del río Zarumilla desde el año 1944. El problema ahora radicaba más bien en la calidad de las obras que el Perú había efectuado en esa zona y en la forma de distribución de las aguas entre los dos países, en cumplimiento del mandato de la fórmula Aranha. Según Ecuador, «el canal

construido por el Perú, a fin de asegurar al Ecuador el condominio de las aguas del río Zarumilla y garantizar el abastecimiento necesario para la vida de las poblaciones ecuatorianas situadas en su margen», requería para el debido cumplimiento de tales finalidades «de la ejecución de algunas obras y del establecimiento de un régimen para el mantenimiento del canal y la utilización de las aguas, conforme lo prescribe la fórmula Aranha» (República del Ecuador, 1996).

Gráfico 5. Impase sobre el canal de Zarumilla



Fuente: Soldi, Héctor. Aspectos técnicos y jurídicos del canal de Zarumilla. *Revista Análisis Internacional*, 15, 76, 1998.

Por su parte, el Perú sostuvo que la obligación establecida en la fórmula Aranha había sido cumplida, estando pendiente con el Ecuador solamente la ejecución de ciertas obras de reconstrucción del canal cementado que ya había sido entregado a Ecuador en 1947, así como el establecimiento de un régimen común para el mantenimiento del canal y la utilización de sus aguas (Soldi, 1998). Al igual que en el caso de los otros impases ya examinados, en esta ronda de las conversaciones el impase del canal de Zarumilla no fue resuelto por las partes. Posteriormente, este asunto fue acordado sin mayor dificultad por el grupo de trabajo peruano-

ecuatoriano que se estableció en la segunda etapa de las conversaciones sustantivas<sup>7</sup>, a lo que se hace referencia en el capítulo IV de este libro.

Siguiendo lo establecido por las partes, las delegaciones suscribieron un acta al término de la segunda ronda, en la que se registró un resumen de las intervenciones y se dejó constancia de los desacuerdos existentes. Recordando esta sesión, el embajador Alfonso Arias Schreiber, presidente de la delegación en esa época, escribiría meses después lo siguiente: «Cabe anotar como anécdota que la preparación de esta acta, al igual que había ocurrido al término de la primera ronda de conversaciones, resultó muy laboriosa y polémica, con discusiones que se prolongaron hasta bien entrada la noche» (Arias Schreiber, 1998). Así pues, la dificultad en ponerse de acuerdo, inclusive en la elaboración de las actas, reflejaba las diferencias sustantivas existentes entre las partes en relación a los impases y las complejidades que nos esperaban para las conversaciones en las siguientes rondas en que se tratarían los impases de mayor complicación.

#### **4. LA TERCERA RONDA DE LAS CONVERSACIONES: EL IMPASE CUSUMASA-BUMBUIZA/YAUPI-SANTIAGO**

La tercera ronda de conversaciones se realizó del 24 al 28 de junio de 1997 y estuvo dedicada a analizar el impase entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el río Santiago, que había sido formulado como impase demarcatorio por ambos países. Este impase constituía la única diferencia, aun no resuelta entre las partes, que se había presentado en la década de los cuarenta en la Comisión Mixta Demarcadora de Límites luego de la expedición del fallo de Dias de Aguiar, según constaba expresamente de las actas de la comisión demarcadora. En esta zona de la frontera, se produjo en 1992 un serio incidente entre Perú y Ecuador que finalmente fue superado mediante el llamado Acuerdo de Caballeros adoptado por los cancilleres de los dos países y que permitió en esos momentos establecer un statu quo que las dos partes respetaron hasta la firma del acuerdo global y definitivo en 1998.

En la tercera ronda en Brasilia se siguió también el formato de las rondas anteriores y la presentación inicial de este impase le correspondió al presidente de la delegación ecuatoriana. A su vez, la presentación general del Perú estuvo nuevamente a cargo del presidente de nuestra delegación, habiendo sido complementada por el almirante Jorge Brousset en los aspectos geográficos de especial complejidad. Siguieron diversas réplicas, dúplicas y comentarios formulados por los miembros de

---

<sup>7</sup> Acuerdo de Bases del Canal de Zarumilla y Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla, aprobado mediante notas canjeadas por el Perú y el Ecuador el 26 de octubre de 1998 (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 1998).

las dos delegaciones. Por mi lado, los comentarios sobre este impase se enfocaron en sustentar los aspectos jurídicos relevantes al caso. Ya en esta tercera ronda el ambiente en las conversaciones era de una mayor distensión entre los delegados de los dos países, aun cuando en todo momento las dos partes mantuvimos nuestras posiciones originales, evidenciando que en esta etapa no sería posible llegar a algún tipo de entendimiento.

Este impase estaba referido a la diferente interpretación que hacían el Perú y el Ecuador del fallo de Dias de Aguiar, en relación al trazado sobre el terreno, en la parte septentrional de la Cordillera del Cóndor, de la línea de frontera de aproximadamente quince kilómetros ubicada entre el hito Cusumasa-Bumbuiza —ya colocado y protocolizado por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites— y la confluencia del río Yaupi con el río Santiago, tal como se advierte en el Gráfico 6. Según Ecuador, «en el proceso de demarcación de la frontera determinada por el árbitro comandante Braz Dias de Aguiar en su laudo de 1945, surgió la discrepancia entre las partes sobre el punto en que termina el contrafuerte divisor indicado por el árbitro y desde el cual la frontera debe seguir una línea recta hasta la confluencia Yaupi-Santiago». Para Ecuador, el ramal cordillerano Cusumasa constituía el contrafuerte divisor a que aludía Dias de Aguiar en su fallo y era a partir del hito Cusumasa Bumbuiza, instalado por la brigada mixta en 1947, de donde debía trazarse la línea recta hasta la confluencia del río Yaupi con el río Santiago (República del Ecuador, 1996).

Para el Perú, en cambio, los trabajos de campo realizados en esa época por la comisión mixta establecieron que el contrafuerte divisor iba más allá del hito Cusumasa-Bumbuiza, pues el contrafuerte divisor a que se refería el fallo de Dias de Aguiar se prolongaba en el cerro Huinchinguen (llamado Kaputna en Ecuador) y era a partir de este cerro que debía trazarse la frontera, «a lo largo de una línea natural y terrestre, vale decir, que no corte cursos de agua, y se dirija en dirección a la confluencia Yaupi-Santiago, hasta llegar frente a una isla en la ribera de este último río, de donde debe trazarse la línea recta a que se refiere el fallo arbitral» (República del Perú, 1996).

Al igual que con los otros casos previos, en esta tercera ronda no hubo acuerdo alguno y este impase fue examinado nuevamente por las partes en la segunda etapa del proceso entre marzo y mayo de 1998. Como veremos en el capítulo IV, esta diferencia quedó resuelta de manera equilibrada para el Ecuador y el Perú mediante el parecer-opinión de los expertos jurídico-técnicos, que luego formó parte del acuerdo global y definitivo adoptado en Brasilia el 26 de octubre de ese mismo año.

Gráfico 6. Impase peruano-ecuatoriano Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago



Fuente: Dirección de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. En *Revista Análisis Internacional*, 15, 74, 1998.

Tal como sucedió en las dos rondas anteriores, la redacción del acta de la tercera ronda de las conversaciones fue un ejercicio complicado en el que se registraron las posiciones de las dos partes y sus desacuerdos en relación al impase Cusumasa Bumbuiza-Yaupi Santiago. En esta ocasión también existieron diferencias entre las partes en relación a las fechas y secuencias en que se llevarían a cabo las dos siguientes

rondas de conversaciones, destinadas a tratar los impases de mayor dificultad y cuya fecha Ecuador deseaba postergar para unos meses después. Finalmente, se acordó que recién en setiembre se realizarían las dos últimas rondas de la primera etapa de las conversaciones entre ambos países.

## **5. MI DESIGNACIÓN COMO MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES EN JULIO DE 1997**

Dos semanas después de la tercera ronda, el 17 de julio de 1997, el doctor Francisco Tudela renunció al cargo de ministro de Relaciones Exteriores. Ese mismo día, fui llamado por el gobierno para reemplazarlo. La invitación que, en nombre del presidente Alberto Fujimori, me hizo el Ing. Alberto Pandolfi, en ese entonces presidente del Consejo de Ministros, no me sorprendió. Conocía a Alberto Fujimori desde antes de que fuera presidente por entrevistas que él me había hecho en un programa que conducía en un canal de televisión nacional. Además, me venía desempeñando como un activo miembro de la delegación peruana desde el inicio de las conversaciones con el Ecuador, lo que había producido un cierto contacto personal con el presidente Fujimori durante los últimos meses.

Tal como ya he señalado, el presidente había convocado en varias oportunidades a Palacio de Gobierno a los miembros de la delegación para conversar sobre los planteamientos que llevaríamos a Brasilia en relación a los diversos impases. En estos diálogos, en que expresábamos nuestra posición sobre los asuntos materia de las conversaciones, yo había advertido que el presidente prestaba especial atención a mis opiniones, presumiblemente por tratarse generalmente de asuntos jurídicos que eran de mi especialidad. Asimismo, en los últimos meses había tenido algunas invitaciones inusuales del presidente a actos oficiales que reflejaban un cierto interés de acercamiento por parte de Palacio de Gobierno.

Esta era la segunda ocasión en que el presidente Fujimori me convocaba para ejercer una cartera ministerial, pues ya en julio del año 1990, cuando asumió la presidencia, me había invitado para asumir el cargo de ministro de Justicia de su primer gabinete. En dicha oportunidad no acepté la propuesta pues, a pesar de ser un abogado que había ejercido su profesión casi toda la vida, a comienzos de los noventa me encontraba dedicado básicamente a los asuntos internacionales y no me sentía vinculado a la temática que cubría el Ministerio de Justicia. Además, yo era políticamente independiente y no pertenecía a la agrupación política del presidente Fujimori, por lo que no consideré conveniente aceptar un cargo político de ministro de Estado.

Sin embargo, en esta segunda ocasión la situación era distinta. Si bien tampoco integraba el grupo político del gobierno ni pertenecía al entorno oficial vinculado

con los asuntos internacionales, ahora se trataba de ejercer una cartera ministerial en un asunto en el que tenía conocimiento y experiencia, y para el cual me consideraba debidamente preparado. La cuestión limítrofe con Ecuador era un tema que conocía bien y constituía una de las constantes más importantes de la política exterior peruana. Tenía la convicción de que era el momento oportuno para participar en la política activa de mi país conduciendo las conversaciones con el Ecuador, actividad en la que además ya venía participando como miembro de la delegación peruana. Adicionalmente, en lo personal, tenía planes sobre la política exterior peruana sobre los que había escrito tanto en el país como en el extranjero. En el pasado había realizado investigaciones y promovido amplios intercambios de ideas sobre las relaciones externas del Perú a través de las actividades desarrolladas por el CEPEI, del que fui fundador en 1983 y presidente ejecutivo durante sus primeros catorce años.

Al conversar con el presidente Fujimori antes de asumir el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, no le puse condición alguna. Le señalé únicamente que estaba dispuesto a colaborar con el país y con su gobierno de manera desinteresada, sin ningún interés personal que no fuera el de servir a la patria. Precisé que aceptaba el cargo de ministro de Estado para apoyar en las conversaciones con el Ecuador en las cuales ya venía participando desde que estas se habían iniciado hacia unos pocos meses. No obstante, también le dije que consideraba equivocada la situación creada por el gobierno con el despojo de la nacionalidad peruana al señor Baruch Ivsher, propietario del canal 2 de televisión, que en esos días había sido materia de amplia crítica en el país. En el fondo, lo que me preocupaba al asumir el cargo de canciller eran los rasgos autoritarios y poco democráticos del presidente Fujimori y de su entorno que ya se comentaban en la opinión pública. Por ello, desde el primer día que asumí la Cancillería, lo hice consciente de que quizás duraría poco tiempo en el cargo por eventuales discrepancias con la política general del gobierno. En todo caso, acepté la alta responsabilidad con una clara voluntad de colaborar en un asunto trascendente para nuestro país y con la seguridad de que actuaría siempre conforme a mis propias convicciones personales. No podía negarme en un momento en que el principal tema de la agenda de política exterior era un asunto de Estado y de interés nacional.

Asimismo, estaba convencido de la solidez jurídica de la posición peruana y de la plena validez del Protocolo de Río de Janeiro, por lo que no estaba dispuesto a ceder ni un centímetro de territorio peruano en las conversaciones con Ecuador. A pesar de que conocía la complejidad del caso, al asumir el cargo de ministro de Estado lo hice confiando en que podríamos llegar a un acuerdo global con el Ecuador de manera pacífica si es que negociábamos con firmeza, paciencia, con arreglo a derecho, con un enfoque técnico jurídico y no político, mediante un diálogo de buena fe con Ecuador y con la activa colaboración de los países garantes, haciendo



respetar el límite establecido en el Protocolo de Río de Janeiro. Además, desde años atrás pensaba que la cuestión territorial con el Ecuador debía ser superada, pues no era posible que dos pueblos unidos por el mismo origen, lengua, religión y una rica historia común, vivieran de espaldas con desconfianza y enfrentados por un asunto de fronteras artificialmente creado en el Ecuador y que amenazaba la paz entre dos países vecinos.

Para no dejar dudas de que el asunto de las conversaciones sustantivas con el Ecuador era una política de Estado y que el Perú tenía una posición invariable en esta cuestión, el mismo 18 de julio que juramenté como ministro en la cartera de Relaciones Exteriores, expresé en mis primeras declaraciones a la prensa que «las conversaciones entre el Perú y Ecuador, con la presencia de los países garantes, continuarán en la forma prevista con toda normalidad». Luego de subrayar que el cambio de ministro no ocasionaría un cambio en la política exterior del Perú, afirmé que se mantendría «la misma política en las relaciones con el Ecuador y en el proceso de Brasilia», declaraciones que fueron recogidas por la mayoría de diarios de la capital. Estos conceptos básicos los reiteré y amplié al día siguiente, en la primera entrevista que di en un programa radial de amplia difusión nacional sobre mi agenda de política exterior. En esta entrevista en Radio Programas del Perú reiteré que las conversaciones de Brasilia continuarían sin ninguna variación y recordé que en la primera etapa del proceso ya se había avanzado con la presentación de varios de los impases, quedando pendientes los más importantes para los dos países que se verían en las dos últimas rondas a realizarse en setiembre del mismo año. Pero, además, teniendo en cuenta noticias de preocupación que habían aparecido en algunos medios de prensa mencionando la eventualidad de un nuevo conflicto armado con el Ecuador, sostuve que las conversaciones de Brasilia eran «un elemento fundamental en el objetivo de los dos países de avanzar de manera clara hacia un proceso definitivo de paz». Esta, dije, es la mayor expresión de ambos Estados de que «lo que se busca no es un conflicto armado, sino una solución a sus desacuerdos a través del diálogo, que en estas conversaciones son de carácter técnico-jurídico». A continuación, agregué: «Este es el camino a la paz, el entendimiento y la cooperación recíproca futura».

Mi nombramiento como canciller de la república fue acogido favorablemente en el país, a pesar de la buena labor desempeñada por el renunciante canciller Tudela y no obstante la delicada situación política por la que atravesaba el gobierno del presidente Fujimori con una fuerte oposición interna. Al respecto, a propósito de la ceremonia de transferencia del cargo, en el diario *El Comercio* del 19 de julio, se dijo lo siguiente: «Tudela había comentado que la designación de Ferrero en la Cancillería era acertada, pues se trataba de un distinguido académico, profesor de derecho internacional, de derecho público, además es una persona que conducirá

con acierto los destinos de la política exterior del Perú». Tres días después, en la página editorial del mismo diario y bajo el título de «La buena alternancia en la Cancillería», se decía lo siguiente:

[...] un punto positivo que debemos resaltar, al margen de cualquier observación política y de coyuntura, es la toma de posta que se ha producido en la Cartera de Relaciones Exteriores. Tras la muy lamentable renuncia del doctor Francisco Tudela, el ministro asumiente, doctor Eduardo Ferrero Costa, ha tenido el gesto grato y digno de proceder a una alternancia fluida y cordial en el cargo; cosa que se ha visto favorecida, tanto por su experiencia diplomática y de jurista en la especialidad del Derecho Internacional, cuanto porque, como es sabido, venía desempeñándose como miembro de la comisión que participa en el proceso de normalización de relaciones con el Ecuador, que se sigue en Brasilia» (*El Comercio*, 23 de julio de 1997, p. A2).

A su vez, el día siguiente de conocerse mi designación como ministro, en la página editorial del diario *Expreso*, Manuel Dórnellas dijo: «Eduardo Ferrero Costa es también, por cierto, una persona experta y acreditada en el campo de las relaciones internacionales». Después, el 19 de julio el mismo editorialista, haciendo referencia a las conversaciones con Ecuador, señaló lo siguiente: «[...] ese aspecto quemante de la política exterior está en las buenas manos de Eduardo Ferrero Costa, perito en la materia y que ha venido participando de las reuniones bilaterales en la capital brasileña». Finalmente, en la página editorial del diario *La República* de ese mismo día, se afirmó también:

Lo reemplaza en el cargo el internacionalista Eduardo Ferrero Costa, quien formaba parte de la comisión que ve los impasses subsistentes en Brasilia, de modo que desde este punto de vista hay una continuidad en lo referente al tema más importante de nuestra política exterior, que no debe registrar cambios por tratarse de una política de Estado. Se trata de un académico de prestigio, que ha dedicado su vida profesional al estudio del Derecho Internacional y que está familiarizado con el tema limítrofe (*La República*, 19 de julio de 1997, p. 1).

En Ecuador, mis primeras declaraciones sobre la continuidad del proceso fueron calificadas como positivas por el ministro de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso, y mi designación como ministro fue bien recibida por los líderes ecuatorianos, que no la percibieron como un obstáculo a la continuación del proceso de conversaciones. El mismo día de mi juramentación, Ayala Lasso hizo declaraciones generosas sobre mi persona y nuestra antigua amistad, al señalar lo siguiente: «[...] voy a tener el placer de dialogar con iguales propósitos con mi gran amigo el doctor Eduardo Ferrero Costa, a quien conozco desde hace muchos años, con quien tengo una amistad personal estrecha». Pero más importante aún

fue la afirmación pública de Ayala descartando la posibilidad de que el cambio de canciller peruano pudiera afectar las «negociaciones ecuatoriano-peruanas en busca de una solución a las diferencias territoriales» (*El Comercio*, 18 de julio de 1997, p. A5). Años después, en sus memorias, el ex canciller Ayala Lasso, luego de recordar que me calificó como «jurista de larga y prestigiosa trayectoria en el campo académico», dice lo siguiente: «Cuando la prensa ecuatoriana solicitó mi opinión sobre el nombramiento del nuevo ministro de Relaciones Exteriores del Perú, dije que los cambios de personas no podían ni deberían modificar las políticas que Ecuador y Perú habían resuelto seguir para resolver definitivamente el problema territorial, pero que no cabía duda de que quienes se encuentran a cargo de las relaciones internacionales, por sus características propias, influyen en la manera de conducir el proceso; aludí a las buenas relaciones que me habían sido gratas cultivar, por varios años, con el doctor Ferrero; recordé que el nuevo canciller había sido miembro de la Delegación peruana y que, por lo tanto, era un conocedor directo de la forma en que se había desarrollado la negociación, lo que garantizaba su continuidad sin obstáculos» (Ayala, 2009, pp. 216-217). En consecuencia, las primeras declaraciones del canciller Ayala abrían el camino para mantener un diálogo positivo con Ecuador y su canciller. Más aun, confirmaron mi percepción de las buenas intenciones de Ayala y del objetivo que también tenía su gobierno de buscar un arreglo definitivo con el Perú sobre la cuestión limítrofe.

Para recomponer mi equipo en la Cancillería y reforzar el necesario apoyo que requería para las conversaciones con Ecuador, llamé a Lima al embajador Hugo Palma Valderrama, quien venía desempeñándose como embajador del Perú en Ecuador desde 1995, para que ocupara el cargo de viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores. El embajador Palma era un destacado embajador del Servicio Diplomático de la república que ha sido también embajador en Yugoslavia, Brasil, Francia, Italia y Japón, y director de Asuntos Políticos de la Cancillería, entre otros cargos relevantes. Con el embajador Palma me unía una estrecha amistad que provenía fundamentalmente del ámbito académico, por su apoyo entusiasta en el CEPEI, desde su fundación en el año 1983. Adicionalmente, él había desarrollado considerable interés en temas de seguridad internacional, defensa, fuerzas armadas y fomento de la confianza, publicando libros y ensayos en los temas de su especialidad. A su vez, en reemplazo del embajador Palma, e igualmente a solicitud mía, el presidente Fujimori designó al embajador Alberto Montagne como embajador del Perú en Ecuador, quien también gozaba de mi plena confianza y venía desempeñándose como director de personal de la Cancillería. Asimismo, designé jefe de mi gabinete al ministro consejero Néstor Popolizio Bardales, a quien había conocido meses atrás en la Embajada de Brasilia, donde me causó la mejor impresión por el apoyo que había brindado a la delegación peruana

en las tres primeras rondas de las conversaciones con el Ecuador. En los años siguientes, Néstor Popolizio fue mi jefe de Cancillería cuando ocupé el cargo de embajador en los Estados Unidos de América y posteriormente, ya con el rango de embajador, ha ocupado dos veces el cargo de viceministro de Relaciones Exteriores y en abril de 2018 fue designado ministro de Relaciones Exteriores. Finalmente, incorporé como asesor jurídico de mi despacho al Dr. Fernando Pardo Segovia, joven jurista que venía colaborando eficientemente conmigo en el CEPEI, y mantuve también como asesor jurídico al Dr. Fabián Novak Talavera, profesor de Derecho Internacional Público de la Pontificia Universidad Católica del Perú y que ya venía desempeñándose en el cargo de asesor del canciller saliente.

De otro lado, el mismo día que fui designado ministro de Relaciones Exteriores, el embajador Alfonso Arias Schreiber renunció a la presidencia de la delegación peruana para las conversaciones con Ecuador, lo que me apenó mucho y cuyos motivos nunca llegué a entender. Luego de haber intentado convencerlo infructuosamente de que retirase su renuncia, propuse al presidente Fujimori los nombres de tres personalidades, juristas y no diplomáticos, para reemplazarlo. Uno de ellos fue el doctor Fernando de Trazegnies, quien, siguiendo mi recomendación, finalmente fue designado por el presidente de la república para presidir la delegación peruana. De Trazegnies era un reconocido jurista que fue mi profesor de Filosofía del Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, con quien había cultivado una cordial amistad en los últimos años y que también me había acompañado como miembro del CEPEI. Además, propuse incorporar en mi reemplazo como integrante de la delegación negociadora con Ecuador al embajador Hugo de Zela Martínez, diplomático de valiosa experiencia negociadora y que ya venía participando en el proceso desde 1995, pues anteriormente había ocupado el cargo de director de gabinete del canciller Tudela y que seguía ocupando interinamente conmigo cuando inicié mi gestión como ministro de Estado. Posteriormente el embajador de Zela ha ocupado altos cargos en la Cancillería y en el extranjero, ha sido embajador del Perú en Argentina y en la OEA, y en abril de 2018 fue nombrado viceministro de Relaciones Exteriores.

Al ocupar el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, sin perjuicio de asumir con entusiasmo mi responsabilidad en el manejo de los diversos temas de la agenda de la política exterior del país<sup>8</sup>, mi prioridad fue la conducción personal de las

---

<sup>8</sup> No obstante la especial atención a las conversaciones con el Ecuador, mi agenda como ministro de Relaciones Exteriores fue muy amplia y la actividad abarcó diversos aspectos de la política exterior peruana. En su trabajo sobre mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores, el embajador Hugo Palma dice lo siguiente: «[...] llegado a este punto, cabría preguntarse si Ferrero fue canciller de un solo tema. Asombrosamente, no lo fue e inventó tiempo y energía para ocuparse activamente de muchos otros. Concluir las negociaciones y suscribir la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal fue cuestión de alta urgencia, precisamente porque Ecuador había sembrado indiscriminadamente decenas

conversaciones sustantivas con el Ecuador, cuyo desarrollo conocía a cabalidad por haber participado activamente desde el inicio del proceso. En las tres primeras rondas de las conversaciones habíamos tratado los primeros impases ya mencionados, estando aún pendientes de abordar los más complicados e importantes. Estos impases tenían que ver, por el lado peruano, con la necesidad de culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor y, por el lado ecuatoriano, con lo que ellos denominaron la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro y la pretensión del acceso soberano al Marañón-Amazonas, que eran temas de fondo de carácter territorial que Ecuador venía planteando desde hacía más de cuarenta años y que estábamos convencidos eran inaceptables para el Perú.

Desde un primer momento fui consciente de la necesidad de trabajar estrechamente con los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Consideré conveniente prestar especial atención a las relaciones con estos cuatro países, no solo por la importancia intrínseca de la relación bilateral con cada uno de ellos, sino también porque, en su condición de países garantes, ya venían participando activamente en el proceso de conversaciones con Ecuador, habiéndose reforzado sus funciones en los acuerdos de Santiago y de Quito del año anterior. En este sentido, decidí tener de embajadores en los cuatro países garantes a diplomáticos de carrera, conocedores de la cuestión con el Ecuador y que gozaran de mi confianza. Para ello, mantuve en el cargo de embajador en los Estados Unidos de América al embajador Ricardo Luna Mendoza —quien años después asumió el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores en el primer gabinete del presidente Pedro Pablo Kuczynski— y confirmé la designación recién hecha del embajador Alfonso Rivero en la República Federativa del Brasil. A ambos los conocía previamente y los consideraba destacados diplomáticos peruanos, muy experimentados y capaces, que conocían bien el proceso seguido hasta la fecha con Ecuador. Por otro lado, siguiendo mi recomendación, el presidente Fujimori reemplazó a nuestro embajador en Chile por el embajador Jorge Colunge Villacorta y a nuestro embajador en la República Argentina por el embajador Hugo de Zela Martínez. Estos dos hábiles y también distinguidos embajadores no solo eran conocedores de la situación con el Ecuador, sino que además ya integraban la delegación peruana.

---

de millares de estos artefactos [...]. El fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los países de la región mediante visitas oficiales al Perú de los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, México, Paraguay y Uruguay fue otra de las prioridades de su gestión. Igualmente lo fue la incorporación del Perú al APEC [...]. Reencauzar las deterioradas relaciones con España fue otra tarea realizada por el Canciller Ferrero, al igual que la búsqueda de la consolidación de los acuerdos de integración [...] la participación en las actividades de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Grupo de los 77, el Grupo de Río [...] En conclusión, el Perú, con el Canciller Ferrero, no descuidó ninguna materia de su agenda exterior, ni de su agenda interna dentro de la Cancillería, a pesar de la urgencia y el agobio de la relación con el Ecuador» (2015, pp. 398-399).

## 6. LA SITUACIÓN DEL PROCESO, LAS PRIMERAS ACCIONES ADOPTADAS Y LA SOMBRA MILITAR

El breve tiempo que me tomó recomponer el equipo que me apoyaría en mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores coincidió con el deseo del Ecuador de evaluar su posición en el proceso y de postergar su continuación hasta setiembre. Sin embargo, en este compás de espera, un tema que surgió nuevamente a las dos semanas de que asumiera la cartera de Relaciones Exteriores fue el deseo reaparecido en la prensa ecuatoriana de someter la cuestión limítrofe a un nuevo arbitraje, lo que el Perú reiteradamente había rechazado desde antes del inicio de las conversaciones, así como cuando se aprobaron los procedimientos para este proceso en 1996.

Al día siguiente del mensaje presidencial del 28 de julio, al que hago referencia en el párrafo siguiente, aparecieron en los periódicos de Quito unas declaraciones brindadas por el Dr. de Trazegnies dos años atrás en el diario ecuatoriano *El Universo*, en las cuales había propuesto un arbitraje que debería «definir por donde pasa la frontera». Estas declaraciones, que yo desconocía y que me sorprendieron pues iban contra la posición histórica del Perú, tuvieron que ser desmentidas por mí, ya que el Perú no había propuesto un arbitraje ni tampoco lo aceptaría. El 30 de julio declaré a *El Comercio* que «para el Perú no es posible la figura del arbitraje para resolver los impases que impiden terminar de demarcar la frontera común con el Ecuador». En cuanto al proceso de conversaciones con Ecuador, precisé lo siguiente: «No es arbitraje, es un diálogo en Brasilia con el Ecuador, en la forma que ya estaba prevista. No hay ningún cambio en este momento y no lo habrá tampoco», agregando que «la posición peruana, que es la del Estado peruano, no se altera ni se ve afectada, por ejemplo, por el cambio del presidente de la delegación». Finalmente, mediante declaraciones en el diario *Gestión* del mismo día, señalé que «la política es la misma y su reemplazante, Fernando de Trazegnies Granda, continuará con los mismos lineamientos que se encuentran en marcha y en el contexto del proceso de paz de Itamaraty, el acuerdo de Santiago y dentro del Protocolo de Río de Janeiro». Quedó así disipada cualquier duda que podría haber sobre la posición peruana y descartada, una vez más, la pretensión ecuatoriana de tener un nuevo arbitraje, el cual había sido rechazado por el Perú cuando se acordaron los procedimientos en 1996.

Durante estas semanas, el gobierno ecuatoriano y en particular el canciller Ayala estaban efectuando declaraciones en su país para promover confianza en su frente interno en relación al proceso de conversaciones con el Perú. En los últimos meses se había intensificado la preocupación en Ecuador por el anuncio de adquisiciones militares hechas por las Fuerzas Armadas del Perú, en especial por la compra de una flotilla de aviones MIG 29 a Bielorrusia. En la realidad la sombra

de otro posible conflicto armado con el Ecuador nos acompañó durante todo el proceso y tuvo su momento más álgido un año después, en agosto de 1998, tal como veremos en el capítulo V de este libro. Sin embargo, ya al final de la gestión del ministro Francisco Tudela en julio de 1997, cuando asumí el cargo de canciller, las noticias y comentarios sobre un posible conflicto armado con el Ecuador eran frecuentes y causaban preocupación en los dos países, en especial en Ecuador. A ello contribuyeron los ejercicios militares que durante siete días en la tercera semana de julio realizaron las Fuerzas Armadas ecuatorianas en la zona fronteriza con el Perú. En esta ocasión, el oficial de enlace del Perú ante la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) denunció ante esta instancia la violación del espacio aéreo peruano por una aeronave ecuatoriana el día 16 de julio, cuando una flotilla de aviones ecuatorianos A-37 sobrevolaba la línea fronteriza. La protesta peruana también señaló que Ecuador había violado la cartilla de seguridad suscrita por ambos países y que establecía que «los vuelos de reconocimiento sobre la línea fronteriza deben ser consentidos por la MOMEPE con anticipación de 48 horas», como señaló el diario *Expreso* del 22 de julio. En esas circunstancias, el presidente Fujimori convocó el 21 de julio al Consejo de Defensa Nacional, integrado por el jefe del gabinete, los ministros de Defensa, del Interior, de Economía y de Relaciones Exteriores y los altos mandos militares para evaluar la situación con el Ecuador y tratar temas reservados de seguridad y defensa nacional. En esta larga sesión, que duró casi cinco horas, como una medida preventiva que varios sugerimos se decidió que las Fuerzas Armadas del Perú postergarían sus maniobras militares en la costa norte hasta el mes de setiembre.

Esta fue mi primera participación en el Consejo de Defensa Nacional, órgano de decisión del Sistema de Defensa Nacional responsable de aprobar los objetivos, planes y políticas de seguridad en los frentes externo e interno. Al término de la reunión, quedé convencido que la cuestión militar y la variable del posible conflicto armado con el Ecuador que manejaban los militares peruanos me acompañaría en toda mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores.

El uso de la disuasión militar y la posibilidad del uso de la fuerza en el caso de un entrapamiento en las conversaciones debido a las posiciones extremas del Ecuador se veían como una verdadera posibilidad por analistas peruanos de origen militar. Este fue el caso, por ejemplo, del general EP (R) Edgardo Mercado Jarrín, un estudioso de la geopolítica y reconocido ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado. En un artículo escrito al inicio de las conversaciones, luego de expresar que el Perú debía rechazar el anhelo ecuatoriano de acceso soberano al Amazonas, afirmó lo siguiente: «La posibilidad más probable del entrapamiento de las negociaciones diplomáticas, acentúa la conveniencia de mantener la estructura militar con efectiva capacidad

de disuasión, pues agotadas las medidas de solución pacífica, la hipótesis de la vía violenta no puede descartarse. El poder militar continúa siendo un medio valioso para respaldar las negociaciones, inducir al acatamiento de los tratados y seleccionar la estrategia para alcanzar el objetivo vital» (1996, p. 44). En este contexto, mi actuación como canciller y mi posición personal contraria a las hipótesis de conflicto estaría dirigida a evitar el conflicto armado y a conducir el proceso de conversaciones por la vía diplomática a fin de lograr un acuerdo pacífico y definitivo con el Ecuador.

Recordando la situación en esta época, Ayala escribió lo siguiente:

El ambiente internacional continuaba tenso, especialmente por las adquisiciones militares efectuadas por el Perú, por acusaciones peruanas respecto a minas supuestamente colocadas por el Ecuador en el sector de frontera y por las maniobras militares que el Perú había resuelto realizar cerca de la frontera con el Ecuador, maniobras que fueron finalmente aplazadas para el mes de setiembre. Estas peligrosas actitudes hicieron surgir, una vez más, el rumor sobre un posible conflicto militar (2009, p. 211).

De otro lado, algunos medios peruanos, especialmente aquellos que se pensaba estaban vinculados con las Fuerzas Armadas, eran provocadores y hacían referencia a un posible conflicto propiciado por el Ecuador. En el caso de la revista *Sí*, en esta se escribía lo siguiente: «Ecuador listo para el ataque. Esta vez no se habla únicamente de choques armados en la extensa e incontrolable frontera, sino que se apunta a un conflicto de mayores proporciones» (Ayala 2009, p. 226).

Ahora bien, en el Perú y, particularmente dentro de nuestras Fuerzas Armadas, todavía se mantenía una cierta insatisfacción por los resultados militares del conflicto del Cenepa de 1995 y había tendencias que ya estaban promoviendo un nuevo conflicto con el Ecuador. Como ejemplo de la percepción internacional sobre la situación que se vivía entre el Perú y el Ecuador, en la edición del diario español *El País* del 14 de agosto, se decía lo siguiente:

[...] Los medios oficialistas de Lima están azuzando nuevamente el fantasma de una guerra entre el Perú y el Ecuador. El rearme peruano, con la adquisición a Bielorrusia de una escuadrilla de aviones de combate MIG 29 como máximo exponente, la escalada de acusaciones directas e indirectas contra Ecuador, la violenta campaña desatada contra el General Francisco Moncayo, comandante supremo de las fuerzas armadas ecuatorianas y las recientes maniobras militares de Ecuador (con 70,000 efectivos) a las que el Perú responderá con otras similares el mes próximo, son ejemplos de que los tambores de guerra suenan con fuerza (*El País*, 14 de agosto de 1997, p. 1).



En el contexto antes mencionado, las relaciones bilaterales entre el Perú y el Ecuador durante los meses de julio y agosto de 1997 se desarrollaron en un ambiente tenso y el proceso de conversaciones no tuvo avances, aun cuando nosotros manteníamos las expectativas de continuarlo a la mayor brevedad en la medida que las circunstancias lo permitieran. Por mi parte, me preocupé personalmente de mantener la calma en el gobierno peruano y de intentar hacer lo mismo con nuestras Fuerzas Armadas, informando adecuadamente a los altos mandos militares sobre el estado del proceso con Ecuador. Teniendo en cuenta la situación de tensión existente en esos momentos, pero manteniendo el propósito de reanudar las conversaciones, en su mensaje a la nación del 28 de julio, siguiendo mis sugerencias, el presidente Alberto Fujimori de manera breve dijo lo siguiente: «En lo que respecta a la política exterior del Perú, particularmente nuestra relación con Ecuador, debo reiterar que en abril pasado se iniciaron las conversaciones para encontrar una superación a los denominados “impases subsistentes” presentados por ambos países. Basado en su permanente vocación de paz, así como en la buena fe que caracteriza nuestro comportamiento internacional, el Perú proseguirá el diálogo con ese hermano país, en ejecución de la Declaración de Paz de Itamaraty».

Con el objetivo de aliviar las tensiones y reiniciar las conversaciones, el presidente Alberto Fujimori sostuvo una reunión formal, en la que también participamos los dos cancilleres, con el presidente Fabián Alarcón en La Paz el 5 de agosto, con motivo de su asistencia a la ceremonia de transmisión de mando en Bolivia del presidente electo Hugo Banzer. Sin discutir las cuestiones de fondo en la breve reunión de media hora, los dos presidentes reiteraron la voluntad política de sus gobiernos para continuar con el proceso de conversaciones de Brasilia. Aunque ambos expresaron que no debía haber plazos en las conversaciones, el presidente peruano propuso su reanudación a la brevedad posible, aspecto que también estaba siendo promovido por los países garantes. En una rueda de prensa improvisada al término de la reunión, «los dos jefes de Estado abordaron el tema del armamentismo, frente al cual el presidente Fujimori dijo que la compra de los aviones MIG 29 no significaba una posición de preparativos bélicos sino una actualización del armamento nacional», agregando que el Perú era un país pacifista y que estaba dando ese énfasis en las conversaciones de Brasilia. Por su parte, el presidente Alarcón declaró que los dos países tenían el derecho «de tener fuerzas armadas con solvencia» y que Ecuador tenía «fuerzas armadas con alta preparación y equipamiento defensivo, disuasivo y en ningún caso ofensivo». Finalmente, según el comentario del diario ecuatoriano *El Sol* del 6 de agosto, el presidente Alarcón reconoció que la reunión había permitido «un ambiente de distensión entre los dos países que influirá positivamente en las conversaciones» de Brasilia. Finalmente, reiterando la posición peruana, el presidente Fujimori expresó en sus declaraciones

a la prensa que confiaba en que el proceso de conversaciones cumpliera con los objetivos trazados dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro y de la Declaración de Paz de Itamaraty.

Por mi parte, en agosto sostuve diversas reuniones con el ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador con motivo de la asistencia de ambos a reuniones de carácter multilateral, tales como la conferencia a nivel de cancilleres de los países miembros de la Comisión del Pacífico Sur en Bogotá y la reunión de cancilleres del Grupo de Río en Asunción. En estas ocasiones, los dos ministros de Relaciones Exteriores reiteramos la voluntad política de nuestros gobiernos para continuar las conversaciones de Brasilia, habiendo confirmado que la cuarta y quinta ronda de las conversaciones, se llevarían a cabo en Brasilia en setiembre. Igualmente, contrarrestando las denuncias públicas que nos habíamos hecho recíprocamente sobre la violación de la moratoria informativa ya acordada, en esta oportunidad reiteramos el compromiso de continuar con la moratoria de brindar información a la opinión pública conforme a lo establecido en el Acuerdo de Santiago de 1996, por considerarlo conveniente para el avance del proceso.

A comienzos de setiembre tuve una intensa actividad en Torre Tagle. De un lado, el 1 de setiembre sostuve una larga reunión de trabajo con los miembros de la delegación peruana que, siguiendo mis directivas, venían trabajando desde julio los textos de la que sería la posición del Perú en las próximas rondas de las conversaciones. De otro lado, al día siguiente promoví una entrevista de la delegación con el presidente Alberto Fujimori en Palacio de Gobierno, que fue la primera reunión de trabajo que tuvo con el presidente desde que fue recompuesta con sus nuevos miembros. En esta reunión, el presidente revisó la posición que llevaría la delegación peruana a las próximas rondas de las conversaciones. Al salir de la reunión, declaré a la prensa sobre las siguientes etapas que comprendería el proceso y expliqué que la primera fase de las conversaciones concluiría en setiembre después de la cuarta y quinta ronda, luego de lo cual vendría «una segunda etapa con la presencia de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro en la que evaluarán en forma conjunta las posiciones de los respectivos Estados con el fin de intentar algún ajuste o entendimiento sobre los desacuerdos», que podría realizarse en noviembre. Señalé que, conforme a la Declaración de Santiago, ambos países recibiríamos propuestas de procedimiento de parte de los países garantes. Estas propuestas, aclaré, «deben estar enmarcadas en el ámbito del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios como el arbitraje de Braz Dias de Aguiar» (Diario Oficial *El Peruano*, 3 de setiembre de 1997).

Con la finalidad de informar al Congreso de la República, me presenté por iniciativa propia ante el pleno el 3 de setiembre para exponer los lineamientos generales de la política exterior peruana, con especial énfasis en las relaciones con

Ecuador y el estado del proceso de conversaciones sustantivas en Brasilia. En esta primera presentación hice un recuento del desarrollo de las conversaciones seguidas hasta esa fecha, precisando que, si bien en las tres primeras rondas no se había logrado acuerdo alguno, estas habían servido para hacer un registro pormenorizado de las posiciones de ambos países. Expresé que ello implicaba que el problema estaba siendo acotado y que las presentaciones hechas en Brasilia no podrían modificarse, agregando que, en esta primera etapa del proceso, el Perú había «puesto en evidencia, una vez más, la solidez de su posición y la perfecta validez de los títulos jurídicos que la sustentan». Igualmente, en mi exposición señalé que el gobierno del Perú estaba «comprometido en estas conversaciones con ánimo de paz, cabal voluntad política, propósito de entendimiento y buena fe», reiterando «la firme voluntad del Perú de hacer los mayores esfuerzos por buscar una solución a las diferencias que nos separan de Ecuador». Al mismo tiempo precisé que el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, el fallo de Dias de Aguiar y los demás instrumentos complementarios, constituían «el único e ineludible marco jurídico conforme al cual se podrá lograr una solución global y definitiva de los impases subsistentes». Con este enfoque jurídico, que consideraba fundamental para llevar adelante el proceso con el Ecuador, reiteré que la posición del Perú era «de inequívoca defensa de nuestra soberanía e integridad territorial y que cualquier acuerdo se sujetará al marco del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y sus instrumentos complementarios»<sup>9</sup>.

Mi presentación fue muy bien recibida por los congresistas, tanto del gobierno como de la oposición, a pesar de que en esos meses la situación interna en el país era complicada y existían serias diferencias sustantivas entre el oficialismo y la oposición sobre asuntos vinculados con el respeto a la democracia. Luego de que respondiera las preguntas que formularon, el Congreso aprobó por unanimidad una moción en la que me otorgaban su «decidido apoyo y respaldo». Igualmente, en el segundo párrafo de esta moción, el Congreso expresó su respaldo al proceso de conversaciones con el Ecuador en los términos siguientes: «2. Reiterar que el Congreso de la República respalda las conversaciones bilaterales con el objeto de solucionar el problema demarcatorio residual, conforme al Protocolo de paz, amistad y límites de Río de Janeiro de 1942, así como el fallo de Braz Dias de Aguiar, de modo que se haga posible una relación de amistad y amplia cooperación, anhelo de los pueblos unidos por la historia y la geografía»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> El texto completo de mi exposición ante el Congreso se encuentra en Ferrero (1997), pp. 17-48.

<sup>10</sup> Moción del Congreso de la República de fecha 3 de setiembre de 1997, remitida al ministro de Relaciones Exteriores mediante oficio 065-dl-m del 4 de setiembre de 1997.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## Perú ratifica su voluntad de resolver pacíficamente diferencias con Ecuador

*Posición expresada por canciller Ferrero recibió respaldo unánime*

El Gobierno Peruano reiteró anoche su firme voluntad de hacer los mayores esfuerzos por buscar una solución pacífica de las diferencias que lo separan de Ecuador y destacó su posición de inequívoca defensa de su soberanía e integridad territorial, conforme al Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y sus instrumentos complementarios, así como al derecho internacional.

Esta posición, ratificada por el ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero Costa, ante pleno del Congreso de la República, recibió el respaldo de todos los grupos políticos que coincidieron en subrayar que este es un tema de unidad nacional frente al cual no caben divisiones.

Por ello aprobaron dos mociones a través de las cuales el Congreso de la República otorgó por unanimidad al ministro Ferrero Costa su decidido respaldo a su gestión.

Durante una amplia exposición sobre la política exterior peruana, el canciller refirió que desde que se iniciaron las conversaciones de carácter técnico-jurídico con Ecuador, el pasado 15 de abril en la ciudad de Brasilia (Brasil), se han logrado importantes avances.

Recordó que el contenido de estas conversaciones es reservado y que se está haciendo un registro pormenorizado de las posiciones de ambos países. "Esto implica que el problema está siendo acotado y que las presentaciones hechas en Brasilia no podrán modificarse. En esta etapa el Perú pone en evidencia, una vez más, la solidez de su posición y la perfecta validez de los títulos jurídicos que la sustentan", precisó.

De acuerdo con el procedimiento establecido en el Acuerdo de Santiago, se han efectuado tres rondas. La

cuarta y la quinta se llevarán a cabo en las dos últimas semanas de este mes, con las que se culminará la primera etapa de este proceso, que consiste en la presentación de ambas posiciones. En la segunda etapa se evaluarán los acuerdos y desacuerdos y se determinará la posibilidad de coincidencias.

De ser necesario-agregó-en una tercera etapa se recibirán las propuestas de procedimientos que formulen los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos), para solucionar aquellos desacuerdos.

Expresó su aprecio en nombre del Perú por la productiva labor que realizan conjuntamente los países garantes en ejercicio de sus responsabilidades y por la labor de vigilancia y supervisión que lleva a cabo la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (Momep).

### RELACIONES CON CHILE

En cuanto a las relaciones con Chile, Ferrero Costa precisó que es interés permanente del Gobierno Peruano la plena ejecución de las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 y su protocolo complementario.

Ya superadas definitivamente las Convenciones de Lima, precisó que se están manteniendo contactos informales y exploratorios con un amplio espíritu de entendimiento y con voluntad política para aproximar los puntos de vista en torno a la entrega y la recepción de los establecimientos y zonas materia de los acuerdos referidos, en donde el comercio de tránsito del Perú deberá gozar de la independencia del más amplio puerto libre.

### VISITAS DE CRUZ ROJA

Posteriormente, al responder una

LINO CHIFFARI



Una detallada exposición de más de cuatro horas hizo el canciller Eduardo Ferrero ante la representación nacional que ratificó su respaldo a la posición peruana frente a Ecuador.

serie de preguntas de los congresistas, el canciller sostuvo que el Gobierno Peruano valora la labor humanitaria que desarrolla el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Dentro de estas relaciones, precisó que el cambio del jefe de su misión en el país, Michel Minnig, fue a solicitud de su sede en Ginebra. Negó que haya habido algún pedido del Gobierno Peruano, salvo el de conocer el nombre de su reemplazante.

Asimismo, señaló que por iniciativa del Gobierno en el proceso de política del mejoramiento penitenciario, recientemente se han reanudado las visitas de esposos e hijos de los sentenciados por terrorismo.

Reiteró que el Gobierno aún está evaluando la reanudación de las visitas a las cárceles de los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja.

"La reanudación de las visitas se producirá cuando se considere apropiado", subrayó.

De otro lado, reafirmó la política contraria del Perú a cualquier forma de carrera armamentista en la región, por lo que subrayó la posición peruana en el sentido de que la reciente compra de aviones MIG-29 se ha realizado en el marco de una necesaria política de renovación de equipos que no tienen propósitos belicistas.

Por último recordó que el Gobierno del Perú ha expresado su preocupación por la situación del periodista peruano Gustavo Gorriti, por lo que ha instruido al cónsul peruano en Panamá para que siga atentamente la situación y le preste en todo momento el apoyo necesario en defensa de sus derechos humanos.

Agregó además que no cuenta con mayor información sobre la captura de soldados ecuatorianos en el norte del país, durante el desarrollo de las maniobras programadas por las Fuerzas Armadas, por lo que solicitará al Ministerio de Defensa mayores detalles.

Imagen 2. Exposición del canciller Eduardo Ferrero y respaldo del Congreso de la República a la política seguida con el Ecuador. Fuente: *El Comercio*, 4 de setiembre de 1997, p. A4.

Mediante esta moción, el Congreso reiteró una vez más la posición histórica del Perú, que nosotros manteníamos en el proceso de conversaciones, de buscar un acuerdo con el Ecuador de carácter técnico-jurídico y no político, para solucionar un asunto pendiente que en la moción se llamó un «asunto residual», como era la culminación de la demarcación en la Cordillera del Cóndor, conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar. La presentación ante el Congreso y el apoyo obtenido en el manejo del proceso con el Ecuador me confirmaron la posibilidad de poder trabajar juntos buscando el consenso nacional en un asunto que

era una política de Estado que estaba por encima de las coyunturas políticas internas del país. Mantuve una buena relación con el Congreso durante toda mi gestión como canciller, habiéndome preocupado en todo momento de que esta existiera con todos los congresistas y, en particular, con la mesa directiva y la comisión de Relaciones Exteriores. Asimismo, a nivel personal me reunía con congresistas de las diferentes bancadas, quienes con frecuencia eran invitados a mi despacho en Torre Tagle para ser informados sobre las complejidades y el avance del proceso.

Siguiendo con mis estrategias de política interna, el 4 de setiembre se celebró en el Palacio de Torre Tagle la ceremonia de instalación de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, confirmando como presidente de la misma al Dr. Fernando Schwalb López-Aldana, quien había desempeñado el cargo de vicepresidente de la república durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry y había sido embajador del Perú en los Estados Unidos de América. Al mismo tiempo que ratifiqué a la mayoría de sus miembros, incorporé a la comisión al ex canciller Francisco Tudela y luego, pocos meses después, al Dr. Javier Valle Riestra, connotado jurista que había renunciado al cargo de presidente del Consejo de Ministros por discrepancias con el gobierno del presidente Fujimori. La Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores era representativa de diversas fuerzas políticas y estamentos de la sociedad peruana y fue convocada por mí con frecuencia para informar sobre los avances del proceso de conversaciones con el Ecuador, habiendo recibido de sus miembros sabios consejos y un permanente apoyo durante toda mi gestión como canciller<sup>11</sup>.

Como parte de mi política de estrechar las relaciones con los países garantes, realicé una visita de trabajo a las ciudades de Washington DC y Nueva York del 8 al 11 de setiembre<sup>12</sup>, donde me entrevisté con altos funcionarios del Departamento de Estado. En todas estas reuniones, el tema central de mis entrevistas fue la cuestión con el Ecuador. Mientras que, por un lado, agradecía al gobierno de los Estados Unidos su valiosa participación como país garante del Protocolo de Río de Janeiro, también advertía a los funcionarios americanos de la imposibilidad para el Perú de aceptar las posiciones extremas del Ecuador y de la necesidad de mantener

---

<sup>11</sup> Los miembros de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores confirmados o designados fueron el Dr. Fernando Schwalb López-Aldana, el contralmirante AP Ramón Arróspide, el Dr. Félix Denegri, el vice almirante AP Jorge Dubois, el embajador Gonzalo Fernández Puyó, el Dr. Alfonso de los Heros, el general de división EP Julián Juliá Freyre, el economista Drago Kisić Wagner, el Dr. Estuardo Marrou, el general de división EP Edgardo Mercado Jarrín, el Dr. Aurelio Miró Quesada Sosa, el Dr. Manuel D'Ornellas, el Rev. Padre Armando Nieto, el embajador Jorge Morelli Pando, el economista Felipe Ortiz de Zevallos, el Dr. Fernando de Trazegnies, el Dr. Francisco Tudela Van Breugel-Douglas, el Ing. Víctor Joy Way, el Dr. Manuel Romero Caro y el Dr. Javier Valle Riestra.

<sup>12</sup> Resolución suprema 289-97-RE del 29 de agosto de 1997, publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, 1 de setiembre de 1997.

las propuestas y los posibles acuerdos futuros dentro del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro, precisando que las conversaciones con el Ecuador eran de un carácter técnico jurídico y no político. En esta visita a Washington fueron relevantes las reuniones privadas que sostuve con el embajador Luigi Einaudi, quien, dentro del Departamento de Estado, tenía a su cargo el tema del Perú con el Ecuador y participaba en el proceso de conversaciones como el alto representante de los Estados Unidos. Con el embajador Einaudi me unía una larga amistad cultivada en los espacios académicos, habiendo sido incluso expositor en diferentes eventos del CEPEI. Creo que el embajador Einaudi, conforme estudiaba más a fondo la cuestión limítrofe del Perú con el Ecuador, se iba convenciendo de la validez de los argumentos jurídicos del Perú y de la inconsistencia de la posición jurídica del Ecuador.

Encontrándome en el último día de mi visita a Washington DC, tomé conocimiento de las declaraciones formuladas por el presidente Fabián Alarcón el 10 de setiembre en Quito, quien, pocos días antes del inicio de la cuarta ronda de las conversaciones sustantivas, había expresado que su país continuaría sosteniendo la tesis de que tenía derecho soberano al Amazonas y que esa era su política de Estado. En respuesta a dichas declaraciones, desde los Estados Unidos declaré a dos emisoras radiales que el Perú solo aceptaba conversaciones con el Ecuador dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro y que todo lo que estaba fuera de ese marco, como el acceso soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas, de ninguna manera podría ser aceptado, enfatizando que esa era «la clara e indubitable posición jurídica del Perú». Precizando más sobre el tema, con firmeza expresé que el Ecuador tendría que ir adaptándose a la propia realidad de lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y al procedimiento de las conversaciones que se estaba siguiendo, claramente fijado en el Acuerdo de Santiago.

Mis declaraciones formaban parte de la estrategia de reiterar al gobierno, a los líderes y a la opinión pública ecuatoriana que tendrían que cambiar en sus posiciones extremas y ceder en su pretensión del acceso soberano al Marañón-Amazonas si es que realmente querían llegar a un acuerdo con el Perú. Al mismo tiempo, para que no se creara duda alguna sobre la continuación del proceso de conversaciones, en esa oportunidad también declaré que el proceso de Brasilia estaba en marcha de una manera positiva, agregando que, una vez terminadas las próximas dos rondas de conversaciones, concluiría la primera etapa y pasaríamos a etapas más importantes. De otro lado, tratando de mejorar el ambiente cada vez más tenso en Ecuador, el canciller Ayala, tanto en respuesta a lo que yo había manifestado en la sesión del Congreso del 3 de setiembre, así como respecto a mis últimas declaraciones, intentó, según cuenta en sus memorias, «[...] tranquilizar al país disminuyendo la importancia de tan provocadoras declaraciones» y resolvió «calificarlas públicamente

de normales, ya que planteaban la posición tradicional del Perú». Asimismo, Ayala cuenta que reiteró el criterio ecuatoriano sobre el problema y añadió «que, conocidas las posiciones divergentes de ambos países, lo importante era buscar aproximarlas en el proceso de negociación» (2009, pp. 236-237).

## **7. LAS DOS ÚLTIMAS RONDAS DE LA PRIMERA ETAPA: EL IMPASE CUNHUIME-SUR/20 DE NOVIEMBRE Y LAS PRETENSIONES ECUATORIANAS DEL ACCESO SOBERANO Y DE LA INEJECUTABILIDAD**

Para estas dos últimas rondas, la delegación peruana también se preparó intensamente. Personalmente revisé en Lima, junto con mis asesores y los miembros de la delegación, los argumentos y los textos de las declaraciones que presentaría el Perú en Brasilia en la cuarta ronda en relación a nuestro impase sobre la culminación de la demarcación entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de Noviembre. Este era para nosotros el desacuerdo más importante, pues se refería a la zona de frontera de 78 kilómetros en la Cordillera del Cóndor, en que, por la rebeldía ecuatoriana, faltaba poner los hitos conforme a la línea establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y posteriormente precisada en el fallo de Dias de Aguiar. Igualmente, en la Cancillería definimos la estrategia a seguir en la quinta ronda, en la que daríamos respuesta a los impases ecuatorianos sobre la supuesta inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y el llamado acceso soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas. Estos eran los dos impases más importantes presentados por el Ecuador y que no podíamos aceptar, pues escapaban al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y pretendían desconocer los límites allí establecidos.

A efectos de que hubiera plena claridad sobre la posición que nuestro país presentaría en Brasilia, preparé instrucciones precisas para la delegación peruana, que le fueron entregadas antes de su viaje a Brasilia. Allí, dije que el tratamiento de los últimos desacuerdos se inscribiría en la misma forma seguida en las tres primeras rondas y que se sustentarían los fundamentos jurídico-técnicos de la posición nacional en cada caso, evitando comprometerse en debates o entendimientos de negociación en aquellos temas inaceptables para el Perú. Asimismo, teniendo en cuenta que todavía nos encontrábamos en la primera etapa del proceso, se instruyó a la delegación peruana para que, en caso la delegación ecuatoriana propusiera una inspección o peritaje en el terreno, o algún tipo de informe con la participación de los países garantes, se dijera que cualquiera de dichas acciones era «innecesaria porque todas ellas ya se realizaron en el marco de los trabajos previos al fallo arbitral, por el comandante Braz Dias de Aguiar o la comisión demarcatoria».

Se debía sostener que todo tipo de trabajo en el terreno era «de exclusiva competencia de la comisión mixta peruano-ecuatoriana demarcadora de límites,

y solo para ejecutar su labor de demarcación». Adicionalmente, previendo lo que podría ocurrir, en las instrucciones expresé que, en caso la delegación ecuatoriana hiciera alguna alusión a la revisión de los tramos de la frontera ya demarcados, la delegación peruana insistiría en que «los citados tramos tienen un carácter definitivo, pues se han demarcado de común acuerdo, cumpliendo fielmente todos los requisitos exigidos y que en ningún caso podrían ser alterados con la excusa de nuevas inspecciones, peritajes o informes»<sup>13</sup>.

Respecto al impase presentado por el Perú sobre la demarcación pendiente entre el hito Cunhumine Sur y el hito 20 de noviembre, las instrucciones impartidas a la delegación antes de su viaje a Brasilia, fueron las siguientes:

[...] la delegación nacional sostendrá principalmente:

- a) Que el desacuerdo se inscribe en el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y de sus instrumentos complementarios. Se debe enfatizar que el Protocolo tiene plena validez, es perfectamente ejecutable y debe ser cumplido y respetado conforme al principio de pacta sunt servanda y la buena fe.
- b) El laudo del árbitro brasileño Braz Dias de Aguiar cubre todo el sector, desde la quebrada de San Francisco hasta la confluencia del Santiago con el Yaupi. Al rechazar la afirmación ecuatoriana de que el laudo solo fue dado para el tramo septentrional del sector, deberá relevarse la actitud ecuatoriana de rebeldía al acatamiento del fallo.
- c) Que la existencia de otras divisorias de aguas en la parte meridional del sector, en lugar del divortium aquarum Zamora-Santiago, fue reconocido por las partes antes del fallo, ajustándose la demarcación a la realidad geográfica y, de mutuo acuerdo, se fueron instalando y aprobando hitos de frontera sobre el divisor principal o general de las aguas en la Cordillera del Cóndor; posteriormente estos acuerdos fueron recogidos y confirmados por el árbitro en su laudo, al interpretar que la intención de los negociadores y el espíritu del Protocolo es que la frontera debe seguir la línea natural, terrestre, más directa y fácilmente reconocible.
- d) Que el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar fueron aplicados mediante actos de demarcación realizados por la comisión mixta demarcadora peruano-ecuatoriana, lo cual es prueba plena de que ambos instrumentos jurídicos son perfectamente ejecutables.

---

<sup>13</sup> «Instrucciones del señor canciller a la delegación del Perú para las dos últimas rondas de conversaciones sobre los desacuerdos peruano-ecuatorianos», documento no publicado suscrito por el Dr. Eduardo Ferrero Costa, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, 4 de setiembre de 1997.



- e) Debe enfatizarse que el desacuerdo planteado por el Perú es de carácter estrictamente demarcatorio y, dado que la realidad geográfica es plenamente conocida, se debe continuar la demarcación sobre la Cordillera del Cóndor.

Con estos antecedentes, la cuarta ronda de la primera etapa de las conversaciones sustantivas se efectuó entre el 15 y el 19 de setiembre de 1997. Las delegaciones del Perú y del Ecuador examinaron el impase de carácter demarcatorio relativo a la colocación de los hitos entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre en el sector de la Cordillera del Cóndor que había sido presentado por el Perú. En este caso, la cuarta ronda se inició con la presentación de la posición peruana que hizo Fernando de Trazegnies, presidente de la delegación, y fue complementada con intervenciones de los otros cuatro miembros de la delegación, siguiendo las instrucciones que habíamos impartido. Tal como ya he señalado, para el Perú este era el principal impase pendiente con el Ecuador. Para nosotros no existía el error geográfico que aducían y el Protocolo de Río de Janeiro era plenamente ejecutable. Se trataba, entonces, de dar cumplimiento a la obligación del Ecuador de culminar la demarcación conforme a lo establecido en el artículo VIII del Protocolo y en el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar de 1945.

En el caso de la delegación del Ecuador, la posición fue presentada por Edgar Terán, presidente de la delegación ecuatoriana, quien también fue complementado con intervenciones de los demás miembros de su delegación. La posición de Ecuador fue la siguiente:

1. El Protocolo de Río de Janeiro señala el divisor de aguas Zamora-Santiago para distribuir equitativamente entre los dos países el espacio geográfico entre los ríos Zamora y Santiago.
2. En la realidad geográfica no existía la divisoria de aguas Zamora-Santiago, por el hecho de que el río Cenepa, que antes se pensaba era un afluente insignificante del río Marañón-Amazonas, resultó ser un sistema hidrográfico independiente y mucho más extenso interpuesto entre el Zamora y el Santiago. Al no existir la divisoria de aguas Zamora-Santiago es inaplicable el trazado de la frontera en ese sector.
3. Por lo tanto, los trabajos de demarcación en dicha zona no fueron ni habrían podido ser efectuados siguiendo el mencionado divisor de aguas, según el Protocolo de Río de Janeiro lo dispuso al suponer erróneamente que sería posible.
4. En consecuencia resulta indispensable establecer la línea de frontera que distribuya equitativamente entre los dos países el espacio geográfico comprendido entre los ríos Zamora y Santiago (Documento de la República del Ecuador. No publicado).

Tal como lo habíamos previsto, en esta cuarta ronda el Ecuador no solo pretendió desconocer la línea de frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y que todavía no había sido demarcada en 78 kilómetros entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de Noviembre, sino que también buscaba desconocer una amplia zona de la frontera ya demarcada con hitos que se encontraban debidamente instalados y protocolizados con los trabajos de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites realizados en la década de los años cuarenta. Según Ecuador, en el sector sur de la Cordillera del Cóndor no existía el divisor de aguas o *divortium aquarum* Zamora-Santiago y «todos los hitos erigidos sobre la creencia de que se llegaría a encontrar ese inexistente divisor de aguas, carecían de validez al haber fallado la condición bajo la cual fueron colocados». Para Ecuador «tales hitos, aunque cumplieron los requisitos de forma para su erección y aprobación, adolecían de nulidad sustancial». En consecuencia, según Ecuador el problema que había que resolver no «era demarcar una frontera, sino determinar previamente y ponerse de acuerdo sobre cuál era dicha frontera». Como era obvio, este planteamiento ecuatoriano era totalmente ilegal e impropio y fue rechazado por la delegación peruana. Contrariamente a la posición ecuatoriana, el Perú sustentó que el fallo de Dias de Aguiar del año 1945 se refería a todo el sector de la Cordillera del Cóndor y no solo a un sector específico como sostenía el Ecuador. Asimismo, explicamos que no existía el error geográfico que señalaba el Ecuador y que ni el Protocolo ni sus límites adolecían de nulidad alguna. En consecuencia, en la reunión de Brasilia reiteramos y señalamos ampliamente que el Protocolo de Río de Janeiro y el laudo de Dias de Aguiar eran perfectamente ejecutables y que no existían fundamentos técnicos ni jurídicos válidos en el planteamiento ecuatoriano, por lo que Perú consideraba que Ecuador se encontraba en rebeldía y estaba obligado a concluir con la demarcación pendiente.

La quinta y última ronda también se realizó en Brasilia del 22 al 25 de mes de setiembre. Allí se abordaron los impases ecuatorianos de la «inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro» y del «acceso libre y soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas». Aun cuando los temas de la cuarta y quinta ronda estaban vinculados, el Perú había logrado su objetivo de tratar, en primer lugar y de manera separada en la cuarta ronda, su impase sobre la culminación de la demarcación entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre. Asimismo, también habíamos logrado que los dos impases principales presentados por Ecuador sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo y el acceso soberano al Maraón-Amazonas fueran tratados en la quinta ronda y por separado del impase demarcatorio peruano al que se dedicó la cuarta ronda, pues para el Perú se trataba de pretensiones mucho mayores que escapaban al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y de sus instrumentos complementarios. Como ya lo he señalado, para nuestro país, el problema consistía

únicamente en culminar la demarcación en la zona de la Cordillera del Cóndor donde aún no se habían colocado los hitos, lo que debería ser ejecutado por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites conforme a lo establecido en el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar.

La quinta ronda se inició con una amplia presentación efectuada por el presidente de la delegación del Ecuador, quien presentó su posición ya conocida sobre los dos impases. Al término de la reunión de ese primer día, el presidente de la delegación del Perú hizo una declaración muy firme, oponiéndose y desvirtuando los argumentos de la posición ecuatoriana en su totalidad, tanto en relación al impase de la supuesta inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro, así como respecto a la pretensión del acceso soberano al Maraón-Amazonas. En esta declaración, nuestra delegación puso especial énfasis en la imposibilidad de discutir el impase ecuatoriano del acceso soberano al Maraón-Amazonas, por estar fuera del marco del Protocolo de Río de Janeiro. Más aún, siguiendo nuestras instrucciones, la delegación del Perú expresó que, habiendo cumplido con escuchar este impase, no estaba dispuesta a entrar a discutir sus alcances ni a considerarlo debido a su manifiesta ilegalidad.

Mientras que en los siguientes días las partes presentaron sus argumentos principalmente en relación al impase de la inejecutabilidad, el tema del acceso soberano fue tratado nuevamente por Ecuador al final de la quinta ronda con argumentos históricos y políticos inaplicables al caso. En la sesión del día 24, el presidente de la delegación ecuatoriana dio lectura a una declaración de nueve puntos sobre el tema del acceso libre y soberano al Maraón-Amazonas, en respuesta a la declaración que había formulado días antes el presidente de la delegación peruana rechazando esa aspiración ecuatoriana. Ecuador comenzó afirmando que la declaración de la delegación del Perú contradecía los compromisos asumidos «por los dos países, de buena fe, a partir de la Declaración de Paz de Itamaraty», compromisos que se resumían «en el propósito de mantener conversaciones para encontrar una solución a todos los impases subsistentes identificados por las partes».

Luego de citar los acuerdos procesales de Quito, Buenos Aires y Santiago del año 1996, el delegado ecuatoriano expresó que su simple lectura destacaba «con toda claridad la obligación contraída por los dos países de abordar sin vetos todos los impases presentados por las Partes, con el propósito de alcanzar una solución global y definitiva a los mismos». De esta manera el Ecuador sostenía erróneamente que, por el hecho de haberse comprometido el Perú a abordar todos los impases presentados por Ecuador, ello implicaba también que estaba obligado a darles una solución, incluyendo el del llamado acceso soberano al Maraón-Amazonas. Al respecto, en el párrafo 7 de su declaración, Ecuador sostuvo equivocadamente que «encontraría insostenible que (Perú) se oponga a buscar soluciones a cualquiera de los

impases cuyas listas fueron intercambiadas de manera vinculante, porque eso significaría rompimiento de las normas aceptadas e impediría la solución total». En relación al supuesto impase del acceso soberano el delegado ecuatoriano dijo en el último párrafo de su declaración que la salida soberana del Ecuador al Amazonas era «un requisito cualitativo, no solo de los impases como fueron negociados, sino de la solución final al conflicto territorial»<sup>14</sup>.

El texto de la declaración del Ecuador me fue enviado a Nueva York, donde me encontraba participando en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Asimismo, se me remitió un proyecto de respuesta que la delegación del Perú había preparado para presentar al día siguiente, en cumplimiento de las instrucciones que nuestra delegación previamente había recibido de la Cancillería. En la declaración de respuesta, que contó con mi aprobación, la delegación peruana rechazó la equivocada interpretación del Ecuador sobre la supuesta obligación del Perú de dar solución a todos los impases ecuatorianos. Asimismo, descartamos las afirmaciones ecuatorianas de que nuestra oposición al planteamiento del acceso soberano al Amazonas implicaría el rompimiento de las normas aceptadas e impediría la solución total a que esperábamos llegar en el proceso de las conversaciones. Al mismo tiempo que negamos tajantemente la afirmación de que la salida soberana al Amazonas era un requisito cualitativo de la solución final al llamado conflicto territorial, reiteramos nuestro rechazo al planteamiento del acceso soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas, ya que no tenía amparo alguno en el Protocolo de Río de Janeiro, que era el marco jurídico aceptado por el Ecuador para las conversaciones entre Perú y Ecuador.

Como quedó demostrado posteriormente en el transcurso del proceso, las dos pretensiones ecuatorianas a las que se dedicó la quinta ronda eran de carácter político y no tenían asidero jurídico alguno. En este sentido, el llamado impase ecuatoriano del acceso soberano al Maraón-Amazonas quedó descartado en los meses siguientes, cuando se suscribió, primero, la declaración de Brasilia en noviembre de 1997 y, luego, su cronograma de aplicación en enero de 1998, tal como se explica más adelante en los capítulos III y IV de este libro. De otro lado, el llamado impase de la inejecutabilidad parcial del Protocolo fue negado y refutado en la opinión-parecer de los expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes del 6 de mayo de 1998, quienes acogieron plenamente la posición peruana y dictaminaron que lo procedente era culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

---

<sup>14</sup> Declaración del Dr. Edgar Terán, presidente de la delegación del Ecuador del 24 de setiembre de 1997, en la quinta ronda de las conversaciones entre el Perú y el Ecuador, en Brasilia. Documento remitido al ministro de Relaciones Exteriores del Perú a Nueva York mediante facsímil N. F-341 del 24 de setiembre de 1997.

En estas dos últimas rondas de conversaciones, realizadas en setiembre de 1997, el trabajo de preparación de las actas de las reuniones se simplificó. En lugar de pretender registrar la posición de Perú y del Ecuador con los desacuerdos de ambas partes, se optó, a sugerencia de la delegación peruana, por hacer actas breves que dejaban constancia de las reuniones y del hecho de que no hubo acuerdos, adjuntándose a las actas los documentos de cada una de las partes con sus respectivas posiciones sobre los impases que se habían abordado en las reuniones.

De esta manera, se dio por concluida la primera etapa de las conversaciones sustantivas llevadas a cabo por las delegaciones del Ecuador y del Perú, con la participación como observadores de los representantes de los países garantes. Durante las cinco rondas de la primera etapa, cada una de las dos partes había expuesto su posición sobre los diferentes impases abordados. Si bien el Acuerdo de Santiago estableció que se dejarían registrados en actas los desacuerdos y las coincidencias, en toda la primera etapa no hubo coincidencias ni se realizó negociación alguna, y lo que ocurrió en verdad fue básicamente una presentación de las dos posiciones y un registro de los desacuerdos. Aun así, el hecho de conocer con mayor precisión las posiciones discrepantes fue útil no solamente para ambas partes, sino también para la comisión de seguimiento de los países garantes. En realidad, fue la primera oportunidad que hubo en las relaciones peruano-ecuatorianas para escuchar con atención y profundidad los argumentos de ambos países sobre los desacuerdos que los habían separado durante más de cincuenta años.

A lo largo de la primera etapa de las conversaciones sustantivas y siguiendo las instrucciones precisas que habíamos impartido desde la Cancillería, la delegación del Perú defendió la posición histórica del país de carácter jurídico-técnico y rechazó la posición ecuatoriana de naturaleza política, protegiendo adecuadamente los intereses nacionales y presentando y probando de manera contundente y con firmeza la validez de los argumentos peruanos. En este sentido, en todas las conversaciones nuestro país descartó la pretensión ecuatoriana de revisar los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y la demarcación ya efectuada, reiterando la obligatoriedad de culminar la demarcación en los 78 kilómetros restantes conforme al fallo de Dias de Aguiar y reafirmando que este era el único marco jurídico admisible para las conversaciones sustantivas.

Durante estas rondas el Perú no admitió en momento alguno que se pusiera en duda la soberanía nacional sobre su territorio. En las reuniones rechazamos el supuesto impase del acceso soberano al Marañón-Amazonas y descartamos el de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro, a pesar que Ecuador insistía tenazmente en los mismos. Para nuestro país, todo el proceso de conversaciones sustantivas se encontraba sujeto a una invariable política de Estado; es decir, estaba orientado únicamente a lograr la completa ejecución del Protocolo de Paz, Amistad

y Límites del 29 de enero de 1942, mediante una adecuada culminación de la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor.

## 8. LA EVALUACIÓN DE LA PRIMERA ETAPA DE LAS CONVERSACIONES

Al terminar la primera etapa de las conversaciones sustantivas, advertí que el proceso enfrentaba problemas tanto procesales como de fondo y que la posibilidad de un acuerdo era aún muy incierta. En cuanto a los aspectos procesales, el Acuerdo de Santiago, suscrito en 1996 por los cancilleres Francisco Tudela y Galo Leoro, había establecido que, luego de la primera etapa de las conversaciones y con el registro de los acuerdos y los desacuerdos, los países garantes podrían proponer los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las partes no hubieren logrado dirimir en forma directa. Ello implicaba la posibilidad de que Ecuador o los garantes propusieran dar por terminadas las conversaciones de la primera etapa para pasar de inmediato a las propuestas de procedimiento de los garantes a que se refería el Acuerdo de Santiago. Sin embargo, si esto hubiese sucedido los garantes se habrían encontrado con posiciones opuestas frente a los siete impases presentados por Ecuador y a los tres impases demarcatorios presentados por Perú. En una situación de esta naturaleza, donde aún en el proceso no se habían decantado las posiciones ecuatorianas comparándolas con el único marco jurídico acordado, que era el Protocolo de Río de Janeiro, había todavía en nuestro lado mucha incertidumbre sobre la significación y alcances de las propuestas de procedimiento que pudieran formular los garantes.

Como dicha posibilidad significaba un serio riesgo para nuestro país, sin mencionar esta situación, propuse al Ecuador y a los países garantes pasar a una segunda etapa de revisión general y conjunta de los impases y evaluación del proceso, antes de que los garantes presentaran las propuestas de procedimiento para solucionar los desacuerdos. La fórmula peruana fue aceptada por Ecuador y evaluada de manera muy positiva por los países garantes, quienes advertían que así se abría un nuevo espacio para las conversaciones. Con este entendimiento, al término de la quinta ronda las partes acordamos sostener una segunda etapa de conversaciones que se iniciaría en Brasilia el 24 de noviembre de 1997. La decisión de abrir una nueva etapa en el proceso, acertadamente adoptada a fines de setiembre, para continuar con una nueva reunión que recién sería a fines de noviembre, me daba tiempo para efectuar una evaluación interna sobre el avance del proceso y las posibilidades futuras de un posible entendimiento con Ecuador.

En cuanto a los aspectos de fondo, en la Cancillería peruana percibíamos una inquietante insistencia del Ecuador sobre la supuesta «obligación» peruana de encontrar solución a «todos los impases». Esta obligación, según Ecuador, estaba

convenida en el Acuerdo de Santiago. El gobierno de Ecuador y los medios de opinión de ese país parecían interpretar equivocadamente que era necesario atender el impase ecuatoriano de acceso libre y soberano al Maraón-Amazonas, lo que a todas luces era inaceptable para el Perú.

En función de todo ello, efectué personalmente un exhaustivo análisis de la situación que contó con la colaboración especial del viceministro Hugo Palma, el embajador Hugo de Zela y el ministro consejero Néstor Popolizio, quienes eran mis más cercanos colaboradores y gozaban de mi absoluta confianza. De la evaluación realizada llegamos a la conclusión que era indispensable imprimir un cambio radical en el proceso y en la orientación del mismo. Teníamos que recuperar la capacidad de iniciativa y el control del proceso, que se nos podía escapar de las manos mientras Ecuador insistía con el acceso soberano al Maraón-Amazonas y cuando los garantes podrían hacer propuestas de procedimiento cuyos alcances no conocíamos. También era indispensable hacer entender a Ecuador y, en especial, a los países garantes, que nuestro país nunca aceptaría las tesis ecuatorianas maximalistas. Había que precisarles que al haber aceptado escuchar a Ecuador para que presentara todos sus impases, ello no significaba tener que aceptarlos ni abrirlos a una inaceptable negociación. Además, teníamos que encontrar la forma de reducir los siete impases ecuatorianos para transformarlos únicamente en los tres impases peruanos que eran exclusivamente de carácter demarcatorio. Y, en especial, confrontábamos la necesidad de superar el impase ecuatoriano del supuesto acceso soberano al Maraón-Amazonas.

Hasta ese momento, las posiciones discrepantes de Ecuador y Perú se veían como dos líneas paralelas sin posibilidad alguna de encuentro. Mientras el Perú rechazaba el pretendido acceso soberano al Maraón-Amazonas, Ecuador insistía en el mismo, a pesar que, en las conversaciones llevadas a cabo en la primera etapa, nuestra delegación no había admitido en momento alguno poner en duda la soberanía nacional sobre territorios peruanos. En consecuencia, por más que defendíamos la posición del Perú, se hacía evidente que Ecuador había pretendido arrinconarnos para obligarnos a encontrar solución al mencionado impase del acceso soberano, en atención a que antes de iniciar el proceso de conversaciones sustantivas, en el año 1996 el Perú ya había aceptado discutir todos los impases, sin veto alguno por cualquiera de las partes, aun cuando se diera el caso absurdo de que el pretendido impase ecuatoriano careciera de base jurídica y escapara al marco del Protocolo de Río de Janeiro. Así pues, nos encontrábamos frente a una situación que, de no cambiar, seguiría aumentando las expectativas irreales de Ecuador y que Perú nunca iba aceptar. Esto, evidentemente, no permitiría culminar la demarcación pendiente en la zona de la cordillera del Cóndor conforme a los límites establecidos

en el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios y en la práctica haría imposible llegar a un acuerdo definitivo con Ecuador.

Adicionalmente, frente a esta situación, que podía interpretarse como una reiteración de la rebeldía ecuatoriana para culminar la demarcación pendiente, percibí que la posibilidad de un nuevo conflicto armado con el Ecuador suscitaba nuevamente una comprensible alarma en ciertos sectores de nuestro país, así como en el Ecuador. Además, advertía en los altos mandos de nuestras Fuerzas Armadas, y cada vez con mayor claridad, un especial interés por la compra de mayor armamento y una intensificación de las hipótesis de conflicto. Ello se reflejaba en los informes secretos de inteligencia sobre la situación con el Ecuador que los servicios de inteligencia presentaban periódicamente al presidente de la república y cuya copia me alcanzaban en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores.

Por mi parte, en mi papel de canciller que promovía las conversaciones y buscaba lograr el acuerdo y la paz con el Ecuador, yo sustentaba en todo momento ante el jefe de Estado la conveniencia de continuar las conversaciones con Ecuador y buscar el apoyo de los países garantes, dentro del marco jurídico del Protocolo y de los acuerdos de procedimiento adoptados el año anterior que habían guiado las conversaciones durante la primera etapa. Consecuentemente, para despejar inquietudes en el Perú, superar falsas expectativas en el Ecuador, alejar las hipótesis de conflicto y reencausar el proceso de conversaciones, consideré necesario adoptar una diplomacia aún más firme frente al Ecuador y seguir una intensa acción con los países garantes.

## **9. UNA INFLEXIÓN EN EL PROCESO: MI ENÉRGICA DECLARACIÓN PÚBLICA DE OCTUBRE DE 1997 DESCARTANDO EL ACCESO SOBERANO AL MARAÑÓN-AMAZONAS**

En este contexto, preparé y redacté, con la colaboración de mi equipo de asesores más cercanos, una enérgica declaración sobre la posición peruana frente a las aspiraciones ecuatorianas en el proceso en marcha. El 9 de octubre de 1997, con la aprobación del presidente de la república, di lectura a este pronunciamiento en nombre del gobierno peruano en el Palacio de Torre Tagle ante la prensa nacional y extranjera especialmente convocada para tal efecto, declaración que constituyó un punto de inflexión en el proceso de conversaciones con el Ecuador.

En esta declaración señalé que la pretensión ecuatoriana de acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas era improcedente e inaceptable. Era improcedente pues representaba una pretensión política que no tenía asidero jurídico en el Derecho Internacional; vale decir, en el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Además, porque contradecía el Acuerdo de Santiago, según el



# El Perú no tratará con Ecuador acceso soberano al Amazonas

*En contundente declaración el Canciller aclaró que negociaciones sobre territorio terminaron con el Protocolo de Río*

"El Perú no aceptará ninguna cesión de territorios que le son propios. El Perú no negociará su territorio", fue la enérgica declaración que hizo ayer el canciller Eduardo Ferrero Costa, quien aclaró a la opinión pública nacional y al mundo que las negociaciones de carácter territorial terminaron en 1942 con el Protocolo de Río de Janeiro. Con este tratado quedó definitivamente delimitada la frontera entre el Perú y el Ecuador.

Ferrero Costa informó que el Gobierno Peruano considera impropio e inaceptable la "pretensión ecuatoriana de acceso libre y soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas", por ser una pretensión política que no tiene asidero jurídico en el derecho internacional y porque se refiere a territorios que han sido, son y serán peruanos, por la historia y el derecho.

"Según el Acuerdo de Santiago que rige los procedimientos de diálogo en Brasilia, las conversaciones y los acuerdos deben hacerse conforme al Protocolo de Río de Janeiro. "En el Protocolo no hay nada que establezca y ni siquiera sugiera el acceso libre y soberano del Ecuador al Maraón-Amazonas".

La primera parte del documento leído por el propio Ferrero, sostiene que, teniendo en cuenta diversas declaraciones efectuadas en las últimas semanas por autoridades ecuatorianas, incluyendo a su embajador en Lima, Horacio Sevilla, es oportuno precisar la posición del Perú sobre el proceso de conversaciones en Brasilia.

"El Perú considera que se ha cumplido satisfactoriamente con la primera etapa de estas conversaciones, la que ha permitido conocer la posición de ambas partes y sus acuerdos y desacuerdos, todo lo que ha quedado registrado en actas, en presencia de los países garantes", precisó.

Informó además que la delegación peruana en la última ronda de conversaciones en Brasilia escuchó esta pretensión ecuatoriana y, una vez



*El canciller peruano Eduardo Ferrero Costa sostuvo enérgicamente que las pretensiones políticas de Ecuador no tienen asidero jurídico y que el Perú no negociará su territorio.*

Ferrero Costa refirió que a comienzos de la semana pasada había informado personalmente al presidente de la República, Alberto Fujimori, sobre los resultados de la primera etapa, así como al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. De igual forma, la próxima semana asistirá con la delegación de alto nivel a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso e informará a la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores.

El punto final de la declaración reitera que no existe acuerdo alguno entre las Armadas del Perú y de Ecuador para realizar maniobras conjuntas.

Con miras al proceso de conversaciones en Brasilia, que se reanuda en noviembre, el canciller peruano aseguró que la delegación de alto nivel estará presente en esa segunda etapa, "tratando de superar con la mejor disposición los desacuerdos con Ecuador, siempre conforme al Protocolo de Río de Janeiro, el Fallo de Braz Dias de Aguiar y los instrumentos complementarios".

La declaración oficial de prensa se produce cuando autoridades ecuatorianas en Quito y en Lima están desinformando a la opinión pública sobre supuestos acuerdos con el Perú a los que nunca se llegó y que han tenido que ser desvir-

Imagen 3. Declaración del canciller Eduardo Ferrero sobre la improcedencia de la pretensión ecuatoriana al acceso soberano al Maraón-Amazonas. Fuente: *El Comercio*, 10 de octubre de 1997, p. 1.

cual las conversaciones debían hacerse conforme al Protocolo de Río de Janeiro. Asimismo, afirmé que la pretensión ecuatoriana era inaceptable puesto que se refería a territorios que han sido, son y serán peruanos por la historia y el derecho; es decir, Ecuador desconocía la frontera ya establecida entre los dos países y pretendía apropiarse de territorio y de ríos soberanos del Perú en la región amazónica. También expresé que el Perú no negociaría su territorio y que las negociaciones territoriales con el Ecuador habían terminado en 1942 con el Protocolo de Río de Janeiro, cuando se delimitó de manera definitiva la frontera. Como consecuencia de lo anterior, añadí que el Perú no aceptaría más conversar sobre la pretensión del «acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas». No obstante, con la finalidad de dejar claramente establecida la voluntad del Perú de continuar las conversaciones con el Ecuador, expresé también que el Perú asistiría a la siguiente etapa de las conversaciones en el entendido de no discutir más el mencionado impase ecuatoriano.

Esta posición había sido presentada a los cuatro países garantes días antes de la declaración pública, mediante nota diplomática de fecha 4 de octubre de 1997, dirigida por mí a los cancilleres de los países garantes y entregada a sus embajadores en Lima. En esta nota les recordé, en primer lugar, la posición inalterable y única que sobre la materia había sostenido el Gobierno del Perú desde el inicio del proceso de conversaciones, haciendo referencia a las notas que, luego de conocer la lista de los impases subsistentes del Ecuador, nuestro país oportunamente había entregado a los países garantes en el año 1996, precisando el alcance de los acuerdos procesales suscritos con Ecuador. A continuación, en la nota hice referencia a la ilegal posición asumida por Ecuador en la primera etapa de las conversaciones, negando en la práctica la validez del Protocolo de Río de Janeiro. La posición peruana fue expresada en los términos siguientes:

[...] Ecuador, desde el inicio de las conversaciones (de la primera etapa), adoptó la posición de desconocer en la práctica el Protocolo y su debida ejecución, al negar la validez de los hitos instalados conjuntamente e inclusive ya protocolizados, que constituyen actos perfectamente legítimos de la comisión mixta demarcadora. Esta posición llegó a su extremo en la formulación ecuatoriana respecto al «acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas», aspiración política carente de cualquier referencia en el Protocolo de Río de Janeiro. No existe nada en el Protocolo, del cual su país es garante, que la ampare o al menos la sugiera. Ecuador no ha probado que esta aspiración tenga asidero en el Protocolo, como lo saben los países garantes.

En cuanto a las consecuencias de la posición maximalista que mantenía Ecuador para el desarrollo del proceso en curso, en la nota diplomática agregué lo siguiente:

La continuación de este proceso exige, lógica y jurídicamente, que aspiraciones de la naturaleza descrita (la del acceso soberano al Marañón-Amazonas), sin vinculación alguna con el Protocolo, no puedan seguir siendo admitidas en las conversaciones. En consecuencia, el Perú solicita a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, que hagan saber al Ecuador que su insistencia en pretensiones políticas como la mencionada es nueva rebeldía y desconocimiento de compromisos formalmente asumidos, que puede acarrearle la responsabilidad del fracaso de las conversaciones que se vienen realizando. En este contexto, es necesario reafirmar que ni el pueblo ni el Gobierno del Perú han estado, están o estarán dispuestos a permitir que se cuestione su soberanía y territorio con una aspiración política inadmisibles para nuestro país<sup>15</sup>.

Con la enérgica declaración pública del 9 de octubre de 1997 y la nota diplomática previa, el Perú, consecuente con su incuestionable posición amparada en el Derecho Internacional, su tradición jurídica y su vocación de paz, expresó su propósito de continuar por el camino del diálogo pacífico y de las conversaciones diplomáticas, sujeto a que ello se haría solo en el entendido que los derechos territoriales del país fueran respetados, precisando que no se podía seguir conversando sobre pretensiones extremas que vulneraban el marco del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Opté así por una acción diplomática firme para las siguientes conversaciones con el Ecuador y por una futura gestión muy intensa y transparente con los países garantes, como medios para hacer entender a ellos y al Ecuador que el acuerdo global y definitivo a que aspirábamos ambos gobiernos era imposible si se insistía en la posición del acceso soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas.

Al mismo tiempo, con la Declaración pública del 9 de octubre no solo pretendí despejar ilusiones en la población ecuatoriana sobre sus posibilidades reales en el proceso, sino también tranquilizar a la opinión pública del país y a nuestras Fuerzas Armadas sobre los alcances de las conversaciones sustantivas y sobre la posición de nuestro gobierno, al enfatizar públicamente que el Perú consideraba inaceptable e improcedente la pretensión ecuatoriana de acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas. La posición asumida en esos momentos me permitió cohesionar el frente interno sobre una política de Estado y gozar de un amplio respaldo nacional. Resumiendo las posiciones adoptadas por líderes de los principales partidos políticos, bajo el título de «respaldo plural», en el Resumen Semanal de Desco se dijo lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Nota diplomática 6/67, no publicada, del 4 de octubre de 1997, remitida por el Dr. Eduardo Ferrero Costa, ministro de Relaciones Exteriores del Perú, a los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Chile y al secretario de Estado de los Estados Unidos en su calidad de países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

El 9 de octubre diversas personalidades respaldaron la medida adoptada por el Gobierno de no conversar más sobre la pretensión ecuatoriana de tener un acceso soberano al Maraón-Amazonas. El ex ministro de Relaciones Exteriores Luis Gonzales Posada (APRA), señaló que [...] se ha puesto freno a las especulaciones [...] este pedido ecuatoriano es absolutamente ilegal y violatorio del Protocolo de Río de Janeiro. El congresista Carlos Ferrero Costa (C90-Nueva Mayoría) dijo que Ecuador puede llegar al Amazonas navegando por nuestros ríos, pero no tomando territorio que no le pertenece, anotó. Entretanto, Lourdes Flores Nano (PPC) dijo que el Canciller ha hecho bien en reafirmar una posición histórica del Perú, y en señalar que nuestro país no tiene nada que negociar. En tanto el general EP Walter Ledesma refirió que la posición de nuestro país continúa invariable y debe seguir así. Javier Alva Orlandini (AP) precisó que, en cuanto a defender la integridad territorial del Perú, el Canciller tiene el pleno apoyo de los peruanos. Alfonso Grados Bertorini (UPP) dijo que lo que ha hecho el Canciller Ferrero no es sino ratificar la permanente posición peruana respecto a la integridad del Protocolo de Río de Janeiro (Desco, 1997a, p. 2).

Por otra parte, mi declaración pública también fue comentada muy favorablemente en los medios nacionales de prensa. Así, por ejemplo, en el editorial del diario *El Comercio* del 26 de octubre, se dijo lo siguiente: «Cuando falta exactamente un mes para el reinicio de las conversaciones en Brasilia entre el Perú y el Ecuador, el Canciller Eduardo Ferrero ha anunciado que lo que no aceptará en esta nueva ronda de conversaciones es tratar la improcedente y absurda pretensión ecuatoriana de conseguir “acceso libre y soberano al Maraón-Amazonas”. La razón y la lógica amparan este pronunciamiento: no se puede tratar absolutamente nada que escape el marco jurídico del Protocolo de Paz, Amistad y Límites suscrito en 1942 por ambos países. Esa base legal es irrefutable, inobjetable e irrenunciable y seguirá siempre hasta que se acabe el único problema fronterizo que el Perú puede aceptar: la demarcación de un pequeño tramo fronterizo de 78 kilómetros ya delimitados». Pero, además, se hizo una invocación a los países garantes para que actuaran conforme al Protocolo de Río de Janeiro, en los términos siguientes: «Hoy es necesario que los Países Garantes reconvenzan al Gobierno ecuatoriano como lo hicieron en diciembre de 1960, y deben hacer entender a sus autoridades que deben asistir a la ronda de conversaciones de Brasilia dejando de lado sus planteamientos retrógrados como el de la pretendida salida soberana al Maraón-Amazonas, que no figura en el marco del Protocolo de Río».

Mi enérgica declaración pública naturalmente tuvo una reacción negativa en el Ecuador. Mediante comunicado de prensa de su Cancillería, emitido pocas horas después, Ecuador manifestó su «sorpresa y preocupación» por estas declaraciones.

En el comunicado de seis párrafos sostuvo que «según los Acuerdos de Quito, Buenos Aires y Santiago, las conversaciones sobre los impases subsistentes contenidos en las listas intercambiadas en 1996 se harían «de manera separada, secuencial, continua y sin vetos», agregando que el impase de acceso soberano que figuraba en las listas intercambiadas formaba parte de las conversaciones de fondo que se venían desarrollando desde abril. Igualmente, señalaba que mis declaraciones contradecían el compromiso asumido ante los países garantes de respetar la moratoria sobre pronunciamientos relacionados con el proceso de paz en Brasilia. Debo reconocer que mi declaración pública tomó por sorpresa al Canciller Ayala y fue el inicio de un inevitable distanciamiento personal entre ambos. Aun cuando se conservó el diálogo en todo el proceso, la relación de amistad existente se fue enfriando progresivamente en los próximos meses en la medida que, en las conversaciones sustantivas, iban quedando atrás las posiciones maximalistas ecuatorianas. En esas circunstancias, comprendí que, sin perjuicio de mantener un diálogo permanente con el canciller Ayala, cada vez sería más importante y necesario cultivar la relación con los cancilleres y representantes de los países garantes, quienes, a partir de mi enérgica declaración pública del 9 de octubre, actuaron con cierta frecuencia de interlocutores entre los cancilleres de Perú y Ecuador.

No obstante la molestia en Ecuador por mis declaraciones, el gobierno ecuatoriano publicó un comunicado oficial, reproducido en la mayoría de diarios de Lima del 10 de octubre, donde asimilaba en cierta medida nuestra posición y se ratificaba «en su invariable vocación y apego a la paz», reiterando «su voluntad y decisión de seguir participando de buena fe y ánimo constructivo» en el proceso de conversaciones. Anunció que asistiría a la próxima etapa prevista para el 24 de noviembre «a fin de alcanzar una solución global, definitiva, digna y realista a todos los impases subsistentes dentro del marco establecido en el Acuerdo de Santiago». Pocos días después, el 13 de octubre, el presidente de Ecuador, Fabián Alarcón, reiteró en Quito que los impases subsistentes no podían ser vetados por ningún país y que no podían, de ninguna manera, ser vetados por ninguna de las dos partes; por lo que el proceso continuaba más allá de los pronunciamientos de uno y otro país».

Teniendo en cuenta las declaraciones formuladas por el canciller Ayala el 11 de octubre y por el presidente Alarcón el 13 de octubre, así como por jefes militares ecuatorianos de un tono más duro, luego de reunirme con el presidente Fujimori el 14 de octubre formulé nuevas declaraciones reiterando el rechazo a la pretensión ecuatoriana del acceso libre y soberano al Marañón-Amazonas, así como nuestra posición de negarnos a continuar conversando sobre ese tema. En esta oportunidad ratifiqué plenamente lo expuesto la semana anterior, pues reflejaba la posición del gobierno y del pueblo peruano. La posición peruana, dije, «es firme y oportuna, más aún necesaria, para esclarecer cualquier duda que hubiese

sobre ella y no implica un veto porque ya fue escuchada». Respondí a la versión ecuatoriana del veto aclarando que a lo largo del proceso habíamos cumplido con escuchar atentamente y refutar la posición ecuatoriana de acceso libre y soberano al Maraón-Amaznas. Señalé expresamente que Ecuador había sido escuchado en la última ronda de conversaciones de la primera etapa y que, por lo tanto, el Perú no había vetado el tema, agregando que esta era una demostración reiterada de la buena fe y transparencia con que la delegación peruana venía participando en las conversaciones de Brasilia. Concluí afirmando la claridad del texto del Protocolo, que no habla sobre acceso libre y soberano al Maraón-Amaznas; por lo que, obviamente, no correspondía seguir conversando sobre ese tema.

No obstante las declaraciones de las autoridades ecuatorianas, en la realidad mi declaración pública y la profundización de la gestión diplomática con los países garantes, especialmente a nivel de sus cancilleres —y eventualmente también de sus vice cancilleres—, nos permitieron retomar el control y la capacidad de iniciativa en las conversaciones y reorientar en los próximos meses el proceso de Brasilia hacia su cauce jurídico-técnico, alejándolo de la solución política que buscaba el Ecuador. En suma, contrariamente a ciertas críticas que recibí de algunos diplomáticos en el país, que calificaron mi posición como dura, inconveniente o inoportuna, la enfática decisión que asumí públicamente como canciller del Perú fue un riesgo calculado y un acto responsable que rindió sus frutos y permitió continuar las conversaciones en condiciones diferentes y más favorables para el Perú, sentando las bases para superar el referido impase ecuatoriano. Al respecto, comentando esta declaración pública, al año siguiente el ex canciller Allan Wagner Tizón la calificó como uno de «los aspectos más saltantes del proceso», en los términos siguientes:

En dicha declaración, el canciller Ferrero señaló que el Perú «no aceptará ninguna cesión de territorios que le son propios y que en la segunda etapa de las conversaciones el gobierno del Perú no aceptará conversar sobre la pretensión de acceso libre y soberano ecuatoriano al Maraón-Amaznas». Luego, agregó: «Esta fue, en mi opinión, una decisión no exenta de riesgos de cara a la continuidad del proceso negociador, pero tuvo la gran importancia de marcar claramente el alcance de la posición peruana, en circunstancias que se había comenzado a especular sobre la posibilidad de una solución territorial». (1998, p. 170).

Mi declaración pública también tuvo el impacto deseado en los países garantes. Después de mi declaración del 9 de octubre, se realizó en Buenos Aires una significativa reunión entre los altos funcionarios de los países garantes. Al término de la misma, expresaron su satisfacción por la primera etapa del proceso, así como su plena disposición a continuar colaborando con una mayor participación y dinamismo

en la nueva etapa por iniciarse, con la posibilidad de hacer recomendaciones y exhortaciones a las partes, tal como lo establecía el comunicado de Buenos Aires. En este sentido, tomando debida nota de la firme posición peruana, los países garantes reafirmaron que las conversaciones continuarían de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro y al mismo tiempo exhortaron a Ecuador y Perú a mantener la moratoria de declaraciones públicas acordada al inicio del proceso a efectos que las futuras conversaciones continuaran con la reserva y fluidez necesaria.

Luego del pronunciamiento que realicé el 9 de octubre y de las respuestas de la parte ecuatoriana, la situación volvió a ponerse tensa a raíz de un comunicado emitido por el Ministerio de Defensa el 19 de octubre, donde denunciaba el lanzamiento por soldados ecuatorianos de granadas a un puesto peruano de vigilancia en la zona fronteriza. En respuesta, el 21 de octubre, el Ministerio de Defensa del Ecuador emitió un boletín de prensa indicando que la denuncia peruana carecía de veracidad y que la situación en la frontera era de total normalidad (Descó, 1997b, p. 7). Para bajar las tensiones, pero reiterando la posición peruana, al día siguiente el presidente Fujimori coordinó conmigo y declaró que el Perú y Ecuador no debían «caer en un juego de provocaciones sino más bien continuar con las conversaciones de Brasilia, siempre en el marco del Protocolo de Río de Janeiro en el que se contempla una libre navegación más no una salida soberana al Río Amazonas». Luego agregó lo siguiente: «Tenemos confianza en que debemos mantener la paz para el progreso de nuestros pueblos hermanos» (Descó, 1997c, p. 3). En declaraciones del mismo tenor y en respuesta a declaraciones de diversas autoridades ecuatorianas, en esos días también declaré reiteradamente que no se podía ceder a las provocaciones de algunos sectores y que las conversaciones con el Ecuador seguirían de acuerdo a lo programado. Superado este último incidente, tanto el gobierno del Perú como el de Ecuador se encontraban ya en preparación con sus delegaciones y asesores para la segunda etapa de las conversaciones que habíamos acordado se iniciaría el 24 de noviembre de 1997.





### CAPÍTULO III

## LA NUEVA AGENDA A PARTIR DE LA DECLARACIÓN DE BRASILIA Y SU CRONOGRAMA DE APLICACIÓN

### 1. LA BÚSQUEDA DE UNA SALIDA PARA LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS

Entre la segunda quincena de octubre y las primeras semanas de noviembre de 1997, mantuve conversaciones con representantes de los países garantes para encontrar la forma de reorientar el proceso y vislumbrar una salida a los problemas que se presentaban<sup>1</sup>.

La visita oficial que hizo a Lima entre el 22 y 24 de octubre el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luis Felipe Lampreia, fue especialmente relevante. Al día siguiente de su llegada a Lima, declaró que cualquier idea o fórmula que pudieran presentar los garantes para evitar el entrapamiento en las conversaciones entre el Perú y el Ecuador estaría enmarcada en lo que estipula el Protocolo de Río de Janeiro. Al respecto, «coincidiendo con las posiciones expresadas por el canciller chileno José Miguel Insulza y el alto funcionario argentino Alfredo Chiaradía, afirmó que el Tratado de Río de Janeiro es el marco jurídico que regula las conversaciones peruano-ecuatorianas y el documento del cual emanan las funciones de los países garantes, Argentina, Brasil Chile y los Estados Unidos» (Diario Oficial *El Peruano*, 24 de octubre de 1997, p. A-3). Sin dejar de ocultar su preocupación por la tensión de los últimos meses, un día después expresó también que era «necesario, más que nunca, redoblar los esfuerzos para fortalecer un clima de acercamiento y de distensión que pueda llevar a la superación total de los impases subsistentes entre los dos países» (*Gestión*, 25 de octubre de 1997, p. 3).

---

<sup>1</sup> Entre otros, a mediados de octubre recibimos en Lima al embajador Alfredo Chiaradía, subsecretario de Asuntos Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, con quien conversamos sobre posibles alternativas a seguir para superar la situación existente entre los dos países.

Más importantes que las declaraciones públicas del canciller Lampreia fueron las conversaciones privadas que mantuvimos en mi despacho en el Palacio de Torre Tagle. En estas conversaciones reservadas, con la única presencia del embajador de Brasil en Lima y del embajador Hugo de Zela, me consultó sobre la posibilidad de ampliar la agenda de las conversaciones para incluir otros temas de interés para el Ecuador y el Perú, de forma que el diálogo se enriqueciera y permitiera superar la pretensión ecuatoriana del «acceso soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas», que los garantes sabían nunca sería aceptada por nuestro país. El canciller Lampreia me informó que, en una reciente reunión de los altos funcionarios de los países garantes, estos habían discutido un primer documento preparado por Brasil, basado en la propuesta del presidente Fujimori del año 1992 y que tomaba en cuenta algunas ideas esbozadas en el curso de diversas conversaciones sostenidas con el presidente de la delegación ecuatoriana. Me indicó que estas propuestas seguían siendo examinadas por los garantes y que esperaban poder presentar una iniciativa a Ecuador y a Perú antes de la reunión prevista para el 24 de noviembre. A continuación, señaló que las ideas estaban orientadas a cuatro aspectos: la definición de los aspectos fronterizos mediante un mecanismo de recurso a peritos técnicos que pudieran ayudar a resolver el problema; la posibilidad de que Perú y Ecuador suscribieran un acuerdo de navegación y comercio que garantice el acceso en condiciones económicas y comerciales viables; la posibilidad de un acuerdo de integración fronteriza sin cesión de soberanía; y la adopción de medidas de fomento a la confianza y seguridad.

El planteamiento de los garantes no era nuevo y yo lo compartía. Tal como señaló el canciller Lampreia, el espíritu y contenido de una propuesta de esa naturaleza se encontraba presente en las fórmulas planteadas por el presidente Alberto Fujimori en 1992 al Ecuador, las que en esa oportunidad no habían sido acogidas por el país vecino, como se ve en el capítulo I de este libro. Por ello, de inmediato expresé al canciller brasileño mi opinión favorable a sus sugerencias y aclaré que la ampliación de la agenda sería aceptada por nuestro país y percibida como conveniente en la medida en que las propuestas no afectaran el Protocolo de Río de Janeiro ni la soberanía y derechos territoriales del Perú. Asimismo, afirmé que la ampliación de las conversaciones con la negociación del Tratado de Comercio y Navegación era la manera de dar cumplimiento al artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, que no había sido ejecutado debido a la política ecuatoriana de desconocimiento de la validez del mismo Protocolo. En cuanto al aspecto fronterizo, dije al canciller Lampreia que había que tener mucho cuidado con las ideas relativas a los límites y que entendía que la referencia que él había hecho a «definiciones en los aspectos fronterizos» solamente podía ser viable en tanto se refiriese a demarcar lo pendiente en la frontera en la Cordillera del Cóndor conforme al fallo de

Días de Aguiar y el Protocolo de Río de Janeiro. Además, le reiteré que el impase ecuatoriano del acceso soberano al Maraón-Amazonas tenía que desaparecer en la siguiente etapa de las conversaciones. Para graficar la situación expresé que, para obtener éxito en la futura reunión de Brasilia, resultaba indispensable que el tema del acceso soberano muera en Brasilia. Luego de esta reunión con el canciller brasileño, quedaba abierto el camino por parte del Perú para ampliar la agenda de las futuras negociaciones a otros temas que hicieran posible lograr un acuerdo con Ecuador más integral y que les facilitara aceptar la culminación de la demarcación en la Cordillera del Cóndor conforme a la posición peruana.

## *Siempre en marco del Protocolo de Río, señala canciller de Brasil* **Garantes buscan fórmulas para mejorar diálogo Perú-Ecuador**

En su visita oficial a nuestro país, el canciller de Brasil y coordinador de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, Luiz Felipe Lamprea, dijo que estas naciones están contemplando «algunas ideas y fórmulas que puedan servir como subsidio positivo» para el diálogo entre Perú y Ecuador a partir del 24 de noviembre.

En su primer día de actividades, Lamprea se entrevistó con el presidente Alberto Fujimori, con el canciller Eduardo Ferrero Costa y con el presidente del Consejo de Ministros, Alberto Pandolfi.

En breves declaraciones a la prensa -producidas luego de la ceremonia de ofrenda a los Próceres de la Independencia- afirmó que las fórmulas e ideas que vienen siendo elaboradas por los garantes se ajustarán al marco del Protocolo de Río de Janeiro, «que es evidentemente el marco jurídico que regula las conversaciones».

### **Preocupación**

A propósito de los disparos de dos granadas hechos por soldados ecuatorianos hacia un puesto de vigilancia peruano, el canciller brasileño reveló la preocupación de los garantes por la evidente «subida de tensión» en el proceso peruano-ecuatoriano.

Dijo que esta situación no es buena para nadie porque no contribuye con el normal desenvolvimiento del proceso de conversaciones, pero consideró que no se debe ni



*El canciller de Brasil, Luiz Felipe Lamprea, dialoga en Torre Tagle con su colega peruano, Eduardo Ferrero Costa.*

pensar en una eventual ruptura de ellas y mucho menos que las partes no puedan llegar a un acuerdo.

Sobre su entrevista con el Presidente de la República, dijo que le había informado sobre el trabajo que vienen realizando los garantes y también la forma en que observan el proceso.

«Naturalmente (lo vemos) con preocupación por la subida de tensiones que hay, pero también con un ánimo firme y espíritu de contribuir a la llegada de una solución totalmente satisfactoria para todos y que termine definitivamente con el conflicto entre Perú y Ecuador».

El canciller brasileño dijo que el proceso peruano-ecuatoriano ha tenido una gran repercusión internacional.

«En todo el mundo, en el escenario de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las más importantes personalidades del mundo consideran que la solución dada regionalmente por las dos partes y los garantes es un paradigma e ejemplo de solución de controversias internacionales», señaló.

### **No habrá retroceso**

Por ello, dijo que en su opinión no se puede siquiera pensar en la posibilidad de un retroceso.

«Tengo la seguridad de que para el 24 de noviembre, cuando se sienten las delegaciones de Perú y Ecuador, habrá un ambiente positivo».

Señaló que los garantes y en particular Brasil no tie-

nen ninguna intención de presionar ni de poner ningún tipo de dificultad al diálogo.

«Nuestro único objetivo es contribuir positivamente. En ese sentido, estamos contemplando algunas ideas, algunas fórmulas que puedan servir como subsidio positivo para el diálogo entre las partes a partir del 24 de noviembre», señaló.

Confío, en ese sentido, que se superará el actual momento de tensión y que las partes, conjuntamente con los garantes, seguirán trabajando constructivamente por conseguir la paz.

Confirmó, por otro lado, la presencia de los altos representantes o delegados especiales en el encuentro que comenzará el 24 de noviembre.

Imagen 4. Reunión con el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luis Felipe Lamprea, para buscar fórmulas que permitieran avanzar en las conversaciones. Fuente: *La República*, 24 de octubre de 1997, p. 6.

Durante la última semana de octubre y las primeras de noviembre, al mismo tiempo que manteníamos contactos informales con representantes de los países garantes, trabajamos intensamente con la delegación peruana y el equipo de asesores preparándonos para la próxima reunión a realizarse en Brasilia y, en general, para la posición que asumiríamos en la segunda etapa de las conversaciones sustantivas con Ecuador. Como producto de estas reuniones, elaboramos en Cancillería bajo mi dirección un documento integral que denominamos «Estrategia y Posición del Perú para la segunda etapa de las conversaciones en Brasilia», de fecha 17 de noviembre.

En este documento interno señalamos que la segunda etapa se configuraba fundamentalmente como un escenario diferente, con propuestas de fondo que podrían presentar los garantes y ya no únicamente como un ejercicio de intercambio de posiciones y propuestas solo de procedimiento, como había sido la primera etapa de las conversaciones en sus cinco rondas. En esta segunda etapa debíamos eliminar o transformar la aspiración ecuatoriana del acceso soberano a través de un tratado de comercio y navegación y sentar las bases para la solución de los desacuerdos demarcatorios en términos compatibles con el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar. En el documento, el objetivo central de la delegación peruana se precisó en los siguientes términos:

Lograr que la pretensión ecuatoriana de un acceso soberano al Maraón o al Amazonas sea procesada como un acceso fluvial no soberano al Amazonas, en el marco del Tratado de Comercio y Navegación previsto en el artículo VI del Protocolo, como condición indispensable para hacer posible la continuación del proceso de Brasilia. Esto implica que en el sexto impase deben quedar eliminados sus extremos, es decir, acceso soberano al Maraón o al Amazonas y el intento ecuatoriano de desconocer la frontera ya demarcada. En consecuencia, no se admitirá fórmula demarcatoria alguna que no esté ceñida al artículo VIII del Protocolo y al Laudo de Dias de Aguiar<sup>2</sup>.

Simultáneamente con la preparación para la próxima reunión en Brasilia, consideramos conveniente crear un ambiente positivo frente a Ecuador. En ese sentido, en una ceremonia que se celebró en la Escuela Militar de Chorrillos el 18 de noviembre, el presidente Fujimori declaró que el Perú iba a privilegiar «en Brasilia, en las conversaciones con Ecuador, la vía diplomática» y afirmó que lo que nuestro país buscaba era «cerrar las heridas del ayer» y ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro antes del año 2000. Agregó también que estábamos «dispuestos a conversar civilizadamente para resolver el diferendo en el marco del derecho internacional». En respuesta, el canciller ecuatoriano, José Ayala, coincidió

---

<sup>2</sup> Documento del 17 de setiembre de 1997, suscrito por el Dr. Eduardo Ferrero Costa, ministro de Relaciones Exteriores. Documento no publicado.

al día siguiente en que era indispensable cerrar las heridas y afirmó que «todo cuanto contribuya a fomentar este clima de paz para las conversaciones es positivo y esta declaración del presidente Fujimori parece que va en esa línea». A su vez, el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, el general Paco Moncayo, calificó las declaraciones del presidente como «muy oportunas, prudentes y adecuadas. A continuación, afirmó que «la región no está para guerras y más bien debe estar unida para ingresar al próximo siglo» (Descó, 1997d, p. 7).

Se supone que similares conversaciones a las que yo había sostenido en octubre con el canciller brasileño, en relación a la propuesta de ampliar la agenda e incluir otros temas en las conversaciones, fueron también realizadas por los países garantes con la parte ecuatoriana. Después de que ambos países aceptamos el procedimiento planteado por los garantes y pocos días antes de la reunión de las dos delegaciones que estaba prevista para fines de noviembre, las cancillerías de Ecuador y Perú recibimos el 19 de noviembre un documento del ministro de Relaciones Exteriores de Brasil que contenía sugerencias de los países garantes con lineamientos que podrían ser utilizados como elementos de base o de facilitación para el avance de las futuras conversaciones. Este contenía un conjunto de sugerencias que nos presentaban los países garantes con un carácter informal y reservado, y llevaba el nombre de «Reflexiones para las conversaciones entre Ecuador y Perú con miras a servir de base para un entendimiento entre las partes». Tal como había conversado con el canciller Lampraia, el planteamiento de los garantes implicaba un adecuado ajuste en el proceso ya que sugería un marco más amplio para las conversaciones en cuanto abarcaba también otros temas no relacionados con la demarcación territorial. Se proponía agregar la negociación y concertación del Tratado de Comercio y Navegación en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo, así como el examen de dos temas adicionales no mencionados hasta el momento en las conversaciones: el desarrollo de la región fronteriza y la integración entre los dos países, y la confianza y seguridad en el campo militar.

Sin embargo, así como proponía que la solución a los asuntos sobre demarcación territorial se diera conforme al Protocolo de Río, el documento de los garantes tenía una redacción muy amplia y presentaba ciertos conceptos que, por vía de interpretación, podían ser utilizados para estimular las indebidas pretensiones territoriales del Ecuador en el tema de la demarcación territorial. Asimismo, hacía sugerencias en el tema de la libre navegación que eran inaceptables para el Perú pues incidían en aspectos relativos a la soberanía y jurisdicción nacional. Por ello, si bien para nosotros los nuevos temas propuestos para incorporar a la agenda de las conversaciones podían tomarse en consideración dentro de los objetivos de paz y amistad contemplados en el Protocolo, era indispensable eliminar del documento

todos los aspectos que podían afectar la soberanía y jurisdicción peruana en nuestro territorio y que se alejaban del marco jurídico allí establecido.

En función de los nuevos elementos, las instrucciones escritas que entregué a la delegación peruana para la siguiente etapa de las conversaciones, que habíamos preparado en Cancillería y que contaron con la aprobación del presidente de la república, fueron las siguientes:

- Preservar la soberanía e integridad territorial del Estado peruano, eliminando el componente de soberanía de la aspiración ecuatoriana, a través de un Tratado de Comercio y Navegación que contemple la libre navegación del Ecuador en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, sin que implique cesión territorial ni transferencia de competencias jurisdiccionales.
- Hacer respetar y cumplir el tratado de límites y sus instrumentos complementarios de ejecución, asegurando que las tratativas no se aparten de los términos y alcances del marco jurídico.
- Completar la demarcación de la línea de frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y el Laudo de Dias de Aguiar, dejando establecido que ambos instrumentos eran perfectamente ejecutables en todas sus partes y precisando que los hitos ya erigidos son definitivos e inamovibles.
- Avanzar en la negociación de acuerdos sobre integración fronteriza y confianza mutua y seguridad, como aspectos complementarios a los objetivos antes mencionados<sup>3</sup>.

## **2. LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA CON LA DECLARACIÓN DE BRASILIA DE NOVIEMBRE DE 1997: OTRO PUNTO DE INFLEXIÓN EN EL PROCESO**

La reunión acordada desde setiembre se realizó finalmente entre el 24 y el 28 de noviembre de 1997 en Brasilia. Al comenzar la reunión y siguiendo mis instrucciones expresas, el presidente de la delegación peruana planteó como cuestión previa que se debía establecer de manera absolutamente clara que, tanto el desconocimiento de la frontera ya demarcada como el tema del acceso soberano ecuatoriano al Maraño-Amazonas, no podrían formar parte de las futuras conversaciones.

Si bien hubo una molestia en la delegación del Ecuador y faltó una respuesta expresa de su parte, la posición peruana quedó debidamente entendida desde el inicio de la reunión por la parte ecuatoriana y los representantes de los países garantes. Así, la posición que nuestro país había asumido a partir de mis

---

<sup>3</sup> «Instrucciones para la Segunda Etapa de las Conversaciones Sustantivas con Ecuador», suscritas por el Dr. Eduardo Ferrero Costa, ministro de Relaciones Exteriores del Perú. Documento no publicado.

declaraciones del 9 de octubre fue reiterada formalmente en Brasilia, dejando en claro que el Perú no negociaría el llamado impase ecuatoriano del acceso soberano al Maraón-Amazonas. En mi opinión, Ecuador había llegado a la reunión con la decisión implícita —nunca expresada públicamente— de que no cabía insistir en la pretensión del acceso soberano al Maraón-Amazonas. Al respecto cabe recordar las declaraciones que un mes y medio antes había hecho el ex comandante del Ejército ecuatoriano, cuando, en una entrevista televisiva y comentando mi histórica declaración del 9 de octubre, dijo que era imposible que el Perú ceda la salida soberana que reclama el Ecuador y que cuando el Perú asistiera en noviembre a Brasilia, era seguro que obligaría o insistiría en que Ecuador retire su reclamo a una salida al Amazonas.

En los dos primeros días de la reunión de Brasilia, las delegaciones de Perú y Ecuador examinaron el documento inicial de los garantes ya entregado en Lima y Quito que ampliaba las conversaciones a otros temas, así como una nueva propuesta de los mismos garantes denominada «Bases para un entendimiento entre las partes», que fue entregada a las dos delegaciones al iniciarse la reunión de Brasilia. Este segundo documento de los garantes intentaba superar nuestras preocupaciones y modificaba en algo el primer documento, aun cuando todavía mantenía aspectos que nuestra delegación no podía aceptar. En todo caso, tomando como base dichos documentos, ambas delegaciones trabajaron arduamente un proyecto de declaración bastante detallado en el que todavía se mantenían algunas diferencias sustantivas entre las posiciones de los dos países, en particular en relación a la forma de encarar el tratamiento de la demarcación pendiente y al contenido del futuro Tratado de Comercio y Navegación. Por ello, cuando revisamos en Lima los documentos que se estaban negociando en los dos primeros días de la reunión de Brasilia, consideramos que estos aun no resguardaban suficientemente los intereses del Perú y que debían ser precisados aún más en algunos aspectos. A partir de la posición adoptada en Lima y siguiendo las instrucciones que les enviamos por cable, la delegación peruana generó en Brasilia las condiciones para que las dos delegaciones trabajasen un nuevo documento para abordar la temática de los impases subsistentes que fuese más corto, menos específico en los aspectos de procedimiento y desvinculado de los detalles. Por ello, la declaración que se negoció y aprobó finalmente estuvo centrada en los cuatro temas que comprendería la nueva agenda de las conversaciones sustantivas. Uno de ellos, por cierto, era el tema de la demarcación pendiente, que fue incluido bajo la denominación de «fijación en el terreno de la frontera terrestre común», redacción que correspondía a la letra del Protocolo de Río de Janeiro.

El nuevo texto negociado por las delegaciones era mucho más breve y con un contenido sustantivamente distinto al presentado inicialmente por los garantes. Después de intensas negociaciones conducidas exitosamente por nuestra delegación,

la Declaración de Brasilia fue finalmente adoptada por las dos delegaciones el 26 de noviembre de 1997 y, luego de ser aprobada desde Lima, suscrita por los presidentes de ambas delegaciones y refrendada por los representantes de los países garantes<sup>4</sup>. Allí, se dijo lo siguiente:

Se concordó en que Ecuador y el Perú examinarán de buena fe las siguientes materias de conformidad con el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942 y sus Instrumentos Complementarios y con base en la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995:

- a.- Estudio de un Tratado de Comercio y Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro.
- b.- Estudio de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza.
- c.- Fijación en el terreno de la frontera terrestre común.
- d.- Establecimiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

La Declaración de Brasilia significó un paso fundamental y una inflexión decisiva en el proceso para el cabal cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, que abrió las puertas a la posibilidad de un arreglo definitivo. Al hacer referencia a la «fijación en el terreno de la frontera terrestre común», entendimos que la declaración dejó atrás las posiciones maximalistas territoriales planteadas como impases por el Ecuador al inicio de las conversaciones y, de hecho, la reemplazó en el aspecto territorial por los temas pendientes de demarcación, junto con los otros temas nuevos relacionados con la navegación, la integración y la seguridad que fueron incorporados a la agenda, que iban más allá de los aspectos demarcatorios y que también eran importantes para las partes.

Con la Declaración de Brasilia nuestro país logró resolver los dos problemas mencionados en el capítulo II que provenían del Acuerdo de Santiago de 1996 y que habían representado un serio obstáculo que no había sido resuelto en la primera etapa de las conversaciones. De un lado, al precisarse que las futuras conversaciones estarían referidas únicamente a los cuatro temas acordados, para el Perú quedó superado el tratamiento del impase ecuatoriano del acceso soberano al Maraón-Amazonas, pues este asunto ya no se había mencionado en la declaración y no estaba ni podría estar comprendido dentro del concepto de «fijación en el terreno de la frontera terrestre común» al que se refería la declaración, o en alguno de los otros tres nuevos temas allí acordados. De otro lado, la Declaración de Brasilia

---

<sup>4</sup> Declaración de Brasilia suscrita el 26 de noviembre por los presidentes de las delegaciones de Ecuador y Perú y por los altos funcionarios de los países garantes. La declaración completa se encuentra en Sandoval (1999), I, p.17 y en *Revista Análisis Internacional*, 13, 99.



estableció que para la solución de los impases, además del Protocolo de Río de Janeiro ya reconocido anteriormente por el Ecuador, también había que actuar conforme a los instrumentos complementarios. Se reconoció así por primera vez en todo el proceso que el marco jurídico no era solo el Protocolo, sino también los documentos complementarios que estaban constituidos por el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar de 1945 y las actas y demás instrumentos de la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana Demarcadora de Límites, que había colocado los hitos en el noventa y cinco por ciento de la frontera entre los años 1942 y 1949. Bajo ese marco jurídico y usando una terminología similar a la del artículo IX del Protocolo, la Declaración de Brasilia estableció el compromiso de las partes de reanudar los trabajos para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, suspendidos por el Ecuador desde 1950, debiendo demarcarse ahora aplicando lo estipulado en el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. Consecuentemente, aun cuando no fue dicho de modo expreso, quedó de hecho descartado por Ecuador el enfoque político para el tratamiento de la cuestión limítrofe pendiente con el Perú, con lo que la posición peruana de que el tema debía ser abordado con un enfoque jurídico-técnico fue implícitamente aceptada.

La Declaración de Brasilia también contemplaba la ejecución del artículo VI del Protocolo, por lo que se debía otorgar al Ecuador el derecho a la navegación libre y gratuita en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales, no solo con las mismas concesiones que gozaban Brasil y Colombia, sino también con las que se establecieran en el Tratado de Comercio y Navegación que negociarían las partes. Esta era una contraprestación a favor del Ecuador establecida expresamente en el Protocolo de Río de Janeiro y que se encontraba pendiente de ejecutar desde que se firmó el Protocolo en el año 1942. De un lado, en el pasado Ecuador no había insistido en el Tratado de Comercio y Navegación, ya que consideraba que negociarlo podría ser interpretado como un reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro y, de otro lado, nuestro país no había estado dispuesto a ejecutar el compromiso de celebrar dicho tratado hasta que Ecuador no reconociera la validez plena del Protocolo y de los límites allí establecidos. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el Protocolo de Río de Janeiro estableció en sus considerandos como marco jurídico la amistad entre los dos países y la obligación de no hacer uso de la fuerza, era relevante que la nueva agenda comprendiera los compromisos para negociar un novedoso acuerdo en materia de integración y desarrollo fronterizo, así como para adoptar acuerdos sobre medidas de confianza mutua y seguridad.

El 27 de noviembre, un día después de que la Declaración de Brasilia fuera suscrita, el presidente Fujimori expresó «su satisfacción por la aprobación en Brasilia de un marco general de referencia y entendimiento entre el Perú y el Ecuador, con miras a superar los desacuerdos sobre la demarcación de un tramo de su frontera

común» y afirmó que «el gobierno no se ha equivocado al privilegiar la vía del diálogo, porque este se encuentra dando sus primeros frutos en las conversaciones que ambos países sostienen con la participación de representantes de los garantes». Agregó que «esto supone, ciertamente, más jornadas de esfuerzo donde los ingredientes fundamentales sean el derecho internacional, la buena fe, la férrea voluntad, la decisión firme e inquebrantable de superar los desentendimientos». Finalmente, y dando una señal de optimismo, expresó que «el propósito de su gestión es hallar el camino de la paz permanente entre ambas naciones antes del año 2000» (Diario Oficial *El Peruano*, 27 de noviembre de 1997, p. A-3). De esta manera expresábamos nuestra convicción de que era posible llegar a un acuerdo definitivo con el Ecuador antes de que el mandato del presidente Fujimori terminara en julio del 2000.

La participación de los garantes fue más activa y relevante en la negociación y aprobación de la declaración que en las anteriores rondas de conversaciones de la primera etapa. En esta oportunidad los representantes de los garantes presentaron al Ecuador y al Perú los dos documentos antes mencionados con propuestas que facilitaron las conversaciones. Además, participaron directamente en la reunión cuando lo consideraron conveniente para lograr el acercamiento entre las partes. Graficando el papel que cumplieron, en los comentarios del diario *El Comercio* al día siguiente de la aprobación de la Declaración de Brasilia, se dijo lo siguiente: «Después de dos intensas jornadas de negociación, en las que los garantes funcionaron como bisagras, intercomunicando, puliendo y acercando las posiciones de las partes, se definieron cuatro materias cuyo examen será el paso siguiente. Estas constituirían la nueva Agenda de Negociación» (*El Comercio*, 27 de noviembre de 1997, p. A4). Una expresión de la activa participación de los países garantes fue la declaración conjunta que emitieron, junto a los representantes del Ecuador y del Perú, el mismo 26 de noviembre luego de haberse firmado la Declaración de Brasilia. Se señaló que en la reunión se había dado comienzo a la segunda fase de las conversaciones sustantivas entre Ecuador y Perú y se mencionaron los cuatro temas de la agenda que serían materia de las futuras conversaciones. Asimismo, en esta declaración conjunta, las partes y los altos representantes de los países garantes «reiteraron su disposición de seguir esforzándose en procura de nuevos progresos para alcanzar los altos objetivos de paz, amistad y entendimiento peruano-ecuatoriano»<sup>5</sup>.

De otro lado, la Declaración de Brasilia también establecía al final de su texto que Ecuador y Perú aprobarían un cronograma para la aplicación de los cuatro temas acordados. Para ello, al día siguiente las delegaciones de ambos países comenzaron

---

<sup>5</sup> Comunicado emitido por las delegaciones del Perú y Ecuador y los representantes de los cuatro países garantes, publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, 27 de noviembre de 1997, p. A-3.

a negociar el proyecto de cronograma y elaboraron un texto del mismo en los dos últimos días de dicha reunión, es decir el 27 y 28 de noviembre. No obstante, en esta oportunidad el proyecto de cronograma trabajado con mucho esfuerzo por las dos delegaciones en la segunda parte de la reunión y que fue remitido a Lima en consulta, en nuestra opinión no daba todavía al Perú las precisiones y seguridades suficientes respecto al tema de la culminación de la demarcación de la frontera en los tramos pendientes ni en relación al contenido del futuro Tratado de Comercio y Navegación.

La Declaración de Brasilia, aprobada luego de los dos primeros días de la reunión, había sido negociada por nuestra delegación siguiendo instrucciones precisas del presidente de la república y mías. Habíamos monitoreado directamente esta negociación desde Palacio de Gobierno y sugerido los ajustes de redacción necesarios. Sin embargo, fuimos también nosotros quienes, dos días después, instruimos al presidente de nuestra delegación en Brasilia que no aceptara ni suscribiera el proyecto de cronograma que había sido negociado con mucho esfuerzo a nivel técnico entre las delegaciones del Ecuador y del Perú, puesto que no reunía aun todas las seguridades requeridas por el Perú en un asunto tan delicado como era el de la culminación de la demarcación. Por ello, preferimos que el tema del cronograma quedase pendiente para una próxima reunión, a pesar de la presión de la delegación ecuatoriana y de los representantes de los países garantes y del pedido de nuestra delegación para firmar y aceptar lo que había sido negociado en esos momentos.

Fernando de Trazegnies y los demás miembros de la delegación peruana en Brasilia nos presionaron telefónicamente para que aceptáramos el proyecto de cronograma negociado en Brasilia. Yo, sin embargo, consideraba que dicho proyecto aún era insuficiente y que tenía vacíos que podrían dar lugar a interpretaciones inexactas. Así lo advertí del análisis que hice esa noche en la Cancillería en compañía del viceministro de Relaciones Exteriores, el embajador Hugo Palma; el jefe de mi gabinete, el ministro consejero Néstor Popolizio; y el ministro en el Servicio Diplomático Manuel Rodríguez Cuadros, a quien pocas semanas antes había designado asesor de mi despacho<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta que el texto del proyecto de cronograma no era suficientemente preciso en la redacción sobre el tema de la demarcación pendiente y podría dejar abierta la posibilidad de darle al Ecuador

---

<sup>6</sup> Poco tiempo antes de este proceso había logrado reincorporar a Manuel Rodríguez Cuadros al Servicio Diplomático, al igual que a algunos diplomáticos que, como él, fueron cesados injustamente. Este distinguido diplomático de carrera, que posteriormente fue ministro de Relaciones Exteriores, había sido cesado en 1992 junto con otros 116 diplomáticos en una acción arbitraria e ilegal efectuada en 1990, a comienzos del gobierno de Fujimori, años antes de que yo fuera designado ministro de Relaciones Exteriores, y sobre lo que había expresado mi total desacuerdo.

infundadas esperanzas de revisar parte de la frontera ya demarcada, esa misma noche se instruyó por escrito a la delegación peruana que no se podía suscribir el proyecto de cronograma. La decisión que adopté como canciller fue compartida más tarde con el presidente Fujimori y juntos, desde Palacio de Gobierno, conversamos telefónicamente con nuestra delegación en Brasilia. Así, con el presidente reiteramos la decisión de no suscribir el cronograma negociado en esa oportunidad, al mismo tiempo que considerábamos que ya había sido un éxito haber firmado dos días antes la Declaración de Brasilia, la que fijaba el marco adecuado para las futuras conversaciones.

Al no haberse aprobado el cronograma, la percepción de las dos delegaciones al término de toda la reunión no fue tan optimista como la que tuvieron dos días antes cuando suscribieron la Declaración de Brasilia. En efecto, al concluir la reunión, las delegaciones de Perú y Ecuador y los representantes de los países garantes emitieron un boletín de prensa el mismo 28 de noviembre en el que informaron escuetamente a la opinión pública que, luego de haberse aprobado la Declaración de Brasilia el 26 de noviembre, en la segunda fase de esta reunión «se discutió el proyecto de cronograma para poner en ejecución las materias a que se refiere la citada declaración», habiendo acordado las partes «continuar discutiendo el cronograma en una nueva reunión» que se llevaría a cabo en la ciudad de Brasilia entre el 12 y el 16 de enero de 1998<sup>7</sup>.

La revisión cuidadosa y los ajustes que hicimos en Lima primero a la Declaración que fue aprobada en Brasilia y luego la posterior decisión de no suscribir el proyecto de cronograma dos días después, creó malestar y malentendidos con los esforzados miembros de la delegación peruana y, en especial, con su presidente, Fernando de Trazegnies. Nosotros en Lima, estimábamos que la novedosa fórmula negociada en Brasilia de someter las diferencias demarcatorias a la opinión de expertos jurídico-técnicos que designarían los garantes y cuyos pareceres no tendrían fuerza obligatoria, todavía no estaba suficientemente desarrollada en el proyecto de cronograma, por lo que en la redacción subsistían ciertos riesgos que no era necesario asumir en esa oportunidad. Además, en la redacción del proyecto de cronograma tampoco estaba totalmente claro que el trabajo de demarcación pendiente estaba referido únicamente a la culminación en la zona por demarcar y nunca a la eventual revisión de zonas ya demarcadas y con hitos ya instalados años atrás. Por ello, nuestra delegación no fue autorizada por el presidente ni por mí para suscribir dicho cronograma. En el gobierno peruano creíamos que ya habían

---

<sup>7</sup> Nota de prensa emitida por las delegaciones de Perú y del Ecuador y los miembros de la comisión de seguimiento de los países garantes de fecha 28 de noviembre de 1997, publicada en *Revista Análisis Internacional*, 13, 100.

cumplido un papel relevante y exitoso al lograr la suscripción de la Declaración de Brasilia, que había definido adecuadamente la nueva agenda para las conversaciones futuras, sin entrar en el detalle que sería definido en el cronograma. Sin embargo, nuestros delegados quedaron disgustados por no haberse autorizado dos días después la firma del cronograma negociado por ellos; parecería ser que la molestia se dio, en parte, por cuanto el cable enviado desde Lima con las instrucciones a nuestra delegación no fue redactado en la Cancillería de la manera más adecuada. Para superar la situación de desagrado de nuestra delegación, en el comunicado que emitimos desde la Cancillería al término de la reunión de Brasilia, señalamos que el presidente de la república y el ministro de Relaciones Exteriores habíamos expresado «a los miembros de la delegación peruana su satisfacción y complacencia por el eficaz y exitoso trabajo realizado»<sup>8</sup>. El sentimiento de malestar en nuestra delegación fue superado posteriormente en Lima. En efecto, de la evaluación efectuada en la Cancillería en las semanas siguientes, me quedó claro que la Declaración de Brasilia representaba un avance notable en el proceso y que suscribir también el cronograma en esa ocasión hubiese sido todavía riesgoso para nuestros objetivos en las conversaciones sustantivas y podría haber significado quizás un acto innecesario de precipitación.

Al término de la reunión de Brasilia, quedé con la tranquilidad de que las decisiones tomadas en esos días intensos habían sido las más acertadas. El estrecho seguimiento que junto con mis colaboradores más cercanos hice de la negociación que conducía la delegación peruana y el involucramiento directo del presidente Fujimori, a quien acompañé en Palacio de Gobierno desde el segundo día de la reunión, contribuyeron a que nuestra delegación desplegara sus mayores esfuerzos para lograr con la Declaración de Brasilia el mejor acuerdo posible para la continuación del proceso con el Ecuador. También fue acertado no aprobar en ese momento el cronograma negociado dos días después por las mismas delegaciones. Aun cuando este proyecto de cronograma contenía muchos de los elementos fundamentales de nuestra posición, todavía conservaba algunos aspectos en el asunto demarcatorio que era necesario pulir y precisar con mayor cuidado para evitar que Ecuador pretendiera regresar a sus posiciones tradicionales. Por ello, con la cabeza más fría y una mayor objetividad al no haber participado personalmente en las negociaciones en Brasilia, en la Cancillería en Lima consideramos que fue muy adecuado que nuestros delegados separaran en dos documentos distintos el proyecto único negociado originalmente. En efecto, lo esencial quedó acertadamente

---

<sup>8</sup> Nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú del 28 de noviembre de 1997. Publicada en Diario Oficial *El Peruano* el 29 de noviembre y en *Revista Análisis Internacional*, 13, 100.

registrado en la Declaración de Brasilia suscrita al final de los dos primeros días de la reunión. De otro lado, la mecánica de detalle para llevar adelante las futuras conversaciones pasaría a ser el cronograma de aplicación que no se firmó en esa oportunidad, quedando pendiente para una próxima reunión que se realizaría entre los días 12 y 16 de enero de 1998.

Al respecto, en el comunicado antes mencionado informamos a la opinión pública lo siguiente: «En las últimas cuarenta y ocho horas las delegaciones trabajaron en la elaboración del referido Cronograma, sin haberse llegado a un acuerdo en esta oportunidad, por subsistir diferencias en algunos aspectos específicos referidos a la terminación de la demarcación de la frontera la cual, como ratifica la citada declaración, debe hacerse conforme al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios». No obstante, con el fin de reiterar nuestro apoyo a la continuación del proceso con un enfoque jurídico-técnico, en el comunicado destacamos que la Declaración de Brasilia establecía que «todo el proceso de conversaciones continuaría de conformidad con el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, los que incluyen el fallo de Dias de Aguiar, el Acta de Puerto Bolívar y las Actas de Instalación y aprobación de los Hitos». En este sentido, afirmamos que, a partir de la declaración de Brasilia, el proceso entraba a una nueva fase en la cual los referentes jurídicos se habían confirmado, lo que constituía el elemento básico que siempre había orientado la posición del Perú en materia de la demarcación. De esta manera, con dichos elementos se precisó una vez más que la posición peruana continuaría con la misma política de Estado con la que veníamos conduciendo las conversaciones sustantivas con el Ecuador.

Haciendo una evaluación de los resultados de la reunión, también expresamos que «para el Perú, el balance de la reunión de Brasilia es positivo en la medida en que se ha establecido una nueva agenda de trabajo, que plantea la cuestión de la libre navegación en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales en los términos del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro». El hecho de ampliar la agenda a la negociación del Tratado de Libre Comercio y Navegación e incluir la posibilidad de otorgar a Ecuador novedosas facilidades para la navegación fue fundamental para el éxito de las futuras conversaciones. Los nuevos temas de la agenda recrearon el proceso, permitieron ejecutar el artículo VI del Protocolo, ampliaron el interés del Ecuador en otros asuntos relevantes en las relaciones con el Perú, y facilitaron así la aceptación por Ecuador de la culminación de la demarcación territorial pendiente.

En el caso de Ecuador, un cable proveniente de Quito pocas horas después de concluida la reunión de Brasilia indicó que Ecuador admitió que la complejidad del diálogo con Perú había impedido que los dos países se pusieran de acuerdo en un cronograma de ejecución. Tal vez sufriendo aún el impacto de no haberse acordado el cronograma, el canciller del Ecuador, José Ayala Lasso, declaró lo siguiente:

«El ritmo de avance normalmente tiene que ajustarse a la complejidad del problema. El Ecuador trabajará con decisión y buena fe y no aceptará imposiciones unilaterales, sino algo que satisfaga los intereses de ambas partes. En esta reunión se han observado más objetiva y prácticamente las dificultades que existen. Yo no diría que se dilata el proceso, sino que surgen situaciones en que se necesita mayor reflexión»<sup>9</sup>.

Por mi parte, al anunciar que asistiría al Congreso de la República para informar sobre los alcances de la Declaración de Brasilia, expresé a la prensa el 2 de diciembre que esta declaración había representado un avance positivo en la aspiración del gobierno de culminar la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro antes del año 2000. Reconociendo que las futuras negociaciones se deberían conducir con cautela, señalé que, aun cuando reconocíamos que evidentemente todo requería de tiempo y que estábamos ante situaciones complejas, el balance era positivo y reflejaba una clara voluntad de diálogo para continuar en el proceso de Brasilia.

En resumen, para nuestro país la reunión de Brasilia fue un éxito muy importante gracias a la aprobación de la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre, que permitió circunscribir las diferencias territoriales con Ecuador a los asuntos de demarcación para ser resueltos conforme al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Además, para facilitar el asunto demarcatorio y buscar un acuerdo más completo, se abrió la agenda de las conversaciones sustantivas al Tratado de Comercio y Navegación en ejecución del artículo VI del Protocolo y a otros temas no previstos originalmente y que iban más allá de los aspectos territoriales que durante cinco décadas nos habían separado del Ecuador. Sin embargo, al mismo tiempo, el hecho de que el cronograma para la ejecución de los cuatro temas de la nueva agenda no fuese aprobado en la misma reunión de Brasilia demostraba que el camino todavía era largo y complejo debido a las diferencias entre Ecuador y Perú sobre la forma de encarar estos nuevos retos con que se iniciarían las conversaciones de fondo a partir del año 1998.

### **3. RETROCESOS Y AVANCES DESPUÉS DE LA DECLARACIÓN DE BRASILIA**

Durante las semanas posteriores a la aprobación de la Declaración de Brasilia, los contactos con las autoridades ecuatorianas y los países garantes continuaron en cada ocasión que fuera posible, con la finalidad de seguir impulsando el avance del proceso y preparar la reunión de enero del año siguiente convocada para aprobar

---

<sup>9</sup> Declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Ayala Lasso, del 29 de noviembre de 1997. Publicadas en el diario *Gestión*, 30 de noviembre de 1997, p. 3.

el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia. En este sentido, con motivo de mi participación en la conferencia ministerial llevada a cabo en Ottawa entre el 3 y 5 de diciembre para la suscripción del Tratado para la Proscripción Total de Minas Antipersonales, sostuve reuniones con el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido di Tella, con el vicescanciller de Brasil, Sebastiau Do Rego Barros, y con el vicescanciller de Ecuador, Diego Rivadeneira, que en Ottawa había reemplazado al canciller José Ayala Lasso.

Lo que deseaba era evitar que Ecuador siguiera insistiendo frente a su opinión pública interna en su posición tradicional del acceso soberano al Marañón-Amazonas o en sus nuevas aspiraciones de obtener ciertas facultades soberanas o de jurisdicción para la libre navegación en dichos ríos, pretendiendo derechos mayores a los establecidos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. A pesar de lo acordado en la Declaración de Brasilia, diversas declaraciones formuladas en diciembre por autoridades ecuatorianas podían prestarse a confusión sobre los alcances de dicha declaración y sobre lo que Ecuador y Perú podrían acordar en los próximos meses, en particular en relación a los aspectos de la demarcación territorial y al futuro Tratado de Comercio y Navegación. Ello motivó, por ejemplo, que con ocasión de la visita oficial de la ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Emma Mejía, a la ciudad de Iquitos para clausurar la Quinta Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Peruano-Colombiana, me viera precisado a responder el 11 de diciembre a unas declaraciones del general Paco Moncayo de Ecuador, afirmando ante la prensa de la región amazónica de Loreto que el tema del acceso soberano al Marañón-Amazonas había quedado descartado con la Declaración de Brasilia y que el otorgamiento de una zona franca a Ecuador estaba fuera de toda discusión. Reiteré que los intereses peruanos estaban debidamente protegidos en las conversaciones con Ecuador y que el marco jurídico aplicable era el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. También que el tema del acceso al Río Amazonas no tenía que ver con un acceso soberano, que era una cuestión política que el Perú no compartía y más aún había rechazado, sino que más bien se trataba de otorgar la libre navegación que contemplaba el Protocolo de Río en el artículo VI en favor del Ecuador, en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de la misma manera que se otorgaba a Colombia y Brasil, y con aquellas posibilidades que pudiera establecer el futuro Tratado de Comercio y Navegación. Finalmente, reafirmé que la Declaración de Brasilia era un paso positivo que abría la posibilidad de llegar a un acuerdo, siempre dentro del marco del Protocolo.

Asimismo, durante la segunda semana de diciembre continuamos las gestiones reservadas con los países garantes a fin de lograr la futura aprobación de un cronograma que no desnaturalizara los alcances de la Declaración de Brasilia



ni abriera nuevamente la posibilidad al Ecuador para regresar a plantear aspectos territoriales improcedentes e inaceptables para nuestro país. En ese sentido, la posición del Perú fue manifestada por el presidente Fujimori, como jefe del Estado y junto conmigo, a los embajadores de los países garantes en una reunión en Lima, quienes fueron citados a Palacio de Gobierno el 12 de diciembre de 1997. Dos días después, con ocasión de la reunión del 14 de diciembre en Montevideo entre los ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de MERCOSUR y la Comunidad Andina, expresé la misma posición a los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil y Chile. Se instruyó al embajador Hugo de Zela que hiciera lo mismo en Buenos Aires ante los altos funcionarios de los países garantes que estaban en esa ciudad para evaluar la situación en que se encontraba el proceso de conversaciones sustantivas con el Ecuador.

Con la finalidad de mantener ante la opinión pública y los líderes políticos de ambos países una visión positiva del proceso con el Ecuador y evitar tensiones por las declaraciones públicas que veníamos haciendo las dos partes, en la reunión de Montevideo sostuve una reunión con el canciller José Ayala Lasso, donde le propuse regresar al cumplimiento estricto de la moratoria de informaciones acordada desde el inicio del proceso, a lo que accedió con igual interés al mío. Nuestro acuerdo para mantener una moratoria total de declaraciones a nivel de jefes de Estado y de cancilleres fue ratificado mediante una conversación telefónica dos días después. Allí también reiteramos la voluntad de los dos gobiernos para convocar a la reunión que se realizaría entre nuestras delegaciones a comienzos de 1998, con el fin de revisar los puntos de diferencia que quedaron pendientes cuando no se aprobó el texto del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia.

No obstante que teníamos la intención de mantener un ambiente adecuado para la próxima reunión con Ecuador, las relaciones entre las cancillerías de Quito y Lima se complicaron nuevamente a raíz de un boletín de prensa de la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores de Ecuador, de fecha 22 de diciembre. El boletín relativizaba el contenido y los alcances de la Declaración de Brasilia con interpretaciones equívocas y sostenía que esta constituía apenas un acuerdo procesal de ampliación de la agenda de las conversaciones que no inhibía la vigencia de las aspiraciones extremas del Ecuador. En el boletín de la junta consultiva se decía que, luego de escuchar el informe del canciller José Ayala, se respaldaba la política del gobierno ecuatoriano y el proceso de Itamaraty, expresándose que la negociación debería «mantenerse en forma amplia, abierta, de buena fe y sin precondiciones». Luego, en relación a los cuatro temas que comprenderían las futuras conversaciones, se sostenía que «tal cosa no supone aceptación ni renuncia a ninguno de los asuntos de fondo que comenzarán a tratarse una vez que se haya fijado el cronograma respectivo» (*Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1997, p. 202). Lo expresado

en dicho boletín fue refutado públicamente por mí cuando afirmé ante la opinión pública que la Declaración de Brasilia había fijado la nueva agenda sustantiva del proceso, lo que implicaba que los temas no incorporados a la nueva agenda habían quedado excluidos de las futuras conversaciones. Seguidamente, el 24 de diciembre emitimos una nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores en la que señalamos que el boletín contenía afirmaciones que desconocían lo acordado en la Declaración de Brasilia y precisamos que nuestro país no aceptaba que Ecuador desvirtuara el compromiso asumido en esta declaración. Reiterando nuestra posición, expresamos lo siguiente: «El Perú reitera que sigue dispuesto a continuar de buena fe sus esfuerzos en favor de la paz y entendimiento con el Ecuador, conforme al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios de ejecución, lo cual implica que ni el territorio ni la soberanía del Perú se encuentran en discusión en el proceso de Brasilia» (*Revista Peruana de Derecho Internacional*, 1997, p. 203).

La posición peruana fue explicitada una vez más a comienzos de enero mediante una nota diplomática de fecha 6 de enero de 1998 que remití a los cuatro cancilleres de los países garantes. Allí reafirmé que la agenda establecida en la Declaración de Brasilia excluía tanto la pretensión de «un acceso libre y soberano ecuatoriano al Maraón-Amazonas», cuestión ajena al marco jurídico bilateral, como la inaceptable intención, reiteradamente expresada por el Ecuador, de revisar la línea de frontera y cuestionar la demarcación ya efectuada en cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios de ejecución. Agregué que era un imperativo asociado a la viabilidad del proceso preservar los avances alcanzados con la Declaración de Brasilia, evitando cuidadosamente que los mismos fueran desnaturalizados o distorsionados en el futuro cronograma.

Al día siguiente de haber recibido mi nota diplomática, el canciller de Brasil tomó la iniciativa de llamarme por teléfono, habiendo sostenido con él una larga e importante conversación telefónica. El canciller Lampreia me expresó que podía asegurarme categóricamente que en Brasil concordaban con la posición expresada por el Perú en la nota del 6 de enero. Precisó que para Brasil no era aceptable «remarcar» las fronteras y que, en ese sentido, el Perú siempre tendría el apoyo brasileño. Agregó que el acceso ecuatoriano al Maraón-Amazonas no podía ser soberano y que el Perú tenía toda la razón, lo cual, añadió, ya se lo habían dicho al gobierno ecuatoriano, que tendría que aceptarlo en el transcurso de las negociaciones. Finalmente, el canciller brasileño señaló que la próxima reunión entre las partes prevista para negociar y aprobar el cronograma era muy importante y no convenía que fuera postergada. Luego de agradecer al canciller Lampreia por su llamada, en nuestra conversación pasé a comentar los diversos puntos planteados por él. En respuesta, expresé al canciller brasileño que nos preocupaba un posible retroceso que podría estar dándose en la posición ecuatoriana como lo reflejaba

el boletín de la Junta Consultiva y le señalé que los garantes debían ser más claros frente a Ecuador sobre su obligación de no insistir en temas ya superados, como el del acceso soberano y la revisión de la frontera ya demarcada. En cuanto al proyecto de cronograma, agregué que el Perú no podía suscribir textos ambiguos que pusieran en duda la frontera ya demarcada con hitos y que por eso solo podíamos aceptar propuestas que establecieran que se trataba únicamente de culminar la demarcación pendiente, conforme al Protocolo y sus instrumentos complementarios. Expresé que estábamos de acuerdo con la próxima reunión programada para realizarse en Buenos Aires y que, en la medida que hubiera acuerdo en las cuestiones de fondo, pasaríamos a discutir y aprobar un cronograma circunscrito en el tema limítrofe a culminar la demarcación pendiente. Finalmente, reiteré al canciller Lampreia que para el Perú se trataba de lograr un acuerdo global en el cual, a partir de la Declaración de Brasilia, solamente existían los cuatro temas allí consignados, lo que tendría que quedar así establecido en el cronograma.

No me cabía duda que los mensajes transmitidos en esta conversación telefónica fueron procesados e informados por el canciller Lampreia al Ecuador y a los países garantes, creándose así un marco de referencia más apropiado para la reunión que se llevaría a cabo en Buenos Aires al día siguiente.

#### **4. LA APROBACIÓN DEL CRONOGRAMA DE APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE BRASILIA EN ENERO DE 1998: DEFINICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS**

Como ya se ha señalado, los cancilleres de Ecuador y del Perú habíamos acordado en Montevideo que se celebraría una nueva reunión de carácter informal entre el 8 y 9 de enero de 1998, con la participación de cada delegación y los altos funcionarios de los países garantes y que tendría como único objetivo negociar y aprobar el cronograma. Así pues, luego de algunos avances previos que hubieron con textos intercambiados entre las dos cancillerías y los países garantes, la reunión de las delegaciones se llevó a cabo en Buenos Aires tal como estaba prevista, tomando como base el proyecto de cronograma negociado, pero no aprobado en Brasilia en noviembre del año anterior, así como otras propuestas surgidas de las conversaciones de las últimas semanas. Una vez allí, las delegaciones de ambos países trabajaron arduamente y el texto del cronograma fue finalmente adoptado una vez que se incorporaron las precisiones que el Perú requería, en especial en relación a los aspectos vinculados a la culminación de la demarcación y a la no revisión de la demarcación ya efectuada con hitos válidamente instalados hacía cincuenta años. Sin embargo, la aprobación del cronograma fue solo informal, pues la delegación ecuatoriana informó que requería hacer consultas internas antes de suscribirlo.

Al igual que en el caso de la aprobación de la Declaración de Brasilia, la delegación peruana negoció hábilmente y estuvo en consulta permanente conmigo. Tanto en la sede de la Cancillería en Torre Tagle o desde Palacio de Gobierno con el presidente de la república, seguimos la negociación en detalle y fuimos dando instrucciones por teléfono para obtener mayores precisiones en el proyecto de cronograma, el cual fue adoptado con nuestra autorización expresa. Un tema de mi especial atención fue el relativo a la opinión que se sometería a los expertos jurídico-técnicos de los países garantes sobre los impases de carácter demarcatorio, como se explica más adelante. Afortunadamente, en el cronograma aprobado en esta reunión quedaron superadas las preocupaciones que tuvimos en noviembre cuando decidimos aprobar solo la Declaración de Brasilia y no los aspectos específicos y detalles de procedimiento que establecería el cronograma.

La reunión formal para la aprobación del cronograma, que se encontraba prevista a realizarse en Brasilia pocos días después de Buenos Aires, se postergó a solicitud del Ecuador hasta el 19 de enero. La sede se cambió simbólicamente a la ciudad de Río de Janeiro, donde se había firmado el Tratado de Paz, Amistad y Límites entre el Perú y el Ecuador en 1942, también conocido como el Protocolo de Río de Janeiro. El día anterior a la reunión de Río de Janeiro, la Cancillería de Ecuador dio a conocer su aceptación del cronograma, previamente aceptado por nuestro país en la reunión de Buenos Aires. Por ello, fue examinado y suscrito en una sola sesión en la mañana del 19 de enero de 1998 y contó, al igual que la Declaración de Brasilia, con la firma de los representantes de ambos países, así como de los altos funcionarios de los países garantes<sup>10</sup>.

En el cronograma se acordó el establecimiento de cuatro comisiones ecuatoriano-peruanas que se encargarían de examinar los cuatro temas de la nueva agenda contemplada en la Declaración de Brasilia. En el tema demarcatorio, se estableció que la respectiva comisión estaría «encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en el sector Lagartococha y el sector Zamora-Santiago y/o Cordillera del Cóndor». Las otras tres comisiones estarían encargadas de la negociación del Tratado de Comercio y Navegación, del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y de la constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Además, se estableció un grupo de trabajo para acordar un régimen de funcionamiento del Canal de Zarumilla. El contenido específico del cronograma y las conversaciones llevadas a cabo en las cuatro comisiones se explican en detalle en el capítulo IV de este libro.

---

<sup>10</sup> El texto del cronograma puede verse en Sandoval (1999), I, pp. 19-20 y en *Revista Análisis Internacional*, 13, 102-104.

# Se abre posibilidad de que el Perú y Ecuador logren un acuerdo final

## Sostiene canciller Ferrero al pedir que tema se trate con objetividad y sin caer en triunfalismos

La firma del cronograma para la aplicación de la Declaración de Brasilia por parte del Perú y Ecuador, abre la posibilidad real de que ambos países puedan llegar a un acuerdo definitivo en el presente año, comentó ayer el canciller Eduardo Ferrero Costa, quien realizó la suscripción como trascendental.

«Empero más no ser triunfalistas sino objetivos y realistas respecto del desarrollo del proceso en marcha».

«Falta mucho en el camino, pero existe una clara voluntad política y demostrado espíritu de buena fe de los dos gobiernos de continuar en el proceso y de examinar seriamente la posibilidad de lograr un acuerdo, así como la aspiración que pueda concluir de manera definitiva y global el 30 de mayo de este año», señaló el ministro.

«Es trascendental, importante en el proceso porque abre la puerta a la posibilidad real de que se pueda lograr un acuerdo definitivo», reiteró.

Subrayó que en ese sentido compare las expresiones de optimismo de los presidentes de las delegaciones del Perú y Ecuador y suavería esperar que el proceso que se inicia en esta nueva etapa pueda culminar de manera satisfactoria.

El cronograma señala que las partes se comprometen a sacar esfuerzos para que el proceso culmine a más tardar el 30 de mayo próximo. El canciller indicó que se considera que es una fecha en la que se pueda avanzar de manera satisfactoria y rápida, que puede ser cumplida.

«Es una aspiración de ambos gobiernos y veremos si el proceso permite que se cumpla, no hay precipitaciones de por medio, se han ido las cosas con calma y se avanzan lo más que se pueda dentro de

tensión de acceso soberano al río Amazonas.

«Falta más en el momento de entrar a ese tipo de preguntas y respuestas, es el momento de ser optimistas, obviamente sin exagerar las cosas», agregó.

«Claramente que se debían destacar los aspectos positivos del cronograma y esperar que las comisiones se constituyan formalmente el 17 de febrero para empezar a trabajar de manera simultánea y paralela, luego habrá un acuerdo global que sólo entrará en vigencia en la medida que se dé un acuerdo en relación a las cuatro materias que se examinarán en las cuatro comisiones».

### DELEGACIONES SE MANTIENEN

El ministro señaló que el cronograma implica que ambos gobiernos, con la participación de los garantes, han decidido continuar adelante en el proceso y entrar a ejecutar lo que dice la Declaración de Brasilia con la designación de cuatro comisiones evaluativas y permanentes que van a trabajar los cuatro temas específicos mencionados.

«Temporales» se consideraron modificaciones sustanciales al anterior cronograma, pero «no importantes» para subsanar defectivamente el contenido del documento, hagen sus propias evaluaciones después de examinarlo, pero no quieren entrar en un conjunto de explicaciones específicas porque existe un compromiso de honestidad que permite cambiar dentro de lo posible pero dentro de lo que tiene sus límites, que es conveniente».

Informe que las delegaciones técnicas se constituyen se mantendrán y se guiarán cumpliendo un rol importante, dando asesoría a los cancilleres, quienes se encargaron



Los cancilleres del Perú, Eduardo Ferrero Costa, y del Ecuador, José Ayala Lasso, se estrechaban las manos ante la definición del cronograma firmado por las delegaciones de los dos países.

## Cancilleres tendrán ahora un protagonismo más visible

### Anheló es lograr paz definitiva y estable, según ministro ecuatoriano

Quito, Ecuador 18 (EFE). El ministro ecuatoriano de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso, aseguró hoy, lunes, que tras la suscripción de un calendario para las negociaciones comienza «un análisis serio de los documentos» que él se le haga una paz definitiva entre su país y el Perú.

«Ayer expresé un análisis serio de los documentos y los concisos también un protagonismo más visible», declaró el ministro al referirse a la firma del calendario en el que Quito y Lima se comprometen a «trabajar conjuntamente» para subsanar defectivamente el contenido del documento, antes del próximo 30 de mayo.

El calendario de trabajo suscrito hoy «se fundamenta en el arbitrio de

## El cronograma

### 1. Tratado de Comercio y Navegación

Las partes designarán una comisión ecuatoriano-peruana que elaborará un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación cuyos artículos deberán ser nombrados antes del 7 de febrero de 1998. Las mismas serán intercambiadas entre las partes y el intercambio se hará en los países garantes. El 7 de febrero las partes intercambiarán el documento de Comercio y Navegación, el documento básico que a juicio de cada una de ellas deberá contener el tratado, teniendo en consideración el punto 1 del documento «base» para un Entendimiento entre las Partes» presentado por los garantes el 25 de noviembre de 1997.

El 17 de febrero de 1998 se inaugurará los trabajos de esta comisión en Buenos Aires. La comisión contará con la presencia y asistencia de los países garantes. La comisión se ocupará también de los aspectos vinculados a la navegación en los sectores de las costas de los ríos y del lago, que será materia de un acuerdo específico.

### 2. Integración fronteriza

Las partes mostrarán una comisión para elaborar un proyecto de Acuerdo de Integración Fronteriza, no más tarde que el 2 de febrero de 1998. La comisión suscribirá sus trabajos a más tardar el 17 de febrero del mismo año en Santiago. Las partes mantendrán informados a los países garantes del avance de sus trabajos. Esta comisión evaluará también medidas sobre manejo de fronteras, acuerdo a la OEA.

### 3. Fijación en el terreno de la frontera terrestre común

Las partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una comisión ecuatoriano-peruana encargada de los trabajos concernientes a continuar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en el sector Lagunas y el sector Zorros Santiago y Cordón del Condor.

### 4. Medidas de confianza mutua y seguridad

Las partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una comisión ecuatoriano-peruana encargada de estudiar la constitución y funcionamiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. La comisión iniciará sus trabajos el 17 de febrero de este año en Santiago. Las partes mantendrán informadas a los países garantes del avance de estos trabajos.

### 5. Seguimiento

Una vez que los Representantes Extraordinarios del Ecuador y del Perú concluyan la reunión del proceso descrito en el presente documento, se reanudará un permanente contacto directo. Para tal efecto, las delegaciones nacionales se reunirán con la periodicidad que se juzgue necesaria, con la asistencia de los países garantes.

### 6. Plazos y procedimientos de aprobación

Los trabajos en cada uno de los temas señalados se efectuarán de manera simultánea. La estimación en el tiempo de las

Es que además, tras el trabajo de primer necesario para elaborar en una cartografía el planteamiento de la propuesta con las respectivas coordenadas geográficas, identificando los sitios en donde se deberán levantar los hitos, una vez que el proceso global y definitivo haya sido formalmente concluido. Mientras tanto, el trabajo preparatorio de gobierno es el primer de los grupos jurisdiccional en la preparación de los documentos. Luego, una vez concluido el primer hito, la revisión y formalización de los hitos será efectuada por un equipo binacional que pronto se ha sido constituido el acuerdo global antes referido, teniendo en cuenta que ningún aspecto de tal acuerdo estará en vigencia mientras no se haya otorgado y formalizado el último hito.

Si se produce cualquier desacuerdo, los países garantes proporcionarán, conforme al Artículo IV del Acuerdo de Santiago, procedimientos para la solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común a que se refieren las presentes comisiones.

### 4. Medidas de confianza mutua y seguridad

Las partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una comisión ecuatoriano-peruana encargada de estudiar la constitución y funcionamiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. La comisión iniciará sus trabajos el 17 de febrero de este año en Santiago. Las partes mantendrán informadas a los países garantes del avance de estos trabajos.

### 5. Seguimiento

Una vez que los Representantes Extraordinarios del Ecuador y del Perú concluyan la reunión del proceso descrito en el presente documento, se reanudará un permanente contacto directo. Para tal efecto, las delegaciones nacionales se reunirán con la periodicidad que se juzgue necesaria, con la asistencia de los países garantes.

### 6. Plazos y procedimientos de aprobación

Los trabajos en cada uno de los temas señalados se efectuarán de manera simultánea. La estimación en el tiempo de las

## EE.UU. confía en acuerdo antes de la Cumbre de las Américas

Imagen 5. Aprobación del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia abre posibilidad de que Perú y Ecuador logren un acuerdo final. Fuente: *El Comercio*, 20 de enero de 1998, p. A4.

El mismo día de la aprobación del cronograma declaró con optimismo ante la prensa que, sin caer en triunfalismos y manteniendo nuestra objetividad respecto al desarrollo del proceso, la aprobación del cronograma era trascendental pues abría las puertas a la posibilidad real de que se pudiera lograr un acuerdo definitivo. Señalé que, si bien faltaba mucho en el camino, era evidente que existía una clara voluntad política y demostrado espíritu de buena fe de los dos gobiernos para continuar en el proceso y examinar seriamente la posibilidad de lograr un acuerdo. En efecto, las disposiciones del cronograma organizaron el proceso de las conversaciones sustantivas entre el Ecuador y el Perú de tal manera que ahora sí hacían posibles lograr un acuerdo global y definitivo. Se reiteró que el marco jurídico para las futuras conversaciones sería el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios y de hecho se descartaron las pretensiones ecuatorianas de carácter territorial que se salieran de este riguroso referente jurídico. En verdad, el cronograma confirmó la posibilidad real de lograr un acuerdo definitivo con Ecuador que permitiera terminar con la ejecución de las disposiciones del Protocolo de Río de Janeiro de 1942; es decir, de un lado completar la demarcación pendiente y, de otro lado, materializar en un instrumento jurídico lo dispuesto en el artículo VI del mismo Protocolo sobre el Tratado de Comercio y Navegación. Además, al

incluir en el cronograma las negociaciones para el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y para la Comisión Binacional de Confianza Mutua y Seguridad, se sentarían bases sólidas y estables para una futura relación bilateral, sustentadas no solo en el aspecto limítrofe y la navegación en el Amazonas, sino también en la paz, la amistad y la cooperación entre los dos países.

En cuanto al mecanismo a seguir en el futuro, el cronograma estableció que cada una de las cuatro comisiones estaría integrada por tres miembros por país. Teniendo en cuenta el ambiente positivo que existía entre los dos gobiernos y la conveniencia de llevar a cabo las conversaciones en un plazo breve, el cronograma señaló plazos para el desarrollo de las tareas encomendadas a las cuatro comisiones. Se estableció que el 2 de febrero de 1998 los gobiernos de Perú y Ecuador procederían a intercambiar y dar a conocer la nómina de los miembros de cada una de las cuatro comisiones. Luego, el 17 del mismo mes, dichas comisiones se instalarían e iniciarían sus trabajos de forma simultánea en cada una de las capitales de los cuatro países garantes<sup>11</sup>.

Además, se acordó que las partes aunarían esfuerzos para que el proceso de conversaciones sustantivas culminara a más tardar el 30 de mayo de 1998<sup>12</sup>. Ello evidenció la definida voluntad política de los dos gobiernos de hacer todos los esfuerzos necesarios para lograr un acuerdo definitivo dentro de un plazo que fuese lo más breve posible. En este sentido, la fecha acordada del 30 de mayo coincidía con el calendario político ecuatoriano, pues las elecciones presidenciales en primera vuelta estaban programadas para el día siguiente y era deseable para las dos partes y los países garantes que las conversaciones terminasen durante el gobierno del presidente Fabián Alarcón, antes de la elección del nuevo mandatario ecuatoriano.

En relación a la prioridad y al orden en que se examinarían los cuatro temas de la Declaración de Brasilia, el cronograma estableció que el desarrollo de los trabajos de todas las comisiones sería paralelo y simultáneo, por lo que ninguno de los cuatro temas tendría primacía en el tiempo. No obstante, advertí desde un comienzo que para el Perú era conveniente terminar primero los trabajos de la comisión de fijación en el terreno de la frontera terrestre común, que comprendía los temas sustantivos de demarcación que más nos interesaban y que habían originado las conversaciones. Para Ecuador, en cambio, parecía más conveniente cerrar primero la negociación del Tratado de Comercio y Navegación, que comprendería las principales contraprestaciones que Ecuador podría buscar, para que luego aceptara culminar la demarcación pendiente conforme a derecho.

---

<sup>11</sup> Los puntos 1 al 4 del cronograma establecen las funciones, plazos y métodos de trabajo de las cuatro comisiones.

<sup>12</sup> Véase el punto 6 del cronograma sobre plazos y procedimientos de aprobación.

Teniendo en cuenta la diferencia en los enfoques entre Perú y Ecuador, nos cuidamos de reiterar en el cronograma lo que ya se había acordado en el Acuerdo de Santiago, en el sentido que todos los acuerdos se pondrían en vigencia de manera conjunta y simultánea. Más aún, se precisó expresamente que ningún acuerdo entraría en vigor hasta que se hubiese culminado el proceso demarcatorio con la colocación y perfeccionamiento del último hito en la frontera por demarcar. Además, para facilitar la continuación del proceso, en el cronograma se confirmó la vigencia del compromiso asumido al inicio de las conversaciones sobre la moratoria de declaraciones públicas en relación a los aspectos sustantivos de las futuras negociaciones<sup>13</sup>.

Se señaló, además, que los cancilleres haríamos el seguimiento directo y la evaluación de la marcha del proceso, mientras que las delegaciones nacionales originales solo se reunirían si fuese necesario, pues en realidad las cuatro comisiones peruano-ecuatorianas recién establecidas serían las que examinarían los temas de la nueva agenda de la Declaración de Brasilia y su cronograma<sup>14</sup>. En la práctica, las delegaciones nacionales establecidas para la primera ronda de las conversaciones quedaron desactivadas y sus miembros podían actuar asesorando a los cancilleres o integrando una de las cuatro comisiones. Por ello, en las declaraciones que hice ante la prensa el 19 de enero de 1998, señalé que las delegaciones seguirían cumpliendo un rol dando asesoría a los cancilleres que estaríamos a cargo del seguimiento directo del trabajo de estas cuatro comisiones, aclarando que nada impedía que los miembros de las delegaciones participaran en alguna de las comisiones. A su vez, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Ayala Lasso, en sus primeras declaraciones luego de la suscripción del cronograma, afirmó que, tras la suscripción del cronograma, los cancilleres tendrían un protagonismo más visible. En este sentido, aun cuando desde el inicio del proceso de conversaciones los ministros de Relaciones Exteriores ya veníamos conduciendo las conversaciones que llevaron a cabo las delegaciones peruana y ecuatoriana, después de la aprobación del cronograma decidimos dar un mayor protagonismo a los cancilleres en las conversaciones que se iniciarían en febrero de 1998. De esta forma, buscábamos tener la seguridad de que el novedoso y complejo proceso que habíamos aprobado marchara adecuadamente, que fuese debidamente coordinado y que cumpliera con los plazos previstos.

---

<sup>13</sup> Véase el punto 8 del cronograma sobre la moratoria.

<sup>14</sup> Sección quinta del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia.

## 5. EL RESPALDO A LAS FUTURAS CONVERSACIONES

En el cronograma se reiteró que la participación activa de los países garantes continuaría en la nueva etapa de las conversaciones conforme al compromiso asumido en el Protocolo de Río de Janeiro y según los términos establecidos en el propio cronograma. Así, los representantes de los países garantes no solo se pronunciaron muy favorablemente sobre el contenido del cronograma, en cuya elaboración habían contribuido, sino que, además, expresaron un claro optimismo sobre los resultados favorables del proceso a muy corto plazo. En la ceremonia de aprobación del cronograma, el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Luis Felipe Lampreia, declaró que los plazos previstos en el cronograma eran «ambiciosos, pero perfectamente ejecutables» y reflejaban «el optimismo realista de quien sabe que la solución definitiva de esta cuestión urge» y agregó que la fecha del 30 de mayo significaba que ese era «el día final para que haya paz entre dos naciones»<sup>15</sup>.

Por su parte, Estados Unidos, por intermedio del vocero del Departamento de Estado, James P. Rubin, felicitó a los gobiernos del Perú y del Ecuador por la aprobación del cronograma e invocó a las partes a mantener el diálogo constructivo que lo hizo posible, a fin de asegurar el objetivo de la paz permanente. Asimismo, reiteró el activo apoyo que los países garantes seguirían dando al proceso, afirmando que «desde las últimas hostilidades ocurridas en 1995, Estados Unidos ha trabajado unido con los otros garantes para ayudar al Ecuador y al Perú a resolver su disputa». Finalmente, Rubin expresó que «el acuerdo firmado en Río de Janeiro subraya una vez más como Estados Unidos y sus socios en el hemisferio pueden colaborar efectivamente en la búsqueda de metas comunes de paz y estabilidad» (*El Comercio*, 21 de enero de 1998, p. A4). En cuanto a los plazos acordados para concluir las conversaciones, el subsecretario de Estado de los Estados Unidos, Peter Romero, ese mismo día dijo a la prensa: «Estamos optimistas, más optimistas que nunca. El proceso ha encontrado un buen ritmo y hay diálogo casi constante entre los cancilleres y los grupos de trabajo». Quizás ya con un exceso de entusiasmo, el alto funcionario norteamericano expresó el ideal de llegar al acuerdo final en el marco de la Cumbre de las Américas que se realizaría en Santiago entre el 22 y 23 de abril. Dos días después, el presidente Bill Clinton expresó su complacencia por el acuerdo alcanzado entre el Perú y el Ecuador para resolver diplomáticamente su vieja disputa fronteriza y urgió a las partes a consolidar el momento histórico y la buena voluntad que condujo a la firma del cronograma.

Como evidenciaron las declaraciones de especialistas nacionales, el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia fue muy bien recibido y comentado en

---

<sup>15</sup> Discurso del ministro de Relaciones Exteriores, Luis Felipe Lampreia, en la ceremonia de suscripción del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, en el diario *Gestión*, p. 2.



el Perú. Así, por ejemplo, quien fuera el canciller en la época del conflicto del falso Paquisha de 1982, el Dr. Javier Arias Stella, declaró que «ahora que está definido el cronograma, hay una decisión de avanzar en la búsqueda de una solución final» y destacó que «con el cronograma ha quedado bien claro que el pretendido acceso soberano al Amazonas del Ecuador quedó fuera de toda discusión, ya que la discusión de los cuatro temas puntuales que son materia de cada comisión están bien definidos y en ninguno de ellos se menciona el anhelo ecuatoriano». A su vez, el embajador Gonzalo Fernández Puyó, en ese entonces presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, afirmó que lo alcanzado en Río de Janeiro constituía un paso importante en el proceso de conversaciones hacia la paz definitiva entre los dos países que se enmarcaba plenamente en el cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

Al día siguiente de la aprobación del cronograma, el presidente Fujimori me convocó a Palacio de Gobierno junto con el viceministro de Relaciones Exteriores y los principales miembros de la delegación que el día anterior habían asistido a la reunión de Río de Janeiro. En esta reunión evaluamos muy positivamente la situación del proceso, complacidos por el éxito logrado con la forma y el momento en que se había aprobado el cronograma. Al término de la reunión, fijando la posición del gobierno peruano y con el mismo optimismo que yo había expresado el día anterior, el presidente declaró ante la prensa lo siguiente: «Después de 56 años, el Perú y Ecuador van a lograr, antes del 30 de mayo, todo un conjunto de acuerdos que nos van a permitir estrechar las relaciones y establecer una verdadera y auténtica paz entre ambos países, y esto parte de la voluntad política de ambos gobiernos, porque es una decisión del presidente Alarcón, como de quien habla, de llevar a un total éxito estas conversaciones». Agregó también que «todo esto se hace primero con el reconocimiento de que existía un problema entre Perú y Ecuador. Antes actuábamos como avestruces y decíamos que no había problema entre Perú y Ecuador. En segundo lugar, ambas partes reconocen que hay un tratado internacional con sus instrumentos complementarios que hay que respetar». Concluyó diciendo que «bajo esta premisa se hace posible llegar a este acuerdo y estamos optimistas. Yo lo he dicho públicamente antes del 2000 y esta vez creo que antes del 30 de mayo, vamos a poder tener una relación definitiva de paz, amistad y límites, como se estableció en el Protocolo» (*El Comercio*, 21 de enero de 1998 p. A4).

En la exposición que realicé el 30 de enero ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso para informar sobre los alcances del cronograma, señalé que este había consolidado los objetivos de la Cancillería, estableciendo la metodología y los plazos tentativos para la ejecución de las cuatro materias acordadas en la Declaración de Brasilia. También ratifiqué que el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios serían el marco jurídico

dentro del cual se desarrollarían los trabajos, tanto para culminar la demarcación, como para elaborar el Tratado de Comercio y Navegación. Además, señalé que el cronograma contribuiría a iniciar el camino para la construcción de una nueva etapa de paz, estabilidad, cooperación e integración entre el Perú y Ecuador, a través del futuro Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y del establecimiento de la proyectada Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Por ello, enfatiqué que el cronograma era muy importante y representaba un paso fundamental en las conversaciones peruano-ecuatorianas<sup>16</sup>.

Mi informe y explicaciones sobre el cronograma fueron plenamente aceptados por los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso. Al término de una larga sesión de más de tres horas, esta aprobó por unanimidad una moción de respaldo a la gestión que habíamos realizado, a la aprobación del cronograma y, en general, a la manera en que veníamos conduciendo el proceso de conversaciones con el Ecuador. Días antes, había recibido el mismo respaldo de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, a la que convoqué con el mismo propósito de informar sobre el cronograma<sup>17</sup>.

A su vez, en Ecuador también se dieron pronunciamientos favorables sobre el cronograma. En mensaje a su población del 22 de enero, el presidente Fabián Alarcón manifestó que el proceso de la negociación había llegado a un momento decisivo y expresó que el cronograma señalaba un punto de viraje en la «vida controversial con el vecino», llamando histórico a dicho documento que abría «perspectivas de una paz digna y definitiva entre los dos países». Luego de hacer referencia a los conflictos del pasado y a la situación de inseguridad y desconfianza que se había dado en la relación bilateral con el Perú durante los últimos cincuenta años, el presidente Alarcón expresó lo siguiente:

Esta situación ha cambiado, las transformaciones del mundo contemporáneo, la madurez de nuestro pueblo, la actuación de nuestras fuerzas armadas y la inteligente conducción de nuestra diplomacia, provocaron un cambio sustancial en la relación entre los dos países, una perspectiva de paz con dignidad y de acuerdos mutuamente beneficiosos se abrió por fin en el panorama histórico de la relación [...]

---

<sup>16</sup> Asistí al Congreso acompañado por el viceministro Hugo Palma, mi jefe de gabinete Néstor Popolizio y los miembros de la delegación peruana que participaron en la reunión de aprobación del cronograma, Jorge Colunge, Hugo de Zela, Jorge Brousset Barrios y Percy Cayo Córdova, con excepción del presidente de la delegación, quien se disculpó por tener que atender asuntos profesionales privados. Publicado en el diario *La República* del 31 de enero de 1998, p. 8.

<sup>17</sup> La sesión de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores se llevó a cabo el 22 de enero. Luego de recibir el respaldo unánime de sus miembros, la comisión consultiva constituyó tres subgrupos de trabajo para efectuar un mayor análisis del cronograma.

Los procesos de negociación han alcanzado una dinámica propia y tenemos ahora la posibilidad cierta de llegar en plazos determinados a un acuerdo digno, realista, global y definitivo con el Perú [...]

Toda negociación implica, inevitablemente concesiones mutuas; pero puedo anunciar con responsabilidad histórica, que el cronograma suscrito le garantiza al Ecuador el acceso al gran río de las Amazonas [...] Consciente de la enorme responsabilidad histórica que me compete como presidente de la república, di las instrucciones necesarias a nuestra delegación para suscribir este cronograma (Mensaje del presidente Fabián Alarcón, publicado en el diario *Expreso* del 23 de enero de 1998, p. 3).

No obstante la posición favorable que el presidente Alarcón había adoptado públicamente frente al cronograma y a pesar del respaldo de diversos sectores de la sociedad ecuatoriana, el mismo presidente seguía dudando de su decisión y del apoyo que esta podría tener en su país. De hecho, con la suscripción del cronograma había quedado definitivamente desvanecida la posición maximalista ecuatoriana del acceso soberano. Además, la forma de solución de la antigua controversia territorial ahora estaba acotada solo a los aspectos demarcatorios y sería examinada por los expertos jurídico-técnicos que designarían los países garantes. Quizás ante el temor de que los expertos nos dieran la razón y sintiendo la debilidad de su gobierno frente a las Fuerzas Armadas ecuatorianas y otros actores políticos, «la trascendencia del momento llevó al presidente de la república a considerar la conveniencia de acudir a una consulta popular en busca de respaldo al proceso negociador y a la política internacional seguida por el país» (Ayala, 2009, p. 285).

La idea de una consulta popular generó reacciones distintas en Ecuador y el canciller Ayala estuvo en desacuerdo con la misma. En la Cancillería peruana fue mal vista y nos causó especial preocupación la posibilidad de que hicieran una consulta popular a esas alturas del proceso. A través de los canales diplomáticos correspondientes, hice saber al Ecuador y a los países garantes de nuestro malestar por las consecuencias negativas que esto supondría para el avance y el futuro de todo el proceso negociador. Para estar más seguro de su decisión, el presidente Alarcón decidió auscultar la opinión de los países garantes, para lo que viajó casi de inmediato, entre los días 24 y 26 de enero, a las capitales de Argentina, Brasil y Chile, y se entrevistó con los presidentes de los tres países. Por su parte, el canciller Ayala viajó a Washington DC con el mismo propósito y se entrevistó con altos funcionarios del Departamento de Estado. Como era de esperar, las opiniones de los países garantes fueron todas contrarias a la posibilidad de una consulta popular bajo cualquier modalidad.

Teniendo en cuenta la importancia que tenía para Ecuador el asunto de la navegación en el Amazonas y para contribuir a disipar las dudas del presidente

Alarcón, mientras él se entrevistaba con los tres presidentes latinoamericanos, declaró el mismo 25 de enero que nuestro país estaba dispuesto a dar a Ecuador un acceso a la navegación en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales que fuera libre, gratuito, continuo y perpetuo. Y, para tranquilizar también a la opinión pública peruana, en las mismas declaraciones precisé que esto guardaba lógica y coherencia con lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y con la costumbre internacional respecto a los derechos de navegación contemplados en los tratados de límites. Asimismo, para no guardar silencio frente a los presidentes de los países garantes —que estaban siendo consultados por el presidente Alarcón— preparamos en Cancillería una carta de «agradecimiento y aprecio por el activo e importante papel» que habían jugado en la suscripción del cronograma, que el presidente Fujimori envió a los presidentes de los cuatro países garantes. Por otra parte, mientras Alarcón realizaba las consultas con los mandatarios de los países garantes, en Lima seguimos preparándonos para las futuras conversaciones acordadas en el cronograma. En estos días inicié mis gestiones reservadas, primero con diversos especialistas y luego con el presidente Fujimori, sobre los nombres de los posibles integrantes peruanos de las cuatro comisiones.

Felizmente, el presidente Alarcón cambió su posición a los pocos días de su visita a los países garantes, descartando la idea de la consulta popular y decidiendo seguir adelante con las conversaciones. Comentando este asunto años después, el ex canciller Ayala afirmó lo siguiente: «Luego de meditar y analizar el panorama internacional existente, el presidente Alarcón, en rueda de prensa realizada el 28 de enero de 1998, ratificó su voluntad de afrontar la responsabilidad histórica que constitucionalmente le correspondía y de tomar las decisiones conducentes a solucionar la controversia con el Perú y anunció que había desistido de convocar a una consulta popular» (2009, pp. 286-291). Más aún, en esa ocasión, y como recogió el diario *Expreso* el 29 de enero, el presidente Alarcón concluyó sus declaraciones expresando «su anhelo de que Perú y Ecuador arreglen su controversia demarcatoria durante 1998 para que Quito dedique sus esfuerzos a luchar contra la pobreza y la miseria» y que llevaría «adelante un proceso de paz y negociación entre Lima y Quito hasta sus últimas consecuencias».

Luego de que el presidente Alarcón desistiera de realizar el referéndum y después de mis positivas declaraciones sobre la navegación en el Amazonas —que fueron bien recibidas en Ecuador—, la tensión de los días anteriores disminuyó. A finales de enero, el proceso de conversaciones entre el Perú y el Ecuador empezó a encausarse nuevamente y el optimismo que se logró con la aprobación del cronograma fue progresivamente recuperado a partir del 2 de febrero con la entrega que hicieron ambos gobiernos de las nóminas de los integrantes de las cuatro comisiones binacionales, a que se hace referencia en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA SEGUNDA ETAPA: LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS (1998)**

#### **1. LA DESIGNACIÓN E INSTALACIÓN DE LAS COMISIONES BINACIONALES**

Definido el procedimiento para las futuras conversaciones, los gobiernos de Ecuador y Perú iniciamos los pasos para dar cumplimiento al cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, para lo que cada uno de los dos gobiernos debía designar a los miembros de las delegaciones para las cuatro comisiones. Por mi parte, inmediatamente después de la suscripción del cronograma, me dediqué a seleccionar a las personas que podrían integrar las comisiones del lado peruano, buscando a personalidades que tuvieran tanto la experiencia y el conocimiento en los temas que eran materia de cada comisión, como las habilidades necesarias para la negociación.

El 2 de febrero, día en que se cumplía el plazo para intercambiar las listas con los miembros de las comisiones, viajé por la mañana en un pequeño avión de la Fuerza Aérea a la ciudad de Ica, donde se encontraba el presidente Fujimori inspeccionando los serios daños sufridos en la zona por el fenómeno de El Niño. Debía contar con su aprobación definitiva de la lista y regresar a Lima por la tarde para entregar la nómina peruana al embajador de Ecuador en una ceremonia pública que ya había sido convocada para las seis de la tarde de ese mismo día. Al llegar a Ica, me reuní en el hotel Las Dunas con el presidente, quien, después de que revisáramos detenidamente los nombres de quienes integrarían las diversas comisiones, aprobó plenamente la lista final que le presenté. Como algo anecdótico, recuerdo que me invitó a que lo acompañara a visitar el mercado de la ciudad, que se encontraba inundado de agua y barro. Aunque ya estaba vestido con terno y corbata, listo para volver a la ceremonia en Lima, acepté. El resultado de la visita al mercado para mí fue desastroso y mis zapatos quedaron perdidos en el barro que llegaba

casi hasta la cintura. Terminé la jornada con botas de jebe y ropa de campaña que tardíamente me proporcionó un oficial del Ejército, y así regresé a Lima en el mismo avión del Fuerza Aérea. Una vez en la capital, me dirigí directamente al Palacio de Torre Tagle, donde me cambié de ropa y, de inmediato y ante la presencia de la prensa, procedí a entregar al embajador de Ecuador la lista de los miembros peruanos de las comisiones binacionales. Asimismo, conforme a lo acordado en el cronograma, también hice entrega en un sobre cerrado del documento con los elementos básicos que, a juicio del Perú, debería contener el Tratado de Comercio y Navegación. Horas antes, en Quito, el canciller del Ecuador había entregado a nuestro embajador la lista de los miembros ecuatorianos de las comisiones y el documento ecuatoriano con las propuestas sobre el futuro Tratado de Comercio y Navegación. De esta manera, ambos países cumplimos con el primer paso para iniciar las conversaciones sustantivas dentro del plazo pactado en el cronograma.

En la ceremonia de entrega de la nómina de los delegados peruanos, reiteré la intención del gobierno peruano de llegar a un acuerdo definitivo con Ecuador el próximo 30 de mayo, fecha prevista, aunque no perentoria, para que las comisiones concluyeran con sus respectivos trabajos. Igualmente, recordé que los acuerdos a los que dichas comisiones llegaran entrarían en vigencia de manera simultánea, de tal forma que ninguno de ellos sería válido hasta que estuviera colocado el último de los hitos pendientes en la frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro.

El renovado espíritu de los dos países fue confirmado por los presidentes Fabián Alarcón y Alberto Fujimori en la reunión que, a iniciativa del Perú, sostuvieron el 3 de febrero en las ciudades fronterizas de Tumbes y Machala con motivo de los estragos causados por el Fenómeno del Niño y donde acordaron realizar coordinaciones de apoyo mutuo frente al desastre natural ocurrido en las zonas fronterizas. Adicionalmente, «este encuentro ofreció a los dos presidentes la oportunidad de ratificar su voluntad de concluir exitosamente las negociaciones en marcha y de contribuir al proceso de integración regional» (Ayala, 2009, p. 292). Además de haber participado también en esta reunión acompañando al presidente Fujimori, al igual que lo hizo Ayala con su presidente, ambos cancilleres nos reunimos el 11 de febrero en Panamá en el marco de la VIII Reunión Institucionalizada de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea. En esta reunión los cancilleres «intercambiamos puntos de vista sobre el proceso de las conversaciones sustantivas entre ambos países que, de conformidad con lo establecido en el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, se iniciaría el 17 de febrero en las cuatro capitales de los países garantes»<sup>1</sup>. Asimismo, declaramos

---

<sup>1</sup> Nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú de fecha 11 de febrero de 1998. Publicada en *Revista Análisis Internacional*, 14, 206.

que las reuniones entre los cancilleres se realizarían con frecuencia, toda vez que el cronograma establecía un seguimiento permanente de los cancilleres en esta nueva etapa. Por mi parte, destacué con optimismo y a la vez con cautela que había un ambiente positivo y una voluntad política de lograr un acuerdo que permitiera la paz definitiva y una mayor cooperación en beneficio de ambos países.

Así pues, con los contactos entre los presidentes y los cancilleres del Perú y del Ecuador, propiciamos el marco político adecuado para el inicio inmediato de las conversaciones conforme a lo programado en el cronograma. El 17 de febrero, día de instalación de las cuatro comisiones binacionales, el presidente Alberto Fujimori declaró que ambos países avanzaban hacia el acuerdo definitivo que solucionaría —antes del 30 de mayo— el diferendo demarcatorio que, por cinco décadas, los había dividido. Añadió que ambos gobiernos debían entender que «no podemos dilatar por más tiempo la solución a un problema que ya lleva 56 años» (*Expreso*, 18 de febrero de 1998, p. 7).

Por su parte, preparando a su población para los posibles resultados de estas conversaciones, el canciller José Ayala declaró el día previo a la instalación de las cuatro comisiones que el tema fronterizo entraba «a un período singularmente complejo, en que no se van a ver documentos acordados rápidamente, se van a producir divergencias, lo que es natural y obvio en las negociaciones». Luego, agregó lo siguiente: «Invito a que no nos alarmemos por esta situación. Vamos a pasar por un túnel lleno de obstáculos, de clavos, de piedras y estamos resueltos a atravesarlo, en consecuencia, invito a que el pueblo ecuatoriano mantenga su fe en el país, su fe en sí mismo, que piense que el país puede superar esos obstáculos» (*El Comercio*, 17 de febrero de 1998, p. A5).

De otro lado, los representantes de los países garantes tuvieron expresiones de optimismo y exhortaron a Perú y Ecuador a trabajar para que las complejas conversaciones que estaban por iniciar marcharan adecuadamente y dentro de los plazos previstos. Así, el canciller de Brasil, Luis Felipe Lampreia, al inaugurar los trabajos de la comisión binacional que abordaría la demarcación pendiente, expresó que las comisiones debían «discutir soluciones y no problemas» y que las conversaciones paralelas que emprenderían las comisiones serían un desafío, toda vez que la agenda era compleja y los temas se entremezclaban en una red de interdependencia mutua», puntualizando que habría «necesidad de trabajar constructivamente en todos los campos simultáneamente» (*Gestión*, 18 de febrero de 1998, p. 2). A su vez, el representante brasileño para las conversaciones, el embajador Iván Cannabrava, había dicho con entusiasmo que Ecuador y Perú estaban ingresando «a una fase definitiva de su proceso de paz, que podrá llevarlos a cortísimo plazo a solucionar su secular diferendo limítrofe», por lo que consideraba que a muy corto plazo podríamos «tener una sorpresa muy agradable

en América Latina». Finalmente, dijo que el trabajo probablemente concluiría el 30 de mayo (declaraciones publicadas en el diario *El Comercio* del 17 de febrero de 1998, p. A5).

A fin de apoyar a los miembros peruanos de las comisiones binacionales designé un secretario ejecutivo, asesores jurídicos, diplomáticos y técnicos para cada una de las comisiones<sup>2</sup>. Se conformó así un selecto equipo de profesionales peruanos que se entregaron con patriotismo a colaborar en el proceso de las conversaciones sustantivas. Sin el valioso aporte de los miembros de las comisiones y del equipo de asesores, hubiera sido imposible enfrentar los retos de una negociación tan compleja y lograr un resultado tan positivo dentro del breve plazo que nos habíamos planteado. Por su parte, Ecuador designó a su vez a los equipos de asesores para las cuatro comisiones y, al igual que nuestro país, eligió personalidades y funcionarios de alto nivel profesional que dedicaron su tiempo y esfuerzo para lograr un acuerdo que considerasen aceptable<sup>3</sup>. De la misma manera, ambas cancillerías se avocaron a fondo a las conversaciones, hasta el punto de que el canciller de Ecuador declaró que el 70% de su Cancillería estaba dedicada a este proceso.

A la designación siguió una intensa actividad en la Cancillería peruana para preparar a quienes integrarían las cuatro comisiones binacionales. Durante esta nueva etapa, los miembros peruanos de las comisiones negociadoras interactuaron fluida y permanentemente conmigo y, en general, con el equipo de asesores y los estamentos pertinentes de la Cancillería, cumpliendo con eficacia y gran esfuerzo las instrucciones que se les impartió. Para estos efectos, conté con el valioso aporte del viceministro de Relaciones Exteriores, el embajador Hugo Palma, y de mi jefe de gabinete, el ministro consejero Néstor Popolizio, quienes se encargaron de la coordinación con los asesores y de los miembros de las comisiones.

En la Cancillería entramos en una vorágine de trabajo en la que no había tiempo para el descanso, con un esfuerzo diario y permanente aun mayor del que ya veníamos desplegando —también intensamente— durante la primera etapa de las conversaciones. De un lado, tenía el reto de dirigir simultáneamente el trabajo de los representantes peruanos en las cuatro comisiones peruano-ecuatorianas que, si se iba a cumplir la aspiración planteada en el cronograma de culminar las

<sup>2</sup> Mediante nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 11 de febrero de 1998, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* y *El Comercio* del 12 de febrero. La Cancillería dio a conocer la relación de los asesores y secretarios designados para cada una de las comisiones y el grupo de trabajo sobre el Canal de Zarumilla. En la nota de prensa también se mencionaron los cuatro grupos de trabajo que se formaron en la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores para prestar asesoría al ministro de Relaciones Exteriores. Véase la nota en *Revista Análisis Internacional*, 14, 53-54.

<sup>3</sup> La nómina de los miembros y asesores ecuatorianos puede verse en Ayala (2009), pp. 294, 296, 298, 300, 310 y 311.



conversaciones el 30 de mayo, debían llegar a un acuerdo en un plazo máximo de tres meses y medio en cada una de las comisiones. Estas conversaciones también implicaban que tuviese que mantener el contacto y la coordinación frecuente con el canciller del Ecuador, José Ayala, así como con los representantes de los países garantes, con quienes realicé gestiones durante todo el proceso negociador.

De otro lado, tenía la responsabilidad del frente interno, lo que implicaba mantener permanentemente informados del proceso a los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, a los miembros de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores y a los integrantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, entre otros. Asimismo, me correspondía acompañar al presidente de la república en las sesiones del Consejo de Defensa Nacional, que era el órgano más alto de decisión del Sistema de Defensa Nacional dentro del Poder Ejecutivo y que periódicamente era informado del proceso con Ecuador. En estos meses de las conversaciones sustantivas, todos los estamentos del sector público antes mencionados expresaron su respaldo a la Cancillería. Lo mismo sucedió con la opinión pública, la que, según una encuesta de Apoyo publicada en el diario *La República* del 23 de febrero de 1998, respaldaba en un 83% las conversaciones con Ecuador. Tuve también especial cuidado de mantener una buena relación informativa con los directores y voceros de los medios de comunicación y con los grupos de la sociedad civil más representativos en estos asuntos. Este era el caso de la población de Iquitos, centro de la Amazonía peruana que históricamente había rechazado las infundadas pretensiones ecuatorianas de acceso soberano al río Amazonas<sup>4</sup>. En su oportunidad, precisé que no existían pactos ni acuerdos secretos, descartando cualquier posibilidad de arreglo que estuviera fuera del alcance del Protocolo.

---

<sup>4</sup> El 13 de abril viajé a Iquitos para exponer ante los sectores políticos, empresariales y académicos, los lineamientos de las conversaciones con el Ecuador, afirmando que estas se sustentaban en el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Al acotar adecuadamente los alcances del artículo VI del protocolo, que otorgaba al Ecuador el derecho a la libre y gratuita navegación en el Amazonas, rechacé falsas versiones según las cuales estaríamos otorgando a Ecuador puertos libres o zonas francas en el Amazonas. Asimismo, anuncié haber convocado a cuatro personalidades de la Amazonía para que prestaran su colaboración como asesores en las conversaciones con el Ecuador. Estas fueron la ingeniera Yolanda Guzmán, directora del Instituto de Investigación de la Amazonía; el reverendo padre Joaquín García, el general FAP (R) Oscar Dávila Zumaeta, presidente del Club Loreto; y Francisco Secada Paredes, hijo del héroe nacional Francisco Secada Vigneta.

**Comisiones peruano-ecuatorianas desarrollan a partir de hoy cuatro puntos de la Declaración de Brasilia en capitales de países garantes**

Perú	ESTADOS UNIDOS	Washington	Ecuador
<b>Washington</b>		<b>Integración Fronteriza</b>	<b>Washington</b>
Drago Kisic Wagner Alfonso Bustamante Diego Calmet Mujica			Mario Ribadeneira Jaime Moncayo Marcel Laniado
<b>Brasilia</b>	<b>Brasilia</b>	<b>Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común</b>	<b>Brasilia</b>
Fernando de Trazegnies Jorge Colunge Jorge Brousset			Galo García Luis Valencia Magdalena Fegan
<b>Buenos Aires</b>	<b>Buenos Aires</b>	<b>Tratado de Comercio y Navegación</b>	<b>Buenos Aires</b>
Alfonso de los Heros Hugo de Zela Javier Bravo Villarán			Edgar Terán Eduardo Castillo Waldimiro Alvarez
<b>Santiago de Chile</b>	<b>Santiago de Chile</b>	<b>Medidas de Confianza Mutua y Seguridad</b>	<b>Santiago de Chile</b>
Roberto Saldaña Vásquez José Nadal Paiva Raúl Patiño			Gustavo Noboa Francisco Huerta Ricardo Yrigoyen

En las cuatro capitales de los países garantes

# Perú y Ecuador inician negociaciones definitivas

◆ Simultáneamente, en cada una de las capitales de los países garantes, se inicia hoy el proceso de negociaciones entre el Perú y Ecuador, que tiene el propósito de llegar a un acuerdo global y definitivo que permita a ambas naciones poner fin a sus históricas diferencias de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Rio de Janeiro de 1942 y la reciente Declaración de Brasilia.

Este primer encuentro se prolongaría hasta el 21 de febrero. La fecha, empero, es tentativa y podría ser modificada.

Las delegaciones peruano-ecuatorianas instalarán hoy cuatro comisiones de trabajo en las cancillerías de los países garantes del Protocolo: Argentina, Chile, Brasil y Estados Unidos.

Luego, se procedería a la definición de los mecanismos pro-

bajo. Sus integrantes, tanto peruanos como ecuatorianos, acuden a la cita con proyectos que serán discutidos de manera conjunta en las comisiones.

A su vez, cada grupo de trabajo contará con la presencia de representantes de los países garantes.

La comisión que se instalará en Buenos Aires tiene el encargo de desarrollar un tratado de navegación y comercio, así como elaborar un acuerdo específico para la navegación en el río Napo y en los sectores donde las líneas geodésicas cortan los ríos.

La comisión de Brasilia, en tanto, abordará el tema de la demarcación pendiente de la frontera en los sectores de Lagartococha y la Cordillera del Cón-

porque Ecuador paralizó la demarcación en 1945.

De otro lado, en Washington se discutirá un acuerdo de integración fronteriza y en Santiago de Chile el establecimiento de medidas de fomento de la confianza.

En principio, los acuerdos deben concluir el 30 de mayo próximo, aunque Ferrero ha reconocido que esa fecha no es definitiva y podría prorrogarse de acuerdo al avance de las negociaciones.

El cronograma de Rio de Janeiro también habla de un grupo de trabajo encargado de elaborar medidas para el buen funcionamiento del canal de Zarumilla, el cual recién se reunirá de manera alterna en Quito y Lima a partir de marzo próximo.

Imagen 6. El 17 de febrero de 1998 se inician las conversaciones sustantivas entre Perú y Ecuador sobre los cuatro temas de la agenda de la Declaración de Brasilia. Fuente: *El Comercio*, 17 de febrero de 1998, p. A5.

En cumplimiento de lo acordado, las cuatro comisiones peruano-ecuatorianas iniciaron sus reuniones de forma simultánea en cada una de las capitales de los cuatro países garantes el 17 de febrero de 1998. Cada comisión estableció su método de trabajo y su propio ritmo de reuniones, las que formalmente se realizaron en los meses de marzo, abril y mayo, contando siempre con la participación de los representantes de los países garantes.

Paralelamente al trabajo de las cuatro comisiones y conforme a lo establecido en el cronograma, durante estos meses los cancilleres de Perú y Ecuador sostuvimos diversas reuniones bilaterales aprovechando la asistencia de ambos a reuniones y conferencias multilaterales, especialmente las de carácter regional, como fueron por ejemplo las reuniones sostenidas en el mes de abril primero en Santiago de Chile en la II Cumbre de las Américas y después en Bogotá en el marco de la celebración del cincuenta aniversario de la creación de la OEA. En estas reuniones, los dos cancilleres íbamos evaluando el avance del proceso y definíamos fechas para las próximas reuniones de las cuatro comisiones bilaterales. En las reuniones que sostuve en el contexto de la Cumbre de Santiago, primero con el canciller del Ecuador y luego con los cancilleres de los países garantes, así como en la reunión de los presidentes Alarcón y Fujimori con sus cancilleres, reiteramos el compromiso asumido para terminar todas las conversaciones para fines de mayo. Este asunto fue enfatizado más por nosotros que por el presidente Alarcón y su canciller, que ya veían con inquietud las elecciones presidenciales que pronto se realizarían en Ecuador. Otro tema que señalé en la reunión que sostuve con el canciller Ayala fue mi preocupación por la demora que veíamos en los representantes de Ecuador para participar en los grupos jurídico-técnicos encargados de dar los pareceres sobre la demarcación pendiente.

En relación al avance de las conversaciones llevadas a cabo en las cuatro comisiones, tal como se explica en las siguientes secciones de este capítulo y conforme lo previmos desde un inicio, las comisiones sobre el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y de Confianza Mutua y Seguridad y el Grupo de trabajo sobre el Canal de Zarumilla avanzaron rápidamente y concluyeron sus trabajos en el plazo establecido en el cronograma; es decir, antes del 30 de mayo de 1998. En cambio, las comisiones para el Tratado de Comercio y Navegación y para la Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común evidenciaron diferencias que impidieron que cumpliesen sus objetivos dentro del plazo señalado. En el caso de estas dos comisiones, desde el comienzo para mí era muy claro que en el futuro sería fundamental para el Perú no concluir el acuerdo sobre comercio y navegación sin terminar antes o simultáneamente los acuerdos sobre la culminación de la demarcación en la frontera peruano-ecuatoriana. Por su parte, Ecuador tenía una estrategia diferente y el objetivo puesto: buscaría concluir primero la negociación

del Tratado de Comercio y Navegación para luego terminar las conversaciones en el asunto de la demarcación, no obstante que en rigor las conversaciones sobre el tema demarcatorio terminarían en mayo con los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Según el canciller Ayala, los trabajos de estas dos comisiones no terminaron antes de la fecha del 30 de mayo prevista en el cronograma por la complejidad de los temas y las diferentes estrategias negociadoras de los dos países. Comentando esta situación, en sus memorias afirma que «los temas encomendados a las comisiones I y III tenían una connotación e importancia especiales para cada uno de los dos países e involucraban aspectos de la mayor complejidad y trascendencia, lo que produjo situaciones particularmente delicadas y demandó esfuerzos especiales para llegar a acuerdos. Los temas de estas dos comisiones estaban relacionados, más que por su propia naturaleza, porque ambos países los concebían como cartas valiosas en la negociación, mediante cuyo adecuado empleo podrían obtener concesiones de la otra parte» (2009, p. 299). En realidad, a pesar de nuestros esfuerzos y de los países garantes para concluir las conversaciones sustantivas a fines de mayo, la situación se complicó por las elecciones presidenciales en Ecuador. Estas dificultaron los avances en las conversaciones por parte del gobierno del presidente Alarcón y, consecuentemente, retrasaron el proceso negociador, tanto en la etapa previa a las elecciones, como luego de la primera y segunda vuelta electoral en ese país, tal como se verá más adelante.

## 2. EL ACUERDO AMPLIO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

En lo que se refiere a la comisión sobre integración fronteriza, el cronograma señaló en el punto 2 de manera escueta y sin mayor detalle, lo siguiente:

### INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Las partes nombrarán una comisión para elaborar un proyecto de Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, no más tarde que el 2 de febrero de 1998. La Comisión iniciará sus trabajos a más tardar el 17 de febrero del mismo año en Washington.

Las Partes mantendrán informados a los Países Garantes del avance de estos trabajos.

Esta comisión estudiaría las medidas sobre manejo de cuencas, entre ellas la del Zarumilla.

Para integrar esta comisión binacional, se nombró como coordinador de la parte peruana a Drago Kisic Wagner, reconocido economista y especialista en economía internacional, miembro de CEPEI y con una visión moderna de las relaciones entre el Perú y sus países vecinos, que podría aportar su experiencia

e ideas innovadoras en los asuntos materia de esta comisión. Para acompañarlo, designamos como miembros de la comisión al ingeniero Alfonso Bustamante Bustamante, uno de los más prestigiosos y exitosos empresarios peruanos que había ocupado anteriormente el cargo de presidente del Consejo de Ministros durante el mismo gobierno del presidente Fujimori, y al doctor Diego Calmet Mujica, quien ejercía el cargo de viceministro de Integración y Negociaciones Económicas Internacionales y que podría aportar sus conocimientos y visión en estos temas, relevantes para los trabajos de la comisión<sup>5</sup>. La comisión binacional para elaborar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza se reunió en Washington varias veces a partir del 17 de febrero. Además, debido a la complejidad y amplitud de la tarea encomendada, la comisión peruano-ecuatoriana constituyó trece grupos de trabajo que sesionaron simultáneamente en Quito y Lima, reportando sus resultados luego a los miembros de la comisión<sup>6</sup>.

El acuerdo de Integración Fronteriza tenía el propósito de desarrollar, conjuntamente y en beneficio mutuo, las potencialidades de las regiones vecinas a lo largo de toda la línea de frontera. En este caso, estábamos frente a la posibilidad de promover una integración fronteriza conveniente para ambas partes y que podría contribuir a modificar la naturaleza inestable y conflictiva de la relación fronteriza entre nuestro país y el Ecuador. Además, se trataba de otro punto atractivo para Ecuador, en la medida que su contenido abordaba la relación bilateral con énfasis en el área económica y comercial, la cooperación, la infraestructura de comunicaciones y el desarrollo social. Por ello, el Acuerdo sobre Integración Fronteriza podría ser también la contrapartida, junto con el Tratado de Comercio y Navegación, para animar a Ecuador a cumplir su obligación de culminar la demarcación conforme a derecho, asunto que teníamos como primer objetivo. Tal como ha comentado Drago Kisic,

para analizar en su correcta dimensión el trabajo de la comisión binacional de integración, hay que tener en cuenta que ésta fue la única dentro de las cuatro comisiones dentro del proceso de negociaciones entre Perú y Ecuador que no tuvo como objetivo encontrar soluciones a problemas pendientes o generados en el pasado. Su función, en el marco de las relaciones Perú-Ecuador, era replantear la relación histórica hacia el futuro (2000, p. 430).

---

<sup>5</sup> Para esta comisión se encargó el apoyo al embajador Jorge Valdez Carrillo, designándose asesores técnicos a los ingenieros Eduardo Guerra Castillo y Luis Alberto Oliveros Lakoma, al Dr. Claudio Herzka, al teniente general (R) Jorge Kisic Wagner y al capitán de fragata (R) Jorge Ortiz Sotelo; y como secretario ejecutivo al ministro en el Servicio Diplomático Carlos Pareja.

<sup>6</sup> Mediante nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 24 de marzo de 1998 se informó de la constitución y de los nombres de los peruanos participantes en los grupos de trabajo binacionales. Véase la nota en *Revista Análisis Internacional*, 14, 59-60.

La comisión funcionó desde el comienzo con mucha facilidad, claridad de objetivos y una rápida concordancia entre las dos delegaciones. En los temas de la integración fronteriza y desarrollo tuvo como documentos de trabajo sobre todo las propuestas que habían sido planteadas por el Perú y elaboradas por Drago Kisic y los miembros peruanos de la comisión binacional y sus asesores, quienes consultaban conmigo sobre la estrategia negociadora y los principales alcances de sus propuestas. Siguiendo a Kisic, se puede decir que las líneas maestras del trabajo de la comisión binacional

quedaron establecidas desde el comienzo en tres segmentos, el primero el de las relaciones de vecindad vinculadas especialmente con el tránsito en la frontera; el segundo, relativo al Plan Binacional de Desarrollo; y el tercero, planteado por la comisión ecuatoriana, el relativo a la liberación del comercio entre los dos países. Los dos primeros puntos habían sido desarrollados con cierto detalle por la delegación peruana en los días previos al primer encuentro, y el tercero fue claramente un aporte ecuatoriano (2000, p. 437).

En su cuarta reunión formal la comisión peruano-ecuatoriana ya había logrado acuerdos definitivos sobre todos los temas contemplados en su agenda de trabajo. Mediante nota de prensa de fecha 21 de mayo y emitida en Washington DC, la Comisión Binacional de Integración Fronteriza informó haber concluido exitosamente las labores para las que fue convocada y resumió los diversos acuerdos logrados<sup>7</sup>. Estos nos fueron presentados y entregados a los ministros de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador ese mismo mes y luego hechos públicos en eventos académicos organizados por el CEPEI en Lima a fines de mayo y CORDES en Quito a comienzos de junio de 1998<sup>8</sup>.

Los entendimientos en esta comisión se plasmaron en el Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, compuesto a su vez por varios anexos que incluían el Reglamento de la Comisión de Vecindad; el Convenio sobre el Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y aeronaves; el Reglamento de los Comités de Frontera; la estructura organizativa y los programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza; y la estructura organizativa del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, con propuestas de inversión por un monto de tres mil millones de dólares americanos. A ello, se agregó el Acuerdo de Aceleración y Profundización del Libre Comercio

---

<sup>7</sup> Nota de prensa de la cuarta reunión de la Comisión Binacional de Integración Fronteriza Peruano-Ecuatoriana de fecha 21 de mayo de 1998, transcrita por la Dirección de Prensa y Difusión del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante nota de prensa del 22 de mayo de 1998. En *Revista Análisis Internacional*, 14, 75-77.

<sup>8</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 14, 78-104.

entre las Repúblicas del Ecuador y del Perú, con la finalidad de adelantar la zona de libre comercio para el año 2001, además de varios convenios sectoriales de cooperación bilateral<sup>9</sup>.

Los acuerdos logrados comprendieron, entre otros aspectos, el compromiso de cada país de habilitar, reconstruir o construir cinco ejes viales que conectaran el territorio peruano con el territorio ecuatoriano y viceversa. Uno de ellos fue el eje de interconexión vial Méndez-Yaupi-Borja, que se denominó Puerto Méndez-Puerto Morona y al que Ecuador concedió especial importancia en las negociaciones. Esta fue una propuesta ecuatoriana que resultó ser uno de los temas más complicados, pues era a través de este eje vial que Ecuador pretendía tener una vía de acceso libre y bajo su jurisdicción desde su territorio hasta el río Marañón en el Perú, entre los ríos Morona y Santiago a través de la Cordillera del Campanquiz. Esta exagerada pretensión afectaba la soberanía nacional y nunca fue aceptada por nosotros. A cambio, se acordó incluir la interconexión vial entre la localidad de Méndez, en Ecuador, y la localidad de Borja, en Perú, bajo la jurisdicción nacional exclusiva de cada uno de los países en su propio territorio, al igual que todas las demás carreteras. Se acordó que posteriormente se acordaría el trazo preciso de esta vía y que sería parte del conjunto de los acuerdos de interconexión vial. Tampoco aceptamos que el compromiso para esta interconexión vial fuera incluido en el Tratado de Comercio y Navegación, como pretendía Ecuador, sino más bien dentro del Acuerdo de Integración Fronteriza junto con los demás ejes viales. Como correspondía a la naturaleza de las cosas, quedó claro que todos los ejes viales ubicados en el territorio peruano estarían sujetos exclusivamente a la soberanía y jurisdicción peruana y que serían construidos y administrados plenamente por nuestro país, mientras que Ecuador haría lo mismo con las carreteras que se encontraran en su territorio.

Los instrumentos que conformaron el Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad representaron un paquete orgánico e integral de gran importancia para el desarrollo futuro de las zonas fronterizas, la integración y la cooperación entre ambos países. De hecho, «el contenido del Acuerdo Amplio, al contemplar aspectos de cooperación binacional de carácter general a través de la Comisión de Vecindad y al haber incluido negociaciones comerciales globales, rebasó el ámbito puramente fronterizo al que estuvo orientado inicialmente» (Kisic, 2000, p. 447). Estos acuerdos fueron suscritos en Brasilia

---

<sup>9</sup> Los textos pueden verse en Sandoval (1999), II, pp. 203-205 y en *Revista Análisis Internacional*, 15, 333-396.

el 26 de octubre de 1998 como parte del acuerdo global y definitivo entre el Perú y Ecuador<sup>10</sup>.

### 3. EL ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DE ZARUMILLA

En el marco del tema de la integración fronteriza, el cronograma señaló que cada país establecería un grupo de trabajo con tres representantes y que sería responsable de elaborar un conjunto de medidas destinadas al eficaz funcionamiento del Canal de Zarumilla y al aprovechamiento de sus aguas, conforme a lo establecido en la fórmula Aranha. Este grupo de trabajo<sup>11</sup> —presidido en el lado peruano por el ingeniero Eduardo Guerra Castillo e integrado por el capitán de navío Héctor Soldi y el ingeniero Eduardo Torres— sostuvo varias reuniones entre marzo y abril en la zona de frontera, en Quito y en Lima, avanzando rápidamente en sus trabajos. A fines de abril ya había llegado a los acuerdos que se plasmaron en dos documentos: el Acuerdo de Bases para la Administración del Canal de Zarumilla y el Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la utilización de sus aguas. En estos instrumentos se reconoció la posición adoptada por el Perú y a su vez se atendieron las preocupaciones ecuatorianas planteadas en la primera etapa de las conversaciones; es decir, se encontró la fórmula más adecuada para mantener en buenas condiciones el canal cementado construido por el Perú años atrás y para regular el derecho del Ecuador a recibir una parte de las aguas del río Zarumilla, tal como se había establecido en la fórmula Aranha desde hacía más de cincuenta años<sup>12</sup>.

Comentando los resultados, el contralmirante AP (R) Héctor Soldi escribió lo siguiente:

Las conversaciones que realizaron las Comisiones de ambos países sobre este tema en el marco del Acuerdo de Paz de Itamaraty entre enero y abril de 1998, permitieron retomar en forma integral los asuntos pendientes del canal de Zarumilla y llegar a un acuerdo sobre la necesidad de mejorar las obras del Canal y de definir un régimen del manejo de sus aguas [...] Estos acuerdos han

<sup>10</sup> Para una explicación y análisis del Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, véase Kisic Wagner, Drago y E. Mercado Jarrín en *Revista Análisis Internacional*, 15, 106-122. Véase también Kisic Wagner, Drago. «Acuerdo Amplio de Integración, Desarrollo y Vecindad»; Valdez Carrillo, Jorge. «El Régimen de Integración Fronteriza»; y Calmet Mujica, Diego. «Acuerdo de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre el Perú y el Ecuador», en Namihás (2000), pp. 427-524.

<sup>11</sup> Para esta comisión se designó asesor al doctor Percy Cayo Córdova y asesor jurídico al ministro consejero en el Servicio Diplomático, Félix Calderón Urtecho.

<sup>12</sup> Véanse los textos en Sandoval (1999), II, pp. 211-233 y en *Revista Análisis Internacional*, 15, 405-413.



sido el resultado de la buena disposición de ambos países y de sus Comisiones, que comprendieron la necesidad de beneficiarse mutuamente de esta obra que debe brindar el agua necesaria a las poblaciones de ambos países<sup>13</sup>.

El acuerdo y el reglamento fueron aceptados por las cancillerías del Perú y del Ecuador y posteriormente suscritos el 26 de octubre de 1998 en la ceremonia de Brasilia que aprobó el acuerdo global y definitivo entre Perú y Ecuador, en la misma oportunidad en que también fueron suscritos los documentos sobre integración fronteriza antes mencionados<sup>14</sup>.

#### **4. EL ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN BINACIONAL SOBRE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y SEGURIDAD**

En el punto 4, el cronograma estableció la constitución de la comisión binacional para tratar los temas de medidas de confianza mutua y seguridad en los términos siguientes:

##### **MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y SEGURIDAD**

Las Partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una Comisión ecuatoriano-peruana encargada de estudiar la constitución y funcionamiento de una Comisión Binacional sobre medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. La Comisión iniciará sus trabajos el 17 de febrero de dicho año en Santiago.

Las Partes mantendrán informados a los Países Garantes de estos trabajos.

Por iniciativa del presidente Fujimori, se designó para esta comisión binacional, que sesionaría en Santiago, al general de División EP (R) Roberto Saldaña Vázquez como coordinador peruano ante la comisión bilateral y como uno de sus miembros al teniente general FAP (R) José Nadal Paiva. Por mi parte, propuse al presidente que el tercer miembro peruano de la comisión fuese el embajador Raúl Patiño Alvistur, hábil y dedicado diplomático de carrera a quien respetaba y que conocía bien los temas de seguridad y medidas de fomento a la confianza<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Soldi Soldi, Héctor (1998), Aspectos Técnicos y Jurídicos del Canal de Zarumilla. *Revista Análisis Internacional*, 15, 83. Ver también el artículo de Félix Calderón, «Acuerdo de Bases y Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas», en Namihas (2000), pp. 585-616.

<sup>14</sup> Nota RE (GAC) Neo. 6/50 de 26 de octubre de 1998 del ministro de Relaciones Exteriores del Perú y Nota 20641-68/98 GM del 26 de octubre de 1998 del ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, en Sandoval (1999) y en *Revista Análisis Internacional*, 15, 403-404.

<sup>15</sup> Para esta comisión se encargó el apoyo al embajador Hugo Palma, designándose asesor técnico al ministro en el Servicio Diplomático Gastón Ibáñez Manchego y secretario ejecutivo al ministro consejero en el Servicio Diplomático Jorge Lázaro Geldres.

En su primera presentación, la delegación peruana sostuvo que los avances mundiales y regionales en materia de confianza mutua, solo habían sido posibles «cuando se han cumplido ciertas condiciones esenciales tales como el respeto al Derecho Internacional, el no uso de la fuerza, y el mantenimiento de capacidades militares proporcionales a las necesidades de defensa». Además, afirmó que

para tener un efecto duradero en la seguridad, la confianza debe desarrollarse dentro de un proceso bien definido, secuencial, incremental y retroalimentado a lo largo del tiempo [...] la construcción de la confianza se entiende como un camino de etapas sucesivas que apuntan hacia el fortalecimiento de la seguridad, cuyo tratamiento como concepto integral solo puede darse luego de haber superado los elementos creadores de tirantez y desconfianza. Es por ello que los objetivos de la comisión deben ser realistas, pragmáticos y progresivos y dirigirse especialmente a la integración, consolidación y potenciación de los acuerdos ya alcanzados<sup>16</sup>.

Esta comisión binacional también realizó su trabajo sin mayores problemas y logró sus acuerdos dentro del plazo previsto. Conforme al artículo I del Acuerdo de Constitución, la comisión binacional tendría carácter permanente y sería la más alta instancia en esta materia que «analizará, decidirá y evaluará la conveniencia de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad principalmente en el campo militar y, de ser necesario, en otros campos relacionados con este». El ámbito de acción de la comisión había sido materia de un amplio debate entre los negociadores peruanos y ecuatorianos. Según relata Raúl Patiño, «la delegación del Ecuador sugirió aplicar medidas de fomento de la confianza a los ámbitos cultural, educativo, periodístico, empresarial, lucha contra el narcotráfico, salubridad, protección del medio ambiente, ayuda en desastres naturales y atención humanitaria a poblaciones». Por su parte, nuestro país coincidió en que, si bien era cierto

que las medidas de fomento de la confianza pueden trascender el campo militar, razones de orden práctico aconsejaban abstenerse de extender la aplicación de dichas medidas a casi todo el universo de la relación bilateral [...] era factible y conveniente incorporar como parte de las tareas de la comisión binacional áreas no militares, pero estrechamente vinculadas al campo militar, tales como la asistencia humanitaria, la cooperación en casos de desastres naturales o catástrofes, el apoyo al desarrollo y la acción cívica (2000, p. 536).

El acuerdo que constituyó la comisión binacional, compuesto por un preámbulo y siete artículos, estableció que la comisión tenía los siguientes objetivos:

---

<sup>16</sup> Presentación del Perú sobre la constitución y funcionamiento de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad del 18 de febrero de 1998. No publicada.

1. Reducir y eliminar la desconfianza, profundizar la confianza y fortalecer efectivamente la seguridad, eliminando el riesgo de hostilidades debido a percepciones erróneas de las intenciones recíprocas;
2. Asegurar la continuidad de la experiencia bilateral existente en materia de Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, desarrollarla y ampliarla;
3. Promover la reflexión bilateral sobre las diferentes aproximaciones referidas al concepto de seguridad en el marco regional y/o hemisférico;
4. Incrementar el entendimiento y la cooperación entre las Fuerzas Armadas, y el conocimiento y la comprensión mutua entre sus miembros; y
5. Contribuir a la estabilidad y al desarrollo de la relación bilateral y, en lo posible, a la mejor comprensión entre las sociedades de ambos países<sup>17</sup>.

En la tercera reunión, realizada entre el 18 y 20 de mayo en Santiago, se adoptó el acuerdo que estableció las funciones, composición y estructura de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad<sup>18</sup>. El acuerdo sobre la comisión binacional fue aceptado en el mismo mes de mayo por las cancillerías del Perú y el Ecuador y quedó formalizado mediante el intercambio de notas diplomáticas idénticas, suscritas el 26 de octubre de 1998 en la ceremonia de Brasilia junto con los demás instrumentos del acuerdo global y definitivo<sup>19</sup>. Al respecto, el último párrafo de las notas idénticas señaló que el acuerdo entraría en vigencia «en forma simultánea con aquellos otros que en esta misma fecha se suscriben y que forman parte de la solución global y definitiva a que se refiere el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia».

---

<sup>17</sup> Artículo IV del Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. En *Revista Análisis Internacional*, 15, 397-402.

<sup>18</sup> Nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 20 de mayo de 1998, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 73.

<sup>19</sup> Para una explicación de los alcances, contenido y características de la comisión binacional, ver Patiño, Raúl (1998). La Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. *Revista Análisis Internacional*, 15, 130-134; y Patiño, Raúl. «Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: Estrategia y Negociación»; Lázaro Geldres, Jorge. «El Alcance de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y de la Seguridad»; Obando Arbulú, Enrique. «Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: Reflexiones sobre la importancia de los Acuerdos Alcanzados», en Namihás (2000), pp. 525-582.

## 5. LAS NEGOCIACIONES PARA EL TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN

En relación a la comisión binacional para negociar el Tratado de Comercio y Navegación, el cronograma estableció que Ecuador y Perú deberían intercambiar documentos con sus propuestas no vinculantes. Estos servirían de base para la negociación y deberían tener en cuenta las propuestas presentadas anteriormente por los países garantes en noviembre de 1997 mediante el documento denominado «Bases para un Entendimiento entre las Partes», entregado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil el 25 de noviembre de 1997, un día antes de la adopción de la Declaración de Brasilia. Asimismo, el cronograma encargó a esta comisión resolver los temas de los cortes de los ríos y de la navegación en el río Napo, planteados como impases por Ecuador. En el punto 1, el cronograma estableció lo siguiente:

### TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN

Las Partes designarán una comisión ecuatoriano-peruana que elaborará un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, cuyos integrantes deberán ser nombrados antes del 2 de febrero de 1998. Las nóminas serán intercambiadas entre las Partes, informando a los Países Garantes.

El 2 de febrero las Partes intercambiarán anteproyectos de acuerdo o, si lo prefieren, los elementos básicos que a juicio de cada uno de ellas debiera contener el Tratado, teniendo en consideración el punto 1a) del documento «Bases para un Entendimiento entre las Partes» presentado por los Garantes el 25 de noviembre de 1997.

El 17 de febrero se inaugurarán los trabajos de esta Comisión en Buenos Aires. La Comisión contará con la presencia y asistencia de los Países Garantes.

La Comisión se encargará también de los aspectos vinculados a la navegación en los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo, que será materia de un acuerdo específico.

En lo que se refiere a los integrantes peruanos de la Comisión Binacional del Tratado de Comercio y Navegación, una de las dos de mayor importancia política en las conversaciones con Ecuador, propuse al presidente Fujimori que se nombrara al doctor Alfonso de los Heros como coordinador de la delegación peruana. La complejidad de esta comisión radicaba en que había que negociar un tratado en ejecución del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro a la vez que Ecuador tenía pretensiones máximas de acceso al Marañón-Amazonas, las que escapaban al marco del Protocolo y eran inaceptables para el Perú.

Así, para llevar nuestra posición en esta comisión se requería una persona experimentada que fuera un reconocido jurista con carácter y sólida personalidad.

El Dr. de los Heros nos daba la seguridad de que sería muy firme en la defensa de los intereses peruanos, aunque sería también capaz de actuar con flexibilidad cuando fuera necesario en las negociaciones, sin apartarse del marco jurídico del Protocolo. Para acompañarlo, incorporé a la comisión al embajador Hugo de Zela, experimentado diplomático que venía trabajando eficientemente en el tema de Ecuador desde la época del canciller Tudela, que tenía un especial conocimiento del proceso y de las variables político-diplomáticas en las relaciones con Ecuador y que, al participar desde la primera etapa de las conversaciones, había demostrado gran capacidad negociadora. Considerando la conveniencia de que el tercer miembro peruano de la comisión fuese un oficial de la Marina de Guerra del Perú, solicité al presidente que auscultara a un posible integrante, decidiéndose por el vicealmirante AP en retiro, Javier Bravo Villarán<sup>20</sup>.

Según el cronograma, la comisión peruano-ecuatoriana debía reunirse en Brasilia y tenía el encargo de elaborar un proyecto de Tratado de Comercio y Navegación en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, del cual se desprenden claramente dos derechos para la navegación del Ecuador en el Amazonas y sus afluentes septentrionales. Según el Protocolo, Ecuador tenía derecho a gozar, en primer lugar, de las mismas concesiones para el comercio y la navegación que Perú ya otorgaba a Brasil y Colombia y, en segundo lugar, de aquellas concesiones que fueran convenidas en un tratado especial de comercio y navegación, destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos. El otorgamiento de la navegación al Ecuador en el Maraón-Amazonas, sin ser ribereño de dichos ríos, era, en rigor, la principal contraprestación que Ecuador requería del Perú a cambio de aceptar culminar la demarcación de la frontera en los tramos pendientes conforme al Protocolo y sus instrumentos complementarios<sup>21</sup>.

Lo esencial para el Perú en las conversaciones sustantivas era definir las facilidades para la navegación y el comercio que se le podría otorgar a Ecuador sin afectar nuestra soberanía ni los intereses nacionales. Así, las facilidades que se establecerían en el Tratado debían excluir la pretensión de un enclave ecuatoriano en territorio peruano y cualquier tipo de cesión de soberanía o de competencias jurisdiccionales. Estas fueron las principales instrucciones que formulé y que nuestra

---

<sup>20</sup> Para esta comisión se encargó el apoyo al embajador Jorge Valdez Carrillo; designándose asesores jurídicos a los doctores Fernando Pardo Segovia, Fabián Novak Talavera y César Guzmán Barrón; asesor técnico al Capitán de Navío (R) José Luis Guerola Lazarte; y secretario ejecutivo al embajador Nicolás Roncagliolo Higuera.

<sup>21</sup> El artículo VI del Protocolo de Paz Amistad y Límites de Río de Janeiro dice lo siguiente: «El Ecuador gozará, para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, de las mismas concesiones de que gozan el Brasil y Colombia, más aquellas que fueren convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos».

delegación llevó a las negociaciones en la respectiva comisión binacional. En este sentido, al escribir sobre la estrategia peruana en la negociación del Tratado, Alfonso de los Heros señaló lo siguiente:

[...] el Perú planteó su estrategia negociadora a partir de un criterio básico, que fue el objetivo de lograr la ejecución plena del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro [...] Esta tarea se encontraba claramente especificada en la Declaración de Brasilia del 26 de noviembre de 1997, que señalaba que las partes se comprometían a examinar de buena fe el estudio de un Tratado de Comercio y Navegación, en los términos previstos en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro.

La tarea de la Comisión Peruana-Ecuatoriana debía consistir, pues, en ejecutar y aplicar el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. En consecuencia, los resultados que se habrían de alcanzar en la formulación del proyecto dependerían necesariamente del marco jurídico pre-establecido y de la voluntad soberana de ambos estados, excluyéndose del ámbito del tratado toda referencia que implicase una demanda o aspiración política ajena al citado marco jurídico.

De allí que la propuesta inicial peruana de fecha 2 de febrero se inscribiera dentro de este marco de estricto cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro, posición que se mantuvo a lo largo de toda la negociación (2000, pp. 313-314).

Según lo establecido en el cronograma, tal como ya se ha señalado, el 2 de febrero de 1998 las partes intercambiaron documentos con los elementos básicos que cada uno consideraba debiera contener el tratado. Estos debían tener en consideración el documento «Bases para un entendimiento entre las partes» que había sido presentado por los países garantes a Ecuador y Perú en noviembre de 1997. Sin embargo, el documento de los garantes contenía recomendaciones que en algunos puntos iban más allá de las obligaciones y posibilidades del Perú y que no formaban parte de la Declaración de Brasilia ni del cronograma. Las recomendaciones de los garantes no comprometían ni obligaban a las partes, por lo que nosotros las considerábamos como elementos referenciales que podrían tenerse en consideración, en lo que fuera aplicable, al preparar los respectivos proyectos del futuro Tratado de Comercio y Navegación, tal como ocurrió en la práctica con la propuesta peruana.

Los documentos con los elementos básicos del futuro tratado, intercambiados entre Ecuador y Perú el 2 de febrero, tenían coincidencias en ciertos temas, pero también propuestas opuestas en muchos aspectos. Ecuador no solo asumió como posición suya todo el contenido del documento de bases presentado por los garantes, sino que también pretendió que se le otorgara una serie de aspectos adicionales que afectarían la soberanía y jurisdicción peruana y que iban mucho más allá de lo que el Perú estaba dispuesto a otorgar y de las facilidades para la navegación a

las que se refería el Protocolo de Río de Janeiro. Esperaba que se le concedieran carreteras propias en territorio peruano y que se crearan hidrovías, puertos libres y establecimientos con soberanía y jurisdicción ecuatoriana en la orilla de los ríos Amazonas y Maraón, o sus respectivos afluentes. Al respecto, el documento presentado por Ecuador proponía que «el derecho de acceso debe consagrar la navegación y el flujo terrestre sin restricciones jurisdiccionales del Perú y asegurar una presencia real del Ecuador en el Amazonas». Este mismo documento también señalaba que «para facilitar el comercio y la libre navegación es necesario que, en las áreas de actividad ecuatoriana en territorio peruano, exista autoridad del Ecuador con ciertas jurisdicciones y competencias». Como ya he señalado, estas pretensiones extremas del Ecuador violaban nuestra soberanía, por lo que debían ser rechazadas<sup>22</sup>.

En este contexto, en la primera sesión de la comisión binacional llevada a cabo el 16 de febrero, la delegación peruana estratégicamente sustentó una propuesta de tratado, cuyo primer proyecto había sido preparado por el Dr. De los Heros y que era bastante restrictivo, ya que se limitaba a otorgar al Ecuador la navegación en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales en estricta aplicación del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, sin contemplar concesión alguna ni facilidades específicas para la navegación y el comercio. Ecuador, por su parte, sustentó su posición en el documento presentado el 2 de febrero que proponía diversas facilidades para el comercio y la navegación con elementos que excedían los alcances del Protocolo y afectaban la soberanía peruana.

No obstante las diferencias, desde el inicio también se advertían puntos de encuentro entre las dos propuestas. Así, nuestro país aceptó conceder a Ecuador un «acceso libre, gratuito, continuo y perpetuo» para la navegación, conceptos que ya habíamos mencionado en declaraciones a la prensa y que el presidente Alarcón había anunciado públicamente. Estos principios eran lógicos, concedían derechos al Ecuador dentro de un concepto amplio de libertad de navegación, tenían amparo jurídico y no afectaban nuestra soberanía. De hecho, el Protocolo de Río de Janeiro confería expresamente a Ecuador la navegación «libre y gratuita». En lo que se refería al concepto de «continuo», el término aludía a que la navegación no sería interrumpida, lo que se derivaba del derecho a la libertad de navegación. Además, la noción de perpetuidad era lógica y pertinente, pues si el artículo VI era parte del Protocolo de Río de Janeiro y este, por ser un tratado de límites, era perpetuo por naturaleza, se seguía que el derecho a la navegación libre y gratuita tenía el mismo atributo de perpetuidad que el instrumento jurídico del cual emana.

---

<sup>22</sup> Documento del Ministerio de Relaciones del Ecuador sin fecha, denominado «Elementos Básicos para un Tratado de Comercio y Navegación entre Ecuador y Perú», entregado por el embajador del Ecuador al ministro de Relaciones Exteriores del Perú el 2 de febrero de 1998. Documento no publicado.

Adicionalmente, el derecho a la libre navegación a perpetuidad se encontraba expresamente contemplado en el Tratado de Límites y Navegación Fluvial entre Perú y Colombia de 1922, así como en el Tratado de Límites, Comercio y Navegación en la Cuenca del Amazonas entre Perú y Brasil de 1909, mencionados como referentes en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. Finalmente, teníamos en cuenta que otros tratados contemplaban una amplia libertad para la libre navegación fluvial, tal como era el caso del Tratado de Cooperación Amazónica, del cual ya formaban parte Perú y Ecuador<sup>23</sup>.

Desde la primera reunión de la comisión binacional, nuestro país no aceptó incluir las disposiciones contrarias a la Constitución y a las leyes peruanas, o ajenas a las prácticas internacionales reconocidas. Consecuentemente, sin afectar nuestra soberanía, jurisdicción o intereses fundamentales, estábamos dispuestos a conceder a Ecuador la anhelada posibilidad de navegar con libertad y gratuidad, así como a otorgarle facilidades adecuadas para el comercio, como un aliciente adicional para que cumpliera su deber de finalizar la demarcación de la frontera en la Cordillera del Cóndor.

Durante el mes de marzo las delegaciones de Perú y de Ecuador realizaron varias reuniones informales, en las que los representantes de Ecuador fueron comprendiendo progresivamente que sus pretensiones extremas, como carreteras, puertos propios o establecimientos con jurisdicción ecuatoriana en territorio peruano, nunca serían aceptadas por el Perú y que, por consiguiente, tendrían que ser retiradas de la mesa de negociaciones. Siguiendo lo dicho por Alfonso de los Heros se puede afirmar que «la modificación de estos criterios por parte de Ecuador fue un proceso lógico y obvio, pero difícil y lento, pues su posición se inscribía dentro del objetivo de lograr alguna forma o suerte de presencia soberana dentro del territorio peruano, como producto de su tradicional tesis amazónica» (2000, p. 316).

Al mismo tiempo que Ecuador iba cediendo en sus posiciones, nosotros estábamos dispuestos a otorgarle ciertas facilidades para la navegación que, sin ceder soberanía ni jurisdicción, buscaban acercarse a algunos de sus planteamientos. Así, las delegaciones se fueron encontrando poco a poco en sus posiciones y, por acuerdo con el canciller del Ecuador, convocamos a la segunda reunión formal de la comisión binacional que se realizó en Buenos Aires del 30 de marzo al 2 de abril. Para esta segunda reunión, decidimos en la Cancillería abrir la posibilidad de otorgar a empresas ecuatorianas dos centros de comercio y navegación en las riberas

---

<sup>23</sup> Tratado de Cooperación Amazónica suscrito en Brasilia el 8 de julio de 1978 por representantes de Bolivia, Colombia, Guyana, Surinam, Brasil, Ecuador, Venezuela y Perú. Véase el texto así como las partes pertinentes de los mencionados tratados con Colombia y Brasil, en Sandoval (1999), II, pp. 261-269.



del Marañón o del Amazonas, aun cuando se mantenían diferencias sustantivas con Ecuador en relación a las características que tendrían estos centros, tal como se advirtió cuando ambas delegaciones intercambiaron sus anteproyectos de tratado en la segunda reunión de la comisión binacional.

Las dos primeras reuniones de la comisión binacional para el Tratado de Comercio y Navegación se desarrollaron de manera paralela a las reuniones de la comisión para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común. En cierta medida, el ritmo de la comisión binacional del Tratado de Comercio y Navegación se manejaba en función de los avances en el asunto demarcatorio, el cual en abril todavía se encontraba sin los pareceres que debían emitir los expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes. Por ello, tal como ha señalado de los Heros,

la delegación del Perú midió sus avances en relación con lo que, simultáneamente, venía aconteciendo en la ciudad de Brasilia con la comisión peruano-ecuatoriana encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en los sectores Lagartococha, Zamora-Santiago y Cordillera del Cóndor. En este sentido, al no haberse registrado avances sustantivos en los trabajos de la mencionada comisión, dirigidos a que los grupos jurídico-técnicos emitieran sus opiniones, la delegación peruana en Buenos Aires decidió modular el ritmo de avance (2000, p. 319).

El 8 de mayo, una vez emitidos los pareceres-opiniones de los expertos jurídico-técnicos que favorecieron al Perú, a que se hace referencia en el punto siguiente, decidimos tratar de avanzar con la mayor rapidez posible en las negociaciones del Tratado de Comercio y Navegación, al menos en aquellos aspectos en los cuales había consensos o dificultades menores. Para ello se convocó en Buenos Aires a la tercera reunión formal de la comisión binacional del Tratado de Comercio y Navegación del 18 al 21 de mayo. Al terminar esa reunión, al día siguiente se realizó otra reunión de mayor nivel en la misma ciudad, que contó con la activa participación de los vicescancelleres de Ecuador y Perú, los coordinadores de la comisión para el Tratado de Comercio y Navegación y de la comisión para la demarcación, así como de los representantes de los países garantes.

En estas reuniones, las partes trabajaron en función de proyectos de tratado mucho más completos que los anteriores y que habían intercambiado entre ellos, lográndose aprobar veintitrés de los treinta y nueve artículos que finalmente tuvo el tratado<sup>24</sup>. Un aspecto central de desacuerdo con el Ecuador que había estado

---

<sup>24</sup> Véase el comunicado de prensa emitido en Buenos Aires el 23 de mayo de 1998 en *Revista Análisis Internacional*, 14, 75.

presente desde el inicio de las negociaciones y que fue resuelto en estas reuniones de mayo fue nuestro planteamiento de reciprocidad de derechos en favor del Perú, que proponía que nuestro país también gozara de libertad de navegación en los ríos ecuatorianos, así como de la posibilidad de gozar de facilidades para la navegación y el comercio similares a las que estábamos dispuestos a otorgar a Ecuador. Aunque inicialmente se habían negado a aceptar un concepto de reciprocidad a favor nuestro, los delegados ecuatorianos accedieron finalmente a la aplicación de los principios de igualdad de trato, reciprocidad y no discriminación para las naves y carga de ambos Estados.

Si bien en estas reuniones se redactaron proyectos de artículos de consenso sobre diversos temas, no se logró hacer lo mismo con relación a algunos temas muy sensibles. En este contexto, no fue posible redactar el texto completo del Tratado de Comercio y Navegación dentro de los plazos que habían sido previstos. Aun así, las reuniones de mayo representaron un avance significativo en la negociación y sirvieron para intercambiar ideas sobre los puntos de mayor dificultad e identificar las discrepancias aún sustantivas que, en ciertos casos, inclusive quedaron redactadas en proyectos alternativos de artículos. Estas diferencias eran especialmente evidentes en relación a los temas sobre el tránsito terrestre del Ecuador en territorio peruano, las características y derechos en los establecimientos o centros de comercio y navegación que el Perú estaba dispuesto a otorgar a Ecuador, y a las facultades de los agentes de comercio y navegación que había propuesto el Ecuador.

A pesar de las diferencias que subsistían, considerando la firme posición peruana en los aspectos más sensibles de la negociación y el hecho de que ya se conocían los pareceres de los expertos jurídico-técnicos, el gobierno ecuatoriano empezó a aceptar en mayo las posiciones peruanas sobre los aspectos más controvertidos del proyecto de tratado, los que implicaban otorgar facilidades para la navegación sin que esto significara ceder nuestra soberanía ni la jurisdicción nacional en el territorio y los ríos peruanos. En efecto, luego de las reuniones de Buenos Aires, el vicedirector ecuatoriano Diego Rivadeneira afirmó el 26 de mayo que las negociaciones estaban avanzadas en un noventa por ciento y reveló que, para su gobierno, lo importante era «lograr la correcta aplicación del artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, referido al derecho de navegación de Ecuador, en el Amazonas y sus afluentes septentrionales». Seguidamente, dijo que «lo que queremos es ejecutar actos de comercio, contar con un almacén y condiciones necesarias para poder navegar, no acciones de soberanía. Me parece que nadie ha hablado de eso y creo que ya debemos dejarnos de esos conceptos arcaicos porque nadie quiere eso, sino integración y solucionar esto definitivamente» (*Expreso*, 26 de mayo de 1998, p. 2). De esta manera Ecuador dejó atrás sus aspiraciones maximalistas de soberanía o de facultades jurisdiccionales en el territorio del Perú y en los ríos peruanos e hizo

saber que estaba preparado para negociar con realismo las diferencias sustantivas pendientes. Los aspectos más controvertidos del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación<sup>25</sup>, que hasta mayo no habían sido resueltos por las partes, fueron posteriormente acordados en la reunión de Cancilleres de Washington DC que se celebró en junio<sup>26</sup>.

## 6. EL ACUERDO SOBRE LOS CORTES DE LOS RÍOS Y LA NAVEGACIÓN EN EL RÍO NAPO

Por otra parte, el cronograma señalaba que la comisión binacional del Tratado de Comercio y Navegación también debería ocuparse de los impases presentados por Ecuador sobre la navegación en los sectores de los cortes de los ríos y del río Napo, los cuales eran de menor dificultad y debían ser materia de un acuerdo específico. Al respecto, en ambos casos se descartó en la negociación la tesis ecuatoriana de revisión de la demarcación en ciertos sectores de los ríos y prevaleció la posición peruana de que el problema no era de rectificación de la frontera, sino solamente de libertad de navegación en dichos ríos.

Así, en la reunión en mayo en Buenos Aires, hubo otro logro positivo, pues se acordó que en estos ríos cualquiera de las partes podría usar el canal de navegación más adecuado, aun cuando no coincidiera con la línea de frontera establecida entre los dos países. De esta manera, el asunto fue solucionado por la comisión binacional en la tercera reunión formal realizada en mayo y aceptado mediante el intercambio de notas diplomáticas suscritas por las partes el 26 de octubre de 1998 en Brasilia, junto con los demás instrumentos que constituyeron el acuerdo global y definitivo.

En las notas diplomáticas de textos idénticos se acordó lo siguiente:

[...] en los tramos de los ríos fronterizos entre ambos países, y en particular en el sector del río Napo, en la parte comprendida entre los ríos Yasuni y Aguarico, y en los ríos Güepí y Curaray, las embarcaciones que enarbolan el pabellón de cualquiera de las Partes, podrán utilizar para su navegación el canal

<sup>25</sup> Al respecto, ver «Alcances y Perspectivas del Tratado de Comercio y Navegación entre Perú y Ecuador» de Alfonso de los Heros y «El sistema convencional de la libre navegación fluvial» de Fernando Pardo, ambos en *Revista Análisis Internacional*, 15, 84-105. Ver también «Tratado de Comercio y Navegación: Estrategia y Negociación», de Alfonso de los Heros; «Aspectos Jurídicos de la Libre Navegación Fluvial en el Tratado de Comercio y Navegación entre el Perú y el Ecuador», de Fernando Pardo; «Tratado de Comercio y Navegación: Aspectos comerciales» de César Guzmán Barrón; y «Reflexiones sobre la importancia del Tratado de Comercio y Navegación» de Jorge Morelli Pando, en Namihás (2000), pp. 309-426.

<sup>26</sup> Finalmente, las negociaciones del tratado se cerraron en la reunión celebrada en Buenos Aires en setiembre del mismo año, como se explica en el capítulo VI de este libro, que también describe el contenido del Tratado de Comercio y Navegación.

de navegación más adecuado, aun cuando, por el cambio de posición de los meandros, no coincida con la línea de frontera establecida. Esta navegación será ejercida en forma pacífica e ininterrumpida. Las naves no serán detenidas u obstaculizadas sin motivo justificado durante su paso y no tendrán derecho a acoderarse en las riberas de los ríos ubicadas en el territorio del otro país. Las normas antes mencionadas regirán en la navegación por los meandros de los ríos amazónicos cuyos cursos atraviesan la línea de frontera entre ambas partes<sup>27</sup>.

## **7. EL PROCEDIMIENTO PARA LA FIJACIÓN EN EL TERRENO DE LA FRONTERA TERRESTRE COMÚN: LOS PARECERES DE LOS EXPERTOS JURÍDICO-TÉCNICOS DE MAYO DE 1998**

El tercer punto del cronograma estaba referido a la «fijación en el terreno de la frontera terrestre común», de la que se encargaría la comisión binacional que se reuniría en Brasilia y que debía seguir el procedimiento jurídico de solución de los desacuerdos establecido en el mismo cronograma. Allí se debía acordar el procedimiento para la culminación de la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera de Cóndor, principal objetivo peruano en las conversaciones. Adicionalmente buscábamos también obtener la formalización de la demarcación efectuada en la zona de Lagartococha.

El cronograma fue muy detallado en la forma de encarar el tratamiento de los impases demarcatorios y de culminar la demarcación pendiente, estableciendo lo siguiente:

### **FIJACIÓN EN EL TERRENO DE LA FRONTERA TERRESTRE COMÚN**

Las Partes nombrarán, a más tardar el 2 de febrero de 1998, una comisión ecuatoriano-peruana encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en el sector Lagartococha y el sector Zamora-Santiago y/o Cordillera del Cóndor. El 17 de febrero de 1998 se inaugurarán los trabajos de esta Comisión en Brasilia.

Para asistir a la Comisión, se conformarán dos grupos jurídico-técnicos de cinco miembros cada uno. Las Partes designarán a un miembro por Grupo y los Países Garantes propondrán a las Partes los tres miembros restantes de cada Grupo. Una vez aceptada la nómina propuesta por los Garantes a las Partes, se constituirán ambos Grupos.

---

<sup>27</sup> El Acuerdo para la Navegación en los Sectores de los Cortes de los Ríos y el Río Napo fue adoptado mediante el intercambio de la Nota Diplomática del Perú RE (GAB) 6/51 y la Nota Diplomática del Ecuador 20641-66/98-GM, ambas del 26 de octubre de 1946. Véase el texto en Sandoval (1999), II, pp. 207-213 y en *Revista Análisis Internacional*, 15, 414-415.

La Comisión sobre la base de las presentaciones hechas en la primera etapa, señalará los desacuerdos que deben ser objeto de estudio y parecer de los dos Grupos técnico-jurídicos. Los que consten en las presentaciones de la primera etapa, pero no hayan sido sometidos a esos Grupos jurídico-técnicos, quedarán formalmente extinguidos y solucionados cuando las Partes lleguen a un acuerdo global y definitivo.

Los dos Grupos presentarán a la Comisión opiniones, atendiendo a las cuestiones técnicas y conforme a derecho, sobre los desacuerdos que les hayan sido presentados y sobre las medidas para fijar en el terreno la frontera común, de conformidad con el artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro y los instrumentos complementarios del mismo que serán apreciados jurídicamente por los respectivos Grupos.

La Comisión presentará a las Partes una propuesta de solución. Una vez aceptada, la Comisión con la asistencia de los Grupos jurídico-técnicos, en el plazo de 15 días hábiles, realizará el trabajo de gabinete necesario para señalar en una carta geográfica el planteamiento de la propuesta con las respectivas coordenadas geográficas, identificando los sitios en donde se deberían levantar los hitos, una vez que el acuerdo global y definitivo haya sido formalmente convenido. Mientras tanto, ni el trabajo preparatorio de gabinete ni el parecer de los grupos jurídico- técnicos ni la propuesta de la Comisión tienen fuerza vinculante para las Partes.

La erección y formalización de los hitos será efectuada por un equipo binacional tan pronto como haya sido suscrito el acuerdo global antes referido, teniéndose en cuenta que ningún aspecto de tal acuerdo entrará en vigencia mientras no se haya colocado y formalizado el último hito.

Si se produjere cualquier desacuerdo, los Países Garantes propondrán, conforme al numeral cuarto del Acuerdo de Santiago, procedimientos para la solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común a que se refieren los párrafos anteriores» (Tercer punto del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia del 19 de enero de 1998).

Para integrar la delegación peruana que participaría en esta comisión binacional, propuse al presidente que se designara a tres de los cinco miembros que integraron la delegación peruana durante la primera etapa de las conversaciones, la cual había estado circunscrita al asunto limítrofe. Así, se designó como coordinador de la delegación peruana en esta comisión al doctor Fernando de Trazegnies, quien, en reemplazo del embajador Alfonso Arias Schreiber, había asumido la presidencia de la delegación peruana luego de las tres primeras rondas de la primera etapa. Bajo nuestras instrucciones, la delegación presidida por Trazegnies había defendido con acierto la posición peruana en la cuarta y quinta rondas de la primera etapa, que

justamente analizó dos de los tres impases demarcatorios que serían materia de las futuras conversaciones. Además, de Trazegnies había presidido la delegación peruana que aprobó la Declaración de Brasilia y su cronograma de aplicación. A su vez, el contralmirante AP Jorge Brousset Barrios y el embajador Jorge Colunge Villacorta también fueron incorporados a esta comisión binacional. Como habían sido miembros de la delegación peruana durante toda la primera etapa de las conversaciones sustantivas, conocían a cabalidad el proceso y habían tenido una activa participación en la elaboración de la Declaración de Brasilia y de su cronograma<sup>28</sup>.

Para entender cabalmente lo que nuestro país había logrado con el cronograma, cabe recordar los tres objetivos que Ecuador pretendía en la primera etapa. El primero era la pretensión política de un acceso soberano al Maraón-Amazonas; el segundo, el desconocimiento de la demarcación ya efectuada en algunos tramos de la frontera en la Cordillera del Cóndor con hitos ya erigidos válidamente durante la década de los años cuarenta; y, el tercero, hacer una nueva delimitación en los sectores aún por demarcar, sin ceñirse a los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y precisados en el fallo arbitral de Dias de Aguiar.

Con el cronograma se descartó la primera pretensión ecuatoriana del acceso soberano al Maraón-Amazonas, que era de una naturaleza más política que jurídica. En este sentido, en el cronograma se estableció que los impases presentados en la primera etapa que no fuesen sometidos a los grupos jurídico-técnicos, quedarían formalmente extinguidos y solucionados cuando las partes llegaran a un acuerdo global y definitivo. De esta manera, al no ser comprendido el tema del acceso soberano en las conversaciones de la segunda etapa, el mismo no fue considerado por los grupos de expertos jurídico-técnicos encargados únicamente de examinar los tres impases de carácter demarcatorio señalados en el cronograma. Con ello, quedó superada la antigua aspiración ecuatoriana del acceso soberano al Maraón-Amazonas.

En cuanto al segundo objetivo de Ecuador, el cronograma dispuso el nombramiento de una comisión ecuatoriano-peruana «encargada de los trabajos conducentes a culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común en el sector Lagartococha y el sector Zamora-Santiago y/o Cordillera del Cóndor». De esta manera se adoptó, finalmente, la palabra «culminar», que no había sido posible incluir en la Declaración de Brasilia y que fue uno de los motivos por los que no

---

<sup>28</sup> Para esta comisión se encargó el apoyo al embajador Hugo Palma Valderrama, designándose como asesores jurídicos a los doctores Fabián Novak Talavera y Fernando Pardo Segovia, como asesores técnicos al coronel EP Gerardo Pérez del Águila, al embajador Luis Solari Tudela y al ministro consejero Luis Sandoval Dávila; y como secretario ejecutivo al segundo secretario José Boza Orozco.

aprobamos el proyecto de cronograma negociado por nuestra delegación en Brasilia en noviembre de 1997 sino hasta enero de 1998, cuando se incorporaron los ajustes en la redacción solicitados por el Perú. Como «culminar» se refería a concluir la demarcación pendiente, la incorporación de esta palabra en el cronograma despejó las dudas que algunos habían expresado al conocerse la Declaración de Brasilia. Al afirmarse que se trataba de culminar la demarcación, se reconocía implícitamente que los trabajos demarcatorios se iniciarían a partir del hito Cunhuime Sur, por lo que Ecuador abandonaba el cuestionamiento de los hitos ya erigidos desde la quebrada de San Francisco hasta el hito Cunhuime Sur, en la parte de la Cordillera del Cóndor ya demarcada.

En relación al tercer objetivo del Ecuador de que se fijara una nueva delimitación en la zona no demarcada, al aprobar el cronograma Ecuador aceptó que se dijera de manera expresa que se trataba de culminar la demarcación «en la Cordillera del Cóndor». En este sentido, el cronograma estableció las condiciones para superar la pretensión ecuatoriana de una nueva delimitación en los sectores todavía carentes de hitos en la Cordillera del Cóndor. Esta aspiración ecuatoriana debería quedar superada si los expertos emitían sus pareceres conforme a derecho, con fundamentos jurídicos y no de otra naturaleza. Para ello, el cronograma estableció que los dos grupos jurídico-técnicos presentarían pareceres «atendiendo a las cuestiones técnicas y conforme a derecho», lo que constituía una primera salvaguardia para el Perú. Luego, señaló que los desacuerdos y las medidas para la demarcación se resolverían de conformidad con el artículo VIII del Protocolo de Río de Janeiro, que era el artículo que establecía la línea de frontera, así como con los instrumentos complementarios del Protocolo, que comprendían el fallo de Dias de Aguiar y las actas de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, lo que constituía una segunda salvaguardia para la posición peruana. Además, se afirmó que el Protocolo y sus instrumentos complementarios serían «apreciados jurídicamente» por los respectivos grupos, lo que representaba una tercera salvaguardia para nosotros pues los expertos deberían dar un parecer de carácter jurídico frente a los deseos ecuatorianos de lograr un pronunciamiento de naturaleza política o de una supuesta equidad.

En consecuencia, el mandato a los grupos jurídico-técnicos no admitía apreciación política alguna, sino, más bien, significaba atenerse rigurosamente al marco jurídico y técnico. La tesis ecuatoriana de la inejecutabilidad parcial del Protocolo en la zona de la Cordillera del Cóndor debía ser contrastada por los expertos con la posición peruana de validez del límite establecido en el Protocolo y sus instrumentos complementarios mediante una adecuada interpretación técnica de los aspectos geográficos en la zona y una correcta apreciación jurídica. Así pues, prevaleció la razón defendida por el Perú de que solo cabía solucionar los tres impases de carácter demarcatorio que habíamos presentado al comienzo

del proceso y que implicaban la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

Los pareceres-opiniones establecidos en el cronograma no se asimilaban a un arbitraje, pues no tendrían necesariamente un efecto vinculante. Para nuestro país el arbitraje por las diferencias entre el Perú y el Ecuador sobre la demarcación en la Cordillera del Cóndor ya se había dado en 1945 con el fallo de Braz Dias de Aguiar, que era válido y plenamente ejecutable, por lo que no cabía pactar un arbitraje sobre otro arbitraje. Además, no podíamos arriesgarnos a la posibilidad de que los expertos —actuando como árbitros— pudieran ser presionados por los propios países garantes para emitir un fallo con elementos de una supuesta equidad o con criterios políticos y no de carácter estrictamente jurídicos. Por ello descartamos un nuevo arbitraje y, a nuestra solicitud, se acordó tener una opinión, parecer o dictamen de carácter técnico-jurídico que debería estar debidamente razonado y fundamentado por expertos de alto nivel designados por los países garantes. Sin ser jurídicamente obligatorios, estos pareceres serían definitivos y servirían de lineamiento incontrovertible para los trabajos de la comisión peruano-ecuatoriana encargada de culminar la demarcación. Además, al no aceptar el arbitraje, sino más bien los pareceres-opiniones de naturaleza jurídica, estábamos siguiendo la posición histórica del Perú, contraria a un segundo arbitraje que ya había sido solicitado por Ecuador en anteriores oportunidades.

En esta comisión binacional, la tarea fundamental para cada una de las partes era exponer y sustentar su posición ante los expertos jurídico-técnicos que, conforme a lo dispuesto en el cronograma, serían nombrados por los países garantes para que dieran su parecer-opinión únicamente sobre los tres impases que se había acordado someter a su consideración. Para nosotros, los parámetros ya se encontraban claramente delineados en el cronograma, por lo que esperábamos que los expertos nos dieran la razón siempre y cuando hiciéramos una buena presentación de nuestros argumentos jurídicos y técnicos y los expertos actuaran conforme a derecho y a la realidad geográfica, y no en función de criterios políticos o de equidad.

Así pues, el aspecto central del procedimiento consistía en los pareceres-opiniones sobre los tres impases de carácter demarcatorio que darían los expertos jurídico-técnicos en base a los argumentos que las partes habíamos presentado durante la primera etapa del proceso y a los fundamentos que presentaríamos oralmente ante los mismos expertos. Estos dos grupos de expertos estarían integrados por tres miembros cada uno, los que serían designados por los países garantes entre personas de su propia nacionalidad. A su vez, el Cronograma establecía que los nombres de los expertos tendrían que ser aceptados tanto por el Perú como por el Ecuador. Además, se incorporaría a un representante del Ecuador



y otro del Perú para cada uno de los dos grupos, a efectos de que compartieran sus posiciones con los expertos designados por los garantes.

La comisión peruano-ecuatoriana encargada de la demarcación sostuvo su primera reunión del 17 al 20 de febrero en Brasilia, de manera paralela a las primeras reuniones que llevaron a cabo las otras tres comisiones en las capitales de los demás países garantes. En esta primera reunión, la comisión binacional señaló los tres desacuerdos que serían objeto de estudio y parecer en los dos grupos jurídico-técnicos. En cuanto a la forma de distribución de los trabajos, se estableció que el primer grupo de expertos jurídico-técnicos se encargaría de las diferencias demarcatorias en la zona de la Cordillera del Cóndor; es decir, tanto en el sector ubicado entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre, como en el tramo entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el Santiago. El segundo grupo trabajaría sobre el sector Lagartococha, que tenía sus propias especificidades<sup>29</sup>.

Ahora bien, los dos grupos de expertos jurídico-técnicos se conformaron con los tres miembros designados por los garantes para cada grupo, y por los expertos de Ecuador y Perú. Todos los expertos de los países garantes tenían gran calidad profesional y reconocido prestigio. El primer grupo de expertos a cargo de los asuntos de la Cordillera del Cóndor fue coordinado por el ministro Nelson Azevedo Jobim de Brasil e integrado por el profesor Guillermo Roberto Moncayo, de Argentina, y el doctor Clarence W. Minkel, de los Estados Unidos de América. A su vez, el segundo grupo de expertos, a cargo del impase sobre Lagartococha, estuvo coordinado por el general de división Luis María Miró, de Argentina, e integrado por el profesor Joao Grandino Rodas, de Brasil, y el ingeniero Rudy Schmidt Walters, de Chile. En el caso peruano, designamos a Luis Sandoval, ministro en el Servicio Diplomático, para incorporarse al grupo de la Cordillera del Cóndor y a Luis Solari Tudela, embajador en el Servicio Diplomático, para integrarse al grupo de Lagartococha. Ambos eran distinguidos diplomáticos peruanos y reconocidos especialistas en la materia. Antes de incorporarse a los dos grupos de expertos, ellos se reunieron en Lima donde trabajaron intensamente con los miembros peruanos de la comisión binacional, los asesores de la Cancillería y conmigo. Nuestros dos expertos, Sandoval y Solari, cumplieron un papel muy relevante al sustentar con brillo la posición peruana en el seno de los dos grupos jurídico-técnicos. Por su parte, Ecuador designó a los embajadores Teodoro Bustamante y Julio Prado Vallejo para integrar los grupos sobre la Cordillera del Cóndor y Lagartococha, respectivamente.

---

<sup>29</sup> Véase el Boletín de Prensa del 20 de febrero de 1998, en *Revista Análisis Internacional*, 14, 56.

Una vez que ambos países aprobaron los nombres de los expertos designados por los garantes<sup>30</sup>, los dos grupos jurídicos técnicos se instalaron y tuvieron su primera reunión en Brasilia los días 30 y 31 de marzo con el mandato de emitir su parecer-opinión sobre los tres desacuerdos que se habían sometido a su consideración, dentro del plazo establecido en el cronograma. Los dos grupos jurídico-técnicos aprobaron su propio procedimiento de trabajo, dentro del cual una etapa importante sería la presentación oral que les harían representantes de Perú y Ecuador, respectivamente. Para la presentación que correspondía hacer al Perú en Brasilia el 22 y 23 de abril ante los dos grupos de expertos, no enviamos representantes de Lima, por lo que la presentación solo estuvo a cargo del ministro consejero Luis Sandoval y el embajador Luis Solari, que ya integraban dichos grupos de expertos, mientras que por el lado ecuatoriano si vinieron dos representantes de Quito. En nuestro caso, el doctor Fernando de Trazegnies (2013) coordinador de la delegación peruana ante la comisión binacional para la demarcación, se disculpó de no poder participar en la reunión de Brasilia ante los expertos, explicando que en esas mismas fechas debía cumplir compromisos profesionales privados en el extranjero. Sin embargo, las presentaciones de nuestros dos diplomáticos peruanos, Sandoval y Solari, ante los dos grupos de expertos, fueron muy buenas, completas y sirvieron para exponer claramente los argumentos jurídicos y técnicos que sustentaban la posición peruana frente a las antiguas diferencias territoriales con el Ecuador.

Cumplidos los procedimientos acordados, los dos grupos de expertos jurídico-técnicos designados por los países garantes emitieron sus pareceres-opiniones; con fecha 6 de mayo el parecer sobre los dos impases en la Cordillera del Cóndor y con fecha 8 de mayo el parecer sobre Lagartococha. El mismo 8 de mayo, el embajador brasileño, coordinador de los países garantes, entregó el texto completo de los pareceres-opiniones a los embajadores de Perú y de Ecuador en Brasilia. Los expertos de los países garantes en forma unánime dieron la plena razón al Perú en su principal diferencia con Ecuador, que era la culminación de la demarcación en el sector comprendido entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de noviembre en la Cordillera del Cóndor, así como en el caso del impase de la zona de Lagartococha. Por otro lado, en relación al impase en el sector Cusumasa-Bumbuiza y el río Yaupi con el río Santiago, de menor dimensión y que en realidad constituía el único aspecto que había quedado por dilucidar hacía cincuenta años, propusieron una fórmula intermedia entre las posiciones del Ecuador y el Perú que resultó satisfactoria para ambas partes. Según Fabián Novak (2000), asesor de la delegación peruana

---

<sup>30</sup> Ecuador recusó al primer experto propuesto por los Estados Unidos, por lo que tuvo que ser reemplazado también por otro representante de Estados Unidos que finalmente fue aprobado por el Ecuador.

en las conversaciones con el Ecuador, la lectura de los pareceres jurídico-técnicos evidenciaba «no solo el dominio técnico y jurídico de la controversia alcanzado por sus integrantes, sino fundamentalmente el pleno respaldo de la posición histórica y jurídica del Perú sobre el diferendo territorial con Ecuador. La línea de frontera sustentada por el Perú fue confirmada en cada milímetro, desechándose los argumentos ecuatorianos».

### **7.1. La demarcación entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de noviembre**

En relación a las diferencias respecto a la demarcación entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de noviembre en la Cordillera del Cóndor, la comisión peruano-ecuatoriana, en su primera sesión, había acordado someter a consideración de los expertos lo siguiente:

[...] el grupo jurídico-técnico dará su parecer u opinión sobre el desacuerdo en el subsector comprendido entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de Noviembre, habida cuenta de las siguientes posiciones contrapuestas que tienen las partes:

El Ecuador sostiene que el Protocolo de Río de Janeiro es parcialmente inejecutable debido a la inexistencia del *divortium aquarum* Zamora Santiago y que es necesario acordar una nueva delimitación [...] El Perú sostiene que el Protocolo de Río de Janeiro y el Laudo arbitral de Dias de Aguiar son ejecutables y que solo resta continuar la demarcación conforme a la delimitación establecida por ambos instrumentos.

Luego de haber escuchado a las partes y de estudiar la cuestión planteada, los expertos desmenuzaron analíticamente los diversos argumentos ecuatorianos y descartaron todas sus pretensiones. En cuanto al supuesto error geográfico planteado por Ecuador y a la aparente inejecución parcial del Protocolo, expresaron lo siguiente:

[...] no hay error geográfico en la norma convencional; necesariamente hay una divisoria de aguas entre los puntos extremos Quebrada de San Francisco y confluencia del río Santiago con el Yaupi. El Cenepa no la interrumpe [...] De la eventual verificación de que el Cenepa en su real extensión no fue conocido por los firmantes del Protocolo de Río, no resulta, en modo alguno, la inexistencia del accidente geográfico «*divortium aquarum*». Ese río no interrumpe el curso natural de la línea divisoria de aguas prevista en el Protocolo, no hay objeto que haya desaparecido o que haya sido destruido. No existe, por lo tanto, imposibilidad de aplicar o cumplir una parte del Protocolo de Río, como aduce el Ecuador.

Además, confirmaron la obligación jurídica del Ecuador de ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro, debiendo culminar la demarcación pendiente conforme a lo establecido en el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. Al respecto, el parecer-opinión señaló lo siguiente:

En razón de que no existe la imposibilidad que se alega para cumplir la demarcación pendiente en el tramo del impase Cunhuime Sur/hito 20 de Noviembre, el Grupo Jurídico-Técnico es del parecer que corresponde completar dicha demarcación, haciendo aplicación del Protocolo de Río de Janeiro [...] Tal conclusión es, en suma, la de que, por aplicación del principio *pacta sunt servanda*, acogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, aquella norma convencional debe ser cumplida por las Partes, las que han de proceder a realizar la demarcación de la zona comprendida entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre [...] En el Tratado están, por lo tanto, los datos necesarios, pero a la vez suficientes, para la delimitación. Dos puntos extremos inamovibles, dos ríos que enmarcan un espacio, y una divisoria de aguas inalterable [...] y que persiste: la de una divisoria de aguas que ininterrumpidamente, y sin cortar curso de agua alguno, une dos puntos extremos de una misma superficie topográfica<sup>31</sup>.

Según los expertos jurídico-técnicos, la demarcación pendiente —en una extensión de 78 kilómetros—, tenía que hacerse como el Perú siempre lo había sostenido: siguiendo el divisor de las aguas por la línea natural, terrestre, directa y más fácilmente reconocible, correspondiente a las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, tal como se advierte de la conclusión de este parecer que se acompaña en la siguiente página como la Imagen 7. Más aún, para evitar cualquier duda de interpretación, los expertos acompañaron a su parecer-opinión el croquis que se adjunta como Gráfico 7, el cual señaló expresamente por donde debía correr la línea demarcatoria. La línea puesta en el croquis de los expertos coincidía a la perfección con la línea de la frontera presentada por el Perú a los mismos expertos y correspondía al mapa oficial del Perú, vigente desde 1942 con los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y precisados en el fallo de Dias de Aguiar<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Parecer-opinión de los expertos de los países garantes integrantes del grupo jurídico-técnico sobre los desacuerdos en los subsectores comprendidos entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre, y el hito Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago. Véase el texto en *Revista Análisis Internacional*, 15, 272-293 y en Sandoval (1999), II, pp. 15-32.

<sup>32</sup> Véase «Aspectos Jurídicos de la demarcación de la frontera entre el Perú y el Ecuador en el tramo comprendido entre los hitos Cunhuime-Sur/20 de noviembre y Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago», de Fabián Novak Talavera y «Aspectos técnicos de la Frontera entre el Perú y el Ecuador en el Tramo Comprendido entre los hitos Cunhuime-Sur/20 de Noviembre» de Jorge Brousset Barrios, en Namihas (2000), pp. 147-236.

## Conclusiones del parecer-opinión

### 1) Hito Cunhuilme Sur - Hito 20 de Noviembre:

La frontera debería consistir en una línea que, comenzando en el Hito Cunhuilme 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.

### 2) Hito Cusumasa/Bumbulza - Yaupi/Santiago:

La línea de frontera debería comenzar en el Hito Cusumasa-Bumbulza y seguir el mismo divisor de aguas "... que separa las aguas que van para el Norte desaguando en Santiago, arriba de la foz del Yaupi, las que van para el Este, desembocando en el mismo río ...", hasta un punto situado al pie del contrafuerte. Este punto estará ubicado en el sitio más bajo del mismo divisor de aguas que pasa por el hito Cusumasa-Bumbulza y continúa por el cerro Kaptuna/Huinchinguen (Punto A del "croquis" anexo 2).

Desde ese punto, partiría una línea recta hasta alcanzar el punto situado junto a la ribera sur del brazo del Santiago, formador de la Isla existente en la confluencia con el Yaupi (Punto B del "croquis" anexo 2). Ese punto se encuentra en el extremo este del referido brazo.

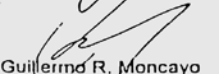
De allí, la línea proseguiría con una inflexión en dirección aproximadamente Norte, hasta alcanzar el hito existente más cercano a la confluencia Yaupi-Santiago, tal como está señalado en el croquis anexo 2.

El Grupo jurídico-técnico destaca la valiosa colaboración de los representantes del Ecuador y del Perú, Embajador Teodoro Bustamante y Ministro Luis Sandoval Dávila.

De esta forma, el Grupo jurídico-técnico da por cumplida la tarea que le fue encomendada.

Brasilia, 06 de mayo de 1998

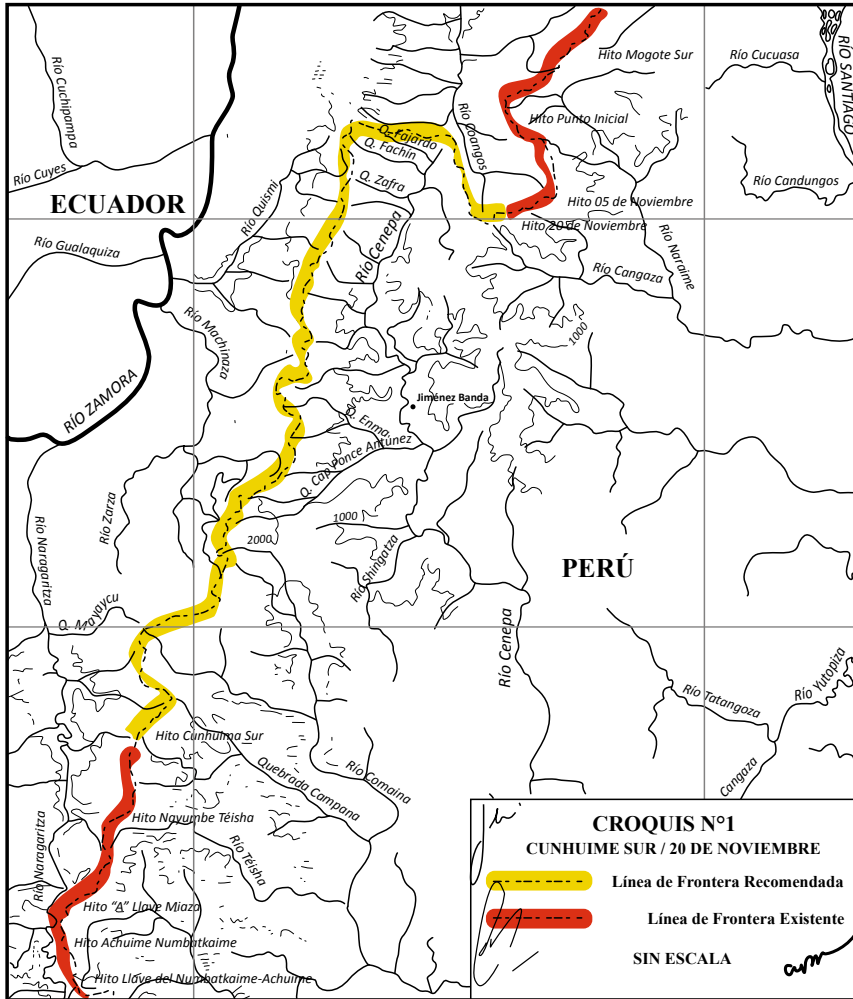
  
Ministro Nelson A. Jobim  
Coordinador

  
Dr. Guillermo R. Moncayo

  
Dr. Clarence W. Minkel

Imagen 7. Conclusiones del parecer-opinión del grupo jurídico-técnico encargado de los subsectores Cunhuilme Sur/20 de noviembre y Cusumasa-Bumbulza/Yaupí Santiago en la Cordillera del Cóndor. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1998). Acuerdos Suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia el 26 de octubre de 1998, pp. 33-34.

Gráfico 7. Croquis del parecer-opinión de los expertos jurídico-técnicos sobre el sector Cunhuime Sur/20 de noviembre en la Cordillera del Cóndor



Fuente: CEPEI. *Revista Análisis Internacional*, 15, 293, 1998. También en Sandoval, Volumen II, p. 35, 1999.

## 7.2. La demarcación entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el río Santiago

La demarcación entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia del río Yaupi con el río Santiago era, en rigor, el único asunto que representaba un verdadero impase, ya que las diferencias entre Ecuador y Perú sobre este tema se plantearon desde el inicio de los trabajos de demarcación en la década de los cuarenta en ejecución del fallo de Dias de Aguiar. En este caso —que representaba una extensión

de 15 kilómetros— nunca hubo acuerdo entre los delegados de los dos países en la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana Demarcadora de Límites, tal como consta expresamente en las actas de la comisión<sup>33</sup>. Las diferentes posiciones adoptadas desde esa época se advierten en el Gráfico 6 inserto en el capítulo II de este libro.

La posición peruana en este tema, en resumen, fue la siguiente:

Que el contrafuerte divisor al que se refiere el fallo de Braz Dias de Aguiar no termina en el monte Cusumasa-Bumbuiza sino que —después de una depresión originada por factores tectónicos— se prolonga en el cerro Huinchinguén (llamado Kaputna en el Ecuador), y es a partir de este cerro que debe trazarse la frontera, a lo largo de una línea natural y terrestre, vale decir que no corte cursos de agua, y se dirija en dirección a la confluencia Yaupi-Santiago, hasta llegar frente a una isla, en la ribera de este último río, de donde debe trazarse la línea recta a la que se refiere el fallo arbitral (Arias Schreiber, 1998, p. 62).

A su vez, la posición de Ecuador fue, en resumen, la siguiente:

Que el ramal cordillerano Cusumasa (cuya altitud alcanza 1,800 metros sobre el nivel del mar), constituye el contrafuerte divisor a que alude Dias de Aguiar en su Fallo, y es a partir del hito Cusumasa-Bumbuiza, instalado por la Brigada Mixta en noviembre de 1947, en un punto característico y final del mismo, de donde debe trazarse la línea recta hasta la confluencia del río Yaupi con el Santiago, también prevista en el laudo arbitral (Arias Schreiber, 1998, p. 63).

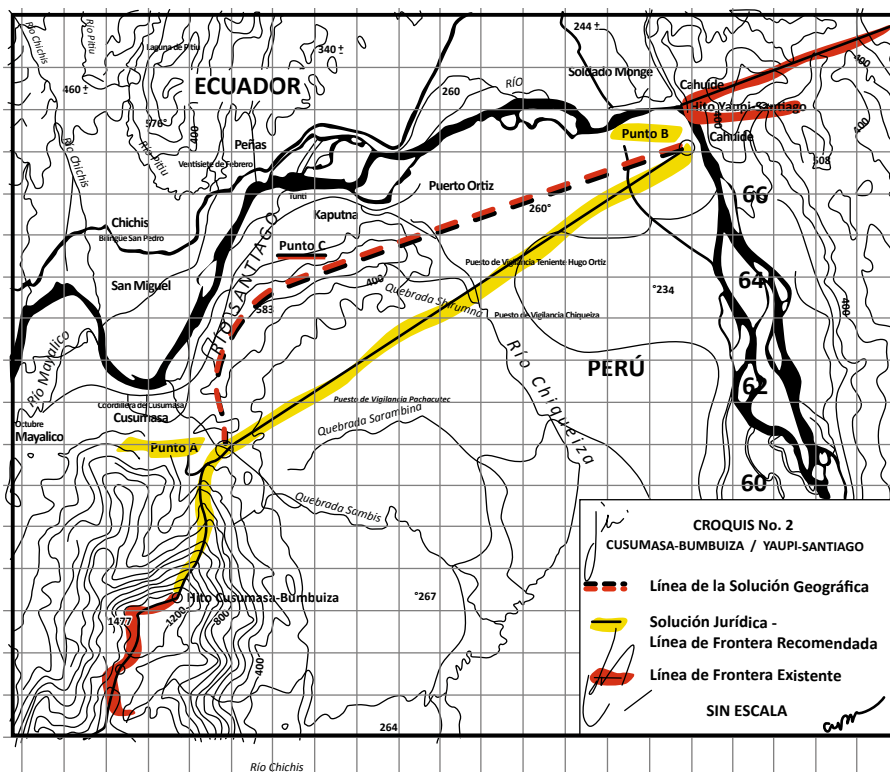
Ahora bien, los expertos jurídico-técnicos adoptaron una fórmula intermedia para ambos países, que fue adoptada por mayoría, pues un experto emitió una opinión diferente pronunciándose a favor de la posición que había presentado el Perú. Tal como se advierte de las conclusiones del parecer que se presenta como la Imagen 8 y del croquis que se acompañó al parecer y que se adjunta como el Gráfico 8, el parecer estableció que, después del hito Cusumasa-Bumbuiza ya instalado y que para el Ecuador era el fin del contrafuerte señalado en el fallo de Dias de Aguiar desde el que se debía trazar la línea recta que llegaría a la confluencia del río Yaupi con el Santiago, había que agregar otro hito a colocarse al final del cerro Huinchinguén, pues recién allí terminaba el mencionado contrafuerte. Luego, la línea recta hasta la confluencia del río Yaupi con el Santiago debía trazarse desde este punto. En este sentido, los expertos no aceptaron la tesis ecuatoriana de trazar la línea recta a partir del hito Cusumasa-Bumbuiza que ya existía y, en cambio, agregaron otro hito al final del cerro Huinchinguén. Al mismo tiempo, tampoco compartieron la posición peruana de ir más allá del mencionado contrafuerte divisor

---

<sup>33</sup> Acta de Inauguración del hito Cusumasa-Bumbuiza del 18 de agosto de 1948 de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites.

identificado con el nuevo hito, para trazar la línea de frontera a lo largo de una línea natural y terrestre y fijar, recién desde allí, la línea recta casi en la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago<sup>34</sup>.

**Gráfico 8. Croquis del parecer-opinión de los expertos jurídico técnicos sobre el sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago**



Fuente: CEPEI, *Revista Análisis Internacional*, 15, 293, 1998. También en Sandoval, Volumen II, p. 37, 1999.

El parecer-opinión sobre Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago fue satisfactorio para ambas partes desde un punto de vista práctico, ya que respetó las posiciones militares de los dos países existentes en la zona, permitiendo que Ecuador mantuviera dentro de su soberanía el puesto de vigilancia Teniente Ortiz y que nuestro país hiciera lo mismo dentro de su territorio con los puestos de vigilancia Pachacutec y Chiqueiza. Por esta razón, en el Perú algunos criticaron este parecer considerando que, quizás, podría ser el único impase en que los expertos se podrían

<sup>34</sup> Para más detalles sobre este asunto, véase «Aspectos Técnicos de la Demarcación de la frontera en el Tramo comprendido entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia de los Ríos Yaupi y Santiago» de José Boza Orozco, en Namihas (2000), pp. 237-248.



haber apartado de una solución estrictamente jurídica. Comentando esta situación, el embajador Arias-Schreiber, quien anteriormente había sido presidente de la delegación peruana, ha sostenido que «al observarse que el trazado de estas dos líneas tiene como efecto práctico dejar el puesto de vigilancia Teniente Ortiz en territorio ecuatoriano, la solución propuesta da margen para pensar que se han tenido en cuenta consideraciones de carácter político, más que criterios técnicos o jurídicos» (1998, p. 67).

Cabe señalar que dicha interpretación sobre el parecer fue una especulación. En este punto el parecer no afectaba derechos peruanos preexistentes, pues se trataba de una verdadera diferencia entre Perú y Ecuador que nunca había sido resuelta ni acordada por las partes. Al respecto, Novak dice lo siguiente:

En este tramo de la frontera solo existían aspiraciones máximas de las Partes en relación a cuál debía ser la línea demarcatoria, más no existía una determinación al respecto. Precisamente, la discrepancia giraba en torno a cómo se debía ajustar en el terreno la línea de frontera definida en el Protocolo y en el fallo Arbitral de 1945. Y en este sentido los expertos decidieron que la única manera de cumplir la letra y espíritu del fallo de Braz Dias de Aguiar era que las dos márgenes del Bajo Santiago quedaran en territorio peruano y las del Alto Santiago quedaran en territorio ecuatoriano, como efectivamente sucedió. Por tanto, el Perú no perdió un centímetro de territorio en este sector ni en ningún otro. La posición peruana tuvo un éxito pleno en todos los sectores bajo disputa (2000, p. 195).

### 7.3. La demarcación en la zona Lagartococha-Güepí

En este impase Ecuador pretendía desconocer la forma en que la Comisión Mixta Demarcadora de Límites había demarcado y colocado los hitos en el año 1946 en la zona Lagartococha-Güepí, siguiendo lo señalado en el fallo de Dias de Aguiar de 1945. Ecuador solicitaba una nueva demarcación en esta área en base a lo señalado en un anexo hecho luego de haberse emitido el fallo, en lugar de aceptar la demarcación ya efectuada por la Comisión Mixta demarcadora conforme a lo establecido en el mismo fallo. Al respecto, la comisión binacional había solicitado el parecer-opinión de los expertos sobre lo siguiente:

a) Si el anexo 16 del Fallo arbitral determinó el origen o naciente de la Quebrada Zancudo o Norte desde el cual debe partir la recta que llegará hasta el río Güepí, como sostiene Ecuador; o si el Fallo arbitral solo determinó que el origen o naciente principal del río Zancudo o Lagartococha está constituido por su brazo principal llamado Zancudo o Quebrada Norte, sin determinar la ubicación geográfica exacta del punto de su naciente, como sostiene el Perú.

b) Si, como sostiene el Perú, los trabajos —según su posición— de fijación en el terreno de la frontera común efectuados por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites determinaron el punto desde donde debe partir la línea recta que va a encontrar el río Güepí, en ejecución del Laudo arbitral de Dias de Aguiar; o si, como el Ecuador sostiene, dichos trabajos —según su posición— carecen de valor y efectos por todas las razones que constan en los alegatos [...] <sup>35</sup>.

Después de escuchar y analizar en detalle las posiciones de ambas partes, el parecer-opinión de los expertos jurídico-técnicos avaló plenamente la posición peruana y confirmó la validez de la demarcación efectuada en esta zona entre fines de 1945 y comienzos de 1946, en correcta aplicación del fallo de Dias de Aguiar. Al respecto, los expertos jurídico-técnicos llegaron a las conclusiones siguientes:

1. El árbitro Braz Dias de Aguiar, no determinó el punto preciso de la naciente del río Lagartococha sino señaló que la Quebrada Norte era el brazo formador principal del río Zancudo o Lagartococha. La ubicación exacta de la naciente, como ha quedado demostrado, no era conocida por las Partes, ni éstas pidieron al árbitro tal precisión.
2. Los cuatro hitos colocados por la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Demarcadora de Límites fueron expresión de un acuerdo de voluntades y los mismos tienen pleno valor jurídico; pues ni la impugnación tardía de este acto, ni el exceso de poder que, a última arguye Ecuador, enervan de modo alguno su validez <sup>36</sup>.

En consecuencia, según el parecer, como la legalización de los hitos ya colocados no había cumplido con todas las formalidades requeridas, lo único que correspondía hacer era proceder a la formalización de la demarcación ya efectuada anteriormente, mediante la suscripción por Ecuador y Perú de las actas del hito Naciente donde se encontraba el origen verdadero del río Lagartococha y que fue instalado por la Comisión Mixta Demarcadora, así como las actas de los demás hitos colocados en esa oportunidad en el río Güepí. En el parecer se descartó la posición del Ecuador que había pretendido negar la demarcación ya hecha adecuadamente y hacer una nueva demarcación con una interpretación inexacta del fallo de Dias de Aguiar, donde sostenía que la recomendación del anexo 16 era obligatoria, en lugar del contenido mandatorio del propio fallo, tal como lo sostuvo el Perú y lo confirmaron

---

<sup>35</sup> Parecer-opinión del grupo jurídico-técnico encargado del sector Lagartococha-Güepí del 8 de mayo de 1998. Véase el texto completo en *Revista Análisis Internacional*, 15, 294-304 y en Sandoval (1999), II, pp. 107-132.

<sup>36</sup> Parecer-opinión del grupo jurídico-técnico encargado del sector Lagartococha-Güepí del 8 de mayo de 1998. Véase el texto completo en *Revista Análisis Internacional*, 15, 294-304 y Sandoval (1999), II, pp. 107-132.

los expertos jurídico-técnicos. Ello se advierte de las conclusiones de este parecer que se presentan como la Imagen 8 y consta del croquis que acompañó al parecer, que se presenta como el Gráfico 9.

### Conclusiones del parecer-opinión

#### ANTE LO EXPUESTO SE ES DE PARECER U OPINION:

Con la emisión del Fallo quedaron extinguidos los poderes arbitrales concedidos por el Ecuador y el Perú, a Braz Dias de Aguiar. Las Partes aceptaron el Fallo, y se inició el proceso de demarcación. Las consultas efectuadas por las Partes a Braz Dias de Aguiar, con posterioridad a la emisión del Fallo, no significaron una nueva concesión de poderes al ex-árbitro. Por consiguiente, la comunicación al Ecuador y el parecer enviado al Perú, por Braz Dias de Aguiar, no obligan a las Partes y por eso no llegaron a ser consideradas en el presente parecer u opinión.

Habiendo sido en el Anexo N° 16, la línea roja, una línea meramente *recomendada*, la determinación mandatoria del Arbitro es la que aparece redactada en el cuerpo del Fallo, que manda seguir el brazo principal del Zancudo o Quebrada Norte hasta sus orígenes o naciente principal para desde allí trazar una línea recta hasta el Güepí.

La coincidencia entre la línea roja y la realidad geográfica dejó de existir a partir del punto de bifurcación de las Quebradas Occidental y Oriental. En este punto, la demarcación abandonó la línea roja y al seguir por la Quebrada Occidental, hasta sus nacientes, no hizo otra cosa que dar cumplimiento a lo establecido en el Fallo.

Los hitos cuya legalización no obedecieron todas las formalidades acordadas por las Partes en Puerto Bolívar, no pueden ser considerados como si hubieran adquirido pleno perfeccionamiento y validez jurídica.

Por otro lado no nos parece que haya habido, por parte del Ecuador, aceptación de la frontera no jurídicamente perfeccionada.

Brasilia, 8 de mayo de 1998.

General de División Ingeniero  
Luis María Miró  
ARGENTINA

Profesor Joao Grandino Rodas  
BRASIL

Ingeniero Rudy Schmidt Walters  
CHILE

Imagen 8. Conclusión del parecer-opinión del grupo jurídico-técnico del sector Lagartococha-Güepí. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Acuerdos Suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia el 26 de octubre de 1998 (pp. 33-34).

Gráfico 9. Croquis del parecer-opinión de los expertos jurídico- técnicos sobre el sector Lagartococha-Güepí



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú. Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, p. 44.

Al igual que en el caso de la demarcación en la Cordillera del Cóndor, los expertos de los países garantes también dieron toda la razón al Perú en la zona Lagartococha-Güepí, declarando que los trabajos de fijación en el terreno ya efectuados por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, en cumplimiento de lo establecido en el fallo, determinaron adecuadamente el punto desde donde debía partir la línea recta que unía el río Lagartococha con el río Güepí. Por ello, según los expertos jurídico-técnicos, lo único que cabía hacer era que la Comisión Mixta Demarcadora, integrada por representantes de Perú y Ecuador, procediera nuevamente a colocar los

hitos en el mismo lugar donde estos habían sido erigidos en la eventualidad de que los hitos hubieran desaparecido, o a confirmar la validez de los hitos ya instalados en caso que aun existieran y, en cualquier caso, a firmar las actas respectivas de la Comisión Mixta demarcadora. El reconocimiento de la validez de la demarcación efectuada en 1946 implicó la confirmación del derecho peruano a un área de aproximadamente ochenta kilómetros cuadrados de territorio que correspondía al Perú<sup>37</sup>.

## 8. LAS REACCIONES FRENTE A LOS PARECERES Y LOS AVANCES EN LAS CONVERSACIONES SUSTANTIVAS

A las 48 horas de haber conocido formalmente los dos pareceres de los expertos jurídico-técnicos, que ya habían recibido la opinión favorable de los representantes peruanos que integraron los dos grupos jurídico-técnicos, el gobierno peruano dio su respuesta favorable a dichos pareceres mediante nota diplomática de fecha 10 de mayo<sup>38</sup>. La respuesta peruana fue concordante con la posición histórica del Perú sobre la validez jurídica del Protocolo de Río de Janeiro y la plena ejecución del fallo de Braz Dias de Aguiar, estuvo conforme con el interés nacional y se adecuó a la naturaleza jurídica del procedimiento establecido en el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia. Más aún, fue la confirmación y la ejecución de una política de Estado seguida ininterrumpidamente por el Perú y todos los gobernantes peruanos desde hacía cincuenta años, cuando Ecuador pretendió por primera vez desconocer la validez plena de los límites ya establecidos.

Por su parte, los dos representantes ecuatorianos en los grupos jurídico-técnicos rechazaron los pareceres-opinión, reiterando los mismos argumentos que habían presentado anteriormente ante los mismos expertos. A su vez, el gobierno ecuatoriano hizo conocer de manera reservada su posición contraria a los pareceres, sin dar una respuesta formal sobre la materia. La reacción ecuatoriana era comprensible, pues con los pareceres Ecuador perdió todo el sustento de sus infundadas pretensiones territoriales. Años después, comentando la reacción del gobierno ecuatoriano al conocer el resultado, el ex canciller José Ayala dijo lo siguiente:

---

<sup>37</sup> Para mayores detalles véase «Aspectos Jurídicos de la Demarcación en el Sector Lagartococha» de Luis Solari Tudela y «Aspectos Técnicos de la Demarcación en el Sector Lagartococha» de José Boza Orozco, en Namihás (2000), pp. 249-292.

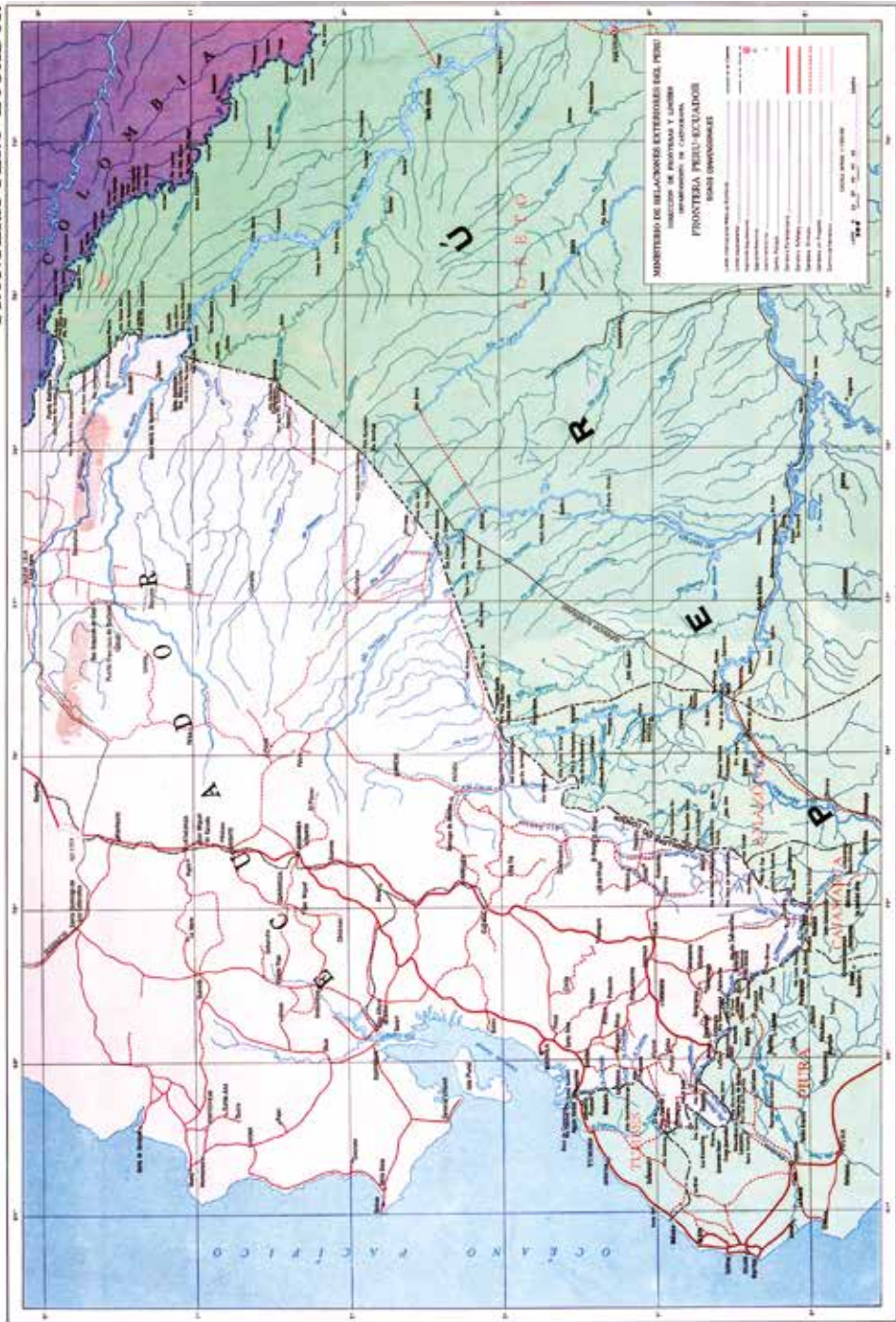
<sup>38</sup> La respuesta del gobierno peruano fue plenamente favorable en los dos pareceres-opiniones, con una precisión menor en el caso del subsector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago en relación al segundo tramo de la línea recta presentada por los expertos que va hacia la confluencia del río Yaupi con el Santiago. La aceptación de los pareceres la expresamos mediante nota diplomática de fecha 10 de mayo que remití al canciller de Brasil.

En todo el proceso de negociaciones con el Perú, estos fueron sin duda los momentos más frustrantes y dolorosos. Las esperanzas que el Ecuador había alimentado a lo largo de tantos años, sólidamente basadas no solo en derechos históricos incuestionables sino, además, en razonamientos jurídicos respaldados en muchos aspectos, por la jurisprudencia internacional, habían sido desconocidas y rechazadas. La tesis de la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, a través de cuyo reconocimiento Ecuador había concebido toda la estructura argumental para proyectarse hacia el este de la Cordillera del Cóndor, había sido rechazada. La existencia de un error material sustancial en el sector Zamora-Santiago por la interposición del Río Cenepa había sido desestimada (2009, p. 326).

Al emitir sus pareceres, los expertos respetaron plenamente el marco jurídico acordado, sin tener en cuenta consideraciones de carácter político. Los pareceres, tal como era de esperar, confirmaron plenamente las razones que el Perú había sostenido durante más de cincuenta años para no aceptar las tesis ecuatorianas y para exigir a Ecuador la culminación de la demarcación pendiente en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor. De esta manera, se reconocía el valioso aporte de muchos peruanos ilustres que, durante más de cincuenta años, siguieron una política de Estado y defendieron invariablemente la posición peruana. Luego de cinco décadas de haberse interrumpido el proceso demarcatorio, los pareceres confirmaron la validez de la línea demarcatoria de la frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y que correspondía a la soberanía y jurisdicción que el Perú había venido ejerciendo en esa zona de manera plena e ininterrumpida. De esta manera, con los pareceres se confirmó, una vez más, la validez del mapa oficial de los límites definitivos del Perú con el Ecuador vigentes y aprobados por ambas partes desde el año 1942. Así pues, nuestra frontera con Ecuador fue siempre la misma, según se advierte del mapa oficial de la frontera Perú - Ecuador de la época de las conversaciones con Ecuador, que figura como Gráfico 10 y que se encuentra vigente hasta la actualidad.

Quedó así demostrado que toda esta cuestión limítrofe había sido un asunto creado en el Ecuador luego de la suscripción y entrada en vigor del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, años después de haberse ejecutado de buena fe gran parte de los trabajos de la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana Demarcadora de Límites, que en 1950 ya había demarcado el noventa y cinco por ciento de la frontera. La teoría del problema limítrofe y de la nulidad o inejecutabilidad del Protocolo, así como el consecuente reclamo al Perú, había sido planteada y promovida por los sucesivos gobiernos ecuatorianos durante cinco décadas sin tener un verdadero fundamento jurídico ni contar con respaldo técnico alguno. Por ello, ya en 1960, mediante nota de fecha 7 de diciembre, los garantes le dijeron a Ecuador «que la voluntad

Gráfico 10. Mapa de la Frontera Perú-Ecuador



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Dirección de Fronteras y Límites. Departamento de Cartografía. Frontera Perú-Ecuador, publicado en *Revista Análisis Internacional*, 15, 474.

unilateral de una de las partes no basta para invalidar un Tratado de Límites, ni para liberarla de las obligaciones que él le impone». Asimismo, también le recordaron que «el Protocolo de Río de Janeiro, —firmado y ratificado por Ecuador y Perú, y ya aplicado en su casi totalidad mediante actos prácticos de demarcación a los cuales las Partes atribuyeron el carácter de definitivo— es un instrumento válido y debe ser cumplido» (nota de fecha 7 de diciembre de 1960, remitida por los países garantes a los gobiernos del Ecuador y el Perú).

Con los pareceres se demostró que tantos años de enfrentamiento inútil entre dos pueblos vecinos, vinculados por la historia, la lengua, la religión y la cultura, no habían sido ocasionados por el Estado peruano ni por los peruanos, que siempre habíamos actuado defendiendo nuestras fronteras legítimas y la soberanía nacional. Además, se confirmó implícitamente que nuestro país tampoco había sido responsable de los costos que los gobiernos y los pueblos del Ecuador y el Perú tuvieron que pagar por las diversas situaciones de tensión y por los enfrentamientos bélicos producidos durante más de cincuenta años debido a la violación recurrente por el Ecuador de la integridad territorial del Perú.

Lo más significativo fue que se trataba de los pareceres de expertos independientes del más alto nivel técnico y jurídico, designados por los propios países garantes entre sus nacionales y cuyos nombres habían sido aceptados previamente por los gobiernos de Ecuador y Perú. En consecuencia, si bien no se había tratado de un arbitraje estrictamente hablando, tampoco cabía objeción alguna a la validez intrínseca de los pareceres, a su rigurosidad en el análisis jurídico, ni al procedimiento seguido, pues este había sido aprobado previamente por las mismas partes y los países garantes en la Declaración de Brasilia y en su cronograma de aplicación. Aun cuando Ecuador rechazó inicialmente los pareceres, su fuerza jurídica y moral era evidente. Tal como señaló el embajador Arias Schreiber, y recogió el diario *El Comercio* el 26 de mayo, «la hermenéutica jurídica y la coherencia política debían llevar al Ecuador a aceptar en su totalidad dichos pareceres».

Como era comprensible, los resultados de los pareceres crearon desconcierto y desazón en el gobierno ecuatoriano y sus Fuerzas Armadas, quienes inicialmente guardaron reserva del contenido de dichos pareceres. Por su parte el gobierno peruano, una vez más, cumplió con la moratoria acordada, guardando con absoluta reserva los resultados de los pareceres, sin hacerlos públicos a pesar que nos eran favorables. Esto se hizo para facilitar al gobierno ecuatoriano la difícil tarea de dar a conocer a sus clases políticas y a su población que el mito de la salida soberana al Maraón-Amazonas y la tesis de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro no tenían sustento jurídico y habían sido rechazados.

Con los pareceres, el gobierno ecuatoriano tenía que dar a conocer a su opinión pública no solo la falsedad del supuesto derecho al acceso soberano al Maraón-



Amazonas, sino, específicamente, la improcedencia de la tesis del error geográfico; la falta de consistencia de la teoría de la inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro y del fallo de Dias de Aguiar; la carencia de argumentos jurídicos y geográficos; y la irrelevancia del argumento de la inexistencia del *divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago por la existencia del río Cenepa. En fin, debía explicar a los ecuatorianos que el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar eran válidos y plenamente ejecutables, que el Perú tenía razón y que lo único que faltaba hacer era proceder a culminar la demarcación que había sido interrumpida unilateralmente por ellos aproximadamente cincuenta años atrás.

Habiéndose emitido los pareceres, el gobierno peruano y los países garantes invocaron al gobierno ecuatoriano para tratar de llegar al acuerdo global y definitivo dentro del plazo acordado en el cronograma. Para tales efectos, el presidente Fujimori viajó el 14 de mayo a Brasil y se entrevistó con el presidente Cardoso, reiterándole «la buena fe y la buena voluntad política del Gobierno del Perú de llegar a un acuerdo definitivo el 30 de mayo». Por mi parte, al día siguiente formulé declaraciones que reiteraban lo dicho por el presidente y agregué que nosotros creíamos que ya estaban dadas «las condiciones necesarias para llegar al acuerdo final con Ecuador». Señalé, además, que era conveniente que «no exista una eventual postergación porque podía haber riesgos que ninguno de los dos países quisiéramos correr», considerando que un nuevo gobierno en el Ecuador podría retardar las posibilidades de llegar a un acuerdo final. Concluí estas declaraciones manifestando que las conversaciones se encontraban en una etapa decisiva y «bien encaminadas para lograr un acuerdo definitivo global que implique culminar con la demarcación de la frontera y establecer las pautas para una integración y desarrollo futuro entre los dos pueblos para el siglo XXI»<sup>39</sup>.

Las razones para concluir el acuerdo lo antes posible eran claras para nosotros, por lo que a nuestra iniciativa acordamos con Ecuador convocar a las cuatro comisiones binacionales para su última reunión con la finalidad de que llegaran a acuerdos finales. Tal como hemos explicado en las secciones anteriores, las reuniones de las cuatro comisiones binacionales se realizaron simultáneamente y de manera paralela entre el 18 y el 21 de mayo y fueron plenamente exitosas en el caso de dos comisiones y un grupo de trabajo. Así, la posibilidad de lograr un acuerdo global y definitivo se veía beneficiada por el hecho de que el 21 de mayo de 1998 ya se había logrado adoptar el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, cuyo extenso texto y anexos habían sido aprobados por la correspondiente comisión reunida en Washington, al igual que el acuerdo sobre

---

<sup>39</sup> Véase la nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 16 de mayo en *Revista Análisis Internacional*, 14, 70-72.

el Canal de Zarumilla. También en la última reunión de Santiago, la correspondiente comisión peruano-ecuatoriana ya había adoptado el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

En este contexto, también entre el 18 y 19 de mayo se realizó en Brasilia la reunión de la comisión peruano-ecuatoriana encargada de la fijación en el terreno de la frontera terrestre común para evaluar los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. En esta ocasión, Ecuador continuó negándose a aceptar formalmente dichos pareceres, mientras que nuestro país destacaba su importancia y calidad jurídica, así como la conveniencia de que Ecuador los aceptara sin mayor demora para poder continuar con el procedimiento establecido en el cronograma. En esta oportunidad no hubo acuerdo y mediante una escueta nota de prensa simplemente se informó de la realización de la reunión, precisándose que la misma había contado con la presencia de los miembros de la Comisión de Seguimiento de los países garantes<sup>40</sup>. No obstante la posición ecuatoriana, para nosotros el tema de la cuestión limítrofe pendiente había quedado dilucidado con los pareceres y tenía como único camino el de terminar de ejecutar el Protocolo y culminar la demarcación conforme lo habían confirmado los expertos jurídico-técnicos. Ello tendría que ser aceptado por Ecuador tarde o temprano, mientras que los garantes estaban moralmente obligados a apoyar sin reservas lo afirmado por sus propios expertos.

De manera paralela a las reuniones antes mencionadas, entre el 18 y 21 de mayo, se realizó en Buenos Aires la sesión de la comisión peruano-ecuatoriana encargada del Tratado de Comercio y Navegación, la cual tuvo significativos avances, tal como ya se ha señalado en la sección anterior. En este contexto, al día siguiente, el 22 y 23 de mayo se llevó a cabo en la misma ciudad la reunión también ya mencionada entre los vicescancilleres de Perú y Ecuador junto con los coordinadores de las comisiones del Tratado de Comercio y Navegación y de fijación en el terreno de la frontera terrestre común. En esta reunión de mayor nivel se examinaron las propuestas que Brasil, como coordinador de los garantes, había entregado a las cancillerías de Ecuador y Perú sobre ciertos temas aún no resueltos en el proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, en especial en lo relativo a los centros de comercio y navegación. Para el Perú, con estos centros se trataba de conceder ciertas facilidades especiales al Ecuador, pero sin afectar la soberanía y jurisdicción sobre nuestro propio territorio. Si bien en el documento de los garantes se compartía nuestra posición de no aceptar jurisdicción ecuatoriana alguna en territorio peruano, también incluían algunos aspectos inconvenientes, como era, por ejemplo, la propuesta de una extensión de mil hectáreas para cada uno de los dos centros, postura excesiva que no aceptamos. En la reunión también

---

<sup>40</sup> Véase la nota de prensa en *Revista Análisis Internacional*, 14, 72.

se examinaron los demás temas sobre los cuales se mantenían diferencias en relación al Tratado de Comercio y Navegación, habiéndose posibilitado aproximaciones en ciertos temas, pero sin que por ello se llegara a entendimientos concretos.

En lo relativo a la demarcación, los garantes respetaban y reconocían los pareceres de los dos grupos jurídico-técnicos, aun cuando en sus sugerencias escritas no llegaban a decir que estos tuvieran fuerza obligatoria. Adicionalmente, fue en este documento de los garantes donde apareció por primera vez, directamente en las conversaciones, la sugerencia de los parques ecológicos en la zona del Alto Cenepa, proponiéndose la fórmula mixta de un parque binacional único, pero con frontera interna demarcada conforme a los pareceres. Por su parte, el delegado ecuatoriano llegó al extremo de proponer el establecimiento de un solo parque binacional, sin límites internos y dentro del cual ninguno de los dos estados ejercería soberanía, siendo el límite externo el límite del parque, el cual además solo estaría ubicado en territorio peruano en la zona de la Cordillera del Cóndor, reclamada ilegalmente por Ecuador y fuera del territorio ecuatoriano. En esta reunión, el viceministro Hugo Palma reiteró que el asunto de la demarcación no era negociable para el Perú y que los pareceres habían sido muy claros sobre la forma en que se debía culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor. En cuanto a los parques, descartó de plano la propuesta ecuatoriana y precisó que el Perú solo aceptaba parques nacionales a cada lado de la línea de frontera, siguiendo la demarcación que debía hacerse conforme a lo señalado en los pareceres. Más aún, aclaró que el Perú no estaba dispuesto a aceptar parques binacionales de ninguna naturaleza, haciendo así también referencia a la propuesta de los garantes que igualmente fue descartada por el Perú.

De otro lado, en el frente interno ecuatoriano habría elecciones en primera vuelta a fines de mayo, por lo que, en caso de demorarse el acuerdo final, se temía que el tema se politizara en la segunda vuelta electoral a partir de junio. Por ello, durante la segunda quincena de mayo hicimos declaraciones públicas y gestiones personales ante los representantes de los países garantes, destacando la conveniencia de concluir las negociaciones para llegar al acuerdo global a fines de mayo dentro del plazo previsto en el cronograma. Sin embargo, debido a la cercanía de las elecciones en Ecuador y por el temor del presidente Alarcón y su actitud de no aceptar los pareceres, parecía haberse bloqueado temporalmente la continuación del proceso por lo que era necesario encontrar otras vías para continuar con las negociaciones sobre este tema. Por lo demás, a estas alturas del proceso, después de las últimas reuniones de cada una de las cuatro comisiones en mayo, estas comisiones fueron reemplazadas en la práctica por equipos negociadores más pequeños integrados por los coordinadores y algunos miembros de las comisiones sobre el Tratado de Comercio y Navegación y sobre la fijación en el terreno de la frontera terrestre común.

En esas circunstancias, para nosotros las conversaciones sustantivas tenían el propósito de tratar los temas de la demarcación pendiente y del Tratado de Comercio y Navegación como un paquete que debía ser resuelto simultáneamente. Las negociaciones sobre comercio y navegación debían avanzar conjuntamente con el asunto de la demarcación y aquellos temas no se deberían cerrar ni concluir antes de haber definido todo el tema de la demarcación. Para el Perú era indispensable tener las seguridades de que Ecuador cumpliría con la demarcación conforme a derecho y tal como se había señalado en los pareceres, antes de aceptar otorgarle concesiones en comercio y navegación. Para Ecuador, por el contrario, era conveniente conocer lo que nuestro país estaba dispuesto a concederle en comercio y navegación, sujetando la culminación de la demarcación a este aspecto.

En esta situación, la posibilidad de un acuerdo global y definitivo para fines de mayo se hacía cada vez más lejana y terminó siendo una aspiración imposible de cumplir, teniendo en cuenta la actitud del gobierno ecuatoriano. En esas circunstancias, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, tuvo la iniciativa de convocar a los presidentes de Ecuador y Perú a una reunión en Brasilia el 1 de junio de 1998<sup>41</sup>. Frente a la imposibilidad de lograr el acuerdo en la fecha prevista, el presidente Alarcón manifestó su disposición para llegar al acuerdo final a fines de junio y, en todo caso, antes de la segunda vuelta electoral, fijada para el 12 de julio. En la reunión presidencial de Brasilia, los presidentes de Ecuador y Perú acordaron, además, que se llevara a cabo otra reunión informal en Buenos Aires entre representantes de los dos países, la que se realizaría el 4 y 5 de junio.

Al mismo tiempo que se desarrollaba la reunión presidencial en Brasilia, yo me encontraba en Caracas con motivo de la Asamblea General de la OEA. Allí, conversé con los cancilleres de los países garantes que también participaban en dicha reunión. Además de haber examinado con cada uno de ellos los pocos temas pendientes en las conversaciones con el Ecuador, les reiteré la voluntad política de nuestro gobierno para llegar a un acuerdo definitivo a la brevedad posible, esperando que ello se lograra dentro del mes de junio y siempre dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro. En concordancia con el nuevo impulso que el Perú quería darle al proceso, declaré ante la prensa que existían elementos suficientes y condiciones objetivas que permitían mantener el optimismo y confiar en que el acuerdo definitivo se daría en junio.

No obstante el optimismo que deseaba reflejar en dichas declaraciones, en la reunión informal de Buenos Aires del 4 y 5 de junio, en la que participaron cuatro

---

<sup>41</sup> En dicha ocasión se filtró a la prensa en el Palacio de Gobierno brasileño un documento aparentemente elaborado por la Cancillería brasileña denominado «Processo de Paz e Equador-Perú. Encontro don Senhor Presidente da República com os Presidentes do Equador e do Perú». Este documento fue desautorizado y declarado inexistente por las autoridades brasileñas.

representantes por país<sup>42</sup>, tampoco se llegó a acuerdos significativos. Sin embargo, sirvió para precisar las diferencias aún existentes entre las partes, para acercar posiciones en ciertos puntos y para redactar algunos proyectos de artículos del Tratado de Comercio y Navegación, con posibles alternativas de solución teniendo en cuenta además las sugerencias antes mencionadas de los garantes. Nuestros representantes ya no podían avanzar más en las negociaciones del tratado, por lo que ahora solo nos correspondería tomar decisiones a los cancilleres que, inclusive en lo más sustantivo, debían ser consultadas con los propios jefes de Estado. En cuanto al tema de la demarcación, para el Perú cualquier acuerdo posible implicaba necesariamente respetar plenamente la soberanía peruana y culminar la demarcación pendiente conforme al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo de Dias de Aguiar, tal como había sido confirmado en los pareceres. Además, siguiendo mis indicaciones expresas, los representantes peruanos en la reunión estaban instruidos para rechazar cualquier pretensión que Ecuador eventualmente pudiera insinuar de cesión territorial, concesiones recíprocas o canjes en la zona del Alto Cenepa, por más simbólicas que estas fuesen.

## **9. LA REUNIÓN DE CANCELLERES DE JUNIO DE 1998: EL PAQUETE DE WASHINGTON Y LA PROPUESTA DE LOS PARQUES NACIONALES**

Al evaluar en la Cancillería peruana la última reunión de Buenos Aires, llegué a la conclusión de que la instancia de grupos negociadores había quedado agotada, por lo que ya era momento de elevar las conversaciones directas a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, a efectos de que los mismos cancilleres adoptáramos las decisiones pertinentes e intentásemos llegar al acuerdo global y definitivo. Conscientes de dicha situación, los cancilleres de Ecuador y Perú acordamos sostener una reunión a nuestro nivel, con la participación de los altos funcionarios de los países garantes. Esta fue celebrada en Washington el 15 y 16 de junio, con el propósito de examinar el estado de la situación y tratar de llegar a acuerdos definitivos en los dos temas aún pendientes<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> En el caso peruano el grupo estuvo constituido por el Dr. Alfonso de los Heros, coordinador de la delegación peruana en la Comisión del Proyecto de Tratado de Comercio y Navegación; el Dr. Fernando de Trazegnies, coordinador de la delegación peruana en la Comisión de Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común; el embajador Hugo de Zela, miembro de la delegación peruana ante dicha comisión; y el embajador Jorge Valdez, director general de Política Bilateral de la Cancillería.

<sup>43</sup> En esta reunión de Washington estuve acompañado de las mismas personas que participaron en la última reunión de Buenos Aires, con la excepción del embajador Hugo de Zela, a quien no le fue posible viajar y fue reemplazado por el ministro consejero Néstor Popolizio. Por la parte ecuatoriana, el canciller José Ayala estuvo acompañado por el Dr. Edgar Terán, el embajador Francisco Carrión, el embajador Gustavo Ruales y el economista Jaime Moncayo. También participaron en la reunión los altos funcionarios de los cuatro países garantes, los embajadores Alfredo Chiaradía de Argentina, Iván Cannabrava de Brasil, Juan Martabit de Chile y Luigi Einaudi de los Estados Unidos de América,

En la mañana del primer día de la reunión de Washington, sostuve una larga sesión reservada con el canciller del Ecuador. Esta tuvo una duración aproximada de tres horas y consistió en un diálogo directo entre ambos, que fue tenso y contó solo con la participación adicional del embajador Luigi Einaudi, quien contribuyó como facilitador del diálogo. El embajador Einaudi era el alto funcionario de los Estados Unidos para estas conversaciones, con gran experiencia en negociaciones diplomáticas y que gozaba de nuestra confianza personal. En verdad, su gestión había sido relevante en todo el proceso, tanto para la comprensión de la posición peruana en el Departamento de Estado como para contemporizar en el diálogo con el Ecuador. Se trató de una persona siempre dispuesta a colaborar con las partes y que trataba de ayudar para que se llegara a un acuerdo.

En la primera sesión de esta reunión de cancilleres en Washington, centré mi posición en la necesidad de que Ecuador aceptara formalmente los pareceres de los expertos jurídico-técnicos a fin de proceder a culminar la demarcación pendiente conforme a lo indicado por dichos expertos, reiterando que este asunto no era negociable para el Perú. Para ello había que tener en cuenta que los pareceres solo habían confirmado las obligaciones jurídicas preexistentes que Ecuador ya tenía hacia el Perú en virtud del propio Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

En el diálogo se señaló que había que encontrar una fórmula para que Ecuador aceptara los pareceres y se convirtieran en obligaciones jurídicas para las partes, puesto que estos eran los únicos referentes posibles para culminar la demarcación al haber sido emitidos por los expertos designados por los propios países garantes. Además, se estimaba que cualquier opinión, parecer, dictamen o sentencia futura sería expedida en los mismos términos que los pareceres de los expertos. En consecuencia, para nuestro país era irrenunciable culminar la demarcación conforme al Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar tal como lo habían confirmado los pareceres. También era improcedente cualquier tipo de propuesta sobre alguna clase de concesión territorial en el Alto Cenepa a favor del Ecuador, por más pequeña o simbólica que esta fuese. Para mí, como canciller y como peruano, el Perú no podía hacer concesión territorial de ninguna naturaleza, por lo que mantuve una posición muy firme frente al canciller Ayala. Por el contrario, estimábamos que la salida al escollo ocasionado por Ecuador podría encontrarse en el establecimiento de los parques nacionales adyacentes, que se podrían crear con la frontera demarcada y para fines ecológicos, en las facilidades a la navegación y el comercio que se darían en el tratado a través de los centros de comercio y navegación, y en los beneficios que para ambas partes traerían el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y la Comisión Binacional sobre Confianza Mutua y Seguridad.

---

quienes cumplieron una función muy positiva en esta reunión contribuyendo al acercamiento de las posiciones entre las partes.

Por su parte, el canciller Ayala señaló que Ecuador no había aceptado los pareceres pues consideraba que eran insatisfactorios para su país y, además, porque carecían de obligatoriedad jurídica, conforme a lo establecido en el cronograma. No obstante, si bien se encontraba mortificado por la firme posición que yo había asumido, en esta reunión él tampoco insistió en las tesis tradicionales ecuatorianas del acceso soberano o de inejecución parcial del Protocolo, que ya habían quedado totalmente superadas meses atrás y definitivamente descartadas a partir de la expedición de los pareceres. Tampoco propuso alguna clase de compensación o cesión territorial; más bien, reiteró la posición ecuatoriana para establecer un solo parque binacional en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, tal como ya había sido planteado por su vice ministro en reunión anterior, y solicitó que se llegara a la brevedad a un acuerdo final sobre el Tratado de Comercio y Navegación. Asimismo, en respuesta a mi requerimiento para concluir las conversaciones en los plazos acordados por los presidentes de los dos países, Ayala señaló las dificultades que tenía su gobierno para llegar a un acuerdo global y definitivo en junio debido a lo avanzado del proceso electoral en marcha en el Ecuador, solicitando flexibilidad en los plazos, a pesar del compromiso de concluir las conversaciones para el 30 de junio que había expresado el presidente Alarcón en la última reunión presidencial de Brasilia.

Cancilleres de Perú y Ecuador afinan acuerdos en Washington

## Creación de Parque ecológico permanece en mesa de negociaciones

Perú insiste en "parques adyacentes con normas comunes"

◆ El canciller Eduardo Ferrero Costa dijo que la reunión informal de dos días que inició ayer en Washington con su homólogo de Ecuador, José Ayala Lasso, permitirá superar las diferencias existentes en torno al Tratado de Comercio y Navegación que dará al vecino país acceso fluvial en el Amazonas, en cuanto se culmine la colocación de hitos del tramo faltante en la frontera.

"Desde el punto de vista peruano, se han dado las condiciones para que los dos gobiernos puedan tomar decisiones en torno a los temas señalados", afirmó al tiempo de recordar que la culminación de la demarcación fronteriza deberá estar enmarcada en el Protocolo de Río de Janeiro.

Ferrero insistió en que las negociaciones no deben tomarse "como quien gana y quien pierde... acá no debe haber vencedores ni vencidos, sino aplicación del Derecho y búsqueda de la armonía y la

paz para el futuro", dijo.

En la reunión de cancilleres también participan representantes de los países garantes (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) y las delegaciones de ambas partes.

Por el lado peruano asisten al canciller, el presidente de la delegación del Perú en las conversaciones de Brasilia, Fernando de Trazegnies, así como los expertos Alfonso de los Heros, Jorge Valdez Carrillo y el embajador de Perú en Argentina, Hugo de Zela Martínez.

### Parque nacional

Sobre la propuesta esbozada por los garantes para el establecimiento de un parque ecológico en la zona de conflicto, Ferrero refirió que el tema está en la mesa de conversaciones.

Recordó que la posición peruana sobre este asunto "es clara" al señalar que el Perú ha planteado la creación de "parques nacionales adyacentes que pueden tener normas co-



Eduardo Ferrero Costa insistió en que las negociaciones deben enmarcarse en la aplicación del Derecho y del Protocolo de Río de Janeiro

munes de administración sólo con fines ecológicos".

"Cada Estado con su parque, con su respectiva soberanía, uno adyacente al otro, dependiente de cada gobierno", explicó el canciller.

Sin dar más detalles sobre el particular, el canciller dijo que la reunión de Washington podría ampliarse dependiendo

de los resultados. De lo contrario, se programaría otra cita en los días o semanas siguientes, con el fin de que "se den las condiciones para que los dos gobiernos puedan tomar decisiones", adelantó.

Coincidió con el presidente Fujimori, en que si no se logra un acuerdo definitivo con Ecuador en las próximas semanas, existiría el riesgo de

var el proceso con optimismo porque existe voluntad política de ambos países".

La reunión se realiza en Washington debido a que en los encuentros con los garantes sostenidos durante la reciente Asamblea General de la ONU, Estados Unidos ofreció esa ciudad como sede para la cita, explicó Ferrero.

Detalló que la reunión fue

Imagen 9. La creación de parques nacionales adyacentes con soberanía de cada país fue una de las propuestas en la reunión de Washington entre los cancilleres del Perú y del Ecuador. Fuente: *Expreso*, 16 de junio de 1998, p. 4.

Frente a la falta de entendimiento entre los dos cancilleres, la tarde del mismo día estuvo dedicada a varias reuniones celebradas por separado entre los altos funcionarios de los países garantes y cada uno de los dos cancilleres, tratando de acercar las posiciones y procurando convencer a las partes para llegar a un acuerdo global y definitivo, explicando a cada uno los argumentos y preocupaciones de la otra y buscando acuerdos entre los dos cancilleres, tanto de fondo como en relación a la fecha prevista para terminar las conversaciones.

En cuanto al tema de la demarcación pendiente, para mí era evidente que los garantes respaldaban los pareceres de los expertos que avalaban la posición peruana, aun cuando todavía no se encontraban decididos a obligar a Ecuador a aceptarlos ni a sostener que los mismos ya eran jurídicamente obligatorios. No obstante, en cuanto a la forma de enfrentar el tema demarcatorio, interpreté que había consenso entre los garantes sobre la validez de los pareceres y la necesidad de culminar la demarcación siguiendo lo establecido en dichos pareceres, el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. Para lograrlo, la posible salida para culminar la demarcación podría ser con el establecimiento de los parques en la zona de frontera, conjuntamente con la plena aceptación por el Ecuador de la demarcación, aun cuando se reconocía que todavía teníamos diferentes posiciones sobre la naturaleza y alcances de los parques.

En cuanto al proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, existía la sensación entre los garantes de que este tema podría ser resuelto sin mucha dificultad en una negociación directa entre las dos partes, puesto que los elementos principales del proyecto del tratado ya estaban aceptados y las diferencias en los aspectos más sensibles y de mayor dificultad eran conocidas y podían ser decididas por las partes. Tenía la impresión de que los garantes compartían nuestra posición de que las propuestas ecuatorianas sobre facilidades para el comercio y la navegación que pudiesen afectar la soberanía o jurisdicción peruana eran improcedentes y ya no serían materia de insistencia por el Ecuador.

Aunque el primer día de la reunión de Washington terminó sin resultados halagadores, el día siguiente trajo novedades mucho más positivas, ya que se dieron conversaciones que permitieron entendimientos sustantivos en el proceso. En la primera sesión de la mañana, realizada entre los dos cancilleres y los altos funcionarios de los países garantes, mostré flexibilidad en cuanto a la fecha para concluir las conversaciones, señalando que no era nuestro deseo presionar al gobierno ecuatoriano para llegar a un acuerdo y que estábamos dispuestos a aceptar la prórroga del plazo fijado anteriormente si así lo consideraba necesario el presidente Alarcón.

Luego de acceder a postergar la fecha del acuerdo definitivo hasta después de las elecciones en segunda vuelta en Ecuador, pero antes de que el nuevo presidente elegido asumiera la presidencia, el canciller Ayala también flexibilizó su posición del



día anterior y aceptó entrar a un diálogo de fondo sobre todos los temas pendientes, el cual se realizaría a continuación con la presencia de las delegaciones de ambos cancilleres y los altos funcionarios de los países garantes. A sugerencia de los garantes, el diálogo estaría basado en la hipótesis —no aceptada formalmente por el canciller Ayala— de que Ecuador aceptaría culminar la demarcación pendiente en la forma señalada en los pareceres de los expertos jurídico-técnicos.

Bajo dicho entendimiento, los cancilleres iniciamos una primera reunión en la que solamente nosotros intervenimos, aun cuando contábamos con la presencia de nuestras delegaciones y los representantes de los garantes. Empezamos la sesión con el tema de la culminación de la demarcación pendiente. Partiendo de la hipótesis de que el Ecuador aceptaba plenamente los pareceres, expresé la disposición del gobierno peruano de aceptar el establecimiento de los parques ecológicos propuestos hacía semanas por los países garantes, pero con los ajustes planteados por nosotros. Al respecto, en el documento llamado «Lineamientos para los Parques Ecológicos», y que había terminado de preparar con mis asesores pocas horas antes de la reunión, propuse el establecimiento en la línea de frontera en la Cordillera del Cóndor de «dos parques adyacentes, bajo soberanía de cada Estado, separados por la frontera debidamente demarcada conforme a los pareceres de los expertos jurídico-técnicos y declarados por cada país zonas de protección ecológica»<sup>44</sup>.

Según la propuesta que presenté, el parque peruano estaría ubicado en la margen izquierda de la cabecera del río Cenepa y el parque ecuatoriano estaría ubicado en la margen izquierda de la cabecera del río Coangos; la administración de cada parque sería separada, estaría a cargo del respectivo país y una comisión binacional técnica armonizaría las políticas de manejo de los recursos ecológicos; cada parque no tendría en su interior unidades militares; el puesto ecuatoriano de Coangos y el puesto peruano PVI podrían quedar fuera del límite de los parques y los puestos de observación fronterizos estarían a cargo de unidades policiales; las autoridades nacionales de cada uno de los parques velarían por la seguridad y el mantenimiento de las áreas a su cargo con policías ecológicos; en cada uno de los parques se construirían sendos monumentos dedicados a la paz, los garantes y la integración, y se celebraría anualmente una ceremonia conmemorativa; y, finalmente, se establecería el libre tránsito de los nacionales ecuatorianos y peruanos entre ambos monumentos, sin perjuicio de las normas de conservación que dispusiera la autoridad de cada parque.

La propuesta peruana de los parques nacionales adyacentes, con frontera demarcada, fue escuchada con mucha atención por el canciller Ayala y su delegación, habiéndome él mismo formulado diversas preguntas aclaratorias que de inmediato

---

<sup>44</sup> Documento no publicado y que fue leído sin distribuir copia.

respondí. El canciller Ayala no dio respuesta sobre esta propuesta y manifestó que la misma sería estudiada con mucha atención. No obstante, al igual que los demás miembros de mi delegación, tuve la impresión que mi propuesta sobre los parques nacionales había sido muy bien recibida por el canciller Ayala y por los altos funcionarios de los países garantes. Más aún, en la reunión se escuchó a uno de ellos decir en voz baja a otro alto funcionario que con nuestra propuesta se había producido el enganche que podría permitir lograr el acuerdo global y definitivo.

Al presentar la propuesta de los parques nacionales, expresé que esta era la única posibilidad aceptable para el Perú, pues los parques se encontrarían en territorios sujetos a la soberanía de cada Estado. Descartábamos la aspiración ecuatoriana de un parque binacional único sin frontera demarcada en su interior, así como la sugerencia inicial de los garantes de un parque binacional único, pero con frontera demarcada en su interior. Además, el hecho de proponer dos parques, ubicando uno en cada Estado, implicaba un elemento de reciprocidad al que le di especial importancia en todos los temas involucrados en estas conversaciones, incluido el Tratado de Comercio y Navegación.

Después de abordar los asuntos de la demarcación y de los parques nacionales, la reunión continuó en la tarde del mismo día para tratar lo relativo a los aspectos pendientes del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación. Iniciando el diálogo también sobre este asunto, reiteré que para el Perú era muy claro el deseo de cumplir con lo dispuesto expresamente en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, para lo cual, primero la comisión binacional y luego los grupos informales, ya habían avanzado con textos aprobados sobre los temas más directamente relacionados con la navegación, faltando en cambio llegar a acuerdos específicos en ciertos aspectos importantes vinculados con las facilidades para la navegación y el comercio, sobre lo cual también habían propuestas presentadas por los países garantes en su documento ya mencionado anteriormente.

En cuanto a las facilidades para el comercio, expresé que el Perú estaba dispuesto a otorgar a Ecuador dos establecimientos denominados «centros de comercio y navegación», destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito, en la medida que las funciones allí establecidas y las facilidades que se concedieran al Ecuador y a sus empresas no afectaran en absoluto la plena soberanía y competencias jurisdiccionales del Perú en su territorio. Señalé que los centros se podrían otorgar por un plazo de cincuenta años prorrogables sobre terrenos de una extensión máxima de 150 hectáreas de propiedad del Estado peruano que los otorgaría en uso o concesión para ser explotados por empresas privadas ecuatorianas constituidas conforme a las leyes peruanas. Agregué que para nuestro país era necesario tener en cuenta un criterio de reciprocidad. Luego de un breve intercambio de ideas sobre la materia, los cancilleres decidimos encargar a

nuestras respectivas delegaciones que negociaran y se pusieran de acuerdo sobre un texto único y completo del proyecto de tratado. Para tales efectos ambas realizaron un esfuerzo intenso durante toda la tarde del mismo día, habiendo llegado a un proyecto definitivo, con excepción de ocho artículos que quedaron entre corchetes con dos redacciones sobre cada tema en desacuerdo y que podrían ser materia de acuerdo en una próxima oportunidad.

La reunión de cancilleres de Washington fue finalmente muy positiva y representó un avance fundamental en todo el proceso, habiendo quedado establecido un paquete que podría constituir el acuerdo definitivo y global tan anhelado por los dos gobiernos. Este paquete quedaba sujeto únicamente a la aceptación formal por el Ecuador de la culminación de la demarcación conforme a lo establecido en los pareceres y a la terminación de la negociación de los ocho artículos pendientes del Tratado de Comercio y Navegación.

Aprobar y llevar a la práctica el paquete de Washington significaba dar cumplimiento a la obligación del Ecuador de la plena ejecución del Protocolo de Río de Janeiro y del fallo de Dias de Aguiar. Ello implicaba culminar la demarcación conforme al derecho indiscutible que le asistía al Perú y que había sido confirmado con los pareceres de los expertos designados por los países garantes, así como establecer los parques nacionales a los que nos habíamos comprometido a cada lado de la frontera demarcada en la zona del Alto Cenepa. También comprendía la celebración del Tratado de Comercio y Navegación a que se refería el artículo VI del Protocolo, y la suscripción de los acuerdos de integración fronteriza y de medidas de confianza mutua y de seguridad ya negociados, todo ello en procura de los objetivos de paz, amistad y límites que también contenía el Protocolo de Río de Janeiro.

## **10. LA SITUACIÓN EN JULIO DE 1998 DESPUÉS DE LOS ENTENDIMIENTOS DE WASHINGTON**

Siguiendo lo que dije en un artículo académico publicado en el año 1999 en la *Revista Análisis Internacional*, se puede afirmar que el paquete de Washington implicaba un acuerdo global debidamente estructurado sobre todos los temas establecidos en la Declaración de Brasilia y su cronograma de aplicación, con el cual el jefe del Estado peruano y el suscrito estábamos de acuerdo. A cambio de la aceptación por Ecuador de la culminación de la demarcación pendiente conforme a los criterios señalados en los pareceres, nos encontrábamos dispuestos a aceptar el establecimiento de los parques nacionales en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor y a concluir la pequeña parte aún no resuelta del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, incorporando los dos centros de comercio

antes mencionados, para luego firmar todos los acuerdos necesarios a la mayor brevedad posible.

Tal como señalé en el artículo en referencia:

Desde la perspectiva de la estrategia negociadora y a partir de la constatación que la negociación estaba prácticamente concluida, obtener el acuerdo final sobre las bases reseñadas demandaba un adecuado manejo del tiempo y de los mensajes al Ecuador y a los Garantes, en el sentido que el paquete de Washington constituía realmente el fin de la negociación, percepción que la propia opinión pública en el Ecuador estaba asimilando a partir de la difusión que tuvieron en ese país los pareceres jurídico-técnicos.

Al conocerse los pareceres, el Ecuador perdió cualquier posibilidad de alegar el sustento jurídico de sus pretensiones políticas. Ese fue en realidad el final del proceso de la rebeldía ecuatoriana y el paquete de Washington tuvo por objeto encontrar, al mismo tiempo, el modo de facilitar la aceptación por el Ecuador del cumplimiento de su obligación y la reorientación de las relaciones ecuatorianas peruanas hacia la amistad y cooperación futuras (Ferrero, 1999, p. 53).

Sin embargo, lo mismo no ocurrió en el Ecuador. Si bien el presidente Fabián Alarcón parecía estar en disposición de suscribir el acuerdo definitivo antes de la transmisión de mando al presidente electo Jamil Mahuad, ya sea por precaución, temor o debilidad, finalmente le faltó tomar la decisión y no lo hizo. La fecha para el acuerdo global se fue postergando y el presidente electo Mahuad manifestó a mediados de julio su interés en conocer y decidir sobre el asunto una vez que asumiera la presidencia de su país, con lo cual el presidente saliente Alarcón se abstuvo de firmar el acuerdo global y definitivo con el Perú.

No obstante, para el gobierno peruano las conversaciones se encontraban prácticamente concluidas en julio de 1998 y al nuevo presidente del Ecuador solo le quedaba cumplir con culminar la demarcación pendiente, conforme al Protocolo de Río de Janeiro. Al respecto, en su mensaje ante el Congreso de la República del 28 de julio de 1998, el presidente Fujimori expresó lo siguiente:

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

Confiamos en que el nuevo gobierno de la hermana República del Ecuador perciba que la solución de derecho, ahora reconfirmada por los expertos de

los países garantes, no es negociable y debe ejecutarse plenamente. Esto quiere decir que la demarcación pendiente debe culminarse de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y al fallo de Braz Dias de Aguiar.

**Canciller Ferrero luego del discurso presidencial**

## “Está claro que Perú no negociará sobre demarcación”

◆ Luego del mensaje presidencial por Fiestas Patrias, el canciller Eduardo Ferrero sostuvo que ha quedado muy claro que la demarcación pendiente en la frontera con el vecino país “no es negociable”.

Sólo cabe —enfático— que se cumpla con el Derecho Internacional establecido por el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, así como los pareceres de los expertos nombrados por los garantes.

Consideró que el discurso del Presidente referido a las negociaciones marcó una “posición muy clara y definida” y demuestra que el Perú mantiene la voluntad de diálogo para lograr un acuerdo definitivo con el Ecuador al mismo tiempo de precisar que hay cosas que el Perú no va a negociar”, anotó.

“Es un mensaje claro, de voluntad de paz de arreglo, pero también es un mensaje de firmeza”, concluyó el Canciller.



*Ferrero dijo que el discurso del Presidente demostró que el Perú mantiene voluntad de diálogo para lograr un acuerdo definitivo*

las autoridades de ese país al igual que lo hizo en Brasilia con el presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso.

No supo, sin embargo, precisar si existe una agenda establecida para el propósito con el Departamento de Estado.

**Ferrero**

El legislador Carlos Ferrero, vicepresidente de la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, sostuvo que el mensaje del Presidente reafirma la posición del Perú sobre las negociaciones con el Ecuador en el sentido de que están prácticamente concluidas.

Lo único que falta para que se dé la paz entre ambos países —anotó— es que el Ecuador acepte los dictámenes de los expertos nombrados por los garantes.

**Morelli Pando**

El embajador Jorge Morelli Pando coincidió con lo dicho por el jefe del Estado, en su mensaje a la nación, respecto a que en el te-

ma de la demarcación en la frontera común particularmente en el sector Cunhuime Sur - 20 de Noviembre donde no hay “nada que negociar”, afirmó.

Ese punto es cosa juzgada por el arbitraje de Braz Dias de Aguiar y fue reconfirmado por las opiniones técnico-jurídicas de los expertos nombrados por los garantes, dijo.

Lo único negociable —anotó— son algunas cosas menores en cuanto al tratado de comercio y navegación conforme al artículo 6to. del Protocolo de Río de Janeiro.

**Chávez**

A su vez la congresista Martha Chávez sostuvo que el mensaje del Presidente fue de paz, tanto en el país como en el exterior. Respecto a las negociaciones con el Ecuador, comentó que el discurso reafirma la corrección jurídica del Perú sobre la culminación de la demarcación en la frontera peruano-ecuatoriana.

Imagen 10. Conforme al Protocolo de Río de Janeiro y los pareceres, el Perú no negociaría sobre la demarcación, expresó el canciller Ferrero. Fuente: *Expreso*, 29 de julio de 1998, p. 7.

Confirmando lo señalado por el presidente de la república, al término de su mensaje declaré que había quedado muy claro que la demarcación pendiente con Ecuador no era negociable y que solo cabía cumplir con «lo establecido por el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, así como los pareceres de los expertos nombrados por los garantes». Tal como dijo el presidente Fujimori en su mensaje del 28 de julio, para nosotros las conversaciones prácticamente habían concluido y solo faltaba cerrar algunos pocos asuntos del Tratado de Comercio y Navegación. Sin embargo, en esta situación la oportunidad de lograr el acuerdo final se interrumpió abruptamente a fines del mes de julio. Como veremos en el capítulo siguiente, la infiltración de fuerzas armadas ecuatorianas en nuestro territorio y la necesaria reacción de nuestro gobierno para desalojarlas hicieron que las relaciones entre los dos países se complicaran muy seriamente a fines de julio y comienzos de agosto, lo que nos llevó al borde de un conflicto militar de consecuencias imprevisibles que acertadamente solucionamos por la vía diplomática y que hubiera significado el fracaso de todo el proceso de conversaciones que se encontraba casi a las puertas del acuerdo global y definitivo.



## **CAPÍTULO V**

### **LA TENSIÓN MILITAR EN JULIO Y AGOSTO DE 1998**

#### **1. LA TENSIÓN MILITAR Y LA INFILTRACIÓN DE TROPAS ECUATORIANAS EN TERRITORIO PERUANO**

Paralelamente al proceso de conversaciones sustantivas llevado a cabo por las delegaciones de Perú y Ecuador, y conducido por las respectivas cancillerías, las Fuerzas Armadas ecuatorianas realizaron diversos actos de provocación en la frontera con el Perú durante el primer semestre de 1998, en particular en la parte no demarcada de la Cordillera del Cóndor, ubicada debajo de la zona desmilitarizada bajo vigilancia de la Misión de Observadores Militares del Perú y Ecuador (MOMEPE). Tal como se recordará, dicha zona se había establecido luego del conflicto de 1995, según lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 de la Declaración de Paz de Itamaraty.

Las provocaciones consistían básicamente en la colocación de minas en el territorio peruano fronterizo, en breves incursiones de helicópteros ecuatorianos que violaban el espacio aéreo peruano y en esporádicas infiltraciones de algunos soldados ecuatorianos. Todas estas acciones habían sido materia de declaraciones de rechazo por parte del gobierno peruano y puestas en conocimiento de la MOMEPE. El mismo rechazo era periódicamente manifestado, junto con expresiones de preocupación, por la Cancillería peruana a los países garantes a través de los canales diplomáticos correspondientes.

Conforme el proceso de conversaciones avanzaba positivamente y se advertían cada vez más las probabilidades de un acuerdo próximo, las provocaciones de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se incrementaron, coincidiendo con el avance del proceso electoral que estaba en marcha en Ecuador y el progresivo debilitamiento interno del presidente Fabián Alarcón. Los hechos de provocación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas fueron más evidentes y constantes desde mayo de 1998,

luego de que se emitieran los pareceres-opinión de los expertos jurídico-técnicos, los que dejaban plenamente confirmada la validez de la posición jurídica del Perú sobre la necesidad de culminar la demarcación conforme al Protocolo.

A su vez, tal como se ha señalado en el capítulo anterior, el plazo establecido por el numeral 6 del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, que fijaba el 31 de mayo de 1998 como fecha para concluir las conversaciones, había vencido sin que se lograra el objetivo acordado por los gobiernos del Perú y el Ecuador, por la dificultad del gobierno del presidente Alarcón para llegar a un acuerdo definitivo posiblemente por temor y en parte debido a la falta de respaldo interno en vísperas de la primera vuelta electoral. El plazo fue postergado por Ecuador y, luego de que Jamil Mahuad fuese elegido en las elecciones del 12 de julio, la Cancillería ecuatoriana nos hizo saber que el acuerdo definitivo recién podría adoptarse a partir del 10 de agosto, día en que Mahuad asumiría el cargo.

No obstante, para el gobierno peruano las conversaciones ya se encontraban prácticamente terminadas en julio de 1998. En efecto, en la reunión que celebramos los cancilleres de ambos países el 15 y 16 de junio en Washington, D.C., ya se había logrado armar e integrar el contenido de lo que sería el futuro acuerdo global. Este comprendería conjuntamente con la culminación de la demarcación pendiente conforme al Protocolo de Río de Janeiro, los parques nacionales adyacentes a los dos lados de la frontera en la zona del Alto Cenepa, el Tratado de Comercio y Navegación, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, la Comisión de Confianza Mutua y Seguridad, y el acuerdo sobre el Canal de Zarumilla, además de otros dos acuerdos menores sobre navegación en el río Napo y los cortes de los ríos.

La reunión de los cancilleres de junio, al final, había sido muy positiva y representó un avance fundamental en todo el proceso de conversaciones, habiendo quedado establecido un paquete que podría constituir el acuerdo definitivo y global tan anhelado por los dos gobiernos y sus pueblos. El paquete quedaba sujeto a la aceptación formal por Ecuador de cumplir con culminar la demarcación según lo confirmado en los pareceres y a que ambas partes concluyeran con la negociación de ocho artículos del Tratado de Comercio y Navegación, aunque ya había un entendimiento sobre los aspectos básicos que este contendría. Los dos países tendríamos también que aceptar formalmente los textos de los otros aspectos cuya negociación ya había concluido, lo que implicaba la aceptación formal por Ecuador de los pareceres de los expertos de los países garantes.

En suma, el paquete de Washington, con el que tanto el presidente como yo estábamos de acuerdo, implicaba para nosotros el contenido esencial de un acuerdo global debidamente estructurado y balanceado sobre todos los temas establecidos en la Declaración de Brasilia y su cronograma de ejecución. Como he señalado en el capítulo anterior, esta posición fue precisada por el presidente Alberto Fujimori en su mensaje a la nación del 28 de julio de 1998.



En este contexto, las provocaciones de las Fuerzas Armadas ecuatorianas se intensificaron en julio de 1998, encontrándonos al final de este mes con una seria infiltración de tropas ecuatorianas en una zona del territorio peruano. Aun cuando se trataba de la zona no demarcada con hitos y, en consecuencia, no reconocida por Ecuador como territorio peruano, era claro e indiscutible que las tropas ecuatorianas se encontraban en nuestro territorio en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor y que, por lo tanto, habían traspasado la línea de frontera establecida en el Protocolo de Río de Janeiro, precisada en el fallo arbitral de Dias de Aguiar y confirmada por los pareceres. Sin embargo, a pesar de haberse emitido ya los pareceres, la posición política de Ecuador era distinta y ello complicaba más la situación. Según declaraciones formuladas por el canciller Ayala, había «una zona en controversia en la cual no ha sido establecida una línea de frontera y por tanto no se han erigido los hitos correspondientes que definan los territorios del Ecuador y Perú» (Ayala, 2009, pp. 394-395).

La infiltración consistía en aproximadamente 300 efectivos ecuatorianos que se encontraban concentrados en varios grupos en una zona ubicada más o menos a veinte kilómetros en una línea recta al sur dentro de la frontera peruana, medida a partir del final de la zona desmilitarizada establecida después del conflicto armado de 1995. La infiltración se había producido en un ambiente de creciente tensión que existía entre ambos países y sus Fuerzas Armadas debido a varios accidentes ocurridos a fines del mismo mes de julio de soldados peruanos que pisaron minas colocadas por tropas ecuatorianas en las zonas fronterizas de nuestro territorio, lo que había motivado la protesta pública y reiterada de nuestro gobierno y Fuerzas Armadas<sup>1</sup>.

Yo me enteré de la grave situación ocasionada por la infiltración de las tropas ecuatorianas y de las posibilidades de un inminente conflicto en una reunión que, a solicitud del presidente Fujimori, sostuve en la segunda quincena del mes de julio con el asesor del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos, quien se encontraba acompañado por Víctor Joy Way, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y persona de confianza del presidente. En esta reunión, tomé conocimiento de los preparativos que se estaban dando en nuestras Fuerzas Armadas para una operación militar con el fin de desalojar del territorio nacional a los efectivos ecuatorianos infiltrados. Montesinos me manifestó también que la acción armada debía ser complementada con una eficaz gestión de índole diplomático y de carácter informativo. Expresó que, a diferencia de lo que había sucedido en 1995, en esta oportunidad era necesario ganar también lo que llamé

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el Comunicado Oficial 005-98 del Ministerio de Defensa de fecha 2 de julio de 1998.

«la guerra informativa», la que debería estar bajo mi dirección como ministro de Relaciones Exteriores. A fin de ilustrar este punto, esbozó en una pizarra una serie de acciones que se podrían realizar en este campo.

Como era lógico, me quedé profundamente sorprendido y preocupado con la información que había recibido. Más aún, me desconcertó advertir que el señor Montesinos me hablaba con una autoridad que no le correspondía y que yo tampoco le había otorgado. En realidad, había visto a Montesinos en contadas circunstancias y hasta esa fecha él no había participado en el proceso de conversaciones con el Ecuador. Este proceso había sido conducido directamente por mí, en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores. A su vez, el presidente de la república, en su condición de jefe de Estado, se había ido involucrando en el proceso negociador en la medida que este iba avanzando de forma positiva, en especial a partir de la segunda etapa cuando se suscribió la Declaración de Brasilia.

Hasta donde llegaba mi conocimiento, Vladimiro Montesinos no tenía injerencia en el proceso de conversaciones con Ecuador. Solo recuerdo que el presidente Fujimori había solicitado su opinión en octubre de 1997, cuando al concluir la primera etapa del proceso, le propuse al presidente mi intención de formular la declaración pública en la que afirmé que nuestro país no aceptaría seguir conversando con el Ecuador sobre la base de la pretensión del acceso soberano al Amazonas<sup>2</sup>. Luego, en enero de 1998 tuve una larga reunión con Vladimiro Montesinos en sus oficinas del SIN que, sin mi conocimiento, fue registrada en un video<sup>3</sup>. En esa oportunidad, asistí a esta reunión por indicación del presidente Fujimori para tratar asuntos vinculados con la designación de los miembros peruanos de la comisión peruano-ecuatoriana sobre asuntos de confianza mutua y seguridad. Allí, conversamos también sobre otros temas puntuales de carácter militar y político que venían afectando las relaciones del país con Ecuador.

Asimismo, Vladimiro Montesinos había asistido en ocasiones y de forma silenciosa a las reuniones que yo sostenía con los altos mandos militares en el local del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ubicado en la avenida Arequipa y en dos oportunidades en mi despacho de Torre Tagle. Estas reuniones habían sido realizadas siempre por iniciativa mía y bajo mi dirección en coordinación con el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a fin de que los altos mandos militares tuvieran un conocimiento directo sobre el avance

---

<sup>2</sup> Declaración pública del 9 de octubre de 1997. Véase la sección 9 del capítulo II de este mismo libro.

<sup>3</sup> Cuando terminó el régimen del presidente Alberto Fujimori me enteré que esta reunión había sido grabada en un video, ilegalmente y sin mi consentimiento, por Vladimiro Montesinos. Este video fue hecho público posteriormente en el gobierno de transición de Valentín Paniagua, junto con una serie de videos de diversa naturaleza.

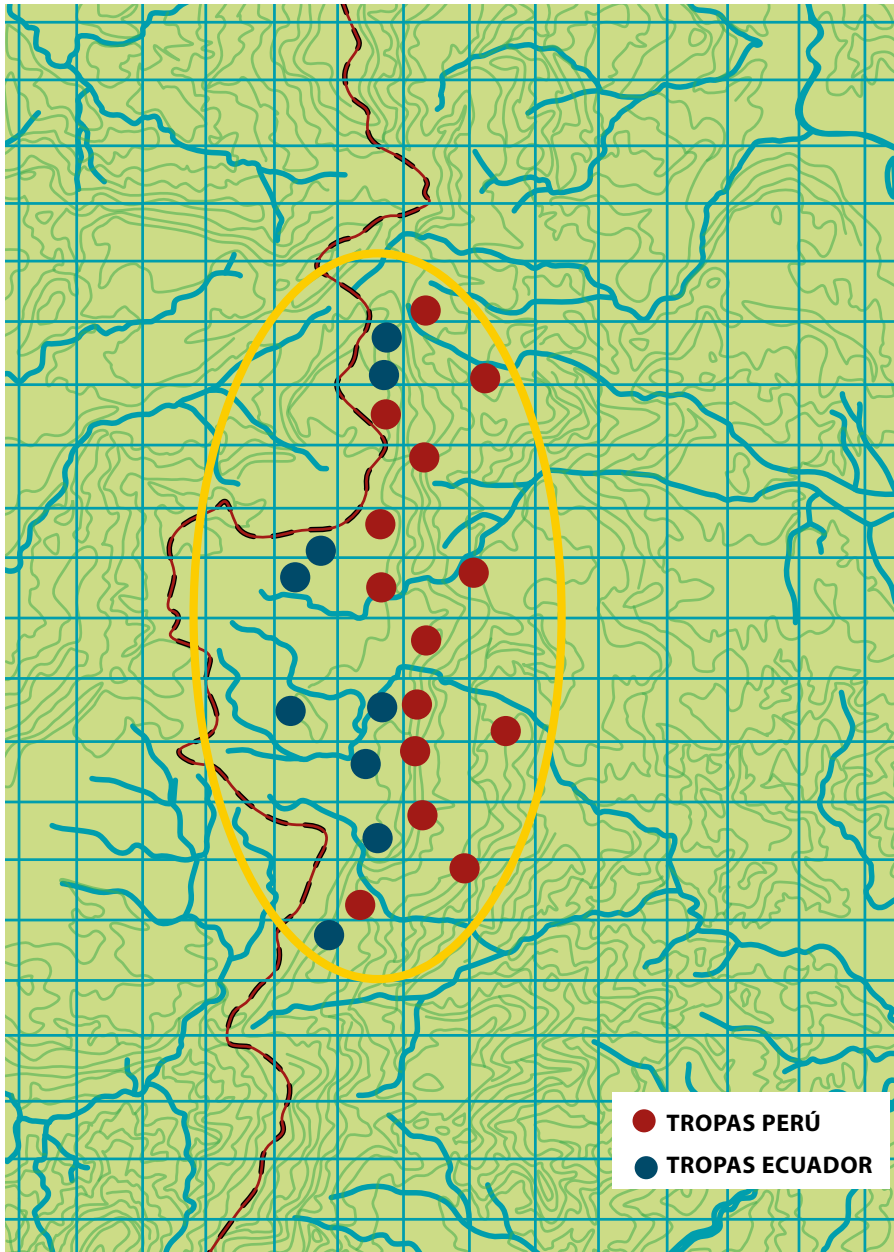
del proceso negociador. Yo asistía acompañado del viceministro de Relaciones Exteriores, el embajador Hugo Palma; mi jefe de gabinete, el ministro consejero Néstor Popolizio; y en ciertas oportunidades con los principales miembros de la delegación negociadora de nuestro país. Las reuniones con los altos mandos militares resultaron ser positivas y pretendían no solo brindar información, sino también transmitir confianza a los altos mandos militares sobre el avance del proceso y la necesidad de continuar por el camino de las conversaciones sustantivas y de la vía diplomática. En igual forma y con los mismos propósitos informativos, también me reunía periódicamente con la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y con la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores.

Regresando a la delicada situación de fines de julio, inmediatamente después de la reunión con Vladimiro Montesinos y Víctor Joy Way, busqué al presidente de la república y me reuní con él a solas en su despacho en Palacio de Gobierno para expresarle mi profunda preocupación por la situación y por las consecuencias negativas que un nuevo conflicto militar traería para el proceso de conversaciones y para ambos países. Además, en esta oportunidad percibía que los planes estaban orientados a una acción militar más integral que la del año 1995, lo que podría llevarnos a un conflicto armado mayor con el Ecuador.

La situación creada con la infiltración de las tropas ecuatorianas, es cierto, era de gran preocupación para el presidente de la república, para mí como canciller y para los altos mandos militares, y todos estábamos decididos a buscar el inmediato retiro de las tropas ecuatorianas de nuestro territorio. Más aún, existía ya el riesgo de que inesperadamente se iniciara un conflicto en cualquier momento, pues a fines de julio las tropas ecuatorianas tenían muy cerca, al frente, a tropas peruanas ya colocadas por nuestras fuerzas armadas en nuestro territorio para contener a las tropas infiltradas y evitar que siguieran incursionando en territorio peruano, o para desalojarlas de nuestro territorio por la fuerza en caso fuese necesario. En el Gráfico 11 se advierte la ubicación de las tropas de los dos países que se encontraban frente a frente muy cerca unas de las otras. Comentando esta situación de riesgo latente, un año después del acuerdo final y global, en entrevista concedida el 26 de octubre de 1999 al diario *El Comercio*, el presidente Fujimori declaró lo siguiente: «Recuerdo una reunión con los mandos militares viendo en el mapa las posiciones de las tropas en la frontera y los riesgos que suponían sus desplazamientos, las precauciones que se debían tomar porque un disparo de las partes podía generar la guerra total» (p. A6). A su vez, años después, el ex canciller Ayala reconoce en sus memorias la situación de grave peligro que existía en esos momentos en los términos siguientes: «la Cancillería ecuatoriana tenía conocimiento de que el Perú había movilizó tropas en algunos sectores de la Cordillera del Cóndor y que sus soldados se habían localizado, en ciertos puntos, a pocos metros de distancia

de los ecuatorianos, lo que creaba una situación de volátil e inestable equilibrio y de tremendo peligro» (Ayala, 2009, p. 394).

Gráfico 11. Ubicación de las tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano y de las tropas peruanas frente a ellas



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Gráfico no publicado.

En estas circunstancias, había que encontrar la mejor solución a la situación de emergencia en un marco complejo en el que debíamos, por un lado, preservar los avances sustantivos del proceso y mantener la paz y, por otro lado, adoptar las acciones necesarias en defensa de nuestra soberanía territorial y en salvaguardia de la seguridad nacional. En esta grave situación me reuní por varias horas con el presidente Fujimori, a solas en Palacio de Gobierno, para tratar de persuadirlo de no hacer el uso de la fuerza, enfatizando en la necesidad de preservar la paz y ofreciéndole la alternativa de una negociación diplomática intensa y firme que contara con la activa participación de los países garantes y que nos permitiera lograr el retiro pacífico de las tropas ecuatorianas infiltradas.

El Consejo de Ministros no se reunió en aquellos días para tratar el tema. De hecho, ni el presidente del Consejo de Ministros ni los demás ministros tenían conocimiento alguno de la situación de emergencia, que se mantenía en estricta reserva. Los miembros de las comisiones binacionales con el Ecuador tampoco fueron informados y no tenían conocimiento alguno de esta grave situación. El asunto fue manejado por el presidente con absoluta confidencialidad y con la única participación civil de mi persona como canciller y, hasta donde tengo conocimiento, de los ministros de Defensa y del Interior, de los comandantes generales de las tres Fuerzas Armadas, del director del Servicio de Inteligencia Nacional y el asesor Vladimiro Montesinos, y del jefe de la Secretaría Nacional, por el lado militar. Solamente mi esposa Verónica, fiel compañera de toda mi vida, compartía conmigo en secreto estos días de tanta angustia. En la Cancillería al comienzo nadie estaba al tanto de la situación. Conforme pasaron los días, en caso me ocurriera algo, decidí compartir a fines de julio la grave situación con dos personas que eran de mi absoluta confianza: el viceministro Hugo Palma y Néstor Popolizio, jefe de mi gabinete. Informé de ello al presidente, quien no ocultó su desagrado por mi decisión de compartir la información. Desde mi punto de vista, era inadmisibles que el presidente y los altos mandos de las Fuerzas Armadas desconfiaran de mis más directos colaboradores.

Aunque todo se mantenía en la más estricta confidencialidad, algún acucioso observador se hubiese podido percatar de la gravedad de la situación de tener en cuenta las declaraciones públicas formuladas en los últimos días de julio de 1998 por las más altas instancias del gobierno, las que se diferenciaron de las declaraciones que en los últimos meses el presidente y yo habíamos formulado sobre el avance positivo del proceso de conversaciones.

Por ejemplo, el 23 de julio el presidente Fujimori, en ceremonia y exhibición pública con motivo de un aniversario de la Fuerza Aérea del Perú, confirmó que el Perú había comprado una flota de 18 aviones MIG 16 de fabricación rusa. A su vez, el ministerio de Defensa emitió un comunicado oficial el 28 de julio en

el que informaba que dos oficiales del ejército peruano habían sido heridos al pisar minas antipersonales sembradas por el ejército ecuatoriano en territorio peruano, señalando que se había formulado la más enérgica protesta e informando que se había procedido a presentar la denuncia correspondiente ante la MOMEF. En su mensaje presidencial del 28 de julio, citado en el capítulo anterior, en un tono más duro que en declaraciones anteriores el presidente declaró que «la solución de derecho, ahora reconfirmada por los expertos de los países garantes» no era negociable y debía ejecutarse plenamente. Por mi parte, al término del tradicional desfile militar de fiestas patrias, declaré en la mañana del 29 de julio a la prensa que el accidente sufrido por dos militares peruanos a causa de las minas sembradas constituía un acto de provocación que complicaba el proceso de paz, teniendo en cuenta los indicios de que dichas minas habían sido colocadas en territorio peruano de manera reciente. Por último, durante el almuerzo en honor de las Fuerzas Armadas que se realizó el mismo día, el presidente Fujimori afirmó que, si bien nadie deseaba la guerra, «si se trata de defender la soberanía nacional, no vamos a dudar en hacerlo». Agregó que el Perú no solo contaba con Fuerzas Armadas experimentadas y bien equipadas, sino también con divisas, «fuente de las fortalezas que la economía peruana tiene frente al Ecuador» (declaraciones del presidente Alberto Fujimori publicadas en el diario *El Comercio* del 30 de julio de 1998, p. A4).

## 2. LA PRESENCIA DE LA HIPÓTESIS DE CONFLICTO Y LAS PRESIONES RECIBIDAS

Para sustentar mi solitaria posición frente al presidente Fujimori, orientada hacia una firme gestión diplomática en lugar de una acción armada, le presenté nuevamente un documento denominado «Hipótesis de conflicto», que había sido preparado por mí a su solicitud y que le había entregado casi un año atrás en agosto de 1997, poco tiempo después de haber asumido la cartera de ministro de Relaciones Exteriores<sup>4</sup>. Para elaborar el documento había contado con el apoyo de mis más cercanos colaboradores, después de reuniones que sostuve con el presidente de la república a comienzos de agosto de 1997, las que contaron en una oportunidad con la participación de nuestros embajadores en las Naciones Unidas, la OEA, Washington y París, que fueron convocados por el presidente para dar su opinión sobre las posibles consecuencias y efectos de una eventual acción armada del Perú contra el Ecuador. Es decir, el interés o la preocupación del presidente Fujimori por un posible nuevo conflicto armado con el Ecuador habían quedado reflejados en esa reunión a comienzos de agosto de 1997.

---

<sup>4</sup> Documento no publicado.

El documento sobre la hipótesis de conflicto analizaba las consecuencias extremadamente negativas que un conflicto armado con el Ecuador acarrearía para el país, aun cuando este fuera para exigir la plena ejecución del Protocolo de Río de Janeiro. Sostenía que una acción militar peruana no solo hubiera sido incomprendida por los países garantes y por la comunidad internacional, sino que habría implicado una rápida reacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, que eran órganos facultados para dictar medidas orientadas hacia el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Afirmaba, además, que el uso de la fuerza haría que fuésemos percibidos como un país agresor, con lo que se ponía en riesgo el objetivo político principal, que era culminar la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor según el Protocolo de Río de Janeiro, desvalorizándose nuestro tratado de límites con el Ecuador y creando dudas sobre nuestros indiscutibles derechos territoriales. Asimismo, analizaba las consecuencias negativas que un conflicto armado tendría para la población, la economía nacional, la inversión extranjera y el desarrollo económico del país.

La posibilidad de que se iniciara un conflicto militar contra el Ecuador y la eventual iniciativa de los altos mandos de nuestras Fuerzas Armadas de llevar a cabo una acción militar en lugar de la negociación diplomática, fue una alternativa que yo no favorecía pero que estuvo presente en el gobierno durante toda mi gestión como canciller. El 16 de julio de 1997, un día antes de que juramentara como ministro de Relaciones Exteriores, el canciller renunciante, el doctor Francisco Tudela, había tenido la gentil iniciativa de visitarme en la oficina privada de mi estudio de abogados para conversar sobre el proceso de conversaciones que se había iniciado con el Ecuador. Allí me expresó su preocupación por la posibilidad de que los altos mandos militares peruanos pretendieran hacer uso de la fuerza contra el país vecino.

En este sentido, desde que asumí el cargo de ministro, tuve la impresión que la posibilidad del conflicto armado con el Ecuador sería una hipótesis de trabajo permanente por parte del gobierno, la que correría de manera paralela a las conversaciones diplomáticas bilaterales, en las que yo creía y que estarían a mi cargo. Para evitar la guerra y lograr un acuerdo diplomático exitoso, consideraba crucial la participación y colaboración de los países garantes. Por ello decidí desde el inicio de mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores que la hipótesis de conflicto debía ser contrarrestada en todo momento con una firme e intensa acción diplomática. Me entregué a esta resolución con todas mis energías y silencioso patriotismo, bajo la convicción personal de que al final del proceso se llegaría al acuerdo definitivo con Ecuador por medios pacíficos. Así debería defender

los intereses nacionales, preservando los derechos territoriales del país e intentando consolidar la paz y la amistad con el Ecuador.

A fines de julio de 1998, fui objeto de fuertes presiones por parte de los altos mandos militares, las que fueron formalmente expresadas en comunicaciones que recibí del ministro de Defensa y del presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Si bien reconocieron que frente a la grave situación existente la decisión política le correspondía al presidente, mi interpretación de los textos que me remitieron fue que ellos pretendían forzar una acción armada y responsabilizarme de la situación en caso dicha acción no se llegase a realizar. Por mi parte, respondí a esas comunicaciones con toda firmeza expresando que en la Cancillería siempre habíamos defendido los derechos y la soberanía territorial del Perú. Al mismo tiempo, destacando el objetivo de preservar la paz, precisé que la mejor opción para superar la delicada situación era mediante una fuerte acción diplomática con el apoyo de los países garantes. Recordé, además, el avance sustantivo que habíamos logrado en el proceso de conversaciones con Ecuador con los pareceres de los expertos que habían confirmado la validez de la posición peruana para culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar.

### **3. LA DECISIÓN PRESIDENCIAL Y EL INICIO DE LA GESTIÓN DIPLOMÁTICA**

Ahora bien, frente a la delicada situación generada por la infiltración de soldados ecuatorianos en territorio peruano, al presidente le correspondía tomar una decisión entre dos posiciones claramente delineadas.

En primer lugar, existía la opción de una acción militar sorpresiva para el desalojo de las tropas ecuatorianas infiltradas, para lo cual las Fuerzas Armadas ya tenían debidamente elaborado y listo el operativo militar, al que se le agregaría una ofensiva diplomática e informativa que estaría a cargo de la Cancillería. La opción militar habría sido recomendada por el señor Vladimiro Montesinos, asesor del SIN y el general Nicolás Hermoza, comandante general de las Fuerzas Armadas y comandante general del Ejército, así como por los comandantes generales de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea y los ministros de Defensa y del Interior. Esta opción fue analizada y evaluada por el presidente Fujimori. Así consta de las declaraciones del presidente, antes mencionadas, formuladas al diario *El Comercio* un año después del acuerdo global y definitivo, en los términos siguientes: «[...] Ante la eventualidad de un conflicto hubo un plan que felizmente no se aplicó. En ambas partes lo hubo, el momento era escalofriante. Se tenía detalles de inteligencia de las tropas de Ecuador y supongo que ellos de nosotros [...] Se analizó la opción de la salida armada, incluso se entró en detalles de cómo se haría la operación».



En segundo lugar, existía la opción de una salida diplomática negociada, la que implicaba una inmediata, intensa y firme acción diplomática del gobierno ante los países garantes para exigir al Ecuador el retiro de sus tropas infiltradas en territorio peruano dentro de un marco de respeto del Protocolo de Río de Janeiro y de la soberanía nacional. Esta fue la opción que como canciller yo elaboré, presenté y sustenté ante el presidente de la república, actuando en ese momento solo y sin asistencia ni consejo de funcionario alguno. En esta opción por la vía diplomática, para mí tenía una especial consideración la preservación de la paz y los daños irreparables que tendría la acción armada en las relaciones entre los dos países. Además era muy relevante el hecho de que estábamos frente a un avance irreversible en las conversaciones con los pareceres de los expertos de los países garantes que nos daban plenamente la razón en el tema demarcatorio y ya teníamos el paquete de acuerdos, debidamente estructurado en las reuniones de Washington de junio de ese mismo año. Yo estaba convencido de que este era el único camino para llegar en el corto plazo, luego de ser superado el problema de la infiltración militar, al acuerdo global y definitivo con el nuevo gobierno del Ecuador.

Teniendo en cuenta las dos opciones antes mencionadas, los argumentos que yo le había planteado y posiblemente otros elementos de juicio que desconocía, el presidente escogió el camino de la paz y decidió seguir mi recomendación, optando por una acción diplomática intensa con los países garantes para exigir el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas. En este sentido, me convocó a su despacho en Palacio de Gobierno, sin la presencia de ningún otro funcionario, y me informó de su decisión, la que recibí con especial beneplácito y satisfacción. Dicha decisión no podía ser discutida y fue acatada por los altos mandos de las Fuerzas Armadas. Comentando esta decisión, un año después en la misma entrevista del diario *El Comercio* ya citada, si bien se confunde en algunas fechas y hechos, el presidente Fujimori dijo: «[...] Al final, la corriente fue agotar la vía diplomática [...] esa era la decisión. Un argumento que pesó mucho es que se había avanzado en las negociaciones.»

Una vez adoptada la acertada decisión presidencial, inicié de inmediato la estrategia negociadora, que quedó a mi cargo. En la tarde del mismo viernes 31 de julio, cité de urgencia a mi despacho en Torre Tagle a los embajadores de los cuatro países garantes. Acudieron a la cita los embajadores de Argentina, Brasil y Chile, y la encargada de negocios de los Estados Unidos. En la reunión informé sobre la gravísima situación creada por la ilegal infiltración de las tropas ecuatorianas en el territorio peruano, expresé que se trataba de un acto de provocación inaceptable para nuestro país y presenté con firmeza la posición peruana sobre la necesidad del retiro inmediato de las tropas ecuatorianas infiltradas. Al solicitarles, en su condición de países garantes, la gestión de sus gobiernos frente al de Ecuador, señalé

que la situación era sumamente delicada y que las tropas peruanas y ecuatorianas se encontraban en algunos puntos muy cerca unas de las otras, por lo que en cualquier momento podía ocurrir un incidente militar que podría convertirse rápida y fácilmente en un conflicto generalizado.

También entregué a los embajadores una nota diplomática que había preparado en la Cancillería, dirigida por el presidente de la república a los jefes de Estado de los cuatro países garantes. Entre otros aspectos, decía lo siguiente:

El Perú viene participando en el proceso de Brasilia desde 1995 con una clara voluntad política, actitud constructiva y buena fe. Sin embargo, los graves hechos que estamos denunciando no son, pues, concordantes con los objetivos que ambas partes y los Países Garantes estamos buscando. La escalada militar ecuatoriana impide el mínimo clima de confianza en el proceso de conversaciones que se encuentra prácticamente concluido y cercano al acuerdo global y definitivo, conforme al marco jurídico establecido; y gracias a la valiosa colaboración de los Países Garantes del Protocolo [...]

En consecuencia con lo anterior, el Gobierno del Perú insta a los Países Garantes que manifiesten al Estado ecuatoriano, en términos inequívocos, que esta situación no puede continuar porque está violando la soberanía e integridad territorial del Perú. Para el Perú es indispensable que el Gobierno del Ecuador disponga el retiro inmediato de todos los elementos militares infiltrados en territorio peruano [...]

Como cualquier Gobierno responsable, el del Perú se reserva plenamente el derecho de aplicar las medidas que fueren necesarias en resguardo de la soberanía e integridad territorial del país, frente a esta agresión contraria a todo principio del Derecho Internacional<sup>5</sup>.

La firme posición del gobierno peruano y el grado de extrema urgencia puso de inmediato a los países garantes en acción. Los embajadores convocados a mi despacho hicieron saber de la grave situación a sus respectivos gobiernos y estos se dirigieron al ecuatoriano informándole de la posición de nuestro país, solicitándole que preservara la paz y presumiblemente requiriéndolo para que retirasen las tropas infiltradas.

Al día siguiente, sábado 1 de agosto, los embajadores de los países garantes me informaron que tenían noticias. Así, el domingo 2 de agosto a las 11 de la mañana y acompañado de mi director de gabinete, Néstor Popolizio, sostuve una segunda reunión con los cuatro embajadores de los países garantes, la que se realizó en mi

---

<sup>5</sup> Nota diplomática 6/38 de fecha 31 de julio de 1998 dirigida a los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América. Entregada a la mano a sus embajadores en Lima. Documento no publicado.

domicilio a sugerencia del presidente de la república. Pasado el tiempo, al escribir estas líneas ahora pienso que la sugerencia del presidente de realizar la reunión en mi casa, que en su momento me pareció inusual, podría deberse a que las reuniones que realizaba en mi despacho en la Cancillería eran grabadas sin mi conocimiento por la gente del señor Montesinos. Quizás el presidente no deseaba que los militares se enterasen del detalle de este diálogo, pues a pesar de que su decisión había sido ya tomada a favor de la negociación diplomática, que yo ya había iniciado el día anterior, presumo que seguía recibiendo la presión de los altos mandos militares y de Montesinos para iniciar el conflicto.

Mahuad: "reinicio del dialogo será luego del 17 de agosto"

## Perú precisa a garantes su posición sobre proceso bilateral

◆ El canciller Eduardo Ferrero convocó el viernes a los embajadores de los cuatro países garantes del Protocolo de Río (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) a una reunión donde habría precisado la posición del Perú respecto al incidente en la frontera donde dos oficiales peruanos fueron mutilados por minas antipersonales ecuatorianas.

Asimismo, habría transmitido la conveniencia de agilizar el proceso peruano-ecuatoriano para su conclusión.

La reunión fue luego de un prolongado encuentro que tuvo con el presidente Alberto Fujimori en Palacio.

En el último mes, el Perú ha dejado claramente sentido a través del presidente Alberto Fujimori y el canciller Eduardo Ferrero, que luego de que en mayo pasado los expertos de los países garantes dieran su opinión sobre la demarcación pendiente de la frontera peruano-ecuatoriana, ya no resta nada por conversar con el Ecuador en ese punto.

Lo único que queda por negociar —han enfatizado— son algunos aspectos del tratado de comercio y navegación.

La rebeldía del Ecuador frente a la opinión de los expertos, marcó el inicio del enfriamiento en las conversaciones entre ambos países.

Esta situación, unida a la solicitud de mayor tiempo del

### PROCESO PERU-ECUADOR

#### Cronología del último mes

1 DE JULIO	28 DE JULIO	29 DE JULIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Canciller Ferrero:</b> Luego de la opinión de los expertos nombrados por los garantes la demarcación pendiente en la frontera peruano-ecuatoriana ya no es una opción para el Ecuador sino una obligación jurídica que debe cumplir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>12:00 p.m. Presidente Fujimori:</b> enfatiza que demarcación pendiente en la frontera no es negociable. Indica que lo único que queda por terminar de negociar es el tratado de comercio y navegación en —advierte— reabrir textos ya acordados.</li> <li>● <b>6:00 p.m.</b> Comunicado del Ministerio de Defensa del Perú informa que el 27 de julio dos oficiales del Ejército resultaron heridos al pisar minas antipersonales sembradas en territorio peruano por personal del Ejército ecuatoriano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>12:00 p.m. Ferrero:</b> Hay indicios de que Ecuador ha colocado minas recientemente en territorio peruano. Considera que es una provocación que complica el proceso de negociaciones.</li> <li>● <b>3:00 p.m. Fujimori:</b> El Perú no quiere la guerra con nadie pero si se trata de defender la soberanía nacional no vamos a dudar en hacerlo.</li> <li>● <b>3:00 p.m. Washington:</b> Clinton se reúne con Mahuad. En la reunión Clinton enfatiza la necesidad de un acuerdo final de paz entre Perú y Ecuador. Mahuad ofreció trabajar por que el proceso no se dilate indefinidamente.</li> </ul>
<h4 style="text-align: center;">31 DE JULIO</h4> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Por la mañana Fujimori se habría reunido en el Pentágono con el Consejo de Defensa nacional.</li> <li>● <b>2:00 p.m.</b> Fujimori se reúne con Ferrero durante 4 horas.</li> <li>● <b>6:00 p.m.</b> Ferrero convoca y se reúne con los embajadores de los cuatro países garantes del Protocolo.</li> <li>● En Ecuador: Mahuad sostiene que declaraciones de Fujimori sobre guerra no ayudan el proceso de paz entre Perú y Ecuador. Indica que el tema de las negociaciones con Perú no se retomarán hasta el 17 de julio.</li> </ul>	<h4 style="text-align: center;">30 DE JULIO</h4> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Silencio en el Ecuador sobre denuncia de sembrado reciente de minas.</li> <li>● En comunicado de la Cancillería ecuatoriana el vicecanciller Diego Ribadeneira reitera voluntad de diálogo del Ecuador.</li> </ul>	

Imagen 11. Cronología sobre los hechos ocurridos en julio de 1998 que presagiaban un inminente conflicto militar. Fuente: *Expreso*, 2 de agosto de 1998, p. 2.

En la reunión que sostuvimos en mi residencia, los embajadores de los países garantes, bajo la coordinación del embajador del Brasil, me informaron de las gestiones realizadas con el gobierno del Ecuador el día sábado y de las acciones tomadas a partir de ese momento. El embajador brasileño inició el diálogo expresando el deseo de los garantes de que las dos partes hiciéramos todo lo posible para evitar cualquier incidente que amenazara la paz. Señaló que, si bien Ecuador

sostenía que no había infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano, pues se trataba de territorio no demarcado, el canciller ecuatoriano había expresado su disposición para retirar las tropas, aunque con la condición de que nuestro país hiciera lo mismo. Me expresaron también que la Misión de Observadores Militares Ecuador Perú entraría en acción a partir del día siguiente, lunes 3 de agosto, para verificar la situación y hacerse cargo del control, separación y retiro de las tropas de ambos lados. Para ello, el jefe de la MOMEPE, que por coincidencia se encontraba en Quito para iniciar una reunión de coordinación con los generales de enlace de nuestros países ante la MOMEPE, recibiría el día lunes las instrucciones correspondientes del embajador brasileño, Iván Cannabrava.

Por mi parte, agradecí las gestiones iniciales de los países garantes reiterando que, contrariamente a lo que señalaba Ecuador, sí se trataba de una infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano que debía terminar de inmediato. En cuanto al retiro de las tropas peruanas, expresé que nuestro país podría estar dispuesto a retroceder sus tropas de los dos puestos de frontera más cercanos a las tropas ecuatorianas como gesto de buena voluntad y para evitar un incidente armado, a pesar de que se trataba de territorio peruano conforme a los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Esto, sin embargo, solo sucedería bajo el entendido que el Ecuador retirara sus tropas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, fuera de territorio peruano. Ello implicaba que nuestro país aceptaba a través mío el entendimiento con los países garantes y la intervención inmediata de la MOMEPE, siempre bajo el supuesto de que los garantes buscarían el retiro de las tropas infiltradas en el territorio peruano para pasar a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, en territorio ecuatoriano.

#### **4. LAS NEGOCIACIONES EN LA BÚSQUEDA DE LA SOLUCIÓN A LA AGRESIÓN TERRITORIAL**

El día lunes 3 de agosto, el coordinador general de la MOMEPE, el general Plinio Abreu Coelho, recibió las instrucciones de la Cancillería brasileña y las puso en conocimiento de los generales de enlace de Perú y Ecuador que se encontraban en Quito. Sin embargo, contrariamente a lo que yo había conversado el día anterior con los embajadores de los países garantes, las instrucciones del embajador brasileño Cannabrava no fueron suficientemente claras y el coordinador general de la MOMEPE solicitó de manera imprecisa la separación de las tropas de los dos países en términos recíprocos, sin especificar que las tropas ecuatorianas tenían que retirarse a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor; es decir, a territorio ecuatoriano.

Como era de esperar, la propuesta del general Abreu no fue del agrado del presidente de la república, de los altos mandos de las Fuerzas Armadas ni del mío, ya que se alejaba del entendimiento que yo había aceptado con los embajadores de los países garantes el domingo. Por ello, quedé muy desagradado y desilusionado con la propuesta, ya que alteraba el entendimiento que había tenido personalmente el día anterior. Además, en aquel momento me sentía en parte responsable de la situación, pues la propuesta de la MOMEF se enmarcaba dentro del esquema de la negociación diplomática, que era la estrategia negociadora que yo había ofrecido como alternativa a la acción armada propuesta días atrás por los altos mandos militares y el señor Montesinos.

En este contexto, sin hacer referencia a la infiltración ecuatoriana que aún se mantenía en secreto, declaré el 3 de agosto a la prensa que los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de los países garantes, emitidos el 8 de mayo, establecían que la línea demarcatoria debía pasar por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, confirmando la posición peruana que se mantenía inalterable desde décadas pasadas. Esta fue la primera vez que el gobierno peruano hizo públicas las conclusiones de los pareceres, cuyo contenido lo habíamos mantenido en reserva en cumplimiento del acuerdo de moratoria informativa que teníamos con Ecuador, a pesar de que en el país vecino ya se había filtrado a través de la prensa.

A su vez, decidí enviar a Néstor Popolizio para que acompañara en Quito al general Raúl O'Connor, oficial peruano de enlace ante la MOMEF. La presencia de Popolizio permitía dar apoyo al general O'Connor en las negociaciones que allí ya se estaban dando y, a su vez, me servía para tener información directa, ya que el general O'Connor se comunicaba con Lima a través del comandante general de las Fuerzas Armadas. Asimismo, impartí instrucciones a nuestro embajador en Buenos Aires, Hugo de Zela, para que informara de la situación y fijara nuestra posición ante el gobierno argentino y los embajadores de los países garantes que se reunían esos días en la capital argentina.

Por su parte, el ministro de Defensa del Ecuador, sin hacer referencia expresa al problema existente en esos momentos, declaró a la prensa ecuatoriana el 4 de agosto que había solicitado a la MOMEF ampliar la zona desmilitarizada a fin de evitar nuevos incidentes entre los ejércitos. Esta posición no resultaba conveniente para nuestro país, pues a diferencia de lo que sucedía con la zona desmilitarizada que había sido establecida en 1995 en el Alto Cenepa y que cubría un área que ya se encontraba demarcada desde hacía casi medio siglo, en este caso se trataba de la zona no demarcada de la frontera, también en la Cordillera del Cóndor, debajo de la zona desmilitarizada.

**CONFIRMA CANCELLER FERRERO**

# Garantes le dan la razón a Perú

◆ Demarcación fronteriza que falta se hará en base al Protocolo de Río, señalan  
◆ Territorios reclamados por Ecuador están en suelo peruano, aseguran

**Decisión de EE.UU., Brasil, Argentina y Chile se basa en opiniones de expertos de alta calidad**

**KATHERINE DURAN** *El Sol*

El canciller peruano Eduardo Ferrero Costa confirmó ayer que los cuatro países garantes han señalado, en forma definitiva, que los destacamentos que Ecuador reclama como suyos -Tiwinza, Coangos, Cueva de los Tayos y Base Sur- quedan en territorio peruano, y que, incluso, esta determinación fue emitida en mayo último.

Según afirmó el canciller, los cuatro países garantes "consultaron la opinión de expertos técnicos independientes de alta calidad profesional" para tomar la decisión, los

## VIAJE EN EVALUACION

*Aún no está decidido el viaje del presidente Fujimori al cambio de mando en Ecuador*

**El canciller del Perú**, Eduardo Ferrero, afirmó ayer que el viaje del presidente Alberto Fujimori a Ecuador, para asistir el 10 de este mes a la investidura presidencial del mandatario electo Jamil Mahuad, "está actualmente en evaluación".

**"Se evalúan** las circunstancias del 10 de agosto y en función de esas circunstancias el viaje será confirmado en los próximos días".

**El canciller recordó** que hace varias semanas el presidente Alberto Fujimori fue el primer mandatario latinoamericano en anunciar su viaje a Quito.

**Fujimori accedió a una invitación** que le formuló el gobierno ecuatoriano para estar presente en los actos de transmisión presidencial en ese país.

**Ferrero sostuvo** que la presencia del Jefe de Estado peruano en Quito dependerá de los acercamientos diplomáticos que puedan producirse en los próximos días entre ambas naciones.

**En las últimas semanas** las autoridades peruanas expresaron su malestar por la lentitud en las conversaciones de paz peruano-ecuatorianas, achacándola a postergaciones solicitadas por Ecuador por razones de política interna.

**Ese malestar** aumentó la semana pasada, cuando dos oficiales peruanos resultaron mutilados al pisar minas, según Lima, sembradas recientemente por Ecuador en territorio peruano cerca a la línea de frontera en la región amazónica.

Imagen 12. Fuente: *El Sol*, 4 de agosto de 1998, portada.

En estas circunstancias, tuve ese mismo día otra reunión con los embajadores de los cuatro países garantes, quienes fueron citados a mi despacho en Torre Tagle a mediodía. Iniciando la audiencia, en compañía de Néstor Popolizio, expresé a los embajadores la sorpresa que sentíamos por la actuación inicial del general coordinador de la MOMEPE y por la propuesta que había planteado en nombre de los garantes, la que difería de los entendimientos que había tenido con ellos mismos el día domingo 2 de agosto en la reunión en mi residencia.

En respuesta, el embajador brasileño me señaló que la gestión inmediata de los garantes estaba orientada a mantener la paz y evitar el conflicto armado, y me

entregó el texto de una declaración que habían preparado los países garantes y que también estaba siendo entregada al gobierno del Ecuador. En su condición de garantes del Protocolo de Río de Janeiro, los cuatro países invocaban a ambas partes a mantener la paz, a hacer esfuerzos para lograr una solución negociada de la delicada situación existente y a dar buena acogida a la propuesta de separación de tropas presentada por el jefe de la MOMEPE. Esta propuesta, afirmaban, era la mejor manera de solucionar la situación de emergencia. Luego de escuchar al embajador brasileño, respondí a los cuatro embajadores de manera enfática que recibía sorprendido y preocupado la declaración de los países garantes, pues esta no coincidía con lo que me habían expresado el domingo ni reflejaba la situación conocida y reconocida por todos. Añadí que la declaración partía de una premisa falsa ya que ponía a las dos partes en pie de estricta reciprocidad, sin considerar que la infiltración de tropas ecuatorianas era en territorio peruano y que la grave situación de emergencia se había originado por la agresión ecuatoriana a nuestro territorio.

Durante todo este diálogo no solo me mantuve firme, sino que me vi precisado a expresarme con dureza a efectos de que los embajadores de los garantes advirtieran la extrema gravedad de la situación y entendieran la posición peruana. Manifesté que no ponía en duda la buena fe de los países garantes, pero que parecía existir un problema de diálogo y entendimiento. Finalmente expresé que, debido a su carácter genérico, las instrucciones impartidas por el embajador Cannabrava al general brasileño jefe de la MOMEPE no apuntaban a una correcta aplicación en el plano militar del entendimiento logrado conmigo el día domingo. Señalé que, por el contrario, el general de enlace del Ecuador en la MOMEPE no aceptaba el retiro de sus tropas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, por lo que resultaba imprescindible que el embajador Cannabrava del Brasil diera instrucciones más precisas al general brasileño jefe de la MOMEPE, de forma que los ecuatorianos no solo procediesen a la separación de tropas, sino que además se retirasen a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, pues las infiltraciones se encontraban en la vertiente oriental de la cordillera, en territorio peruano. Más aún, cuando el embajador brasileño afirmó que era habitual que en este tipo de declaraciones se usara un lenguaje diplomático con el propósito de reflejar una posición de imparcialidad de los países garantes, le respondí que los garantes no eran terceros, sino más bien partes de un tratado de límites y garantes de su cumplimiento, por lo que debían, en consecuencia, tener una actitud más firme, decidida y directa ante el Ecuador para que las tropas infiltradas se retirasen del territorio peruano y se cumpliera con el Protocolo de Río de Janeiro.

En las negociaciones de carácter militar que se llevaron a cabo del 3 al 5 de agosto con el general de enlace ecuatoriano y el jefe de la MOMEPE en Quito, nuestro

general de enlace seguía las instrucciones que recibía del comandante general del Ejército desde Lima, quien a su vez me informaba sobre la manera en que estas se desarrollaban. Por mi parte, durante esos días de tensión, en lugar de sostener conversaciones directas con el canciller de Ecuador, realizaba las negociaciones en la vía diplomática a través de conversaciones telefónicas con los cancilleres y altas autoridades de los países garantes, en especial del Brasil. De estas conversaciones informaba a su vez al presidente de la república, con quien en aquellos días dialogaba varias veces al día, ya sea personalmente o por teléfono.

Ahora bien, las negociaciones estuvieron relacionadas con la forma de separación de las tropas y las características que tendría la zona de control y vigilancia que el coordinador de la MOMEPE había propuesto establecer. Mientras que Ecuador deseaba un área de naturaleza permanente, más parecida a la zona desmilitarizada establecida en 1995, nosotros solo estábamos dispuestos a aceptar un área temporal que fuera únicamente de control y vigilancia, la que recién se podría establecer luego de que las tropas ecuatorianas se retirasen de nuestro territorio. En este caso se trataba de la zona de la frontera no demarcada, por lo que no podíamos aceptar ninguna medida que pusiera en duda los límites ya establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y precisados en el fallo de Dias de Aguiar.

Contrariamente a lo que deseábamos, el general coordinador de la MOMEPE propuso una separación de fuerzas recíprocas y el establecimiento de una zona de control y vigilancia a ambos lados, tomando como criterio para su configuración la ubicación en que se encontraban las tropas en ese momento. En la práctica eso implicaba una zona de control que comprendería mayor área de territorio peruano y la posibilidad de mantener, aunque sea temporalmente, a las tropas ecuatorianas en territorio peruano, lo cual no era conveniente para nuestro país. Yo no estaba dispuesto a aceptar una propuesta de la MOMEPE que nos perjudicara frente a Ecuador, ya que era muy claro que se trataba de tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano y no a la inversa, por lo que el retiro de las tropas ecuatorianas tenía que ser mayor, al implicar el retroceso a su propio territorio. No podíamos admitir que tropas ecuatorianas quedasen en territorio peruano aunque fuese temporalmente y pensábamos además que la zona de control y vigilancia que se pudiera establecer tendría que comprender territorio peruano y ecuatoriano en proporciones similares.

Durante estos mismos días sostuve largas y difíciles conversaciones telefónicas con el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil y lo mismo hacía el vice ministro Hugo Palma con el viceministro brasileño. Estas conversaciones fueron muy duras, complicadas e inclusive, creo yo, en cierta medida incomprendidas por los altos funcionarios brasileños. Mientras que el gobierno brasileño buscaba actuar con una imagen de imparcialidad, evitando el conflicto y estableciendo de inmediato



pautas de separación y de control militar similares para ambas partes, para nosotros se trataba de una situación creada por el Ecuador que implicaba una violación de nuestra soberanía, por lo que era necesario el retiro inmediato de las tropas infiltradas. Más aún, las altas autoridades brasileñas se encontraban mal informadas, pues en los diálogos telefónicos sostenidos conmigo y con el vice ministro Palma, tanto el canciller como el vicescanciller brasileño habían expresado no tener la certeza de que se trataba de un territorio peruano que había sido violado por tropas ecuatorianas y que según Ecuador las tropas ecuatorianas se encontraban en posesión de esa zona hacía años. Esta, por supuesto, no solo era una falsa afirmación del Ecuador, sino que era inaceptable para nosotros.

Mientras que Ecuador no reconocía que se trataba de una infiltración en territorio peruano y sostenía que sus tropas estaban ubicadas en un área no demarcada de la frontera, nosotros considerábamos que era territorio inequívocamente peruano según lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y que por lo tanto se trataba de una violación del territorio peruano que debía terminar de inmediato. Recordemos que la misma posición había sido adoptada siempre por el Perú. Este fue el caso en el conflicto del falso Paquisha del año 1981 a que se ha hecho referencia en el capítulo I, oportunidad en la que por la fuerza habíamos desalojado a las tropas infiltradas del territorio peruano y que pasaron a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor. Sin embargo, en esta oportunidad nuestra posición jurídica era aun más clara pues, de un lado, Ecuador ya había reconocido el Protocolo de Río de Janeiro y, de otro lado, dos meses antes los expertos jurídico-técnicos habían emitido sus pareceres dándole toda la razón al Perú.

Brasil no estaba dispuesto a tomar posición frente a estas diferencias, al menos en esos momentos de inminente conflicto. Yo tenía la impresión de que Brasil estimaba que, en esas graves circunstancias, le correspondía asumir una posición imparcial y equidistante de ambas partes y un rol de facilitador para evitar un eventual conflicto. Yo, sin embargo, no aceptaba esta posición y es por eso que tuve diálogos tan duros con el canciller brasileño y su vicescanciller, como también lo hizo el embajador Palma con el vicescanciller brasileño. Además de mantener que la infiltración se había dado en territorio peruano, insistíamos también sobre la gravedad de la situación y la inminencia de un conflicto militar.

Presumo que las altas autoridades brasileñas desconocían la real gravedad de los hechos en el frente interno del Perú, pues no sabían de la fuerte presión interna de nuestras Fuerzas Armadas, que aún parecían dispuestas a iniciar el conflicto. En esta situación, había que hacer entender a Brasil y a los demás garantes que la única posibilidad era la negociación diplomática que se encontraba a mi cargo y que estaba sustentada en la decisión del presidente de la república de seguir por este camino. La verdad es que dicha decisión presidencial se basaba en la recomendación que

días antes yo había dado en mi condición de canciller y que no había sido ni era del agrado de los altos mandos militares ni del señor Montesinos.

En estos días también sostuve conversaciones telefónicas similares con los cancilleres de Chile y Argentina, quienes decían entender la posición peruana. Igualmente conversé varias veces con el embajador Luigi Einaudi, alto funcionario encargado del tema por Estados Unidos. Este último, a mis requerimientos, me informaba de las conversaciones que el canciller Lampreia de Brasil y su vicescanciller también venían sosteniendo con el canciller del Ecuador. Según Einaudi, el canciller brasileño le había expresado que había sido muy enfático con su par ecuatoriano, exigiéndole el retiro inmediato de sus tropas.

Como Ecuador sostenía que sus tropas se encontraban en territorio aún no demarcado y que no estaba probado que fuese territorio peruano, propuse a los garantes, en particular al embajador Einaudi, que los países garantes declarasen la validez jurídica de los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Estos pareceres dilucidaban claramente la cuestión y permitían determinar que las tropas ecuatorianas se encontraban en territorio peruano, ya que señalaban de manera expresa que la demarcación pendiente debía culminar por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, tal como sostenía el Perú. Lamentablemente, estos esfuerzos, si bien fueron conversados con los garantes, no tuvieron éxito en aquel momento.

El 5 de agosto, el presidente me convocó a una reunión del Consejo de Defensa Nacional que se realizó de noche en el local del Servicio de Inteligencia Nacional. En realidad, no era de todo el consejo, pues no fueron invitados ni el presidente del Consejo de Ministros ni el Ministro de Economía y Finanzas, que también integraban el consejo y que hasta ese momento desconocían de la situación, al igual que también la desconocían los miembros de las comisiones binacionales con el Ecuador. Esta fue la primera reunión que tuve con el presidente en compañía del general Hermoza, el señor Montesinos y los altos mandos de las Fuerzas Armadas, desde que pocos días antes el presidente había optado por la vía diplomática, siguiendo mi recomendación. En los días anteriores presumo que ellos se habían reunido por su cuenta con el presidente, mientras que conmigo solo habían hablado por teléfono. En realidad, yo tenía la impresión que ninguno de ellos me tenía plena confianza para darme toda la información que manejaban en el plano militar, teniendo en cuenta que me había opuesto a la acción armada y sobre todo desde el momento en que había compartido la información sobre la infiltración de las tropas ecuatorianas con el viceministro Palma y después con el ministro consejero Popolizio.

Luego de una extensa presentación del general Hermoza sobre la situación militar y las negociaciones que se venían realizando en Quito para el establecimiento de la zona de control y vigilancia, así como de mi presentación sobre la situación

político diplomática con Ecuador y los países garantes, se desarrolló un amplio intercambio de ideas entre todos los presentes, que duró varias horas, bajo la dirección del presidente Fujimori. Debido a su carácter reservado, considero pertinente no mencionar detalles sobre el desarrollo de dicha sesión. Solo cabe decir que todos los presentes estábamos descontentos con la última propuesta de la MOMEF, pues hasta ese día no habíamos logrado un acuerdo satisfactorio para la separación de las tropas que se encontraban frente a frente ni el retiro de los soldados ecuatorianos infiltrados en nuestro territorio. Tampoco había acuerdo sobre las características de la zona de control y vigilancia, que debía ser solo temporal y cubrir territorios de extensiones similares de los dos países. Al ver las caras serias y expresiones adustas de los asistentes a la reunión, la sensación generalizada que yo percibía era de descontento con la situación existente. Esta, además, se reflejaba en un malestar conmigo por haber sido quien propuso la opción diplomática, evitando el conflicto militar que habían planeado. Las propuestas para la zona de control presentadas por la MOMEF se alejaban del entendimiento que yo había tenido con los garantes hacía solo cinco días. En ese contexto, en cierta medida me sentía responsable de la situación y propuse que solo debíamos aceptar una zona de control y vigilancia de carácter temporal y con áreas equivalentes de territorio de los dos países. Señalé que debíamos hacer una contrapropuesta sobre la proyectada zona de control y continuar las negociaciones con mucha firmeza y dureza, tal como ya le había dicho al presidente en una reunión que había tenido a solas con él por la mañana en Palacio de Gobierno. Además, recordé que en la mañana habíamos acordado con el presidente que, debido a la gravedad de la situación, no viajaríamos a las ceremonias de transmisión del mando presidencial en Colombia y en el Ecuador que se realizarían en los próximos días.

Los comentarios que hacían los altos mandos militares y el señor Montesinos reflejaban su intención de mantener vigente la posibilidad de la acción armada contra Ecuador, que en esta oportunidad se había frustrado con la acción diplomática que ya había iniciado. Este peligro para la paz, así como el deber de informar al Congreso de la República y a la población peruana sobre la situación existente, aún desconocida, me había llevado a plantear la conveniencia de que el presidente Fujimori diera al día siguiente un mensaje a la Nación informando sobre la situación y las acciones que veníamos tomando en el campo diplomático y de seguridad. Este era un curso de acción que venía proponiendo al presidente en los últimos días, pues además de la necesidad de ser transparentes con el país, consideraba que al hacer pública la situación, se dificultaría la posibilidad de que nuestras Fuerzas Armadas iniciaran por su cuenta algún tipo de acción militar contra Ecuador.

En la reunión, el presidente hizo un balance de la situación y concordó con todos los presentes en que no debíamos aceptar la propuesta presentada por la MOMEPE, así como en la necesidad de hacer una nueva propuesta para una zona de control más equitativa. Asimismo, se decidió que yo convocaría al día siguiente a una reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en el Palacio de Torre Tagle, sede de la Cancillería, para informar a los miembros de la comisión sobre la situación. También se acordó que, en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores, daría luego una conferencia de prensa en la que informaría a la opinión pública sobre la situación creada por la infiltración de las tropas ecuatorianas en nuestro territorio y sobre la opción del gobierno peruano por una salida diplomática. Finalmente, informaría también sobre las negociaciones que se venían dando en el seno de la MOMEPE para efectos de la separación de las tropas, el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano y el establecimiento de la zona de control a cargo de la MOMEPE. Así pues, a pesar de la gravedad de la situación para la república, el presidente decidió, con el beneplácito de todos los presentes en la reunión, que sería yo, y no él, quien asumiría la responsabilidad de informar a la opinión pública sobre la situación. Contrariamente a su práctica de asumir públicamente el liderazgo en temas de importancia nacional, en esta ocasión prefirió que yo como canciller tomara el liderazgo ante la opinión pública y asumiera la responsabilidad por las declaraciones que formularía frente a la grave situación.

## 5. LA INFORMACIÓN A LA OPINIÓN PÚBLICA

Conforme a lo acordado, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, el congresista Oswaldo Sandoval, convocó de urgencia a primera hora de la mañana siguiente a la comisión en la sede de la Cancillería. En dicha sesión informé a los señores congresistas sobre la grave situación que existía con Ecuador y sobre la decisión del gobierno de lograr el retiro de las tropas infiltradas mediante una activa acción diplomática que contara con el apoyo de los países garantes, a efectos de evitar una guerra con el Ecuador.

En la reunión, recordé a los congresistas sobre el avance de las negociaciones con Ecuador y el contenido de los pareceres emitidos por los expertos jurídico-técnicos, que confirmaban la posición peruana sobre la manera de culminar la demarcación en la zona de la Cordillera del Cóndor. Este era un tema sobre el cual ya había informado a todos los congresistas en diversas reuniones que había sostenido con ellos en la Cancillería durante el mes de julio. Luego, expliqué las propuestas que estaba presentando la MOMEPE para la separación de tropas y para el establecimiento de una zona temporal de control y vigilancia, así como la posición de nuestro gobierno sobre dichas propuestas, según la cual no aceptaríamos una

zona desmilitarizada como la de 1995, ni una zona que fuera perjudicial en sus áreas a los intereses del Perú. Señalé también que el gobierno había tomado la decisión de informar de la situación a la opinión pública, lo que se haría inmediatamente después de concluir nuestra reunión. Luego de un amplio intercambio de ideas, los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores me brindaron su pleno apoyo, habiendo acordado por unanimidad respaldar la posición que había adoptado el gobierno y las gestiones que veníamos realizando con los países garantes y la MOMEF.

**En área donde garantes confirmaron soberanía peruana**

## Perú denuncia infiltración de tropas ecuatorianas

**Canciller Ferrero indica que el gobierno ha optado por solución diplomática para retirar a los invasores**

♦ El canciller Eduardo Ferrero denunció oficialmente ayer la infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano en el área de la Cordillera del Cóndor, donde el pasado 8 de mayo los pareceres de los expertos técnico-jurídicos de los países garantes, confirmaron la plena soberanía del Perú para culminar su demarcación. La opinión fue rechazada por el Ecuador y hasta la fecha se rebués a aceptarla.

Ferrero enfatizó que los pareceres de los garantes reafirman que el Protocolo de Río es plenamente ejecutable y que la línea de frontera entre los hitos 20 de noviembre y Cunhuime Sur—área donde fue el conflicto del Cenepa en 1995 y ahora se produce una nueva infiltración ecuatoriana— pasa por las cumbres de la Cordillera del Cóndor, tal como lo establece el referido instrumento y el arbitraje de Braz Dias de Aguiar.

Reiteró asimismo, que el objetivo del Perú en el proceso con el Ecuador, que se inició con la firma de la declaración de Paz de Itamarati, es la ejecución plena del Protocolo de Río que en la práctica significa, en lo referido a la línea de frontera, culminar con la demarcación pendiente.

**Infiltración**  
Esta nueva denuncia se produce poco más de una semana luego de que el pasado 29 de julio, Perú denunció que Ecuador había sembrado, recientemente, minas antipersonales en territorio peruano.

Ferrero precisó ayer en conferencia de prensa convocada para el propósito, que la infiltración de tropas ecuatorianas se produjo, en semanas pasadas, en una zona de aproximadamente 20 kilómetros en línea recta debajo de la zona desmilitarizada.

**Respuesta diplomática**  
En respuesta a la provocación ecuatoriana, luego de que una vez más se confirmó la validez de la posición histórica y jurídica del Perú, el gobierno peruano ha optado por una gestión diplomática al más alto nivel con los gobiernos de los cuatro países garantes del Protocolo Río (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) para evitar un conflicto armado y lograr el retiro de las tropas ecuatorianas de territorio peruano.

Ferrero remarcó la importancia de no perder lo logrado en el complejo y largo proceso de negociaciones con el Ecuador que se encuentra en su etapa final y cuenta con el pleno respaldo y apoyo de los países garantes.

Destacó la importancia de resolver por la vía pacífica una situación que el Perú "no ha provocado ni ha buscado".

**Paises garantes definen hoy zona de vigilancia temporal para evitar guerra**

♦ En un intento por evitar un nuevo conflicto armado entre Perú y Ecuador, como consecuencia de la tensión generada por la infiltración de militares ecuatorianos en territorio peruano en el área no demarcada de la Cordillera del Cóndor, los países garantes han propuesto que la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEF) establezca una zona de control y vigilancia, informó ayer el canciller Eduardo Ferrero.

Explicó que la naturaleza de la referida zona de la MOMEF sería temporal, tendría nada de consecuencias incalculables que echaría por tierra todo lo logrado hasta la fecha en el campo diplomático.

**Temporal**  
El establecimiento de la zona de vigilancia temporal se encuentra en evaluación en la reunión del Comité Consultivo de la MOMEF (brazo militar de los países garantes) que se reúne regularmente en las capitales de Perú y Ecuador y, actualmente lo hace en Quito.

Ferrero indicó que la formación del área de vigilancia y observación se decidirá a

♦ Ayer a último momento, el Mandatario y Canciller cancelan viaje a Colombia y Ecuador. Ambos asuntos fueron anulado cuando el Mandatario viajó a Colombia el día anterior.



*Ecuador infiltró una patrulla, en la zona de la Cordillera del Cóndor ubicada entre el hito Cunhuime Sur y 20 de Noviembre donde los garantes han confirmado la soberanía del Perú, en un área que se ubica 20 kilómetros hacia el sur debajo de la zona desmilitarizada que actualmente está bajo la supervisión de la MOMEF.*

Imagen 13. En conferencia de prensa, el canciller Eduardo Ferrero denuncia la infiltración de tropas ecuatorianas e informa de la gestión diplomática. Fuente: *Expreso*, 7 de agosto de 1998, p. 2.

Inmediatamente después de la reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores, procedí a dar una conferencia de prensa en el mismo Palacio de Torre Tagle a los medios de comunicación nacionales y extranjeros que habían sido especialmente

convocados para dicho efecto. Inicié la conferencia informando sobre la infiltración de las tropas ecuatorianas en el territorio peruano y expresé que esta se había producido en una zona de la frontera que, si bien no estaba demarcada, correspondía de manera indiscutible a territorio peruano según los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y en el fallo de Dias de Aguiar, lo que además había sido plenamente confirmado con los pareceres de los expertos designados por los países garantes.

Asimismo, expresé que, frente a esta situación y actuando con madurez y serenidad, el gobierno peruano había optado por la gestión diplomática al más alto nivel con los cuatro países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, a efectos de evitar el conflicto armado y lograr el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano. Informé que los países garantes, instrumentando a la MOMEPE, habían propuesto que se estableciera una zona de control y vigilancia para evitar el conflicto, la que estaría ubicada en una zona de la frontera entre ambos países y tendría una distancia en línea recta de aproximadamente cincuenta kilómetros. Agregué que la propuesta estaba siendo materia de conversaciones a nivel técnico operativo por el general brasileño jefe de la MOMEPE y los generales de enlace de Perú y Ecuador en la ciudad de Quito.

Señalé también que el objetivo que orientaba las conversaciones con Ecuador era culminar la demarcación en la zona de la frontera que faltaba por demarcar en la Cordillera del Cóndor que ya se encontraba claramente delimitada y que el largo y complejo proceso de conversaciones con Ecuador había avanzado muchísimo, por lo que nos encontrábamos muy cerca al acuerdo final. Informé también que, debido a la gravedad de la situación, el presidente Fujimori y yo habíamos decidido no viajar a la transmisión del mando presidencial en Colombia el 7 de agosto y menos aún a la de Ecuador el 10 de agosto. Finalmente, informé a la opinión pública sobre la sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso que había concluido hacía pocos minutos, en la cual habíamos recibido el pleno respaldo de la Comisión por las acciones que veníamos adoptando<sup>6</sup>.

Siendo ya la situación de conocimiento público, tal como había sido mi deseo, yo me encontraba más tranquilo. De un lado, la acción diplomática con los garantes era conocida, lo que generaba en ellos una situación irreversible y una mayor presión internacional y nacional para esforzarse aún más en evitar el conflicto militar y, en la MOMEPE, para proponer fórmulas satisfactorias para las dos partes. De otro lado, al ser los hechos de público conocimiento, la posibilidad de iniciar

---

<sup>6</sup> El texto de la conferencia de prensa fue publicado mediante nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 6 de agosto de 1998. Véase el texto completo en *Revista Análisis Internacional*, 15, 229-230.

un conflicto armado ya era más difícil para nuestras Fuerzas Armadas, que una semana antes estaban dispuestas a hacerlo de manera sorpresiva. Lo mismo podría suceder con las Fuerzas Armadas ecuatorianas que habían provocado la situación con las infiltraciones de sus soldados y que presumiblemente en esos días tenían poco control por parte de las autoridades políticas de su país debido al cambio de gobierno. De otro lado, como correspondía hacerlo, ya había adelantado la información pertinente a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, comisión competente para estos efectos. Además, tomé la iniciativa de solicitar al presidente del Congreso se convoque a una sesión secreta del Pleno para informar sobre la situación, la que se realizaría en los próximos días.

En lo que se refería al diálogo diplomático directo con el Ecuador, este se había suspendido en estos días. A pesar de que había mantenido un diálogo fluido durante todo el proceso con el canciller José Ayala —a veces difícil en función de las coyunturas—, este diálogo directo no se dio con ocasión del inminente conflicto. Más bien, mi diálogo fue con los cancilleres o los altos funcionarios de los países garantes, en este caso principalmente de Brasil y, en menor grado, de Estados Unidos y Argentina. En este sentido, eran ellos quienes nos comunicaban las posiciones del otro, mientras que nosotros actuábamos como los interlocutores con nuestros propios gobiernos.

Frente a la opinión pública de nuestros países, las posiciones de ambos gobiernos eran diferentes. Mientras que nosotros habíamos denunciado la infiltración de tropas ecuatorianas en nuestro territorio claramente delimitado por el Protocolo de Río de Janeiro y confirmado con los pareceres, y exigíamos el retiro inmediato de dichas tropas con el apoyo de los garantes, el gobierno ecuatoriano declaraba que no había infiltración, que se trataba de territorio no demarcado, que los pareceres de los expertos jurídico-técnicos no obligaban a las partes y que lo mejor era extender a esta nueva área la zona desmilitarizada establecida luego del conflicto armado de 1995.

En estos días, las tropas que se encontraban frente a frente en la zona fronteriza donde había ocurrido la infiltración ecuatoriana se hallaban inmovilizadas bajo el control de sus respectivos mandos militares, produciéndose algunos incidentes únicamente por el pisado de minas colocadas por Ecuador en el territorio peruano fronterizo. Al mismo tiempo, la negociación sobre la separación de fuerzas y el establecimiento de la zona de control se venía dando en Quito en el seno de la MOMEPE entre el general brasileño jefe de la MOMEPE y los generales de enlace del Ecuador y del Perú. En el caso peruano, el general de enlace Raúl O'Connor, quien se encontraba acompañado por mi jefe de gabinete, informaba permanentemente al gobierno y negociaba según las instrucciones de sus altos mandos en Lima, en coordinación con la Cancillería. El problema principal de esta negociación radicaba

en la manera en que se procedería a la separación de las fuerzas y a los alcances, extensión y configuración que tendría el área de control y vigilancia que proponía la MOMEPE. Al 7 de agosto, diversas versiones periodísticas informaban de la presentación de hasta seis propuestas de separación de fuerzas, todas rechazadas por el Perú por atentar contra su soberanía territorial.

Ese mismo día el presidente Fujimori convocó en Palacio de Gobierno a una reunión del Consejo de Defensa Nacional para analizar la situación, para lo que llamó al general O'Connor desde Quito. En esta reunión revisamos la nueva propuesta que presentaríamos sobre la zona de control y vigilancia, que antes había sido consultada informalmente y que pensábamos podría ser aprobada por el Ecuador. El general O'Connor regresó de inmediato a Quito y, nuevamente acompañado por el jefe de mi gabinete, presentó dicha propuesta al jefe de la MOMEPE y al general de enlace ecuatoriano. Allí hubo problemas de coordenadas y errores técnicos que complicaron la situación y no permitieron llegar a un acuerdo sobre la zona de control y vigilancia, por lo que tuvimos que volver a convocar a O'Connor a Lima.

En estas circunstancias, mediante comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 9 de agosto, publicado en diversos diarios de Lima, informamos a la opinión pública que la reunión de la MOMEPE había concluido sin haberse llegado a un acuerdo satisfactorio para el Perú. Informamos también que en la reunión de Quito habían ocurrido entrapamientos por errores técnicos no atribuibles a la parte peruana y que no se había conseguido la aceptación de la propuesta peruana, la cual había sido elaborada con el objetivo de lograr la separación de fuerzas y el retiro de los efectivos militares ecuatorianos infiltrados en territorio peruano. El entrapamiento, expresamos, impedía la solución adecuada a una situación ajena totalmente a la voluntad del Perú. Luego de reiterar que las Fuerzas Armadas continuarían aplicando la Cartilla de Seguridad para evitar enfrentamientos y de agradecer a los países garantes por los denodados esfuerzos realizados que esperábamos continuarían, el comunicado concluía reiterando la voluntad de diálogo del gobierno peruano y nuestra mejor disposición de retomar el contacto una vez que el nuevo gobierno de Ecuador hubiera asumido el mando, a fin de encontrar una solución pacífica dentro del respeto a la soberanía e integridad territorial del país.

## **6. LA ASUNCIÓN DE MAHUAD A LA PRESIDENCIA DEL ECUADOR**

El 10 de agosto, Jamil Mahuad asumió el mando presidencial en Ecuador en una ceremonia a la que no asistimos ni el presidente ni yo, como canciller. No podíamos ni debíamos ir, no solamente por la seriedad de la situación limítrofe que había



que conducir directamente, sino por principio, pues el hecho real era que en ese momento nos encontrábamos con tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano, por más que el gobierno ecuatoriano dijera lo contrario. Con el fin de mantener el canal de diálogo abierto, en nuestro reemplazo estuvieron presentes en la transmisión de mando el primer vicepresidente de la república, el ministro de Industrias y un grupo de congresistas que, originalmente, iban también a integrar la delegación presidencial.

Por mi parte, en la mañana de este día estuve en Palacio de Gobierno con el presidente Fujimori evaluando la situación interna, la que se encontraba muy tensa pues los altos mandos militares seguían descontentos por la falta de un acuerdo sobre la zona de control y vigilancia. Yo, de hecho, estimaba que continuaban pensando en la posibilidad de iniciar una acción armada sorpresiva contra el Ecuador. Los jefes militares se encontraban reunidos en el Ministerio de Defensa preparando un proyecto de comunicado que según se me había informado pretendía ser muy duro contra Ecuador y su nuevo presidente.

En estas circunstancias, solicité a mi jefe de gabinete, Néstor Popolizio, quien ya estaba de regreso de Quito y al embajador Hugo de Zela, quien a mi solicitud acababa de llegar de Buenos Aires luego de haberse reunido con representantes de los países garantes, que fueran al Ministerio de Defensa para conversar con los altos mandos militares y averiguar exactamente que estaba ocurriendo. Efectivamente, allí se percataron que se estaba preparando un proyecto de comunicado mediante el cual el Ministerio de Defensa anunciaría el fracaso de las negociaciones que se venían llevando a cabo entre los oficiales militares de los dos países ante la MOMEPE para establecer la zona de control y vigilancia, culpando de ello a la inflexibilidad del Ecuador y a la supuesta falta de compromiso de los países garantes. Pero, además, según me informó telefónicamente el Embajador de Zela, los jefes militares venían conversando sobre la posibilidad de una acción armada contra el Ecuador. Así, parecía ser que en esta oportunidad los militares habían revivido los planes que, a fines de julio, me había relatado el señor Montesinos y que el presidente Fujimori y yo habíamos neutralizado con la acción diplomática y el apoyo de los garantes. Los dos diplomáticos peruanos que se encontraban en el Ministerio de Defensa, fueron testigos de excepción de la grave situación, mostraron una gran preocupación y así me lo expresaron telefónicamente. En estas circunstancias, conversé de inmediato con el presidente Fujimori para retomar el control directo de la situación y evitar nuevamente un posible conflicto armado con Ecuador. Consideramos que lo más adecuado era primero escuchar el mensaje que daría el presidente Mahuad, para luego decidir el curso de acción a seguir, aunque ya estábamos convencidos que el comunicado del Ministerio de Defensa no debería emitirse.

En su discurso de asunción al mando, el nuevo presidente de Ecuador, ante la presencia de invitados extranjeros entre los que se encontraban no solo los miembros de la delegación peruana, sino también los cancilleres y representantes de los países garantes, tuvo expresiones positivas de invocación a la paz en lugar de la guerra. Hizo un llamado al presidente Fujimori para que «en un esfuerzo conjunto, responsable y solidario, pensando en el futuro de nuestros pueblos, firmemos la paz». Para ello, agregó, «es necesario que encontremos con el invalorable apoyo de los garantes, propuestas globales y mutuamente aceptables». Luego invitó al presidente Fujimori a «una diplomacia presidencial directa», invocando a que «evitemos los riesgos de un conflicto armado, desmilitaricemos la zona de frontera y rodeemos a las conversaciones de paz del ambiente de tranquilidad que necesitan para arribar a puerto seguro, ganemos la paz».

Las palabras del presidente Mahuad efectivamente incidieron en la necesidad de la búsqueda de la paz y fueron por ello muy bien recibidas por los cancilleres de los países garantes presentes en la transmisión del mando. Sin embargo, lo mismo no sucedió en el seno del gobierno peruano, pues no hizo referencia al avance en el proceso de las conversaciones sustantivas realizadas por el gobierno anterior del Ecuador, que se encontraban prácticamente concluidas con los pareceres de los expertos de los países garantes y los diversos acuerdos ya negociados, ni mencionó el Protocolo de Río de Janeiro como marco jurídico indispensable para cualquier posible acuerdo. De sus palabras podía interpretarse que para Mahuad no existía aún el soporte jurídico para culminar la demarcación de la frontera, a pesar de que el Protocolo ya había sido reconocido por el Ecuador y se encontraba vigente hacía más de cincuenta años. Además, mientras que no hizo referencia al problema específico fronterizo que había sido ocasionado por la ocupación de territorio peruano por tropas ecuatorianas, sí mencionó la necesidad de desmilitarizar la frontera. Este era un concepto que se alejaba de la posición peruana sobre el establecimiento de un área de control temporal, que ya se estaba negociando en la MOMEPE y que era muy bien conocida no solo en la mesa de negociaciones, sino también por la opinión pública de los dos países.

Inmediatamente después de escuchar el mensaje del presidente Mahuad, llamé por teléfono al presidente Fujimori, quien lo había escuchado desde Palacio de Gobierno. Ambos concordamos en nuestro análisis y confirmamos la decisión de que no se emitiría el comunicado de carácter militar que ya se estaba preparando en el Ministerio de Defensa y que iba a ser muy duro contra el Ecuador. Acordamos, en cambio, que yo haría los comentarios en nombre del gobierno, a través de una conferencia de prensa donde haría declaraciones muy firmes sobre la posición peruana, aunque sin las amenazas que se iban a mencionar en el proyecto de comunicado de nuestras Fuerzas Armadas que nunca salió.

De esta manera, en la tarde de ese mismo día, en respuesta al mensaje del presidente Mahuad, declaré en Torre Tagle ante la prensa nacional y extranjera que el Protocolo de Río de Janeiro estaba vigente, que este era el marco jurídico para las negociaciones sustantivas y que estas no se reanudarían mientras permanecieran soldados ecuatorianos en territorio peruano. Asimismo, rechacé el planteamiento del presidente Mahuad para ampliar la zona desmilitarizada y expresé, en cambio, que la propuesta de los países garantes era la creación de manera temporal y extraordinaria de una zona de vigilancia y control que asegurase la salida pacífica de las tropas infiltradas en el suelo peruano. Finalmente, manifesté que la zona ocupada por efectivos ecuatorianos era territorio peruano debidamente delimitado por el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar y ahora confirmado por los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de los países garantes.

**Canciller Ferrero Costa extrañado porque Mahuad no mencionó el Protocolo de Río de Janeiro en su mensaje**

## Perú reclama retiro de tropas ecuatorianas para reanudar conversaciones

El canciller Eduardo Ferrero Costa, señaló ayer que el gobierno compartía los objetivos del flamante presidente ecuatoriano Jamil Mahuad de lograr la paz, pero expresó firmemente que las tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano deben retirarse inmediatamente. Indicó que el Perú ha optado por la gestión diplomática a efecto que desaparezca la actual situación de infiltración que no es aceptada por nuestro país. El titular de Relaciones Exteriores informará hoy al Congreso el estado del proceso de paz.



El ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero, señaló que el logro de la paz es el objetivo central del gobierno.

■ Enfatizó que era necesario encontrar una salida pacífica a la situación actual de tensión en la frontera que no fue buscada por nuestro país. Ferrero Costa afirmó que sólo con el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano se reanudarán las conversaciones, en caso contrario el Perú no continuará con el diálogo. "Una vez superada la actual situación, el Perú está dispuesto a continuar con el proceso que viene llevando a cabo con el Ecuador", ase-

rántes brindarán su concurso para encontrar una solución a las diferencias con el Ecuador y, en ese sentido, añadió que las tropas ecuatorianas deben retirarse de nuestro territorio.

### Aclaración

Por otro lado, Ferrero aclaró que el mandatario peruano no viajó a Quito porque "obviamente no podía hacerlo mientras existan infiltraciones en territorio peruano".

Expresó que cada país busca la paz y defiende lo que le pertenece, "el Perú lo

obviamente cuando en ese territorio se producen infiltraciones como ha ocurrido-corresponde exigir que esas tropas se retiren", señaló enfáticamente.

### Mahuad

En respuesta a la invocación hecha por el nuevo gobernante del vecino país del norte para llegar a un acuerdo definitivo, dijo que el presidente Fujimori siempre demostró plena disponibilidad, tanto así "que visitó el Ecuador en seis oportunidades".

Señaló además que la in-

la política de nuestro presidente, Alberto Fujimori. "El presidente Mahuad ha hecho una invocación al diálogo al presidente Fujimori en su mensaje. Yo también quiero señalar que es una política permanente del Perú la voluntad de diálogo", acotó.

### Protocolo

Ferrero Costa mostró su extrañeza que en el mensaje de Mahuad en ningún momento se haya hecho referencia al Protocolo de Río de Janeiro, sin embargo, mencionó que esperaba que no sea ésta (ignorar el proto-

### Alarcon insiste

■ Quito (por Carlos Castillo Cordoro, enviado especial).- El saliente presidente del Ecuador, Fabián Alarcon, en su discurso de despedida evitó referirse al entramamiento que han sufrido las conversaciones con el Perú, y sólo señaló que el acuerdo final será suscrito una vez que exista conformidad de ambas partes en las cinco materias establecidas en el cronograma de Río de Janeiro. Tampoco hizo referencia a la tensa situación en la frontera ni mencionó el Protocolo ni sus instrumentos complementarios como mecanismos para lograr el acuerdo definitivo.

Alarcon manifestó que los pareceres de los expertos de los países garantes "no son de obligatoria ejecución", sino simplemente la opinión de dichos técnicos, y que su gobierno ha actuado en base a los verdaderos intereses de su país.

"Estos son pareceres no obligatorios para las partes, ya que el acuerdo definitivo se obtendrá una vez que termine el proceso. Los pareceres vienen siendo examinados por los dos países y por los garantes que deberán encontrar los lineamientos de una solución mutuamente aceptable. Al respecto se han realizado varias reuniones en las cuales se han examinado diferentes planteamientos que están en consulta", remarcó.

"Ha sorprendido que el protocolo no se haya mencionado ni en su discurso ni recientemente, pero tenemos que estar convencidos de que eso no ha sido puesto en duda porque además no se podría hacer", subrayó.

Finalmente dijo que lograr la paz, es el objetivo central y fundamental del Gobierno peruano y que la mejor forma para lograrla es ejecutar plenamente el Proto-

marcación de una pequeña zona de la frontera. Afirmó que entre Perú y Ecuador no hay guerra y que la paz se firmó en 1942 con el Protocolo de Río de Janeiro.

Dijo que los pareceres jurídicos-técnicos de los garantes confirman el derecho territorial del Perú en dicha zona fronteriza.

El canciller Ferrero acudiría hoy al Congreso para informar sobre el estado de las

Imagen 14. En respuesta al discurso del presidente Jamil Mahuad, se reiteró la posición peruana de culminar la demarcación y ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro. Fuente: *La República*, 11 de agosto de 1998, p. 3.

Mis declaraciones, como era de esperar, no fueron bien recibidas por las nuevas autoridades ecuatorianas ni por sus Fuerzas Armadas. Mediante comunicado de fecha 11 de agosto, publicado en los diarios de Quito al día siguiente, la Cancillería

ecuatoriana respondió a mis declaraciones, señalando que estas no favorecían el proceso de conversaciones entre ambos países y negando que existieran tropas ecuatorianas en territorio peruano. No obstante, al mismo tiempo se comprometía a alcanzar una solución global y definitiva a los impases subsistentes. A su vez, en declaraciones a una emisora local el 12 de agosto de 1998, el general Paco Moncayo, en ese entonces diputado y quien fuera antes jefe del Comando Conjunto de las fuerzas armadas del Ecuador, consideró que el discurso de las autoridades peruanas se había tornado belicoso y amenazante por motivos que, según él, no terminaba de explicarse y agregó que la situación no contribuía al proceso de conversaciones que ambos países mantenían. Además, Moncayo pretendió quitar mérito a los pareceres de los expertos jurídico-técnicos al declarar que no había obligación de aceptarlos.

Los cancilleres de los países garantes tampoco recibieron muy bien mis declaraciones sobre el discurso del presidente Mahuad; en particular el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, quien según tengo entendido, consideró que yo había sido muy duro, desvirtuando el espíritu de paz y diálogo que proponía Mahuad. Sin embargo, parecía que los cancilleres de los garantes no tenían conocimiento de las presiones de nuestras Fuerzas Armadas, ni de que en los altos mandos militares peruanos todavía persistía la posibilidad real e inmediata del conflicto militar. Los cancilleres de los países garantes tampoco entendían cabalmente que, como los efectivos ecuatorianos se mantenían ubicados en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor, es decir, en nuestro territorio, se trataba de una agresión aún existente e inaceptable para el Perú.

Las declaraciones públicas que formulé, que efectivamente fueron enérgicas, cumplieron con el objetivo de presionar al nuevo gobierno del Ecuador y a los garantes a buscar el camino para lograr a la mayor brevedad el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano. Además, mis declaraciones buscaban neutralizar a los altos mandos de nuestras Fuerzas Armadas que todavía podían estar pensando en el conflicto militar. En todo caso, había quedado muy claro, tanto para el Ecuador como para los países garantes, que la reanudación del diálogo para continuar las negociaciones que se encontraban prácticamente concluidas, solo podría hacerse luego del retiro de las tropas ecuatorianas de nuestro territorio.

## **7. EL RESPALDO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

El 11 de agosto de 1998 fue también un día intenso. A mi solicitud, asistí al Congreso de la República para informar al pleno en sesión secreta sobre la situación con el Ecuador. En el Congreso se desarrolló una larga reunión de una duración de más de ocho horas que se inició en la mañana y continuó ininterrumpidamente por la tarde.

La sesión se inició con una amplia exposición que realicé en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores, en la que presenté, en primer lugar, un recuento del proceso de conversaciones seguido con el Ecuador y de los avances hasta esa fecha, poniendo énfasis en la importancia de los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de los países garantes, que confirmaban la plena validez de la posición secular del Perú de culminar la demarcación por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. A continuación, expliqué la situación que había surgido a partir de la infiltración de los soldados ecuatorianos en territorio peruano, que calificué como un acto de provocación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas. Informé en detalle, con la ayuda de diapositivas, sobre la exacta ubicación de los aproximadamente 300 efectivos ecuatorianos infiltrados y de la posición de las tropas peruanas que se encontraban frente a frente con las tropas ecuatorianas, a las que teníamos prácticamente cercadas por delante y por los costados. Luego, me referí a la acción diplomática firme e inmediata que habíamos iniciado con los países garantes, descartando el uso de la fuerza por los efectos negativos que esta tendría para el proceso de negociaciones que ya se encontraba prácticamente concluido y para la relación presente y futura entre ambos países. Hice un recuento de los diálogos sostenidos en los últimos días con los cancilleres y embajadores de los países garantes, así como de las negociaciones que se estaban llevando a cabo en el seno de la MOMEPE, tanto para la separación inmediata de las tropas y el retiro de los efectivos ecuatorianos del territorio peruano, como para el establecimiento de la zona de control y vigilancia propuesta por la MOMEPE. Al respecto, precisé que no aceptaríamos una zona de carácter permanente ni que la misma cubriera un área de territorio peruano que resultase excesiva en comparación con el área que comprendería de territorio ecuatoriano. Finalmente, señalé que nuestro propósito era que el establecimiento de la zona de control, sin la presencia de efectivos militares de los dos países, no debería implicar el retiro de nuestras tropas de los puestos de vigilancia del Perú ubicados en territorio peruano.

Luego de mi presentación se desarrolló un extenso diálogo con los congresistas de las diversas agrupaciones políticas, quienes formularon diversos comentarios y preguntas en relación a la situación existente con el Ecuador, al contenido de los pareceres de los expertos de los países garantes y a los elementos integrantes del paquete de acuerdos que ya se había logrado tener, lo que incluía los alcances del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación, cuya negociación aún no había concluido. También se dialogó en relación a la colaboración de los garantes en el desarrollo del proceso de conversaciones y, en particular, a su actitud frente al grave peligro existente en esos momentos debido a la infiltración ecuatoriana. Finalmente, los congresistas consultaron sobre las posibilidades de la negociación diplomática y la alternativa de la guerra y sus consecuencias y, en general, sobre un conjunto

de aspectos vinculados con las relaciones con el Ecuador y las perspectivas futuras. Debido a su carácter reservado, considero pertinente no mencionar detalles sobre el desarrollo de dicha sesión.

En todo caso, en el Congreso mi posición fue muy clara: habíamos optado por la acción pacífica pero enérgica de la vía diplomática por ser la más conveniente al interés nacional. El objetivo inmediato era el retiro de las tropas ecuatorianas de nuestro territorio, requisito previo indispensable para reiniciar y concluir las negociaciones con el nuevo gobierno del Ecuador, las que seguirían desarrollándose bajo el marco del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

En cuanto a la posición asumida por los congresistas, el diálogo desarrollado con ellos fue intenso, franco y altamente positivo. En esta sesión del Congreso estuve acompañado únicamente con mis asesores principales de Cancillería, respondiendo en nombre del gobierno a las diversas interrogantes que con todo derecho y lógica plantearon los congresistas. A esta sesión del Congreso ni siquiera fue el ministro de Defensa, a quien le hubiera correspondido acompañarme y responder directamente las preguntas de carácter militar que me plantearon. Al igual que ocurrió cuando hubo que informar a la opinión pública, me parecía que en el gobierno se pensaba que yo debía de asumir personalmente la responsabilidad política, no solo como ministro de Relaciones Exteriores, sino además porque la fórmula de la negociación diplomática con la acción de los garantes había sido mi propuesta, diferente a la salida militar que otros habían buscado.

Al término de la sesión se propuso una moción de apoyo multipartidario a la gestión que se venía realizando para el retiro de las tropas ecuatorianas, así como al establecimiento de la zona de control y a la continuación del proceso de conversaciones sustantivas con el Ecuador. Los miembros del Congreso de la República, actuando con madurez, desprendimiento político y visión de futuro, me respaldaron en la acción diplomática, descartando la fácil pero peligrosa alternativa de la guerra. En esta ocasión, pude apreciar una vez más que, en asuntos de Estado de interés nacional como este, los congresistas de la oposición dejaron de lado sus posiciones políticas propias y decidieron apoyar la gestión diplomática a mi cargo. No fue esta la primera vez, pues ya había sucedido antes lo mismo, tanto en el pleno del Congreso como en la Comisión de Relaciones Exteriores. En este sentido, en los congresistas primaron los sentimientos de unidad nacional, de genuino patriotismo y de responsabilidad política. Ellos finalmente votaron casi por unanimidad a favor de la moción de respaldo, salvo en el caso de algunos pocos congresistas del Frente Independiente Moralizador (FIM) y de un congresista independiente.

## Por la unidad nacional

# Moción de Orden del Día

El Congreso de la República, en sesión secreta celebrada el día de hoy, aprobó la siguiente moción del orden del día:

El Congreso de la República;

### **ACUERDA:**

**1º** Reafirmar la unidad nacional en torno a la posición del Perú de permanente defensa de su soberanía e integridad territorial.

**2º** Condenar la infiltración de efectivos militares ecuatorianos en territorio peruano y exigir su retiro como un elemento indispensable para restablecer el clima de confianza necesaria para continuar el proceso de conversaciones y culminarlo a la brevedad con el acuerdo definitivo que anhelan los pueblos del Perú y del Ecuador.

**3º** Urgir al Gobierno a agotar los medios pacíficos, hasta el límite de lo posible, para obtener el retiro del territorio peruano de los efectivos militares infiltrados

e invocara los países garantes a coadyuvar activamente en dicha tarea.

**4º** Expresar a la comunidad internacional que la tradición pacífica del Perú no debe llevar a ninguna conclusión equivocada y que cualquier alteración de la paz imputable a la infiltración de efectivos militares ecuatorianos en territorio peruano será de única y exclusiva responsabilidad de las autoridades ecuatorianas.

**5º** Reiterar que las conversaciones con el Ecuador deben concluirse dentro del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, única vía legítima de solución del problema demarcatorio residual.

**6º** Respalidar la política exterior del gobierno peruano expresada en la presente moción.

**Lima, 11 de agosto de 1998.**

Imagen 15. Luego de la presentación del canciller Eduardo Ferrero, el Congreso aprobó una moción respaldando la acción diplomática y la política seguida con Ecuador. Fuente: transcripción de nota publicada en *La República*, 12 de agosto de 1998, p. 2.

La moción aprobada por el Congreso el 11 de agosto de 1998 por la noche, que este mismo decidió hacer pública<sup>7</sup>, hizo referencia a la presentación que había hecho en representación del gobierno y adoptó seis acuerdos. Comenzaba reafirmando «la unidad nacional en torno a la posición del Perú de permanente defensa de

<sup>7</sup> Moción del Congreso de la República del 11 de agosto de 1998 respaldando la gestión diplomática del Canciller Eduardo Ferrero para el retiro de los soldados ecuatorianos infiltrados en territorio peruano.

su soberanía e integridad territorial», y continuó condenando la infiltración de efectivos militares en territorio peruano y exigiendo «su retiro como un elemento indispensable para restablecer el clima de confianza necesario para continuar el proceso de conversaciones y culminarlo a la brevedad con el acuerdo definitivo que anhelan los pueblos del Perú y Ecuador». En la moción se reiteró, además, que las conversaciones debían concluirse dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, «única vía legítima de solución del problema demarcatorio residual». De esta manera, el Congreso ratificó los elementos básicos de la política del gobierno y seguida por mí como canciller, no solo para lograr el desalojo de las tropas ecuatorianas infiltradas, sino para reiniciar el proceso de conversaciones con el Ecuador y culminarlo una vez que se lograra dicho retiro, siempre dentro del marco del Protocolo.

En la moción del Congreso también se acordó «urgir al gobierno a agotar los medios pacíficos, hasta el límite de lo posible, para obtener el retiro del territorio peruano de los efectivos militares infiltrados». Igualmente, se decidió «invocar a los países garantes a coadyuvar activamente en dicha tarea», con lo cual también se reiteró la política seguida en la vía diplomática con la activa participación de los garantes. Al mismo tiempo, se «expresó a la comunidad internacional que la tradición pacifista del Perú» no debía «llevar a ninguna conclusión equivocada», siendo de única responsabilidad de las autoridades ecuatorianas cualquier alteración de la paz. Finalmente, como corolario de todo lo anterior, se acordó «respaldar la política exterior del gobierno peruano» expresada en los términos antes reseñados.

Como es obvio, yo quedé muy satisfecho y respaldado con la moción aprobada por el Congreso de la República, que contó con el voto favorable no solo de los congresistas del gobierno, sino de la gran mayoría de los congresistas de la oposición. Había logrado así, obtener no solo un respaldo personal en mi actuación como ministro de Relaciones Exteriores, sino además una confirmación política al mayor nivel posible del adecuado manejo de la política exterior del gobierno y del acierto de haber escogido la opción diplomática con la activa participación de los garantes para desalojar a las tropas ecuatorianas infiltradas en territorio peruano.

La decisión adoptada por el Congreso fue una apuesta del Estado peruano por la solución pacífica, evidentemente hasta el límite de lo posible, para obtener el retiro de los efectivos ecuatorianos. Igualmente fue una reiteración del deseo de continuar con las conversaciones con el Ecuador y de culminarlas a la brevedad, siempre bajo el marco del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, tal como lo venía yo sosteniendo desde un inicio como una política de Estado. De esta manera, con el apoyo y la comprensión del Congreso, encontré un importante respaldo que me dio un nuevo impulso para continuar con la negociación diplomática. Esta seguiría siendo muy firme y orientada en lo



inmediato a lograr el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano y, en lo mediato y una vez pasada la emergencia, a continuar y concluir las conversaciones sustantivas con Ecuador, tal como había reiterado el congreso.

## **8. LA VISITA DEL CANCELIER ARGENTINO Y MIS DECISIONES COMO CANCELIER DEL PERÚ**

Con el respaldo del Congreso, era el momento para continuar negociando con Ecuador en el marco de la MOMEPE, con posiciones muy firmes para lograr el retiro de las tropas ecuatorianas del territorio peruano. Para ello, era necesario llegar al acuerdo militar con Ecuador para el establecimiento de la zona de control y vigilancia. La oportunidad se presentaba propicia. De un lado, ya había un nuevo presidente en Ecuador, que se esperaba podría tomar decisiones inmediatas que fueran aceptadas por sus Fuerzas Armadas. De otro lado, existía una percepción coincidente en las dos partes, así como en los garantes, de que la situación en la zona de frontera seguía siendo muy delicada, con el riesgo de que en cualquier momento pudiera producirse algún incidente militar que inicie el conflicto. Por último, presionaba a favor de buscar un acuerdo para establecer la zona de control y vigilancia a corto plazo, la posición dura que habíamos asumido en los últimos días, reflejada no solo en la cancelación del viaje del presidente y mío a Bogotá y a Quito para las transmisiones del mando presidencial, sino en las declaraciones públicas del 10 de agosto que ofrecí en respuesta al mensaje del presidente Mahuad.

Entre tanto, en reuniones sostenidas en estos días en el local de la Comandancia General del Ejército, más conocido como «El Pentagonito», que contaron con la participación de funcionarios de mi confianza de la Cancillería, se había definido la nueva propuesta que el gobierno peruano presentaría ante la MOMEPE en Quito, a través del general O'Connor. La nueva propuesta planteaba el establecimiento de una zona de control y vigilancia que tuviera un carácter transitorio y comprendiera un espacio geográfico con áreas similares de territorio peruano y ecuatoriano, manteniendo los puestos de vigilancia de los dos países ya existentes en esas áreas. Asimismo, como cuestión previa al establecimiento de la zona de control, nos queríamos asegurar de tener aprobado un procedimiento lo más expeditivo posible, a cargo de la MOMEPE, para la separación de las tropas y el consiguiente retiro de los efectivos ecuatorianos del territorio peruano.

En dicho contexto y en el mismo día en que asistí al Congreso, el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido Di Tella, se encontraba en Lima por invitación mía. Él venía de Quito, luego de haber asistido en representación de su país a la transmisión de mando del presidente Mahuad. Si bien su viaje a Lima había sido programado con anticipación como una visita oficial para tratar

asuntos bilaterales, su estadía en nuestra capital fue muy oportuna para tratar sobre la situación existente con el Ecuador. En el caso del canciller Di Tella, este se había ido involucrando en el proceso del cual Argentina era país garante y lo sentía cercano a la posición peruana. Lo mismo sucedía con el embajador Alfredo Chiaradia, quien lo acompañó en la visita y era la persona que venía participando en el proceso de conversaciones como alto funcionario de Argentina.

Recibí al canciller Di Tella en el aeropuerto la noche del día 10 de agosto e intercambiamos impresiones generales sobre la situación. Al día siguiente por la mañana, se reunió con el presidente Fujimori y con el embajador Hugo Palma, mientras que yo asistía a la sesión secreta del Congreso antes mencionada. Como era de esperar, el presidente Fujimori no solo hizo referencia a aspectos de las relaciones bilaterales, sino también a la situación con Ecuador y a la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la zona de control a efectos de lograr el retiro de las tropas ecuatorianas. En ese sentido, le mencionó al canciller Di Tella que nuestro país estaba presentando una nueva propuesta a la MOMEPE sobre la zona de control y solicitó la colaboración personal de Di Tella para lograr que Ecuador aceptara la propuesta. Al día siguiente, el 12 de agosto por la mañana el presidente Fujimori recibió en Palacio de Gobierno al jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas del Brasil, el general del Ejército Bendito Onofre Becerra Leonel, a quien también solicitó su colaboración en el mismo sentido.

Por mi parte, el 12 de agosto, al día siguiente de mi presentación en el Congreso, sostuve en el Palacio de Torre Tagle las reuniones de carácter bilateral previstas con el ministro Di Tella, las que estuvieron seguidas por una conferencia de prensa en la que el canciller argentino, en relación a la cuestión limítrofe con el Ecuador, se pronunció de manera favorable a la posición jurídica del Perú sustentada en el Protocolo de Río de Janeiro. Como puede leerse en diarios de la capital de esa fecha, el canciller Di Tella señaló que las negociaciones no podrían reanudarse hasta que se resolviera la exigencia del Perú para el retiro de las tropas ecuatorianas, debiendo aplicarse para la separación de las tropas los criterios establecidos en los pareceres de los expertos jurídico-técnicos.

En la recepción que esa noche el canciller Di Tella ofreció en la residencia de su Embajada en Lima, en la que me honró con la condecoración de la República Argentina en el grado de Gran Cruz, encontré el momento para conversar personalmente y solicitarle su activa colaboración, ya que las negociaciones en Quito no estaban marchando bien. No se había aceptado la nueva propuesta peruana y Ecuador había presentado nuevas propuestas para la zona de control y vigilancia que resultaban confusas y no atendían a los requerimientos del Perú. En el despacho de la embajada argentina, reunidos a solas hicimos un análisis de la situación que nuevamente se estaba agravando. Allí concordamos en que el presidente Mahuad

parecía no tener una información veraz sobre lo que estaba ocurriendo en la mesa de negociaciones en el seno de la MOMEPE en Quito. Por ello decidimos que en ese momento el canciller Di Tella llamara por teléfono a Mahuad para explicarle las inconveniencias de las últimas propuestas ecuatorianas en relación a la zona de control. En el diálogo telefónico que sostuvieron, el presidente ecuatoriano tomó conocimiento de nuestra posición y se comprometió a tomar cartas en el asunto, quedando en conversar nuevamente con el canciller Di Tella más tarde esa misma noche o temprano al día siguiente.

Poco después nos trasladamos con el canciller Di Tella y su comitiva al aeropuerto Jorge Chávez, puesto que aproximadamente a la una de la madrugada tomaba su avión de regreso a Buenos Aires. Una vez allí, Di Tella volvió a llamar al presidente Mahuad, quien le transmitió la nueva propuesta ecuatoriana para la zona de control que le habían entregado sus mandos militares. Al conocerla, de inmediato expresé al canciller que esa nueva propuesta era absurda en su planteamiento, ilógica en términos geográficos e inconveniente para los intereses nacionales. Por ello, resultaba inaceptable para el gobierno peruano, lo que él a su vez transmitió por teléfono a Mahuad.

En esos momentos, Di Tella tuvo que abordar el avión de regreso a Buenos Aires, pues el vuelo ya se había retrasado más de una hora por estas circunstancias. Yo por mi parte, intentaba comunicarme por teléfono con el presidente Fujimori para informarle de la situación y decidir con él sobre el curso de acción a seguir. Como el canciller debía abordar su avión, acordamos que el embajador Chiaradia que lo acompañaba se quedaría aún en el aeropuerto, pues podría tomar otro vuelo que salía una hora más tarde también para Buenos Aires.

Una vez que el canciller Di Tella emprendió su viaje, hice un aparte en el salón VIP del aeropuerto y me comuniqué por teléfono con el presidente Fujimori. Le informé de la situación, explicándole los alcances de la última propuesta ecuatoriana transmitida por el presidente Mahuad, así como de la respuesta que yo le había dado rechazándola por su impertinencia. Luego de un breve análisis que efectuamos a través del teléfono, el presidente decidió que no debíamos seguir negociando más con el Ecuador en relación a la zona de control y vigilancia. Creo que en esos momentos el presidente Fujimori perdió la paciencia. Me instruyó expresamente para que le informara al embajador Chiaradia que el Perú se retiraba de la mesa de negociaciones ante la MOMEPE en Quito y que ya no habría nada más que negociar.

Esta decisión me dejó muy preocupado. Personalmente, estimaba que no era el momento más apropiado para romper las negociaciones con el Ecuador y la MOMEPE, que había todavía más espacio para negociar y que era necesario agotar todos los esfuerzos para lograr el retiro de las tropas ecuatorianas de nuestro territorio por medios pacíficos. Pensaba, además, que el presidente Mahuad

no estaba bien enterado de la situación y que quizás había sido mal informado por sus jefes militares. Consideraba que habría que darle un poco más de tiempo a Mahuad, quien al día siguiente podría cambiar de posición con la presión de los países garantes, en especial con la de Argentina a través del canciller Di Tella. Conversé de inmediato sobre la situación con el embajador Hugo de Zela, quien me estaba acompañando en el aeropuerto. El embajador de Zela era en esos momentos nuestro embajador en la República Argentina, a quien había enviado allí al inicio de mi gestión justamente por sus conocimientos y experiencia en el proceso seguido con el Ecuador.

No obstante mis serias preocupaciones, que el embajador de Zela compartía, me sentía obligado a cumplir con las instrucciones expresas del presidente Fujimori, jefe de Estado y comandante supremo de las Fuerzas Armadas, por lo que tenía que transmitir de inmediato la decisión de dar por terminadas las negociaciones al embajador Chiaradía, para que a su vez él las transmitiera al presidente Mahuad, al canciller Di Tella y a los demás garantes. Eran aproximadamente las dos de la madrugada y este todavía se encontraba en el Salón VIP del aeropuerto, listo para subir al avión que ya estaba por despegar. Me acerqué a él, en compañía del embajador de Zela, y le comuniqué la decisión del presidente Fujimori de dar por terminadas las negociaciones con el Ecuador sobre el establecimiento de la zona de control. Le informé, además, que estábamos ordenando al general O'Connor que regresara a Lima pues las negociaciones habían terminado sin resultado alguno.

El embajador Chiaradía me escuchó con atención y recibió la noticia con gran sorpresa, demostrando una profunda preocupación. Al mismo tiempo que me respondió que cumpliría con comunicar la decisión del gobierno peruano a su canciller, al gobierno del Ecuador y a los países garantes a la brevedad posible, me solicitó que lo disculpase pues se iba a permitir darme su opinión y expresó que consideraba que se trataba de una decisión equivocada y muy peligrosa, pues podía traer abajo todo el proceso avanzado con el Ecuador y conducir a un conflicto armado de consecuencias imprevisibles. Me señaló además que el canciller Di Tella recién había establecido un diálogo directo con el presidente Mahuad y que este iba a continuar al día siguiente, por lo que la decisión no era consecuente con los esfuerzos que en estos momentos estaba haciendo su gobierno. Seguidamente, me preguntó, de modo educado, si el gobierno peruano podía reconsiderar su decisión.

Quedé impactado frente a su invocación y argumentos. En mi fuero interno estaba de acuerdo con lo que había expresado, pues se trataba efectivamente de una decisión muy grave que podría tener consecuencias no solo imprevisibles, sino irreversibles. Un eventual incidente armado en la frontera, o inclusive un conflicto directo, podrían conducir a la guerra que los militares peruanos habían planeado dos semanas antes, que habían reiterado hacía pocos días y que yo había logrado evitar

hasta ese momento. La gestión diplomática propuesta por mí hacía catorce días estaba en marcha y era cuestión de tener algo más de paciencia con el nuevo gobierno ecuatoriano, únicamente con tres días en el poder, y de seguir negociando con firmeza para lograr el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas en nuestro territorio.

Yo era, a fin de cuentas, el ministro de Relaciones Exteriores, y como tal debía asumir mi responsabilidad en una grave situación como esta, haciendo uso de mi ecuanimidad, conocimientos, carácter y buen juicio. No tenía mucho tiempo más para pensarlo, pues el avión en que regresaría el embajador Chiaradía ya estaba listo para salir. Por ello, tomé en ese momento la decisión personal de cambiar las instrucciones del presidente Fujimori, con la esperanza que, con un diálogo personal, cuidadoso y reflexivo, el presidente llegaría a compartir mi posición. Consecuentemente, me acerqué a Chiaradía y le expresé que, en nombre del gobierno peruano, suspendía temporalmente la decisión adoptada por el presidente Fujimori y que continuaríamos las negociaciones con la esperanza de que las gestiones que el canciller Di Tella y él realizarían al día siguiente con el presidente Mahuad permitirían que Ecuador modifique su posición y acepte una fórmula de arreglo en la línea de la última propuesta presentada por el Perú para la zona de control y vigilancia. El embajador recibió la noticia con gran alegría y me reiteró su compromiso y el de su canciller de hacer los mayores esfuerzos al día siguiente para convencer al gobierno ecuatoriano de cambiar de posición y aceptar el establecimiento de la zona de control en términos cercanos a los propuestos por el Perú, que la Argentina consideraba razonables y equilibrados. Así las cosas, nos estrechamos las manos y abordó el avión para su retorno a Buenos Aires.

Yo por mi parte, fui de inmediato a hablar con el presidente Fujimori, quien se encontraba pernoctando en el Grupo Aéreo 8, pues pocas horas después viajaría a Brasilia para reunirse con el presidente Cardoso. Eran aproximadamente las tres y media de la madrugada cuando llegué e hice llamar al presidente, quien se encontraba durmiendo. Me recibió casi de inmediato, en pijama y bata. Le expliqué lo que había ocurrido en el aeropuerto y le relaté los diálogos telefónicos del canciller Di Tella con el presidente Mahuad, así como los míos con el embajador Chiaradía. Finalmente, le informé de la decisión que había adoptado de suspender el cumplimiento de sus instrucciones por todas las razones ya mencionadas. Hicimos una evaluación de la situación y el presidente aceptó plenamente mi decisión. Quedamos en conversar por teléfono cuando llegara a Brasilia, mientras que al día siguiente yo continuaría monitoreando y dirigiendo las negociaciones en Quito desde mi despacho de Torre Tagle, junto con el general Hermoza. Esa madrugada me despedí del presidente, cansado aunque satisfecho. Había actuado con buen criterio y madurez, y quizás nuevamente evitado el conflicto armado que eventualmente se hubiese podido producir.

## 9. EL ACUERDO PARA LA ZONA DE CONTROL Y VIGILANCIA

A la mañana siguiente se reanudaron las negociaciones en Quito. Mientras que el presidente Fujimori llegaba a Brasilia para reunirse con el presidente Cardoso y esperar nuestras noticias, las negociaciones para el establecimiento de la zona de control quedaron a cargo mío y del general Hermoza, quien se trasladó a mi despacho en el Palacio de Torre Tagle con el general Bergamino, jefe de la Secretaría de Defensa Nacional, y algunos oficiales que traían los planos correspondientes. Allí, recibíamos las noticias telefónicas que llegaban de Quito e impartíamos las instrucciones correspondientes al general O'Connor, ya sea directamente o a través del señor Popolizio, que lo acompañaba en la capital ecuatoriana.

En realidad, el problema subsistente en la negociación era la definición exacta de la extensión y características que tendría la zona de control y vigilancia, así como de los puestos de vigilancia que se excluirían de la misma. Lo relativo al procedimiento a seguir para la separación y retiro de las tropas, y todos los demás aspectos que comprendía el proyecto de acuerdo, según el documento entregado hacía varios días por el jefe de la MOMEF, ya se encontraban en principio acordados, salvo la inclusión de las palabras «carácter transitorio» para precisar el alcance temporal de la zona de control, que yo insistía en incluir y que fueron finalmente incorporadas al documento en el último día.

Las presiones de los garantes y sobre todo la de Argentina hacia el Ecuador en este día, la intervención personal del presidente Mahuad, la firmeza de la posición peruana que amenazaba con suspender las negociaciones, el reconocimiento por las dos partes de la gravedad de la situación militar con tropas que se encontraban muy cerca una de la otra, y lo razonable y equilibrado de la propuesta peruana, permitieron que poco a poco esta se fuera imponiendo a la ecuatoriana. En el transcurso del día, en Quito se fueron aceptando los términos de la propuesta peruana con las coordenadas que hacían que el área de territorio peruano y ecuatoriano en la zona de control y vigilancia fueran adecuadas para los dos países. Telefónicamente dábamos y verificábamos las coordenadas geográficas que venía negociando el general O'Connor, mientras que el presidente Fujimori nos llamaba insistentemente desde Brasilia, pues había decidido que la noticia del acuerdo sería dada por él conjuntamente con el presidente Cardoso.

A las siete de la noche llegaron las últimas coordenadas de Quito que satisfacían los requerimientos peruanos y resguardaban suficientemente los intereses nacionales. En ese momento verificamos una vez más las coordenadas geográficas de la zona de control y de los puestos de vigilancia que quedaban excluidos de dicha zona, y con esa información el general Hermoza y yo decidimos aceptar el acuerdo para la separación de las tropas y el establecimiento de la zona de control, que en

poco tiempo debería conducir al retiro de los efectivos ecuatorianos del territorio peruano. Para ello, el General Hermoza y yo estampamos nuestras firmas en el plano correspondiente y dimos las instrucciones al general O'Connor a fin de que suscribiese el acuerdo en nombre del Perú, conjuntamente con el general ecuatoriano Carlos Calle y el general brasileño jefe de la MOMEPE<sup>8</sup>.

En el Acuerdo de Creación de la Zona de Control y Vigilancia, de fecha 13 de agosto de 1998, se dijo que los países garantes habían «autorizado a la MOMEPE para colaborar con carácter excepcional y temporario en la supervisión y verificación de la separación de Fuerzas Ecuatoriano-Peruanas al Sur de la Zona Desmilitarizada». Para estos efectos, se señaló que, como cuestión previa a la separación, se debería suspender todo tipo de operaciones militares en la zona de posible conflicto, debiendo permanecer las tropas en las posiciones en que se encontraban y evitando todo movimiento o actitud que pudiera provocar la reacción de la otra parte. Ello implicaba, además, no efectuar relevo de personal y realizar el reabastecimiento de víveres solamente previa coordinación con la otra parte y bajo el conocimiento de la MOMEPE. Asimismo, se autorizó a la MOMEPE a efectuar de inmediato vuelos de supervisión y control en la zona, debiendo las dos partes disponer las medidas pertinentes para brindar seguridad a esas aeronaves.

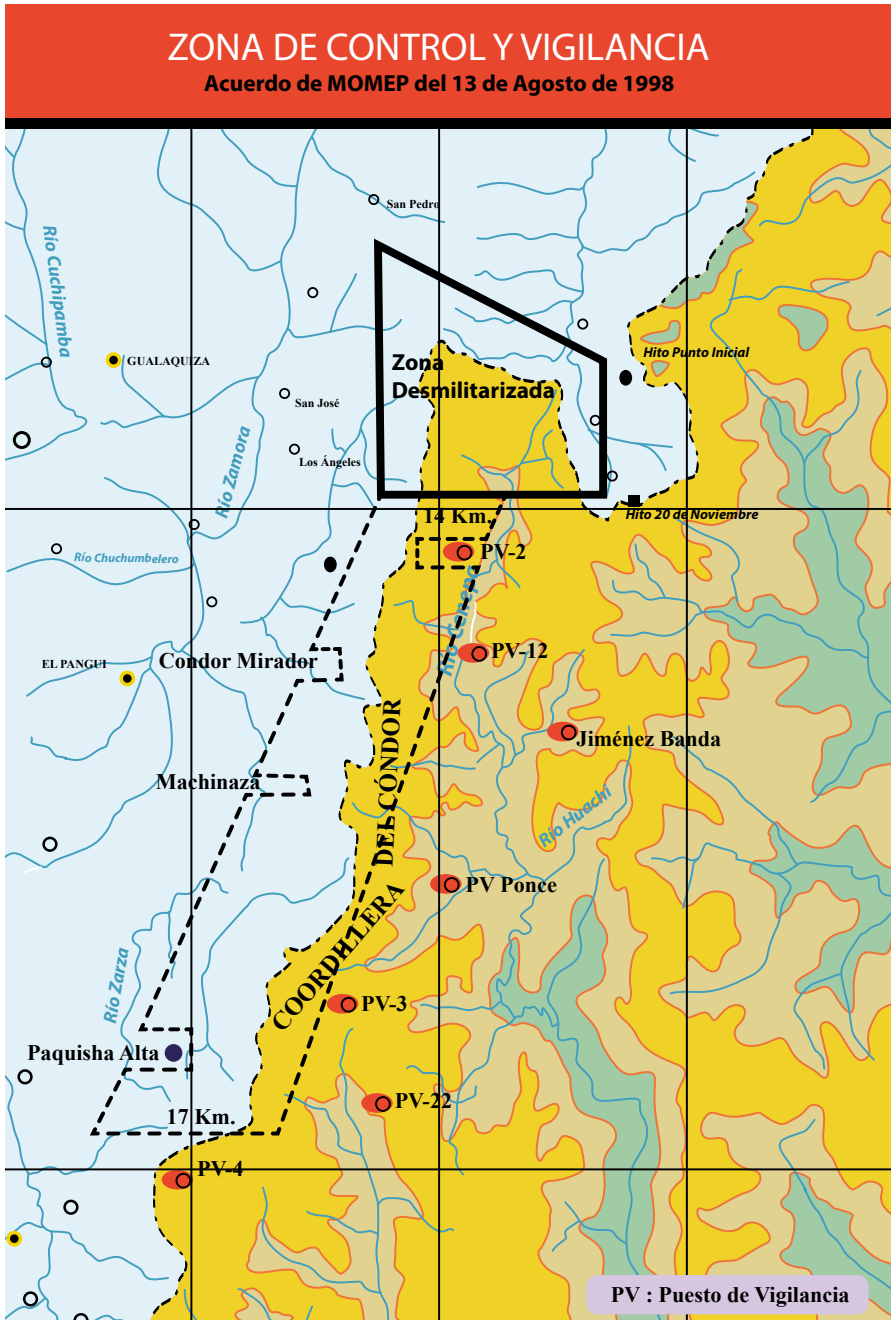
Seguidamente, el artículo segundo del acuerdo establecía la ejecución del Plan de Separación de Fuerzas y el establecimiento «de una Zona de Control de carácter transitorio» delimitada por coordenadas geográficas, según la carta topográfica que se anexaba y que hacía mención a la Cordillera del Cóndor como único referente geográfico, tal como se advierte en el Gráfico 12. Se estableció expresamente que ninguno de los dos Estados podría poseer efectivos ni materiales militares en esta zona. Asimismo, se dejaron fuera de la zona de control los puestos de vigilancia Cóndor Mirador, Machinaza Alto y Paquisha Alto en Ecuador y el puesto de vigilancia PV-2 en Perú.

Al haberse logrado el acuerdo y suscrito el mismo por los generales de enlace de cada uno de los dos países, llamé de inmediato por teléfono al presidente Fujimori a Brasilia para informarle de las buenas noticias. Las recibió con beneplácito y, a su vez, procedió a dar una conferencia de prensa con el presidente Cardoso, informando desde Brasilia del acuerdo logrado en Quito, que alejaba así la amenaza de la guerra y abría nuevamente el camino para la culminación de las conversaciones con el Ecuador.

---

<sup>8</sup> Acuerdo de creación de una zona de control y vigilancia, suscrito en Quito el 13 de agosto de 1998 por el General de Brigada Raúl O'Connor La Rosa por el Perú, el General de División Carlos Calle por el Ecuador y el General de División Plinio Abreu Coelho por la MOMEPE. Véase el texto del acuerdo en *Revista Análisis Internacional*, 15, 233-234.

Gráfico 12. Establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia



Fuente: CEPEI, *Revista Análisis Internacional*, 15, 234.



El éxito obtenido, como es comprensible en la política, fue dado a conocer por el presidente Fujimori en compañía del presidente Cardoso, cuando en realidad era el producto, por la parte peruana, de mi esfuerzo diplomático personal, como canciller, conjuntamente con el del presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de nuestros equipos técnico y diplomático. Así pues, luego de varios días de arduas negociaciones y presiones diplomáticas de nuestra parte, se habían superado las propuestas iniciales del jefe de la MOMEPE y se había logrado un acuerdo que incluía en la zona de control áreas de territorio similares del Perú y Ecuador. Una vez más, quedaron reconocidos implícitamente por el Ecuador y los países garantes, los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, al haberse considerado a las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor como el límite que separaba a las tropas de los dos países. De esta manera, tal como se aprecia del Gráfico 12, la MOMEPE quedó a cargo no solo de la zona desmilitarizada establecida en 1995 en la Declaración de Paz de Itamaraty luego del conflicto del Cenepa, sino también de la nueva zona de control y vigilancia establecida en agosto de 1998 para evitar un nuevo conflicto bélico entre los dos países.

## **10. EL RETIRO DE LAS TROPAS ECUATORIANAS DEL TERRITORIO PERUANO**

En cumplimiento del acuerdo de creación de la zona de control y vigilancia, el 17 de agosto Perú y Ecuador entregaron a la MOMEPE un inventario completo de las unidades, efectivos, equipo y armamento militar que tenían en el área. En declaraciones a la prensa, ese mismo día expresé que con la zona de control y vigilancia se había evitado un conflicto entre ambos países. Manifesté también que insistiríamos en lograr un acuerdo con el Ecuador a través del diálogo y por la vía diplomática, sobre los aspectos contemplados en el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia. Señalé que la frontera donde se había producido la infiltración de las tropas ecuatorianas estaba definida, que el Protocolo de Río de Janeiro era ejecutable y que, luego del retiro de las tropas ecuatorianas, cabía proceder con la demarcación pendiente. Resalté la importancia de los pareceres que habían confirmado lo que decía el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar, que eran instrumentos internacionales obligatorios para las partes.

Así pues, una vez que se había firmado el acuerdo del 13 de agosto y luego de que la MOMEPE realizara su primer vuelo de reconocimiento sobre la nueva zona de control y vigilancia el 18 de agosto, quedó claro que el conflicto militar estaba siendo superado y que nuevamente se abrían las puertas para concluir las conversaciones entre nuestros países. En este sentido, el presidente Jamil Mahuad declaró el 19 de agosto que la paz con el Perú podría firmarse en no más de cuatro

meses y, al referirse a los avances del proceso, «señaló objetivamente que en la negociación diplomática había tres referentes: el Protocolo de Río de Janeiro, el fallo arbitral de Braz Dias de Aguiar y el parecer de los grupos jurídico-técnicos». Asimismo, manifestó que estaba dispuesto a dialogar nuevamente con el presidente Fujimori en la Cumbre del Grupo de Río a celebrarse en Panamá el 2 y 3 de setiembre «precisando que correspondía entonces abordar los temas de fondo de la negociación» (Ayala, 2009, pp. 412-413).

A nivel interno, el 20 de agosto el presidente Fujimori relevó al General Nicolás Hermoza Ríos del cargo de comandante general del Ejército y presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, cargos que venía desempeñando desde los años 1991 y 1992, respectivamente. Ese mismo día, el presidente me llamó por teléfono para informarme de su decisión antes de que esta se hiciera pública, sin explicarme las razones para dicha separación. Si bien en su reemplazo designó al General César Saucedo, quien venía de ejercer el cargo de ministro de Defensa cuando los militares habían propuesto que se iniciara el conflicto armado a fines de julio, se trataba de un general más moderado e interpreté el sorpresivo relevo del General Hermoza como una reiteración de la decisión presidencial de alejar aún más el peligro de la acción militar y de continuar el proceso de conversaciones con el Ecuador por la vía pacífica, avalando así mi gestión diplomática.

El 20 de agosto la MOMEPE estableció un plan detallado de separación de fuerzas, el mismo que fue entregado al Perú y Ecuador y que se empezó a ejecutar por ambas partes el día 22 del mismo mes de agosto, iniciándose así el retiro de las tropas ecuatorianas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, según informamos a la opinión pública mediante nota de prensa de nuestra Cancillería<sup>9</sup>. Una semana después, el 31 de agosto de 1998, confirmé a la opinión pública nacional e internacional mediante declaraciones efectuadas a una radioemisora local que se había producido el retiro de las últimas tropas ecuatorianas del territorio peruano, que se trasladaron a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor en territorio ecuatoriano. La fase final de retiro de los soldados ecuatorianos del territorio peruano realizada bajo la supervisión de la MOMEPE fue conducida en el Perú en el campo militar por los altos mandos de las Fuerzas Armadas y supervisada por mí en el campo diplomático en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores. En la última semana de agosto no fue posible el seguimiento directo por el presidente Fujimori, pues viajó a los Estados Unidos y Canadá entre el 25 de agosto y el 1 de setiembre por razones familiares, para visitar a sus hijos que se encontraban estudiando en dichos países.

---

<sup>9</sup> Nota de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del 22 de agosto de 1998 informando sobre el inicio del retiro de tropas ecuatorianas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor.

## Bajo la supervisión y control de los miembros de la Momep Se inició ayer separación de fuerzas en frontera norte

Las fuerzas ecuatorianas y peruanas, que se encontraban frente a frente en la Cordillera del Cóndor, emprendieron ayer el retiro hacia sus respectivos puestos de vigilancia bajo la supervisión y control de miembros de la Misión de Observadores Militares para Ecuador y Perú (MOMEPE).

La cancillería confirmó que el operativo de retiro de ambas fuerzas se inició a las 10:30 de la mañana, al entrar en ejecución la segunda fase del acuerdo suscrito por ambas partes el 13 de agosto último en Quito, que establecía una zona de control y vigilancia, de "carácter excepcional y temporal", a cargo de la MOMEPE.

Sostuvo que, como consecuencia de esta separación de fuerzas, los efectivos militares ecuatorianos (infiltrados) han iniciado su retiro a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, lo cual se espera que concluya en siete días.

El canciller Eduardo Ferrero estuvo en su oficina desde las primeras horas de la mañana recibiendo información permanente sobre el gran despliegue militar que tenía lugar en la Cordillera del Cóndor.

Una fuente palaciega refirió que el presidente Alberto Fujimori siguió los detalles del operativo desde su despacho de Palacio de Gobierno.

Previo al retiro de tropas Ecuador y Perú suspendieron todo tipo de operaciones militares, incluyendo patrullajes, reconocimiento y mantenimiento de picas-trochas, en la zona



comprendida desde el límite Sur de la Zona Desmilitarizada hasta 5 km al Sur del destacamento Paquislla Alto (aproximadamente 50 kilómetros en línea recta), lo cual fue verificado por la MOMEPE mediante vuelos de control en la respectiva área.

El 17 de agosto, los dos países entregaron a la MOMEPE un inventario completo de las unidades, efectivos, equipo y armamento militar que tenían en la zona.

Una vez cumplidos

estos pasos, el 20 de agosto la MOMEPE estableció un plan detallado de separación de fuerzas, el mismo que fue entregado a Perú y Ecuador.

El acuerdo evitó un enfrentamiento militar entre ambos países debido a la incursión de tropas ecuatorianas a suelo peruano ocurrida cuando habían concluido las conversaciones diplomáticas y sólo quedaba firmar el acuerdo de paz.

Fue firmado por el oficial de enlace de Perú, general Raúl O'

Elfectivos ecuatorianos y peruanos iniciaron ayer, a las 10 de la mañana, separación de fuerzas.

tiente occidental de la Cordillera del Cóndor".

También expresaron su undimite apoyo a la gestión diplomática que logró superar por la vía pacífica este grave incidente militar así como las acciones de política externa que se vienen ejecutando para alcanzar un acuerdo global y definitivo con Ecuador, con el concurso de los países garantes, conforme al marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro.

Fue en reunión sostenida el jueves último con el canciller Eduardo Ferrero, en Palacio de Torre Tagle, a la que concurren Fernando Schwab López Aldana (presidente), congresista Oswaldo Sandoval, ex premier Alfonso de los Heros, generales Edgardo Mercado Jarrín y Julián Juliá; embajadores Arturo García García, Jorge Morelli Pando, Gonzalo Fernández Puyó; viceministro Jorge Dabois Gervasi; contralmirante Ramón Arredondo Mejías, los historiadores Félix Denegri Luna y el padre Armando Nieto.

Connor La Rosa, por Ecuador su oficial de enlace, general Carlos Calle, en presencia del coordinador general de la MOMEPE, el general brasileño Plinio Abreu Coelho.

**Comisión consultiva**

De otra parte, los miembros de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores otorgaron su pleno respaldo al acuerdo que estableció una zona de control y vigilancia, para implementar el retiro de las tropas ecuatorianas a la ver-

## Experto norteamericano confirma Intervención de garantes evitó conflicto armado

El experto norteamericano en asuntos militares Gabriel Marshena confirmó que la tensión entre Perú y Ecuador surgió en los últimos 15 días estuvo a punto de llevar a ambos países a un conflicto armado, lo que, según su opinión, fue evitado por la intervención de los países garantes.

Marshena, profesor de la Universidad del Ejército de los Estados Unidos que acaba de publicar un libro referido a las relaciones entre Perú y Ecuador, sostuvo, en entrevista con la emisoras radial CPN que si bien existe un carisma entre los países garantes en este problema, por cuanto data desde hace más de 50 años, lo importante para ellos es seguir adelante y encontrar una solución verdaderamente pacífica lo antes posible.

Dijo que ese es el reto de Estados Unidos, como país garante, y espera que se corra dentro del proceso político y diplomático.

Está en un peso histórico, político e institucional para nuestro gobierno", anotó.

Manifestó que este mismo interés le ha de

to de Estado norteamericano a través de declaraciones, esfuerzos personales y apoyo en defensa.

Sobre la carrera armamentista, hizo referencia a lo señalado por los periódicos Lima y cuanto Perú y Ecuador han comprado en los últimos tres años el 56% del total de material bélico adquiriendo por América del Sur.

"El armamentismo en la compra de nueva tecnología militar en ambos países tiene enormes implicancias destructivas, por ejemplo, sabemos que Perú tiene un sistema de defensa aéreo más completo, sofisticado, que el que tenía en el '95, que el alcance de los aviones MIG 29 es bastante largo en cuanto a la infraestructura ecuatoriana", dijo.

Por lo tanto, agregó, sería un conflicto entre dos países cubiertos por el desarrollo de necesidades socioeconómicas, pero con grandes gastos militares.

Luego destacó la importancia de los diferentes sectores de Ecuador y Perú para que se debate y dialogue sobre las implicaciones de un conflicto armado.

### Personalidades saludan salida pacífica

## Los pueblos de Perú y Ecuador quieren la paz

Diversas personalidades de los ámbitos políticos, empresariales, académicos y sociales emitieron ayer un declaración en torno a los últimos acontecimientos relacionados con Ecuador.

El siguiente es el texto del pronunciamiento:

1. Acontecimientos recientes que son de co-

nocimiento público pusionen al Perú y al Ecuador al borde de un conflicto militar. De haberse producido, ambos pueblos hubieran sido perjudicados humana y económicamente y se habría afectado seriamente la construcción de un futuro de integración, indispensable para avanzar en un mundo crecientemente globalizado.

2. La tensión vivida en las últimas semanas ha sido resuelta transitoriamente gracias a la intervención de los países garantes y a la voluntad de paz expresada por los Presidentes Fujimori y Mahuad de retomar la vía política-diplomática, dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro e instrumen-

tos complementarios. La coyuntura para un acuerdo definitivo puede ser promisoria.

3. Los pueblos de Perú y Ecuador quieren la paz. Para ello es indispensable que culmine a la brevedad el proceso de conversaciones. Difiata esta situación conspira contra el propósito de paz y, como los hechos recientes lo han demostrado, genera dicilmente pe-

ligrosos focos de tensión que alimentan y se alimentan de corrientes que privilegian la intervención militar.

4. La construcción de la paz requiere el fortalecimiento de las instituciones y conductas democráticas, principal garantía de un proyecto integrador que atajape para siempre la desconfianza y la enemistad

entre dos pueblos que comparten una misma esperanza.

Lima, agosto de 1998

Jaime Althaus  
Carlos Amat y León  
Juan Miguel Bázkula  
Abelardo Blomberg  
Luis Bustamante  
Gonzalo Caceres  
Luis Jaime Cisneros  
Julio Cotler  
Luis María Cuzcoza  
Javier de Belaunde  
Gustavo de la Haza  
José Agustín de la Puente  
Hernando de Soto

Imagen 16. El 22 de agosto de 1998 se inició el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas, que terminó a fines del mismo mes. Fuente: *La República*, 23 de agosto de 1998, p. 8.

Luego de haberse establecido la zona de control y vigilancia y de iniciarse las acciones de la MOMEPE para el retiro de los soldados ecuatorianos, se dieron importantes declaraciones de altos funcionarios y personalidades de ambos países, las que reflejaban el acercamiento en las posiciones de las dos partes y el espíritu que se venía propiciando para llegar a un acuerdo definitivo en un futuro cercano. La nueva situación había creado en el Perú un ambiente adecuado para que el reinicio del final de las conversaciones entre Perú y Ecuador pudiera llegar a un resultado exitoso en los próximos meses. Ello quedó reflejado en un pronunciamiento efectuado por distintas personalidades peruanas el 23 de agosto que contó, entre otros, con la firma de reconocidos intelectuales peruanos como Julio Cotler del Instituto de Estudios Peruanos, el padre Gustavo Gutiérrez, creador de la

Teología de la Liberación; y Hernando de Soto, fundador del Instituto Libertad y democracia; de rectores como Felipe McGregor de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Ilse Wisotzki de la Universidad de Lima; de directores de diarios y revistas como Alejandro Miró Quesada de *El Comercio*, Gustavo Mohme de *La República* y Enrique Zileri de *Caretas*; y de distinguidas personalidades nacionales como Valentín Paniagua, que dos años más tarde sería presidente de la república, y Javier Pérez de Cuéllar, ex Secretario General de las Naciones Unidas. En este pronunciamiento se reconoció que los acontecimientos recientes que eran «de conocimiento público pusieron al Perú y al Ecuador al borde de un conflicto militar» y que, «de haberse producido, ambos pueblos hubieran sido perjudicados humana y económicamente y se habría afectado seriamente la construcción de un futuro de integración». Asimismo, el pronunciamiento señaló que «la coyuntura para un acuerdo definitivo puede ser promisoria» y que «los pueblos del Perú y Ecuador quieren la paz». Para ello, concluyó, es indispensable que «culmine a la brevedad el proceso de conversaciones»<sup>10</sup>.

En un mes habíamos logrado el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas sin disparar un solo tiro y sin un solo soldado muerto ni herido tanto por el lado ecuatoriano como por el lado peruano, salvo en los pocos casos de soldados accidentados por pisar minas antipersonales. La intensa gestión diplomática a mi cargo, con la activa acción de los países garantes, y que fuera decidida acertadamente por el presidente Fujimori siguiendo mi recomendación, junto con la buena disposición y esfuerzos del nuevo Gobierno ecuatoriano, permitió lograr el objetivo del retiro de las tropas ecuatorianas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor. No solo se evitó la guerra; también se hizo respetar nuestra frontera y se confirmó una vez más la validez de los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro. Pero, además, habíamos preservado el proceso de conversaciones sustantivas con el Ecuador y los logros obtenidos hasta junio de 1998. Ya superado el conflicto y probada la voluntad política de paz de ambos gobiernos, estaba listo el camino para terminar las conversaciones con Ecuador y llegar al acuerdo global y definitivo tan anhelado por los pueblos de los dos Estados y por la comunidad internacional.

En esas pocas semanas tuve una relación personal intensa no solo con el presidente Fujimori, sino con los altos mandos militares, en especial con el General Nicolás Hermoza Ríos, presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. A todos ellos me enfrenté o convencí con la fuerza de la razón y hoy todos ellos se encuentran en prisión por actos de corrupción o de violación de derechos humanos que no solo desconocía, sino que nunca imaginé. En este contexto, recién ahora

---

<sup>10</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 236.

comprendo mejor las comunicaciones desafiantes que me enviaron el ministro de Defensa y el presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ya comentadas en acápite anterior y que yo respondí con serenidad, valentía y firmeza.

Si bien todo el proceso de negociaciones sustantivas con el Ecuador significó un reto gigantesco y una experiencia invaluable para mí, los últimos días del mes de julio y los primeros trece días de agosto de 1998 representaron los momentos más intensos de mi vida profesional. Allí se pusieron a prueba mis capacidades, mi patriotismo, carácter y tenacidad. Únicamente mi esposa Verónica, compañera de toda la vida, conoce la angustia y tensión de los momentos vividos. Al término del retiro de las tropas ecuatorianas, tenía la satisfacción personal de haber acertado al proponer y conducir la gestión diplomática de manera firme e inteligente y haber contribuido, decisivamente, a evitar la guerra con el Ecuador.

En un informe no publicado, emitido en el año 2002 por el historiador Antonio Zapata al presidente del Congreso, el Dr. Carlos Ferrero Costa, evaluando el contenido de los videos tomados subrepticamente por el señor Vladimiro Montesinos en agosto de 1998 de las reuniones secretas del presidente Fujimori con los altos mandos de las Fuerzas Armadas y conmigo como canciller, Zapata menciona la existencia del plan militar que se había elaborado para desatar una guerra contra el Ecuador y destaca mi actuación como canciller al evitar dicha guerra en esos días difíciles para nuestro país. Al respecto, Zapata dice lo siguiente:

En ese momento, después de sucesivas crisis e interinatos, Jamil Mahuad se aprestaba a asumir el poder en Ecuador. Pues bien, los altos mandos militares peruanos decidieron elaborar un plan para aprovechar el vacío de poder en Ecuador y desatar una guerra en regla contra el vecino del Norte. Con esa guerra se pensaba arreglar definitivamente los impases subsistentes con respecto a la delimitación de la frontera en la Cordillera del Cóndor [...] Durante este primer período el canciller Ferrero y el vicescanciller Hugo Palma convencen al presidente Fujimori para no desatar la guerra y persistir en el camino diplomático hasta encontrar la paz. El canciller participa en algunas reuniones y en otras los uniformados discuten intensamente sobre su postura. Me queda muy claro que Torre Tagle y en forma específica Eduardo Ferrero detuvieron el peligro de guerra<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Informe de Antonio Zapata, asesor de la cuarta vicepresidencia del Congreso, titulado «Las reuniones del Consejo de Defensa Nacional período julio-octubre de 1998», presentado mediante comunicación de fecha 13 de agosto de 2002 al presidente del Congreso de la República. Documento no publicado.



## **CAPÍTULO VI**

### **LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL**

#### **1. LA PRIMERA REUNIÓN PRESIDENCIAL EN PARAGUAY: LOS CONTACTOS INICIALES ENTRE FUJIMORI Y MAHUAD Y LA POSICIÓN DE LOS CANCELLERES**

Con el acuerdo del 13 de agosto para el establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia ya en ejecución, el presidente Fujimori viajó a Asunción el 16 de agosto para asistir a la ceremonia de transmisión de mando del recién electo presidente paraguayo, Raúl Cubas. Yo, por mi parte, lo acompañé en mi condición de canciller. Si bien inicialmente el gobierno del Ecuador anunció que estaría representado solo por su vicepresidente, el presidente Mahuad decidió finalmente también viajar a Paraguay. Según relata Francisco Carrión Mena, quien lo acompañó junto con el canciller Ayala, Mahuad había comunicado su decisión de viajar en la noche anterior después de recibir una llamada telefónica del presidente Cardoso, quien le transmitió «su interés y el del propio presidente Fujimori de que Mahuad asistiera a la transmisión del mando en Asunción, con el propósito de que mantuviera un primer contacto personal con su colega peruano y con los otros presidentes de los países garantes presentes en Paraguay, a fin de relanzar el proceso de paz que después de los incidentes de comienzos de agosto estaba congelado» (2008, p. 451).

En esta ocasión, los presidentes Fujimori y Mahuad se conocieron y reunieron por primera vez. La reunión duró aproximadamente dos horas y fue exclusivamente entre ellos, quienes habían decidido sostener su primer diálogo a solas sin la presencia de sus cancilleres, que nos retiramos de la sala después de saludar al presidente del otro país. Recuerdo que el saludo de Mahuad, aunque cortés, conmigo fue frío, lo que entendí por las declaraciones que pocos días antes yo había hecho sobre su discurso de asunción al mando presidencial. Él no sabía, en verdad, como tampoco lo conocía su ratificado canciller Ayala, que en los días de su juramentación los

altos mandos de las Fuerzas Armadas peruanas habían seguido contemplando la posibilidad de iniciar un conflicto militar. Tampoco tenía conocimiento de que la conferencia de prensa que hice el día de su discurso inaugural había reemplazado a un comunicado mucho más duro que el Ministerio de Defensa había preparado. Así, mis declaraciones no solo fueron una respuesta al Ecuador, sino también habían respondido a razones de política interna, con la finalidad de evitar cualquier resquicio de intento de Montesinos y los mandos militares de regresar a la propuesta del conflicto militar, puesto que en dicha fecha (10 de agosto) las tropas ecuatorianas todavía se encontraban infiltradas en territorio peruano y aun no se había llegado al Acuerdo de la Zona de Control y Vigilancia (13 de agosto).

Según me informó luego el presidente Fujimori, la reunión sirvió para que los presidentes se conocieran, ya que no entraron en negociaciones específicas sobre las conversaciones sustantivas. No obstante, salió contento y entusiasmado, transmitiendo una buena opinión del presidente Mahuad y su confianza en las futuras conversaciones. Por el lado ecuatoriano, la visión de la reunión también fue alentadora. Según relató Carrión, «se reactivó la negociación que prácticamente se había suspendido en julio del 98, después de la reunión de cancilleres en Washington por mutuo acuerdo en espera de la culminación del proceso electoral en el Ecuador y la posesión del nuevo presidente» (1998, p. 455). En realidad, del lado peruano, las conversaciones se habían suspendido principalmente debido a la grave situación que hubo en la frontera por la infiltración de las tropas ecuatorianas, a la que se ha hecho referencia en el capítulo V.

Si bien estuve satisfecho y esperanzado por el resultado positivo del primer encuentro personal entre los dos presidentes, hubiera preferido que el presidente Fujimori no se hubiese reunido a solas con el presidente Mahuad. Ambos posiblemente pensaban que la reunión en privado permitiría un diálogo más fluido y franco, y presumo que también suponían que los cancilleres teníamos una posición más dura en defensa de nuestros propios intereses nacionales. Por eso, probablemente imaginaban que la posibilidad de un arreglo final sería más fácil sin nuestra presencia directa, pues habíamos sido nosotros los actores principales no solo en todo el proceso de las conversaciones sustantivas que se desarrollaban desde el año pasado, sino también en el último mes en que, con gran tensión, casi se había producido el conflicto militar. Según me expresó Fujimori, él había preferido la reunión a solas para evitar una influencia negativa del canciller Ayala en el presidente Mahuad. Posiblemente Mahuad le habría dicho algo parecido a Fujimori en relación a mi persona. Al respecto, comentando este hecho 10 años después, Carrión dice que, siendo conocida mi posición como «dura e inflexible», mi presencia en la reunión «habría limitado sus avances e impedido la comunicación que aspirábamos fuera fluida» (2008, p. 453).



Puedo entender el calificativo de inflexible que me atribuía Carrión, pues mi posición, en todo el proceso con Ecuador fue siempre la de defender los intereses nacionales en un tema que para el Perú era una política de Estado. No había aceptado la tesis de la salida soberana al Maraión-Amazonas ni la teoría de la inejecutabilidad parcial del Protocolo y fui siempre firme en la obligación de Ecuador para culminar la demarcación conforme al Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. Sí fui duro al no aceptar la infiltración de las tropas ecuatorianas en territorio peruano e inflexible al rechazar cualquier insinuación ecuatoriana para ceder alguna porción de territorio peruano, por más pequeña que esta fuera. Al mismo tiempo, sin embargo, durante todo el período de las conversaciones había propiciado el diálogo y promovido de buena fe el avance de las conversaciones, proponiendo y aceptando fórmulas imaginativas en los tratados de comercio y navegación e integración fronteriza, y conservando el optimismo de que llegaríamos al acuerdo global y definitivo con Ecuador. Lo que sí encuentro inaceptable es que Carrión afirme en su libro (2008, pp. 426, 453 y 480), que yo pertenecía al ala dura de los altos oficiales de las Fuerzas Armadas peruanas, quienes discrepaban del avance de las negociaciones, promovían un armamentismo exagerado y que, en julio de 1998, pretendieron iniciar un nuevo conflicto militar con Ecuador. Por el contrario, tal como he comentado en el capítulo V, nunca promoví el armamentismo ni estuve al lado de los militares que promovían el conflicto y no solo me opuse a la acción armada, sino más bien propuse y conduje una salida diplomática y pacífica. A esta falsa interpretación de Carrión pueden haber contribuido las versiones inexactas que, con posterioridad a mi renuncia como canciller, pretendieron dar el presidente Fujimori y su asesor Montesinos, que controlaban parte de la prensa nacional.

A su vez, el ex canciller José Ayala (2009), al comentar en sus memorias el primer encuentro presidencial, también presenta una versión crítica de mi actuación como canciller. Esta opinión se explicaría por la actitud firme que habíamos adoptado en las últimas semanas con relación a la zona de control y vigilancia y a la necesidad de que el nuevo gobierno ecuatoriano respetara lo ya avanzado en las conversaciones, siempre en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. En el fondo, creo que Ayala aún conservaba su desilusión por los pareceres de los expertos que habían dado la razón al Perú y cuyo contenido no podía discutir ni negar, al mismo tiempo que mantenía su deseo de llegar a un acuerdo definitivo con el Perú. Por mi parte, guardo, en general, un buen recuerdo del ex canciller Ayala. Fue un diplomático y jurista experimentado que defendía los intereses de su país. De naturaleza fría, aunque educada y aparentemente no muy permeable a nuevas ideas, en la práctica demostró ser realista y pragmático. Fue a él a quien correspondió aceptar continuar negociando con el Perú luego de que en octubre de 1997 yo declarara públicamente que no seguiríamos conversando si Ecuador insistía en la tesis de la

salida soberana al Maraón-Amazonas. En el desarrollo del proceso tuvo que aceptar progresivamente la incontrovertida realidad de que la única manera de resolver las diferencias entre los dos países era mediante la culminación de la demarcación entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre, conforme al Protocolo de Río de Janeiro, tal como nuestro país había sostenido siempre y había quedado reiterado en los pareceres de los expertos. También tuvo que aceptar nuestro rechazo a las propuestas maximalistas ecuatorianas de pretender ejercer jurisdicción en los centros de comercio y navegación establecidos en el Tratado de Comercio y Navegación, los que estarían sujetos a la soberanía peruana.

Aun cuando no hubo negociaciones, luego del primer encuentro presidencial de Panamá se reactivó el buen ánimo de las dos partes y se confirmó la decisión política para continuar con el proceso. Si bien nunca hubo dudas al respecto desde el lado peruano, para nosotros era importante confirmar el compromiso del nuevo presidente ecuatoriano. Como se ha señalado en los capítulos anteriores, las conversaciones ya habían sido prácticamente concluidas durante el período del presidente Fabián Alarcón, luego de haber obtenido en mayo los pareceres de los expertos y después de haber logrado en junio el paquete de Washington conversado entre los dos cancilleres, que contempló los principales componentes de lo que luego sería el acuerdo global y definitivo. En este sentido, ya habiéndose superado la amenaza del conflicto militar, a fines de agosto lo único pendiente del proceso era lograr la aceptación formal por Ecuador de los pareceres para culminar la demarcación y cerrar la negociación de unos pocos puntos del Tratado de Comercio y Navegación. En el contexto de un proceso casi concluido, las conversaciones debían reiniciarse con nuevos brillos una vez que se retirara el último soldado ecuatoriano del territorio peruano, lo que sucedería a fines de agosto de 1998.

Concluido el retiro de las tropas ecuatorianas, el 1 de setiembre declaré a la prensa que debíamos estar satisfechos porque mediante una intensa gestión diplomática, por la vía pacífica, se había evitado el conflicto armado. Agregué que ello había sido posible gracias a la clara voluntad política de los gobiernos de los presidentes Fujimori y Mahuad y sus Fuerzas Armadas, así como a la valiosa colaboración de los países garantes. Además, haciendo una implícita referencia a los altos mandos militares peruanos y al señor Montesinos, que un mes atrás habían propiciado el conflicto armado, señalé que lo sucedido revelaba que la población quería la paz y una relación pacífica de desarrollo, cooperación e integración. Asimismo, exprese mi convicción de que lo mejor para ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro y resguardar nuestros derechos irrenunciables, había sido la vía del diálogo y de la diplomacia con firmeza.

Por el lado de Ecuador, el nuevo presidente Mahuad había reconocido en declaraciones a la prensa del 19 de agosto que el Protocolo de Río de Janeiro,

el arbitraje de Dias de Aguiar y los pareceres de los expertos jurídico-técnicos eran elementos básicos de los que no se podía prescindir en las conversaciones de paz y que era en base a estos que debían presentarse propuestas mutuamente aceptables para ambos países. A su vez, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Ayala, declaró el 2 de setiembre que no se debía reescribir la historia de Ecuador pues esta ya estaba escrita. Más bien, que se debía reconocer que Ecuador, en pleno ejercicio de su soberanía, ya había aceptado en 1995 el Protocolo de Río de Janeiro como marco referencial para el proceso de conversaciones y que con el intercambio de los impases subsistentes se había definido la materia de la controversia entre los dos países.

## **2. LA SEGUNDA REUNIÓN PRESIDENCIAL EN PANAMÁ: EL INICIO DE LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y LAS PRIMERAS DISCREPANCIAS CON EL PRESIDENTE FUJIMORI**

Después de la primera reunión en Paraguay entre los presidentes Fujimori y Mahuad, se inició lo que se ha llamado la diplomacia presidencial<sup>1</sup>. A comienzos de setiembre entendí que, aunque no lo dijeron en ese momento, desde la segunda reunión de Panamá a que me refiero en los párrafos siguientes, los presidentes habían decidido dirigir personalmente lo poco que restaba del proceso. Si bien yo compartía plenamente la decisión del presidente Fujimori de llegar al acuerdo final, al realizar un balance de la situación me parece que no fue acertado que sostuviera reuniones sin su canciller. De hecho, el presidente empezó a desestructurar, quizá involuntariamente, el sistema con el que, de manera muy profesional y democrática, veníamos conduciendo el proceso con el Ecuador como una política de Estado.

Aun cuando, en función de los avances de los últimos meses, Fujimori se había ido involucrando cada vez más en el proceso, nunca había participado de manera directa en las negociaciones con Ecuador ni con los garantes, y no conocía sus detalles. En cambio, estas habían estado directamente a mi cargo, como competía desde el día en que fui designado ministro de Relaciones Exteriores, y se venían desarrollando de manera exitosa, para lo que había contado con la hábil participación de los miembros de la delegación peruana y el apoyo de mis asesores en Cancillería. No obstante, siempre había estado informando al presidente acerca de los aspectos sustanciales del proceso y seguíamos fielmente sus directivas generales, usualmente brindadas siguiendo mis propias sugerencias.

En lo que se refería a la futura conducción del final del proceso con Ecuador, al confirmar a la prensa a fines de agosto el retiro de las últimas tropas ecuatorianas

---

<sup>1</sup> Ver Deustua Caravedo (1998).

a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor y la voluntad del gobierno peruano de continuar activamente con el proceso, declaré que no se debía pensar que todo se haría a nivel presidencial, pues existían diferentes niveles. Señalé que, de todos modos, para lo que quedaba pendiente por acordar, que era muy poco y siempre en el marco del Protocolo, se debía regresar a las comisiones binacionales sobre demarcación y sobre comercio y navegación que aún no habían concluido sus funciones, agregando que también estaba el nivel superior a estas, que era el de los cancilleres. Precisé que cada uno cumplía su función en su respectivo nivel y que el nivel presidencial no era el único, que no podía ser exclusivo y que no debía implicar que, para concluir las conversaciones, se dejara a un lado a los órganos correspondientes. Con estas declaraciones, formuladas en respuesta a un periodista, dejaba ver mis diferencias con la decisión del presidente Fujimori de involucrarse con el presidente Mahuad de manera directa y personal al final del proceso, excluyendo a sus cancilleres de ciertos momentos claves, como en efecto sucedió después. Así las cosas, el 2 de setiembre confirmé ante la prensa la próxima reunión que sostendrían los presidentes Fujimori y Mahuad con motivo de la Cumbre del Grupo de Río que se realizaría dos días después en Panamá. En esta ocasión reiteré que ansiábamos alcanzar con el gobierno ecuatoriano un acuerdo global y definitivo, a la brevedad antes de finalizar el año, agregando que, al igual que el gobierno ecuatoriano, el gobierno peruano tenía la voluntad política de llegar a una solución definitiva, siempre en el marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

En nuestro país, la reanudación del proceso era prometedora y bien vista. Lo mismo sucedía en Ecuador, aun cuando en la prensa ecuatoriana circuló la noticia de que el gobierno ecuatoriano presentaría una contrapropuesta al Perú. Esta versión periodística fue rápidamente descartada por las propias autoridades del Ecuador, pero sembró dudas razonables en la opinión pública peruana por la posibilidad de que, en sus conversaciones con el presidente Mahuad, el presidente Fujimori aceptase ir más allá de lo ya acordado con Ecuador en las conversaciones llevadas a cabo hasta julio de ese año.

Así, por ejemplo, en el editorial del diario *El Comercio* del 2 de setiembre, luego de comentar sobre lo avanzado y la conveniencia de reanudar las conversaciones, se afirmaba que «todo esto no puede dejarse a la libre iniciativa de los jefes de Estado, quienes no pueden actuar a título excluyente en lo personal, sino que deben ajustarse al marco de lo avanzado hasta ahora, cuyas líneas maestras han sido recordadas por el canciller Ferrero. La primera y, desde nuestro punto de vista fundamental, es la plena vigencia y aplicabilidad del Protocolo de Amistad, Paz y Límites de Río de Janeiro, que se erige como marco fundamental e intransgredible de todo el proceso de conversaciones». Concluía diciendo que «cualquier fórmula que se trabaje estos

días tiene que atenerse a lo que establece el Tratado de 1942, en lo que ordena para las Partes y en el rol pertinente a los países garantes. De ahí, precisamente, la legitimidad y eficacia del proceso, que no puede desviarse ni debilitarse con iniciativas ni contrapropuestas por más imaginativas que estas sean, ni por más que se les quiera encubrir como propuestas de diplomacia directa; incluyendo dentro de lo rechazable las sugerencias de compensación política y psicológica al Ecuador a costa de, eventualmente, sacrificar la integridad de nuestro territorio».

En ese contexto de una cierta preocupación expresada en los medios, el segundo encuentro entre los presidentes se realizó en Panamá el 4 de setiembre con motivo de su asistencia a la Cumbre del Grupo de Río. Al llegar a Panamá, pocas horas antes de la reunión con Mahuad, el presidente Fujimori declaró a la prensa que la meta era firmar en Brasil, ese mismo año, el acuerdo global y definitivo. Luego, expresó que nos habíamos «quitado la venda de los ojos» al reconocer que existía un problema entre los dos países e hizo una referencia muy positiva del presidente ecuatoriano, elogiando la que consideró su excelente disposición para avanzar en el proceso y señalando que él también pretendía contribuir hacia el objetivo de firmar un acuerdo de paz definitivo entre ambos países.

Al igual que en la primera reunión, los presidentes decidieron sostener su segunda entrevista nuevamente a solas, sin la presencia de sus cancilleres, que también habíamos viajado a Panamá. El presidente Fujimori asistió a esta reunión con la intención de tocar asuntos de fondo y conversar directamente con el presidente Mahuad sobre los pocos temas aún pendientes. Con la finalidad de prepararlo para dicho encuentro, sostuve con el presidente una larga reunión de trabajo en el hotel donde nos encontrábamos alojados, donde le expliqué y repasé los principales asuntos desarrollados en las conversaciones. Todo ello quedó resumido en un documento esquemático que allí mismo hice a mano y le entregué. En esta reunión, puse especial atención en la necesidad de que el presidente Mahuad aceptara formalmente concluir con la demarcación pendiente como condición para que nuestro gobierno decidiera cerrar los pocos puntos aún por definir en el Tratado de Comercio y Navegación. Para mí, ambos asuntos se encontraban indisolublemente unidos en las conversaciones. Resultaba inconveniente, por ello, que el Perú aceptara concluir los temas pendientes en comercio y navegación hasta que Ecuador no reconociera formalmente las conclusiones de los pareceres de los expertos jurídico-técnicos que, como ya se ha dicho, establecían que la demarcación pendiente debía hacerse conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, tal como nuestro país lo venía sosteniendo hacía cincuenta años.

El segundo encuentro de los presidentes Fujimori y Mahuad duró cerca de cuatro horas, bastante más que la primera reunión. A su término, ambos aparecieron

entusiasmados y saludaron a sus cancilleres con satisfacción por el contenido de la reunión, la que calificaron como muy provechosa y positiva. Terminado el encuentro, el presidente Fujimori se reunió conmigo de inmediato para contarme sobre el contenido de dicha reunión. Después de expresarme su complacencia por la transparencia y cordialidad de la reunión, al entrar a comentarme los temas allí conversados me expresó que debía decirme algo que sabía no me iba a gustar: habían acordado cerrar los pocos puntos aún pendientes del Tratado de Comercio y Navegación, sin haberse puesto antes o simultáneamente de acuerdo sobre el tema de la culminación de la demarcación y la aceptación por el Ecuador de los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Para efectos de cerrar el Tratado de Comercio y Navegación, habían acordado que en los próximos días se reunirían las delegaciones de ambos países en Buenos Aires. De inmediato le expresé que consideraba que la decisión era precipitada e inconveniente para nuestro país y para el tramo final de las negociaciones. Además, le reiteré que el Tratado de Comercio y Navegación, que permitía a Ecuador navegar en el Amazonas, era la principal contraprestación que el Perú otorgaría al Ecuador, en especial lo relativo a los dos centros de comercio y navegación que allí se establecían, a cambio de que Ecuador aceptara culminar la demarcación pendiente conforme al Protocolo de Río de Janeiro, el fallo de Dias de Aguiar y los pareceres de los expertos jurídico-técnicos.

Tal como era de conocimiento del presidente Fujimori, en los últimos meses de mayo y junio yo había instruido a nuestra delegación que no cerrara el Tratado de Comercio y Navegación en tanto que no se obtuviera también un acuerdo definitivo en el tema de la demarcación. Mi estrategia era elemental y venía dando frutos. Estaba convencido que la aceptación por Ecuador de la culminación de la demarcación era solo cuestión de tiempo, sin tener que dar nada a cambio en el aspecto territorial. En mi opinión, la cesión territorial que ya estaba solicitando incesantemente Mahuad a Fujimori en la zona del Alto Cenepa carecía de fundamento y viabilidad, pues los pareceres eran irrefutables e incontrastables, tal como de hecho ya lo habían reconocido el presidente Mahuad y el canciller Ayala. En cambio, si nuestro país aceptaba cerrar el Tratado de Comercio y Navegación sin lograr que Ecuador hiciera lo mismo con el asunto demarcatorio, podría traer como consecuencia que el presidente Mahuad pidiera más en el aspecto territorial y que el presidente Fujimori se viera tentado a aceptar algo adicional a lo que ya se había acordado hasta la fecha, con la finalidad de lograr el acuerdo global. Así se lo comuniqué en aquella oportunidad al presidente Fujimori y fue lo que efectivamente ocurrió pocas semanas después con la entrega del kilómetro cuadrado de territorio peruano en Tiwinza, a lo cual me referiré extensamente en el siguiente capítulo.

En estas circunstancias, al término del viaje a Panamá llegué a la conclusión de que con el acuerdo de los dos presidentes para cerrar el Tratado de Comercio y Navegación habíamos perdido nuestra principal arma de negociación en la última etapa del proceso. Quedé además con la impresión de que mis relaciones con el presidente Fujimori empezaban a deteriorarse, como ocurrió y se evidenció en los siguientes días. Así, del 6 al 13 de setiembre acompañé a Fujimori en un interesante viaje oficial a Polonia, Hungría y Rumanía, en una visita que había sido programada con bastante anticipación. Durante este viaje, el presidente conversó poco conmigo sobre el proceso con Ecuador, y la relación personal y el diálogo no se realizaron con la naturalidad y la fluidez acostumbrada. Por mi parte, durante todo el viaje no dejaba de pensar en el proceso con Ecuador y lo cerca que estábamos de llegar al acuerdo global y definitivo. No obstante, ya me empezaba a preocupar la posición negociadora que podría asumir el presidente Fujimori frente al presidente Mahuad una vez que se acordara aprobar formalmente el texto del Tratado de Comercio y Navegación sin haberse cerrado todavía el tema demarcatorio, pues se corría el riesgo de que el Ecuador pretendiera abrir un nuevo tema fuera del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro. Durante la visita a la ciudad de Cracovia en Polonia, fui a la Iglesia del señor de la Misericordia y ante su santa imagen agradecí a Dios por haberse evitado en agosto la guerra con Ecuador y recé profundamente para que nos ayudara a llegar pronto al acuerdo final y global con el Ecuador, sin la temeridad de pensar en alguna forma de concesión adicional al Ecuador, por más pequeña que esta fuere.

En cualquier caso, lo importante es que, luego de la reunión presidencial de Panamá, quedó evidenciado que se encontraba abierto el camino que anhelábamos tanto el presidente como yo para concluir las conversaciones, terminar con los pequeños puntos pendientes y llegar de buena fe al acuerdo global y definitivo con Ecuador. Las diferencias que empezaban a advertirse entre nosotros dos se encontraban también en la forma en que el presidente Fujimori estaba tratando de encarar la conclusión del largo e intenso proceso seguido con Ecuador, tal como también se advierte en las siguientes secciones de este capítulo. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, ambos obviamente deseábamos fervientemente concluir la demarcación en la Cordillera del Cóndor y suscribir los diversos acuerdos ya negociados sobre comercio y navegación, integración fronteriza y otros aspectos, todos ellos como un paquete integrado que nos llevara al acuerdo global y definitivo.

### **3. LA ADOPCIÓN DEL TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN**

Cumpliendo con el objetivo trazado por los dos presidentes, el 12 y 13 de setiembre se reunieron otra vez en Buenos Aires las delegaciones de los dos países a fin de

concluir las negociaciones del Tratado de Comercio y Navegación. Al igual que en anteriores oportunidades, yo me había reunido antes en Lima con la delegación peruana a fin de darle instrucciones para el encuentro. En esta ocasión, me había enfocado en los pocos temas que todavía estaban pendientes y en asegurarme de que no se aceptarían planteamientos nuevos, pues los acuerdos de todos los temas principales ya se habían logrado en la reunión de junio celebrada en Washington DC. La delegación que asistió a Buenos Aires en esta oportunidad estuvo presidida por Alfonso de los Heros e integrada por Fernando de Trazegnies y los embajadores Jorge Valdez y Hugo de Zela, quienes viajaron acompañados por los asesores Fabián Novak y Fernando Pardo.

En esta oportunidad designé a de los Heros para presidir la delegación no solo porque había sido hasta entonces el presidente de la comisión negociadora de este tratado, sino porque tenía plena confianza de que no cedería ante eventuales presiones ecuatorianas de incorporar temas adicionales ni aceptaría la incorporación de nuevos elementos en los centros de comercio y navegación ya ofrecidos al Ecuador y que pudieran ser inconvenientes para nuestro país. En este sentido, De los Heros no solo era un reconocido jurista de carácter firme y buen conocedor del tema, sino que además coincidía plenamente con mi posición de no otorgar más concesiones al Ecuador. La delegación ecuatoriana continuó siendo presidida por Edgar Terán e integrada por los embajadores Francisco Carrión y Gustavo Ruales, así como por un reducido grupo de asesores.

En realidad, el cuerpo central y los aspectos básicos del proyecto de Tratado de Comercio y Navegación ya se habían negociado en el seno de la comisión peruano-ecuatoriana y acordados en la reunión de los cancilleres celebrada en Washington D.C en junio. Al respecto, Alfonso de los Heros ha señalado lo siguiente: «El Perú y el Ecuador, en reunión celebrada en Washington el 16 de junio de 1998, llegaron al Acuerdo Final sobre Comercio y Navegación, en los mismos términos que aparecen en el Tratado firmado en Brasilia el 26 de octubre de 1998» (2000, p. 324). Por ello, considerábamos que en esta reunión de Buenos Aires solo quedaban por ajustar, cerrar y formalizar ocho artículos que nuestro país había decidido dejar pendientes hasta ese momento, en especial vinculados con las facilidades para el comercio y ciertas normas generales de garantía.

El haber dejado abierta la negociación del Tratado de Comercio y Navegación hasta esta reunión había sido parte de mi estrategia negociadora para condicionar la terminación de este tratado con la aceptación del Ecuador de la culminación de la demarcación conforme a lo señalado en los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Sin embargo, conforme a la decisión adoptada semanas antes por los presidentes en Panamá, las delegaciones trabajaron en Buenos Aires durante los



dos días previstos, revisaron la mayoría de los artículos cuyos textos ya habían sido acordados anteriormente y, al final del segundo día, acordaron los textos finales de los pocos artículos que habían quedado pendientes. Así quedó adoptado el texto íntegro del Tratado de Comercio y Navegación, compuesto por 39 artículos. Con esto, se cumplió el mandato de los presidentes Fujimori y Mahuad contrariamente a lo que yo deseaba, pues hubiese preferido cerrar la negociación del Tratado solo cuando Ecuador aceptara culminar la demarcación conforme a los pareceres.

Los primeros 21 artículos del Tratado desarrollaron los conceptos y características de la navegación libre, gratuita, continua y perpetua que el Perú le concede al Ecuador en el río Amazonas y sus afluentes septentrionales, en aplicación de lo dispuesto en el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro. Las partes precisaron que los derechos de los que goza Ecuador son de navegación fluvial y tránsito de carácter pacífico y con fines comerciales. Al respecto, Alfonso de los Heros señala que la del Ecuador «no será pues una navegación arbitraria sino organizada de común acuerdo entre ambos países; allí donde establezcan puestos de control y el uso de los ríos fronterizos es perfectamente aceptable, no solamente porque fluye de los convenios con Brasil y Colombia, sino porque para llegar al Amazonas puede utilizarse el río Marañón, en razón de que, al celebrarse el Protocolo, eran considerados una sola vía de agua» (2000, p. 326).

La segunda parte del tratado, que va desde el artículo 22 al 29, está referida a los dos centros de comercio y navegación que nuestro país otorgó a Ecuador. Estos habían sido acordados como resultado de arduas negociaciones desarrolladas en las diversas sesiones de la comisión bilateral de comercio y navegación. Tal como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, el objetivo maximalista de Ecuador al inicio de las conversaciones era conseguir puertos libres en el Marañón-Amazonas y lograr la interconexión vial con puntos del territorio peruano a través de corredores terrestres y establecimientos en nuestro territorio con soberanía o jurisdicción del Ecuador. Estos objetivos constituían propuestas inaceptables que sobrepasaban los alcances del Protocolo y fueron desestimadas por el Perú. En contraprestación, se llegó al acuerdo de que nuestro país, cumpliendo con el compromiso de otorgar las concesiones para el comercio a las que se refiere la segunda parte del artículo VI del Protocolo, otorgaría a Ecuador el derecho a «la creación, por un período de cincuenta años renovables, de dos Centros de Comercio y Navegación, destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito, procedentes del Ecuador o destinadas a su territorio» (Tratado de Comercio y Navegación entre el Perú y el Ecuador, artículo 22).

Se estableció que los centros de comercio y navegación podían tener una extensión máxima de 150 hectáreas cada uno, que estarían ubicados en el territorio

nacional en el lugar que las partes acuerden<sup>2</sup> y que en ellos se aplicaría únicamente la legislación y jurisdicción peruanas. El tratado prevé que el gobierno peruano otorgaría, a través de un contrato de concesión, el uso del terreno y la administración del centro a una empresa privada designada por el gobierno del Ecuador y registrada de acuerdo con la legislación peruana. En el tratado quedó claro que la empresa privada que asumiría la concesión no adquiriría la propiedad de los terrenos, sino tan solo el derecho de uso, sin facultad de disponer del bien y para utilizarlo únicamente para las actividades descritas en el contrato de concesión. Asimismo, se acordó que Ecuador podría acreditar para cada centro un agente de comercio y navegación, a fin de ejercer exclusivamente actividades consulares y cuyos privilegios y funciones se regirían por las normas de la Convención de Viena sobre agentes consulares. Todas estas características dejaron a salvo la plena y exclusiva soberanía del Estado peruano en los centros de comercio y navegación. Por ello, cabe descartar aquellas opiniones, expresadas posteriormente por algunos analistas, de que los centros tuvieran la naturaleza de un enclave en territorio peruano, lo que no es cierto.

Los centros fueron concebidos con un carácter temporal, es decir, por un plazo de cincuenta años, que podría ser renovable solo por acuerdo entre las partes. Así se había acordado previamente por los negociadores de los dos países y de esa manera quedó establecido en el texto final del Tratado de Comercio y Navegación que se aprobó en la reunión de Buenos Aires. En este sentido y siguiendo mis instrucciones, nuestra delegación había logrado que Ecuador aceptara que el plazo de vigencia de los centros fuese por un período de cincuenta años, el que interpretábamos empezaría a correr desde la fecha en que el Tratado de Comercio y Navegación entrara en vigor. Es decir, tal como estaba redactado el tratado adoptado en Buenos Aires, se entendía que el compromiso peruano era el de otorgar estos centros al Ecuador por un plazo de cincuenta años a partir de 1999. Sin embargo, en la reunión que los presidentes Mahuad y Fujimori sostuvieron algunos días después en Brasilia, a solicitud de Mahuad, el presidente Fujimori aceptó modificar el tratado ya adoptado para que el plazo de los cincuenta años se contara a partir de la fecha en que los centros fueran entregados a la empresa ecuatoriana concesionaria<sup>3</sup>. Esta fue otra decisión equivocada que adoptó el presidente sin consultarme a pesar de mi condición de canciller que había dirigido las negociaciones, lo que nuevamente me generó malestar y desagrado por ser inconveniente para el país, ya que una obligación de plazo cierto se convirtió en una situación indefinida en el tiempo.

<sup>2</sup> La ubicación de los dos centros se establecería dentro de los 120 días de la entrada en vigor del tratado. Véase el acápite 6 del capítulo VIII.

<sup>3</sup> El siguiente texto se agregó al último párrafo del artículo 22 del tratado: «El plazo a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, comenzará a regir a partir de la fecha de suscripción de dicho contrato».

En este sentido, a la fecha de escribir este libro, el plazo de cincuenta años para la vigencia de los centros aún no se había iniciado, pues los centros de comercio y navegación todavía no se han constituido.

La tercera parte del Tratado de Comercio y Navegación, que va desde el artículo 30 al 39, está referida a las diversas normas generales de garantía que se establecieron en gran medida a propuesta del Perú, y que permiten a nuestro país tener pleno control en nuestro territorio y gozar de las garantías necesarias para una adecuada aplicación del tratado y del régimen de navegación allí previsto. Estas normas garantizan al Perú la preservación de su soberanía, la plena aplicación de la ley peruana, la posibilidad de suspender el ejercicio de la navegación y el tránsito de buques ecuatorianos en casos de estado de emergencia, y la adecuada interpretación de la cláusula de la nación más favorecida.

La reciprocidad e igualdad de trato en la navegación, en el tránsito y el comercio que se encuentra en el artículo 36 del tratado, es una garantía de especial importancia para el Perú y fue negociada insistentemente por nuestra delegación bajo mis reiteradas instrucciones. En la negociación se logró, finalmente, que Ecuador aceptara el principio de reciprocidad a pesar de que sostenía que el artículo VI del Protocolo era una norma exclusivamente a favor del Ecuador y no del Perú. Tal como ha señalado posteriormente Alfonso de los Heros, la reciprocidad «permite al Perú no solamente efectuar la libre navegación de los ríos que cruzan la frontera con el Ecuador, internándose en el territorio de este país, sino eventualmente, y si ello fuera posible, utilizar vías fluviales que condujeran a terceros países» (1998, p. 386). En igual sentido, comentando la reciprocidad que se reconoce en el tratado, Fernando Pardo, quien fuera asesor jurídico de la delegación peruana, ha afirmado lo siguiente: «[...] en suma, todos los derechos de que goza el Ecuador en virtud de este Tratado son igualmente aplicables al Perú para la navegación, el tránsito terrestre y el comercio en territorio ecuatoriano. En este orden de ideas, el artículo 36 del Tratado de Comercio y Navegación deja incluso abierta la posibilidad de que el Perú acceda en un futuro a facilidades para el comercio, similares a las otorgadas al Ecuador» (2000, p. 387).

Otro aspecto que se logró incorporar en el tratado, que también fue materia de precisas instrucciones de mi parte, fue lo relativo al sistema de solución de controversias que se establece en los artículos 37 y 38 del mismo. Mientras que Ecuador deseaba y proponía con insistencia que se acordara que las controversias que pudieran surgir de la aplicación del tratado se resolvieran mediante arbitraje, nosotros nos oponíamos a cualquier fórmula jurídica que aceptara decisiones obligatorias y que, por ello, implicase ceder nuestras propias atribuciones de soberanía y jurisdicción en el territorio y en los ríos peruanos. Por este motivo, y a propuesta de nuestro país, en el tratado se estableció la creación de una comisión

peruano-ecuatoriana encargada de resolver las controversias que pudieran surgir de la aplicación del tratado, a efectos de dar una solución por la vía diplomática. De esta manera no nos salimos del ámbito bilateral del tratado ni dejamos abierta la posibilidad de que un tercero pudiera resolver una eventual controversia sobre un hecho sucedido exclusivamente en territorio peruano.

Finalmente, de conformidad con lo que ambos países habíamos acordado al iniciar el proceso de conversaciones, en el último artículo del tratado se incorporó el concepto de la negociación en paquete; es decir, que este tratado entraría en vigor conjuntamente con la culminación del proceso demarcatorio, tal como se señaló en el punto sexto del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia. En este sentido, el artículo 39 del Tratado de Comercio y Navegación estableció expresamente que este «entrará en vigencia en forma simultánea con aquellos acuerdos» que se suscriban y «que forman parte de la solución global y definitiva».

Al día siguiente de la reunión de Buenos Aires, el presidente Jamil Mahuad manifestó en declaraciones a la prensa su satisfacción por el proyecto final del Tratado de Comercio y Navegación elaborado en Buenos Aires, al que el canciller Ayala se refirió como el entendimiento base que permitiría el acceso ecuatoriano al río Amazonas. Además, el presidente Mahuad agregó que, estando resuelto el tema de comercio y navegación, solo quedaba pendiente el tema de la demarcación fronteriza. En consecuencia, al dejar cerrado el Tratado de Comercio y Navegación, que abría la libre navegación a Ecuador en el Maraón-Amazonas y que además le otorgaba los dos centros de comercio y navegación, nuestro país ya había cedido los elementos más importantes que podía ofrecer como contraprestación para que Ecuador aceptara concluir la demarcación pendiente conforme lo habían establecido los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Tal como yo lo preveía, en las próximas semanas apareció fortalecida la pretensión ecuatoriana sobre Tiwinza, una zona en territorio peruano que el presidente Fujimori cedió innecesariamente como parte del acuerdo global y definitivo y que Ecuador logró obtener pocas semanas después, en la forma que se examina más adelante. En estas circunstancias, a mediados de setiembre había que continuar activamente con las conversaciones entre Perú y Ecuador para lograr el acuerdo para culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor, pues seguíamos confiados en que el acuerdo global se podría lograr a corto plazo.

#### **4. EL PROBLEMA DE LAS MINAS ANTIPERSONALES Y LA CONTINUACIÓN DEL PROCESO**

A pesar de que el riesgo del inminente conflicto armado había quedado superado con el establecimiento de la zona de control y vigilancia, en la relación bilateral todavía

se encontraba presente el tema de las minas antipersonales. De manera paralela al avance de las conversaciones entre Perú y Ecuador, a las reuniones que se realizaban entre los presidentes Fujimori y Mahuad, a las gestiones que seguíamos haciendo los dos cancilleres y a la adopción del Tratado de Comercio y Navegación, durante setiembre se produjeron diversos incidentes a consecuencia de las minas colocadas anteriormente por soldados ecuatorianos en zonas fronterizas del territorio peruano. Como era natural, estas situaciones creaban un malestar en la población peruana y una actitud de rechazo de nuestras Fuerzas Armadas que tuvimos que manejar con mucho cuidado y tino en el campo diplomático a efectos de no entorpecer la continuación de las conversaciones conducentes al acuerdo final con Ecuador. Esto sucedió en setiembre, a pesar de que en agosto el establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia, la intervención de la MOMEPE y el plan de separación de tropas se habían desarrollado conforme a lo acordado, lo que generó a fines de agosto el retiro total y pacífico de las tropas ecuatorianas del territorio peruano.

Así, por ejemplo, mediante comunicado oficial del 8 de setiembre, el Ministerio de Defensa informó de un incidente ocurrido en territorio peruano a consecuencia de minas que anteriormente habían sido sembradas por soldados ecuatorianos, habiendo quedado gravemente herido un soldado peruano. Se comunicó que se había dispuesto que el oficial peruano de enlace ante la MOMEPE procediera de inmediato a formular la denuncia correspondiente y que reiterase en la próxima reunión del Consejo Consultivo Superior de la MOMEPE, a realizarse al día siguiente en Lima, el pedido para que el ejército del Ecuador entregara «en el más breve plazo» los planos de ubicación de las minas sembradas en territorio peruano» (comunicado oficial 011-98 MINDEF del 8 de setiembre de 1998). En respuesta a la solicitud peruana, el 9 de setiembre el Consejo Consultivo de la MOMEPE requirió a las autoridades ecuatorianas para que entregasen los planos solicitados.

A los pocos días, el Ministerio de Defensa informó el 12 de setiembre de otro incidente causado por minas antipersonales ecuatorianas colocadas en territorio peruano, que habían dejado un soldado muerto y otro herido. Se informó además que esta situación había motivado que el oficial general de enlace del Perú ante la MOMEPE formulara «de inmediato la más enérgica protesta» por la persistencia de este tipo condenable de accidentes producidos por la negativa de las Fuerzas Armadas del Ecuador de entregar los planos de ubicación de minas que habían sembrado en territorio peruano (comunicado oficial 012-98 MINDEF del 12 de setiembre de 1998). Cuatro días después, el Ministerio de Defensa informó de otro incidente similar, del cual resultó herido un soldado peruano y que nuevamente ocasionó la justificada protesta del Perú (comunicado oficial 013-MINDEF del 16 de setiembre de 1998).

No obstante estos incidentes, el presidente Fujimori y yo considerábamos que las conversaciones con Ecuador no podían estancarse, pues estábamos muy cerca del acuerdo global, en el cual creíamos fervientemente y que, con fundado optimismo, esperábamos lograr a corto plazo. Frente a esta situación, declaré a la prensa que las conversaciones con el Ecuador no debían suspenderse ni condicionarse al tema de las minas antipersonales, afirmando que el asunto, que era de especial preocupación para el gobierno peruano, podía tratarse de manera paralela a las negociaciones. Asimismo, recordé que ya habíamos solicitado reiteradamente al Ecuador la entrega de los planos y ubicación de las minas en territorio peruano. Con ocasión de la visita oficial al Perú que realizó el presidente del gobierno español, José María Aznar, a la salida de la sesión solemne que se realizó en su honor en el Congreso de la República el 17 de setiembre, reiteré a la prensa que la solución al tema de las minas no debía ser condición para continuar con las conversaciones que marchaban bien. Señalé que, en primer lugar, estaba la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro y la terminación de la demarcación, objetivo central en todas las conversaciones con Ecuador. Finalmente, para no entorpecer el ambiente favorable generado por la aprobación en Buenos Aires del Tratado de Comercio y Navegación al que se refiere la sección anterior, enfatiqué en mis declaraciones que estábamos muy cerca del acuerdo global.

Luego, el 19 de setiembre declaré a la prensa que el asunto del desminado se trataba de un tema complejo y serio para el Perú, más aún cuando la Convención Antiminas de Ottawa había entrado en vigencia sin que Ecuador hubiese ratificado el compromiso internacional de no usar estos artefactos mortales. No obstante, sin perder de vista el objetivo principal y para mantener el optimismo en el proceso, señalé que, entretanto, las conversaciones estaban avanzando por un buen camino y agregué que había ya un acuerdo acerca del Tratado de Comercio y Navegación, mencionando que solo estaba pendiente terminar con el tema de la culminación de la demarcación de la frontera de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios.

## **5. LA PARTICIPACIÓN EN NACIONES UNIDAS Y LAS REUNIONES CON LOS GARANTES**

En el contexto antes mencionado, el 21 de setiembre viajé a Nueva York para participar en el debate general de la Asamblea General de las Naciones Unidas y dar el discurso acostumbrado en nombre del Perú, lo que hacía por segunda vez consecutiva pues el año anterior tampoco había asistido el presidente Fujimori. En mi discurso ante la Asamblea General del 22 de setiembre, presenté la posición del Perú sobre algunos de los principales temas de la agenda internacional, poniendo

especial énfasis en el respeto a los derechos humanos, al desarrollo sostenible, a la lucha contra las amenazas globales a la seguridad como el narcotráfico y el terrorismo, y a la lucha contra las minas antipersonales. En este último aspecto, reiteré la importancia de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonales, que yo mismo como canciller había firmado en Ottawa el año anterior y que habíamos sido el primer país sudamericano en ratificar. Hice una exhortación a todos los países que aún no lo habían hecho, «a ratificar o adherir a la Convención de Ottawa a la brevedad posible, como una contribución a la paz, a la seguridad, a la convivencia humana y al desarrollo de nuestros pueblos». Asimismo, declaré que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los países que ya habían suscrito pero que todavía no habían ratificado la Convención de Ottawa deberían abstenerse de actos que pudieran frustrar el objetivo de esta convención. La mención a la Convención de Ottawa y a la Convención de Viena estaba dirigida implícitamente al Ecuador, pues en esos días se habían producido los accidentes antes mencionados de soldados peruanos que habían pisado minas.

Las conversaciones con Ecuador no fueron mencionadas en mi exposición ante la Asamblea General. En la Cancillería no se consideraba pertinente plantearlas en el contexto de las Naciones Unidas, por tratarse de un tema bilateral que se estaba conduciendo adecuadamente en su propio marco jurídico y con la activa cooperación de los países garantes. Esta era la forma para la solución pacífica de la controversia entre el Perú y el Ecuador que había sido establecida en el Protocolo de Río de Janeiro; es decir, mediante conversaciones directas entre las partes con la activa participación de los países garantes y no ante un foro multilateral como era las Naciones Unidas. No obstante, en mi discurso ante la Asamblea General hice una firme declaración en la que sostuve que «el Perú es un país amante de la paz, que trabaja por la paz y rechaza el conflicto» (Ferrero, 1998, p. 122). Asimismo, antes de partir hacia Nueva York, en el Ministerio de Relaciones Exteriores habíamos emitido un comunicado oficial mediante el cual el gobierno peruano instaba a los países que aún no habían ratificado la Convención de Ottawa a que lo hicieran como una contribución tangible a la paz y la seguridad<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú del 19 de setiembre de 1998, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de setiembre de 1998.

# Erradicar minas explosivas exige Perú al mundo

◆ Canciller Ferrero lanza llamado ante Asamblea de las Naciones Unidas

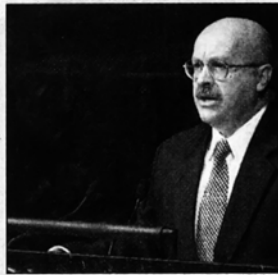
◆ Invoca ratificar Convención de Ottawa contra esos artefactos asesinos

**Perú fue uno de los primeros en ratificar tratado; Ecuador no lo ha hecho hasta ahora**

ISABEL SACO / *El Sol*

El canciller peruano Eduardo Ferrero intervino ayer en la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en Nueva York. Desde ese foro hizo un llamado a la comunidad internacional para que los países que aún no han ratificado la Convención de Ottawa contra las minas antipersonales lo hagan a la brevedad posible.

De los 123 Estados que suscribieron la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción, transferencia y destrucción de minas antipersonales, apenas 40 Estados han cum-



■ EL CANCELLER EDUARDO FERRERO COSTA habla ante delegados de 185 países reunidos en la sede de las Naciones Unidas.

plido con ratificarla, el mínimo necesario para que entre en vigencia en un plazo de 6 meses (marzo 1999).

Ante los delegados de los 185 Estados miembros, Ferrero recordó que el Perú fue uno de los primeros países en ratificarla y, hasta el mo-

mento, uno de los pocos de América Latina.

Ecuador, que sembró minas indiscriminadamente en varios puntos del tramo fronterizo pendiente de demarcación, correspondiente a la Cordillera del Cóndor, aún no ha cumplido con ratificar la citada convención.

Asimismo, el canciller dijo que la cooperación de todos los países es indispensable para avanzar en el levantamiento y destrucción de las minas colocadas en todas las regiones del mundo, entre ellas en la frontera peruano-ecuatoriana desde 1995.

En este sentido, dijo que el Centro Regional de las Naciones Unidas para el Desarme, la Paz y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, con sede en Lima, podría contribuir a promover una cultura de paz y a fortalecer los esfuerzos para el desarme en la región, incluyendo el problema de las minas.

Debido a su elevado costo, la de-

Imagen 17. El canciller Eduardo Ferrero urge en las Naciones Unidas que se ratifique la Convención de Ottawa contra las minas antipersonales. Fuente: *El Sol*, 23 de setiembre de 1998, p 2.

Con ocasión de mi asistencia a las Naciones Unidas, el 22 de setiembre sostuve reuniones por separado con los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Guido di Tella, y de Chile, José Miguel Insulza, y el día siguiente con el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Luis Felipe Lampreia, y el representante de Estados Unidos, el embajador Luigi Einaudi, lo que fue informado por distintos diarios



peruanos el 23 y 24 del mismo mes. En cada una de estas reuniones repasamos con los cancilleres el estado de las conversaciones, y compartimos con cada uno de los países garantes el sentimiento de que ya estábamos muy cerca del acuerdo final. Por mi parte, expresé a los cancilleres y al embajador Einaudi la conveniencia de presionar a Ecuador para que aceptara formalmente los pareceres de los expertos jurídico-técnicos a fin de culminar la demarcación. Agregué que con los parques nacionales ya acordados y el Tratado de Comercio y Navegación que incorporaba los dos centros de comercio y navegación, así como con el Acuerdo de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y los otros instrumentos ya negociados teníamos el paquete completo que permitiría llegar al acuerdo global entre Perú y Ecuador. No obstante, si bien compartían plenamente la idea de que la demarcación pendiente tendría que hacerse de acuerdo con la posición peruana sustentada en los pareceres, sostenían que ellos no podían obligar a Ecuador a que los aceptara, al menos por el momento.

La posición de los garantes tenía matices diferentes. Mientras que el canciller argentino se inclinaba más a favor de la posición peruana de presionar al Ecuador para que aceptara la obligatoriedad de los pareceres, el canciller de Chile no tomaba posición y asumía una actitud más distante. El canciller brasileño, por su parte, compartía conmigo la consistencia de los pareceres y la validez jurídica de la posición peruana, pero no tomaba una decisión definitiva sobre la obligatoriedad ecuatoriana de cumplirlos, por considerar que debía asumir una posición neutral en su condición de coordinador de los países garantes. A su vez, el embajador Einaudi, si bien me daba la razón al reconocer que los pareceres eran irrefutables jurídicamente para efectos de la demarcación pendiente, también me informaba que no veía al presidente Mahuad todavía dispuesto a aceptarlos formalmente como obligatorios. Pasado el tiempo, tengo la impresión de que en esos días el embajador Einaudi conocía más que yo, lo que estaba ocurriendo esa semana entre Lima y Quito, circunstancias de las que yo recién me enteré a mi regreso a Lima y a que me refiero en el capítulo siguiente. Más aún, posteriormente he tomado conocimiento de que, en esos días, el embajador Einaudi había sostenido reuniones con el presidente Mahuad en relación al proceso de conversaciones entre el Perú y el Ecuador.

En Nueva York no declaré a la prensa sobre el contenido de las reuniones bilaterales que había sostenido con los cancilleres. Más bien, mediante comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores publicado el 23 de setiembre, informamos escuetamente de las reuniones que había sostenido con los tres ministros de Relaciones Exteriores de los países garantes y con el embajador Einaudi, señalando únicamente que «se trataron aspectos relacionados al proceso de conversaciones sustantivas que se lleva a cabo entre Perú y el Ecuador de

conformidad con el Protocolo de Río de Paz, Amistad y Límites de 1942 y sus instrumentos complementarios».

Después de cumplir con otras actividades programadas en Nueva York, tanto de carácter bilateral como multilateral, retorné en la madrugada del 26 de setiembre al Perú. Durante mi estadía en Nueva York no había tenido noticias del presidente Fujimori ni de la Cancillería en Lima en relación al estado de las conversaciones con Ecuador. Al regresar a Lima recién el presidente Fujimori me informó de que, mientras me encontraba en Nueva York, se habían realizado conversaciones secretas con Ecuador para la cesión de un kilómetro cuadrado de territorio peruano en la zona de Tiwinza. Años después, también tuve conocimiento de que, durante mi ausencia, se había realizado una reunión de miembros del Consejo de Defensa Nacional convocada por el presidente Fujimori en Palacio de Gobierno, de la que nunca se me informó y en la cual se trató el asunto de la entrega de Tiwinza, al que me refiero a continuación.

## CAPÍTULO VII

### LAS NEGOCIACIONES SOBRE TIWINZA Y MI RENUNCIA COMO MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

#### 1. LAS NEGOCIACIONES SECRETAS PARA LA ENTREGA DE TIWINZA

A las pocas horas de haber regresado a Lima de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fui citado por el presidente Fujimori a Palacio de Gobierno para conversar y participar en una reunión recién convocada del Consejo de Defensa Nacional. En la reunión previa que tuve con él a solas, tomé conocimiento de que durante la semana de mi ausencia se habían realizado dos reuniones secretas. La primera había sido en Lima entre el doctor Fernando de Trazegnies, en nombre del presidente Fujimori, y el señor Álvaro Guerrero, presidente del directorio de un banco ecuatoriano como emisario del presidente Mahuad. La segunda se realizó en Quito al día siguiente entre de Trazegnies y el presidente Mahuad, el canciller Ayala y su emisario, el señor Álvaro Guerrero.

Según ha relatado posteriormente de Trazegnies, el presidente Fujimori le dijo que «había convenido con el presidente Mahuad en tener unas reuniones de buena voluntad entre personas de gran confianza para ambos mandatarios, al margen de los canales oficiales de las respectivas cancillerías, a fin de ver si podía encontrarse un punto en común en el que pudiera apoyarse una eventual solución del tema de la frontera» (2013, p. 258). A diferencia del canciller Ayala y de su subsecretario de Soberanía Nacional, Andrés Carrión, quienes en sus detalladas memorias sorprendentemente no mencionan esas reuniones secretas, de Trazegnies sí se refiere ampliamente a estas y a su desenlace.

Como resultado de dichas reuniones, en las que yo no participé, apareció la posibilidad de que el Perú entregara a Ecuador un kilómetro cuadrado de territorio peruano en la zona de Tiwinza, en el alto Cenepa (río Cenepa), a pocos kilómetros de la frontera con el Ecuador. Allí se habían producido los mayores enfrentamientos

armados entre tropas ecuatorianas y peruanas durante el conflicto militar del año 1995, como consecuencia de los cuales habían fallecido oficiales y soldados de los dos países. Haciendo referencia a la visión del Ecuador sobre Tiwinza, de Trazegnies cita al presidente Mahuad y afirma que, en la reunión secreta en Quito, este le dijo que Tiwinza «era una plaza en la cual las tropas ecuatorianas no se habían rendido a las tropas peruanas, sino que habían defendido heroicamente su toma de posesión a costa de muchas bajas hasta entregarla fácilmente —en aras de poner fin a la guerra de 1995— no al Perú, sino a representantes de los países garantes» (2013, p. 274).

Según me informó el presidente Fujimori en privado a mi llegada a Palacio de Gobierno, la idea era ceder al Ecuador en propiedad y a perpetuidad un kilómetro cuadrado de territorio peruano en la zona denominada Tiwinza, bajo un régimen de propiedad privada sin que el Estado peruano cediera su soberanía sobre dicho territorio. En esta zona, se dijo, los ecuatorianos podrían recordar a sus soldados muertos en el conflicto de 1995. Para llegar, el Perú construiría un camino carrozable que sería usado por los ecuatorianos. A cambio de la entrega del territorio peruano, Ecuador podría reconocer formalmente la validez de los pareceres de los expertos jurídico-técnicos, los que, tal como ya lo hemos analizado en capítulos anteriores, señalaban que la demarcación pendiente se debería hacer por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el arbitraje de Dias de Aguiar. En respuesta a la información recibida sobre Tiwinza, expresé al presidente que esta nueva situación me tomaba por sorpresa y que deseaba estudiarla con un mayor detenimiento.

La verdad es que quedé muy sorprendido con lo que me informó el presidente sobre las conversaciones secretas sostenidas en Lima y Quito por de Trazegnies y por el resultado de las mismas. No solo se había actuado a mis espaldas y sin consultarme, siendo yo el canciller que había estado conduciendo directamente las conversaciones con Ecuador de manera exitosa, sino que, además, y esto era lo más serio, se estaba negociando la entrega de un territorio indiscutiblemente peruano, contraviniendo el Protocolo de Río de Janeiro y modificando la política de Estado que nuestro país había seguido durante cincuenta años. La negociación de Tiwinza ocurrió al mismo tiempo que yo cumplía mis funciones de ministro de Relaciones Exteriores en las Naciones Unidas en Nueva York y mientras me encontraba en conversaciones con los cancilleres de los países garantes y con el embajador Einaudi. Podía quizá entender la actitud de Fujimori por tratarse del presidente del país, por su carácter pragmático y porque su vehemencia por llegar a la brevedad al acuerdo global era ya extrema. Sin embargo, me resultaba incomprensible la actitud silenciosa de Trazegnies, que no me había informado para nada de esta nueva situación, que había negociado Tiwinza sin mi conocimiento

y a quien un año antes había llevado a la delegación peruana, brindándole mi confianza para que participara en el proceso con Ecuador.

Así pues, recién por información del presidente había tomado rápidamente conocimiento de la posibilidad de la entrega de Tiwinza, a pesar de que el mismo Fujimori a fines de julio había declarado en su Mensaje a la Nación que las negociaciones se encontraban prácticamente concluidas y que «la solución de derecho, ahora reconfirmada por los expertos de los países garantes», no era negociable y debía ejecutarse plenamente. Sin darme oportunidad de reaccionar ni pensar mucho en el asunto, pasamos de inmediato a la sala Grau del despacho del presidente, donde ya se encontraban los comandantes generales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, integrantes del Consejo de Defensa Nacional, además del doctor de Trazegnies y el embajador Jorge Valdez, quien lo acompañaba en esta novedosa posición, así como el doctor Alfonso de los Heros, que también había sido invitado y que era hasta ese día el único de los presentes que, junto conmigo, no había tenido conocimiento del asunto de Tiwinza. En esta reunión, que se inició a la una de la tarde, informé de los resultados de las conversaciones sostenidas con los países garantes en Nueva York en el marco de las Naciones Unidas. A continuación, el propio presidente informó brevemente de las reuniones secretas sostenidas por de Trazegnies con el emisario del presidente Mahuad y las altas autoridades del Ecuador a las que he hecho referencia en los párrafos anteriores. Sus comentarios sobre la posibilidad de la entrega de Tiwinza al Ecuador fueron complementados por de Trazegnies, quien hizo una presentación de las características que tendría el kilómetro cuadrado de territorio peruano en Tiwinza y de la modalidad bajo la cual se entregaría al Ecuador. Finalmente, el presidente informó del viaje que esa misma noche realizaría a Brasilia para reunirse por dos días con los presidentes Mahuad y Cardoso para tratar sobre la situación del proceso y el asunto de Tiwinza, con lo que dio por concluida la reunión, que duró aproximadamente solo una hora y media. Considero oportuno no entrar a describir en detalle esta reunión, por tratarse de una sesión reservada.

Inmediatamente después de la reunión, el presidente brindó declaraciones a la prensa nacional, en la misma sala Grau y bajo la presencia de quienes habíamos participado en la sesión del Consejo de Defensa Nacional. Allí, informó de la reunión que sostendría en Brasilia con el presidente Mahuad al día siguiente, domingo 27 de setiembre, y luego el lunes 28 con el presidente Mahuad y el presidente Cardoso. Expresó que en Brasilia los presidentes de Perú y del Ecuador harían un balance de lo avanzado en el proceso de conversaciones, incluyendo lo relativo al Tratado de Comercio y Navegación y a la culminación de la demarcación de la línea de frontera, así como sobre el asunto de las minas antipersonales.

En relación al tema demarcatorio, destacó en la conferencia de prensa que en la reunión de Brasilia se pondría especial énfasis en la evaluación del proyecto de la Fijación en el Terreno de la Frontera Terrestre Común por ser un tema complejo, agregando que los representantes de los países garantes los habían exhortado a que «busquen caminos imaginativos que satisfagan a ambas partes», aunque siempre dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro. En ese orden de ideas, en respuesta a una pregunta, reconoció ante la prensa que se estaban considerando los dos parques nacionales a cada lado de la frontera por demarcar. Tal como se examinó en el capítulo IV, este asunto era parte del llamado paquete de Washington que yo había conversado en junio con el canciller Ayala. En relación a los parques nacionales, afirmó que, si bien no descartábamos el asunto, sí debíamos ser imaginativos, pues un parque podría ser la solución siempre y cuando se respete la soberanía con pleno respeto del Protocolo de 1942.

Además del tema de los parques, con estas declaraciones el presidente Fujimori ya estaba preparando el terreno para que la entrega del kilómetro cuadrado en Tiwinza fuera aceptada por la ciudadanía y para crear la impresión de que la cesión habría sido hecha por decisión de los garantes. Aunque el presidente no mencionó expresamente el tema de Tiwinza en sus declaraciones, se vio precisado a responder una pregunta sobre la materia formulada por un periodista, expresando que Tiwinza no era parte de las negociaciones, lo cual no se ajustaba a la verdad. Al respecto, comentando esta reunión, en una nota del diario *Gestión* se dijo que el presidente descartó de plano que Tiwinza fuese tema de negociación en la reunión que sostendría con su homólogo ecuatoriano Jamil Mahuad. Más aún, dijo expresamente que «esa zona pertenece al Perú, según el Protocolo de Río de Janeiro» (*Gestión*, 29 de setiembre de 1998, p. 2). No obstante, el general Paco Moncayo, de una tradicional posición dura frente al Perú y quien había sido antes comandante general de las Fuerzas Armadas de Ecuador, había dicho días atrás, en declaraciones formuladas a la prensa de su país el 21 de setiembre, que los dos parques nacionales en la frontera entre el Perú y el Ecuador serían lo mínimo aceptable «siempre y cuando las bases de Tiwinza, Base Sur y otras que histórica y tradicionalmente pertenecen al Ecuador queden en el lado ecuatoriano»<sup>1</sup>. El interés por Tiwinza ya había sido mencionado por las autoridades ecuatorianas en las negociaciones que se habían realizado meses atrás. Al respecto, de Trazegnies ha señalado que «ya alguna vez me lo había planteado también Edgar Terán, el presidente de la delegación ecuatoriana: Ecuador renunciaba a sus pretensiones antiguas sobre una soberanía hasta el Río Amazonas [...] dado que así lo habían

---

<sup>1</sup> Estas declaraciones fueron reseñadas en el artículo Cronología del Proceso de Conversaciones entre el Perú y el Ecuador, publicado en *Revista Análisis Internacional*, 15, 209.

establecido los expertos. Pero exigía a cambio que se le reconociera cuando menos la soberanía sobre Tiwinza» (2013, p. 237).

El interés ecuatoriano por Tiwinza no era pues algo nuevo, era uno que nunca habíamos aceptado y que habíamos descartado en el transcurso de las conversaciones, junto con cualquier otra propuesta de carácter similar que implicara cesión de territorio peruano a favor del Ecuador, por más pequeña que esta fuese o bajo cualquier modalidad que se adoptara. Mi posición era muy clara: en concordancia con lo que era una política de Estado, Ecuador no tenía derecho a territorio que siempre había sido y era peruano, tal como lo habían confirmado los pareceres. Por eso, a cambio de tales pretensiones que se encontraban fuera del alcance del Protocolo de Río de Janeiro, en las conversaciones habíamos propuesto los parques nacionales con soberanía de cada país, a ambos lados de la frontera donde se realizó el conflicto armado en el año 1995. Este también era el motivo por el que el Perú había negociado el Tratado de Comercio y Navegación para dar al Ecuador acceso a la navegación, libre, gratuita, continua y perpetua en el Marañón-Amazonas en ejecución del artículo VI del Protocolo, otorgándole además el derecho a los dos centros de comercio y navegación. Y, por las mismas razones, igualmente habíamos aceptado el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, entre otros elementos de unas conversaciones que se habían llevado en paquete y que en rigor se suponían terminadas. Estas concesiones ya negociadas, que nunca contemplaron la entrega de Tiwinza ni ninguna otra cesión de carácter territorial, eran las contraprestaciones que habíamos ofrecido al Ecuador para que este aceptara culminar la demarcación pendiente en la forma establecida en el Protocolo, el fallo de Dias de Aguiar y los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de los países garantes.

La verdad es que me sorprendió que una reunión tan importante como la del Consejo de Defensa Nacional hubiese demorado solo una hora y media y que el diálogo sobre el tema de Tiwinza hubiera sido corto y muy ordenado. La explicación la encontré años después, cuando descubrí que la reunión del Consejo de Defensa Nacional del 26 de setiembre en la que había participado fue precedida por otra reunión celebrada el día anterior, que yo no conocía y de la cual no se tiene registro público. El presidente Fujimori convocó a una reunión el día 25 de setiembre, fecha en que de Trazegnies regresó de Quito y yo todavía me encontraba en Nueva York luego de haber participado en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esa reunión secreta en Lima solo participaron de Trazegnies, el embajador Jorge Valdez, a quien meses atrás también había brindado mi confianza al nombrarlo director general de Política Bilateral de la Cancillería; y los altos oficiales de las Fuerzas Armadas. En esta reunión, el presidente presentó el tema de Tiwinza, mientras que de Trazegnies informó ampliamente sobre las reuniones de Lima y Quito con el representante ecuatoriano y el presidente Mahuad. Explicó que en las reuniones

con el presidente Mahuad se delinearón las características jurídicas de lo que sería el kilómetro cuadrado de Tiwinza y precisó que se trataría de la entrega de este territorio al Ecuador como propiedad privada y no como un territorio soberano, haciendo una distinción forzada entre las instituciones de derecho público y las del derecho privado. Los altos mandos militares presentes en esa reunión, que dos meses atrás habían pretendido hacerle la guerra al Ecuador, solo hicieron algunas preguntas sin presentar objeción de fondo a la propuesta de Tiwinza, lo que evidenciaba que estaban acostumbrados a seguir sumisamente los mandatos del presidente Fujimori y del señor Montesinos.

Además, en esta reunión del 25 de setiembre en la que no participé y de la que nunca se me informó, el presidente había preparado la secuencia de cómo se desarrollaría la sesión del Consejo de Defensa Nacional del día siguiente a la cual yo asistiría. Al planear esta sesión, el presidente Fujimori había informado a los otros asistentes que ese día tendría primero una reunión conmigo en Palacio para explicarme de qué se trataba y que, luego de nuestra reunión privada, haría la reunión conjunta con la presencia de los demás.

En la reunión previa del 25 de setiembre el presidente había expresado su preocupación de que yo pudiera sentirme incómodo al saber que se había realizado dicha reunión sin mi presencia ni mi conocimiento. Aleccionó a los asistentes para que en la sesión del Consejo del 26 de setiembre ellos participaran y actuaran como si no hubiera existido la reunión previa del 25 y como si no supieran nada sobre el asunto de Tiwinza; les pidió hablar abiertamente, discutir, hacer preguntas, observar, etcétera, y el presidente buscaría lograr un consenso entre los asistentes. Al parecer, en esa reunión previa del 25 de setiembre, también se habría conversado sobre la forma en que se podría dar a conocer a la opinión pública el posible acuerdo con Ecuador sobre Tiwinza. Al respecto, el presidente Fujimori habría señalado que se había conversado para que el acuerdo sobre Tiwinza se pudiera presentar como una propuesta de los garantes.

Con el antecedente de la reunión del 25 de setiembre, al día siguiente se desarrolló la reunión del Consejo de Defensa Nacional a la cual yo asistí y que ya fue comentada en los párrafos anteriores. A la salida de esta sostuve una larga conversación con de Trazegnies y de los Heros, en un almuerzo en que conversamos sobre las características y alcances que tendría la propuesta del kilómetro cuadrado de territorio peruano que sería cedido al Ecuador de manera perpetua y gratuita. Según de Trazegnies, se trataría de un régimen de propiedad privada, aunque para mí se trataba de un régimen especial más bien público y de carácter perpetuo, que sería establecido en favor del Ecuador mediante un acuerdo internacional. En cuanto al origen de la idea de la entrega de Tiwinza, fue muy parco con nosotros y



no nos brindó mayores explicaciones ni detalles sobre el contenido de las reuniones secretas que había sostenido en Lima y Quito.

Por mi parte, me quedé toda la tarde pensando en el asunto, meditando con mis ideas y mi conciencia. Ya llegada la noche, en la tranquilidad de mi hogar, llegué a la conclusión que la cesión de Tiwinza no era conveniente para el Perú y que alteraba la política de Estado que los diversos gobernantes del Perú y el mismo presidente Fujimori hasta ese momento habían seguido de manera ininterrumpida. Más aun, pensaba que se trataba de una cesión gratuita innecesaria, puesto que ya había un paquete negociado con el Ecuador durante el gobierno del presidente Alarcón y que el presidente Mahuad finalmente aceptaría, que incluía culminar la demarcación en la forma señalada por los pareceres de los expertos de los países garantes. Obviamente yo estaba de acuerdo, como lo había estado durante todo el proceso de conversaciones, en que la culminación de la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor era el objetivo fundamental y que el acuerdo global y definitivo era necesario y conveniente para el Perú. Era hacia ese objetivo que había desplegado todos mis esfuerzos como canciller. Por lo tanto, me propuse intentar convencer al presidente Fujimori de la inconveniencia de la entrega de Tiwinza y, en caso el insistiera en su propuesta, intentaría ofrecerle alternativas, a modo de mal menor, que no implicaran la cesión unilateral, gratuita y perpetua de territorio peruano. De lo contrario, tendría que ir pensando seriamente en la posibilidad de renunciar al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, pues mi conciencia no me permitía aceptar esta situación, al mismo tiempo que no podía entorpecer el acuerdo total que ya estaba muy cerca de lograrse.

## **2. LA TERCERA REUNIÓN PRESIDENCIAL EN BRASILIA: LOS PASOS PARA LLEGAR AL ACUERDO FINAL**

La reunión que se realizaría en Brasilia el 27 y 28 de setiembre entre el presidente Fujimori y el presidente Mahuad ya había sido divulgada y comentada ampliamente por la agencia de noticias EFE días antes. Citando esta fuente, en la edición del 20 de setiembre del diario *Folha de Sao Paulo* se había señalado que en esta reunión los presidentes de los dos países anunciarían el acuerdo de paz. Si bien esta información era inexacta, sí fue útil para demostrar el ambiente positivo que se había creado en la región sobre el futuro acuerdo final. También se dijo que los dos presidentes, en presencia del presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, anunciarían que habían aceptado transformar el área fronteriza con el Ecuador en dos parques naturales desmilitarizados, debidamente demarcados por cada Estado y con espacio para la construcción de dos monumentos históricos.

De esta manera, ya antes de la tercera reunión presidencial de Brasilia se había hecho público, a través de un diario brasileño, que un elemento para lograr concluir la demarcación pendiente era el establecimiento de los dos parques nacionales a cada lado de la frontera. Tal como he señalado en el capítulo IV, aun cuando se había mantenido en reserva, el asunto de los parques nacionales ya había sido conversado en detalle en junio en la reunión de Washington que habíamos sostenido los cancilleres de Perú y Ecuador, con la presencia de los representantes de los países garantes.

Conforme a lo anunciado a la prensa, el presidente Fujimori viajó a Brasilia en la noche del 26 de setiembre. Así, la tercera reunión entre los presidentes Fujimori y Mahuad se realizó en el lugar conocido como la Granja do Torto, residencia veraniega del presidente Cardoso en las afueras de dicha ciudad, el 27 y 28 de setiembre. No asistimos los cancilleres del Perú ni del Ecuador, habiendo viajado el presidente Fujimori con Fernando de Trazegnies y Jorge Valdez. Según se me informó, el primer día de la reunión estuvo dedicado principalmente a la aprobación formal del Tratado de Comercio y Navegación, cuyo texto había sido previamente acordado por las delegaciones en la reunión de Buenos Aires realizada dos semanas antes. No obstante, el presidente Mahuad intentó hacerle dos agregados. De un lado, pretendió infructuosamente que se incluyera en el Tratado uno de los temas de acceso a la red de carreteras que ya había sido acordada y estaba incorporada en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza. Conforme a lo que habíamos sostenido en el transcurso de las conversaciones, la solicitud ecuatoriana no fue aceptada, puesto que, por su propia naturaleza, no correspondía incluir el tema de las carreteras en el Tratado de Comercio y Navegación. Más aún, el tratado era una obligación del Perú que emanaba del Protocolo de Río de Janeiro y que no contemplaba el acceso terrestre por carretera. Esto último era más bien una concesión recíproca que se estaban otorgando el Perú y el Ecuador en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza que, además, por su naturaleza no era necesariamente un tratado perpetuo como sí lo era el de comercio y navegación. De otro lado, en Brasilia, el presidente Mahuad solicitó al presidente Fujimori modificar el inicio del plazo de vigencia de la obligación peruana de entregar al Ecuador los dos centros de comercio y navegación establecidos en el Tratado de Comercio y Navegación, lo que Fujimori aceptó sin mayor análisis ni consulta. En este sentido, se estableció que el plazo de cincuenta años para estos centros se contaría a partir de la fecha de su entrega a una empresa privada ecuatoriana y no desde la fecha de entrada en vigor del tratado<sup>2</sup>. Como ya he comentado antes,

---

<sup>2</sup> El Tratado de Comercio y Navegación suscrito entre Perú y Ecuador, artículo 22, segundo párrafo, dice lo siguiente: «El Gobierno del Ecuador designará, para la administración de cada uno de estos

este cambio fue beneficioso para el Ecuador y perjudicial para nuestro país, pues de esta manera se ampliaba el plazo de vigencia de los dos centros de comercio y navegación a favor de Ecuador.

En la conferencia de prensa conjunta que dieron ambos presidentes el 27 de setiembre al término del primer día de la reunión, Mahuad afirmó que el texto del Tratado de Comercio y Navegación tenía «dos o tres detalles» que todavía requerían la opinión de los presidentes. Agregó además que ambos presidentes los habían revisado, llegando a un acuerdo en ese texto. Adicionalmente, en relación al avance de las conversaciones, declaró que ya existía un acuerdo en tres comisiones, faltando solo la de fijación en el terreno de la frontera terrestre común. Por su parte, refiriéndose al Tratado de Comercio y Navegación, Fujimori escuetamente comentó que lo que nuestro país deseaba en ese texto era dar cumplimiento al artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro, que nos obligaba a dar facilidades de navegación a las embarcaciones ecuatorianas por el Amazonas y sus afluentes septentrionales. Efectivamente, con el tratado, el Perú finalmente cumpliría con la obligación establecida en el artículo VI del Protocolo, según el cual «el Ecuador gozará para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales de las mismas concesiones de que gozan Brasil y Colombia, más aquellas que fueran convenidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinado a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos».

Asimismo, en la reunión los dos presidentes conversaron sobre el tema de la ubicación y retiro de las minas antipersonales en la frontera peruano-ecuatoriana. Al respecto, acordaron entregar una comunicación al presidente Cardoso de Brasil, solicitándole que la MOMEPE elaborase un plan de desminado en la zona de frontera, el que sería ejecutado con el apoyo de otros gobiernos y organismos internacionales. En cuanto a la responsabilidad por las minas colocadas en el pasado, al término de la reunión el presidente Mahuad declaró a la prensa que el Perú también había sembrado minas en la zona del alto Cenepa y, por lo tanto, debería también entregar un croquis de la ubicación para proceder al desminado conjunto con la participación de terceros países. Por su parte, el presidente Fujimori no declaró sobre el tema de las minas ni dio respuesta al presidente Mahuad, a pesar de que el problema estaba referido a la colocación de las minas por parte del Ecuador y no de nuestro país.

---

centros, a una empresa privada registrada en el Perú. El Gobierno de Perú, mediante el respectivo contrato de concesión, cederá en administración el terreno para el funcionamiento del Centro a la empresa designada por el Gobierno del Ecuador, dentro de los alcances del presente Tratado. El plazo a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, comenzará a regir a partir de la fecha de suscripción de dicho contrato [...]».

La falta de respuesta pública al Ecuador sobre el tema de las minas, así como la aceptación formal del Tratado de Comercio y Navegación y de la modificación en el plazo para otorgar al Ecuador los centros de comercio y navegación, reflejaban para mí el deseo del presidente Fujimori para lograr la culminación de la demarcación y darla por concluida a la mayor brevedad. Esta situación posiblemente fue percibida por Mahuad, quien aprovechó la circunstancia para pedir algo más de carácter territorial, como efectivamente ocurrió con la entrega del kilómetro cuadrado en Tiwinza. Al respecto, el segundo día de la reunión en Brasilia entre los dos presidentes contó también con la presencia del presidente Cardoso y estuvo dedicado principalmente a la solicitud de Mahuad para la cesión al Ecuador de lo que él llamaba una pequeña extensión de territorio peruano de carácter simbólico, puesto que según él se trataba de una zona en la que soldados ecuatorianos habían fallecido durante el conflicto de 1995. Así pues, se continuó de esta manera con las conversaciones secretas que pocos días antes se habían realizado en Lima y Quito. En mi opinión, en esta reunión de Brasilia quedó confirmada la propuesta peruana de la cesión al Ecuador del kilómetro cuadrado en Tiwinza. Luego de la reunión presidencial de Brasilia, me quedó claro que esta oferta sería exigida por el Ecuador y aceptada por el Perú como condición del Ecuador para culminar la demarcación, a pesar de estar ya obligado a la demarcación por el Protocolo y tal como lo habían confirmado los pareceres de los expertos.

En la conferencia de prensa conjunta que los presidentes brindaron al término del segundo día de la reunión en Brasilia, el 28 de setiembre, se cuidaron de guardar en reserva el asunto de Tiwinza. Sin embargo, dieron a entender que algo de eso estaría presente en el acuerdo global. En este sentido, el presidente Fujimori declaró que «buscamos fórmulas imaginativas para el acuerdo definitivo. Sin embargo, nuestra imaginación no ha sido suficientemente productiva», explicando que «la valla que falta saltar es más que nada psicológica, pues en lo jurídico y en lo físico los avances habían sido importantes, aunque todavía insuficientes». A su vez, el presidente Mahuad declaró que «los avances logrados hasta el momento responden a un nuevo enfoque del problema [...] para empezar a hablar de intereses de los países y de cómo atenderlos buscando opciones a veces diferentes a las iniciales». Al ser consultado por los periodistas sobre si la zona de Tiwinza formaría parte de las conversaciones para la fijación de la frontera, el mandatario ecuatoriano sostuvo que el problema de la frontera común era complicado en cuanto se trataba de un territorio en disputa y centro de conflictos armados. «Se trata de un proceso lento, pero que avanza. Eso es lo que estamos trabajando, es un tema emocional. Debemos reconocer lo emocional y buscarle, al mismo tiempo, una salida lógica», dijo el mandatario ecuatoriano (declaraciones del presidente Fujimori y el presidente Mahuad publicadas en el diario *El Comercio* del 29 de setiembre, p. A4).

### 3. LA PREOCUPACIÓN POR TIWINZA Y EL FALSO DILEMA DE LA PAZ ARMADA

Luego de la reunión presidencial de Brasilia, me resultaba evidente que el asunto de Tiwinza sería parte del acuerdo global y definitivo y que el presidente Fujimori estaba dispuesto a aceptarlo. Esto empezaba a ser percibido por ciertos sectores de la prensa y hubo voces en el país que en esos días alertaban con preocupación sobre la posibilidad de la entrega de Tiwinza, por tratarse de una figura ajena a lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Así, por ejemplo, al día siguiente de las declaraciones de los presidentes, el embajador en retiro Hugo de Zela Hurtado expresó el 30 de setiembre que el aspecto emocional mencionado por el presidente Mahuad para buscar una salida lógica a la culminación de la demarcación de la frontera, debía quedar al margen y no interferir con lo establecido en la letra y espíritu del Protocolo.

Seguidamente señaló que «Tiwinza está en la zona oriental de la frontera que corresponde al Perú [...] la parte occidental es de Ecuador y la oriental es propiedad del Perú. Por lo tanto, no caben elementos emotivos o circunstanciales que escapen al marco jurídico del Protocolo. Tiwinza no es motivo de discusión» (*El Comercio* del 30 de setiembre de 1998, p. A5).

A su vez, Rossana Echeandía señaló en el mismo diario lo siguiente:

Lo emocional para Ecuador respecto a la situación con el Perú, sin embargo, no responde a algo que el Perú haya provocado. Responde más bien a argumentos inválidos, mapas tergiversados, historias subjetivas de lo que pasó antes de 1942, a partir de entonces con la firma del Protocolo de Río de Janeiro y durante su posterior ejecución, problemas todos que nacieron en Ecuador. Es comprensible que esta parte emocional resulte difícil de manejar para un gobernante que finalmente debe decirle a su pueblo que lo real dista mucho de lo que se creía hasta ahora, pero ello no puede pesar más que lo racional. ¿Qué es lo racional en este caso? Hay material de sobra: el propio Protocolo de Río de Janeiro que es el documento base del cual ninguna de las partes ni los garantes puede apartarse, el fallo arbitral de Dias de Aguiar que nació de los garantes a pedido del Ecuador, y finalmente los pareceres de las comisiones técnico-jurídicas en las que mayoritariamente participaron los expertos de los países garantes, pero también los del Perú y los del Ecuador («Por una salida racional», *El Comercio*, 30 de setiembre de 1998, p. 4).

Al día siguiente de su regreso de Brasilia, el presidente Fujimori convocó a una nueva sesión del Consejo de Defensa Nacional el 29 de setiembre, informándonos de los resultados de la reunión con los presidentes Mahuad y Cardoso y buscando el apoyo de todos los presentes a la fórmula de Tiwinza. En esta ocasión sostuve

un intercambio de ideas con el doctor de Trazegnies, quien nuevamente explicó las características que tendría el kilómetro cuadrado en Tiwinza y argumentó que se trataría de una propiedad privada del Ecuador sin soberanía. En la reunión yo expresé mi desacuerdo con dicha posición, haciendo explícita mi preocupación por la entrega de territorio peruano a Ecuador a perpetuidad y reiterando mis argumentos de que en realidad se trataba de un asunto de derecho público y no solamente de derecho privado. Finalmente, señalé que Tiwinza constituiría un enclave ecuatoriano en territorio peruano, lo que afectaba nuestra soberanía. Inclusive, aún cuando estaba en contra de cualquier fórmula que implicara la entrega de Tiwinza, recuerdo que como un mal menor, había sugerido a Fujimori que quizás se podría ofrecer Tiwinza solo como una cesión en uso, temporal y por un plazo determinado, luego de lo cual regresaría al Perú. En cuanto al desarrollo de esta reunión, que duró varias horas, también considero apropiado no entrar a describirla en detalle por tratarse de una sesión reservada.

En la reunión se reflejó también el interés del presidente Fujimori en reafirmar, una vez más, el apoyo de las Fuerzas Armadas a la fórmula de Tiwinza. Así lo expresaron los comandantes generales que se encontraban presentes, a pesar de que, durante el proceso seguido con Ecuador y en particular durante el último año, estos mismos altos mandos militares habían promovido mayores compras militares y habían mantenido una posición muy dura frente a Ecuador. Más aún, cabe recordar que solo dos meses antes, a fines de julio, los altos oficiales peruanos habían propiciado la acción armada. Tal como se ha explicado en el capítulo V, consecuente con mi permanente vocación de paz, en esa oportunidad no solo me había opuesto a la posibilidad del conflicto armado, sino que propuse y conduje un proceso diplomático exitoso que en agosto evitó el conflicto y abrió las puertas para la conclusión pacífica de las conversaciones con Ecuador. No obstante mi vocación pacifista y mi férrea voluntad de llegar también a un arreglo definitivo con Ecuador, en esta reunión del Consejo de Defensa Nacional se pretendió colocarme como un opositor del acuerdo global y un defensor de mantener una paz armada con Ecuador. Sin embargo, para mí se trataba de algo distinto: mi propósito también era llegar al acuerdo definitivo con Ecuador y culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor, pero sin la necesidad de la entrega del kilómetro cuadrado de Tiwinza, lo que consideraba innecesario e inconveniente para el país, además de que vulneraba una política de Estado seguida inalterablemente desde hacía cincuenta años.

La idea de la paz armada como alternativa inexorable a la entrega de Tiwinza y al acuerdo global y definitivo fue mencionada luego públicamente por el presidente Fujimori en diversas ocasiones antes y después de lograrse el Acuerdo global y

definitivo con Ecuador. Fujimori hablaba del riesgo de la paz armada, usando este concepto como una defensa frente a las críticas recibidas por el acuerdo global y definitivo y, en especial, para responder por la cesión de Tiwinza y la forma poco transparente con que manejó el asunto en las últimas semanas previas al acuerdo final. Más adelante, a partir de mi renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, evento al que haré referencia en las siguientes secciones de este capítulo, el presidente Fujimori expresó que yo había estado en contra del acuerdo con Ecuador y que era defensor de una paz armada, lo que no era cierto. Inclusive, en la entrevista ya mencionada concedida al diario *El Comercio* el 26 de octubre de 1999, un año después de la firma del acuerdo con Ecuador, cambiando la realidad de los hechos, declaró lo siguiente: «El canciller Ferrero era bastante pesimista respecto a que pudiera llegarse a una negociación y luego a la paz. La visión que tenía era la de mantener una paz, pero una paz armada». Cuatro días después, el 30 de octubre de 1999, al año de mi renuncia al cargo de canciller, formulé al diario *El Comercio* mi respuesta a las declaraciones inexactas del presidente, aclarando que yo no había promovido la paz armada, sino que había considerado que se podía llegar al acuerdo final con Ecuador sin entregar Tiwinza. Literalmente expresé lo siguiente:

[...] yo no buscaba la paz armada. Mi posición era optimista y compartía plenamente el objetivo de consolidar la paz y llegar al acuerdo global y trabajé en ello. Pensaba que el paquete integral ya conversado en la reunión de cancilleres de junio en Washington era adecuado y viable para lograr el acuerdo definitivo con Ecuador, sin la entrega de Tiwinza, elemento extraño al Protocolo [...].

Sostuve en setiembre [de 1998] y ahora me ratifico en mi apreciación [en 1999], que el conjunto de contraprestaciones establecidas en el Tratado de Comercio y en otros instrumentos negociados era suficiente para lograr un acuerdo. En mi opinión a este mismo acuerdo se podría llegar poco después conservando la misma serenidad y posición de diálogo firme sostenido por el Perú en todo el proceso.

Aclaré que la posibilidad del inminente conflicto armado entre Perú y Ecuador ya había sido superada dos meses antes en agosto de 1998 con la participación de los garantes y el establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia en la zona fronteriza a cargo de la MOMEPE; es decir, antes del inicio de la diplomacia presidencial y de las negociaciones secretas para la entrega de Tiwinza. Así, expliqué que se había tratado de dos momentos distintos. De un lado, inicialmente se dio la compleja situación en que nos encontrábamos en julio de 1998 a consecuencia de la infiltración de tropas ecuatorianas en territorio peruano, la cual fue superada en agosto con una firme acción diplomática y el apoyo de los garantes mediante el establecimiento

de la zona de control y vigilancia y el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas<sup>3</sup>. En las mismas declaraciones expliqué, de otro lado, que la segunda situación fue diferente pues ya se había superado el riesgo del conflicto y estuvo relacionada con la diplomacia presidencial llevada a cabo a partir de setiembre y en la cual apareció la posibilidad de la entrega gratuita del kilómetro cuadrado de Tiwinza. Señalé que el asunto fue motivo de varias reuniones con el presidente Fujimori y en las cuales yo expresé mi desacuerdo, mientras que los altos mandos militares respaldaron la entrega del kilómetro cuadrado de territorio peruano.

Ahora bien, regresando a la situación existente a fines de setiembre de 1998, en esos días aumentó en la opinión pública del país la preocupación por la posibilidad de que el presidente Fujimori estuviese dispuesto a entregar a Ecuador alguna porción de territorio peruano en la zona de Tiwinza, por más simbólica que esta fuera. Además, fue mayor la incertidumbre por la falta de información sobre el proceso en marcha y, especialmente después de la reunión de Brasilla, sobre el contenido del Tratado de Comercio y Navegación, del cual solo se había informado que había sido aprobado formalmente por los presidentes Fujimori y Mahuad, aunque su contenido era mantenido en estricta reserva por el gobierno, que se amparaba en la moratoria informativa acordada desde el comienzo del proceso. Asimismo, los congresistas sentían cada vez más la necesidad de que el futuro acuerdo global ya negociado se conociera y debatiera en el seno del Congreso y fuese producto de un consenso que permitiera un amplio apoyo a nivel nacional. En este sentido, el 30 de setiembre se publicaron las declaraciones del congresista Carlos Ferrero Costa, en ese entonces vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, quien expresó que era «necesario que en Perú y en Ecuador se comiencen a conocer los puntos de coincidencia a que se ha llegado respecto al Tratado de Comercio y Navegación, a fin de favorecer el entendimiento, el acercamiento y se den las condiciones para un debate serio y reflexivo que conduzca a un acuerdo definitivo entre los dos países». En cuanto al señalamiento de fechas tentativas para suscribir el acuerdo, señaló que «es una intención laudable, pero podría hacernos correr porque la importancia histórica de llegar a un acuerdo final con el Ecuador es de tal naturaleza, que debe producirse como resultado de un consenso nacional. Es una cosa de Estado donde no interesa en qué partido estás o si te interesa o no Fujimori. Se trata de una política nacional» (*El Comercio*, 30 de setiembre de 1998, p. A5).

---

<sup>3</sup> La entrevista al presidente Alberto Fujimori, ya citada varias veces en el capítulo V y en este capítulo, fue publicada en el diario *El Comercio* el 26 de octubre de 1999, pp. A4-5, con motivo del primer aniversario de la firma del acuerdo global y definitivo con Ecuador del 26 de octubre de 1998. A su vez, mis declaraciones en respuesta a esa entrevista, fueron publicadas cuatro días después también en *El Comercio*, el 30 de octubre de 1999, p. A5.



Personalmente compartía los mismos sentimientos de preocupación. Estaba de acuerdo con llegar pronto al acuerdo global y definitivo con Ecuador, objetivo por el cual había desplegado todos mis esfuerzos. Aun así, me preocupaba la forma en que el presidente Fujimori estaba manejando el tema, pretendiendo llegar con apresuramiento a una solución definitiva en un asunto que era una política de Estado, sin buscar la aprobación previa del Congreso y sin promover el consenso nacional, tal como yo lo había estado haciendo en la conducción del proceso desde que asumí el cargo de ministro de Relaciones Exteriores. Conforme pasaban estos intensos días, las actitudes del presidente Fujimori me angustiaban cada vez más. Tal como he señalado, me encontraba en desacuerdo con la posible cesión del kilómetro cuadrado a favor del Ecuador en la zona de Tiwinza, hasta ese momento mantenida en estricta reserva a pesar de los rumores que ya circulaban en la opinión pública, pues esta entrega no estaba contemplada en el marco del Protocolo de Río de Janeiro y resultaba inconveniente para nuestro país. Pensaba que dicha cesión era innecesaria pues con un poco más de paciencia y esfuerzo de nuestra parte y con la colaboración de los países garantes, Ecuador finalmente reconocería formalmente los pareceres y aceptaría culminar la demarcación pendiente sin la necesidad de la entrega de Tiwinza.

Así las cosas, al mismo tiempo que ya pensaba seriamente en renunciar al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, le reiteraba al presidente Fujimori mi desacuerdo con la entrega de Tiwinza y, en todo caso, creía necesario plantearle algunas alternativas a dicha cesión territorial aun cuando no estaba de acuerdo con ninguna de esas posibilidades, las que pretendía presentarle como un mal menor. En efecto, habiendo llegado a la conclusión de que el presidente parecía decidido a entregar Tiwinza al Ecuador, en esos días le planteé, entre otras alternativas, que en todo caso el kilómetro cuadrado fuera ofrecido al Ecuador en cesión de uso o usufructo, sujeto a un plazo determinado. Esto implicaría que, conforme a la legislación peruana, estaría sujeto a un régimen estrictamente de derecho privado y con un término máximo de vigencia, luego de lo cual sería devuelto al Perú. Con esto, la entrega de Tiwinza a Ecuador podría ser bajo una institución de derecho civil y no de derecho público, sin transferencia de propiedad, de carácter temporal, con un plazo fijo para su devolución y no perpetuo.

#### **4. MI RENUNCIA AL CARGO DE MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES**

Después de los avances de la reunión de Brasilia reseñada en los párrafos anteriores, el presidente Fujimori le había propuesto al presidente Mahuad reunirse en Nueva York el 3 de octubre para continuar las conversaciones sobre la forma de llegar al acuerdo global y definitivo. El presidente recién informó de esta reunión al final de

la sesión del Consejo de Ministros en la noche del día 1 de octubre y fue allí mismo que me enteré del viaje que ya tenía programado para el día siguiente, así como del hecho de que en esta oportunidad el presidente viajaría nuevamente acompañado solo por de Trazegnies y Valdez, sin haberme solicitado que lo acompañara no obstante mi condición de ministro de Relaciones Exteriores.

Al término del consejo tenía la intención de conversar en privado con el presidente Fujimori para presentarle mi renuncia al cargo de ministro, pero él no me dio la oportunidad. Siendo tarde en la noche se retiró rápidamente, quedando yo en la sala del Consejo ya vacía con mi carta de renuncia en el bolsillo, sin la posibilidad de entregársela, de reiterarle mi desacuerdo con la cesión gratuita y perpetua de Tiwinza y de expresarle mis discrepancias con la manera con que venía conduciendo el final del proceso con el presidente Mahuad.

Como el presidente Fujimori había decidido partir hacia Nueva York a las doce horas del día siguiente, consideré conveniente citar temprano a mi despacho en Torre Tagle a de Trazegnies y Valdez esa mañana del viernes 2 de octubre, a fin de conocer en mayor detalle lo que habían estado conversando con el presidente en los últimos días y lo que se tenía planeado para la reunión de Nueva York que, al día siguiente, sostendrían ambos presidentes. Fue entonces que de Trazegnies me informó de algunas reuniones personales que había sostenido con el presidente Fujimori en las últimas semanas, todas ellas sin mi conocimiento previo. Por mi parte, le reiteré mi desacuerdo con la cesión de Tiwinza por las razones que él conocía. Además, consciente de que el presidente ya estaba decidido a ceder Tiwinza, le dije a Trazegnies que le reiterara mi sugerencia de que, si quería cumplir de todos modos el compromiso que había asumido con Mahuad y con el que yo estaba en desacuerdo, considerase en todo caso la posibilidad de que se entregara Tiwinza solo temporalmente bajo la figura de una cesión en uso o usufructo de naturaleza jurídica de derecho privado, en lugar de una cesión en propiedad de manera perpetua. Para ello le entregué una nota que había escrito esa mañana en mi despacho, donde describía las características que podría tener dicha cesión en uso o usufructo<sup>4</sup>. En esta alternativa lo importante era que se trataría de la entrega de un kilómetro cuadrado de territorio peruano sin la transferencia de la propiedad, solamente en uso y por un plazo fijo, al vencimiento del cual el kilómetro cuadrado de territorio peruano sería devuelto al Perú. Luego de nuestra reunión, de Trazegnies salió rápidamente con Valdez para dirigirse directamente al Grupo Aéreo 8, donde se encontrarían con el presidente Fujimori.

---

<sup>4</sup> En el marco de la sesión del Congreso del 13 de octubre de 1998, en conversación privada con el congresista Carlos Ferrero, de Trazegnies tergiversó el contenido de esta nota y las intenciones con que la hice. En días anteriores a mi renuncia había expresado los mismos conceptos al presidente Fujimori, a quien siempre le manifesté mi desacuerdo con la entrega de Tiwinza.

En esa mañana del viernes 2 de octubre, teniendo en cuenta los hechos ocurridos en los últimos días, confirmé mi convicción personal de que había perdido la posibilidad de convencer al presidente de no entregar Tiwinza y que mi participación como ministro de Relaciones Exteriores se había agotado. Estando en total desacuerdo con la entrega innecesaria al Ecuador de un kilómetro cuadrado de territorio peruano, así como con el manejo individual y la forma secreta en que el presidente Fujimori quería concluir las negociaciones finales con Ecuador, ratifiqué mi decisión personal de renunciar irrevocablemente al cargo de ministro de Relaciones Exteriores. Como he señalado, no solo había tomado la decisión ya desde el día anterior, sino que llevaba varios días pensándolo seriamente, tanto así que en los últimos días tenía en mi bolsillo el texto de mi carta de renuncia. Como el presidente ya se encontraba en el Grupo Aéreo 8, listo para emprender vuelo a Nueva York, consideré que tendría que esperar su regreso para conversar con él y presentarle mi renuncia de manera personal.

Un hecho imprevisto, sin embargo, precipitó mi renuncia. Pocos minutos antes de partir hacia Nueva York, posiblemente ya en el avión presidencial, el presidente Fujimori me llamó por teléfono a mi despacho en Torre Tagle, sin mencionar el asunto con el Ecuador, para decirme que acababa de dar instrucciones a nuestra embajadora en Italia de que no firmase el tratado de creación y aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional en la ceremonia que pocos días después se iba a realizar en la ciudad de Roma. La llamada telefónica y la decisión unilateral del presidente fue demasiado y colmó mi paciencia. Hacía algunas semanas había recomendado al presidente Fujimori que el Perú fuese parte del tratado de creación de la Corte Penal Internacional que establecía la posibilidad de detención y de aplicar severas sanciones penales para quienes cometieran crímenes de lesa humanidad, lo que constituía un avance notable de la comunidad internacional en el campo de los derechos humanos. Bajo mi sugerencia, el presidente había firmado dos días antes la resolución suprema 443-98-RE, otorgando facultades a nuestra embajadora en Italia para que participara en la Conferencia internacional en Roma y suscribiera el Estatuto de la Corte Penal Internacional en representación del gobierno peruano<sup>5</sup>. Más aún, esta decisión ya había sido informada a la opinión pública mediante un comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores que yo personalmente me había encargado de emitir. Presumo que, después de la publicación de este comunicado, alguien en el Servicio de Inteligencia Nacional o en los ministerios de Justicia o de Defensa habría comentado al presidente sobre la inconveniencia de que el Perú fuera parte de este tratado internacional.

---

<sup>5</sup> Resolución suprema 443-98-RE del 30 de setiembre de 1998, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 1 de octubre de 1998.

Como persona humanista, social cristiano, abogado y profesor de Derecho Internacional Público, había tenido siempre un especial interés en el tema de la promoción y el respeto de los derechos humanos. De hecho, cuando fui designado ministro de Relaciones Exteriores, ya venía ocupando desde hacía nueve años el cargo de experto del Comité de las Naciones Unidas contra la Discriminación Racial (CERD), que se reunía periódicamente en el Palacio de las Naciones en Ginebra. Por ello, consecuente con mis principios, tuve especial preocupación cuando acepté y ejercí el cargo de ministro de Relaciones Exteriores por el respeto de los derechos humanos por parte del gobierno del presidente Fujimori, conocido ya por sus rasgos autoritarios. Durante mi intensa gestión de un año y tres meses como ministro de Estado, no perdí oportunidad de tratar de promover actos de respeto de los derechos humanos por parte del gobierno. Por ejemplo, fue durante mi gestión y por mis reiteradas sugerencias al presidente Fujimori sobre la conveniencia de cuidar la imagen internacional del país que logré convencerlo, contrariamente a lo que le decían asesores en otros ministerios, que permitiera la visita de la Cruz Roja a los penales del país. También recuerdo claramente cuando, en un Consejo de Ministros, convencí al presidente Fujimori y al Consejo en pleno de aceptar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordenaba al gobierno peruano liberar a la Señora María Helena Loayza, quien, sin pruebas suficientes, había sido condenada por las cortes peruanas por el delito de terrorismo en un segundo proceso, cuando previamente había sido absuelta en un primer proceso. En este caso, siendo yo profesor de derecho internacional, creía necesario que el Perú cumpliera con el mandato de una sentencia de un tribunal internacional del cual eramos parte. En esa ocasión, una vez adoptado el acuerdo del Consejo de Ministros, recuerdo que salí al patio de Palacio de Gobierno para declarar a la prensa sobre esta decisión, evitando la posibilidad de que alguien en el Ministerio de Justicia o fuera del Consejo de Ministros después tratara de convencer al presidente de lo contrario.

Ahora bien, una vez tomada la decisión de renunciar de inmediato al cargo de ministro de Relaciones Exteriores y habiendo partido ya el avión presidencial rumbo a los Estados Unidos, salí de mi despacho en Torre Tagle y me dirigí a la oficina del ingeniero Alberto Pandolfi, presidente del Consejo de Ministros, para entregarle mi carta de renuncia a efectos de que se la hiciera llegar al presidente. Llegué a la oficina del primer ministro en Miraflores, quien me recibió de inmediato y con quien sostuve una breve reunión de aproximadamente veinte minutos. Le expliqué que había decidido renunciar irrevocablemente al cargo de ministro de Relaciones Exteriores por estar en desacuerdo con la decisión del presidente Fujimori de ceder gratuitamente el kilómetro cuadrado en Tiwinza, expresándole que, en mi opinión,

ello era contrario al interés nacional y un acto innecesario para llegar al acuerdo global y definitivo que todos deseábamos con Ecuador.

Mi carta de renuncia era breve y no hacía mención expresa al asunto de Tiwinza ni a las negociaciones con el Ecuador. Esta ausencia era el resultado de una extensa meditación, después de la cual había decidido no mencionar expresamente el tema del Ecuador ni denunciar públicamente la entrega de Tiwinza. También había decidido no hacer referencia expresa en mi carta de renuncia a la forma poco transparente con que el presidente Fujimori venía conduciendo la última etapa del proceso con el Ecuador. La situación interna en el país era compleja y una denuncia pública sobre lo que realmente estaba ocurriendo en las conversaciones con Ecuador hubiera podido producir una crisis política y la posibilidad de que el proceso con el país vecino se suspendiera o abortara. Esa no era mi intención; el esfuerzo del Ecuador y del Perú, del presidente Fujimori y mío como ministro de Relaciones Exteriores, de los miembros de las delegaciones, de los cancilleres y altos funcionarios que nos antecedieron en los cargos desde 1995 y, en general, el esfuerzo y dedicación de tantos peruanos y ecuatorianos en el pasado había sido tan grande y exitoso hasta este momento que yo no podía asumir la responsabilidad, ni era conveniente para el país, correr el riesgo de interrumpir el proceso con el Ecuador prácticamente concluido, aun cuando estuviera de por medio mi discrepancia con la equivocada entrega de Tiwinza y con la precipitación del presidente Fujimori.

Por esas razones, mi carta de renuncia solo hacía referencia general a la existencia de divergencias en un asunto vital de nuestra política exterior. El texto de la carta, literalmente decía lo siguiente:

Estimado señor Presidente:

Debido a divergencias relativas al tratamiento de un asunto vital de nuestra política exterior que son de su conocimiento, mediante la presente formulo renuncia irrevocable al cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, al mismo tiempo que le expreso el honor que ha representado para mi colaborar con usted en su noble tarea de conducir los destinos del Perú.

La agradezco señor Presidente por la confianza depositada durante el desempeño del cargo y por la oportunidad que me ha brindado de aportar mis esfuerzos al servicio del país<sup>6</sup>.

Luego de entregar la carta al primer ministro Pandolfi y de explicarle las razones de fondo de mi renuncia, reafirmé que no pensaba hacer públicas dichas razones a fin de proteger el proceso con Ecuador, que ya se encontraba en su fase final. Así

---

<sup>6</sup> Mi carta de renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores no se hizo pública en esos momentos, pero luego fue leída en la sesión del Congreso del 15 de octubre y publicada en *Revista Análisis Internacional*, 15, 237.

pues, de un lado, le expliqué las discrepancias de fondo con el presidente Fujimori que motivaron mi renuncia y, de otro lado, le expresé que sería muy cuidadoso en no revelar información reservada cuya divulgación pudiera ser muy negativa en esos momentos; divulgación que en todo caso solo le correspondía decidir hacer pública al presidente de la república. De esta manera quería evitar que mi renuncia causara un daño irreparable al largo proceso de conversaciones del Perú con el Ecuador, en el cual yo creía, en el que había participado muy intensamente y que, aún con sus errores finales, era trascendente y muy importante para nuestro país.

Al salir de la oficina del ministro Pandolfi, subí al carro oficial y desde allí me contacté con Radio Programas del Perú. Ante la pregunta del conductor, José María Salcedo, declaré que había renunciado irrevocablemente al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, presentando mi renuncia al presidente del Consejo de Ministros. Ante la pregunta sobre mis motivos, simplemente dije que no podía darlas y que no haría más declaraciones.

Algunas horas después de haber presentado la renuncia, el primer ministro Alberto Pandolfi dio declaraciones a la prensa negando que yo tuviera discrepancias de fondo con el presidente y señalando que el proceso de conversaciones se estaba llevando al más alto nivel debido a que las conversaciones entre los cancilleres ya se habían agotado. Finalmente, agregó que «por estas circunstancias el ministro Ferrero Costa se puede haber sentido marginado y por eso presentó su carta de renuncia»<sup>7</sup>. Por su parte, el presidente Fujimori tomó conocimiento de mi renuncia durante la escala que el avión presidencial hizo en la ciudad de Iquitos para abastecerse de combustible. En ese momento el presidente no brindó mayores declaraciones y solo expresó sentirse sorprendido por la renuncia. Luego, al llegar a Nueva York, declaró ante los periodistas nacionales que lo acompañaban en su gira «que los cancilleres no deberían sentirse marginados pues todos empujan el proceso e intervienen diversos responsables en varios niveles». Más aún, con un sesgo más personalista y una visión que no se ajustaba exactamente a la realidad, declaró que «se pasó al nivel presidencial de diálogo directo porque las conversaciones entre los cancilleres se habían estancado, no progresaban» (*El Comercio*, 3 de octubre de 1998, p. A4). En este sentido, siguió dando las explicaciones formales o de procedimiento que horas antes había hecho el primer ministro Pandolfi, sin mencionar que mi renuncia se debía a discrepancias de fondo por la entrega que haría el Perú del kilómetro cuadrado en Tiwinza.

---

<sup>7</sup> Declaraciones de Alberto Pandolfi, presidente del Consejo de ministros, publicadas en el diario *La República* del 3 de octubre de 1998, p. 2.



Imagen 18. El 2 de octubre de 1998 Eduardo Ferrero Costa renunció al cargo de ministro de Relaciones Exteriores por discrepancias sustantivas con el presidente Fujimori. El mismo día el embajador Hugo Palma renunció al cargo de viceministro por las mismas razones y en solidaridad con el canciller. Fuente: *La República*, 3 de octubre de 1998, portada.

La renuncia causó sorpresa e impacto en el seno de la Cancillería peruana. Al informársela al embajador Hugo Palma, viceministro y secretario general de Relaciones Exteriores, él de inmediato siguió el mismo camino y renunció públicamente a su cargo en solidaridad conmigo y por las mismas razones de fondo que habían motivado mi renuncia. Al mismo tiempo, en su condición de diplomático de carrera, el embajador Palma pidió su pase a la disponibilidad en actitud que lo ennoblece y que le causó estar voluntariamente fuera del Servicio Diplomático durante el resto del gobierno del presidente Fujimori. En relación a esta renuncia, en la sección Política del diario *La República* del mismo día 3 de octubre

se afirmó que la renuncia del vicedecano Hugo Palma Valderrama en solidaridad conmigo ratificaba que en Torre Tagle existían diferencias sobre la manera en que el gobierno había conducido las negociaciones con Ecuador en su último tramo.

A su vez, el doctor Alfonso de los Heros, coordinador de la Comisión del Tratado de Comercio y Navegación, me presentó su renuncia irrevocable a dicho cargo el mismo día en que yo comuniqué la mía. Al igual que Palma, sin que hubiera conversado previamente con él, lo hizo en solidaridad conmigo y por las mismas discrepancias de fondo que habían motivado mi renuncia. Para evitar la impresión de algún tipo de confabulación en estas renuncias sucesivas, no hice pública la decisión de de los Heros sino hasta dos días después. Alfonso de los Heros era un demócrata a carta cabal, habiendo sido el único ministro de Estado que renunció al Consejo de Ministros, en su caso como presidente del mismo, con motivo del autogolpe de Fujimori en 1992. Respecto a esta renuncia, el congresista Harold Forsyth expresó en declaraciones a la prensa que «ratifica las dudas sembradas en el país respecto de las graves discrepancias existentes entre el canciller Ferrero Costa y el presidente Fujimori en torno al proceso de negociación peruano-ecuatoriano». En cuanto a las formas, agregé que «la diplomacia presidencial está bien hacerla en la medida en que responda a una base institucional. Nadie niega que un presidente dirige la política exterior, pero esto no significa manejo arbitrario ni individual, ni mucho menos al margen de las instituciones. Eso es más o menos lo que ha venido ocurriendo [...] la renuncia de de los Heros confirma que la estructura institucional del país, que se había organizado para este tema, se encuentra en una posición adversa y contraria»<sup>8</sup>. Por último, en el caso de los miembros de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, recibí la renuncia inmediata del Dr. Javier Valle Riestra, otro distinguido jurista y reconocido demócrata, quien, por un corto período en el año 1998, había ejercido el cargo de presidente del Consejo de Ministros. La renuncia inmediata del embajador Palma, quien como viceministro y secretario general de relaciones exteriores era jerárquicamente el primer funcionario del servicio diplomático y del Dr. de los Heros, quien había sido uno de los dos principales negociadores en la etapa más significativa del proceso, indicaba que mi renuncia no fue un acto solo individual. Más bien reflejaba una discrepancia sustancial con el presidente Fujimori de por lo menos una parte de los principales actores peruanos que participamos en el proceso de conversaciones con Ecuador.

En el país, mi renuncia al cargo de canciller causó sorpresa, preocupación e inclusive mucha especulación por no haberse divulgado las causas de la misma, tal como se reflejó en los comentarios publicados en los diversos diarios del 3 de

---

<sup>8</sup> Declaraciones del 5 de octubre de 1998 recogidas por la mayoría de los diarios y en Desco (1998a), p. 7.



octubre. No obstante que ni el presidente Fujimori ni el primer ministro Pandolfi reconocieron que la renuncia era por razones de fondo, los comentarios de los diarios reflejaban lo contrario. Mientras que algunas publicaciones atribuían mis discrepancias a ciertos ajustes al Tratado de Comercio y Navegación realizados en la última reunión presidencial de Brasilia, la mayoría de los diarios identificaban las discrepancias con los aspectos de la demarcación fronteriza, haciendo algunos, referencia expresa al tratamiento del asunto de Tiwinza. Tanto es así que el diario *Cambio* puso como titular de su primera página la siguiente frase: «Ferrero habría renunciado por Tiwinza», explicando en el texto que la renuncia al cargo de ministro «se debió a las discrepancias del ahora ex canciller con algunos aspectos de la etapa final de las conversaciones de paz con el Ecuador. Concretamente, dichas fuentes se refirieron al giro que han tomado las negociaciones, algunas de las cuales implican concederle el Ecuador lo que hasta hace algún tiempo se consideraba territorio peruano, en referencia directa a la zona de Tiwinza, escenario del conflicto bélico entre ambas naciones en 1995». Asimismo, el diario *Gestión* hizo un interesante análisis sobre las razones de fondo y de forma de la renuncia, concluyendo que la explicación se podía encontrar en ambos factores. Al analizar la hipótesis de las razones de fondo, se dijo acertadamente que,

[...] considerando la trayectoria del canciller renunciante, no es posible pensar que este se haya alejado sorpresivamente por cuestiones de forma, precisando que las discrepancias se deben encontrar en discrepancias sobre algunos puntos que se hayan acordado (¿en Brasilia?), o se vayan a acordar en la reunión que sostendrán Fujimori y Mahuad. Las especulaciones giran en torno a temas como la pretensión ecuatoriana de quedarse con Tiwinza (claramente ubicado en la vertiente oriental de la cordillera) o el tema de los parques binacionales con una frontera sin demarcar (*Gestión*, 3 de octubre de 1998, p. 14).

En todo caso, no cabe duda de que en ciertos diarios se evidenció que la renuncia era el resultado de mis discrepancias tanto por el fondo como sobre la forma de conducción del proceso, las cuales venían siendo evidentes en las últimas semanas. Así, por ejemplo, el comentario publicado en la primera página de *El Comercio* del 3 de octubre, que reflejaba tener una buena información de los hechos, decía lo siguiente:

La llamada telefónica de Fujimori habría sido solo la gota que desbordó el vaso. Así llegaban a su fin lo que habían sido tres semanas de discrepancias de fondo entre el presidente y el canciller sobre cómo y en qué tiempo debía definirse un acuerdo de demarcación con Ecuador y de qué manera debía ser abordado posteriormente por el Congreso: si a través de un debate parlamentario amplio profundo o del típico carpetazo oficialista que propugnan desde ahora

algunos sectores del gobierno. Así llegaban también a su fin un año y dos meses de gestión de Ferrero Costa en Relaciones Exteriores, tiempo en el que sacó adelante las conversaciones con Ecuador en los aspectos de integración, confianza, navegación por el Amazonas y demarcación, quedando solo este último punto por zanjar (3 de octubre de 1998, p. 1).

En su comentario semanal, publicado en el diario *El Comercio* el 3 de octubre, Juan Paredes Castro evaluó la situación de la manera siguiente:

De pronto Fujimori y Mahuad han dejado de lado los criterios técnicos y jurídicos que debían primar en todo momento en la búsqueda de una solución madura y perdurable, para pasar a considerarlos políticamente e inclusive, como ellos mismos lo reconocieron recientemente, en una perspectiva psicológica y emocional, de por sí frágil y efímera. O sea que, en otras palabras, desde el punto de vista ecuatoriano, el Perú debería en cierto modo comprender y corresponder a sus exigencias psicológicas o emocionales para que un lugar como Tiwinza, legítimamente nuestro y que fuera ocupado por la fuerza, se convierta en parque binacional o en tierra de nadie, si es que no enteramente del otro lado. Un hombre de la seriedad y responsabilidad de Ferrero Costa no va a presentar su renuncia irrevocable al cargo en momentos en que Fujimori viaja a Nueva York a tratar sin él un tema de política exterior de tan alta importancia y trascendencia como el de la definición de la frontera, si no tuviera motivos realmente justificados, como el de haber sido puesto de lado en las conversaciones, desde el primer instante en que sus objeciones a un acuerdo a la carrera con Ecuador, no sintonizaban con el deseo gubernamental de privilegiar el interés político sobre el jurídico-técnico (3 de octubre de 1998, p. 2).

En las circunstancias difíciles por las que una persona pasa cuando se renuncia a un cargo de tanta importancia para el país, que ha implicado un compromiso personal muy profundo y una actividad tan intensa, para mí fueron reconfortantes los comentarios que diversos políticos y especialistas expresaron al día siguiente de mi renuncia. Así, por ejemplo, según reportaron *El Comercio* y *La República* el 3 de octubre, Alfonso Arias Schreiber, quien fuera el presidente de la Comisión Negociadora en la primera etapa del proceso, luego de criticar el manejo poco técnico de la llamada diplomacia presidencial, dijo lo siguiente: «Lamento que haya ocurrido, porque Ferrero es un hombre con condiciones: versado en el tema, de buena personalidad, bien intencionado, un patriota». Continuó diciendo «ha sido un canciller muy conocedor del tema y con un sentimiento patriótico, una persona intachable y un hombre inteligente» (3 de octubre de 1998, p. 5). A su vez, el doctor Javier Arias Stella, quien había sido el canciller en el segundo gobierno de Fernando Belaunde Terry durante el conflicto del falso Paquisha de 1981, expresó

su preocupación por la noticia y declaró a *La República* ese mismo día que «Ferrero había mantenido una posición muy ceñida al Protocolo de Río de Janeiro, así lo expresó y demostró cuando rectificó una situación que todos criticábamos [...] y aclaró al Ecuador que todo se regía bajo el Protocolo» (3 de octubre de 1998, p. A-5). Por su parte, el congresista Mauricio Mulder del Partido Aprista Peruano, en un artículo titulado «Tarde o temprano el choque es inevitable», expresó que «lo que nunca se negó fue que Eduardo Ferrero Costa estaba preparado para el cargo de ministro de Estado en el despacho de Relaciones Exteriores. Internacionalista de toda la vida, profesor de varias generaciones de abogados de la Universidad Católica [...] impulsor del Centro Peruano de Estudios Internacionales [...] Ferrero está pintado para el cargo [...] supo en su momento dialogar con la prensa [...] Quien se pretende demócrata [...] tarde o temprano choca con el gobierno autoritario» (*La República*, 3 de octubre de 1998, columna «En Órbita», p. 22). Justamente sobre el tema, el jurista Javier Valle Riestra ese mismo día declaró a los diarios *Ojo y Gestión* que lamentaba mi renuncia «por cuanto Ferrero Costa era la única figura democrática dentro del Gabinete del presidente Fujimori, ya que el resto de ministros guardaba absoluto silencio frente al totalitarismo».

Además, mi renuncia no solo causó preocupación, sino también el legítimo deseo de los miembros del Congreso y de la opinión pública de tener mayor información sobre el avance del proceso con el Ecuador, en particular, porque durante mi gestión como canciller me había interesado siempre en informar al Congreso de la República, en buscar el apoyo de la población al proceso y en tratar de lograr el consenso nacional dentro de las fuerzas políticas del país. Ello quedó evidenciado en las diversas oportunidades en que había asistido al Congreso y a su Comisión de Relaciones Exteriores para informar sobre los avances del proceso, ocasiones en las que siempre recibí el respaldo de los congresistas<sup>9</sup>. Por ello, en el resumen político semanal del diario *Gestión* publicado ese mismo día, se señaló lo siguiente: «Lo cierto es que la salida de un hombre que había logrado un alto nivel de consenso en los diversos sectores del país (incluso en la oposición) ha generado de inmediato que se incrementen los pedidos del levantamiento de la moratoria informativa que rige el proceso» (*Gestión*, 3 de octubre de 1998, p. 4).

Finalmente, la renuncia también provocó preocupación en la emblemática población de Iquitos, a la que como canciller yo había dado especial atención en función de su histórica posición de defensa de la Amazonía peruana y de su constante

---

<sup>9</sup> El 3 de setiembre de 1997 recibí el respaldo del pleno del Congreso cuando realicé mi primera exposición sobre el proceso con Ecuador. Lo mismo sucedió en las siguientes sesiones del Congreso en que expuse sobre la materia, incluyendo la sesión secreta del 11 de agosto de 1998. Igualmente, siempre recibí el respaldo de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso y de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores de la Cancillería.

rechazo a las pretensiones ecuatorianas de acceso soberano al Maraón-Amazonas, las que habían quedado descartadas en el proceso de conversaciones entre Perú y Ecuador. En abril del mismo año 1998, había viajado a Iquitos para informar a los dirigentes y a la población de la región de Loreto sobre los avances del proceso, asegurando en esa ocasión que el gobierno peruano no otorgaría concesiones territoriales al Ecuador. Al respecto, en la exposición que hice en esa ocasión ante el sector político y académico de Iquitos, dije lo siguiente:

Reitero, todo lo que se demarque tiene que ser de acuerdo al Protocolo, y el Perú en ningún momento ha planteado ni aceptará cualquier clase o tipo de cesión territorial. De lo que se trata, por el contrario, es dar plena ejecución al Protocolo para tratar de lograr finalmente la demarcación de esta pequeña parte de la frontera que aún no ha sido demarcada. Así se espera lograr finalmente, después de 57 años, culminar la demarcación de la frontera con el Ecuador conforme a los límites que establece el Protocolo y de acuerdo a lo que establece también el fallo de Dias de Aguiar (Ferrero, 1998, p. 32).

En el caso de las autoridades políticas de la región amazónica, la prensa de Iquitos reportó que «los líderes regionales calificaron como una señal de peligro la dimisión del titular del portafolio de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero Costa, quien dijo en la capital amazónica que dimitiría si el acuerdo con Ecuador no se ajustaba al Protocolo de Río de Janeiro». El alcalde provincial de Maynas, Jorge Chávez Sibina, señaló que estaban «preocupados y alarmados ya que el fantasma de la traición a los intereses del país ronda permanentemente en los pasillos del gobierno» y agregó que «la renuncia de Ferrero es indudablemente un aviso de alerta». A su vez, el candidato a la alcaldía de Maynas, Iván Vásquez Valera, sostuvo que la renuncia estaba «íntimamente ligada a las negociaciones con Ecuador y evidencia que estas se encuentran solo en manos del presidente Fujimori»<sup>10</sup>.

Mi renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores quedó como un acto personal de desacuerdo con el manejo del proceso con el Ecuador, pero no fue motivo de un retroceso o una suspensión del proceso en marcha en su etapa final. Posiblemente siguiendo instrucciones que el presidente Fujimori le habría dado por teléfono desde su avión en Iquitos, pocas horas después de mi renuncia el primer ministro Alberto Pandolfi sostuvo, en las declaraciones publicadas por distintos diarios de Lima el 3 de octubre, que la renuncia no había detenido ni tenía por qué detener el proceso de conversaciones entre el Perú y el Ecuador. Después de llegar a Nueva York, al comentar mi renuncia al cargo de canciller, el presidente Fujimori

<sup>10</sup> Las diversas declaraciones formuladas por líderes de la región amazónica fueron publicadas en el diario *La República* el 3 de octubre de 1998 en la nota «Preocupación en Loreto-Renuncia es mala noticia para Iquitos», p. 3.

declaró escuetamente que «el proceso continuará». De esta manera, el gobierno reiteró que el proceso de conversaciones con Ecuador continuaría sin mayores interrupciones, a pesar de mi renuncia como ministro de Relaciones Exteriores. Este también era mi deseo aun con mis discrepancias, pues las conversaciones ya estaban prácticamente concluídas desde junio y a fines de setiembre estábamos muy próximos al acuerdo global y definitivo que yo también anhelaba profundamente y por el cual había desplegado los mayores esfuerzos durante mi gestión como canciller de la república.

## **5. LA SOLICITUD A LOS PAÍSES GARANTES PARA LOGRAR EL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO**

Las conversaciones entre los presidentes Fujimori y Mahuad continuaron en la forma prevista y, así, el domingo 3 de octubre se llevó a cabo la reunión programada entre ambos en Nueva York. Esta reunión sucedió nuevamente en privado, sin la presencia de quienes los habían acompañado en el viaje. Al día siguiente ambos presidentes se trasladaron a Washington para participar por la mañana en la reunión anual conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Luego, ese mismo día por la tarde, sostuvieron otra larga reunión en privado.

La versión oficial de estas reuniones quedó registrada en una nota de prensa de textos similares que en forma simultánea fue entregada por los dos gobiernos, tanto en Quito como en Lima, en la tarde del 5 de octubre, cuando los dos presidentes ya se encontraban de regreso en sus respectivas capitales. Esta señalaba que, en las reuniones del 3 y 4 de octubre, los presidentes habían tratado sin éxito el tema de la culminación de la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor, con lo que se habría producido un estancamiento del proceso de conversaciones entre los dos países. La nota de prensa decía lo siguiente:

En dichas reuniones se conversó sobre la forma de proceder para la fijación en el terreno de la frontera terrestre común conforme al Protocolo de Río de Janeiro y en cumplimiento del Cronograma suscrito entre los dos países el 19 de enero del año en curso. Lamentablemente, luego de examinadas varias alternativas y sin perjuicio de la cordialidad del diálogo y la voluntad de entendimiento que les anima, no fue posible llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas Partes. El Proceso, en consecuencia, está bloqueado sin que las Partes encuentren aun la manera de superar este estancamiento<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Nota de prensa 165 de la Presidencia de la República de fecha 5 de octubre de 1998. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* del 6 de octubre de 1998.

En realidad, parece ser que la situación era diferente. En estas reuniones de Nueva York y Washington, D.C., los dos presidentes habrían confirmado su acuerdo para la cesión gratuita y perpetua del kilómetro cuadrado de territorio peruano en Tiwinza a cambio de que Ecuador aceptara culminar la demarcación pendiente en la zona de la Cordillera del Cóndor, siguiendo lo establecido en los pareceres de los expertos. Sin embargo, con el objeto de preparar el terreno para que el acuerdo fuese aceptado tanto en el Perú como en el Ecuador, los presidentes habían ofrecido declaraciones en los últimos días que señalaban que todavía faltaba algo por acordar para poder culminar con la demarcación pendiente. En este sentido, el presidente Mahuad declaró en los Estados Unidos lo siguiente: «Para ambos presidentes es imposible pensar en firmar un documento en donde se ceda de manera voluntaria algo que ha sido defendido por décadas en Ecuador y Perú como territorio propio [...] desde hace muchísimas décadas ambos países hemos venido diciendo que tenemos derechos sobre el mismo territorio»<sup>12</sup>. Si bien estas declaraciones de Mahuad eran inexactas, Ecuador consideraba que ese territorio supuestamente ecuatoriano, y que en realidad fue siempre peruano, estaba ahora simbólicamente representado por Tiwinza, tal como en esos días declaraban los líderes ecuatorianos. Así, por ejemplo, en declaraciones formuladas en Ecuador al término de una reunión de Mahuad con representantes de las Fuerzas Armadas y políticos ecuatorianos, el general Patricio Núñez, comandante general de las Fuerzas Armadas, declaró que «la institución armada aspiraba a que Tiwinza continuara del lado ecuatoriano». A su vez, el expresidente Febres Cordero manifestó en esa ocasión que «Tiwinza fue, es y será siempre ecuatoriana»<sup>13</sup>. Con estas declaraciones de líderes ecuatorianos, era evidente que en las negociaciones de Mahuad con Fujimori la entrega de Tiwinza sería parte del arreglo final entre los dos países y que el Perú se encontraba dispuesto a aceptarlo.

Estando de acuerdo ambos presidentes en el asunto de Tiwinza, debían ahora encontrar la manera de hacer que los Congresos y pueblos de sus países aceptaran este acuerdo, en cuanto corrían el riesgo de que en el Perú lo percibieran como una entrega vergonzosa que violaba el Protocolo de Río de Janeiro, mientras que en Ecuador podría considerarse como un acto insuficiente para todas sus pretensiones. Ambos mandatarios compartían el temor de que el acuerdo sobre Tiwinza y la culminación de la demarcación fuesen rechazadas en sus propios países. Por ello, acordaron presentar el acuerdo junto con el paquete de los demás asuntos ya negociados como si se tratase de una fórmula de solución propuesta por los países

---

<sup>12</sup> Declaraciones del presidente Jamil Mahuad del 4 de octubre de 1998, publicadas en la mayoría de los diarios, citado en Desco (1998a), p. 7.

<sup>13</sup> Ambas declaraciones pueden leerse en Ayala (2009), pp. 440-441.

garantes, como terceros imparciales que venían colaborando activamente desde el inicio del proceso de conversaciones.

Para solicitar formalmente el apoyo de los garantes, acordaron acudir al presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, en su calidad de coordinador de los países garantes. Esta decisión fue anunciada en la nota de prensa del 5 de octubre de la Secretaría de la Presidencia, antes citada, en los términos siguientes:

En estas circunstancias, los presidentes del Ecuador y del Perú, ratificando su común voluntad de lograr una solución diplomática como única vía para sentar bases permanentes de paz y amistad en las relaciones entre sus países, decidieron solicitar el concurso de los Países Garantes, para lo cual informaron telefónicamente al Presidente de la República Federativa del Brasil sobre el bloqueo en que se encuentra el proceso [...] En consideración a esta situación, el Presidente Fernando Henrique Cardoso ha invitado a los presidentes del Ecuador y del Perú a reunirse con él en Brasilia el próximo día miércoles 7 de octubre, a fin de conversar sobre las dificultades existentes y conocer los puntos de vista de cada una de las Partes. Se considera que el concurso de los Países Garantes para desbloquear el proceso podría ser conveniente y útil.

Para dar un sustento jurídico a la participación de los países garantes de un modo determinante en esta última etapa del proceso, ambos gobernantes se basaron en el artículo séptimo del Protocolo de Río de Janeiro, según el cual «cualquier duda o desacuerdo que surgiere 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». Asimismo, fundamentaron el pedido que harían a los países garantes en el punto cuarto del Acuerdo de Santiago, que establecía que «los Países Garantes, conforme con la responsabilidad que les impone su función de ayudar a las Partes, propondrán los procedimientos más adecuados para la solución definitiva de los puntos de desacuerdo que las Partes no hayan logrado dirimir en forma directa». Finalmente, mencionaron el cronograma del 19 de enero de 1998, que señalaba que, si se produjere cualquier desacuerdo en la fijación en el terreno de la frontera terrestre común, los países garantes propondrán «procedimientos para la solución de cualquier controversia vinculada a la ejecución de los trabajos de fijación en el terreno de la frontera común».

Conforme a lo anunciado, los presidentes Fujimori y Mahuad se reunieron con el presidente Cardoso en Brasilia el 7 de octubre para solicitarle formalmente el apoyo de los países garantes. Para estos efectos, el 8 de octubre Mahuad y Fujimori presentaron una carta al presidente Cardoso en su condición de coordinador de los garantes, solicitando la elaboración de una propuesta que pudiera dar término a las diferencias entre los dos países. La carta, después de hacer referencia en sus primeros párrafos al desarrollo del proceso de conversaciones, decía lo siguiente:

(Nos es grato participar) que Ecuador y Perú hemos alcanzado acuerdos que podrán formalizarse dentro del Acuerdo Global y Definitivo que venimos tratando de obtener [...] No obstante estos significativos logros y a pesar de los esfuerzos hechos por las comisiones binacionales, las cancillerías y personalmente por nosotros, no ha sido posible encontrar una fórmula mutuamente aceptable para culminar la fijación en el terreno de la frontera terrestre común conforme a lo establecido en el Protocolo de Río de Janeiro, al Fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar y a lo convenido en el Cronograma del 19 de enero del presente año. Como consecuencia de lo anterior y de conformidad con el artículo séptimo del Protocolo de Río de Janeiro y con el punto cuarto del Acuerdo de Santiago, de octubre de 1996, hemos convenido en solicitar, por su alto intermedio, a los señores presidentes de los Países Garantes, la elaboración de una Propuesta que, dentro del marco jurídico que nos vincula y tomando en consideración los desarrollos registrados con el proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty, contribuya a alcanzar los objetivos de paz, amistad, comprensión y buena voluntad a que nos hemos comprometido. La propuesta que tengan ustedes a bien presentar podría conducir al arreglo que permita dar término, en forma global y definitiva a las diferencias que aún subsisten entre nuestros países.

Inmediatamente después de la reunión en Brasilia, Fujimori y Mahuad se trasladaron a Washington, D.C. para entrevistarse con el presidente Bill Clinton, quien los recibió en la Casa Blanca el 9 de octubre en una reunión que duró media hora y que tuvo el propósito de informar al presidente de los Estados Unidos, en su condición de garante del Protocolo de Río de Janeiro, sobre la proximidad del acuerdo final y la solicitud que habían presentado a los países garantes para que hicieran suyos los acuerdos ya logrados, presentándolos como una propuesta de los mismos garantes. Al término de la reunión, el presidente Clinton declaró que haría todo lo posible para ayudarles a lograr un acuerdo definitivo a su diferencia limítrofe. Fujimori, a su vez, declaró a la prensa que la reunión había sido «muy productiva» y que el proceso de paz se encontraba «en un momento muy importante porque estaban pasando de tratarlo desde un punto de vista político y militar a abordarlo desde un punto de vista jurídico» (Descó, 1998b, p. 2).

Los países garantes aceptaron la petición casi inmediatamente: solo dos días después de que esta fuera solicitada. Lo hicieron, sin embargo, con la condición de que los congresos de Ecuador y de Perú aceptaran a su vez el procedimiento a seguir y se comprometieran a dar por aprobado con carácter vinculante el punto de vista que presentarían los garantes. Al respecto, la carta del 10 de octubre dirigida por el presidente Cardoso a los presidentes Fujimori y Mahuad decía lo siguiente:



[...] para que el procedimiento solicitado por ustedes permita superar las dificultades encontradas en el proceso que se inició con la Declaración de Paz de Itamaraty y alcanzar los propósitos de paz y amistad dentro del Protocolo de Río de Janeiro, el punto de vista de los Países Garantes del Protocolo debería tener un carácter vinculante para las partes. Para efectos de asegurar este carácter, entregaríamos nuestra propuesta solamente en el evento de que los Congresos de ambos Países hubieran aprobado este procedimiento [...] Nuestra Propuesta estaría referida al acuerdo global y definitivo, por lo que incluiría los acuerdos ya alcanzados entre Ecuador y Perú y una fórmula para el arreglo de los asuntos aún pendientes en materia de fijación en el terreno de la frontera común.

No obstante la solicitud presentada a los garantes por Ecuador y Perú, de lo expuesto anteriormente se advierte que la cesión de Tiwinza al Ecuador a cambio de su aceptación de los pareceres, ya había sido acordada con anterioridad. Así fue, pues, como ocurrieron los hechos en la realidad: Fujimori y Mahuad acudieron a los garantes para que ellos formalizaran, propusieran como suyos y anunciaran los acuerdos a que ya habían llegado previamente los dos mandatarios.

Al respecto, el autor ecuatoriano Carlos Espinosa, comentando y resumiendo esta situación, algunos años después escribió lo siguiente:

A lo largo de setiembre, Mahuad y Fujimori contemplaron la posibilidad de una concesión simbólica para el Ecuador en el Alto Cenepa. Finalmente, a comienzos de octubre en una reunión en Washington, Mahuad logró convencer a su homólogo que concediera al Ecuador propiedad privada sobre Tiwinza a cambio de la aceptación del parecer referente a la Cordillera del Cóndor. Sin embargo, tal arreglo era muy controvertido para ser aceptado por las elites políticas de los dos países. Por ello los mandatarios decidieron que era indispensable presentar el entendimiento como un fallo arbitral de los países garantes, así las concesiones de parte y parte aparecerían como un dictamen salomónico de un tercero neutral en lugar de actos de entreguismo. Los garantes aceptaron, mediante una misiva de Cardoso, asumir la responsabilidad por el arreglo de demarcación. Sin embargo, exigieron que los Congresos de ambos países se declararan a favor del carácter vinculante del inminente fallo. De esta manera los cuerpos legislativos no podrían luego inculpar a sus respectivos presidentes y rechazar los resultados del dictamen pericial (1999, p. 164).

La reacción en el Perú a la propuesta de procedimiento de los garantes fue negativa y las voces contrarias no se hicieron esperar. Según el Resumen Semanal de Desco, «Inaceptable, inadmisibile, insólita y peligrosa» fueron las expresiones con que parlamentarios de diversas bancadas reaccionaron frente al hecho de que los Países Garantes «abandonaran ese estatus para convertirse en mediadores o árbitros de las

discrepancias entre el Perú y el Ecuador» (Desco, 1998b, p. 2). Lo más preocupante era la condición puesta por los garantes de la aprobación previa por el Congreso del procedimiento propuesto. En ese sentido, el congresista Carlos Ferrero Costa declaró que esta era «una propuesta inadmisibile para el Perú y espero que nuestro país la rechace de inmediato. Lo que quieren los Garantes, en resumen, es que se les diga que, lo que ellos resuelvan por anticipado, lo aceptemos. Nadie puede aceptar una propuesta que no conoce». Asimismo, el congresista Antero Flórez Araoz, del Partido Popular Cristiano, expresó que la propuesta era inaceptable pues era «como otorgar un cheque en blanco al pretender que el Congreso apruebe algo desconocido. Es una acción a todas luces contraria a la letra y el espíritu de la Constitución». Por su parte, el congresista Harold Forsyth, del Movimiento Unión por el Perú, señaló que la propuesta era inaceptable porque se estaba dando a los garantes facultades no solo de mediadores, sino también de árbitros; es decir, «con facultades de poder decidir al margen de las Partes, inclusive sobre la voluntad de ellas, lo que excede las funciones de los Garantes que están previstas en el Protocolo de 1942 y coloca al proceso fuera del esquema jurídico del propio Protocolo». A su vez, el congresista Henry Pease, también del Movimiento Unión por el Perú, dijo que la carta del presidente del Brasil revelaba que «los últimos actos del presidente Alberto Fujimori nos han hecho pasar de una posición ganadora, dado que teníamos los pareceres jurídicos técnicos a nuestro favor, a la esquina de la incertidumbre, en la cual nos están pidiendo un cheque en blanco». Al igual que los demás, el congresista Javier Alva Orlandini del Partido Acción Popular expresó que era insólito «que se pretenda pedirle al Congreso de la República que firme un cheque en blanco y menos tratándose de la soberanía del país», agregando que el Congreso no debe ni siquiera tratar ese tema del procedimiento planteado por los países garantes. Finalmente, el congresista del Partido Aprista Peruano, Jorge del Castillo, señaló que «todos los peruanos debemos estar en alerta ante cualquier acto que se salga del Protocolo de Río de Janeiro [...] el Congreso no puede avalar algo que no conoce, más aun si se trata de la integridad territorial de la nación»<sup>14</sup>.

De otro lado, las declaraciones formuladas por los voceros del gobierno, que probablemente conocían los acuerdos adoptados por los presidentes Fujimori y Mahuad, estuvieron orientadas a defender la propuesta de procedimiento de los garantes. Al respecto, un día después de haber recibido la carta del presidente Cardoso, el presidente Alberto Fujimori afirmó que la propuesta era una salida

---

<sup>14</sup> Las declaraciones de los congresistas Carlos Ferrero Costa, Antero Flores Araoz, Harold Forsyth, Henry Pease, Javier Alva Orlandini y Jorge del Castillo fueron publicadas el 11 de octubre de 1998 en los diarios *Gestión*, *La República* y *El Sol*, y fueron recogidas en Desco (1998b), pp. 2-3.

contemplada en el Protocolo de Río de Janeiro y que los pareceres jurídico-técnicos de los garantes podrían tener carácter obligatorio. Dijo que la propuesta de los garantes, en caso el Perú la aceptara, era la de dar una alternativa dentro del marco del Protocolo que permitiera la demarcación final, particularmente en la Cordillera del Cóndor. Precisó que «toda la ciudadanía puede tener la plena seguridad de que las conversaciones se encuentran dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro, que no habrá cesiones ni canjes territoriales» y que «aquí no hay ninguna carta ni cheque en blanco, sino una carta en la que los Garantes sostienen que todo se hará dentro del marco del Protocolo [...] la consecuencia de esto podría ser la demarcación final de la frontera y la finalización de este problema que lleva 56 años» (Descó, 1998b, p. 4). A pesar de que sabía que los garantes dirían lo que las dos partes ya habían negociado, el presidente Fujimori concluyó sus declaraciones expresando que desconocía cual sería la propuesta, al mismo tiempo que manifestó que la carta de los garantes destacaba el marco jurídico basado en el Protocolo de Río de Janeiro.

Al día siguiente, el 12 de octubre, el Diario Oficial *El Peruano* publicó la resolución suprema que aceptaba mi renuncia presentada diez días antes al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, dándoseme «las gracias por los importantes servicios prestados a la Nación». Ese mismo día, Fernando de Trazegnies fue designado ministro de Relaciones Exteriores y Jorge Valdez nombrado viceministro. Al término de la ceremonia de su juramentación, sin mencionar el asunto de Tiwinza, de Trazegnies declaró a la prensa que el Perú podía estar absolutamente tranquilo de que las negociaciones con el Ecuador no se desviarían un solo centímetro de la línea de la frontera común determinada por el Protocolo de Río de Janeiro y que los garantes no podían hacer concesiones territoriales de ningún tipo, asegurando que la fijación de la frontera en el terreno era incanjeable. Con estas declaraciones, descartaba ante la opinión pública que los garantes pudieran dar concesiones territoriales, a pesar de que ya conocía la disposición del gobierno para la entrega de Tiwinza a Ecuador. De esta manera, asumió el cargo de ministro de Relaciones Exteriores quien, junto con el presidente Fujimori, había diseñado la fórmula de la entrega al Ecuador del kilómetro cuadrado en Tiwinza, razón principal por la cual días antes yo había renunciado al mismo cargo de ministro de Estado.

## **6. LA APROBACIÓN POR EL CONGRESO DEL PROCEDIMIENTO VINCULANTE DE LOS PAÍSES GARANTES**

En los días siguientes sucedieron rápidamente una serie de hechos que permitieron que los Congresos del Perú y del Ecuador aprobaran el procedimiento propuesto por los países garantes. Ambos gobiernos se habían propuesto la meta de conseguir

dicha aprobación para el 16 de octubre, a efectos de poder informar de ello a los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, así como al representante de los Estados Unidos en el marco de la VIII Cumbre Iberoamericana que se realizaría en Oporto, Portugal, el 17 y 18 de octubre. Bajo la presión de cumplir con una fecha tan cercana aprobaron la propuesta el 16 de octubre, tan solo seis días después de recibirla y luego de sesiones maratónicas en los congresos de ambos países.

El presidente de la república envió un oficio al presidente del Congreso solicitando la aprobación del procedimiento planteado por los países garantes, mediante el cual el punto de vista que darían los garantes tendría carácter vinculante para las dos partes. En el oficio dirigido al Congreso se adjuntó además el proyecto de la correspondiente resolución legislativa por la que se aprobaría este procedimiento. Para los congresistas esto implicaba que el Congreso tendría que aprobar y aceptar por adelantado, sin conocer su contenido, el punto de vista de carácter vinculante que formularían los garantes. Para tener un mayor respaldo, el mismo día que se presentaba la solicitud al Congreso, el Poder Ejecutivo presentó un informe institucional de las Fuerzas Armadas del Perú, mediante el cual estas, representadas por sus respectivos comandantes generales y otros altos oficiales, aprobaban el procedimiento planteado por los garantes. El gobierno logró obtener este pronunciamiento militar en un solo día, lo que da a entender la estrecha vinculación — en la práctica real una verdadera subordinación— de los comandantes generales con el gobierno del presidente Fujimori<sup>15</sup>. En este sentido, la redacción de este pronunciamiento oficial, escrito probablemente por otras personas ajenas a los altos mandos de las Fuerzas Armadas, decía lo siguiente: «[...] en estricto cumplimiento de su misión constitucional de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la república, respaldan el procedimiento propuesto por los garantes [...]»<sup>16</sup>.

Con estos antecedentes, el Congreso de la República, presidido por el señor Víctor Joy Way del partido oficialista, Cambio 90, sesionó casi continuamente desde la mañana hasta la noche durante el 14 y 15 de octubre. Luego de una presentación inicial del nuevo ministro de Relaciones Exteriores en compañía del presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Defensa, en el Pleno del

<sup>15</sup> Se le reconocía así a las Fuerzas Armadas un derecho a deliberar en asuntos públicos, lo que estaba prohibido por la Constitución Política en su artículo 169, que dice expresamente que «las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional».

<sup>16</sup> . Informe institucional de las Fuerzas Armadas del Perú de fecha 13 de octubre de 1998, suscrito por el general EP Cesar Saucedo Sánchez, presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; el almirante AP Antonio Ibárcena Amico, comandante general de la Marina; el general del Aire FAP Elesván Bello Vásquez, comandante general de la Fuerza Aérea; y otros 28 altos oficiales de las Fuerzas Armadas.

Congreso se produjo un largo e intenso debate en el que participaron casi todos los congresistas, que duró dos días y concluyó en la madrugada del tercer día, a las 2:13 a. m. del 16 de octubre de 1998. Diversos congresistas se opusieron y presentaron distintas interrogantes al procedimiento planteado por los garantes, mientras que los congresistas del oficialismo y otros que así lo creían defendían dicho procedimiento, todo lo cual consta de las actas del Congreso<sup>17</sup>. Finalmente, la propuesta de procedimiento de los garantes por la cual se aceptaría su punto de vista con carácter vinculante fue aprobada en el Congreso mediante la resolución legislativa 26982. Esta fue adoptada por mayoría con 87 votos a favor, 26 en contra y una abstención. Su texto decía lo siguiente:

Aprobar el procedimiento planteado por los Países Garantes y presentado por el Poder Ejecutivo, a fin de permitir el concurso de los mismos en la solución de las discrepancias respecto de los tramos pendientes de fijación en el terreno de la frontera terrestre común, conforme a los instrumentos jurídicos constituidos por el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, el laudo de Braz Dias de Aguiar y otros complementarios, así como, por los desarrollos registrados en el curso del proceso iniciado con la Declaración de Paz de Itamaraty.

Seguidamente, la resolución legislativa 26982 señaló en un segundo artículo que el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza serían «sometidos al Congreso para su aprobación antes de su ratificación, de acuerdo a la Constitución y a las leyes de la República»<sup>18</sup>.

Con esta decisión del Congreso peruano y la aprobación similar que en la misma fecha se obtuvo en el Congreso ecuatoriano<sup>19</sup>, quedó finalmente allanado el camino para firmar el acuerdo definitivo entre los dos países que permitiría culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor en los términos del Protocolo de Río de Janeiro, así como para entregar Tiwinza al Ecuador. Sin embargo, la aprobación por el Congreso peruano no estuvo exenta de dificultades, tanto por la premura con que fue presentada por el gobierno como por el contenido de la misma que para muchos congresistas implicaba aprobar por adelantado y sin conocer, una decisión de los garantes que sería automáticamente vinculante y obligatoria. Además, como ya se ha mencionado, mientras que la propuesta de procedimiento de los garantes fue aprobada por el Congreso sin condición alguna, la misma resolución legislativa

<sup>17</sup> Véase Sandoval (1999), I, pp. 33-277.

<sup>18</sup> Véase el texto completo de la resolución legislativa 26982 y los resultados de la votación en Sandoval (1999), IV, pp. 271-277.

<sup>19</sup> El Congreso del Ecuador aprobó la propuesta de procedimiento de los países garantes por 96 votos a favor, 21 en contra y dos abstenciones.

que aprobó dicha propuesta también establecía que el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza serían estudiados y aprobados posteriormente por el mismo Congreso. No obstante, una futura aprobación de estos dos tratados sería un acto post facto, sin mucho sentido, pues el mismo Congreso en esta sesión ya estaba aceptando que el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza serían vinculantes y obligatorios para ambos países.

Las principales críticas a la propuesta ya habían sido adelantadas por varios congresistas cuando esta se hizo pública pocos días antes. Las mismas dudas fueron reiteradas en las sesiones del Congreso, donde se discutió ampliamente sobre la naturaleza jurídica de la propuesta de procedimiento y la posibilidad de que el punto de vista vinculante de los países garantes constituyera un arbitraje. En mi opinión, los garantes se estarían excediendo de las facultades concedidas en el Protocolo de Río de Janeiro y no cabía duda que la propuesta de los garantes conducía, en esencia, a un arbitraje, sea cual fuere su denominación o forma. En efecto, se estaba sometiendo a un tercero (los países garantes) la solución de una controversia cuya decisión o fallo sería jurídicamente obligatorio e inapelable para nuestros países. Así lo había entendido el presidente Mahuad, quien en una declaración pública dijo que «estos terceros países, si dan una opinión —con el nombre que se le quiera poner— es un arbitraje; eso es, en la práctica, es una decisión definitiva [...] Hoy tenemos un arbitraje —en la práctica un arbitraje— con el nombre de Decisión Definitiva, si es que los dos Congresos lo aceptan, que nos permite superar el problema» (Sandoval, 1999, I, pp. 122-123). Igualmente, en el Congreso se discutió sobre los limitados alcances de la discrecionalidad que tenían los países garantes para dirimir la controversia conforme al Protocolo de Río de Janeiro y si es que la facultad de presentar su punto de vista con carácter vinculante iba más allá de lo que establecía el Protocolo y vulneraba las disposiciones de la Constitución peruana sobre la aprobación de tratados.

En los dos días de sesiones en el Congreso, diversos congresistas plantearon la necesidad de conocer en detalle el contenido del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza ya negociados y acordados por ambas partes, teniendo en cuenta que serían obligatorios con la propuesta vinculante de los países garantes, a pesar de que deberían ser discutidos y debidamente aprobados por el Congreso después de firmados. Se solicitó a su vez mayor información en relación a los parques nacionales que se establecerían a cada lado de la frontera en la zona de la Cordillera del Cóndor. Asimismo, aun cuando el asunto de Tiwinza no había sido divulgado por el gobierno, el tema ya había sido mencionado por autoridades ecuatorianas en su país y comentado por la prensa en ambos países. Por ello, algunos congresistas expresaron su preocupación

sobre la posibilidad de que se estuviera decidiendo sobre esta zona del territorio peruano, donde habían fallecido soldados de ambas nacionalidades durante el conflicto armado de 1995. Al respecto, el congresista Fernando Olivera, del Frente Independiente Moralizador (FIM), dijo lo siguiente:

[...] hasta ahora el canciller Fernando de Trazegnies no nos responde nada de lo que hemos preguntado. Nos sigue ocultando información, y esto es sumamente grave. No nos dice la verdad del compromiso asumido para entregar a Ecuador, en una fórmula imaginativa, algo en Tiwinza para satisfacer las cuestiones emocionales de Mahuad y sus amigos [...] está preparando el terreno, señor, para que la Tiwinza, que siempre ha sido peruana, quede de manera encubierta en poder del Ecuador (Sandoval, 1999, I, p. 112).

Tanto el propio presidente Fujimori en declaraciones formuladas fuera del Congreso, así como el canciller de Trazegnies en el debate dentro del Congreso, promovieron nuevamente la idea de que no aprobar en ese momento el procedimiento sobre el punto de vista vinculante de los países garantes, ocasionaría una situación permanente de paz armada entre los países vecinos y el riesgo inminente de un nuevo conflicto militar. Sin embargo, como he señalado en párrafos anteriores, esas afirmaciones eran inexactas, pues el riesgo del conflicto armado inminente entre Perú y Ecuador había quedado superado en agosto gracias a nuestras negociaciones diplomáticas. Estas permitieron el retiro pacífico de las tropas ecuatorianas infiltradas en el territorio peruano y el establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia a cargo de la MOMEF, a lo que se ha hecho referencia en el capítulo V.

La actitud del gobierno de pretender ubicar al lado de la guerra y en contra de la paz a los congresistas que no estaban de acuerdo con la propuesta de procedimiento de los garantes fue denunciada en el Pleno del Congreso. Así, por ejemplo, el congresista Henry Pease, político social cristiano de impecable trayectoria que años después fue presidente del Congreso, dijo lo siguiente:

Llegó la hora de decidir, y el gobierno nos ha puesto ante una opción maniquea: o entregamos la decisión en materia demarcatoria y no demarcatoria a los garantes, o vamos a la guerra. Yo no estoy de acuerdo con esta opción [...] yo creo que hay otras alternativas, y durante más de cincuenta años el Protocolo ha sido justamente una manera de evitar la guerra, incluso después de varios conflictos (Sandoval, 1999, I, p. 201).

En relación a este tema, algunos altos funcionarios del gobierno habían expresado equivocadamente que los congresistas que no estaban de acuerdo con la propuesta de procedimiento de los países garantes, lo habían hecho por razones políticas, para evitar un éxito del presidente Fujimori, por motivaciones personales,

sin tener en cuenta el interés nacional, o porque simplemente no deseaban el acuerdo definitivo con el Ecuador.

Esas expresiones inexactas e intolerantes afectaban la buena fe y los derechos a la libre expresión y libertad de decisión de los congresistas que votaron en contra de la propuesta de procedimiento de los países garantes, con la misma sinceridad y patriotismo con que seguramente también lo hicieron quienes habían sido convencidos por el gobierno de votar a favor de dicha propuesta. Contrariamente a lo señalado por tales altos funcionarios, mi experiencia con el Congreso había sido distinta en los meses pasados. En las diversas oportunidades en que asistí al Congreso en mi condición de ministro de Relaciones Exteriores, ya sea para informar sobre el avance del proceso de conversaciones con el Ecuador o para evitar la guerra con el país vecino y desalojar a los soldados ecuatorianos infiltrados en territorio peruano, siempre obtuve el respaldo unánime o casi unánime de los congresistas, del gobierno y de la oposición, sin caer en las discusiones de la coyuntura de la política interna y concluyendo generalmente las sesiones con una moción de apoyo a mi gestión. Ello había sido posible gracias a que siempre había actuado defendiendo el interés nacional con transparencia, con respeto a las diversas posiciones y con el objetivo de obtener el consenso nacional por ser la cuestión con el Ecuador una política de Estado.

La afirmación de que quienes votarían en contra de la propuesta de procedimiento de los países garantes sería por razones personales o políticas, en detrimento del interés nacional, fue rechazada por varios congresistas en las sesiones del Congreso del 14 y 15 de octubre de 1998. La congresista Beatriz Merino Lucero, que votó en contra de la propuesta de procedimiento de los garantes, y quien, después del gobierno de Fujimori, llegó a ser presidenta del Consejo de Ministros y defensora del Pueblo, dijo lo siguiente:

Quiero aclarar además que éste no será un voto fruto de una decisión política, ya que se trata de un asunto de Estado que demanda nuestro más acucioso análisis, objetividad y un total desprendimiento. En ese sentido, estoy dispuesta a emitir un voto responsable que cautele debidamente el interés de largo plazo de mis conciudadanos peruanos, cual es la defensa de la integridad territorial y la paz duradera (Sandoval, 1999, I, p. 186).

Por lo demás, los congresistas no habían recibido una información completa y oportuna de todo lo que se había negociado y que sería parte integrante del futuro acuerdo global y definitivo. Recién el 15 de octubre, es decir solo un día antes de la votación, se colocó por primera vez en una vitrina del Congreso el texto del Tratado de Comercio y Navegación y el texto del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; este último sin sus múltiples anexos. Por ello, sin



haber recibido siquiera una copia de los dos tratados y bajo la presión de tener que decidir al día siguiente sobre un asunto tan importante, era legítimo y comprensible el pedido de más información y mayor tiempo que formularon numerosos congresistas a efectos de poder emitir un voto de conciencia, reflexivo y documentado. Al respecto, en comentarios efectuados sobre esta situación, el embajador Javier Pérez de Cuéllar, en ese entonces ya ex secretario general de las Naciones Unidas, fue citado por la prensa de la manera siguiente: «El diplomático dijo que nuestros representantes fueron engañados porque en ningún momento se planteó que los países garantes actúen como árbitros. También reconoció que la resolución aprobada en el Parlamento peruano tuvo un procedimiento extraño e inusitado porque los congresistas fueron obligados a realizar un acto de fe, casi religioso. El Congreso enfrentó una posición incómoda porque aprobaron algo que desconocían»<sup>20</sup>. La sensación de excesiva premura en la decisión adoptada por el Congreso y la falta de la búsqueda del consenso fue una preocupación compartida por diversos congresistas. Carlos Ferrero Costa, por ejemplo, comentó la situación de la siguiente manera: «[...] jamás se entenderá porque hubo tanto apresuramiento y presión, y porque el gobierno nunca buscó ni el conocimiento ni el consenso del país sobre lo que se iba a pactar»<sup>21</sup>. En verdad, en estas sesiones del Congreso no se informó plenamente de los hechos ocurridos y de lo que ya se había negociado. Así pues, nunca se comunicó al Pleno sobre la entrega de Tiwinza al Ecuador, decisión ya acordada entre Mahuad y Fujimori, ni del hecho de que los garantes estarían solamente confirmando lo que previamente habían acordado los presidentes.

## 7. LAS RAZONES DE MI RENUNCIA COMO MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

Contrariamente a lo que hubiera deseado, mi renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores fue uno de los temas recurrentes en las discusiones del Congreso de esos dos días, en cierta medida por la falta de información en torno a sus motivos. Al inicio del debate, la congresista Anel Townsend Diez Canseco se preguntó: «¿Cuánto de importancia tiene para nosotros — y creo que es de la máxima importancia— la renuncia de un canciller que ha estado comprometido con el proceso durante tanto tiempo? Creo que es de máxima importancia que el ex ministro pudiera informarnos los motivos de su renuncia» (Sandoval, 1999, I, pp. 53-54). A su vez, el congresista Henry Pease señaló: «Hay otros temas sobre

<sup>20</sup> Declaraciones a la prensa del embajador Javier Pérez de Cuéllar. En Desco (1998c), p. 6.

<sup>21</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 184.

los cuales el país tiene que ser informado. ¿Por qué renunció el canciller Ferrero? ¿Por qué el presidente de la república actuó sin canciller en asuntos y en momentos trascendentales?» (Sandoval, 1999, I, pp. 51-52).

Asimismo, el congresista Coral Pérez expresó las siguientes palabras sobre mis acciones «Y la actitud de un hombre como el canciller Ferrero, que renuncia abruptamente sin explicar al pueblo peruano los motivos y trascendiendo evidentemente una ruptura y su disconformidad con la forma como se viene tratando este problema en las últimas horas, tiene que llevarnos a quienes miramos la situación con un poco de reserva, a exigir desde acá que se digan las cosas muy claramente y en su oportunidad.» (Sandoval, 1999, I, p. 65).

Luego de su primera intervención ante el Pleno del Congreso, el canciller de Trazegnies, a pesar de que conocía muy bien las razones de fondo de mi renuncia y mi oposición a la cesión de Tiwinza, evadió las preguntas de los congresistas y se limitó a decir lo siguiente: «En realidad por el Dr. Ferrero yo tengo un gran aprecio; él fue el que me hizo involucrarme en esta aventura, es gracias a él que estoy hoy día aquí. Creo que es una persona que ha conducido estupendamente la negociación durante un buen tiempo. En un momento determinado ha decidido apartarse. Él no quiere dar a conocer sus razones, no quiere hacer declaraciones». Finalmente agregó que «yo respeto su voluntad. Guardo una amistad muy grande, un aprecio muy grande y una admiración muy grande por el Dr. Ferrero» (Sandoval, 1999, I, p. 83).

A pesar de esa respuesta, diversos congresistas continuaron formulando preguntas sobre las razones de mi renuncia. Así, por ejemplo, el congresista Llerena Marotti expresó: «La ciudadanía peruana tiene derecho a conocer con claridad los pormenores antes de pronunciarse. Tampoco se conoce la razón de la renuncia del Canciller Ferrero. ¿Cuál es el misterio que existe?, ¿con que se nos puede comprometer si no conocemos el planteamiento de los garantes?» (Sandoval, 1999, I, p. 97). Por su parte, el congresista Gamarra Olivares dijo que «muchísima gente se siente preocupada de los motivos de la renuncia, piensan, con toda razón, que hay gato encerrado, que el canciller Ferrero ha renunciado porque no está de acuerdo con la renuncia a la soberanía, con el planteamiento institucional, con la posibilidad de menoscabar los derechos del Perú» (Sandoval, 1999, I, p. 105). Finalmente, cabe mencionar los comentarios del congresista Donayre Lozano, quien expresó lo siguiente:

Yo recuerdo que en una sesión me dirigí al ex canciller Ferrero. Le dije y le recordé que descendía de una familia digna, le dije que pertenece a un abolengo de juristas y de notables hombres y patriotas. Después de decirle esto y recordarle al ex canciller Ferrero que lleva un apellido digno, le dije:

«Canciller no manche ese apellido, no lo manche usted prestándose a que se entregue territorio patrio, prestándose a que los ecuatorianos tengan posesión de territorio loretano». Y la respuesta del canciller de aquel entonces fue clara y terminante, me dijo: «tenga la seguridad congresista Donayre que jamás mancharé mi apellido. Llevo ese apellido con orgullo y haré respetar ello». Ahora que ha renunciado quiero imaginar con justificada razón que lo ha hecho porque hay algo que podría dañar su nombre, su trayectoria, su familia y su persona (Sandoval, 1999, I, p. 110).

El asunto de mi renuncia y las razones de la misma reapareció con mayor intensidad en la noche del segundo día del debate en el Congreso, cuando ya se acercaba el momento de someter a votación el proyecto de resolución legislativa que aprobaría la propuesta de procedimiento para aceptar el punto de vista vinculante de los países garantes. El congresista Cáceres Velásquez, luego de expresar que no había contado con todos los elementos de juicio que necesitaba para evaluar la propuesta de procedimiento y de reiterar la necesidad de conocer las razones de mi renuncia, planteó por escrito una cuestión previa para que se diera lectura a mi carta de renuncia. Los términos de la cuestión previa, fueron los siguientes: «Solicitar al presidente del Consejo de Ministros, presente en el recinto del Congreso, copia de la carta de renuncia del ex canciller Ferrero Costa (a quien tributo mi homenaje, dicho sea de paso, porque mucho de lo que se ha avanzado en estas negociaciones ha sido fruto de su ingenio), para conocerla de inmediato en sesión secreta, a fin de mejor resolver respecto de la resolución que autoriza al Poder Ejecutivo a recurrir a los países garantes [...]»<sup>22</sup>.

Antes de pasar a la votación planteada por el congresista Cáceres Velásquez, el presidente del Congreso concedió el uso de la palabra al presidente del Consejo de Ministros, Alberto Pandolfi. Este señor, de manera provocativa y escondiendo la verdad, pues a él le había presentado mi carta de renuncia días atrás explicándole que la misma se debía a mi desacuerdo con la entrega de Tiwinza, dijo lo siguiente: «[...] no traigo la carta de renuncia del ex canciller Ferrero conmigo. Al respecto debo destacar que si las discrepancias obedecen a temas de fondo, el ex canciller tiene la obligación de expresar las razones que motivaron su alejamiento del cargo, sin embargo, si las diferencias fueran de forma, es decir, de relación entre el señor presidente de la república y el ex ministro Ferrero Costa, creo que éstas no tienen mayor importancia en el presente debate.» (Sandoval, 1999, I, p. 234)

---

<sup>22</sup> Véase la intervención del congresista Cáceres Velásquez y el texto del proyecto de la cuestión previa en Sandoval (1999), I, pp. 233-234.

Acto seguido, el presidente del Congreso, haciendo uso del Reglamento del Congreso y sabiendo que contaba con el apoyo de la mayoría oficialista, pasó de inmediato a la votación de la cuestión previa presentada por el congresista Cáceres Velásquez, la cual fue desestimada por 69 votos en contra, aun cuando contó con 36 votos a favor y 2 abstenciones.

Para mí era evidente que el señor Pandolfi había escondido la verdad una vez más, pues él sabía que mis razones para renunciar habían sido de fondo. Lo mismo había hecho cuando declaró a la prensa de manera inexacta que mi renuncia se debía a que estaba disgustado con el presidente Fujimori porque no me había solicitado que lo acompañara en su viaje a la reunión con el presidente Mahuad en los Estados Unidos. Sin embargo, en esta ocasión el señor Pandolfi fue más allá. Aprovechándose de mi ausencia en el hemiciclo y acercándose ya el momento de la votación sobre la propuesta de procedimiento de los garantes, dijo que, si mis discrepancias hubieran sido sobre temas de fondo, yo tenía «la obligación de expresar las razones que motivaron» mi renuncia. Esa noche, yo me encontraba en mi casa, viendo la transmisión de la sesión del Congreso por televisión en compañía de mi esposa Verónica y mis hijos Verónica, Javier y Angie. Al escuchar las declaraciones inexactas del señor Pandolfi, la ira me llegó de inmediato y exclamé: «En este momento voy personalmente al Congreso a explicar las razones de mi renuncia y a denunciar la entrega de Tiwinza». En verdad esto no era lo que yo hubiese querido originalmente, pues al renunciar al cargo de ministro había tomado la decisión de no divulgar dicho hecho, en cuanto podría acarrear la interrupción del proceso histórico de conversaciones con el Ecuador, proceso en el que yo creía firmemente y que ya se encontraba en su fase final. Al renunciar pocos días antes al cargo de ministro de Estado, había dejado de lado mis intereses personales y decidido guardar reserva, pensando que en todo caso correspondía al presidente de la república y al nuevo ministro de Relaciones Exteriores informar al Congreso sobre lo que verdaderamente habían negociado respecto a Tiwinza, así como sobre la verdadera naturaleza de lo solicitado a los países garantes.

Con la decisión de asistir al Congreso, de inmediato llamé por celular a mi hermano, el congresista Carlos Ferrero Costa, quien se encontraba en la sesión del Congreso, para que anunciara al Pleno mi decisión de ir a informar sobre los motivos de mi renuncia. Recibida mi llamada, se levantó de su asiento, interrumpió al presidente del Congreso en plena sesión y solicitó una cuestión de orden, la que le fue concedida por el presidente del Congreso sin saber de qué se trataba. Seguidamente, declaró: «señor presidente, el ex canciller de la república me encarga expresar que, habiendo sido retado por el presidente del Consejo de Ministros para que exprese el porqué de su renuncia, solicita que el Congreso autorice su presencia para exponer las razones de fondo que motivaron la renuncia» (Sandoval 1999, I, p. 235).

Mi solicitud para asistir al Congreso impactó y causó sorpresa, levantó murmullos y comentarios desordenados y de hecho ocasionó la suspensión del Pleno por varios minutos. Acto seguido, luego de una invocación del presidente del Congreso a «guardar la compostura debida para poder continuar con la sesión», este solicitó al relator diera lectura al artículo 59 del Reglamento del Congreso sobre las cuestiones de orden y del artículo 129 de la Constitución Política. Según este artículo solo podían asistir al Pleno del Congreso y participar en sus debates el Consejo de Ministros o los ministros por separado, pero no los ex ministros ni otras personalidades.

En respuesta a esta negativa, el congresista Carlos Chipoco pidió el uso de la palabra para plantear nuevamente una cuestión de orden que había sido firmada por varios congresistas, a fin de que yo pudiera asistir a la Comisión de Relaciones Exteriores para conocer los motivos de mi renuncia. Al respecto, expresó que era «fundamental que el país sepa porqué el ministro de Relaciones Exteriores, doctor Eduardo Ferrero Costa, presentó su renuncia en medio de las negociaciones con el Ecuador». Por ello, pidió «que se suspenda la sesión y que en el acto se constituya la Comisión de Relaciones Exteriores, a fin de que el ex canciller de la república pueda exponer ante ella sobre los motivos de su renuncia [...] por el bien del Perú, por el bien del futuro de nuestras relaciones con el Ecuador y por el bien de nuestras próximas generaciones». A continuación, agregó: «Creo que es indispensable que conozcamos toda la verdad; y la verdad solo nos la debe decir el ex canciller Ferrero en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores» (Sandoval 1999, I, pp. 237-238). En respuesta a este pedido, el congresista Carlos Torres y Torres Lara sustentó la posición de la mayoría oficialista, oponiéndose a la cuestión de orden. Sin abrirla a debate, el presidente del Congreso la sometió de inmediato a voto, desestimándola con el voto de la mayoría oficialista, al igual que había sido rechazada la cuestión de orden anterior. Era evidente que el gobierno y su mayoría en el Congreso no iban a permitir que yo diera a conocer las razones de mi renuncia, pues ellos estaban escondiendo el acuerdo ya hecho entre el presidente Fujimori y el presidente Mahuad para la entrega de Tiwinza. Además, querían obtener esa misma noche la aprobación por el Congreso de la propuesta de procedimiento de los garantes, pues el presidente Fujimori, al igual que el presidente Mahuad, se había comprometido con los presidentes de los países garantes a obtener la aprobación del Congreso antes de la Cumbre Iberoamericana que se iniciaba al día siguiente. Yo por mi parte, aun en mi casa viendo a medianoche todo este debate por la televisión, ya otra vez sereno, tomé la decisión de no insistir con mi presencia en el Congreso y de no divulgar las razones de mi renuncia. Así se lo hice saber telefónicamente a mi hermano Carlos a fin de que no se insistiera sobre el asunto en la medida que el señor Pandolfi se rectificara y reconociera que mi renuncia se había debido a razones de fondo

y no de forma. El interés nacional de un asunto de Estado —representado en el futuro acuerdo global y definitivo con el Ecuador— estaba por encima de mi interés personal de quedar bien en esos momentos y de refutar públicamente al primer ministro Pandolfi, quien inexplicablemente me había retado a decir la verdad contradiciendo los deseos del presidente Fujimori, quien —según me enteré después— había dado instrucciones precisas de no divulgar el texto ni las razones de mi renuncia.

Casi al término de la sesión del segundo día, en la última intervención del señor Pandolfi como presidente del Consejo de Ministros, consciente de que el tema de mi renuncia había quedado agotado en el debate y teniendo en cuenta que yo ya le había hecho saber que no insistiría con mi presencia en el Congreso en la medida que él reconociera públicamente que mi renuncia se había debido a discrepancias de fondo y no de forma, finalmente dio lectura a mi carta de renuncia. Tal como ya he señalado en acápite anterior, con la finalidad de resguardar el éxito del proceso seguido con el Ecuador, me había cuidado de no hacer mención expresa ni al contenido de las negociaciones reservadas entre los presidentes Fujimori y Mahuad ni al asunto de Tiwinza que motivó la renuncia. Sin embargo, sí me había cuidado de dejar expresa constancia que esta se debía a «divergencias relativas al tratamiento de un asunto vital de nuestra política exterior» que eran de conocimiento del presidente de la república. Por ello, ya cediendo paso a la verdad, el señor Pandolfi no volvió a decir que la renuncia se había debido a aspectos formales, sino que reconoció, sin entrar en detalles, que «las razones de la renuncia del ex canciller, doctor Eduardo Ferrero Costa, no son de forma» (Sandoval, 1999, p. 249).

En sus memorias, el ex canciller Fernando de Trazegnies (2013) comenta extensamente, aunque de manera distorsionada, algunos de los hechos ocurridos en el Congreso durante los eventos que acabo de narrar. De Trazegnies hace referencia al diálogo privado que, a su solicitud, se produjo fuera del hemiciclo entre él y mi hermano, el congresista Carlos Ferrero. Dice de Trazegnies que solicitó a mi hermano Carlos que me convenciera de la inconveniencia de asistir al Congreso, afirmando falsamente que yo había estado de acuerdo con la entrega de Tiwinza al Ecuador y que así constaba en un documento que anteriormente yo había escrito. En realidad, se debe haber tratado del documento que había entregado días atrás a de Trazegnies cuando él fue a mi despacho horas antes de que viajara con el presidente Fujimori a los Estados Unidos y yo renunciara a mi cargo de ministro, en el cual sin estar tampoco de acuerdo, hice mención a la posibilidad de que, como un mal menor, se diera Tiwinza solo en usufructo y de manera temporal para que luego regresara al Perú. Tal como ya he explicado en una sección anterior, en esa oportunidad yo le había reiterado una vez más a Trazegnies mi discrepancia con la entrega de Tiwinza al Ecuador. Afirma de Trazegnies que, frente a la amenaza

que hizo de divulgar este documento a los congresistas, mi hermano Carlos me convenció que no me presentara ante el pleno. Sin embargo, así no sucedieron los hechos, ni tampoco lo recuerda así el ex Congresista Carlos Ferrero a quien he consultado al escribir estas líneas. Si bien es cierto que se produjo un diálogo personal entre ambos, es totalmente falso que yo estuviera a favor de la entrega de Tiwinza y, menos aún, que haya sido una supuesta amenaza la que hiciera que dejara de asistir al Congreso. En esos momentos difíciles para mí, yo no denuncié públicamente la entrega de Tiwinza exclusivamente pensando en el interés nacional. Como conocía Trazegnies, días antes de mi renuncia le había expresado al presidente Fujimori mi desacuerdo con la entrega de Tiwinza.

Los hechos de esa noche en el Congreso ocurrieron tal como ya lo he mencionado en los párrafos anteriores y están plenamente acreditados en las actas de esas sesiones del Congreso. Por el contrario, mi hermano Carlos le había expresado al canciller de Trazegnies que yo estaba en contra de la entrega de Tiwinza y que ahora exigía que el ministro Pandolfi o de Trazegnies declarasen ante el Pleno del Congreso que mi renuncia se había debido a discrepancias en asuntos de fondo y no solo de forma, pues, de lo contrario, denunciaría la entrega de Tiwinza pactada secretamente entre el presidente Fujimori y el presidente Mahuad. Esto explica la última intervención de Trazegnies en ese debate en el Congreso, cuando comentó mi carta de renuncia en los términos siguientes: «[Ferrero] dice que son discrepancias en un asunto vital, que evidentemente es respecto al Ecuador, que es un asunto vital para el país [...] Obviamente hay algunas discrepancias de fondo y esas discrepancias lo llevaron a apartarse del cargo [...] él me imagino que por razones de su profesionalidad diplomática, ha decidido mantenerlas en reserva» (Sandoval, 1999, I, p. 254).

A pesar de todo lo ocurrido, mantuve mi decisión de no divulgar en esos momentos las razones específicas de mi renuncia ni denunciar que el acuerdo ya estaba arreglado entre los dos presidentes y que, con el punto de vista vinculante de los países garantes, se estaría entregando el kilómetro cuadrado de territorio peruano en la zona de Tiwinza. Tomé la decisión de mantener la reserva con responsabilidad ya que, a pesar de mis discrepancias, no podía frustrar al final el proceso con Ecuador; más aun, yo también deseaba firmemente llegar a un acuerdo definitivo y global con el Ecuador, uno que hiciera posible culminar la demarcación pendiente, aprobar el paquete de acuerdos ya negociados, incluyendo los Tratados de Comercio y Navegación e Integración Fronteriza y llegar a establecer una relación de paz y amistad con Ecuador. No obstante pensaba en ese entonces y, aún lo creo así, que la entrega de Tiwinza fue innecesaria y que la forma de lograr la aprobación por el Congreso de la propuesta de procedimiento de los garantes, debió ser más transparente y democrática, buscando un consenso, brindando más información

a los congresistas y guardando un mayor respeto a las opiniones de los grupos políticos de la oposición.

Recién hice públicas las razones de mi renuncia un día después de que los países garantes hicieran entrega de su punto de vista vinculante. En este sentido, hice conocer los motivos de mi renuncia luego de que el Congreso y los ciudadanos del país conocieran la decisión de los garantes que se hizo pública el 23 de octubre; es decir, cuando el punto de vista vinculante ya era público, definitivo, obligatorio e irreversible para el Perú y el Ecuador. Por ello, el 24 de octubre convoqué a una conferencia de prensa en mi oficina en mi estudio de abogados. Allí, hice pública mi posición sobre el contenido del punto de vista de los garantes y sobre las razones de la renuncia al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, para lo cual entregué una declaración escrita a la nutrida prensa que se hizo presente en dicha ocasión.

En la conferencia de prensa señalé que la razón principal para haber renunciado al cargo de ministro de Relaciones Exteriores fue la entrega al Ecuador del kilómetro cuadrado de territorio peruano en Tiwinza. Al respecto, dije lo siguiente:

La posibilidad de la entrega en propiedad del kilómetro cuadrado en Tiwinza, fue la razón central de mi renuncia. La entrega del kilómetro cuadrado al Ecuador, aun cuando fuera bajo propiedad privada, afectaba una posición permanente de negociación seguida en todo el proceso, en el sentido de no ceder territorio al Ecuador a perpetuidad, bajo ninguna modalidad. Ecuador no tenía derecho a ello y los garantes ya no podían dudar de la posición peruana luego de los pareceres-opiniones emitidos el 8 de mayo<sup>23</sup>.

Mi actitud de renuncia al cargo de ministro de Estado fue consecuente no solo con el compromiso asumido al haber aceptado el cargo de canciller, sino también con la posición histórica de carácter jurídico y la firme política de Estado seguida por todos los gobiernos del Perú durante los últimos cincuenta años, basada en la validez plena del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y de los límites allí establecidos.

Además de mi desacuerdo con la entrega de Tiwinza, otra razón que propició que tomara la decisión de renunciar al cargo de ministro de Relaciones Exteriores fue mi creciente desagrado con la forma personalista y poco transparente con que el presidente Fujimori venía conduciendo la etapa final del proceso de conversaciones con el Ecuador. Por ello, en mis declaraciones ante la prensa dije que una propuesta como la del kilómetro cuadrado y el Tratado de Comercio y Navegación «debían ser evaluados previamente cuando menos por el Congreso, la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, dirigencias nacionales y sectores representativos del país,

<sup>23</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311. Véase también en *La República* del 27 de octubre de 1998, p. 6.





# La declaración del ex canciller Eduardo Ferrero Entrega de un km de Tiwinza fue decisión del Presidente

N.R. Por razones que deben ser motivo de investigación, la edición del sábado pasado de nuestro diario no circuló en toda Lima. Uno de los textos que dábamos a conocer era la declaración del ex canciller Eduardo Ferrero a propósito de la propuesta de los Garantes, base del acuerdo suscrito por los presidentes de Perú y Ecuador. A pedido de numerosos lectores interesados en conocer el documento es que lo publicamos textualmente.

En relación con la propuesta vinculante formulada por los Presidentes de los Países Garantes con fecha 23 de octubre, cabe señalar lo siguiente:

1. Con esta propuesta, el Perú y Ecuador deberán concluir la demarcación pendiente, conforme al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, habiéndose logrado así el principal objetivo del Perú en todo el proceso de conversaciones sustantivas con el Ecuador, una vez que se coloque el último hilo en la zona de la Cordillera del Condor.

Al establecerse la obligatoriedad de los pareceres emitidos el 8 de mayo de 1998, queda precisado de manera definitiva que la culminación de la demarcación en la zona de la Cordillera del Condor se hará conforme al Protocolo de Río de Janeiro, el Fallo de Ben-Dias de Aguilar y sus instrumentos complementarios; es decir, por las altas cumbres de la Cordillera del Condor, tal como lo ha venido sosteniendo el Perú de manera permanente e ininterrumpida.

2. El establecimiento de los parques nacionales adyacentes sujetos a la soberanía de cada Estado es un complemento a la demarcación previa, que en lo esencial no afecta la soberanía ni la jurisdicción del Perú.

3. La entrega de 1 kilómetro cuadrado de territorio peruano al Ecuador en la zona de TIWINZA, bajo el régimen de propiedad privada, recién aparece como una alternativa a examinar a fines de setiembre, como producto de la diplomacia presidencial llevada a cabo por el Presidente Fujimori con el Presidente Mahuad, quien estuvo insistiendo en concesiones mayores.

La posibilidad de la entrega en propiedad del kilómetro cuadrado en TIWINZA, fue la razón central de mi renuncia al cargo de Ministro de Relaciones Exteriores presentada con fecha 2 de octubre.

La cesión del kilómetro cuadrado al Ecuador, aun cuando fuera bajo propiedad privada, afectaba una posición permanente de negociación del Perú según en



Ex-canciller Eduardo Ferrero: La propuesta vinculante de los garantes constituye un arbitraje, sea o no fuera su denominación.

## La posibilidad de la entrega en propiedad del kilómetro cuadrado en Tiwinza fue la razón central de mi renuncia.

todo el proceso, en el sentido de no ceder territorio al Ecuador a perpetuidad, bajo ninguna modalidad. Ecuador no tenía derecho a ello y los garantes ya no podían dudar de la posición peruana luego de los pareceres opiniones emitidos el 8 de mayo.

4. Aun cuando la cesión del kilómetro es a título de propiedad privada, ésta se concede gratuitamente y sin ningún elemento reciprocidad, no está sujeta a condición, no puede ser transferible y será una propiedad perpetua y permanente del Ecuador en territorio peruano. Al originarse la cesión de la propiedad en un Acuerdo Internacional, éste es un asunto de Derecho Público y no solamente de Derecho Privado.

Adicionalmente, los elementos simbólicos también tienen importancia para el Perú y su historia, así como para su posición permanente de respeto a los tratados internacionales. En TIWINZA han fallecido soldados peruanos defendiendo el territorio nacional, mientras que los soldados ecuatorianos fallecieron por haberse infiltrado en territorio que los peruanos que lo fue desde el Protocolo, antes de los pareceres opiniones que lo han confirmado.

5. La contraprestación a favor del Ecuador, a cambio de la demarcación a la que estaba obligado jurídicamente, es el Tratado de Comercio y Navegación, a que se refiere el artículo VI del Protocolo. Este tratado ya está otorgando al Ecuador dos centros de comercio y nave-

gación, sujetos a la soberanía, jurisdicción y legislación nacionales, pero para entregarse a empresas privadas en uso y no en propiedad, a plazo fijo sin perpetuidad.

La fórmula del kilómetro cuadrado no era necesaria. Con seriedad y mantenimiento de la misma posición de diálogo firme sostenida por el Perú en todo el proceso, con los pareceres técnicos jurídicos, los parques nacionales y los Tratados de Comercio y Navegación y de Integración, habían elementos suficientes para lograr un acuerdo global y definitivo con el Ecuador, adecuado para las dos partes y que todos deseamos para lograr una nueva relación entre los dos países.

6. En todo caso, una propuesta como la del kilómetro cuadrado, que podría servir de perspectiva histórica como una salida práctica para concluir de una vez por todas con este asunto, así como el Tratado de Comercio y Navegación, debían ser evaluados previamente cuando menos por el Congreso, la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, dirigencias nacionales y sectores representativos del país, a fin de analizar, entre otros aspectos, sus implicancias futuras y su relación con el artículo 71 de la Constitución.

El tema del conocimiento por el Congreso y otras instituciones, así como de la necesidad de informar previamente al país, también constituyó una diferencia sobre el procedimiento a se-

guir, acentuada al acordarse en setiembre el Tratado de Comercio y Navegación sin ser puesto en conocimiento de la opinión pública.

7. La propuesta vinculante de los garantes constituye un arbitraje, sea o no fuera su denominación y su forma. Este tema no fue considerado mientras ocupé el cargo de Canciller.

En todo caso, al ser un arbitraje aprobado previamente por el Congreso, la propuesta vinculante es un fallo obligatorio e inapelable para el Perú y Ecuador. En este sentido, corresponde al Perú y al Ecuador cumplirlo plenamente.

8. Deseamos fervientemente que la ejecución de esta propuesta vinculante y el acuerdo global y definitivo que se suscribirá el próximo lunes, con todos sus elementos, constituya el camino para culminar la demarcación de la frontera, ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro y establecer una futura relación con el Ecuador de amistad, cooperación e integración en el próximo milenio.

9. La voluntad de paz, la opción por la negociación diplomática y la búsqueda de soluciones a las diferencias por la vía pacífica, ha sido una constante de la Cancillería peruana, tal como se apreció en agosto del presente año al lograrse el resfriado pacífico de tropas ecuatorianas del territorio peruano, con el concurso de la policía garanes.

10. Es necesario dejar constancia que todos los peruanos actuamos de buena fe y deseamos la consolidación de la paz definitiva con el Ecuador, tanto los que están a favor del acuerdo y lo aplauden, como los que están en contra u objetan algunos de sus aspectos. Mirando el futuro, deseo que este tema no divida más a los peruanos y sus justas aspiraciones de promover el desarrollo nacional y defender los intereses permanentes del país en el sector exterior.

Imagen 19. Mediante una declaración pública, el ex canciller Eduardo Ferrero Costa expresó que la razón principal de su renuncia fue la entrega de Tiwinza al Ecuador. Fuente: *La República*, 27 de octubre de 1998, p. 6.

a fin de analizar, entre otros aspectos, sus implicancias futuras». En este sentido, en mi declaración pública, afirmé que «el tema del conocimiento por el Congreso y otras instituciones, así como de la necesidad de informar previamente al país, también constituyó una diferencia sobre el procedimiento a seguir, acentuada al acordarse en setiembre el Tratado de Comercio y Navegación sin ser puesto en conocimiento de la opinión pública».

## **CAPÍTULO VIII**

### **EL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO ENTRE PERÚ Y ECUADOR DEL 26 DE OCTUBRE DE 1998**

#### **1. EL PUNTO DE VISTA VINCULANTE DE LOS PAÍSES GARANTES PARA CULMINAR LA DEMARCACIÓN**

Después de que la propuesta de procedimiento de carácter vinculante fuese aprobada por los Congresos de Perú y Ecuador, los dos gobiernos pasaron a formalizar y ejecutar, con la activa colaboración de los países garantes, los acuerdos ya negociados y acordados entre ambos países, incluyendo el tema de la culminación de la demarcación. Todo se desarrolló con especial celeridad en un rápido proceso que duró menos de dos semanas y culminó con la suscripción del Acta Presidencial de Brasilia el 26 de octubre de 1998 que formalizó el acuerdo global y definitivo entre Perú y Ecuador.

El anuncio de la aprobación por los congresos de Ecuador y Perú de la propuesta vinculante que harían los garantes fue muy bien recibido en la VIII Cumbre Iberoamericana del 17 y 18 de octubre, tanto por los presidentes de Argentina, Brasil y Chile como por el representante de Estados Unidos, que participó como observador, y por los demás jefes de Estado y de gobierno que asistieron a la cumbre. El 18 de octubre, el presidente de Portugal, Jorge Sampaio, dijo en su discurso de clausura que este era un mensaje de esperanza y solidaridad a los pueblos iberoamericanos y expresó sus felicitaciones a los gobiernos de Ecuador y Perú por sus pasos hacia la solución del diferendo territorial. Inmediatamente después de la cumbre, el presidente Mahuad y el presidente Fujimori viajaron a Chile y Argentina por separado para entrevistarse con los presidentes de ambos países y reiterar personalmente su compromiso de aceptar la propuesta de los países garantes, al igual que ya lo habían hecho con los presidentes del Brasil y de los Estados Unidos.

El día 23 de octubre, es decir solo una semana después de que se aprobara la propuesta de procedimiento de los garantes, el presidente brasileño envió a los ministros de Relaciones Exteriores de Perú y Ecuador el punto de vista de carácter vinculante, suscrito por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos<sup>1</sup>.

En la primera parte, los garantes indicaron que Ecuador y Perú debían proceder a formalizar los tratados y acuerdos que ya habían negociado y adoptado durante el proceso de negociaciones, precisando que sus «textos forman parte del Acuerdo Global y Definitivo que pone fin a las diferencias entre ambos países». Estos instrumentos eran 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 Peruano-Ecuatoriano 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.

De esta manera, los tratados y acuerdos antes mencionados se convirtieron en obligatorios para ambos países al formar parte del acuerdo global y definitivo. Solo quedó pendiente el compromiso en cada Estado de aprobar el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza conforme a los procedimientos de su propia legislación interna. No obstante, al haber aceptado previamente los Congresos de Perú y Ecuador el carácter vinculante del punto de vista, en rigor estos dos tratados ya eran obligatorios para los dos países incluso antes de ser aprobados formalmente según sus propios procedimientos internos<sup>2</sup>.

Los países garantes dedicaron la parte principal de su pronunciamiento al tema de la culminación de la demarcación territorial, expresando que su punto de vista contenía los elementos «para concluir la fijación en el terreno de la frontera terrestre común y completar así el acuerdo global y definitivo» (párrafo 6 del punto de vista vinculante de los países garantes). Esta era la diferencia que había separado históricamente al Ecuador y al Perú y había constituido el aspecto central

---

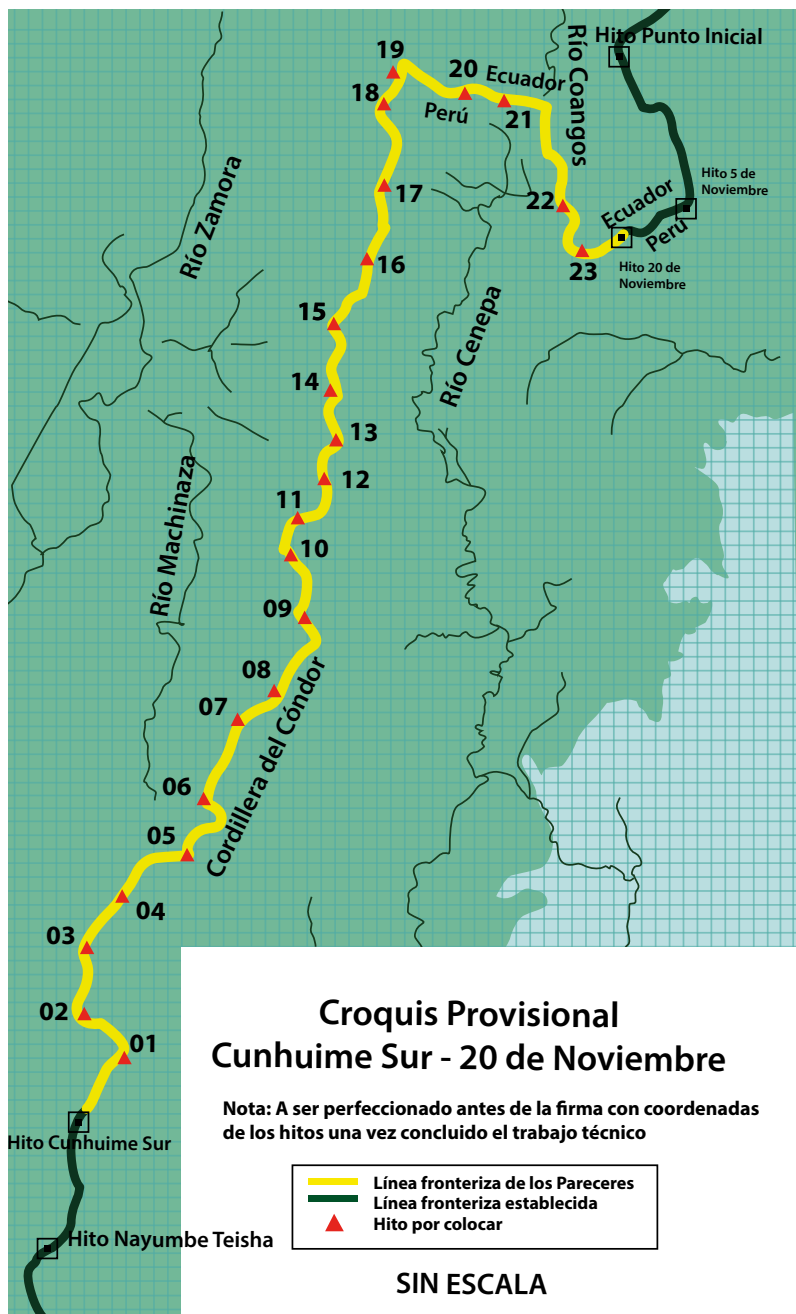
<sup>1</sup> Punto de vista vinculante de los Países Garantes de fecha 23 de octubre de 1998, suscrito por Carlos Saúl Menem, presidente de Argentina, Fernando Henrique Cardoso, presidente del Brasil, Eduardo Frei Ruiz Tagle, presidente de Chile y William Clinton, presidente de los Estados Unidos de América. Publicado en *Revista Análisis Internacional*, 15, 269-271 y en Sandoval (1999), II, pp. 3-7.

<sup>2</sup> El Tratado de Comercio y Navegación fue aprobado por el Congreso del Perú mediante resolución legislativa 26996 y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, mediante resolución legislativa 26995, ambas de fecha 23 de noviembre de 1998. Véase las actas de las sesiones del Congreso en Sandoval (1999), III y IV.

de las conversaciones entre ambos países. En su punto de vista vinculante, los países garantes establecieron la validez jurídica de los pareceres y la obligación de Ecuador y Perú de culminar la demarcación pendiente en los tres impases según lo establecido en dichos pareceres. Al respecto, el primer párrafo del punto de vista vinculante señalaba lo siguiente: «[...] tales pareceres constituyen la aplicación de lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro y en el fallo del árbitro Braz Dias de Aguiar, debiendo por lo tanto las partes proceder a concluir la demarcación en la forma establecida en dichas pareceres-opiniones». Para tal efecto, el punto de vista de los garantes anexó las cartas geográficas donde se especificaron las coordenadas de ubicación de los hitos a ser erigidos. De esta manera, los garantes otorgaron un carácter obligatorio y vinculante a las conclusiones de los pareceres en los tres impases de naturaleza demarcatoria que habían sido motivo de las conversaciones entre Perú y Ecuador, a los cuales ya se ha hecho referencia detallada en el capítulo IV del presente libro.

Al declararse la obligatoriedad jurídica de los pareceres, quedó establecido que la demarcación pendiente entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de Noviembre, que había constituido la principal diferencia entre los dos países, debía efectuarse por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor siguiendo la divisoria de las aguas, conforme a lo acordado en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y a lo establecido en el fallo arbitral de Dias de Aguiar de 1945; es decir, tal como el Perú lo había sostenido con toda firmeza y de manera permanente desde que Ecuador suspendiera los trabajos de demarcación hacía aproximadamente cincuenta años. Para mayor claridad, en la carta geográfica anexa al punto de vista vinculante, que se acompaña como Gráfico 13 y que contiene el límite reconocido en los pareceres, se agregó el lugar de ubicación de los 23 hitos que debían colocarse en el terreno. Estos hitos ya habían sido acordados previamente entre Perú y Ecuador, lo que prueba una vez más que la propuesta de los garantes simplemente confirmó e hizo suyos los acuerdos a los cuales previamente habían llegado ambos países.

Gráfico 13. Croquis adjunto al punto de vista de los países garantes sobre la demarcación entre los hitos Cunhuime Sur-20 de Noviembre en la Cordillera del Cóndor



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1998). *Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia el 26 de octubre de 1998*, p. 36.

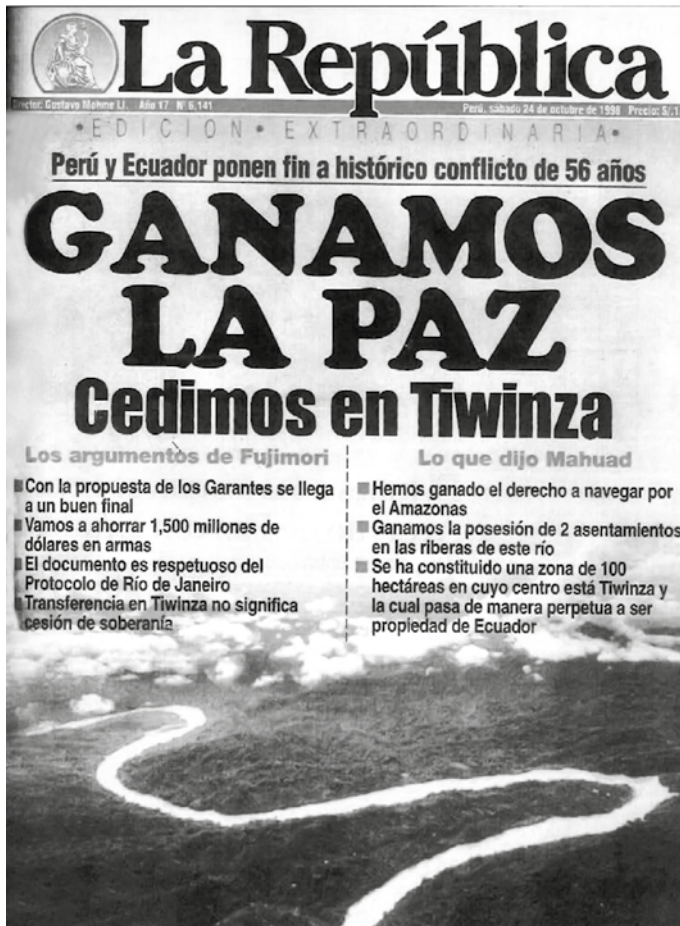


Imagen 20. En su punto de vista vinculante, los jefes de Estado de los países garantes ordenaron culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y entregar Tiwinza a Ecuador. Fuente: *La República*, 24 de octubre de 1998, portada.

Ecuador cumpliría así finalmente con el mandato del Protocolo de Río de Janeiro que había fijado la frontera, dejando atrás sus infundados reclamos del error geográfico, de la inexistencia del divisor de las aguas, de la inejecutabilidad parcial del fallo de Dias de Aguiar, de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro o del supuesto derecho al acceso soberano al Marañón-Amazonas. Por ello, en mi declaración pública del 24 de octubre de 1998, dije lo siguiente: «Con esta propuesta, el Perú y el Ecuador deberán concluir la demarcación pendiente, conforme al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios, habiéndose logrado así el principal objetivo del Perú en todo el proceso de conversaciones sustantivas con el Ecuador, una vez que se coloque el último hito en la zona de la Cordillera del

Cóndor». Agregué que, al establecerse la obligatoriedad de los pareceres, quedaba precisado de manera definitiva que la culminación de la demarcación en la Cordillera del Cóndor se haría conforme al Protocolo y al fallo de Dias de Aguiar; «es decir, por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, tal como lo ha venido sosteniendo el Perú de manera permanente e ininterrumpida»<sup>3</sup>.

## 2. LA CESIÓN DE TIWINZA AL ECUADOR

Además de señalar la obligación de Ecuador de culminar la demarcación conforme a lo establecido en los pareceres, el punto de vista añadió la obligación del Perú de ceder al Ecuador el kilómetro cuadrado de territorio peruano en la zona de Tiwinza, tal como ya había sido negociado secretamente entre los presidentes de Ecuador y Perú. Al respecto, señaló lo siguiente: «De acuerdo al croquis adjunto, el Gobierno del Perú dará en propiedad privada al gobierno del Ecuador un área de un kilómetro cuadrado, en cuyo centro se encontrará el punto que el Ecuador proporcionó a la MOMEPA denominado como Tiwinza, en el sector reconocido en el Ecuador bajo la denominación de Tiwinza»<sup>4</sup>.

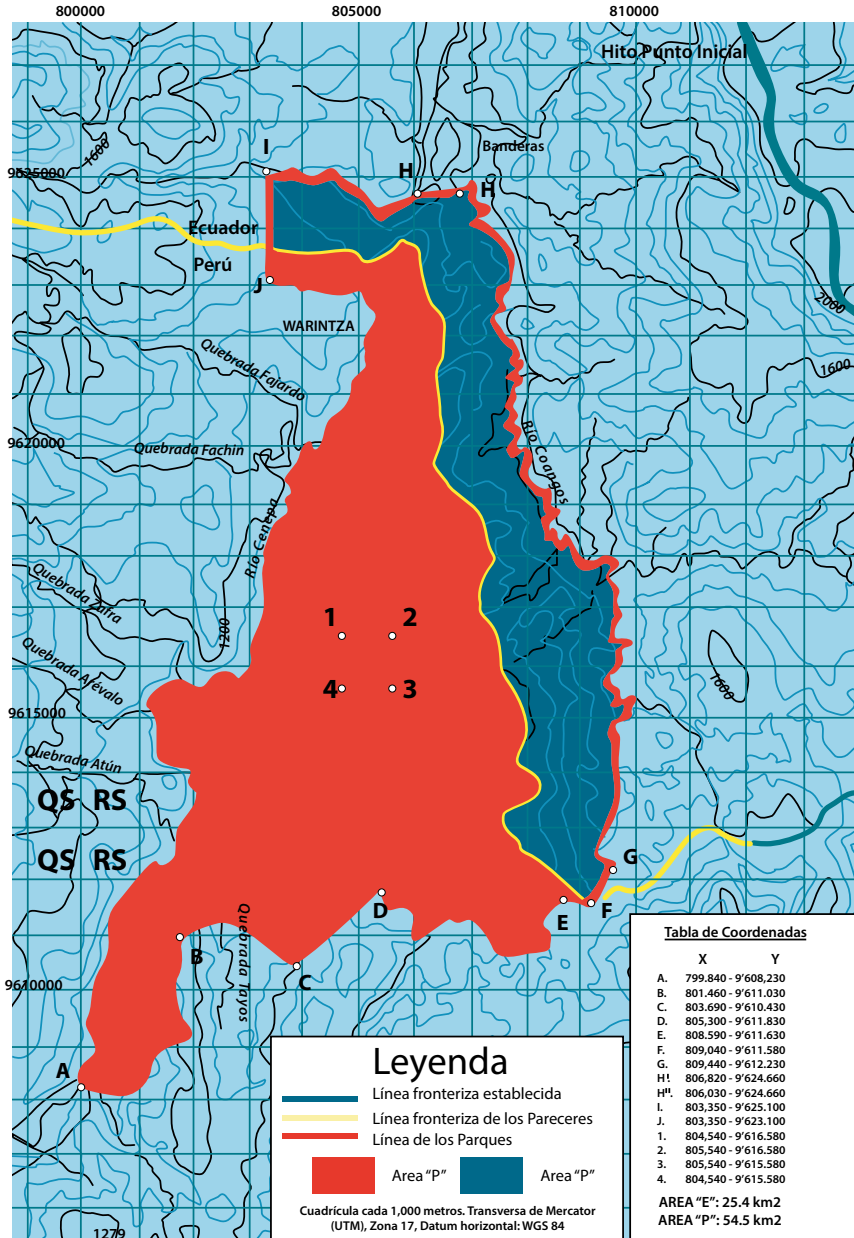
Del texto transcrito se advierte que, al establecerse la cesión del kilómetro cuadrado del Perú al Ecuador, la redacción fue confusa en cuanto al uso del término Tiwinza, pues se usaba el nombre de Tiwinza que Ecuador había utilizado durante las conversaciones como si se tratase de territorio ecuatoriano, cuando en la realidad siempre se trató de territorio peruano. La oscuridad del texto fue aún mayor cuando, al establecer las zonas ecológicas a las que se refiere el párrafo siguiente, se dijo que ambas tendrían el mismo nombre, lo que era un absurdo que no coincide con la realidad geográfica, pues solo existió una Tiwinza y esta se encuentra en territorio peruano. En todo caso, cualquier duda que pudiera generar esa redacción extraña, que presumiblemente se usó para satisfacer al gobierno del Ecuador y a su frente interno, quedó plenamente aclarada con el gráfico que se adjuntó al punto de vista y que señala expresamente la ubicación y el área del kilómetro cuadrado que el Perú entregó al Ecuador. Este se adjunta como 14, y allí figuran los cuatro puntos (1, 2, 3 y 4) del kilómetro cuadrado de Tiwinza cedido por el Perú al Ecuador. Como se advierte, este kilómetro cuadrado claramente se encuentra ubicado en territorio peruano, dentro de la zona de protección ecológica peruana, aproximadamente a cinco kilómetros de distancia de la frontera con el Ecuador y de su zona de protección ecológica.

<sup>3</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero Costa sobre el punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311, párr. 1.

<sup>4</sup> Punto de vista vinculante de los Países Garantes, párr. 2. En *Revista Análisis Internacional*, 15, 269-271; y en Sandoval (1999), II, pp. 3-5.



Gráfico 14. Gráfico adjunto al punto de vista de los países garantes, donde se ubican el kilómetro cuadrado de Tiwinza y las zonas de protección ecológica



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1998). Punto de vista de los Países Garantes. En *Acuerdos suscritos entre el Perú y el Ecuador el 26 de octubre de 1998*, p. 40.

En el punto de vista vinculante de los garantes, se detalló que la transferencia del kilómetro cuadrado a favor de Ecuador se realizaría a título gratuito, mediante escritura pública que celebrarían las entidades correspondientes del Perú y del Ecuador, y que no implicaría afectación de soberanía. Al mismo tiempo, el punto de vista señaló que la propiedad no estaría sujeta a confiscación por el gobierno del Perú. En relación a los derechos que gozaría Ecuador, agregó que «el Gobierno del Ecuador, en su calidad de propietario, tendrá los derechos reales que confiera el derecho privado nacional del Perú, salvo el derecho de transferir», aclarándose que el uso que daría Ecuador a dicho terreno sería compatible con las normas de conservación aplicables a la zona de protección ecológica donde se encontrara. Adicionalmente, se definió el carácter no militar del kilómetro cuadrado en Tiwinza al señalarse que «el Gobierno del Ecuador no tendrá efectivos policiales ni militares dentro del área de su propiedad, ni realizará actividades de cualquiera de esas índoles, excepto actos conmemorativos previamente coordinados con el Gobierno del Perú». Finalmente, en cuanto al ingreso de los ecuatorianos a Tiwinza, se declaró que los «nacionales del Ecuador podrán transitar libremente por una única vía pública carrozable de hasta cinco metros de ancho que conecte el área transferida en propiedad con el territorio del Ecuador, vía que deberá ser habilitada treinta meses después de la entrada en vigor del acuerdo global y definitivo y mantenida por el Perú para tal fin» (párrafos 3, 4, 5 y 6).

Ahora bien, criticando la entrega de Tiwinza, señalé el 24 de octubre que «la cesión del kilómetro cuadrado al Ecuador, aunque fuera bajo propiedad privada, afectaba una posición permanente de negociación del Perú seguida en todo el proceso, en el sentido de no ceder territorio al Ecuador»<sup>5</sup>. Así pues, mi posición era coherente con la actitud que había asumido durante todo el proceso de conversaciones con el Ecuador. En este sentido, tanto al aceptar el cargo de ministro de Relaciones Exteriores como en diversas oportunidades posteriores, había declarado a la prensa nacional, ante el Congreso de la República y frente a la población de Iquitos, que yo no aceptaría entregar territorio peruano al Ecuador, en ninguna extensión y bajo ninguna modalidad. Mi posición era concordante, además con una política de Estado; con lo que había sido, en verdad, la posición secular del Perú, permanente e ininterrumpida desde que el Ecuador pretendió desconocer los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942.

La cesión de Tiwinza no coincidía con esta política de Estado, pues introdujo una figura ajena al Protocolo. Tal como lo ha señalado el diplomático ecuatoriano Francisco Carrión, con la incorporación de Tiwinza «a la solución definitiva se

---

<sup>5</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311.

introducía un elemento ajeno al Protocolo de Río de Janeiro, rompiendo así la estricta aplicación del mismo —que había sido la inflexible posición peruana— y su propia columna vertebral, de esta forma se introducía, aunque en escasa dimensión, un elemento de equidad en la frialdad del texto jurídico y en sus razonamientos» (2008, p. 565).

En consecuencia, mi posición de principio no era antojadiza ni caprichosa. Por el contrario, se fundamentaba en sólidos argumentos jurídicos y en la desviación que implicó la entrega de Tiwinza frente a una tradicional política de Estado seguida ininterrumpidamente en el Perú hasta esa fecha. En efecto, Ecuador no tenía derecho al kilómetro cuadrado en Tiwinza, pues conforme al Protocolo de Río de Janeiro y al fallo de Dias de Aguiar, el kilómetro cuadrado se encontraba dentro de los límites peruanos en la vertiente oriental de la cordillera del Cóndor. Además, Tiwinza era territorio peruano bajo la plena soberanía y permanente posesión del Perú desde que se constituyó como República en el año 1821. Al hacer públicas las razones de mi renuncia precisé que los garantes habían establecido la entrega de Tiwinza a Ecuador a pesar de la validez jurídica de la posición original del Perú, que no contemplaba la entrega de territorio alguno, lo que había sido confirmado con los pareceres de los expertos designados por ellos mismos y que daban plenamente la razón al Perú.

En relación a la naturaleza jurídica del kilómetro cuadrado de territorio peruano cedido al Ecuador, expresé que, aun cuando la cesión del kilómetro era a título de propiedad privada, esta era concedida de forma gratuita, sin elemento de reciprocidad, y que no estaba sujeta a confiscación ni podía ser transferible, por lo que sería una propiedad perpetua y permanente del Ecuador en territorio peruano. Al pretenderse caracterizar al régimen de Tiwinza como uno de propiedad privada, se estaba forzando una figura jurídica que en realidad era de carácter público y no correspondía a los atributos ni a la naturaleza jurídica de lo que en derecho se conoce como propiedad privada. En efecto, el kilómetro cuadrado en Tiwinza no tiene la característica de libre transferibilidad del derecho de propiedad y ni siquiera de la posesión, pues ni la propiedad ni la posesión del Ecuador podrán ser transferidas a terceros, ni el Perú podría exigir que le sean devueltas. De otro lado, el Estado peruano no tiene el derecho de expropiar el kilómetro cuadrado de Tiwinza entregado al Ecuador ni por razones de interés público ni por ningún otro motivo, por lo que el derecho inmanente del Estado sobre su territorio se encuentra limitado en este caso. Por el contrario, Tiwinza es un territorio cedido al Ecuador en propiedad de manera perpetua. Pero, además, se ha entregado de modo gratuito, por lo que se trata de una donación de territorio de naturaleza *sui generis* que no se asimila a la transferencia de una propiedad privada. Con esas características, el kilómetro cuadrado de Tiwinza tiene elementos de derecho público por más que

se haya declarado de derecho privado y aun cuando en este territorio el Ecuador no ejerce soberanía.

La entrega de Tiwinza no era concordante con el artículo 71 de la Constitución, según el cual «dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido», exceptuándose únicamente «el caso de necesidad pública expresamente declarado por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley». La cesión gratuita del kilómetro cuadrado en Tiwinza contravenía lo dispuesto en la Constitución, pues se trataba de territorio otorgado a un Estado extranjero ubicado a cinco kilómetros de la frontera del Perú con Ecuador. En todo caso, tampoco se expidió previamente el decreto supremo que, según la Constitución, podría exceptuar la cesión, pero solo en la eventualidad de necesidad pública, lo que no sucedía con Tiwinza.

Además, en mi declaración pública manifesté que «los elementos históricos también tienen importancia para el Perú y su historia, así como para su posición permanente de respeto a los tratados internacionales». En respuesta al argumento de que el propósito de Tiwinza era dar un monumento al Ecuador para que pudiera rendir homenaje a sus soldados caídos en un conflicto armado, recordé que en Tiwinza habían «fallecido soldados peruanos defendiendo el territorio nacional, mientras que los soldados ecuatorianos fallecieron por haberse infiltrado en territorio que es peruano»<sup>6</sup>.

Finalmente, en relación a Tiwinza, reiteré mi posición de que la fórmula del kilómetro cuadrado no era necesaria. Al respecto expresé que, «con serenidad y mantenimiento de la misma posición firme sostenida por el Perú en todo el proceso, con los pareceres jurídicos, los parques nacionales y los Tratados de Comercio y Navegación y de Integración» había elementos suficientes para lograr un acuerdo global y definitivo con el Ecuador que fuese adecuado para las dos partes. Recordé, asimismo, que la contraprestación que habíamos otorgado a favor del Ecuador, a cambio de la demarcación a la que estaba obligado jurídicamente, era el Tratado de Comercio y Navegación, en el marco del cual se estaba otorgando al Ecuador los dos centros de comercio y navegación a pesar de que nuestro país no había estado obligado a hacerlo. Para aclarar posibles interpretaciones equivocadas sobre los alcances de los Centros de Comercio y Navegación, precisé que estos estaban sujetos a la soberanía, jurisdicción y legislación nacionales y que se entregarían a empresas

---

<sup>6</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero Costa respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311, párr. 4.

privadas en uso y no en propiedad, a plazo fijo, sin perpetuidad, a diferencia de lo que había ocurrido en el caso de Tiwinza.

Evaluando las razones que hicieron posible que Ecuador consiguiera Tiwinza, es pertinente recordar nuevamente la prematura decisión del presidente Fujimori cuando, de manera inconsulta, aceptó la solicitud del presidente Mahuad para cerrar la negociación del Tratado de Comercio y Navegación y darlo por aprobado sin conseguir al mismo tiempo que Ecuador aceptara a cambio los pareceres de los expertos y el acuerdo para la culminación de la demarcación. En este tratado se encontraban las principales prestaciones que habíamos ofrecido a Ecuador en las negociaciones. Estas eran los dos centros de comercio y navegación, además del mismo tratado, que constituía la contraprestación otorgada históricamente al Ecuador en el Protocolo de Río de Janeiro, pues se le ofrecía la navegación libre, gratuita y perpetua en el río Amazonas sin ser ribereño del mismo. En consecuencia, la precipitada decisión presidencial adoptada en setiembre de dar por concluida la negociación del Tratado de Comercio y Navegación sin llegar a un acuerdo en el tema de la demarcación, fue un error que trajo como consecuencia que nuestro país no tuviese más que ofrecer, por lo que a partir de ese momento fue posible para Mahuad pedir más, algo a lo que Fujimori no se resistió con la firmeza necesaria, accediendo finalmente con la entrega de Tiwinza.

Al respecto, Luis Gonzales Posada, quien fuera ministro de Relaciones Exteriores durante el primer gobierno de Alan García, ha dicho lo siguiente:

[...] un mes antes de que se aprobara el acuerdo global y definitivo el presidente anunció públicamente la aceptación del gobierno peruano de los Tratados de Comercio y Navegación y de Integración Fronteriza. De esta manera se concedió al Ecuador una ventaja considerable en el tramo final de las negociaciones, porque un mes antes que concluyeran el presidente Fujimori adelantó la aceptación del gobierno —y por ende de la mayoría oficialista en el Congreso— a los referidos tratados, que era lo máximo que podía lograr el gobierno de Quito. Al hacerlo, es decir al adelantar opinión, el presidente Mahuad lanzó la iniciativa de Tiwinza para suscribir los acuerdos de paz.

Si Fujimori no hubiera anunciado su aprobación a los Tratados de Comercio y Navegación e Integración Fronteriza, reservándose hacerlo hasta que las partes y los garantes culminaran los procedimientos y los plazos para culminar las negociaciones, difícilmente Ecuador hubiera podido reclamar la entrega en propiedad de una hectárea en Tiwinza, porque este tema no tenía ninguna vinculación con el Protocolo de Río de Janeiro, sus instrumentos complementarios y la agenda aprobada. Por tanto, ese planteamiento lo habrían rechazado el Perú y los Países Garantes (1999, p. 155).

Mi crítica a la fórmula de Tiwinza no fue una posición aislada. Además de haber sido compartida por mi viceministro y uno de los dos principales negociadores peruanos, ya la preocupación de que algo así ocurriera había sido expresada algunas semanas atrás por diversos especialistas y en los editoriales de los medios de comunicación nacional en esos días. También el tema había aparecido en los debates del Pleno del Congreso, que aprobó la propuesta de procedimiento planteada por los países garantes, tal como consta de las actas de dichas sesiones (Sandoval, 1999, I).

El mismo día que presenté a la opinión pública las razones de mi renuncia, el embajador Alfonso Arias Schreiber publicó un artículo en *El Comercio* titulado «Sentimientos Encontrados», en el cual expresó lo siguiente:

¿Es justo y necesario compensar a un Estado, cuyos gobernantes, por más de medio siglo, han venido cometiendo toda clase de violaciones, tanto al respeto de la palabra empeñada y a los principios fundamentales del Derecho Internacional, como al territorio de su vecino país del sur? ¿Debe acaso premiarse ese género de conducta, las sucesivas declaraciones de que el Protocolo era nulo, inejecutable o parcialmente inejecutable, y la política de infiltraciones generadora de tres conflictos? Mi respuesta, otra vez, tiene que ser negativa (24 de octubre de 1998, p. A2).

El sentimiento negativo a la cesión de Tiwinza en una buena parte de la población peruana quedó reflejado acertadamente en el editorial del diario *La República* del 24 de octubre de 1998, donde se dijo lo siguiente:

La cesión de un kilómetro cuadrado al Ecuador en territorio peruano no tiene ninguna relación con la letra y el espíritu del Protocolo. Es un enclave que el gobierno no puede conceder o autorizar sin violar la Constitución Política del Perú. No tiene poder para ello. Las excepciones establecidas en el artículo 71 de la Constitución no permiten la concesión hecha al Ecuador; se refieren a la propiedad privada de extranjeros y no a la propiedad de un Estado vecino con el cual el Perú tuvo una guerra y varios conflictos armados no declarados. El enclave concedido no admite duda: el Perú ha perdido Tiwinza, y en el terreno donde se construirá un monumento solo se podrá honrar a soldados que invadieron nuestro suelo, pero no a los que lo defendieron. Acuerdo para la paz le dicen (p. 2).

En una edición especial de la *Revista Análisis Internacional*, publicada pocos meses después de la firma de la Declaración de Brasilia que formalizó el acuerdo global y definitivo, diferentes personalidades expresaron su posición contraria a la entrega de Tiwinza. En el caso de la congresista Beatriz Merino Lucero, coincidiendo con lo que yo ya había expresado sobre Tiwinza, escribió lo siguiente:

Esta cesión, a pesar de otorgarse al Ecuador como un derecho de propiedad —y en consecuencia de naturaleza jurídica privada— nace de un tratado internacional, es de carácter perpetuo y sin posibilidad de que el Estado peruano pueda expropiarla, aun cuando esta facultad si puede realizarla en cualquier otra propiedad privada del territorio nacional [...] el Estado peruano no puede ejercer el *jus imperium* que es consustancial a su soberanía, al no poder expropiarlo<sup>7</sup>.

A su vez, el congresista Henry Pease, criticando la llamada diplomacia presidencial y la forma en que se llegó a la propuesta de Tiwinza, expresó lo siguiente:

La conducción al final fue personalizada por el presidente dejando de lado a la Cancillería y en particular al canciller Ferrero. Considero un error político que la negociación política se llevara a un nivel presidencial y sin duda de allí surgió la concesión de Tiwinza, trofeo de guerra ecuatoriano en nuestro territorio [...] No hay cómo argumentar que ese kilómetro cuadrado, tamaño del centro histórico Lima cuadrada, sea una concesión dentro del Protocolo. Los Garantes allí dejaron de serlo y el Presidente del Perú aceptó secretamente esa concesión e impuso una decisión a un Congreso carente de información, para después hacer aparecer todo como decisión de los Garantes<sup>8</sup>.

En la misma edición, Luis Gonzales Posada, luego de afirmar que los garantes excedieron las facultades conferidas por el gobierno y el Congreso peruano, sostuvo que «la cesión de Tiwinza no tiene ninguna relación con el Protocolo de Río de Janeiro [...] ni con aspectos de carácter demarcatorio, es decir los garantes no resolvieron en función de aspectos jurídicos, como era su obligación hacerlo, sino atendiendo a consideraciones emocionales o de equidad planteadas por Ecuador».

Agregó además que

[...] dicha resolución atípica y antijurídica, sin precedentes en el Derecho Internacional, constituye un reconocimiento fáctico de que en 1995 Ecuador violó la soberanía del Perú [...] y resulta inexplicable conceder a un país agresor, en este caso el Ecuador, un kilómetro cuadrado en propiedad privada dentro del territorio del país agredido, el Perú, porque esa decisión sienta el funesto precedente de compensar o legitimar una agresión militar, en cuya defensa murieron o quedaron mutilados muchos soldados peruanos<sup>9</sup>.

Asimismo, el embajador Allan Wagner Tizón, distinguido diplomático peruano que fuera en dos oportunidades ministro de Relaciones Exteriores durante los

<sup>7</sup> En Puntos de vista de congresistas de la República. *Revista Análisis Internacional*, 15, 189-190.

<sup>8</sup> En Puntos de vista de congresistas de la República. *Revista Análisis Internacional*, 15, 192.

<sup>9</sup> En Perspectivas Ex Cancilleres de la República. *Revista Análisis Internacional*, 15, 177.

gobiernos de los presidentes Alan García y Alejandro Toledo, y luego agente del Perú en el caso sobre delimitación marítima con Chile, expresó su opinión de la siguiente manera: «Estoy en desacuerdo y me preocupan las consecuencias que pueda tener a futuro la utilización del área de un km<sup>2</sup> que deberá entregar el Perú al Ecuador en la zona llamada Tiwinza porque podría ser una fuente de fricciones. Para disminuir ese riesgo sería necesario adoptar, de común acuerdo, medidas muy claras sobre el uso de esta área. Dicha entrega no tiene fundamento en el Protocolo de Río de Janeiro»<sup>10</sup>.

### 3. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ZONAS DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA

En el punto de vista de los países garantes se incluyeron también los parques nacionales que se establecerían a cada lado de la frontera, en la zona por demarcar en la Cordillera del Cóndor. Los cancilleres del Ecuador y del Perú ya habíamos conversado al respecto en nuestra reunión de junio, cuando se logró el llamado Paquete de Washington, a lo que se ha hecho referencia en el capítulo IV de este libro. En esta zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, delimitada en el Protocolo de Río de Janeiro y sin demarcar por la rebeldía ecuatoriana, se había desarrollado el conflicto armado del año 1995 que llevó a la Declaración de Paz de Itamaraty, a partir de la cual se inició el proceso de conversaciones entre Perú y Ecuador. Asimismo, también fue en esta zona de la frontera donde, en agosto de 1998, realizamos las gestiones diplomáticas con los países garantes para desalojar a los soldados ecuatorianos infiltrados en el territorio peruano. En esa ocasión se evitó un conflicto armado y se estableció la zona de control y vigilancia a cargo de la MOMEF, a la que se ha hecho referencia en el capítulo V del presente libro.

Por ello, siendo esta área fronteriza muy sensible para el Perú y el Ecuador, en su punto de vista los garantes incorporaron el concepto de los parques nacionales ya negociados, denominados ahora «zonas de protección ecológica». Al respecto, en el párrafo 7 se estableció que cada parte constituiría «dentro de su territorio y conforme a su legislación nacional, una zona de protección ecológica, bajo soberanía y jurisdicción del Estado respectivo», precisándose que ambas zonas ecológicas serían «colindantes y coincidentes en la zona de la frontera común».

De esta manera quedó claramente establecido que se trataba de dos parques nacionales independientes entre sí, contiguos pero ubicados cada uno en su propio territorio; es decir, se creaba una zona de protección ecológica en territorio ecuatoriano bajo la plena jurisdicción y soberanía del Ecuador y otra zona de protección ecológica en territorio peruano bajo la plena jurisdicción y soberanía

<sup>10</sup> En Perspectivas Ex Cancilleres de la República. *Revista Análisis Internacional*, 15, 174.



del Perú. Las áreas y perímetros de las dos zonas ecológicas se indicaron en el croquis que se adjuntó al punto de vista vinculante y que ya he mencionado como Gráfico 14. La zona de protección ecológica peruana tiene un área de 54.4 kilómetros cuadrados y se incluye en color rojo. La zona ecológica del Ecuador es de 25.4 kilómetros cuadrados y figura en color azul.

Para efectos del manejo de las zonas ecológicas, se estableció que su administración estaría a cargo de las autoridades competentes especializadas del país respectivo. Adicionalmente, las autoridades de los dos países coordinarían a través de un comité técnico peruano-ecuatoriano para encargar a entidades sin fines de lucro que elaborarían los estudios necesarios y colaborarían en el manejo de los recursos ambientales a fin de asegurar su adecuada conservación. Para facilitar la vida diaria de las poblaciones del área, se decidió que los miembros de las comunidades nativas de la región podrían transitar libremente entre las dos zonas de protección ecológica.

En lo que se refiere al cuidado de la seguridad en las zonas ecológicas, el punto de vista estableció que las respectivas autoridades nacionales de policía y los guarda parques serían responsables de la seguridad de cada una de las zonas ecológicas, señalándose que los puestos fronterizos de cada parte estarían a cargo de unidades policiales, descartándose así la presencia de efectivos militares de los dos países. Sin embargo, en cuanto a los puestos militares que ya existían al interior de cada zona ecológica, como eran el puesto de Coangos en el Ecuador y el puesto PV1 en el Perú, se estableció que podrían permanecer con los niveles de dotación que tenían en aquel momento, sin poder exceder de cincuenta efectivos cada uno. En relación a nuevos puestos militares, se aclaró que estos no deberían instalarse dentro de las zonas de protección ecológicas, dado el carácter de protección ambiental de las mismas.

Las zonas de protección ecológica también fueron ofrecidas por el Perú a Ecuador como contraprestación para que aceptara concluir la demarcación pendiente en la Cordillera del Cóndor. Así pues, la posición peruana de los parques nacionales contiguos se dio en respuesta a la posición inicial maximalista asumida por Ecuador en las conversaciones, cuando pretendía que en la zona por demarcar de la Cordillera del Cóndor se estableciera un solo parque binacional de soberanía compartida entre los dos países y con la característica de constituir una zona desmilitarizada. Esta posición nunca fue aceptada por nosotros, pues en todo momento sostuvimos que la demarcación pendiente tenía que hacerse también en estas zonas y que únicamente podríamos aceptar dos parques nacionales a cada lado de la frontera debidamente demarcada y bajo la soberanía de cada uno de los dos Estados. Nuestra postura quedó bien elaborada y planteada en la reunión de los cancilleres en Washington del mes de junio. La propuesta peruana no afectaba

la soberanía ni la jurisdicción del Perú en su territorio y quedó confirmada en el punto de vista con el establecimiento de las dos zonas nacionales de protección ecológica. Por ello, las críticas que se hicieron inicialmente en el país a estas zonas fueron infundadas, pero se pueden explicar por la falta de una adecuada información del gobierno a la clase política y a la población en general.

Las zonas de protección ecológica establecidas por Ecuador y Perú no fueron nuevas en el ámbito internacional, pues, bajo diferentes denominaciones y modalidades, estas ya venían siendo fijadas con cierta frecuencia por los Estados en sus zonas fronterizas, ya sea para superar antiguas disputas territoriales o para preservar el medio ambiente. Tal como han señalado Caillaux y Solano,

[...] las áreas protegidas de frontera o áreas protegidas transfronterizas (APT) no son novedad en el Derecho Internacional, pues varios tratados resultados de acuerdos de paz y otros de carácter estrictamente ambiental contienen normas que han llevado a la creación de APTs, normalmente con administraciones propias de cada país [...] Poco a poco el Derecho Internacional viene sistematizando los criterios y objetivos de los denominados Parques de la Paz por su importancia estratégica en términos de cooperación entre países, fortalecimiento y restablecimiento de relaciones entre países vecinos, conservación y manejo de ecosistemas y especies compartidos que fueron escenarios de guerra así como prevención de disputas fronterizas (1998, pp. 135-136).

#### 4. LA SUSCRIPCIÓN DEL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO DEL 26 DE OCTUBRE DE 1998

Tres días después de haber recibido el punto de vista de carácter vinculante de los países garantes, los presidentes de Perú y Ecuador se reunieron en Brasilia el 26 de octubre con la finalidad de formalizar todos los asuntos negociados y suscribir el acuerdo global que llevó a «la conclusión definitiva de las diferencias que durante décadas han separado a sus dos países»<sup>11</sup>.

En una emotiva ceremonia, luego de escuchar las palabras del presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y de pronunciar sus respectivos discursos<sup>12</sup>, los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad suscribieron la histórica Acta Presidencial de Brasilia, la misma que también contó con la firma como testigos de

<sup>11</sup> Acta Presidencial de Brasilia del 26 de octubre de 1998, suscrita por los presidentes de Ecuador y Perú y, en calidad de testigos, por los presidentes de Argentina, Brasil y Chile y por el representante del presidente de los Estados Unidos de América. El texto completo está en *Revista Análisis Internacional*, 15, 326-327, y en Sandoval (1999), II, pp. 169-173.

<sup>12</sup> Véase el texto de los discursos del presidente Fernando Henrique Cardoso, del presidente Jamil Mahuad y del presidente Alberto Fujimori en *Revista Análisis Internacional*, 15, 320-324.

los presidentes de Argentina, Carlos Saúl Menem; de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; de Chile, Eduardo Frei Ruiz Tagle; y del representante personal del presidente de los Estados Unidos Thomas McLarty, todos ellos en su condición de países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

En la ceremonia de Brasilia también estuvieron como invitados especiales los reyes Juan Carlos y Sofía de España, los presidentes Hugo Banzer, de Bolivia, y Andrés Pastrana, de Colombia, y el secretario general de la OEA, César Gaviria. Además de los cancilleres de los dos países que suscribieron los diversos instrumentos, se contó con la presencia de nutridas delegaciones de los sectores políticos, empresariales y diplomáticos del Perú y del Ecuador. Yo no participé en la ceremonia, aunque sí la seguí en detalle por televisión desde mi hogar en Lima, en compañía de mis familiares más cercanos. Observé con una profunda emoción la firma del acuerdo global y definitivo, al mismo tiempo que tenía sentimientos encontrados por la innecesaria entrega de Tiwinza. No obstante, fui un espectador orgulloso de la ceremonia de Brasilia, pues ese mismo día, 26 de octubre, era también mi cumpleaños y celebraba llegar a los 52 años de edad.



Imagen 21. El 26 de octubre de 1998, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori firman el Acta de Brasilia aprobando el acuerdo global y definitivo entre Perú y Ecuador con la participación de los países garantes. Fuente: *El Comercio*, 27 de octubre de 1998, portada.

En el Acta Presidencial de Brasilia, los presidentes del Perú y el Ecuador señalaron que con el punto de vista vinculante de los jefes de Estado de los países garantes quedaron «resueltas en forma definitiva las diferencias fronterizas entre los dos países». Además, dejaron «registrada la firme e indeclinable voluntad de sus respectivos gobiernos de culminar, dentro del más breve plazo posible, la fijación en el terreno de la frontera terrestre común» conforme a lo establecido en los pareceres de los expertos de los países garantes. Manifestaron también el compromiso de sus gobiernos de someter a los procedimientos de aprobación, conforme a su derecho interno, el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y sus diversos anexos. En el mismo acto, se procedió al intercambio de notas sobre el Acuerdo de Bases para la rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del Canal de Zarumilla, así como del Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y la Utilización de sus Aguas; sobre la Navegación en los Sectores de los Cortes de los ríos y del Río Napo; y sobre el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.

En el acta presidencial, ambos presidentes expresaron que, con los entendimientos alcanzados entre los dos gobiernos, culminó el proceso de conversaciones sustantivas y se dio «término, en forma global y definitiva a las discrepancias entre las dos repúblicas de manera que, sobre las bases de sus raíces comunes, ambas naciones se proyecten hacia un promisorio futuro de cooperación y mutuo beneficio». Asimismo, descartando toda posibilidad de cualquier tipo de conflicto armado en el futuro, en el primer párrafo del acta presidencial se reafirmó «solemnemente la renuncia a la amenaza y al uso de la fuerza en las relaciones entre el Perú y el Ecuador, así como a todo acto que afecte a la paz y a la amistad entre las dos naciones» (Acta de Brasilia, 26 de octubre de 1998, párrafo 1). Reconocieron además el fundamental papel desempeñado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América como países garantes, dejando registro del aprecio de sus naciones por la dedicación y esfuerzo desplegado en el cumplimiento de lo dispuesto en el Protocolo de Río de Janeiro (párrafo 4).

Al respecto, en su discurso en Brasilia, el presidente Jamil Mahuad expresó que lo alcanzado «es una paz que no se podría haber concretado sin la presencia de ustedes, señores presidentes de los países garantes»<sup>13</sup>. Por su parte, el presidente Alberto Fujimori dijo en su discurso lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Discurso del Presidente del Ecuador Jamil Mahuad en la ceremonia de Brasilia, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 312-316.

Ahora estamos aquí en Brasilia, después de un largo camino firmando el acuerdo de paz global y definitivo. Los presidentes Cardoso, Clinton, Menem y Frei, representantes de pueblos hermanos que han cumplido cabalmente con su función de garantes, comparten con nosotros un triunfo que nadie reclama para sí porque es un triunfo de ambos pueblos y también de la razón, de la fraternidad y la integración latinoamericana<sup>14</sup>.

Evaluando el proceso de conversaciones, con los años puedo decir nuevamente que el 26 de octubre de 1998 fue una fecha histórica para el Perú. Para mí, en el fondo, fue también un día de especial satisfacción personal. A pesar de mis discrepancias, que aún mantengo por la innecesaria entrega de Tiwinza, finalmente se había logrado el acuerdo global y definitivo que permitiría culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor. Este había sido el primer objetivo específico de una política de Estado por la cual habíamos trabajado arduamente en todo el proceso de conversaciones conducente a que la culminación de la demarcación se tenía que hacer de acuerdo a los límites establecidos en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, tal como lo reconocieron los pareceres de los expertos jurídico-técnicos, finalmente también aceptados por el Ecuador. Por ello, en la última parte de la declaración pública que hice el 24 de octubre de 1998 explicando las razones de mi renuncia a la Cancillería, sin perjuicio de las fuertes críticas que formulé a la entrega de Tiwinza y a la falta de transparencia del presidente Fujimori al final del proceso, con un fundado optimismo dije lo siguiente: «Deseamos fervientemente que la ejecución de esta propuesta vinculante y el acuerdo global y definitivo [...] con todos sus elementos, constituya el camino para culminar la demarcación de la frontera y ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro». Además, recordé que al ser el punto de vista vinculante un arbitraje aprobado previamente por los congresos, constituía «un fallo obligatorio e inapelable para el Perú y el Ecuador» y que correspondía a los dos países «cumplirlo plenamente»<sup>15</sup>.

Así como el primer objetivo concreto fue culminar con la demarcación pendiente, el objetivo general de todo el proceso de conversaciones fue terminar con una relación de desconfianza entre nuestros pueblos, superar el pasado de confrontación y construir una futura relación de amistad y cooperación entre el Perú y el Ecuador. En este sentido, mis declaraciones del 24 de octubre de 1998 concluyeron con tres mensajes centrales que reflejaban mis más íntimas convicciones sobre el complejo y largo proceso seguido con Ecuador. En primer lugar, recordando

<sup>14</sup> Discurso del Presidente del Perú Alberto Fujimori en la ceremonia de Brasilia, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 316-320.

<sup>15</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311, párrs. 8-9.

el papel que había cumplido en el proceso como ministro de Relaciones Exteriores, expresé que «la voluntad de paz, la opción por la negociación diplomática y la búsqueda de soluciones a las diferencias por la vía pacífica, han sido una constante de la Cancillería peruana, tal como se apreció en agosto del presente año al lograrse el retiro pacífico de tropas ecuatorianas del territorio peruano, con el concurso de los países garantes»<sup>16</sup>.

En segundo lugar, reconociendo el aporte de todos los que habíamos participado en el proceso, señalé que era «necesario dejar constancia que todos los peruanos actuamos de buena fe y deseamos la consolidación de la paz con el Ecuador, tanto los que están a favor del acuerdo y lo aplauden, como los que están en contra u objetan algunos de sus aspectos». Por ello, expresé que deseaba que «este tema no divida más a los peruanos y sus justas aspiraciones de promover el desarrollo nacional y defender los intereses permanentes del país en el sector externo». Por último, al hacer referencia a la culminación de la demarcación, expresé mi confianza de que este acuerdo permitiría establecer una futura relación con el Ecuador de amistad, cooperación e integración en el próximo milenio<sup>17</sup>.

## 5. LAS PRIMERAS REACCIONES AL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO

No obstante la importancia histórica del acuerdo global y definitivo con Ecuador, las encuestas de opinión realizadas durante la semana en que se conoció el punto de vista de los garantes y se suscribió el acuerdo global y definitivo, reflejaban una opinión bastante negativa de la población peruana. Así, según la encuesta *flash* de IMASEN realizada en Lima inmediatamente después de recibido el punto de vista de los garantes y publicada en *La República* al día siguiente, el 61.8 % de la población desaprobó la gestión que venía desempeñando el presidente de la república respecto al tema de Ecuador, estimando que nuestro país debía rechazar la resolución de los países garantes, mientras que el 76 % opinó que el gobierno había actuado con debilidad en la solución de paz alcanzada con Ecuador. Por otro lado, frente a la pregunta de cómo se había sentido al oír que se había aceptado la propuesta de los garantes, el 40.3 % de la población dijo sentirse indignado, 10.5% avergonzado y 9.5% irritado; lo que quiere decir que casi dos tercios de la población peruana tenía sentimientos negativos sobre los resultados de las conversaciones con Ecuador.

<sup>16</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311, párr. 10.

<sup>17</sup> Declaración del ex canciller Eduardo Ferrero respecto al punto de vista vinculante de los Países Garantes, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 310-311, párr. 10.

El 66,5% en desacuerdo con resolución de garantes, según Imasen  
**82% de peruanos en contra de la cesión de terreno en Tiwinza**

La mayoría de peruanos (66,5%) no está de acuerdo con la resolución de los Países Garantes, con la que se selló la paz con el Ecuador, pero es la cesión de un kilómetro cuadrado en Tiwinza lo

que genera el mayor rechazo (82,0%), al extremo que el 40,3% de la población se siente indignada por los términos en que se puso punto final al dife-

rente limítrofe con el vecino país. Según la última encuesta de la empresa Imasen, el 61,8 por ciento de los peruanos desaprueba la gestión del presidente Fujimori en este tema crucial para el país.

Otros sentimientos mayoritarios son que no se ha respetado el Proto-

colo de Río de Janeiro (46,3%), que el Ecuador ha sido el más beneficiado con esta solución (78,9%) y que por tal motivo se debe rechazar la resolución de los Países Garantes (61,8%).

¿Aprueba o desaprueba usted la gestión que viene desempeñando el presidente de la República con respecto al tema del Ecuador?

Aproba	35,0
Desaprueba	61,8
No responde	3,2

En particular, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se le haya dado al Ecuador un Km<sup>2</sup> en Tiwinza?

De acuerdo	17,5
En desacuerdo	82,0
No responde	0,5

¿Cree que el Perú debería aceptar o rechazar la resolución de los países garantes?

Aceptar	34,3
Rechazar	61,8
No responde	3,9

¿Considera usted que la resolución de los garantes respeta totalmente, respeta parcialmente o no respeta el Protocolo de Río de Janeiro?

Respeto totalmente	12,3
Respeto parcialmente	8,0
No respeta	46,3
No responde	3,4

En general, ¿diría usted que está de acuerdo o en desacuerdo con la resolución de los garantes?

De acuerdo	30,0
En desacuerdo	66,5
No responde	3,5

¿Está de acuerdo o en desacuerdo en que la zona en conflicto se convierta en parque ecológico?

De acuerdo	49,0
En desacuerdo	46,6
No responde	4,4

¿Quién cree que ha sido beneficiado con la resolución de los garantes

Ecuador	78,0
El Perú	9,3
Ambos	11,5
No responden	1,2

¿Fue un acierto o un error dar a los garantes las facultades para solucionar en definitiva el conflicto?

Acierto	25,8
Error	68,5
No responden	5,7

¿Diría usted que la propuesta de los garantes puede ser calificada como un éxito para el Perú?

Sí	21,3
No	74,5
No responden	4,2

¿Cree usted que con esta resolución de los garantes se pone fin al conflicto?

Sí	40,8
No	51,0
No responden	8,2

¿Cómo se ha sentido al oír que se ha aceptado propuestas de los garantes?

Indignado	40,3
Aliviado	14,0
Avergonzado	10,5
Irritado	9,5
Satisfecho	8,5
Indiferente	7,5
Desconcertado	2,1
Orguloso	1,1
Alegre	1,1
Sorprendido	1,1
Insatisfecho	1,1
Otros	2,8
No responde	0,9

El gobierno ha actuado en la solución de paz

Con firmeza	21,0
Con debilidad	76,76
No responde	2,7



Imagen 22. En la primera encuesta el día que se conoce el punto de vista vinculante, 65 % está en contra del acuerdo y 82% en contra de la cesión de Tiwinza. Fuente: *La Republica*, 27 de octubre de 1998, p. 5.

Una encuesta de la Universidad de Lima publicada a los dos días de la firma del acuerdo global y definitivo, indicaba que el 53 % de los limeños estaba en general a favor del Acuerdo de Paz<sup>18</sup>. A su vez, en la encuesta realizada por APOYO a los cuatro días de la firma, solamente el 19 % de la población lo aprobaba totalmente, mientras que 26% declaró que, aunque lo aprobaba, no era a lo que aspiraba; es decir, sumando ambos porcentajes se advierte que solamente el 45% del total de la población limeña estaba de acuerdo, en cierta medida, con el acuerdo<sup>19</sup>. En resumen, evaluando las encuestas de esos días, se puede decir que, en el caso de la capital del país, aproximadamente la mitad de la población estuvo a favor y la otra mitad en contra.

En Iquitos, capital histórica de la Amazonía peruana, hubo un rechazo casi total al acuerdo global y definitivo, el que se mantuvo en el tiempo. Allí se realizaron durante varios días y en diferentes ocasiones manifestaciones de protesta de la ciudadanía, la primera de las cuales, el 24 de octubre, ocasionó el lamentable fallecimiento de tres personas, varios heridos, diversas oficinas públicas incendiadas y algunos establecimientos comerciales saqueados (Descó, 1998d, p. 2). Luego de conocerse el acuerdo, también se realizaron manifestaciones en contra en otras ciudades del país como Cuzco, Arequipa, Cajamarca, Trujillo y Tacna, las que, aunque en ocasiones duraron varios días, no llegaron a ser tan intensas como las realizadas en Iquitos y en otras ciudades de la Amazonía peruana. Más aun, el Frente Patriótico de Loreto y la Asociación de Municipalidades de Loreto decidieron hacer una consulta popular el 6 de diciembre, más de un mes después de la suscripción del acuerdo global y definitivo, que contó con una asistencia masiva de la población y en la cual el 97.5% de la población de la provincia de Maynas expresó su rechazo al acuerdo (*La República*, 7 de diciembre de 1998).

En cuanto a los temas específicos de desacuerdo, el mayor malestar de la población se concentró en la entrega al Ecuador del kilómetro cuadrado de territorio peruano en Tiwinza. Según la encuesta de IMASEN antes comentada, 82% de la población estaba en desacuerdo con que se le hubiera dado a Ecuador un kilómetro cuadrado en Tiwinza. A su vez, en la encuesta de la Universidad de Lima, al ser consultados sobre la transferencia al Ecuador, en propiedad y sin soberanía, de un kilómetro cuadrado en la zona de Tiwinza, 67% señaló su desacuerdo. Finalmente, en la encuesta de APOYO, frente a la pregunta sobre la cesión en propiedad privada al gobierno ecuatoriano de un área de 1 km<sup>2</sup> dentro del territorio peruano

<sup>18</sup> Encuesta del 28 de octubre de 1998 para Lima Metropolitana y Callao de la Universidad de Lima-Opinión Pública, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 492.

<sup>19</sup> Encuesta del 30 y 31 de octubre de 1998 para Lima Metropolitana de Apoyo-Opinión y Mercado, en *Revista Análisis Internacional*, 15, 494.



denominado Tiwinza, 54% manifestó que esta debía ser rechazada y 19% señaló que la desaprobaba, aun cuando consideraba que había que aceptarla; es decir, según esta encuesta, 73% de la población desaprobó la entrega de Tiwinza.

Además del rechazo de Tiwinza, se presentaron también críticas sobre los dos centros de comercio y navegación de hasta 150 hectáreas establecidos a favor de Ecuador en el Tratado de Comercio y Navegación y sobre el parecer de los expertos de los países garantes en relación al sector Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi Santiago; por último, se criticó el establecimiento de las dos zonas de protección ecológica a cada lado de la frontera en la Cordillera del Cóndor. En estos tres casos se trataron de críticas infundadas, como se explica en otras secciones de este libro, pero que en cierta medida se entienden por el manejo inadecuado al final del proceso y la falta de una información oportuna por parte del gobierno sobre estos temas.

En realidad, con la excepción de la entrega de Tiwinza, que por fundadas razones fue materia de un amplio rechazo de la población peruana, gran parte de las críticas al proceso con Ecuador y a sus resultados eran infundadas y se produjeron por el manejo tan reservado y poco transparente del presidente Fujimori en la última etapa del proceso con la llamada diplomacia presidencial. La reacción de la población, los comentarios de preocupación de los medios de comunicación y los resultados negativos de las encuestas en los días en que se logró el acuerdo, se diferenciaron tremendamente de las manifestaciones de la opinión pública anteriores a la firma del acuerdo, que habían sido más positivas durante todo el proceso de conversaciones cuando estuve a mi cargo como canciller, antes de que el presidente tomara la decisión de participar directamente al final del proceso. Más aún, el consenso que se había logrado en el Congreso de la República se vio alterado al final del proceso, en un asunto que como canciller yo había manejado de una manera democrática y transparente por tratarse de una política de Estado, a pesar de la moratoria informativa acordada entre los dos países desde el inicio del proceso.

Comentando las reacciones negativas de la población frente al acuerdo global y definitivo con Ecuador, en la revista *Caretas* —que se expresó a favor del acuerdo— se dijo lo siguiente:

Tanto en el Perú como en el Ecuador parece que estamos cantando, bailando y llorando a la vez. Las lágrimas derramadas por más de uno de los presentes durante el emotivo discurso del presidente Jamil Mahuad en Brasilia, pueden resultar más comprensibles en Ecuador, considerando que la píldora que se han tenido que tragar allá incluye esos 175,000 kilómetros cuadrados que reclamaba su fantástico mapa nacional durante generaciones. ¿Pero aquí? ¿Por qué la feroz violencia en Iquitos y porque esas primeras encuestas adversas en Lima? La Cordillera del Cóndor va ser finalmente demarcada de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro y sellada según la tesis sostenida por el Perú.

¿Por qué entonces nuestro malestar? [...] Es que existe una contradicción, una suerte de incompatibilidad, entre el frente externo e interno en esta coyuntura. Para disponer de prendas territoriales por más pequeñas que éstas sean u otorgar beneficios, el gobernante debe consultar y buscar el mayor apoyo interno posible. Si no lo hace no solo resquebraja la institucionalidad, sino que magnifica las objeciones de quienes no han sido consultados (Desco, 1998e, p. 4).

Asimismo, comentando la falta de interés del gobierno en la búsqueda del consenso, en el Resumen Semanal de Desco se dijo lo siguiente:

Un rasgo que acompaña al presente Gobierno desde 1990 es su escaso aprecio por la comunicación y el consenso, dos instrumentos imprescindibles de la política moderna. Por esta razón puede ocurrir que algunas decisiones, convenientes en líneas generales, terminan provocando fricciones, conflictos e inclusive violencia. En el caso del reciente acuerdo de demarcación de fronteras con el Ecuador, Paz externa, pero polarización interna y protesta muy sentida en Iquitos es el marco que se ha instalado en el país después del acuerdo del 26 de octubre (Desco, 1998e, p. 1).

## **6. LA APROBACIÓN POR EL CONGRESO DEL TRATADO DE COMERCIO Y NAVEGACIÓN Y DEL ACUERDO AMPLIO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

Conforme había establecido el Congreso peruano al aprobar el procedimiento planteado por los países garantes<sup>20</sup> y se reiteró en el punto de vista vinculante de los garantes (párr. 11), los tratados de comercio y navegación y de integración fronteriza deberían ser sometidos al Congreso para su aprobación antes de su ratificación por el presidente de la república. Por ello, apenas fue suscrito en Brasilia el acuerdo global y definitivo, ambos países iniciaron de inmediato los trámites para ejecutar los compromisos asumidos y que eran necesarios para su ejecución y entrada en vigor.

Así, el primer paso fue lograr la aprobación interna en cada país del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. En el caso del Perú, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso el examen y la aprobación de los tratados a la brevedad posible. Para ello, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso se reunió a partir del 28 de octubre para escuchar las presentaciones del ministro de Relaciones Exteriores y de los miembros y asesores peruanos de las comisiones negociadoras del Acuerdo de Integración Fronteriza y del Tratado de Comercio y Navegación. En largas sesiones

<sup>20</sup> Artículo 2 de la resolución legislativa 26982 del 20 de octubre de 1998.

Alfonso de los Heros y Drago Kisic, junto con los miembros de las dos comisiones binacionales, presentaron una amplia exposición sobre los objetivos, el contenido y los alcances de los dos tratados y absolviéron las diversas preguntas e interrogantes que les presentaron los congresistas, como consta de las actas correspondientes<sup>21</sup>.

La Comisión de Relaciones Exteriores sostuvo diversas reuniones y aprobó el 10 de noviembre los dictámenes favorables a los dos tratados, que fueron sometidos a la aprobación del pleno del Congreso. Luego de dos días de debate, el 13 de noviembre, el Congreso de la República aprobó el Tratado de Comercio y Navegación con 85 votos a favor, 21 votos en contra y 3 abstenciones, y el Acuerdo Amplio de Integración Fronterizas, Desarrollo y Vecindad con 84 votos a favor, 21 en contra y tres abstenciones. En ambos casos, 11 legisladores no estuvieron presentes en la votación. Luego, el Congreso formalizó su aprobación mediante las Resoluciones Legislativas 26995 y 26996 de fecha 23 de noviembre, promulgadas por el presidente de la república al día siguiente<sup>22</sup>.

En Ecuador hubo mayor demora en la aprobación de los dos instrumentos internacionales. Además, mientras que el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza fue aprobado por el Congreso ecuatoriano, en cambio el Tratado de Comercio y Navegación fue aprobado únicamente por el Poder Ejecutivo, lo que causó cierta preocupación en el Perú por su legalidad, en particular teniendo en cuenta que un sector significativo de la población y parte de los congresistas en nuestro país estaban en desacuerdo con el punto de vista de los garantes, como también ocurría en Ecuador. En el caso del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, este fue aprobado por el Congreso ecuatoriano el 19 de noviembre con el voto favorable de 66 congresistas, contando con una abstención. Sin embargo, en esta ocasión estuvieron ausentes en dicha votación 54 congresistas, muchos de los cuales se retiraron del hemiciclo horas antes de la votación manifestando que desconocían los términos del tratado a aprobar<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Véanse los nombres de los asistentes y todas las presentaciones y debates en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en Sandoval (1999), III, pp. 3-371.

<sup>22</sup> Véanse los textos en *Revista Análisis Internacional*, 15, 434-454 y Sandoval (1999), IV, pp. 275-277.

<sup>23</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 218-218.

# Hay que identificar cabalmente a los inversionistas ecuatorianos que administren centros de comercio

Así se despejaría dudas sobre intervención de militares de ese país, sostiene el ex presidente de la comisión que negoció Tratado de Comercio y Navegación

El Ecuador planteó al Perú, durante el proceso de negociación, que los dos centros de comercio y navegación con que contará para el almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito, procedentes de su país o destinados hacia él, estén ubicados en la ciudad de Iquitos, coincidente con el río Amazonas y en la localidad de Sarameriz, ribereña del río Marañón.

Este detalle fue revelado ayer por el ex presidente de la comisión peruana que negoció el Tratado de Comercio y Navegación, Alfonso de los Heros, durante una conferencia que ofreció a los periodistas al final de su exposición ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

De los Heros indicó que por lógica uno de los centros de comercio se instalaría en Iquitos porque allí se cuenta con un aeropuerto, facilidades para embarcar productos, autoridades y todos los demás servicios.

Sin embargo, precisó que esto sólo es un deseo planteado por Ecuador y que posteriormente ambas partes deberán ponerse de acuerdo en torno a la ubicación de estos centros que tendrían una extensión no mayor de 150 hectáreas. Para describir la extensión de la zona comentó que el Cuartel General del Ejército, ubicado en el distrito limeño de San Borja y conocido como 'el pentágono' tiene un área total de 100 hectáreas.

En torno a la empresa que designe el Ecuador para administrar estos centros, subrayó que se le debe pedir que sea un "inversionista real, bien identificado".

Esta fue su respuesta cuando se le preguntó sobre la posibilidad de que en la práctica sea una empresa controlada por las Fuerzas Armadas del Ecuador.

"Los contratos y tratados se realizan de buena fe pero en la hipótesis de que alguien temiera que eso ocurra pueden existir normas o condiciones de transparencia que se pueden plantear incluso en el contrato de concesión, para que el Perú otorgue la administración a la empresa que obtenga la buena pro", precisó.

Manifestó que no necesariamente se trataría de una reglamentación pero que en la contratación que el Perú tuviera que realizar para estos

efectos podría establecerse determinados requisitos o condiciones que aseguren el conocimiento cabal de quienes sean los verdaderos inversionistas, sin limitar los derechos de nadie ni causar ningún problema.

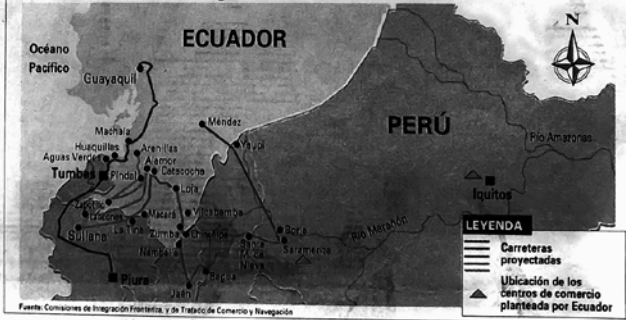
La Comisión del Tratado de Comercio y Navegación, además de Alfonso de los Heros, está integrada por el almirante Javier Bravo, el embajador Nicolás Roncagliolo, el comandante José Gueroles, el doctor César Guzana, el doctor Fernando Pardo y el embajador Hugo de Zela. Todos estuvieron presentes, excepto el embajador De Zela que actualmente se desempeña como embajador del Perú en Argentina.

De los Heros explicó durante las tres horas y cinco minutos que duró su exposición que el tratado otorga solamente navegación pacífica y comercial al Ecuador. Sin embargo, anotó que a manera de excepción se contempla la navegación de naves



Durante tres horas y cinco minutos, el ex presidente de la comisión peruana que negoció el Tratado de Comercio y Navegación, Alfonso de los Heros, expuso detalles del documento ante los congresistas.

## Los cinco ejes viales



de guerra ecuatorianas por el río Amazonas, pero sujeta a las normas que se refieren al transporte de personal militar.

Sobre la posibilidad del tráfico aéreo ecuatoriano, explicó que es una situación que se tendrá en cuenta aunque está sujeta a estudio. Indicó que el artículo 20 del tratado habla del transporte multimodal, que considera la utilización del modo aéreo para el transporte de carga.

De los Heros puntualizó que el Tratado de Comercio y Navegación se enmarca dentro del Protocolo de Río de Janeiro, respeta la soberanía peruana y consigue la reciprocidad.

Recordó que el artículo sexto del Protocolo de Río de Janeiro habla sólo de beneficios en favor de Ecuador, pero que ahora nos referimos a beneficios que puede obtener el Perú, como por ejemplo en la navegación río arriba o con la utilización de

las carreteras que conecten con el Ecuador. "El tema de la reciprocidad de los beneficios es un punto logrado en el proceso de negociación", destacó.

Finalmente explicó que su renuncia al cargo de presidente de la Comisión del Tratado de Comercio y Navegación se debió a la transferencia de un kilómetro cuadrado en la zona de Tiwinza en favor del Ecuador.

Imagen 23. Alfonso de los Heros sustentó en el Congreso el Tratado de Comercio y Navegación. Fuente: *El Comercio*, 31 de octubre de 1998, p. A4.

En el caso del Tratado de Comercio y Navegación, este fue devuelto por el Congreso ecuatoriano al Poder Ejecutivo, señalando que su aprobación no era de competencia del Congreso sino del Ejecutivo. Al respecto, señaló que el artículo 161 de la Constitución del Ecuador establecía que el Congreso nacional aprobará los tratados y convenios internacionales que se refieran a «materia territorial o de límites, los

que establezcan alianzas políticas o militares» y «los que comprometan al país en acuerdos de integración», así como en otros aspectos no relevantes para el presente caso, que eran situaciones diferentes a las del Tratado de Comercio y Navegación. Frente a las críticas que surgieron en el Perú por esa situación, el presidente del Congreso peruano, Víctor Joy Way, formuló declaraciones en las que, citando artículos de la Constitución del Ecuador, expresó que el Tratado de Comercio y Navegación era competencia del Ejecutivo y que, en ese sentido, sería el presidente Mahuad quien lo apruebe. En relación a la preocupación de que el tratado no fuese aprobado por el Congreso ecuatoriano, agregó simplemente que lo importante era que los tratados fuesen aprobados de acuerdo a la ley y a la Constitución en cada país. Por su parte, el presidente Mahuad comentó que la decisión del Congreso ecuatoriano de abstenerse de aprobar el tratado por considerar que esa era atribución del presidente de la república, no le quitaba legitimidad. Consecuentemente, mediante decreto de fecha 9 de diciembre, el Poder Ejecutivo ecuatoriano aprobó y ratificó el Tratado de Comercio y Navegación<sup>24</sup>.

Luego de la aprobación de los dos tratados en el Perú y el Ecuador conforme a sus propios ordenamientos internos, estos recién entrarían en vigor después de la colocación del último hito en el tramo por demarcar de la frontera peruano-ecuatoriana. En efecto, tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, en los párrafos 3 y 6 del cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia, Ecuador y Perú acordaron que ningún aspecto del acuerdo global entraría en vigencia mientras no se hubiese colocado y formalizado el último hito, estableciéndose que la entrada en vigor de los convenios se efectuaría conjuntamente con la culminación del proceso demarcatorio. En igual sentido, en el último artículo de los dos tratados se reiteró el mismo entendimiento, al señalarse expresamente que cada tratado entraría en vigencia en forma simultánea con los otros acuerdos suscritos que formaban parte de la solución global y definitiva a la que se refería el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia.

Durante los días de aprobación del Tratado de Comercio y Navegación surgió una diferencia de opiniones sobre el tema de la reciprocidad a consecuencia de las declaraciones formuladas por el presidente Mahuad. En una entrevista, al preguntársele si en base al artículo 36 del tratado, que establece la igualdad de trato y reciprocidad en la navegación fluvial, el tránsito terrestre y el comercio, el Perú podría solicitar al Ecuador un centro de comercio en su territorio similar a los centros de comercio y navegación que estaba otorgando el Perú, Mahuad respondió que dicha posibilidad no tenía que ver con ese tipo de reciprocidad. Pocos días después, el canciller Ayala evadió responder a una pregunta similar, con lo cual la duda quedó

---

<sup>24</sup> Todas estas citas se encuentran en *Revista Análisis Internacional*, 15, 219.

evidenciada<sup>25</sup>. Si bien el gobierno peruano no dio respuesta a dicha afirmación, diversos especialistas peruanos declararon que la reciprocidad a favor del Perú sí estaba presente en el Tratado de Comercio y Navegación<sup>26</sup>. Por mi parte, al retornar de un viaje al extranjero días después, manifesté mi sorpresa por las interpretaciones que pretendían desconocer o limitar el derecho del Perú a la reciprocidad, expresando que la igualdad de trato y la reciprocidad estaban contempladas de manera expresa e inequívoca en el Artículo 36 del Tratado de Comercio y Navegación, tanto para la navegación fluvial como en el tránsito terrestre y el comercio a que se refería el tratado. Asimismo, recordé que el concepto de reciprocidad fue un elemento importante en las negociaciones y que como canciller del Perú en su momento había dado instrucciones precisas a nuestra delegación sobre esta materia<sup>27</sup>.

## **7. LA CULMINACIÓN DE LA DEMARCACIÓN, EL ÚLTIMO HITO Y LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO GLOBAL Y DEFINITIVO EN MAYO DE 1999**

Habiéndose terminado el proceso interno de aprobación de los dos tratados, las cancillerías de Perú y Ecuador se abocaron a ejecutar los acuerdos para culminar la demarcación, siguiendo lo establecido en los pareceres de los expertos jurídico-técnicos, tal como lo había señalado el punto de vista vinculante de los países garantes. Así, en el Perú, mediante resolución suprema del 24 de noviembre, el Poder Ejecutivo nombró a los seis miembros peruanos que integrarían la renovada Comisión Peruana Demarcadora de Límites<sup>28</sup>, la que sería presidida por el embajador Nicolás Roncagliolo Higuera. Por su parte, Ecuador designó el 3 de diciembre a los miembros ecuatorianos de su comisión demarcadora bajo la presidencia del embajador Alejandro Suárez. La labor de demarcación estaría a cargo de ocho brigadas peruano-ecuatorianas y se haría en tres etapas: primero, la ubicación exacta de los hitos por colocarse a través de coordenadas geográficas; luego el desminado alrededor de los puntos donde serían colocados los hitos; y, finalmente, la construcción, transporte y colocación de cada hito y el levantamiento del acta correspondiente<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 219.

<sup>26</sup> Véanse las declaraciones de los Embajadores Alfonso Arias Schreiber y Gonzalo Fernández Puyó y del Dr. Diego García Sayán en el diario *El Comercio* del 19 de noviembre de 1998, p. A4.

<sup>27</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 220.

<sup>28</sup> Los miembros peruanos fueron el embajador Nicolás Roncagliolo Higuera, director de Soberanía de la Cancillería, quien la presidió; el general de Brigada EP Jesús Reyes Tavera; el ministro consejero Luis Sandoval Dávila; el coronel Gerardo Pérez del Águila; el coronel FAP David Gamarra Molina; y el segundo secretario José Boza Orozco.

<sup>29</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 220-221.

Las comisiones demarcadoras de los dos países se reunieron formalmente por primera vez en Tumbes el 11 y 12 de diciembre e instalaron la «Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana para la Fijación de la Frontera Terrestre Común». Seguidamente, la comisión se reunió por segunda vez en Machala el 18 y 19 de diciembre, donde culminaron los detalles relativos a la parte técnica, logística, legal y reglamentaria de la colocación de los hitos, el plan de trabajo y el cronograma de actividades para iniciar el desminado<sup>30</sup>.

La tarea para la demarcación se realizó entre los meses de enero y mayo de 1999, habiéndose instalado y colocado los 23 hitos acordados en la zona de la Cordillera del Cóndor entre el hito Cunhuime Sur y el hito 20 de noviembre y los cuatro hitos requeridos en la zona de Cusumasa-Bumbuiza/Yaupi Santiago. En el caso de los cuatro hitos en la Zona de Lagartococha-Güepí, al llegar al campo se advirtió, para sorpresa de los demarcadores, que estos hitos no habían desaparecido ni se habían deteriorado, sino que se encontraban en su lugar original en buenas condiciones, tal como fueron colocados por la Comisión Mixta Demarcadora de Límites en enero del año 1946. Los presidentes Alberto Fujimori y Jamil Mahuad se reunieron el 18 de enero de 1999 en el Hito Naciente para asistir al acto de formalización de los cuatro hitos ya instalados en el sector Lagartococha-Güepí, suscribiéndose allí las actas de protocolización de los hitos que Ecuador se había negado a firmar desde hacía 53 años.

En los meses siguientes, la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana procedió a la ubicación y colocación de los hitos restantes, suscribiéndose en cada caso la correspondiente acta de protocolización. El último hito, denominado Confluencia, fue colocado el 11 de mayo en la Cordillera del Cóndor. Dos días después, el 13 de mayo, se realizó allí mismo un encuentro entre los presidentes de Perú y Ecuador, quienes suscribieron el acta final de demarcación total de la frontera en una significativa ceremonia que contó con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los dos países, de representantes de los países garantes y de los miembros de la Comisión Mixta Peruano Ecuatoriana, que tuvo a su cargo de manera impecable la labor de demarcación.

Tal como estaba acordado, los diversos instrumentos que formaron parte del acuerdo global y definitivo entraron en vigor el día en que se firmó el acta de protocolización del último hito; es decir, el 13 de mayo de 1999. En ejecución del acuerdo, ese mismo día el Perú cumplió con la entrega simbólica del kilómetro cuadrado en Tiwinza a favor del Ecuador. Para tales efectos, la superintendente de Bienes Nacionales del Perú, Ana María Arana Benavides, y el embajador del Ecuador en el Perú, Horacio Sevilla Borja, suscribieron la escritura pública de transferencia

---

<sup>30</sup> En *Revista Análisis Internacional*, 15, 222-223.

en propiedad privada y a título gratuito del «kilómetro cuadrado ubicado dentro de la zona denominada Tiwinza, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas<sup>31</sup>. Tres días antes, el Gobierno había promulgado un decreto supremo declarando de necesidad pública la transferencia en propiedad privada y a título gratuito al Gobierno de la República del Ecuador del terreno de un kilómetro cuadrado, ubicado dentro del área denominada Tiwinza<sup>32</sup>. Asimismo, se promulgó otro decreto que autorizaba la transferencia del kilómetro cuadrado en Tiwinza en los términos del proyecto de contrato que después suscribieron ambas partes<sup>33</sup>.

Tal como relata Alberto Varillas, la posterior demarcación del kilómetro cuadrado en la zona de Tiwinza trajo muchas dificultades físicas, empezando por el hecho de que se encontraba en una zona pantanosa que había sido profusamente minada durante el conflicto del año 1995, por lo que el trabajo de desminado fue muy arduo, dificultoso e, inclusive, quedó incompleto. Asimismo, hubo serias complicaciones para transportar equipo de construcción pesado que tuvo que ser llevado por partes en helicópteros con desplazamientos difíciles en terreno pantanoso, para colocar cuatro marcas grandes de fibra de vidrio en los cuatro ángulos que formaban el kilómetro cuadrado. Explica que ya «cuando en el año 2001 se tomaron fotografías aéreas de Tiwinza se divisó con facilidad uno de los ángulos; dos de los restantes se encontraban parcialmente cubiertos por maleza y, finalmente, el último ángulo no se encontraba en su lugar pues, como consecuencia de las lluvias y de la pendiente, se había deslizado» (2008, p. 428), comentando además que «las inclemencias del tiempo en la zona constituirán una amenaza permanente para que los elementos demarcatorios puedan conservarse en el lugar que les corresponde». A su vez, hasta la fecha de este libro, el Perú todavía no había construido la vía o camino carrozable que, según el punto de vista vinculante, hubiese tenido que construir dentro de los treinta meses de entrada en vigor del acuerdo global y definitivo, ni Ecuador había construido en su territorio el camino que llegue hasta su frontera para que se conecte con la futura vía carrozable en territorio peruano.

---

<sup>31</sup> La escritura pública fue otorgada ante el notario Luis Alfredo Tuesta Rodríguez, de la provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas. Véase una versión completa de la escritura y sus antecedentes en Távora Córdova, Francisco, en *Revista Peruana de Derecho Registral y Notarial*, Año 1 (3), 123-141.

<sup>32</sup> Decreto supremo 011-99-PCM del 10 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de mayo de 1999.

<sup>33</sup> Decreto supremo 012-99-PCM del 10 de mayo de 1999, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de mayo de 1999.



Así pues, no obstante la importancia política atribuida por las partes en 1998 al kilómetro cuadrado de Tiwinza, a la fecha Ecuador no tiene acceso real a la zona ni ha construido monumento alguno en memoria de sus soldados fallecidos en el conflicto del Cenepa del año 1995. En verdad, hoy Tiwinza es solamente un terreno ubicado en una zona inhóspita de la Amazonía peruana, en el cual Ecuador no ejerce la posesión real a pesar de ser de su propiedad privada y perpetua. Hoy es un terreno no confiscable, sin uso alguno y con una demarcación física que se viene borrando con el tiempo por las inclemencias del clima. En estas circunstancias, cabe preguntarse si valió la pena entregar al Ecuador ese kilómetro cuadrado, dejando vestigios para las nuevas generaciones de un conflicto armado entre dos pueblos vecinos unidos por una historia común, y recordando para siempre la decisión del presidente Fujimori de entregar territorio peruano en la zona de Tiwinza.

En lo que se refiere a la valiosa tarea que venía desempeñando la MOMEPE, tal como ya se ha señalado, la zona de control y vigilancia fue establecida en agosto de 1998 con un carácter temporal y transitorio, por lo que la misma se desactivó, y las funciones de la MOMEPE terminaron cuando se suscribió el acuerdo global y definitivo del 26 de octubre de 1998, al igual que la zona desmilitarizada establecida en 1995 con la Declaración de Paz de Itamaraty.

De otro lado, también había que ejecutar el compromiso asumido por el Perú en el Tratado de Comercio y Navegación para la creación de dos centros de comercio y navegación de una extensión máxima de 150 hectáreas cada uno, destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito, procedentes del Ecuador o destinadas a su territorio. Según el tratado, las partes realizarían conjuntamente los estudios técnicos necesarios para determinar su ubicación, la que sería acordada mediante notas diplomáticas en un plazo de 120 días de la entrada en vigor del tratado. En el artículo 25 del tratado, se señaló que se tomarían en cuenta la accesibilidad a los servicios públicos necesarios para su funcionamiento y la cercanía a centros poblados, así como las facilidades que se puedan prestar en los puntos fluviales habilitados. Dentro del plazo establecido en el tratado, mediante notas diplomáticas reversales del 13 de agosto de 1999, los gobiernos del Perú y Ecuador acordaron la ubicación y el perímetro de los dos centros de comercio y navegación, los que estarían en las localidades de Zaramirisa y de Pijuayal en el departamento de Loreto, fijándose las coordenadas que constan en el comunicado que emitió la Cancillería pocos días después<sup>34</sup>. Sin embargo, al igual que en el caso de Tiwinza, hasta el día en que se escribe este libro, los centros de comercio y navegación no se habían constituido ni se tiene conocimiento de

---

<sup>34</sup> Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* del 17 de agosto de 1999, p. 2.

empresas privadas ecuatorianas interesadas en suscribir los respectivos contratos de concesión con el gobierno peruano para el funcionamiento de dichos centros.

Si bien hasta la fecha el kilómetro cuadrado de Tiwinza no es ocupado en la práctica por el Ecuador y los dos centros de comercio y navegación no se han establecido, hay que recordar que estos dos temas —y en particular el asunto de Tiwinza— son los que luego ocasionaron mayor preocupación y descontento en la población peruana en general, y en la de la Amazonía en particular, cuando en mayo de 1999 se terminaron de colocar los hitos y quedó definitivamente cerrada toda la frontera peruano-ecuatoriana. El 14 de mayo de 1999, el diario *La República* publicó un editorial titulado «Sentimientos encontrados: se cierra frontera y entrega Tiwinza», que reflejó el sentimiento que todavía persistía en una buena parte de la población peruana. Decía lo siguiente:

De este modo, 57 años después de su firma, el Protocolo de Río de Janeiro entró plenamente en vigencia. Imposible no alegrarse de este cierre de frontera que, como ya se ha dicho tantas veces, hace posible un gran paso hacia la integración de poblaciones fronterizas del norte peruano y sur ecuatoriano y fortalece de modo decisivo a la Comunidad Andina [...]

Pero si este fue indudablemente el aspecto positivo del acto de ayer, no cabe olvidarse de su contraparte negativa, que es la que hace que buena parte de los peruanos contemplemos esta finalización de la demarcación con sentimientos encontrados. Y es que, en efecto, en el mismo acto protocolar el gobierno fujimorista procedió a la entrega simbólica del terreno que será propiedad ecuatoriana en Tiwinza, con lo cual el territorio nacional quedó amputado en un kilómetro cuadrado.

Este hecho y la forma irregular e inconstitucional como se ha llevado a cabo, sin pronunciamiento del Congreso a través de una ley habilitante y mediante un par de simples decretos supremos que declaran de «necesidad pública» la transferencia a Ecuador de dicha porción de territorio nacional, nublan cualquier carácter festivo que quiera dársele a la fecha de ayer que, por lo demás, ha sido acompañada de una enorme manifestación de repudio en el oriente peruano (*La República*, 13 de mayo de 1999, p.3).

Como se afirma, en los días previos y posteriores al cierre definitivo de la frontera hubo diversas manifestaciones de la población en la Amazonía peruana que reiteraba su rechazo al acuerdo global y definitivo con Ecuador y, en especial, a la entrega de Tiwinza, así como al compromiso para el establecimiento de los dos centros de comercio y navegación. En esos días fue significativa la protesta de la población convocada en Iquitos el 12 de mayo de 1999 por el Frente Patriótico de Loreto, en la que participaron también con una posición crítica del acuerdo diversos congresistas de la república, como Jorge del Castillo y Javier Velásquez del APRA,

Gustavo Mohme representante de la izquierda y congresista por Unión por el Perú, Fernando Olivera del FIM, entre otros, así como destacados dirigentes de partidos políticos, como fue el caso de Valentín Paniagua de Acción Popular, que años después fue el presidente del Perú en el proceso de retorno a la democracia, luego de la renuncia a la presidencia presentada por Alberto Fujimori y la declaratoria de vacancia declarada por el congreso en el año 2000.

Al año de la suscripción del acuerdo global y definitivo, en octubre de 1999, PROMPERU encargó una amplia encuesta para conocer la opinión de la población en Perú y Ecuador sobre el acuerdo, así como en relación a otros aspectos vinculados con las futuras relaciones entre los dos países<sup>35</sup>. Según dicha encuesta, 58% de la población peruana aprobaba el acuerdo de paz, mientras que 26% estaba en desacuerdo, aunque lo aceptaba, y 14% lo rechazaba completamente. Es decir, un año después de la suscripción del acuerdo, solamente un poco más de la mitad de la población (58%) aprobaba plenamente el acuerdo. Sin embargo, del 40% que lo desaprobaba, 26% sí estaba dispuesto a aceptarlo. El rechazo total al acuerdo, en cambio, solo llegaba al 14%, a diferencia del 61% de rechazo que arrojó la encuesta realizada el día que se conoció el punto de vista vinculante de los garantes<sup>36</sup>. En consecuencia, aun cuando la opinión desfavorable de la población peruana seguía siendo significativa, la desaprobación y el rechazo al acuerdo habían disminuido, lo que en la encuesta se reflejó, en especial, entre la población joven del país. Se puede decir que esta tendencia era ligeramente alentadora, con la esperanza de que siguiera disminuyendo con el transcurso de los años y la superación progresiva de la extrema desconfianza que históricamente existió entre las poblaciones de los dos países<sup>37</sup>. Habiendo transcurrido veinte años desde que se suscribió el acuerdo global y definitivo, esa gran desconfianza mutua hoy ha disminuido y las relaciones entre las poblaciones ecuatoriana y peruana son positivas, en particular entre los pobladores vecinos de las zonas de la costa y en las capitales de los dos países.

---

<sup>35</sup> Publicado en *La República* del 13 de mayo de 1999, p. 3.

<sup>36</sup> Véanse los resultados de la encuesta en *Revista Análisis Internacional*, 17, 251-263. En el caso del Ecuador, los resultados de la misma encuesta fueron parecidos a los del Perú, aunque incluso más desfavorables.

<sup>37</sup> En una encuesta de Apoyo del año 1998, pocos meses antes de que se lograra el acuerdo definitivo, solo el 8% de los peruanos creía y tenía confianza en los ecuatorianos, mientras que, en el caso de nuestros vecinos, solamente el 7% tenía confianza en nuestros compatriotas. Presentación de Felipe Ortiz de Zevallos en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso el 2 de noviembre de 1998, en Sandoval (1999), III, pp. 151 y 163.

## 8. LA EJECUCIÓN DE LOS OTROS ACUERDOS: HACIA UNA RELACIÓN DE PAZ, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Los compromisos asumidos por Ecuador y Perú en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad han tenido avances significativos, en mayor o menor grado, y con los años ya transcurridos han contribuido a modificar positivamente la relación bilateral entre el Perú y el Ecuador, consolidando un ambiente de amistad, cooperación e integración entre los dos países y en buena parte de sus poblaciones fronterizas, principalmente de la costa.

La relación bilateral se ha fortalecido especialmente gracias a la aplicación del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador, establecido «con el propósito de elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nor-orientes del Perú y del sur y sur-orientes del Ecuador y a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países» (artículo 18). De la extensión aproximada de 420,656 km<sup>2</sup> que comprende la región fronteriza de Ecuador y Perú, según se advierte del Gráfico 15, el ámbito fronterizo peruano cubre una zona de 280,323 km<sup>2</sup> y reúne a 136 distritos que forman parte de 21 provincias ubicadas en los departamentos de Amazonas, Loreto, Cajamarca, Piura y Tumbes, con una población aproximada de tres millones y medio de personas. El plan binacional fue pactado inicialmente para un período de diez años (1998-2008), posteriormente renovado por cinco años (2009-2014) y, a su vencimiento, extendido por las partes por diez años más.

Durante los primeros años, el plan no tuvo mayores avances por diversas razones; en parte porque no fue posible obtener el monto de financiamiento ofrecido inicialmente por las entidades financieras internacionales y los países cooperantes y quizás también por las complicaciones políticas internas de los presidentes Mahuad y Fujimori, quienes pocos años después fueron destituidos por sus respectivos congresos. Sin embargo, la estructura del plan binacional fue organizada desde el comienzo, todos los gobiernos en los dos países lo han respaldado y el plan se fue implementando de manera progresiva con la ejecución de diversos proyectos. Según la memoria del capítulo peruano del Plan Binacional del 2015, Perú y Ecuador vienen desarrollando una serie de proyectos, tanto a través de programas binacionales o de programas nacionales, todos ellos orientados a contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en zonas en que los dos países comparten recursos o sus economías son complementarias, a mejorar la infraestructura productiva, social, cultural y de servicios en sus respectivos ámbitos fronterizos, y a la identificación de áreas y oportunidades de inversión en las que pueda participar el sector privado, ya sea ejecutando o financiando los proyectos. Para llevar adelante sus tareas, el plan tiene como órganos ejecutivos un directorio

binacional y los capítulos peruano y ecuatoriano, cada uno con sus respectivas direcciones ejecutivas.

**Gráfico 15. Región fronteriza Perú-Ecuador según el Plan Binacional de Desarrollo**



Fuente: Plan Binacional de Desarrollo de la Región fronteriza Perú-Ecuador. Memoria 2015: Desafíos de una Gestión, Capítulo Perú.

A su vez, el plan cuenta con el apoyo del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, establecido para promover y apoyar el financiamiento de pequeños y medianos programas, y que ha apoyado o cofinanciado 613 pequeños proyectos de impacto social en sus primeros quince años. Aun cuando no se logró el objetivo inicial de obtener US\$ 3,000 de la cooperación internacional en los primeros diez años, en términos globales, hasta el 2015 en el Perú el Plan Binacional ha convocado al sector público, países amigos, entidades cooperantes y comunidades locales «hacia un esfuerzo conjunto para orientar y canalizar recursos a proyectos binacionales y nacionales de carácter social, económico y productivo, que se ha traducido en una inversión que alcanza los US\$ 2,387.60 millones» (Plan Binacional, p. 23).

Uno de los proyectos binacionales prioritarios fue promover cinco ejes viales de integración, a fin de conformar una red de interconexión terrestre entre Perú y Ecuador de aproximadamente 2,176 km de longitud, de las que 1,221 km corresponden al territorio peruano. En el proyecto se contempla la ejecución de obras de mejoramiento, rehabilitación o construcción en las carreteras y la construcción de puentes internacionales y centros binacionales de atención en

la frontera para facilitar el tránsito de personas, mercancías y vehículos. El eje vial 1 conecta las ciudades de Piura (Perú) y Guayaquil (Ecuador), tiene una longitud de 538 km y forma parte de la carretera panamericana, de importancia continental. Los ejes viales 2 y 3 son de menor dimensión y unen a la ciudad peruana de Sullana con las ciudades de Arenillas y Loja en Ecuador. En estos tres casos se trata de carreteras que han requerido la realización de obras de mejoramiento y rehabilitación. De otro lado, el eje vial 4 Saramiriza-Loja es otro de los ejes de mayor importancia y tiene una longitud de 690 km, de los cuales más de dos tercios de la carretera discurre por territorio peruano, llegando hasta Saramiriza en el Río Marañón<sup>38</sup>. Según se informa en la memoria anual del año 2015, los ejes viales 1, 2 y 3 se encuentran concluidos y el eje vial 4 ya ha sido ejecutado en gran parte.

En cambio, la ejecución del eje vial 5 Méndez-Yaupi-Santa María de Nieva, en el sector que corresponde al Perú de aproximadamente 230 km, no se ha iniciado hasta ahora a pesar de haber sido el de mayor importancia política para Ecuador y de su especial interés en las negociaciones. Tanto es así que Ecuador pretendió incluir este eje vial dentro del Tratado de Comercio y Navegación, lo que no fue aceptado por el Perú, pues considerábamos que en todo caso se podría incorporar en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza. Inclusive, mientras que los otros cuatro ejes viales solo se mencionaron en el Anexo 5 del Acuerdo Amplio de Integración, en el caso de este eje vial (denominado en el acuerdo como el eje Méndez-Yaupi-Borja-Saramiriza-Campanquiz-Santiago), se introdujo un artículo especial en el mismo texto del acuerdo. Allí, las partes acordaron que este eje vial quedase concluido hasta el año 2005, sujeto a que el trazo específico tendría que definirse en el futuro, y que las partes buscarían en fuentes internacionales la financiación necesaria para desarrollar el proyecto<sup>39</sup>.

Entre los proyectos binacionales en ejecución o gestión, se encuentran los Centros Binacionales de Frontera, las interconexiones eléctricas vecinales, las redes binacionales de salud y el Plan Integral para el espacio urbano conformado por las ciudades de Aguas Verdes y Huaquillas y el Canal de Zarumilla, entre otros. Entre los proyectos binacionales de infraestructura social y productiva, el más emblemático ha sido históricamente el Proyecto Puyango-Tumbes, concebido inicialmente en 1971 por los gobiernos de Perú y Ecuador como un proyecto binacional para el aprovechamiento conjunto de las aguas de los ríos Puyango-Tumbes, que discurren entre los dos países, para fines de riego, electricidad y control de aguas. Este proyecto

<sup>38</sup> En <https://planbinacionalperuecuador.files.wordpress.com/2016/11/bin-memoria-1998-2008-2da-edicion-2010.pdf>.

<sup>39</sup> Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, artículo 21, anexo 5, Programas del Plan de Desarrollo de la Región Fronteriza, sección A. Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva.

no prosperó por diversas razones y años después fue examinado en las negociaciones de 1998 por la Comisión Binacional negociadora, que lo redimensionó para darle viabilidad, elaborando los términos de referencia del estudio de viabilidad técnico-económico e incorporándolo como uno de los principales proyectos binacionales<sup>40</sup>. Sin embargo, por falta de financiamiento y quizás diferencia de enfoque de las dos partes, el proyecto no se ha ejecutado hasta la fecha de este libro. No obstante, se mantiene como un asunto pendiente entre los dos países, habiéndose reafirmado la voluntad política de continuar impulsando su concreción en la Declaración Presidencial de Macas del 2016.

En el campo político, se organizaron los mecanismos de diálogo político y de cooperación económica establecidos en los acuerdos del año 1998; en particular, la comisión de vecindad y los comités técnicos binacionales, los comités de frontera y otros mecanismos de diálogo y concertación para asuntos específicos. El mecanismo de mayor relevancia establecido en esa época ha sido la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana, que tiene dos secciones nacionales y se reúne anualmente bajo la presidencia de los ministros de relaciones exteriores. La comisión fue creada con el objetivo de ser la instancia política para impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades que generen acercamiento y comunidad de intereses entre los dos países. Asimismo, se le otorgó la facultad de establecer las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y la buena marcha del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza<sup>41</sup>. Al respecto, en el acta de la XIV reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-Ecuatoriana celebrada en Lima en el 2015, consta que la comisión reconoció los esfuerzos que había desplegado el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza «para promover el desarrollo, luchar contra la pobreza y generar mejores condiciones de vida en favor de las poblaciones que habitan la región fronteriza»<sup>42</sup>.

Como consecuencia del avance en la relación bilateral y de la voluntad política de los gobiernos de los presidentes Alan García y Rafael Correa, en el año 2007 ambas partes establecieron un nuevo y más sofisticado espacio de coordinación binacional con la participación de los jefes de Estado y sus ministros. Así, desde esa fecha todos los años se viene realizando un encuentro presidencial conjuntamente con

---

<sup>40</sup> Anexo 5, Programas del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, sección A, Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva, A.1. Puyango-Tumbes.

<sup>41</sup> Acuerdo amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, artículo 5. La Comisión de Vecindad Peruano-ecuatoriana está regulada en el título II del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y su Reglamento constituye el Anexo 1 del mismo Acuerdo amplio de Integración Fronteriza.

<sup>42</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Acta de la XIV Reunión de la Comisión de Vecindad Peruano-ecuatoriana. Lima, 8 de setiembre de 2015.

un gabinete binacional de ministros, alternadamente en cada uno de los dos países, y que hoy constituye «el mecanismo de diálogo político que ha reafirmado, al más alto nivel, los objetivos de integración y cooperación promovidos por los Acuerdos de Paz de Brasilia de 1998<sup>43</sup>». El encuentro presidencial y los gabinetes binacionales se reúnen para examinar cinco ejes temáticos: asuntos sociales, culturales y de cooperación; seguridad y defensa; infraestructura y conectividad; ambiente, energía y minas; y productivo, comercial, e inversiones y turismo. Así pues, estos encuentros presidenciales con sus gabinetes binacionales se han convertido en un importante mecanismo que contribuye a fortalecer la confianza mutua, la cooperación y la amistad entre los dos países, y que inclusive ha servido de modelo para instaurar encuentros presidenciales y gabinetes binacionales con otros países vecinos como Bolivia, Colombia y Chile. La Declaración Presidencial del X Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional celebrado en la ciudad ecuatoriana de Macas en octubre de 2016 entre los presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Rafael Correa reafirmó «la profunda voluntad política de continuar construyendo un futuro común a fin de mejorar el nivel de bienestar y desarrollo» de sus pueblos y destaca «el alto nivel de confianza mutua, integración y cooperación alcanzado»<sup>44</sup>. El XI Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional realizado en Trujillo en octubre de 2017 reafirmó los propósitos de cooperación e integración entre los dos países y los gobiernos de Perú y Ecuador han proyectado celebrar el XII Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional el 26 de octubre de 2018 con motivo de la celebración del vigésimo aniversario de la firma del acuerdo global y definitivo.

La percepción mutua de las sociedades peruana y ecuatoriana a partir de los acuerdos de Brasilia de 1998 permitió un mayor movimiento migratorio, por lo que el turismo viene aumentando entre los dos países hasta el día de hoy. En relación al intercambio comercial, la progresiva superación de la desconfianza entre los empresarios y la ejecución del Convenio de Aceleración y Profundización del Comercio, que aceleró los plazos de desgravación establecidos en la Decisión 414 de la Comunidad Andina, permitieron un significativo incremento del intercambio comercial entre el Perú y el Ecuador, constante hasta el 2013. En este sentido, mientras que en 1999 el intercambio fue de 274 millones de dólares, este llegó a ser de 2,830 millones en el año 2013; lo que significa que se incrementó diez veces en un periodo de trece años. Esta tendencia creciente, sin embargo, cayó en los últimos años, habiendo disminuido el intercambio comercial a solo 1,664 millones

<sup>43</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Carpeta Perú, febrero de 2017. Documento no publicado.

<sup>44</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Encuentro Presidencial y X Gabinete de ministros Binacional Perú-Ecuador. Declaración Presidencial, Macas, 7 de octubre de 2016. Véase también la Declaración Presidencial de Trujillo de octubre de 2017.



de dólares en el 2015 y a 1,695 millones en el 2016. Durante todo este período, la balanza comercial fue favorable a Ecuador. Así, por ejemplo, en el año 2016 nuestras exportaciones solo fueron de 651 millones de dólares, mientras que las importaciones del Ecuador ascendieron a 1,044 millones, produciéndose un déficit de 393 millones para el Perú. En el caso de las inversiones ecuatorianas en el Perú, si bien porcentualmente también hubo un aumento considerable a partir del año 2000, el monto total no ha sido significativo comparado con la inversión recibida de otros países de la región. Según cifras de Proinversión, el stock de inversión extranjera directa de Ecuador en el Perú ascendió a diciembre del año 2016 a un total de 160 millones de dólares<sup>45</sup>.

En el caso de la Comisión Binacional de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, creada a partir de los acuerdos de Brasilia de 1998, su primera reunión se realizó en Lima en febrero de 2002 y luego ha funcionado durante estos años aplicando medidas de fomento a la confianza, aun cuando no ha tenido grandes avances orientados a promover medidas de confianza novedosas entre sus fuerzas armadas. Las tareas binacionales en los temas de seguridad actualmente están orientadas a los trabajos de desminado en las zonas fronterizas, que no terminan a pesar del tiempo transcurrido. En la segunda reunión de la Comisión Binacional del año 2010, se acordó la creación de una unidad de desminado humanitario. El avance en los trabajos de desminado viene siendo lento en el tiempo y es materia de revisión en las reuniones anuales de la Comisión de Vecindad y de los encuentros presidenciales con sus gabinetes ministeriales. Así por ejemplo, en el Plan de Acción aprobado en el Encuentro Presidencial y de Gabinete Ministerial en Macas en el 2016, se dice que «las autoridades responsables del Desminado Humanitario de ambos países continuarán ejecutando las operaciones [...] en los sectores a su cargo en la frontera común y en el km<sup>2</sup> de Tiwinza, con la Unidad Binacional de Desminado Humanitario Perú-Ecuador de manera coordinada, simultánea e integrada», debiendo ambos gobiernos garantizar los recursos para dar cumplimiento a sus compromisos ante la Convención de Ottawa.<sup>46</sup>

Después de veinte años de los acuerdos de Brasilia de 1998, se puede afirmar que la situación de paz es plena entre los dos países y que en todo este periodo no se han producido los incidentes fronterizos del pasado. La frontera terrestre peruano-ecuatoriana quedó cerrada y aceptada de manera definitiva cuando se

---

<sup>45</sup> Las cifras hasta el año 2009 se encuentran en Novak y Namihas (2010). Las cifras de los últimos años se encuentran en Ministerio de Relaciones Exteriores, Carpeta Perú, 2016 y 2017.

<sup>46</sup> Plan de Acción de la Declaración Presidencial del Encuentro Presidencial y X Gabinete de ministros Binacional Perú-Ecuador, Macas, 7 de octubre de 2016.

instaló el último hito y culminó la demarcación en mayo de 1999, conforme a lo establecido en el acuerdo global y definitivo del 26 de octubre de 1998.

## 9. EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE LA FRONTERA MARÍTIMA

Si bien en esa época no había problemas con Ecuador en el caso de la frontera marítima y el paralelo geográfico venía siendo respetado como el límite marítimo entre los dos países, este no se había pactado expresamente y no existía un tratado de límites marítimos que así lo hubiera establecido. En circunstancias en que el Perú seguía su controversia sobre delimitación marítima con Chile ante la Corte Internacional de Justicia, representantes del Perú y Ecuador sostuvieron, por iniciativa peruana, negociaciones reservadas durante aproximadamente un año llegando a un acuerdo sobre el límite marítimo entre los dos Estados, el que quedó formalizado mediante el intercambio de notas reversales suscritas por los ministros de relaciones exteriores con fecha 2 de mayo de 2011<sup>47</sup>.

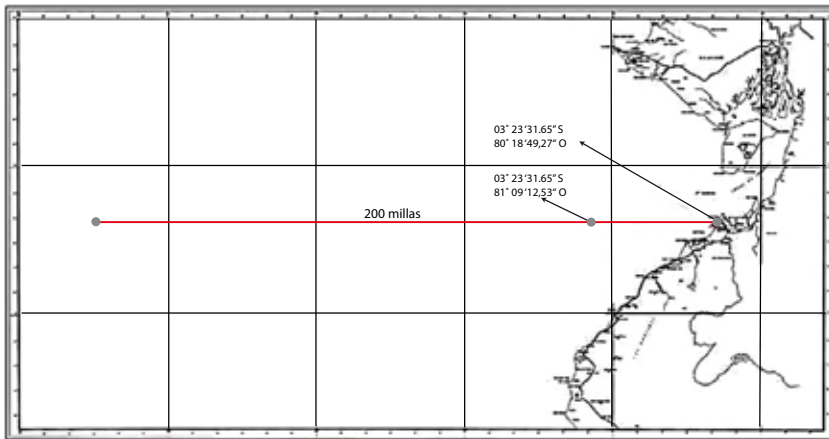
Allí se declaró que, «en atención a la existencia de circunstancias especiales en el área adyacente a la frontera terrestre entre los dos países», como era el caso de las islas ubicadas en la zona fronteriza, el límite entre los espacios marítimos bajo soberanía del Perú y el Ecuador hasta las 200 millas, «se extenderá a lo largo del paralelo geográfico», conforme a las coordenadas geográficas que allí se mencionaron y que corresponde al punto de inicio de la frontera terrestre, tal como consta de la representación gráfica que formó parte de dicho entendimiento y que se adjunta como Gráfico 16.

En el caso del límite marítimo con Ecuador, el uso del paralelo estableció la frontera marítima de modo justo y equilibrado para los dos países dadas las características geográficas y la existencia de islas cercanas a la zona limítrofe, lo que es una situación muy diferente a la realidad geográfica en la frontera marítima con Chile.

---

<sup>47</sup> Véase la Nota (GAB) 6-12-YY/01 del 2 de mayo de 2011, suscrita por el embajador José Antonio García Belaunde, ministro de relaciones Exteriores del Perú, dirigida al ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, embajador Ricardo Patiño y la Nota 9428 GMRECI/CGJ/2011 de la misma fecha remitida por el canciller del Ecuador al canciller del Perú. Siendo abogado del Perú en la controversia sobre delimitación marítima con Chile (2008-2014) y encontrándome en la ciudad de Melbourne, Australia, al día siguiente de la firma de las Notas recibí la llamada telefónica del canciller García Belaunde, para darme la buena noticia de la suscripción del tratado de límites marítimos con Ecuador. Este era un tema que nos preocupaba y que el Perú cerró adecuadamente, evitando que Ecuador fuera involucrado en un juicio que era estrictamente bilateral entre el Perú y Chile.

**Gráfico 16. Representación gráfica del límite marítimo entre el Perú y el Ecuador, anexa a las notas diplomáticas de contenido idéntico del 2 de mayo de 2011**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. El Acuerdo se encuentra registrado en la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas, sección Tratados.

Acordar el límite marítimo entre el Perú y el Ecuador fue facilitado debido a las buenas relaciones existentes entre los dos países, en gran medida como consecuencia del ambiente de mayor confianza creado luego de los acuerdos de Brasilia de 1998. Para el Perú, el tratado de límites marítimos con Ecuador fue un éxito diplomático *vis a vis* Chile, que pretendió infructuosamente de involucrar a Ecuador en nuestro juicio de delimitación marítima con Chile, en el cual logramos que la Corte Internacional de Justicia desestimaré el argumento chileno de que la Declaración Tripartita de Santiago de 1952 fuera el tratado de límites marítimos para los tres países<sup>48</sup>. Con el acuerdo global y definitivo de 1998 que permitió culminar la demarcación territorial y el tratado sobre nuestro límite marítimo del año 2011, quedó fijada y aceptada toda nuestra frontera con Ecuador, tanto terrestre como marítima.

<sup>48</sup> Véase *International Court of Justice, Maritime Dispute (Peru v. Chile)*, 27 January 2014, *Judgment*.



## REFLEXIONES FINALES

### LA EJECUCIÓN DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Como resultado del proceso de conversaciones con Ecuador, el Perú logró culminar la demarcación de la frontera peruano-ecuatoriana en la forma establecida en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, conforme a los pareceres de los expertos jurídico-técnicos que confirmaron la legítima e invariable posición peruana. Los 23 hitos faltantes en la Cordillera del Cóndor fueron colocados por las dos partes en menos de siete meses desde la fecha de celebración del acuerdo global y definitivo de octubre de 1998. En ese corto período también se instalaron los cuatro nuevos hitos definidos para la zona Cuzumasa-Bumbuiza/Yaupi-Santiago y se formalizaron los cuatro hitos ya colocados anteriormente en la zona de Lagartococha. De esta manera, en mayo del año 1999, se logró cumplir con nuestro principal objetivo en las conversaciones con Ecuador, habiendo quedado demarcada la frontera de manera definitiva. Esta se encuentra ahora demarcada en toda su extensión, con los hitos debidamente colocados, protocolizados por las Comisiones Mixtas demarcadoras y plenamente aceptados por Ecuador y Perú.

El objetivo de culminar la demarcación y ejecutar el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar fue una política de Estado seguida ininterrumpidamente por los sucesivos gobiernos del país, que la establecieron, confirmaron, respetaron y defendieron. A su vez, el Protocolo como marco jurídico para las conversaciones recién fue reconocido por Ecuador en 1995 con las declaraciones del presidente Sixto Duran Ballén en el contexto del conflicto de la Cordillera del Cóndor y de la suscripción de la Declaración de Paz de Itamaraty.

Para tener una Política de Estado, se deben dar tres elementos principales: un objetivo nacional claro y preciso, una continuidad de la política seguida que

trasciende a través del tiempo sin que se vea afectada por los cambios de gobierno y el consenso nacional en la aceptación y ejecución de esa política. En el caso de la cuestión limítrofe con Ecuador se dieron los tres elementos constitutivos de una Política de Estado. Nuestro objetivo fue siempre clarísimo y estuvo basado en una posición jurídico-técnica de estricto cumplimiento del Protocolo de Río de Janeiro, contraria a la posición del Ecuador, que era más política y presentaba argumentos basados en una supuesta equidad o en inexistentes errores geográficos para sustentar su ilusión del acceso territorial soberano al Marañón-Amazonas.

La posición jurídico-técnica del Perú implicaba que se completara la demarcación siguiendo la línea de frontera del Protocolo y el fallo arbitral de Dias de Aguiar, sin ninguna cesión de territorio u otra concesión al Ecuador fuera de este marco jurídico. Así actuaron los sucesivos gobiernos peruanos desde que Ecuador anunció su rebeldía a comienzos de la década de los cincuenta y nuestra Política de Estado se implementó en forma permanente trascendiendo a través del tiempo. Así lo hizo saber siempre el gobierno peruano y lo confirmaron con su declaración los países garantes en el año 1960. Y así también lo hizo respetar el Perú en todos los incidentes fronterizos que se dieron en estos años, tal como ocurrió en los conflictos armados del falso Paquisha de 1981 y del alto Cenepa en la Cordillera del Cóndor de 1995. En ambos casos, los acuerdos celebrados luego del conflicto obligaron al Ecuador a retirar sus tropas infiltradas a la vertiente occidental de la Cordillera del Cóndor, siguiendo el límite establecido en el Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, por más que hubiera aun una pequeña zona de la frontera todavía no demarcada con hitos. Lo mismo sucedió en agosto de 1998 durante mi gestión como canciller, cuando logramos mediante una firme acción diplomática con los garantes, el retiro de las tropas ecuatorianas infiltradas del territorio peruano y su ubicación nuevamente al otro lado de la cordillera.

Por eso, el objetivo nacional de esta política de Estado fue siempre lograr la culminación de la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y ejecutar y hacer respetar este tratado en todos sus términos. Y así se condujo el proceso de conversaciones con Ecuador desde su inicio por parte de los cancilleres que en 1995 y 1996 negociaron los aspectos procesales previos, así como durante mi gestión en los años 1997 y 1998, cuando tuve a mi cargo las negociaciones sustantivas. Desde que juramenté en el cargo de ministro de Relaciones Exteriores, siempre pensé y declaré que el acuerdo con Ecuador era posible y que la solución a nuestras diferencias tenía que ser de carácter jurídico-técnico, buscando y promoviendo un acuerdo definitivo con Ecuador, aunque sin ceder a sus aspiraciones políticas que no correspondían al marco jurídico del Protocolo y afectaban los intereses nacionales. En ese sentido, en octubre de 1997 declaré que el Perú seguiría participando en el proceso de conversaciones siempre y cuando Ecuador renunciara a su pretensión

de un acceso soberano al Marañón-Amazonas, lo que representó un punto de inflexión decisivo en el proceso.

Después de la primera etapa de las conversaciones y siguiendo mis instrucciones precisas en relación a las propuestas de los garantes, la delegación peruana negoció eficazmente la Declaración de Brasilia de noviembre de 1997, con lo que se amplió la agenda de las conversaciones y se estableció que Ecuador y Perú examinarían las cuatro materias allí establecidas de buena fe y de conformidad con el Protocolo y sus instrumentos complementarios. Igualmente, en el cronograma de aplicación de la Declaración de Brasilia de enero de 1998, también negociado hábilmente por nuestra delegación, se estableció que los dos grupos de expertos encargados de dar su parecer sobre los tres impases subsistentes, «atendiendo a las cuestiones técnicas y conforme a derecho», lo harían de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro y sus instrumentos complementarios. Ya en la segunda etapa del proceso, continuando con la misma política de Estado, en abril de 1998 reiteré ante la población de Iquitos, capital de la Amazonía peruana, que todo lo que se demarcara tenía «que ser de acuerdo al Protocolo», y que el Perú en ningún momento había planteado ni aceptaría «cualquier clase o tipo de cesión territorial», habiendo manifestado esta posición ante la prensa en diversas oportunidades. Igualmente, nuestra delegación y los dos diplomáticos integrantes de los dos grupos de expertos encargados de emitir sus pareceres, enfatizaron hábilmente la validez de la posición peruana basada en argumentos jurídico-técnicos sustentados en el Protocolo y el fallo de Dias de Aguiar. En mayo de 1998, los expertos designados por los países garantes dieron su parecer sobre los tres impases presentados, emitiendo una opinión técnico-jurídica y no política y mediante la cual le dieron plenamente la razón al Perú para culminar la demarcación por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor. Así, con estos pareceres se confirmó la inalterable posición peruana y se dio cumplimiento a la política de Estado única seguida por el Perú durante cincuenta años. La misma fue reiterada por nuestros delegados en reuniones sostenidas con sus pares ecuatorianos entre los meses de mayo y junio de 1998 y expuesta por mí en la reunión con el canciller Ayala en Washington DC de junio de ese año. Igual postura fue expresada por el presidente Alberto Fujimori en diversas declaraciones públicas formuladas durante el desarrollo del proceso, quedando confirmada en su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 1998, cuando declaró que confiaba «en que el nuevo gobierno de la República hermana del Ecuador perciba que la solución de derecho, ahora reconfirmada por los expertos de los países garantes, no es negociable y debe ejecutarse plenamente». Continuó diciendo que «esto quiere decir que la demarcación pendiente debe culminarse de acuerdo al Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y al fallo de Braz Dias de Aguiar». Por último, la misma posición peruana de respeto pleno al Protocolo, el cual debería ser ejecutado a plenitud, fue expresada en mis

declaraciones de respuesta al discurso de Jamil Mahuad del 10 de agosto de 1998 con ocasión de su asunción a la Presidencia de la República.

No obstante el avance positivo del proceso con Ecuador, concordante con nuestra política de Estado en el tema demarcatorio y estando ya las negociaciones prácticamente concluidas, a fines de setiembre y comienzos de octubre de 1998 el presidente Fujimori negoció con el presidente Mahuad la entrega de Tiwinza como un gesto para que Ecuador aceptara concluir la demarcación en la Cordillera del Cóndor conforme a los pareceres. La decisión de Fujimori fue de naturaleza política, alejándose de la posición histórica de carácter jurídico-técnico que representaba la política de Estado con la que hasta ese momento veníamos conduciendo las negociaciones con Ecuador. La entrega de un kilómetro cuadrado de territorio peruano a favor del Ecuador no estaba prevista en el Protocolo de Río de Janeiro. De acuerdo a los límites allí establecidos y en sus instrumentos complementarios, el kilómetro cuadrado era peruano, se encontraba dentro de la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor y Ecuador no tenía derecho alguno sobre el mismo. Y fue por eso que, después de tratar de convencer infructuosamente al presidente Fujimori sobre la inconveniencia de la entrega de Tiwinza, por razones de principio y de consecuencia con nuestra inalterable política de Estado, decidí renunciar irrevocablemente al cargo de ministro de Relaciones Exteriores el 2 de octubre de 1998.

Mi renuncia también tuvo que ver con mi desacuerdo con la ruptura del consenso nacional que se produjo al final del proceso por causa de la diplomacia presidencial y que afectaba otro de los elementos que caracterizó a nuestra política de Estado. La continuidad de esta política en el tiempo se había dado de manera ininterrumpida durante cinco décadas a partir de la rebeldía ecuatoriana. En todo este largo período hubo un total consenso en el país con el objetivo nacional de culminar la demarcación de la frontera con Ecuador conforme al Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar, sin entrega de territorio alguno a Ecuador. Este consenso nacional basado en los derechos del Perú y expresado en un enfoque jurídico-técnico y no político se observó escrupulosamente durante el proceso de conversaciones y fui, durante mi gestión, muy cuidadoso en mantenerlo. Frecuentemente asistí a informar a la Comisión de Relaciones Exteriores y al Pleno del Congreso y en todas las ocasiones recibí el respaldo de los congresistas. Inclusive tuve también el apoyo del Congreso en la oportunidad en que, por iniciativa propia, asistí al Pleno para informar sobre las acciones que estábamos realizando con los países garantes para desalojar a los soldados ecuatorianos infiltrados en territorio peruano.

Sin embargo, el consenso logrado entre los congresistas peruanos, tanto del gobierno como de la oposición, se fue perdiendo cuando el presidente Fujimori me fue alejando de la conducción del proceso e inició con otros colaboradores la diplomacia presidencial. Entre setiembre y octubre de 1998, condujo directamente



lo poco que quedaba del proceso con un estilo menos transparente del que yo había tenido con el Congreso y la opinión pública y así, progresivamente, en pocas semanas se fue rompiendo el consenso nacional y surgieron dudas sobre las negociaciones y los términos para culminar la demarcación con Ecuador. Mi desacuerdo con la creciente falta de información veraz y transparente frente al Congreso, así como la situación de secretismo al final del proceso sin buscar el consenso de las fuerzas políticas del país, fue la otra razón de mi renuncia.

Ahora bien, regresando al asunto de Tiwinza, su entrega al Ecuador iba en contra de mi compromiso moral con la patria de no entregar territorio peruano bajo ninguna modalidad y tamaño. La cesión de Tiwinza no coincidía con nuestra política de Estado que era de carácter técnico-jurídica, pues introdujo una figura de naturaleza política ajena al Protocolo de Río de Janeiro. Tal como lo señaló el diplomático ecuatoriano Francisco Carrión, con la incorporación de Tiwinza a la solución definitiva «se introducía un elemento ajeno al Protocolo de Río de Janeiro, rompiendo así la estricta aplicación del mismo —que había sido la inflexible posición peruana— y su propia columna vertebral» (2008, p. 565).

En mi opinión, la entrega de Tiwinza fue innecesaria pues el proceso ya se encontraba prácticamente concluido y se trataba de aplicar los pareceres de los expertos de los garantes que nos habían dado la razón para culminar la demarcación en la Cordillera del Cóndor. Además, en setiembre de 1998 ya teníamos armado el paquete completo de acuerdos que acompañarían a la culminación de la demarcación, estando adoptados los textos del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y la Comisión de Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, junto con los otros acuerdos menores. El acuerdo global y definitivo con Ecuador era ya una realidad irreversible e inevitable; la culminación de la demarcación tendría que hacerse inexorablemente conforme a los pareceres y los países garantes harían todos sus esfuerzos para no dejar pasar esta oportunidad. Mahuad y Ecuador lo sabían y lo tendrían que aceptar. Sin pretender quitarle méritos por su tenacidad y visión para terminar con la controversia territorial y consolidar la paz con Ecuador, estimo que el presidente Fujimori se precipitó cuando en setiembre de 1998, a solicitud de Mahuad y contrariamente a lo que yo le había recomendado, aceptó dar por aprobado el Tratado de Comercio y Navegación que concedía a Ecuador la navegación en el Marañón-Amazonas junto con los dos centros de comercio y navegación, sin haber resuelto simultáneamente el asunto de la demarcación. Habiendo aceptado el tratado que concedía amplias facilidades a Ecuador para la navegación, después Fujimori no tuvo más que ofrecer a Mahuad, que lo presionaba para obtener alguna concesión adicional de carácter territorial. Por eso, parecería ser que por su deseo de completar el proceso a la mayor brevedad posible, el presidente

se adelantó sin dar el tiempo suficiente para que Ecuador aceptara el conjunto de acuerdos ya negociados, incluyendo el de la demarcación, que tendría que hacerse necesariamente conforme a los pareceres. Así, Fujimori creyó erróneamente en la necesidad de entregar Tiwinza para que Ecuador aceptara la demarcación según los pareceres. A su vez, parece haber quedado convencido con la fórmula creativa de darle a Tiwinza el carácter de una simple propiedad privada, cuando en realidad su naturaleza jurídica también tenía elementos de derecho público. Por otra parte, el grado de urgencia que más tarde adujo Fujimori como razón para justificar la entrega de Tiwinza, por la supuesta inminencia de un conflicto armado con Ecuador, ya se había alejado en octubre de 1998. En efecto, ese riesgo había quedado superado dos meses antes en agosto, luego de las negociaciones seguidas por el Perú con Ecuador que evitaron el conflicto militar y llevaron al establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia a cargo de la MOMEF, con el apoyo de los países garantes.

Además de haber sido innecesaria, sigo pensando, tal como lo señalé en su momento, que la entrega de Tiwinza era inconveniente. La realidad parece demostrarlo. Como ya se ha explicado, hasta el día de hoy no se han producido mayores avances en la construcción del camino carrozable desde la frontera peruana hasta Tiwinza. Si bien este kilómetro cuadrado ha sido delimitado dentro del territorio peruano con sus respectivas coordenadas geográficas, hasta la fecha en que escribo este libro el mismo no es usado por Ecuador y sigue siendo un territorio inhóspito, no habitado, sin construcciones ni acceso, ni con homenajes a sus fallecidos en un lugar donde también fallecieron militares peruanos defendiendo nuestro territorio, e inclusive todavía con minas antipersonales que es muy difícil eliminar. Más aún, hasta el día de hoy Ecuador no ha efectuado el gasto necesario para construir la carretera en su territorio a fin de llegar a la frontera con el Perú. En estas circunstancias, cabe preguntarse si valió la pena entregar al Ecuador ese kilómetro cuadrado que en la práctica viene a ser una especie de enclave ecuatoriano permanente dentro del territorio peruano, sin un mayor sentido ni uso en la actualidad y que, quizás en el futuro, podría traer fricciones innecesarias y no deseadas entre el Ecuador y el Perú. En cualquier caso, ¿no hubiera sido mejor no entregarlo, sin dejar vestigios para las nuevas generaciones de un conflicto armado entre dos pueblos vecinos unidos por una historia?

Dentro del marco de nuestra política de Estado de ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, Ecuador logró el reconocimiento a su derecho a la navegación libre, gratuita, continua y perpetua en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, mediante el Tratado de Comercio y Navegación negociado y suscrito en 1998, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo VI del Protocolo. Esta era, en verdad, la principal contraprestación que le correspondía a Ecuador conforme al Protocolo y fue esta la generosa respuesta peruana a su

antigua pretensión de llegar al Amazonas, sin ser ribereño del mismo. Tal como dijo el empresario ecuatoriano Mario Ribadeneira, ex ministro de Economía y coordinador de la delegación en la comisión para el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, «el Ecuador no pierde nada y gana, en cambio, un acceso al Amazonas que no existió más que en el papel» (Ayala, 2009, p. 372).

Asimismo, para facilitar a Ecuador la navegación y el comercio por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, en ejecución de la segunda parte del mismo artículo VI, se le abrió a Ecuador la posibilidad de llegar a dichos ríos usando la red de interconexión vial que se pactó en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Además, mediante el Tratado de Comercio y Navegación Ecuador logró que el Perú le otorgara el derecho a tener los dos centros de comercio y navegación en las orillas de los ríos Maraón y Amazonas, por un plazo de cincuenta años, renovable. Ecuador, sin embargo, no ha designado hasta ahora a las empresas ecuatorianas que se encargarían del funcionamiento de estos dos centros, no obstante que oportunamente el Perú designó los lugares en que se constituirían estos establecimientos destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito, procedentes del Ecuador o destinados a su territorio.

En la práctica, desde el año 1998 hasta la actualidad no se ha producido mayor actividad de buques ecuatorianos navegando por el río Amazonas y sus afluentes septentrionales, a pesar de los amplios derechos a la navegación libre y gratuita y al transporte fluvial que se le otorga a Ecuador en el Tratado de Comercio y Navegación. Al día de hoy, Ecuador no viene aprovechando suficientemente de la libre navegación de la que puede gozar no solo en los ríos Putumayo y Napo, afluentes directos del Amazonas, sino también en el río Maraón y cuatro de sus afluentes, como son los ríos Santiago, Morona, Bobonaza y Tigre, aun cuando sus condiciones de navegabilidad son más limitadas. Al respecto, en el artículo 2 del Tratado de Comercio y Navegación se estableció con amplitud que «Ecuador podrá utilizar los ríos que, desde la frontera con el Perú, le permitan utilizar también una vía fluvial que se conecte directamente con el Amazonas», habiendo el Perú aceptado así la navegación en el río Maraón por considerarlo un afluente formador del río Amazonas (Varillas, 2008, pp. 430-431).

El Protocolo de Río de Janeiro señaló en cuatro artículos el mecanismo a seguir por las partes en caso fuese necesario aclarar o resolver las diferencias que pudieran aparecer en el proceso de demarcación de la frontera y en la ejecución del mismo Protocolo. Así, se incorporó la participación de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos como garantes del Protocolo, con la facultad de colaborar en el proceso de demarcación y precisándose que «cualquier duda o desacuerdo que surgiere sobre la ejecución de este Protocolo» sería resuelto por las Partes, con el concurso de los representantes de los cuatro países garantes. Por ello, fue fundamental la

aceptación por Ecuador del Protocolo en 1995 como el marco jurídico aplicable para conversar y solucionar sus diferencias con el Perú. En este sentido, las declaraciones del presidente Duran Ballén de febrero de 1995 reconociendo el Protocolo permitieron la participación de los países garantes, implicaron la aceptación de nuestra inalterable política de Estado e hicieron posible avanzar en las conversaciones sustantivas que al final del camino llevaron al acuerdo global y definitivo de 1998. Según relata el ex canciller Ayala, Durán Ballén afirmó que fue necesario «reconocer oficialmente el marco jurídico referencial que haría posible la búsqueda de una solución definitiva y digna al problema territorial con el Perú», haciendo posible así «apelar de inmediato al concurso de los países garantes, a fin de que dieran paso a esquemas de negociación y de concertación». Así, no se negaba a los cuatro países «el carácter de garantes que tenían según el Protocolo de Río de Janeiro y darles el calificativo eufemístico de amigos era ir en contra la realidad de los hechos» (2009, p. 120).

La gestión de los garantes fue fundamental en todo el proceso para el logro de nuestro objetivo nacional de culminar la demarcación y llegar a una paz definitiva con Ecuador, desde su participación en la Declaración de Paz de Itamaraty de 1995 hasta el acuerdo global y definitivo de Brasilia de 1998. Su función no solo fue de acompañamiento en la primera etapa de las conversaciones sustantivas, sino que posteriormente en la segunda etapa también facilitaron las conversaciones presentando propuestas a las partes que contribuyeron a la adopción de la Declaración de Brasilia y a su cronograma de aplicación, abriendo así la agenda de las conversaciones a otros temas como el Tratado de Comercio y Navegación, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y otros temas menores, lo que hizo posible avanzar las conversaciones en el asunto demarcatorio. En la segunda etapa los garantes buscaron el acercamiento entre las partes, hicieron propuestas y facilitaron las reuniones que se realizaron en sus cuatro capitales. Su rol fue crucial con la designación de los expertos jurídico-técnicos que, con sus pareceres, dieron la razón al Perú en el asunto demarcatorio, encuadrado dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro y el fallo de Dias de Aguiar. Su participación como mediadores, a iniciativa nuestra, en la grave situación surgida con la infiltración de las tropas ecuatorianas en territorio peruano en julio-agosto de 1998 fue determinante para evitar el conflicto armado y llegar a una solución pacífica con la acción diplomática que yo propuse y conduje, así como para el establecimiento de la Zona de Control y Vigilancia, al igual que lo fue con la Misión de Observadores Militares (MOMEPE) en 1995. Y, finalmente, contribuyeron con su punto de vista vinculante de octubre de 1998, confirmando el Tratado de Comercio y Navegación y los otros acuerdos negociados durante el proceso. Sin embargo, los garantes fueron más allá y también consolidaron el acuerdo sobre Tiwinza, que estuvo al margen del Protocolo y al

que yo me opuse, y que había sido negociado previamente de manera directa y personal entre los presidentes Mahuad y Fujimori.

Coincidiendo con diversos analistas extranjeros, David Scott Palmer ha señalado que «los países garantes jugaron un importante papel en el proceso. Sin la intervención de los representantes de los Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina en todas las etapas del proceso diplomático, y sin la MOMEPE en el aspecto militar, es improbable que se hubiera podido encontrar una solución duradera al problema limítrofe más antiguo de América Latina. Con su participación y continua intervención, un arreglo se convirtió en una posibilidad real y eventualmente creó las bases para una solución final» (1998, p. 44). Quizás la contribución más valiosa de los garantes fue su rol como facilitadores del diálogo entre las partes, en algunos de los momentos más difíciles y, en particular, cuando evitamos el conflicto militar entre julio y agosto de 1998. Comentando la contribución de los garantes al diálogo, el embajador Luigi Einaudi ha dicho que había ocasiones «en que las partes no estaban conversando directamente entre ellas, excepto a través de la prensa», y que «durante largos períodos las únicas comunicaciones entre ellas tuvieron lugar a través de los garantes. Y en algunas de estas ocasiones, las comunicaciones entre las partes solamente hubieran hecho las cosas peores» (1999, pp. 18-19). Consecuentemente, en estas líneas cabe un especial reconocimiento y agradecimiento a los cuatro países garantes; a sus jefes de Estado, hábilmente coordinados por el presidente Fernando Henrique Cardoso; a sus cancilleres; y a sus representantes en todo el proceso llevado a cabo entre los años 1995 y 1998.

Sin embargo, si bien fue muy valiosa la participación de los garantes, más importantes y decisivas fueron las conversaciones directas entre las partes y la voluntad política de los presidentes de Perú y Ecuador de llegar a un acuerdo global y definitivo, dentro del marco jurídico del Protocolo de Río de Janeiro. Tal como también ha señalado Scott Palmer, el papel de los garantes bajo el tratado era «claro y específicamente definido como la obligación de involucrarse para asistir a las partes. No hay una provisión de arbitraje en el Protocolo de Río, por lo que los garantes no estaban en la posición de imponer una solución» (1998, p. 32). Más bien, agrega Palmer, la posibilidad de resolver cualquier disputa para la realización del Protocolo descansaba «en forma fundamental sobre las mismas partes, Perú y Ecuador», precisando que «una resolución exitosa de las disputas no puede cumplirse hasta que las partes allegadas al conflicto encuentran por sí mismas una manera de llegar a un acuerdo en alguna forma u otra». Por ello, frente a la propuesta ecuatoriana de resolver las diferencias mediante el arbitraje, planteada inicialmente por el presidente del Ecuador Rodrigo Borja ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991 y luego reiterada por los negociadores del Ecuador en diferentes etapas del proceso, el Perú se opuso en todo momento al arbitraje y promovió el

diálogo y el trato directo entre las partes como método para las conversaciones, en concordancia con el mecanismo para la solución de los desacuerdos establecido en el artículo séptimo del Protocolo.

La negociación, reconocida en el Derecho Internacional y en la Carta de las Naciones Unidas como el primer método diplomático de solución pacífica de las controversias, fue el mecanismo establecido en el Protocolo para la solución de los desacuerdos. El que se hubiera agregado la participación de los garantes como una especie de mediadores o conciliadores confirma el hecho de que los mecanismos establecidos en el Protocolo y usados para las conversaciones durante casi todo el proceso, antes de tener el punto de vista vinculante, fueron de carácter diplomático, en lugar de los métodos de solución de controversias de carácter jurídico como son el arbitraje que solicitaba Ecuador o lo hubiera sido, eventualmente, un arreglo judicial que nunca fue previsto ni solicitado por las partes.

La flexibilidad que permite la negociación, contrariamente al proceso rígido que caracteriza al arbitraje, donde la controversia es resuelta por un tercero, permitió a las partes escoger sus propias reglas del proceso, negociadas hábilmente por mis predecesores en la Cancillería en los años 1995 y 1996, y desarrolladas y complementadas acertadamente durante mi gestión como ministro de Relaciones Exteriores en 1997 y 1998. Haber definido los impases que serían materia de las futuras conversaciones fue útil, pues, a pesar de que Ecuador planteó algunos impases inaceptables como el del acceso soberano al Maraón-Amazonas, al menos se acotó y definió el ámbito de las pretensiones ecuatorianas y de las mismas conversaciones. La flexibilidad que ofrece el método de la negociación permitió durante mi gestión mantener la obligación ecuatoriana de culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro y, al mismo tiempo, ampliar la agenda a otros temas que permitieron recrear el proceso y facilitar la aceptación de la demarcación por Ecuador, incluyendo la negociación del Tratado de Comercio y Navegación en ejecución del artículo VI del Protocolo, así como otros asuntos no contemplados allí pero sí concordantes con su propósito de paz y amistad, como fue el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza. El acuerdo de negociar todos los asuntos en paquete y no tener nada aprobado hasta que todos los temas estuviesen resueltos también facilitó las conversaciones y permitió avanzar con mayor rapidez en los temas no complicados. A su vez, el acuerdo de que ningún convenio aprobado entraría en vigor hasta que se colocara el último hito en la frontera también fue una decisión acertada que nos dio la tranquilidad para avanzar en la ejecución de los acuerdos contemplados en el arreglo definitivo de 1998. En suma, las conversaciones sustantivas llevadas a cabo con la colaboración de los países garantes, fueron los procedimientos idóneos para resolver las diferencias entre Perú y Ecuador y se

desarrollaron en el marco de nuestra política de Estado de ejecutar plenamente el Protocolo de Río de Janeiro.

Los resultados de las conversaciones sustantivas bilaterales y el logro de la paz fueron posibles por la decisión política del presidente Alberto Fujimori, junto con la acertada actuación de sus ministros de Relaciones Exteriores, desde Efraín Goldenberg y su vicescanciller Eduardo Ponce que en 1995 negoció la Declaración de Paz de Itamaraty; Francisco Tudela que en 1996 acordó los aspectos procesales previos; de la mía en 1997 y 1998 que evité el conflicto militar y conduje las conversaciones en la parte sustantiva, más importante y delicada del proceso; y, Fernando de Trazegnies que fue canciller en los catorce últimos días del proceso y suscribió los acuerdos finales. Si bien hasta el día de hoy, con algunos podemos discrepar por la entrega de Tiwinza, creo que todos hemos compartido el mismo propósito de contribuir a la solución de las diferencias de Ecuador con el Perú y a la construcción de un camino de paz y desarrollo entre ambos pueblos.

La mención al esfuerzo y compromiso del presidente Alberto Fujimori y de sus cancilleres por ser los actores más visibles del proceso, sería insuficiente y quedaría incompleta si dejase de reconocer el aporte de los presidentes, coordinadores y miembros de las delegaciones y comisiones binacionales; así como de los diplomáticos, abogados, asesores, empresarios, oficiales, técnicos y geógrafos, que también participaron en las conversaciones con Ecuador. Sin la valiosa contribución de todos ellos, el proceso no hubiese sido exitoso —a pesar de la entrega de Tiwinza— no hubiera sido posible lograr el acuerdo global y definitivo con Ecuador. Iguales palabras de reconocimiento extendiendo a los congresistas de la República, tanto del gobierno como de la oposición, que patrióticamente me apoyaron en mi gestión, así como a los miembros de la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores que me brindaron su sabio consejo durante el desarrollo del proceso con Ecuador.

Como ya he mencionado en este libro, el viceministro Hugo Palma, el embajador Hugo de Zela y el ministro consejero Néstor Popolizio, fueron mis principales colaboradores en todo el proceso de conversaciones con el Ecuador y merecen un reconocimiento especial. Esta colaboración comprendió no solo su participación en la elaboración de las directivas para la delegación peruana, de los informes, de las notas diplomáticas y su consejo y compañía en el estrecho seguimiento que hacía de las negociaciones con la contraparte ecuatoriana, sino también con su apoyo en un amplio y complejo proceso que comprendió mis relaciones con el resto del gobierno y las Fuerzas Armadas, con el Congreso y su Comisión de Relaciones Exteriores, con la Comisión Consultiva de Relaciones Exteriores, con los medios de comunicación, con los dirigentes políticos del país y de la sociedad civil —en particular de Iquitos— y con diversos especialistas y líderes de opinión. Además de dirigir las conversaciones sustantivas con el Ecuador,

de sostener el diálogo con el canciller ecuatoriano y de dar las instrucciones y realizar un estrecho seguimiento de la labor de nuestras comisiones, en mi condición de canciller en el plano externo también tenía a mi cargo conducir el diálogo y las relaciones con los países garantes, los organismos internacionales y otros países amigos y actores de la comunidad internacional.

En Ecuador también fue fundamental la búsqueda de la paz de los presidentes Sixto Duran Ballén, Abdaláa Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad, así como de sus cancilleres Galo Leoro y José Ayala, y sus vicescancilleres y demás colaboradores que los acompañaron durante todo el proceso. Al mismo tiempo, en Ecuador hubo voces discordantes con el acuerdo global y definitivo de 1998 y, en particular, con los resultados finales de la demarcación efectuada. Así, por ejemplo, el ex presidente Rodrigo Borja declaró que había recibido la noticia sobre el cierre de la frontera «con una triste resignación» y que, si bien reconoció que era bueno cerrar la frontera, añadió que «el costo territorial, el costo de dignidad personal» había sido muy alto» (Ayala, 2009, p. 546). A su vez, el ex presidente León Febres Cordero afirmó que «la suscripción de la paz con el Perú no era otra cosa que «la entrega de su territorio sin pena ni gloria» (Ayala, 2009, p. 547) Sin embargo, a pesar de esas voces de protesta, los tres gobiernos de Ecuador de periodos cortos posteriores al presidente Mahuad (es decir, de Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio), así como el gobierno del presidente Rafael Correa de larga duración (2007-2017) y el nuevo gobierno de Lenín Moreno, han respetado plenamente el acuerdo global y definitivo y la culminación de la demarcación efectuada conforme al Protocolo de Río de Janeiro, el fallo de Dias de Aguiar y los pareceres de los expertos jurídico-técnicos. Lo mismo ha sucedido en el Perú, a pesar de las críticas a la entrega de Tiwinza y a otros temas puntuales, con los presidentes que sucedieron a Alberto Fujimori; es decir, Valentín Paniagua, Alan García en dos oportunidades, Alejandro Toledo, Pedro Pablo Kuczynski y el gobierno actual. Más aún, todos los gobiernos de los dos países no solo han respetado la frontera ya demarcada en su totalidad, sino que, además, han contribuido a la ejecución de los programas establecidos en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y a promover la amistad y la cooperación bilateral en sus diversos aspectos.



# Los presidentes y los negociadores

Cambiando de estrategia y esto en las conversaciones diplomáticas, el presidente del Perú Alberto Fujimori asumió una participación protagónica en las negociaciones del conflicto durante la etapa final en que sólo quedaba por definir la demarcación de la línea fronteriza con Ecuador. Su contribución fue decisiva en acelerar el proceso y la finalización del acuerdo de paz proponiendo la responsabilidad de éste a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Esta diplomacia distinta empezó a ser notoria desde agosto pasado, cuando, después de dos semanas de tensiones bélicas en la frontera con Ecuador, Fujimori se reunió por primera vez en privado con el entonces recién entrante presidente Jamil Mahuad. Luego se encontraron varias veces con el presidente ecuatoriano.

Por su parte, el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad desde su discurso de asun-

ción del mando en agosto pasado invocó al presidente Fujimori a firmar la paz junto a él, asumió personalmente las negociaciones del conflicto, rodeándose por técnicos, reafirmando su coherencia al canciller Ayala Lasso y empezando por cambiar a los mandos militares luego de que tropas ecuatorianas se militarán una vez más en nuestro territorio. El que fuera dos veces alcalde de Quito creyó que los platos eran camisas de fuerza y en la diplomacia directa y por ello optó por evolucionar sin rodeos y convenir por horas con el presidente peruano. En su tercer encuentro, en Brasilia, pactó con su homólogo peruano el acuerdo definitivo del Tratado de Comercio y Navegación por el Amazonas. Tras otros encuentros, asumió con Fujimori entregar la responsabilidad del acuerdo final a los garantes dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro.



Los presidentes Alberto Fujimori del Perú y Jamil Mahuad de Ecuador aparecen en esta fotografía en plena reunión de trabajo en Grupo de Tercía, Brasilia, a finales de agosto, cuando, como puede verse, intercambiaban plausivamente sobre la proporcionalidad de los parques ecológicos.

## Nombres para la historia

### Por el Perú



**EDUARDO PONCE**

Como embajador de Ecuador y asesor del Perú, fue el encargado de las primeras negociaciones que condujeron en el acuerdo de paz de Ibarra y dieron lugar a la lista de empresas subsidentes. En calidad de embajador en Ginebra, quien tuvo que asumir los primeros enfrentamientos en el terreno político-diplomático. Ponce es reconocido por sus cualidades negociadoras y acciones diplomáticas. Hoy es embajador del Perú en el Reino Unido.



**FRANCISCO TUELA**

Fue ministro de Relaciones Exteriores del Perú desde julio de 1995, cuando inicia a corto de tiempo el proceso de conversaciones para terminar de demarcar un tramo de la frontera entre los dos países. Ponce Tuela regresó al Perú en una serie de encuentros con el canciller del Ecuador Galo Lasso y los representantes de los países garantes. El 17 de diciembre de 1997 fue nombrado como embajador en Londres en la residencia del embajador del Perú en Londres, hecho que debió fortalecer las negociaciones. Fue nombrado cuatro meses después, el 22 de abril de 1998. Renunció al cargo el 14 de julio de 1997 por discrepancias políticas con el gobierno del presidente Fujimori.



**EDUARDO FERRERO COSTA**

Como ministro de Relaciones Exteriores, sacó adelante las conversaciones con Ecuador en las áreas de migración, turismo, comercio, navegación por el Amazonas y demarcación, sustituyendo sólo una semana por cargo. Cargó desde el 17 de julio de 1997. Eduardo Ferrero Costa renunció temporalmente a su cargo el 2 de octubre de 1998. La razón fue su discrepancia con la entrega en propiedad privada de Ecuador de un terreno cuadrado en la zona denominada Tierras. En diciembre de 1996 había sido nombrado miembro de la Delegación Técnica Jurídica peruana encargada de negociar sobre los desacuerdos.



**SOTO DURÁN BALLÉN**

Fue durante el gobierno de Durán Ballén cuando en febrero de 1995 estuvo el conflicto fronterizo con Perú en la zona del Alto Concreto. Perú le mismo reconoció la existencia y validez del Protocolo de Río de Janeiro. El resultado, más de 1000 hectáreas de las conversaciones a Abadía Bucaram en agosto de 1996.



**FABIAN ALARCÓN**

El presidente peruano que asumió este alto cargo cuando el Congreso convocó a Abadía Bucaram participó en las negociaciones con el Perú entre el 30 de febrero de 1997 y el 30 de agosto de 1998, fecha cuando se suscribió Mahuad. Durante su gestión se encontraron en varias oportunidades con el presidente peruano Alberto Fujimori.



**GALO LASSO**

Fue ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador desde agosto de 1994, cuando era presidente Quiroga Bustillo. Galo Lasso participó en el conflicto bélico por el Amazonas y en las negociaciones de paz hasta febrero de 1997, cuando fue sucedido el entonces primer vicepresidente ecuatoriano Andrés Buarquin.



**FERNANDO DE TRAZAEGNIS**

Fue nombrado canciller del Perú el pasado 12 de octubre, tras el paso de la embajada de Eduardo Ferrero Costa. En su lugar, Fernando de Trazaegnis asumió el cargo "no asumió a menos que la línea fronteriza sea un elemento de la que siempre ha existido". Su participación en las negociaciones del conflicto se inició el 26 de julio de 1997, cuando fue nombrado presidente de la Comisión Técnica Jurídica encargada de solucionar las precesas subsidentes entre el Perú y Ecuador, en representación del entonces ministro de Relaciones Exteriores Alberto Arias-Schreiber.



**ALFONSO ARIAS-SCHREIBER**

Con la experiencia de haber sido director de Fronteras y Uniones y de Subsecretaría Marina y en embajador en Francia y Estados Unidos, Alfonso Arias-Schreiber Pineda fue nombrado en diciembre de 1996 presidente de la Delegación Técnica Jurídica del Perú. Sus objetivos fueron subsanar las empresas subsistentes y terminar de demarcar un tramo de la frontera común. Encabezó esta delegación peruana de negociadores hasta la cuarta ronda de conversaciones. En julio de 1997, ante una situación de riesgo, renunció a la presidencia de la Delegación Técnica Jurídica del Perú debido a la renuncia de entonces canciller Francisco Tuela.



**HUGO DE ZELA**

El embajador del Perú en Argentina, Hugo de Zela Martínez, participó en las conversaciones con Ecuador desde el inicio del proceso. Fue considerado por los autoridades de las tres naciones involucradas como una persona con gran capacidad negociadora. Inicialmente, el protocolo que elaboró el proyecto de tratado de comercio y navegación.



**EDGAR TERÁN**

Ministro de la Cancillería Ecuatoriana, en calidad de la Presidencia y el embajador de su país en los Estados Unidos. Edgar Terán fue el presidente de la Delegación Técnica Jurídica peruana encargada de negociar sobre los desacuerdos.



**JOSÉ AYALA LASSO**

Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador en representación de Galo Lasso desde el 24 de marzo de 1997. No era la primera vez que había sido ministro de Relaciones Exteriores de su país entre 1976 y 1983. Antes, en 1968, había sido designado consejero de la Embajada del Ecuador en el Perú y fue nombrado embajador en Lima en 1983, cargo que desempeñó hasta 1989. En ambas ocasiones recibió al ministro de medio y nuevo para varias conversaciones de alto nivel. Cuando sólo quedaba por resolver la demarcación fronteriza, pidió ser designado al entonces presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, el entonces las negociaciones.

*Esta es sólo una muy breve galería de personajes. Faltan todos aquellos expertos, diplomáticos, enviados especiales, intransigentes o contribuyentes de algún modo a la consecución de la paz.*

Imagen 24. Los presidentes, cancilleres y otros actores relevantes durante el proceso de conversaciones entre el Perú y Ecuador desde 1995 hasta 1998. Fuente: *El Comercio*, 26 de octubre de 1998, p. A10.

Ecuador actuó con madurez y realismo, aceptó la vigencia del Protocolo como el marco jurídico aplicable para resolver sus diferencias con el Perú y tuvo que ir cambiando su posición durante el desarrollo del proceso, dejando atrás sus pretensiones políticas del acceso soberano al Maraón-Amazonas y de la inejecutabilidad del Protocolo, aceptando finalmente los pareceres de los expertos jurídico-técnicos de los países garantes. Sin embargo, y a pesar de las voces discordantes, Ecuador no perdió territorio como resultado de estas negociaciones, sino que dejó de tener una aspiración —creciente en la población conforme pasaban los años— que era en realidad una ficción sin base jurídica ni amparo en la realidad; ya que inclusive con sus equivocados mapas soñaba con poseer una amplia extensión de territorio peruano en la Amazonía que no le pertenecía para llegar soberanamente hasta la ciudad de Iquitos. El diario *El Mercurio* de Cuenca, al analizar los resultados de los acuerdos, señaló lo siguiente: «El mapa que habíamos trazado era una fantasía más de las tantas vividas por el país [...] ahora no es que debemos ceder nada, sino reconocer una realidad que siempre estuvo ahí, por más dolorosa que parezca» (Ayala, 2009, p. 547). En esta misma línea, el empresario Mario Ribadeneira, dijo lo siguiente: «[...] todos están enfocando un aspecto de las negociaciones, aquel doloroso, histórico, teniendo la mirada atrás y hablando de lo que perdimos. Es importante que cambiemos de perspectiva: el Ecuador no pierde nada de lo que tenía, nunca hemos tenido un acceso efectivo al Amazonas [...] las líneas de coordenadas por la Cordillera del Cóndor estaban tan bien establecidas, que el Perú ya había entregado concesiones mineras allí, desde hace años» (Ayala, 2009, pp. 372-373).

El difícil enfrentamiento con la realidad histórica y jurídica, en función de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, fue reconocida posteriormente por el mismo ex canciller Ayala, quien, al finalizar sus memorias, reconoce que el Protocolo alejó a Ecuador del Amazonas. En este sentido, afirma que la decisión de los garantes de octubre de 1998 «despojó al Ecuador de sus aspiraciones y, en buena medida, podría decirse que de sus ilusiones, pero no le significó ningún cambio territorial en el aspecto pragmático». Por ello, aclara que Ecuador no perdió los 14,300 km<sup>2</sup> de diferencia que hubiera habido, comparando la línea real fijada por las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, conforme a la posición peruana reflejada en el Protocolo, con la línea ficticia que Ecuador aspiraba a tener con su última tesis de la inejecutabilidad parcial, de haber trazado una línea, más allá de la Cordillera del Cóndor, que podría recorrer desde el río Santiago hasta llegar a la desembocadura de este río en el Amazonas. Luego de aceptar que la autoridad y la posesión efectiva del Ecuador históricamente siguió el recorrido solo en el lado occidental de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor, Ayala concluye diciendo que, «en suma, el Ecuador en 1999 no perdió ni un metro cuadrado con respecto

a lo que poseía realmente en 1942». Más aun, según Ayala, para la mayoría del pueblo ecuatoriano «el cierre de la frontera fue considerado como el acto definitivo de la identidad territorial del país y la afirmación de una personalidad que hasta entonces, había oscilado entre la imprecisión y la esperanza» (2009, pp. 549, 555 y 556). A su vez, Francisco Carrión Mena, colaborador de Ayala, al concluir sus memorias, afirma lo siguiente: «El 26 de octubre no es un día de fiesta sino de profunda reflexión y de recordación de los valores de la paz, de la paz como valor supremo, de la verdadera identidad del Ecuador y de su proyección futura [...] al Ecuador le significó un duro enfrentamiento con la realidad [...] Al Ecuador le toca pasar de la retórica (amazónica) a ser amazónico en la práctica» (2008, p. 591).

No puedo concluir estas reflexiones finales sin destacar que, junto con la política de Estado centrada en la plena ejecución del Protocolo de Río de Janeiro, el gran objetivo nacional en todo el proceso fue consolidar la paz con el Ecuador y la amistad entre peruanos y ecuatorianos. Por ello, una variable que estuvo presente durante todo el proceso a mi cargo y que recibió una especial atención de mi parte desde el primer día en que asumí la Cancillería, fue el de evitar la posibilidad de que los militares peruanos y ecuatorianos pretendieran iniciar una acción armada. Nuestras Fuerzas Armadas, habían quedado descontentas con los resultados del conflicto del Alto Cenepa de 1995, por lo que eran concurrentes sus deseos de una reivindicación militar, en particular por parte del general Nicolás Hermoza, Comandante General del Ejército y jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del asesor en inteligencia señor Vladimiro Montesinos. Además, con frecuencia se mostraron pesimistas sobre los resultados que tendrían las conversaciones conducentes a culminar la demarcación conforme al Protocolo de Río de Janeiro. Finalmente, años después me enteré de que la compra de armamentos podría haber estado motivada también por un afán de lucro personal, tal como lo testimonian los juicios seguidos contra los altos mandos militares que hasta el día de hoy se encuentran en prisión por delitos de corrupción. Por ello, en todo momento de la conducción interna del proceso, las relaciones con los altos oficiales de las fuerzas armadas fue una constante preocupación de mi parte y representó un manejo muy fino y cuidadoso, al mismo tiempo que firme y valiente, para evitar el conflicto y encausar siempre las conversaciones en términos de una diplomacia conducente a conservar la paz. En este contexto, estimo que mi mayor satisfacción personal fue mantener el proceso en el marco de la negociación diplomática y el haber contribuido de manera decisiva a evitar el conflicto armado con el Ecuador cuando este parecía inminente entre julio y agosto de 1998.

Lo que sí, no cabe duda, es que ambos países vecinos ganaron lo más importante para el futuro de sus relaciones y el bienestar de su población: el valor supremo de la paz. Tal como dijo el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en

declaraciones a un diario brasileño, Ecuador y Perú habían firmado una paz «sin que nadie haya sido derrotado», agregando que hubo «millones de vencedores en ambos campos, ya que cualquier ciudadano ecuatoriano o peruano de buena fe reconocerá que se ha llegado a una solución que, amén de corresponder a los intereses y sentimientos fundamentales de sus países, permite una paz honrosa y definitiva» (Ayala, 2009, p. 523).

Para mí sigue siendo vigente lo que dije en un artículo académico que escribí pocos meses después de haberse suscrito el acuerdo global y definitivo y que nunca publiqué, en el sentido de que en el largo plazo las perspectivas de las relaciones bilaterales entre el Perú y Ecuador son evidentemente positivas, abriéndose con el acuerdo final y global una nueva etapa sustentada en la consecución de la paz y el desarrollo. Para lograr esta nueva relación se requiere no solo el estricto cumplimiento de lo pactado, sino también cambios en la mentalidad y en la educación de los ecuatorianos y peruanos, que deben empezar a verse como socios y vecinos con intereses compartidos, dejando atrás los sentimientos negativos del pasado. Tras la suscripción del acuerdo global se inició un proceso de largo aliento: el de la construcción de la confianza entre ambos pueblos. El acuerdo global con Ecuador, que aún requiere de un mayor apoyo en algunas regiones del Perú y también de una mejor información a su población, tiene el gran objetivo nacional de consolidar la paz y amistad definitiva con Ecuador y sentar las bases para una relación de desarrollo, cooperación e integración en el siglo XXI.

## GALERÍA





Imagen 25. Los cancilleres Eduardo Ferrero de Perú y José Ayala de Ecuador, acompañando a los presidentes Alberto Fujimori de Perú y Fabián Alarcón de Ecuador, en la III Cumbre de las Américas en Santiago. Fuente: *El Sol*, 18 de abril de 1998, p. 3-A.



Imagen 26. Reunión del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Eduardo Ferrero, con el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Ayala, en Washington D.C. Fuente: Diario Oficial *El Peruano*, del 16 de junio de 1998, p. A-2.



Imagen 27. El ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luis Felipe Lampreia, impone al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Eduardo Ferrero, la condecoración de la Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul en el grado de Grã-cruz de la República Federativa del Brasil. Fuente: archivo personal.



Imagen 28. Encuentro del ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero, con la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, en ocasión de la Asamblea General de la OEA en Caracas. Fuente: Diario Oficial *El Peruano*, 3 de junio de 1998, portada.





Imagen 29. El ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza, saludando al ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Eduardo Ferrero, en su despacho en el Palacio de Torre Tagle. Fuente: archivo personal.



Imagen 30. El ministro de Relaciones Exteriores, Eduardo Ferrero, con el ministro de Relaciones de Argentina, Guido di Tella, en su despacho en el Palacio de Torre Tagle. A la izquierda del canciller Ferrero figuran sus principales colaboradores, embajador Hugo Palma, embajador Hugo de Zela y ministro consejero Néstor Popolizio. Fuente: archivo personal.



Imagen 31. El canciller Eduardo Ferrero Costa y el viceministro Hugo Palma Valderrama, quienes trabajaron juntos en el proceso para lograr la paz, acompañados de sus esposas, Verónica Díaz de Ferrero y Kirsten del Palma.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia Diplomática del Perú (1992). Acta de Reglamentación de los Trabajos de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Demarcadora de Límites. *Política Internacional*, 27, 106-109.
- Aranha, Oswaldo (1992). Fórmula Aranha. *Política Internacional*, 27, 110-113.
- Arias Stella, Javier (1981). Discurso como canciller del Perú en la XIX Reunión de Consulta de la Organización de Estados Americanos (OEA). En *El incidente fronterizo peruano-ecuatoriano de la Cordillera del Cóndor*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ayala Lasso, José (2009). *Así se ganó la paz*. Quito: Banco de Guayaquil.
- Bákula, Juan Miguel (1992). *Tiempos y testimonios de una vecindad*. Lima: CEPEI y Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales.
- Boza, Jorge (2000). Aspectos técnicos de la demarcación en la frontera en el tramo comprendido entre el hito Cusumasa-Bumbuiza y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 237-248). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Brousset Barrios, Jorge (2000). Aspectos técnicos de la demarcación de la frontera entre el Perú y el Ecuador en el tramo comprendido entre los hitos Cunhuime Sur/20 de noviembre. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 197-236). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Caillaux, Jorge & Pedro Solano (1998). Las zonas de protección ecológica en la frontera peruano-ecuatoriana. *Revista Análisis Internacional*, 15, 135-136.

- Calderón, Félix (2000). Acuerdo de bases y reglamento para la administración del canal de Zarumilla y la utilización de sus aguas. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 585-616). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Calmet Mujica, Diego (2000). Acuerdo de aceleración y profundización del libre comercio. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 493-502). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Carrión Mena, Francisco (2008). *La paz por dentro*. Quito: Flacso Ecuador.
- Cayo, Percy (2000). Antecedentes históricos del diferendo peruano-ecuatoriano. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 3-26). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Comisión Mixta Ecuatoriano-Peruana Demarcadora de Límites (1942). *Acta de Reglamentación de los Trabajos de la Comisión Mixta Peruano-Ecuatoriana Demarcadora de Límites*. Puerto Bolívar, 2 de junio.
- De los Heros, Alfonso (1998). Alcances y perspectivas del Tratado de Comercio y Navegación entre Perú y Ecuador. *Revista Análisis Internacional*, 15, 130-134.
- De los Heros, Alfonso (2000). Tratado de Comercio y Navegación: estrategia y negociación. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 313-314). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Denegri Luna, Félix (1996). *Apuntes para la historia de una frontera*. Lima: Bolsa de Valores de Lima e Instituto Riva Agüero.
- Descó (1997a). Resumen semanal del 8 al 14 de octubre de 1997. *Resumen semanal, Año XIX* (939), 2.
- Descó (1997b). Resumen semanal del 15 al 21 de octubre de 1997. *Resumen semanal, Año XIX* (940).
- Descó (1997c). Resumen semanal del 22 al 28 de octubre de 1997. *Resumen semanal, Año XIX* (941), 3.
- Descó (1997d). Resumen semanal del 19 al 25 de noviembre de 1997. *Resumen semanal, Año XIX* (945), 7.
- Descó (1998a). Resumen semanal del 30 de setiembre al 6 de octubre de 1998. *Resumen semanal, Año XX* (988), 7.
- Descó (1998b). Resumen semanal del 7 al 13 de octubre de 1998. *Resumen semanal, Año XX* (989), 2-4.

- Desco (1998c). Resumen semanal del 14 al 20 de octubre de 1998. *Resumen semanal, Año XX* (1990), 6.
- Desco (1998d). Resumen semanal del 21 al 27 de octubre de 1998. *Resumen semanal, Año XX* (1991).
- Desco (1998e). Resumen semanal del 28 de octubre al 3 de noviembre de 1998. *Resumen semanal, Año XX* (1992), 1 y 4.
- Deustua Caravedo, Alejandro (1998). Límites y excesos de la diplomacia presidencial. *Revista Análisis Internacional*, 15, 145-155.
- Dias de Aguiar, Braz (1992). Fallo del Capitán de Mar y Tierra, Braz Dias de Aguiar. *Política Internacional*, 27, 119-131.
- Einaudi, Luigi R. (1999). The Ecuador-Peru Peace Process. En Chester Crocker, Fen; Oxler, Hampson & Pamela Aal (eds.). *Herding Cats, Multiparty Mediation in a Complex World* (pp.). Washington DC: United States Institute for Peace Press.
- Espinosa, Carlos (1999). *La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú*. Quito: Flasco.
- Ferrero, Eduardo (1997). *Discursos del ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Eduardo Ferrero Costa*. Lima: Editora Perú.
- Ferrero, Eduardo (1998). *Discursos del ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Eduardo Ferrero Costa*. Lima: Editora Perú.
- Ferrero, Eduardo (1998). El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro: un testimonio. *Revista Análisis Internacional*, 15, 7-56.
- Fondo Binacional Perú-Ecuador (2012). *Plan binacional Perú-Ecuador*. Lima: Fondo Binacional para la Paz y el desarrollo. <https://planbinacionalperuecuador.files.wordpress.com/2016/11/bin-memoria-1998-2008-2da-edicion-2010>.
- Fujimori, Alberto (1991). Presenta propuesta de amistad, cooperación e integración. Carta remitida al Presidente del Ecuador, Rodrigo Borja Cevallos, el 24 de noviembre de 1991. *Política Internacional*, 27, 41-43.
- Fujimori, Alberto (1992). Alcanza procedimiento y tres proyectos de acuerdo. Carta remitida al Presidente del Ecuador, Rodrigo Borja Cevallos, el 10 de enero de 1992. *Política Internacional*, 27, 46.
- Goldenberg, Efraín (2000). La Declaración de Paz de Itamaraty del 17 de febrero de 1995. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 31-65). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.

- Gonzales Posada, Luis (1999). *Los antipatriotas. Perú-Ecuador: Historia de un conflicto*. Lima: Decisión Gráfica SAC.
- Guzmán Barrón, César (2000). Tratado de Comercio y Navegación: aspectos comerciales. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 391-410). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Hutchings, Robert & Jeremy Suri (2015). *Foreign Policy Breakthroughs. Cases in Successful Diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kisic, Drago (1998). Ejecución del Plan Binacional de Desarrollo para la región fronteriza peruano-ecuatoriana. *Revista Análisis Internacional*, 15, 113-122.
- Kisic, Drago (2000). Acuerdo amplio de integración fronteriza, desarrollo y vecindad: estrategia y negociación. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 439-468). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Kupchan, Charles A. (2012). *How enemies become Friends*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Lázaro Geldres, Jorge (2000). El alcance de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 539-572). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1996). Los impasses subsistentes: los países garantes como centro de gravedad en la nueva etapa de conversaciones. *Revista Análisis Internacional*, 12, 30-45.
- Mercado Jarrín, Edgardo (1998). El Tratado de Integración Fronteriza. *Revista Análisis Internacional*, 15, 106-112.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1961). *Documentos básicos sobre el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 y su ejecución*. Lima: MRE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1981). *El incidente fronterizo peruano ecuatoriano de la Cordillera del Cóndor*. Lima: Editora Perú.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1997). Nota de prensa de fecha 24 de diciembre de 1997. En *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo XLVII (110), 203.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (1998). *Acuerdos sucritos entre el Perú y el Ecuador en Brasilia el 26 de octubre de 1998*. Lima: Editora Perú.

- Morelli Pando, Jorge (1997). La cuestión territorial con Ecuador. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, XLVII (110), 95-124.
- Morelli Pando, Jorge (2000). Reflexiones sobre la importancia del Tratado de Comercio y Navegación. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 411-428). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Namihas, Sandra (ed.) (2000). *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Novak, Fabián (2000). Aspectos Jurídicos de la demarcación de la frontera entre el Perú y el Ecuador en el tramo comprendido entre los hitos Cunhuime-Sur/20 de Noviembre y Cusumasa-Bumbuisa/Yaupi-Santiago. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano*. Lima: Fondo Editorial PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Novak, Fabián & Sandra Namihas (2010). *Perú-Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: IDEI-PUCP.
- Obando Arbulú, Enrique (2000). Acuerdo de constitución de la comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 573-582). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Palma Valderrama, Hugo (2015). Eduardo Ferrero Costa (1997-1998). En Garibaldi, Rosa (ed.). *Cancilleres del Perú*, Volumen I (pp. 385-402). Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores y Academia Diplomática del Perú.
- Pardo, Fernando (1998). El sistema convencional de la libre navegación fluvial. *Revista Análisis Internacional*, 15, 84-105.
- Pardo, Fernando (2000). Aspectos jurídicos de la libre navegación fluvial en el Tratado de Comercio y Navegación. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 339-389). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Patiño, Raúl (1998). La comisión binacional peruano-ecuatoriana sobre medidas de confianza mutua y seguridad. *Revista Análisis Internacional*, 15, 130-134.
- Patiño, Raúl (2000). Acuerdo de constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: estrategia y negociación. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Ponz Muzzo, Gustavo (1994). *Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro. El Ecuador: país amazónico*. Lima: s/e.


- Porras Barrenechea, Raúl & Alberto Wagner de Reyna (1981). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.
- República del Ecuador (1996). *Lista de los Impasses Subsistentes, Posición Ecuatoriana*. Quito, 23 de febrero.
- República del Ecuador y República del Perú (1942). *Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Perú y Ecuador*. Río de Janeiro, 29 de enero.
- República del Ecuador y República del Perú (1995). *Declaración de Montevideo*. Montevideo, 28 de febrero.
- República del Ecuador y República del Perú (1995a). *Declaración de Paz de Itamaraty*. Brasilia, 17 de febrero.
- República del Perú (1996). *Lista de los Impasses Subsistentes, Posición Peruana*. Lima, 23 de febrero.
- Sandoval, Oswaldo (ed.) (1999). *Perú-Ecuador en el camino de la paz y el desarrollo*. Vol. I-IV. Lima: Congreso de la República.
- Scott Palmer, David (1988). *El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes*. Quito: Flacso. [https://www.flacso.edu.ec/docs/ecuaperu\\_palmer.pdf](https://www.flacso.edu.ec/docs/ecuaperu_palmer.pdf).
- Silveira Junior, Alarico (1981). Declaración del Delegado Especial del Brasil Embajador Alarico Silveira Junior a nombre de los cuatro Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. Lima. En *El incidente fronterizo peruano-ecuatoriano de la Cordillera del Cóndor 1981* (p. 82). Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Simmons, Beth (1999). Territorial disputes and their resolution. The case of Ecuador and Peru. *Peaceworks*, 27, 1-35.
- Sociedad Peruana de Derecho Internacional (1997). *Revista Peruana de Derecho Internacional*, Tomo XLVII (110), agosto-diciembre 1997, 202-203.
- Solari, Luis (2000). Aspectos jurídicos de la demarcación en el sector de Lagartococha. En Sandra Namihas (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 249-268). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Soldi, Héctor (1998). Aspectos técnicos y jurídicos del canal de Zarumilla. *Revista Análisis Internacional*, 15, 75-83.
- Távora, Francisco (2001). Importancia de una escritura pública en el proceso de paz peruano-ecuatoriano. Visión notarial. *Revista Peruana de Derecho Notarial y Registral*, 1(2), 123-141.
- Trazegnies, Fernando de (2013). *Testigo presencial: los trabajos y los días en la búsqueda de la paz verdadera*. Lima: Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.



- Torres y Torres Lara, Carlos (1995). *Hito 1424: el pacto de caballeros*. Lima, Informe para la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.
- Tudela, Francisco (2000). Una estrategia para la paz. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 67-111). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Ulloa Pasquette, Bolívar (1992). El proceso demarcatorio de la frontera con el Ecuador. *Política Internacional*, 27, 24-37.
- Ulloa Sotomayor, Alberto (1967). «El Protocolo de Río de Janeiro». Discurso de Orden pronunciado en la ceremonia de Conmemoración del XXV Aniversario de la firma del Protocolo Peruano-Ecuatoriano de Paz, Amistad y Límites. *Política Internacional*, 27, 9-23.
- Valdez Carrillo, Jorge (2000). El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano. En Sandra Namihás (ed.), *El proceso de conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano* (pp. 469-492). Lima: Fondo Editorial de la PUCP / IDEI / Instituto Riva-Agüero.
- Varillas, Alberto (2008). *Perú y Ecuador: un antiguo conflicto, diez años después*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Wagner de Reyna, Alberto (1997). *Historia diplomática del Perú 1900-1945*. Lima: Fondo Editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Wagner Tizón, Allan (1998). El proceso de negociaciones del Perú con Ecuador y los Acuerdos de Brasilia. Perspectivas Ex Cancilleres. *Revista Análisis Internacional*, 15, 168-176.

Se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos de  
Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156, Breña  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582  
Se utilizaron caracteres  
Adobe Garamond Pro en 11 puntos  
para el cuerpo del texto  
junio 2018 Lima - Perú





Este libro presenta el desarrollo de las conversaciones llevadas a cabo entre el Perú y el Ecuador durante los años 1997 y 1998 para culminar la demarcación conforme al límite establecido en el Protocolo de Río de Janeiro. También se examinan el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, entre otros acuerdos logrados en el proceso. Asimismo, se relata con hechos inéditos como se evitó un nuevo conflicto militar mediante una intensa acción diplomática y el concurso de los países garantes.

*Perú-Ecuador: el proceso para lograr la paz* reúne elementos de naturaleza política, jurídica e histórica desde un enfoque personal, basado en la experiencia y la participación de Eduardo Ferrero Costa, inicialmente como miembro de la delegación peruana y, luego, como ministro de Relaciones Exteriores. Como tal, Ferrero estuvo encargado de la conducción del proceso en la etapa más importante de las conversaciones que concluyeron, tres semanas después de su renuncia al cargo, con la firma del acuerdo global y definitivo de Brasilia el 26 de octubre de 1998.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FONDO  
EDITORIAL

ISBN: 978-612-317-368-5



9 786123 173685