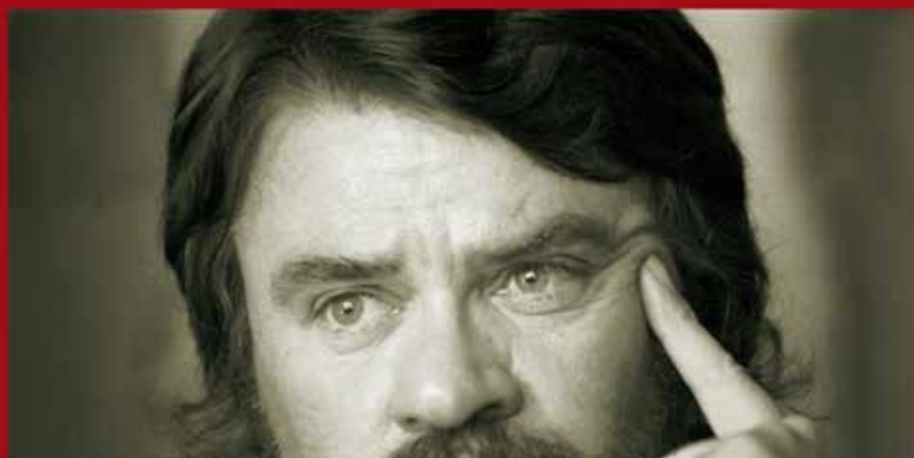


# HOMENAJE A FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA

TOMO III



## Capítulo 55

COMITÉ EDITOR

Jorge Avendaño Valdez  
Alfredo Bullard González  
René Ortiz Caballero  
Carlos Ramos Núñez  
Marcial Rubio Correa  
Carlos A. Soto Coaguila  
Lorenzo Zolezzi Ibárcena



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del Comité Editor.

*Homenaje a Fernando de Trazegnies Granda*

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Editado por el Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición: Carlos A. Soto Coaguila

Diseño, diagramación y corrección de estilo: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: junio de 2009

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-06815

ISBN: 978-9972-42-890-6

Registro del Proyecto Editorial: 31501360900257

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## EL LARGO CAMINO DE BRASILIA A BRASILIA

*José Manuel Boza Orozco\**

Releyendo a Mafalda uno puede ver que, salvo por el conflicto israelí-palestino, han desaparecido grandes problemas internacionales que tanto la preocupaban, como por ejemplo la guerra de Vietnam, la división de Berlín o la carrera armamentista nuclear. En la medida en que esos referentes históricos han quedado en el pasado, se deja de percibir la naturalidad con la cual sus tribulaciones reflejaban la atmósfera de su tiempo. Algo parecido sucede, a escala local, con el debate sobre la frontera entre Perú y Ecuador. Tras la firma de los Acuerdos de Brasilia, el tema ya no genera mayor preocupación ni temores. Ya no es fácil recordar la intensa polémica pública desatada durante las negociaciones con el Ecuador. Esta se desvaneció y con el tiempo la disputa se ha ido convirtiendo en una oscura referencia bibliográfica, en una nota a pie de página. Ahora más bien parece inverosímil que la negociación haya estado inmersa en un clima de tanta incertidumbre. Tal vez por eso es preciso tratar de recrear las condiciones imperantes de 1995 a 1998 para comprender a cabalidad el papel clave que desempeñó Fernando de Trazegnies en la solución del intrincado problema peruano-ecuatoriano.

De Trazegnies entró en escena en julio de 1997, dos meses antes de que Perú y Ecuador encarasen, por primera vez en la historia, la controversia sobre la zona de la cordillera del Cóndor. La negociación se asemejaba entonces a una obra en construcción, una obra cuyo guión estaba siendo escrito y reescrito paso a paso, sin un final prefijado. A partir de ese momento, de Trazegnies asumiría una creciente responsabilidad en la conducción del proceso, hasta terminar siendo el canciller que suscribió el conjunto de acuerdos que resolvió la disputa. Sin embargo, para alcanzar dicha meta antes habría de recorrer el largo camino que se extendió de la primera reunión que presidió en la capital brasileña hasta la firma del arreglo definitivo efectuada un año más tarde en esa misma ciudad.

---

\* Ministro consejero del servicio diplomático peruano. Colaboró intensamente con la delegación peruana encargada de las conversaciones con Ecuador que logró el Acuerdo de Paz. Actualmente desempeña funciones en la embajada del Perú en Chile.

## 1. EL TELÓN DE FONDO

La desconfianza caracterizó la negociación. Gran parte del recelo que primó en las esferas estatales nació del temor ante lo desconocido. El hecho de que el gobierno ecuatoriano reconociera la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro tras un lapso de 35 años creó una situación inédita. Nadie tenía experiencia en la implementación del mecanismo de solución de controversias que establece el tratado. Existían, por lo tanto, amplios márgenes de interpretación sobre los alcances de los desacuerdos, las características de los procedimientos a seguir, el papel que desempeñarían los países garantes y las alternativas de solución disponibles. El abanico de posibilidades que se abrió en 1995 generó naturalmente inseguridad en medios diplomáticos y militares ajenos a la idea de que la frontera fuera objeto de discusión entre los dos países.

Las sensibilidades y susceptibilidades inherentes a cualquier iniciativa sobre límites internacionales se veían agudizadas en este caso debido a la prolongada ausencia de diálogo. La Declaración de Itamaraty cerró en efecto un paréntesis de medio siglo sin que Perú y Ecuador discutiesen sobre sus discrepancias fronterizas. La concesión mutua ante la realidad, reconocer la vigencia del tratado y la existencia de desacuerdos sobre la frontera, trastocó la inmovilidad cimentada durante décadas. Rompió la inercia y activó un conjunto de iniciativas internacionales que demandó capacidad de actuar y reaccionar sobre la marcha, dentro de un marco de condiciones cambiantes y con diversos actores a la vez. Ello desafió el anquilosamiento producido por el ejercicio inocuo de reiterar monólogos excluyentes, conforme a la postura tradicional de negar que ciertamente significaba un problema discordar sobre la definición del límite compartido. El efecto más pernicioso de dicha práctica fue desmotivar la formulación de políticas viables para resolver la controversia y culminar la demarcación. No en vano el solo hecho de asumir en 1995 el compromiso de tratar los desacuerdos fronterizos despertó críticas tan fuertes.

La imagen del diferendo peruano-ecuatoriano como una situación irresoluble estaba enraizada en círculos políticos, diplomáticos y militares. Una expresión clara de ello quedó registrada en el seminario sobre defensa nacional y relaciones internacionales organizado en 1989 por el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Al analizar la evolución de la relación con el Ecuador, el embajador Harry Belevan señaló que «[...] el llamado “problema limítrofe” se ha incubado en el tejido sociocultural de ese país en forma tal que, si por un artilugio aún inconcebible, aquel se resolviese satisfactoriamente para nuestro vecino norteño, tendrían varias generaciones que decantar ese sentimiento antiperuano que los define». Agregó que «[...] como

la única solución posible para esos segmentos de la población ecuatoriana pasa por una aberración jurídica inadmisibles, creo que no debemos esforzarnos en imaginar una respuesta definitiva y abrupta a esta situación que marca y enmarca nuestra relación vecinal».

Diego García Sayán concluyó su extensa ponencia sobre el tema limítrofe sugiriendo que la prioridad era fortalecer la cooperación bilateral para «[...] generar un clima apropiado que mucho más adelante permita resolver todos los puntos controvertidos que pudieran existir. De hecho, estamos lejos del momento en que se puedan definir los procedimientos para negociarlos y resolverlos con eficacia». En cambio, el diagnóstico pesimista efectuado por Carlos Pellegrini, general de la Fuerza Aérea Peruana (FAP), resultó acertado a mediano plazo. Su conclusión fue: «La posición antagónica del Ecuador respecto al Perú, entonces, no solo subsiste sino que, en el tiempo, evidencia indicadores de haberse endurecido y de solo estar a la espera de una ocasión propicia para una intervención militar como ocurrió en el verano de 1981». Paradójicamente, al contrario de lo previsible, el conflicto militar que Pellegrini anticipó condujo al artilugio aparentemente inconcebible que dio por finalizado el diferendo<sup>1</sup>.

El escepticismo en torno a la viabilidad de resolver el problema bilateral no estaba circunscrito a los ámbitos estatales. Conforme a la visión académica más difundida tanto en el Perú como en el Ecuador, su solución definitiva requería un lento y profundo cambio de mentalidades en ambas naciones. Dicho punto de vista subsistió, aunque con diferentes matices, tras el inicio de las negociaciones, incluso entre analistas de uno y otro país que propugnaban poner fin a la inveterada disputa.

Autores peruanos tan dispares como Félix Denegri y Hugo Neira concordaban a fines de 1995 en que los espectros subjetivos restringían marcadamente el margen de maniobra de los negociadores. Denegri proponía abrir nuevos espacios culturales de diálogo a fin de crear el ambiente propicio para abordar y concluir la demarcación fronteriza, pero advertía que los esfuerzos de negociación podían frustrarse, una vez más, por la endémica desconfianza nacida de la historia imaginada<sup>2</sup>. Neira consideraba que el riesgo principal no residía en la guerra sino en la construcción de la identidad y conciencia nacional de un país a expensas de otro, sobre la base del discurso del mito de la Amazonía perdida por culpa ajena. De acuerdo con su punto de vista, se requería contar con el tiempo, la paciencia, el coraje y el talento necesarios para revertir dicha ideología de exculpación<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BAHAMONDE (1990: 20-21, 90-91 y 158).

<sup>2</sup> DENEGRI (1996: 327-339).

<sup>3</sup> NEIRA (1996: 593-596).

Del lado ecuatoriano, de conformidad con los términos empleados por el sociólogo Adrián Bonilla, el conflicto expresaba el choque de dos políticas exteriores, dos imágenes históricas, dos dinámicas sociales de identidad nacional fundadas sobre percepciones antagónicas de la legalidad y el pasado. Concluía que la salida negociada precisaría un esfuerzo sin precedentes de las dirigencias políticas para superar los riesgos internos de modificar el horizonte mental tradicional, sin descartar la posibilidad de que los actores no estuviesen en posibilidades reales de correr esos riesgos y la situación permaneciera inamovible hasta el siguiente conflicto<sup>4</sup>.

Diversos especialistas de terceros países concordaban con dichas perspectivas centradas en las condicionantes subjetivas del tema. El diplomático estadounidense William Krieg concluyó en 1986 que si bien no era previsible que a mediano plazo se reanudaran las hostilidades, era menos probable todavía que se alcanzara un arreglo definitivo sin que se produjera antes un profundo cambio psicológico en los pueblos de ambos países. De acuerdo con su análisis, ninguna de las partes tenía nada que ganar que compensara los elevados riesgos políticos internos que provocarían las concesiones requeridas. El mejor escenario previsible era que el statu quo se mantuviera y que la ejecución conjunta de proyectos de desarrollo redujera eventualmente la desconfianza de ambos lados. Resumió el panorama señalando: «[...] es más probable que el problema permanezca siendo una “herida abierta”, empleando la expresión del presidente ecuatoriano Febres Cordero, hasta que mucho más tiempo haya pasado, aunque una herida abierta siempre está en peligro de infección»<sup>5</sup>.

Diez años más tarde, su discípulo David Scott Palmer recalca que el «peso de la historia» era el elemento que hacía particularmente difícil resolver la disputa y que si bien la historia no es inmutable, sus cambios solo ocurrían con el paso del tiempo<sup>6</sup>. Señalaba que las partes podían fracasar nuevamente, como en tantas ocasiones anteriores, por el alto contenido emocional de la controversia y el pesado legado del pasado, aún cuando todo indicaba que los dos gobiernos estaban realmente comprometidos a intentar acabar con la disputa. Palmer concluía que las posibilidades de éxito descansaban en que la población evitase ser manipulada por la retórica nacionalista y que las dirigencias políticas mantuviesen la convicción

---

<sup>4</sup> BONILLA (1996: 34, 40).

<sup>5</sup> KRIEG (1986: 12, 251-264, 333-335).

<sup>6</sup> SCOTT PALMER (1997: 142-144). Puede argüirse que en alguna medida el cambio de mentalidad requerido comenzó a verificarse a inicios de la década de 1990. En 1992, 79% de los ecuatorianos consideraban que la solución del problema limítrofe contribuiría al desarrollo económico de ambos países. A fines de 1994, las encuestas revelaban que 58% de la población peruana y 71% de la opinión pública ecuatoriana aceptarían resolver la disputa mediante concesiones recíprocas (SIMMONS 1999: 18).

necesaria para resolver el problema, sin sacrificar los intereses nacionales legítimos y las necesidades reales de ambos países.

Dentro del plano de la dinámica negociadora cotidiana, la principal fuente de incertidumbre para el equipo peruano residía en el carácter plurilateral de las tratativas. La aguda contradicción entre las partes llevaba, sin mucha dificultad, a la conclusión de que el papel de los garantes era clave en cada etapa del proceso y sería determinante en última instancia, tal como en efecto lo fue. Dentro de ese contexto, la imposibilidad de predecir con certeza los criterios y las pautas de comportamiento de los garantes producía lógicamente inquietud y alimentaba prejuicios y temores. Las ventas de armas al Ecuador de la Argentina y Chile durante el conflicto ahondaron las suspicacias, sobre todo entre los analistas geopolíticos militares, pero el pragmatismo político del gobierno de Estados Unidos era el tema que despertaba más preocupación en Lima.

La inquietud expresada con mayor frecuencia era que en Washington primasen criterios de equidad con el objeto de atender, en alguna medida, la retórica amazónica ecuatoriana. Inclusive el autor estadounidense Bruce St. John reconocía que iniciativas propiciadas por el Departamento de Estado en 1977 y 1978 contemplaron propuestas que reflejaron cierta sensibilidad ante el discurso amazónico ecuatoriano<sup>7</sup>, razón por la cual no era infundado el recelo peruano. El hecho de que en los trabajos de funcionarios del Departamento de Estado, como William Krieg<sup>8</sup>, o del Departamento de Defensa, como Gabriel Marcella<sup>9</sup>, se planteara abiertamente el tema de la equidad para resolver el problema incidía notablemente en aumentar la preocupación, sobre todo por el papel determinante del informe de Krieg en la formación de opiniones al interior de los círculos gubernamentales de Estados Unidos. St. John concluyó que ello acentuó en Lima la desconfianza en torno al apego al derecho de la política que Estados Unidos llevaría a cabo como garante<sup>10</sup>.

Finalmente, la sombra de la amenaza militar bajo la cual se llevó a cabo la negociación constituyó, además de obvia fuente de tensión, un factor de presión que alternadamente incentivaba y desalentaba la solución pacífica del diferendo. No obstante la violencia del enfrentamiento bélico, la falta de un resultado decisivo motivó que el teatro de operaciones del conflicto quedara desmilitarizado con supervisión de los garantes, de modo tal que así como la presencia en el terreno de los garantes inhibía la reanudación de las hostilidades, su retiro la provocaría. Esa condicionalidad fue utilizada en ocasiones por los garantes para destrabar la

---

<sup>7</sup> ST. JOHN (1996: 81-82).

<sup>8</sup> KRIEG (1986).

<sup>9</sup> MARCELLA (1995).

<sup>10</sup> ST. JOHN (1999: 105).

ejecución de medidas concretas en la etapa inicial de distensión militar<sup>11</sup>, pero la estabilidad militar estaba constreñida temporalmente por la naturaleza transitoria del operativo de paz desplegado. Ello imprimía, en consecuencia, un carácter perentorio a la consecución de un acuerdo de paz que consolidara el cese al fuego convenido en 1995, aunque no todos los mandos militares peruanos concordaran con el objetivo de lograr dicha meta sin haber tenido antes la oportunidad de obtener una victoria clara sobre el terreno.

La persistencia al interior de ciertos círculos geopolíticos peruanos del deseo de lograr un resultado militar decisivo menoscababa los esfuerzos para encontrar un arreglo negociado, aun cuando no existiera manera alguna de solucionar a la fuerza el problema de fondo. Adicionalmente, las desventajas tácticas evidenciadas en 1995 impedían al Perú asegurar la supremacía militar en un campo de batalla restringido a las nacientes del río Cenepa. En contraposición, ausente el factor sorpresa y tras el rearme de la aviación peruana, las fuerzas ecuatorianas tampoco tenían condiciones aptas para ocupar efectiva y establemente la zona desmilitarizada, aunque contaban con tecnología militar capaz de imponer costos elevados y capacidad operativa para alcanzar objetivos políticos significativos<sup>12</sup>. En suma, en caso de estallar un nuevo conflicto, ninguna de las partes contaba con ventajas tácticas suficientes para controlar la zona desmilitarizada sin extender el ámbito de las acciones a un enfrentamiento bélico generalizado. Conforme al enfoque de seguridad propuesto desde Lima,

La única forma de disuadirlos a que no hagan operaciones focalizadas en la zona de la cordillera del Cóndor, es amenazarlos con una guerra total en la cual nosotros tendríamos ventaja. De tal manera que si nosotros no tenemos una clara ventaja militar sobre Ecuador, estoy convencido de que las infiltraciones ecuatorianas se van a repetir y, peor aún, si nosotros perdiéramos el equilibrio a favor de Ecuador estoy convencido de que Ecuador nos atacaría en una guerra frontal y total<sup>13</sup>.

La facilidad con la cual se planteaba la posibilidad de una guerra total y la fascinación de algunos por dicha alternativa, la estética guerrera, ciertamente alentaban la búsqueda de una solución pacífica, pero la reanudación de las hostilidades permaneció siendo una opción factible, no obstante la incapacidad de prever realíamente los costos de una guerra generalizada. Paralelamente, la amenaza bélica mantuvo firme el compromiso de los garantes de persistir involucrados en las negociaciones, un importante condicionante de política internacional no siempre calibrado en Lima en toda su dimensión.

---

<sup>11</sup> WEIDNER (1996: 54).

<sup>12</sup> MARCELLA (1995: 16, 20-21).

<sup>13</sup> OBANDO (1995: 68).



De acuerdo con los testimonios recogidos tras la conclusión del acuerdo global por Palmer, McClintock y Biato<sup>14</sup>, el motor que impulsó el accionar de los garantes fue prevenir la desestabilización de la seguridad regional y por ello en ningún momento consideraron que hubiese otra alternativa que colaborar decididamente con la consecución de un arreglo definitivo. Esto confirma que tiende a subvaluarse el riesgo potencial percibido desde la óptica de los garantes en relación con el conflicto peruano-ecuatoriano, el único que provocó confrontaciones armadas internacionales en el continente americano durante la segunda mitad del siglo XX.

## 2. EL INTERMEDIO

A mediados de 1997, tras treinta meses de gestiones, conversaciones, negociaciones, encuentros y desencuentros, aún no se trataba directamente la controversia medular que motivó los conflictos militares del Cenepa y de Paquisha. La influencia gravitante del tema había estado marcadamente presente a lo largo de todo el proceso, pero la ejecución previa de cada punto de la Declaración de Itamaraty postergó más de dos años el inicio de las conversaciones sobre los desacuerdos fronterizos, los entonces denominados «impasses subsistentes».

Implementar el plan de distensión militar demandó casi un año de acciones coordinadas hasta que en febrero de 1996 quedara estabilizada la zona fronteriza. La definición de la agenda y los procedimientos para abordar los desacuerdos requirió casi un año adicional de intensas y minuciosas negociaciones conducidas personalmente por el Canciller Francisco Tudela. Los seis meses restantes transcurrieron preparando y llevando a cabo, hasta junio de 1997, las discusiones sobre las divergencias fronterizas menores relativas a las áreas de Lagartococha, Zarumilla y Cusumasa-Yaupi.

El complejo andamiaje procesal elaborado mediante las cuatro reuniones ministeriales sostenidas en 1996 quedó recogido en el Acuerdo de Santiago de octubre de ese año. Conforme al mismo, se perseguiría un «acuerdo global» que comprendiera todos los desacuerdos planteados sobre la mesa. Los arreglos parciales solo entrarían en vigencia dentro del marco de un paquete. La lógica era emprender un esfuerzo conjunto, *a single undertaking* usando la expresión del representante estadounidense Luigi Einaudi, en busca de un arreglo integral y permanente. La alternativa era muy simple: el acuerdo resolvía todo o no había acuerdo.

El debate en Brasilia sobre las controversias fronterizas se inició con tropiezos en abril de 1997. La delegación peruana, presidida entonces por el embajador

---

<sup>14</sup> PALMER (2000), McCLINTOCK (2000) y BIATO (2004).

Alfonso Arias Schreiber, asumió la tarea bajo la imprevisible situación de tener al canciller peruano secuestrado. Arias Schreiber suplió en la medida de lo posible la ausencia forzada de Tudela, pero la falta de este se hizo patente a la hora de precisar divergencias de fondo sobre los procedimientos acordados que surgieron en la reunión inaugural en la capital brasileña. Finalmente, tras una larga y ardua sesión de discusiones que concluyó al alba, prevaleció la opinión sostenida por la delegación peruana. Los garantes propondrían medios para tratar los desacuerdos al concluir el conjunto de las cinco rondas de conversaciones programadas en Brasilia. El proceso negociador entró así en una fase sin mayor espacio para concertar discrepancias, ni instancia dirimente o mediadora. El objetivo perseguido era que las partes expusiesen en detalle sus puntos de vista, con la finalidad de establecer con claridad la gama real de intereses en juego y las alternativas viables para abordar cada tema.

La dinámica de las tres primeras rondas de conversaciones consistió en intercambiar recuentos detallados de los hechos ocurridos y exhaustivas exposiciones sobre la base de los argumentos esgrimidos medio siglo antes por los demarcadores de cada país. Luego las delegaciones procedían a preparar, de un día para el otro, en prolongadas jornadas nocturnas, comentarios y réplicas a través de las cuales se empeñaban en rebatir cada uno de los puntos sustentados por la otra parte. Finalmente, el listado pormenorizado de los numerosos puntos en desacuerdo quedó registrado en extensas actas.

Tal como era previsible, las discusiones adquirieron pronto el mismo tono polémico que emanaba de la documentación elaborada cuando surgieron las disputas demarcatorias en la década de 1940. Estas habían permanecido congeladas desde entonces y el paso del tiempo no redujo el antagonismo. La aspereza del intercambio de comentarios y réplicas entre las delegaciones llevó en más de una ocasión a que los garantes interviniesen para calmar los ánimos exacerbados. En ese ambiente enrarecido, la delegación peruana, con su equipo de asesores, procedió con los trabajos preparatorios para las dos rondas finales previstas, las reuniones en las cuales se abordaría el problema de la frontera en la zona de la cordillera del Cóndor entre los ríos Santiago y Zamora.

A diferencia de los casos anteriores, el tema de la cordillera del Cóndor o Santiago-Zamora nunca había sido objeto de conversación alguna entre las partes. Apenas el gobierno ecuatoriano cuestionó en 1950 la existencia del límite en dicha zona, quedó desactivada toda instancia bilateral encargada de asuntos de frontera. Las tres iniciativas emprendidas por los garantes en la década de 1950 para facilitar el diálogo al respecto fracasaron antes de que llegaran a reunirse los representantes de Perú y Ecuador. Luego, el desconocimiento ecuatoriano del tratado limítrofe impidió concretar cualquier iniciativa sobre la frontera desde

1960 hasta 1995. En vista de ello, después del lapso de 45 años, tras la firma de la Declaración de Itamaraty empezó la búsqueda y recopilación de los antecedentes y la información complementaria indispensables para construir la base documental necesaria.

El debate central programado para septiembre de 1997 requeriría un conjunto integrado de argumentaciones y sustentaciones jurídicas y técnicas que había sido innecesario elaborar mientras se persistió en negar la innegable existencia de una controversia limítrofe con el Ecuador. La concesión crucial hecha por el Perú en 1995 consistió precisamente en reconocer que la conclusión de la demarcación solo sería posible una vez respondidos los cuestionamientos ecuatorianos relativos al tratado<sup>15</sup>. Tal como señaló Antonio Belaunde, debido a la evolución histórica del problema, era preciso que la validez o invalidez de las respectivas pretensiones jurídicas quedase claramente establecida, como condición previa a la conclusión de la demarcación en el terreno<sup>16</sup>.

Durante esa coyuntura fue cuando Tudela renunció al cargo de Canciller. La dimisión de Tudela resultó seguida por la renuncia de Arias Schreiber a la presidencia de la delegación peruana. Esta perdió otro integrante más cuando uno de sus miembros, Eduardo Ferrero, fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. En otras palabras, salió del escenario el canciller que condujo las negociaciones durante los dos años anteriores y la delegación encargada de sostener las conversaciones en Brasilia quedó reducida a tres miembros: el embajador Jorge Colunge, el almirante Jorge Brousset y el historiador Percy Cayo.

En esas circunstancias, de Trazegnies aceptó presidir la delegación peruana. Su nombramiento se vio acompañado por la incorporación del embajador Hugo de Zela como delegado. Ambos combinarían sus estilos opuestos para conformar un equipo particularmente efectivo a la hora de negociar. La especialización jurídica en negociaciones y arbitrajes del primero habría de complementarse enriquecedoramente con la sagacidad y experiencia diplomática del segundo. No en vano de Trazegnies calificaría tiempo después la actitud del embajador De Zela como de pesimismo constructivo, en contraste con el infatigable optimismo que el almirante Brousset mantuvo, incluso de manera solitaria en determinadas ocasiones.

La presencia de de Trazegnies significó un impulso decisivo para la negociación, dentro del ambiente más bien pesimista reinante a mediados de 1997. Adelantó que había aceptado ser designado presidente de la delegación con el entendido de que dirigiría un esfuerzo leal para alcanzar una solución al conjunto de los problemas existentes entre Perú y Ecuador. Dejó claro que no se prestaría a

---

<sup>15</sup> BIATO 2004: 8.

<sup>16</sup> BELAUNDE (1995: 19-21, 334-336).

subterfugios para socavar o dilatar el proceso negociador y que estaba convencido de que era posible encontrar una solución integral mutuamente conveniente. Dicha convicción se topó con el escepticismo de muchos e incluso alguna que otra sonrisa sardónica, pero la mantuvo firme no obstante el desaliento y los obstáculos que habrían de surgir antes de la conclusión del acuerdo global.

De Trazegnies imprimió al trabajo del equipo un nuevo enfoque que se tradujo en la reformulación de las exposiciones que se encontraban en preparación final. Propuso dejar de lado el esquema narrativo e histórico empleado hasta entonces y reemplazarlo por la perspectiva de un litigante que plantea una demanda judicial. Ello implicó concentrar los argumentos en los puntos claves sin disipar la atención en asuntos secundarios o complementarios, con la finalidad de ceñir el debate a la consecución del objetivo político de culminar la demarcación de la frontera delimitada. También significó profundizar los esfuerzos en demostrar que toda interpretación limítrofe distinta a la sostenida por el Perú era jurídica y técnicamente inadmisibile.

Hoy todo parece más simple de lo que en efecto era. Suele ser así. Conocida la respuesta de un problema matemático, este deja de parecer complicado. Sin embargo, la primera dificultad residía en que el reconocimiento ecuatoriano del Protocolo de Río de Janeiro invirtió premisas básicas del debate. A partir de 1995 los argumentos largamente sostenidos por el Perú para reclamar dicho reconocimiento perdieron vigencia. Desde entonces el Ecuador reclamaba más bien el respeto escrupuloso del tratado y el cumplimiento estricto de su letra, con la lógica de que era imposible efectuarlo por un error geográfico en su texto. En otras palabras, el Ecuador exigía la sujeción plena al texto como condición necesaria para su ejecución. Para el Perú no dejaba de plantear un aparente dilema reclamar la culminación de la ejecución del tratado y probar, a la vez, que la interpretación literal propugnada por el Ecuador era insostenible.

Aparte de la totalidad de autores ecuatorianos, diversos especialistas peruanos y de terceros países consideraban que de hecho existía un error geográfico o material en la letra del tratado. Estos solían agregar que el error era subsanable recurriendo a la intención de los signatarios o al arbitraje de Dias de Aguiar. Krieg, por ejemplo, señalaba que la posición peruana parecía tozuda al negar la incompatibilidad entre la letra del tratado y la realidad impuesta por la geografía, pero que era posible comprenderla si se tomaban en cuenta ciertas afirmaciones contenidas en el laudo de 1945<sup>17</sup>.

Año tras año se había consolidado en el Perú la errada idea que toda duda sobre la delimitación pactada en 1942 estaba resuelta de modo unívoco por el

---

<sup>17</sup> KRIEG (1986: 256).

fallo arbitral de Dias de Aguiar. Sobre la base de esa presunción, bastaba con exigir su acatamiento como cosa juzgada para solucionar el problema fronterizo. No obstante, la realidad era más compleja. La ambigüedad en torno al sentido literal de la delimitación no estaba circunscrita al tratado. El texto de la sentencia arbitral no describe con precisión la integridad del trazado limítrofe que corresponde a la referencia geográfica «*divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago» contenida en el tratado.

El laudo en su conjunto, es decir, incluyendo sus partes analítica, considerativa y resolutive, contiene conceptos fundamentales para sostener que la frontera sigue la línea terrestre natural más fácil de reconocer a lo largo de la zona, pero no describe taxativamente las características geográficas específicas de toda la línea de frontera. El punto clave es que la sentencia arbitral no dicta expresamente que las divisorias de aguas formadas por el río Cenepa constituyen parte del límite. El arbitraje ni siquiera menciona el río Cenepa en sus considerandos o en el fallo propiamente dicho. Solo se refiere a él de modo tangencial en dos ocasiones al analizar las interpretaciones de las partes. Por lo tanto, no podía exigirse que se cumpliera algo que el laudo no señala expresamente.

En consecuencia, el fallo arbitral era una herramienta fundamental para sustentar la interpretación peruana del tratado, pero el reto jurídico esencial era otro. Este era probar que demarcar la divisoria de aguas conformada por las nacientes del río Cenepa era una obligación que emana del tratado limítrofe, confirmada luego por el laudo, cosa que no era lo mismo ni daba igual. Lo accesorio, el laudo, tenía que seguir la suerte de lo principal, el tratado, y no viceversa como algunos especialistas sostenían. El deber de la delegación era demostrar fehacientemente que dicha obligación nacía directamente del texto del tratado. El desafío técnico consistía en demostrar que la realidad geográfica también sustentaba esa obligación jurídica, en abierta contradicción con el núcleo de la posición ecuatoriana.

Hoy, vistos los resultados obtenidos, los argumentos empleados por la delegación peruana no generan discusión alguna, pero el panorama era muy distinto a mediados de 1997. La estrecha imbricación de asuntos técnicos y jurídicos cuando se analiza y discute el tema de la cordillera del Cóndor ha frustrado a más de uno. La cordillera no está mencionada en el tratado ni en la resolución de la sentencia arbitral. El río Cenepa tampoco está mencionado en el tratado y, tal como se ha indicado, solo de paso en el laudo arbitral. Ante ello, el equipo de asesores de la cancillería peruana propuso evitar entablar el debate en los términos planteados por el Ecuador, es decir, en función de la presencia o ubicación física del punto de referencia geográfico estipulado en el tratado.

Los asesores jurídicos Fabián Novak y Fernando Pardo introdujeron la idea de desmontar los elementos constitutivos del error jurídico para probar su ausencia

en el tratado. El objetivo era derrumbar el componente sustantivo del supuesto error geográfico aducido por el Ecuador, concentrando la argumentación peruana en la falta de las condiciones requeridas para que se conformara la figura jurídica del error. Paralelamente, el equipo de asesores técnicos planteó sustentar la demanda peruana sobre la base del principio científico de la unicidad de las divisorias de aguas. El argumento técnico esencial consistía, en resumen, en que el límite estaba determinado físicamente por la única línea divisoria de aguas que une los puntos extremos del sector de frontera, al margen de la multiplicidad de ríos que pueden ser separados por ella. Emplear ese enfoque contaba con la ventaja adicional de aprovechar la utilización de dicho principio en el arbitraje de 1945 y en el laudo de 1994 respecto al caso de Laguna del Desierto entre la Argentina y Chile.

Si bien las dos propuestas eran simples en su formulación, ambas eran heterodoxas en el sentido de que se apartaban de los enfoques empleados tradicionalmente para tratar el asunto. Ello despertaba naturalmente reticencias desde perspectivas más conservadoras. El trasfondo del recelo percibido en el debate interno era la inquietud motivada por el hecho de que tan solo el Perú mantenía que existía línea de frontera. El Ecuador se limitaba a negarlo, sin proponer un trazado fronterizo alternativo. La posición del Ecuador era, en esencia, que había un vacío en la descripción limítrofe de 1942, no una divergencia de interpretaciones. Para el Ecuador toda variante de la línea propugnada por el Perú era aceptable. Le bastaba con el desvío de dicha línea para satisfacer sus reclamos. El Perú no tenía esa opción. La delegación peruana estaba forzada a demostrar que era inadmisibile cualquier interpretación limítrofe concebible que se apartara un ápice de la divisoria de aguas formada por las nacientes del Cenepa.

La delegación adoptó los nuevos enfoques desarrollados en la cancillería, no obstante la persistencia de ciertas críticas y objeciones al respecto<sup>18</sup>. El hecho de que el Canciller Ferrero hubiese participado antes como delegado en su elaboración facilitó de manera significativa la aprobación de dicha línea argumental. Con ello todo quedó expedito para llevar a cabo las dos rondas de conversaciones restantes en Brasilia. La contraposición era tal que el mismo tema sería visto en dos rondas separadas, de acuerdo con el enfoque de cada parte, como dos caras de una misma moneda.

Las reuniones en Brasilia de septiembre de 1997 dejaron en evidencia la profundidad del desencuentro entre ambas partes. Las delegaciones ni siquiera

---

<sup>18</sup> Antonio Belaunde, quien fuera asesor jurídico durante las negociaciones sostenidas entre Perú y Ecuador de enero a abril de 1995, consideraba, por el contrario, que era insostenible el principio de la unicidad de las líneas divisorias de aguas y que el tribunal arbitral de Laguna del Desierto había errado judicialmente al emplearlo (BELAUNDE 1995: 109-112).

hicieron el esfuerzo de enumerar los cuantiosos puntos en discordia. Las actas correspondientes se limitaron a señalar que los desacuerdos quedaban registrados en las exposiciones y los comentarios hechos por las partes. De Trazegnies ha descrito la experiencia de constatar que las rondas de conversaciones no ofrecían la menor oportunidad para conciliar discrepancia alguna<sup>19</sup>. Cada parte sostuvo su punto de vista sin hacer la menor concesión de forma o de fondo.

En la cuarta ronda de conversaciones, el presidente de la delegación peruana presentó, con una firmeza que a veces no se alejaba mucho de la prepotencia, la demanda de que el Ecuador cumpliera con la obligación de terminar la demarcación de la línea divisoria de aguas, de conformidad con el tratado. El presidente de delegación ecuatoriano, el ex Canciller Edgar Terán, sostuvo con tono similar que, conforme al tratado, no era posible ejecutar la demarcación en la zona donde no se separan directamente las aguas que van a los ríos Zamora y Santiago.

Luego, en la ronda final, tras la exposición ecuatoriana sobre su aspiración de contar con algún tipo de acceso al Amazonas, de Trazegnies presentó el análisis mediante el cual se demostraba la ausencia de un error jurídico en el tratado. Seguidamente, el embajador Hugo de Zela leyó una declaración que provocó ofuscación entre los representantes ecuatorianos. La delegación peruana dejó sentado que no aceptaría discusión alguna que implicase una revisión de la frontera delimitada en 1942, de manera tal que quedaba descartada toda conversación referida a alguna fórmula de acceso soberano del Ecuador al Amazonas. Tras dicha declaración la sala permaneció en silencio. Este solo fue roto cuando el embajador Terán señaló secamente que la declaración peruana constituía un veto inaceptable. La sesión concluyó de inmediato sin ningún intercambio adicional de palabras. El único acuerdo alcanzado fue volver a encontrarse en Brasilia en noviembre para evaluar con los garantes la marcha del proceso.

### 3. EL TERCER ACTO

El 9 de octubre de 1997 el canciller Ferrero hizo pública la declaración mediante la cual el gobierno peruano rechazó expresamente la posibilidad de conversar sobre algún tipo de salida soberana ecuatoriana al curso del Amazonas. De acuerdo con Ferrero, dicha declaración pública significó el punto de inflexión que permitió al Perú retomar el control y la capacidad de iniciativa del proceso<sup>20</sup>. Sin embargo, tras haberse efectuado esta, las alternativas de acción en discusión oscilaban entre la suspensión temporal de las negociaciones y la aceptación formal de su fracaso

---

<sup>19</sup> DE TRAZEGNIES (1998: 156).

<sup>20</sup> FERRERO (1998: 18-20).

definitivo. La mayor parte de las especulaciones en Lima giraban en torno a cómo se procedería tras el colapso de la negociación. Las perspectivas de la reunión de evaluación programada en Brasilia no podían ser más negativas.

En esas circunstancias, días antes de que la delegación peruana partiese de Lima, los garantes presentaron un conjunto de medidas dirigidas a facilitar el entendimiento entre las partes. El núcleo de la propuesta consistió en separar las dos caras de la moneda. Los garantes plantearon tratar en distintos ámbitos los dos puntos pendientes de ejecución del tratado: la demarcación de la frontera y la suscripción del acuerdo de comercio y libre navegación fluvial. De esa manera la problemática fronteriza quedaba desvinculada del tema del acceso fluvial ecuatoriano. Desde la perspectiva brasileña, la fórmula permitía un ejercicio de «ambigüedad constructiva», donde el Ecuador dejaba de lado sus aspiraciones territoriales o soberanas y el Perú no demandaba la renuncia pública a las mismas, mientras ambas partes se concentraban en concertar acuerdos en los campos de interés mutuo<sup>21</sup>.

Tanto Ferrero como de Trazegnies reconocieron de inmediato que en dicha propuesta se encontraba la oportunidad de redefinir la agenda del proceso y reorientarlo hacia la consecución de un arreglo. Ferrero instruyó que se procediera a reestructurar el marco conceptual y procesal de las negociaciones sobre la base de la propuesta de los garantes. La reunión que para tal efecto se llevaría a cabo en la capital brasileña constituiría el punto de quiebre del conjunto de iniciativas emprendido desde el estallido del conflicto militar; pero para lograrlo, primero el equipo conformado por de Trazegnies y De Zela habría de negociar directa y arduamente con los altos representantes de los países garantes para salvaguardar los intereses peruanos.

La mediación de los garantes alcanzó en noviembre de 1997 su expresión más nítida y directa. Desde el punto de vista de los garantes, sus planteamientos subrayaban que los objetivos económicos y estratégicos anhelados por el Ecuador podían ser alcanzados, en la práctica, sin la revisión de la frontera con el Perú<sup>22</sup>. Ello significaba que el tema de la demarcación quedaba circunscrito al tratado y que los intereses amazónicos ecuatorianos quedaban constreñidos al ámbito del acuerdo de libre navegación dispuesto en 1942. Era obvio que el enfoque de los garantes en cuanto a la navegación fluvial respondía al sistema multimodal de hidrovías interconectadas entre Brasil y Paraguay, un modelo recogido hoy para el ámbito sudamericano en la iniciativa de integración física regional (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana-IIRSA). También era claro que los garantes no tenían dudas sobre la obligatoriedad de ceñirse al

---

<sup>21</sup> BIATO (2004: 11).

<sup>22</sup> BIATO (2004: 9).



tratado limítrofe para efectos de marcar en el terreno la línea frontera. El reto principal de la delegación peruana consistió, por lo tanto, en asegurar que los términos de referencia del convenio fluvial estuviesen amparados por el Protocolo de Río. No estaba en discusión el marco jurídico de la demarcación.

Este último punto no fue percibido con claridad desde Lima. La delegación consideraba que era necesario aprovechar la oportunidad avanzar lo más posible en la definición de los procedimientos para reformular el marco de la negociación. La cancillería peruana discrepó con dicho punto de vista. La delegación se vio entonces en la necesidad de negociar paralelamente con los garantes en Brasilia y con las autoridades políticas en Lima.

El meollo del debate entre Brasilia y Lima giró en torno a la evaluación de los garantes sobre el tema demarcatorio. En Lima persistía la noción de que ellos podrían mantener la intención de apartarse del marco jurídico impuesto por el tratado. La evidencia en Brasilia demostraba lo contrario. La propuesta sobre la mesa era someter ante un grupo de expertos la discusión jurídica y técnica sobre la demarcación pendiente, excluyendo criterios ajenos al marco legal pactado en 1942. La delegación ecuatoriana insistía en que el resultado del análisis de los expertos fuera obligatorio, mientras que la delegación peruana recibía instrucciones en sentido contrario. El temor de que los garantes no se ciñeran al Protocolo prevaleció en Lima. Las diferencias entre las perspectivas desde Brasilia y Lima impidieron que se aprobara el proyecto de texto comprensivo elaborado inicialmente.

Los garantes propusieron, como alternativa de última hora, un texto minimalista que permitiera, al menos, redefinir la agenda del proceso. Esta quedaría fijada en torno a cuatro temas: navegación fluvial, integración fronteriza, demarcación y medidas de confianza militar, dejando para una oportunidad posterior la precisión sobre los procedimientos a seguir. La aprobación del texto alternativo demandó casi veinticuatro horas de constante intercambio de opiniones entre Lima y Brasilia. De Trazegnies y De Zela, con el apoyo de toda la delegación, insistieron la noche entera en sustentar la conveniencia de adoptar el texto propuesto por los garantes. Finalmente, la autorización presidencial requerida llegó a primera hora del 26 de noviembre y se procedió a firmar la Declaración de Brasilia.

En el camino de retorno a Lima, la delegación en su conjunto ocultaba con dificultades la frustración por la oportunidad perdida. Había sido innegable el desfase producido entre los delegados y las autoridades políticas en Lima. Como en toda negociación internacional, la delegación hubo de confrontar los intereses en juego con la otra parte y el margen de lo posible con las autoridades en su capital. En este caso, la distancia física entre la mesa de negociaciones y la cancillería peruana se había expresado con claridad. Lo que era evidente en Brasilia

no lo fue en Lima. Durante el viaje de retorno de Trazegnies se concentró en recomponer los ánimos y las expectativas. Sus palabras permitieron al equipo recobrar el aliento necesario para convencer a las autoridades en Lima de que la vía abierta con la Declaración de Brasilia permitía resolver el problema bilateral respetando escrupulosamente el Protocolo de Río de Janeiro.

Las reacciones de la opinión pública peruana oscilaron del reconocimiento de la importancia del paso conseguido en Brasilia hasta el rechazo al nuevo esquema negociador adoptado. Tal vez nadie sintetizó mejor la variación de opiniones que Alejandro Deustua (1997) cuando señaló que para unos haber evitado el colapso de las negociaciones era suficiente para considerar un éxito la suscripción de la Declaración de Brasilia. Para otros, se había logrado un avance irreversible al sujetar explícitamente los temas de la demarcación y la navegación fluvial al marco del tratado de 1942. Por último, algunos estimaban que los compromisos asumidos en la capital brasileña eran inciertos y negativos puesto que entraría en tela de juicio la totalidad de la línea de frontera que se extiende entre ambos países.

Las posteriores reuniones de evaluación en Lima llevaron a la recomposición del equipo de asesores de la delegación peruana. Tras discutirse en extenso las diferentes alternativas disponibles, el Canciller Ferrero optó por proseguir decididamente por la ruta abierta en Brasilia. Ello significó dejar de lado las suspicacias en torno a la idea de someter las interpretaciones de cada parte sobre la demarcación a la opinión de los expertos de los garantes. Los enfoques de cada parte habrían de ser confrontados y analizados por terceros, pero se mantuvo la resistencia a aceptar que las opiniones de los expertos fuesen obligatorias. Esa oposición se basó en el supuesto de que no era jurídicamente aceptable una decisión interpretativa complementaria relativa a un sector fronterizo ya sometido a un arbitraje previo<sup>23</sup>. No obstante, si bien las conclusiones de los expertos no serían vinculantes u obligatorias, estas serían determinantes para configurar toda propuesta de solución. El sometimiento de ambas posiciones a un análisis imparcial constituía en sí mismo un logro para la parte ecuatoriana. Para la parte peruana, el único logro relevante consistía en que el resultado final coincidiera con la interpretación de la línea fronteriza sostenida por el Perú en la zona de la cordillera del Cóndor.

De conformidad con las instrucciones impartidas por el Canciller peruano, la delegación reanudó las negociaciones para definir el cronograma de aplicación

---

<sup>23</sup> De Trazegnies no tenía oposición de principio ante la idea de recurrir a un arbitraje sobre el tramo fronterizo sin demarcar. En 1995 incluso propuso dicha opción en un artículo. No obstante, en Lima prevaleció la noción de que no era factible aceptar un fallo interpretativo complementario (FERRERO 1998: 37), aun cuando dicha opinión fuese inconsistente con la jurisprudencia internacional. De hecho, dos de los países garantes, Argentina y Chile, sometieron puntos en discordia del laudo limítrofe de 1902 a arbitrajes interpretativos adicionales en 1966 y 1994.

de la Declaración de Brasilia. Una primera reunión se llevó a cabo para tal efecto en Buenos Aires. Tras los acostumbrados avances y retrocesos que demandó la elaboración de cada documento a lo largo del proceso, en enero de 1998 se suscribió la versión final del mencionado cronograma. Conforme al mismo, cuatro comisiones binacionales trabajarían simultáneamente en las capitales de los países garantes sobre la base de la agenda convenida en la Declaración de Brasilia. Este esquema de trabajo significaría el desplazamiento, en ciertos momentos, de decenas de comisionados y asesores, así como la estrecha colaboración y coordinación de las seis cancillerías involucradas.

La comisión binacional de demarcación definiría los desacuerdos que serían sometidos al estudio y evaluación de los grupos de expertos, de manera tal que los temas no presentados a los expertos quedarían extinguidos al alcanzarse la solución global procurada. Trazegnies fue encargado de dirigir dicha comisión, en compañía del embajador Colunge y el almirante Brousset, y ella inició sus actividades el 17 de febrero de 1998, tres años después de la firma de la Declaración de Itamaraty.

La primera tarea del equipo encabezado por de Trazegnies fue precisar los alcances específicos de los desacuerdos demarcatorios que serían objeto del análisis de los expertos. Las tratativas con la contraparte ecuatoriana se tornaron más densas, meticulosas y lentas. Ante la imposibilidad de convenir en definiciones conjuntas se optó, como de costumbre, por elaborar y presentar propuestas alternativas a los representantes de los garantes, con el objeto de encontrar formulaciones mutuamente aceptables. En esta oportunidad no fue posible lograr un acuerdo sobre la descripción de los temas en discordia. Eventualmente, cada parte sometió su propia definición de cada problema al análisis de los expertos en los casos de Lagartococha, Cusumasa-Yaupi y Zamora-Santiago/cordillera del Cóndor.

El primer asunto, Lagartococha, giraba en torno a la validez de los últimos cuatro hitos de frontera instalados en 1946 el extremo oriental de la frontera peruano-ecuatoriana. En el caso Cusumasa-Yaupi se recogieron las divergencias técnicas registradas debidamente en las actas demarcatorias de 1948 y 1949. Finalmente, en cuanto al tema de la cordillera del Cóndor o de la divisoria Santiago-Zamora, ambas partes reiteraron sus enfoques irreconciliables del problema: la obligación de ejecutar conforme al tratado la demarcación restante versus la imposibilidad de ejecutar la demarcación descrita en el tratado.

La segunda tarea emprendida por de Trazegnies fue efectuar una revisión a profundidad de los argumentos elaborados hasta entonces por la parte peruana. En esa fase la responsabilidad directa de sustentar las interpretaciones peruanas recayó sobre los diplomáticos Luis Solari y Luis Sandoval, quienes fueron nombrados expertos para los grupos encargados de los sectores Lagartococha y

Zamora-Santiago/cordillera del Cóndor, respectivamente. El embajador Solari llevó a cabo un acucioso análisis de los antecedentes del caso a su cargo, que lo llevó a replantear el problema de Lagartococha en función de una lectura rigurosamente objetiva de las fuentes directas disponibles. El ministro Sandoval, quien tuvo bajo su responsabilidad los temas de los tramos pendientes Cusumasa-Yaupi y entre los hitos Cunhuime Sur y 20 de Noviembre, contó con la asistencia de los juristas extranjeros contactados para colaborar con la delegación peruana. Entre ellos, el profesor inglés Keith Highet resultó ser el internacionalista más efectivo para consolidar los argumentos desarrollados por el equipo peruano.

Conforme al derecho internacional, la figura jurídica del error requiere la presencia conjunta de sus tres elementos constitutivos: que el error de hecho exista y que este sea a la vez esencial y excusable. La falta de uno de esos tres elementos impide reconocer la figura del error. De acuerdo con el enfoque planteado por los asesores jurídicos, bastaba con demostrar la ausencia de uno de ellos para que no pudiese sustentarse jurídicamente que el tratado de 1942 contiene un error, tal como sostenía el Ecuador. Sin embargo, resultaba más conducente para asegurar los fines perseguidos demostrar la ausencia de los tres componentes del error.

La argumentación jurídica desarrollada por el Perú hasta entonces era particularmente sólida en cuanto a probar la ausencia del carácter esencial o excusable de algún error en el tratado. Sin embargo, ciertas dudas persistían en cuanto a la claridad para negar la presencia de un error de hecho en el texto limítrofe, debido a que la letra del tratado menciona expresamente la divisoria entre los ríos Zamora y Santiago, sin hacer referencia alguna al río Cenepa o a la cordillera del Cóndor. Este punto específico constituía una preocupación constante desde el punto de vista jurídico. La intervención de Highet fue clave para cementar la idea de que el texto del tratado de 1942 no contiene error de hecho alguno.

Highet sostuvo persuasivamente que la mención de los dos ríos comparables en la zona, el Santiago y el Zamora, constituía una descripción jurídicamente consistente que definía el emplazamiento del espacio geográfico delimitado. Sobre la base de esa premisa, el reputado internacionalista inglés desarrolló los argumentos jurídicos mediante los cuales se desvaneció el fantasma de la presencia de un error geográfico en la letra del tratado. El alivio de de Trazegnies como jurista resultó palpable la tarde que Highet concluyó su exposición. A partir de entonces, tanto de Trazegnies como Colunge sostuvieron con renovada convicción de que incluso una lectura estrictamente literal del tratado llevaba a concluir que, de hecho, no existía un error en su texto.

Adicionalmente, identificando y analizando las fuentes bibliográficas empleadas por Dias de Aguiar, en especial las obras del internacionalista brasileño Hildebrando Accioly y del experto en demarcación italiano Vittorio Adami, se

logró precisar y desarrollar los conceptos jurídicos y técnicos empleados a inicios de la década de 1940 para definir la frontera peruano-ecuatoriana. Sobre la base de dicho análisis resultó claramente demostrable que el concepto hidrográfico de divisoria de aguas está técnica y jurídicamente unido a la formación orográfica o cordillera que sirve como accidente delimitador. También quedó comprobado, tal como expuso el propio Dias de Aguiar en otro laudo arbitral suyo, que la ubicación cartográfica exacta de los accidentes naturales no es un concepto relevante para efectos de la delimitación de fronteras. Con ello, mediante fuentes directas imparciales se desvirtuaban premisas básicas de las posiciones sustentadas por el Ecuador.

Tomando en consideración el conjunto de argumentos revisado, de Trazegnies denominó al vértice de la interpretación peruana como «el principio jurídico de los zapatos secos». De acuerdo con el mismo, la línea de frontera tenía que mantener obligatoriamente la característica de ser una línea terrestre o seca, por estar definida por una divisoria de aguas. En otras palabras, uno debía ser capaz de recorrer la línea limítrofe sin mojarse los zapatos, evitando cortar todo curso de agua entre los puntos extremos, zigzagueando entre las nacientes de todos los ríos ubicados en la zona.

Una vez finalizada la exhaustiva revisión, de Trazegnies dispuso que equipos de comisionados y asesores se desplazaran al extranjero para contactar directamente a los expertos designados por los países garantes. El objetivo perseguido consistió en proporcionarles fuentes directas de información para que efectuaran sus análisis sin las distorsiones provenientes de las numerosas fuentes bibliográficas disponibles. Desde 1995 se había constatado que la vasta cantidad de textos ecuatorianos vinculados a la temática fronteriza había logrado convertir una serie de afirmaciones parcializadas y sin sustento en supuestos hechos incontrovertibles. El alto número de obras ecuatorianas al respecto produjo que la reiteración de determinadas distorsiones claves las transformara en argumentos fácticos para diversos autores provenientes de terceros países e incluso del Perú.

Las fuentes directas contrarrestaban dicho efecto. Estas permitían demostrar que Perú y Ecuador desde 1942 hasta 1950 demarcaron de común acuerdo la línea de frontera a lo largo de la mayor parte de la cordillera del Cóndor, con pleno conocimiento de la realidad geográfica y en fiel cumplimiento del tratado limítrofe. Los argumentos sostenidos por el Ecuador para evadir la obligación de concluir la demarcación no resistían la confrontación con las fuentes de información directas conseguidas por el Perú desde 1995 en los archivos documentales en Lima, Estados Unidos y Brasil. Sobre la base de dicha información, los equipos peruanos expusieron ante los expertos, en detalle, la problemática de cada caso y los argumentos correspondientes.

La última fase del análisis jurídico y técnico consistió en llevar a cabo en Brasilia las reuniones de los grupos de expertos. En ellas, el ministro Sandoval y el embajador Solari expusieron las versiones definitivas de las argumentaciones peruanas, y luego ambos hubieron de discutir en extenso con los expertos ecuatorianos al interior de cada grupo. La contraparte de Sandoval fue el veterano embajador Teodoro Bustamante, y Solari hubo de lidiar con el ex Canciller Julio Prado Vallejo, experimentado diplomático que fuera precisamente director de la oficina de demarcación fronteriza de su país desde 1946 hasta 1950. Aludiendo a las referencias cinematográficas de ese entonces, la exposición de Sandoval fue calificada como una superproducción similar a la de la película *Titanic*, por su envergadura y ayudas visuales. La intervención de Solari fue comparada con la sobresaliente actuación de Jack Nicholson en *Mejor imposible*.

El resultado concreto de la meticulosa labor llevada a cabo por el equipo dirigido por de Trazegnies se expresó el 8 de mayo de 1998. La tarde de ese día los grupos de expertos emitieron sus opiniones. Los expertos de los garantes reconocieron sin ambages la validez íntegra de la interpretación peruana sobre el tramo sin demarcar a lo largo de la cordillera de Cóndor. También definieron el trazado fronterizo correspondiente al tramo Cusumasa-Yaupi en cumplimiento del fallo arbitral de Dias de Aguiar, y reconocieron la validez de los hitos instalados en las nacientes del río Lagartococha, conforme al punto de vista sostenido por el Perú.

Los expertos señalaron que el tratado en efecto determina los elementos indispensables para fijar la frontera sobre la cordillera del Cóndor, a lo largo de la única línea divisoria de aguas que une los puntos extremos del sector limítrofe, en concordancia total con la lectura del tratado propugnada por el Perú. Concluyeron que era una obligación internacional completar la demarcación de las divisorias que bordean las nacientes del río Cenepa, describiéndolas taxativamente para evitar el más mínimo margen de duda, tanto de modo textual como mediante su ilustración cartográfica para zanjar el asunto de manera incontrovertible.

#### 4. EL ACTO FINAL

El semestre que transcurrió entre mayo y octubre de 1998 habría de demandar los mayores y mejores esfuerzos de de Trazegnies como negociador. Los expertos ecuatorianos rechazaron de plano la opinión de sus colegas en el caso de la cordillera del Cóndor. La parte ecuatoriana no estaba dispuesta a aceptar automáticamente dicha opinión y tampoco podía demandarse que la cumplieran. Los representantes ecuatorianos recalcaron que el Perú había abogado para que las opiniones de los expertos carecieran de efecto obligatorio. La parte peruana habría de asumir el costo de no haber aceptado en su momento conferirles carácter vinculante.

El rechazo inicial ecuatoriano a las opiniones de los expertos agotó las negociaciones al interior de la comisión presidida por de Trazegnies. Una situación similar ocurrió en la capital argentina. El trabajo de la comisión encargada de elaborar el acuerdo de libre navegación fluvial también se frenó en su etapa final. Ello motivó que de inmediato se celebrara una reunión de vicescancilleres para intentar desbloquear la situación. El encuentro de los viceministros y los altos representantes de los garantes se llevó a cabo en mayo en Buenos Aires, pero no permitió que se lograra avance alguno. En julio, un segundo intento para deshacer el doble nudo se efectuó entre los cancilleres de las partes en Washington. La reunión ministerial también resultó infructuosa. Se avanzó con la idea de establecer reservas naturales colindantes en la zona fronteriza, pero la insistencia peruana en demarcar el límite se contrapuso irresolublemente a la propuesta ecuatoriana de crear un parque binacional sin separación física. De esa manera quedaron agotadas las negociaciones entre viceministros y ministros de Relaciones Exteriores para concertar fórmulas que permitieran concluir la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro, tanto en sus aspectos demarcatorios como de navegación fluvial.

Entre tanto, una vez conocido el resultado de las opiniones técnicas y jurídicas desapareció toda posibilidad de fijar en la zona de la cordillera del Cóndor una línea de frontera ajena a la divisoria de aguas. Había quedado demostrado por el Perú y reconocido por los expertos que todo el sistema fluvial del río Cenepa discurre íntegramente dentro de territorio peruano. Como efecto de ello, círculos ecuatorianos opuestos a aceptar dicha situación propiciaron acciones para evitar que se alcanzara un arreglo. En el transcurso del cambio de gobierno del mandatario interino Fabián Alarcón al presidente electo Jamil Mahuad, tropas ecuatorianas se infiltraron a territorio peruano a través de la zona sin demarcar al sur del área desmilitarizada. La primera reacción peruana fue responder militarmente a la provocación y las tropas de ambos países estuvieron a punto de reiniciar las hostilidades.

Afortunadamente, los esfuerzos del Canciller Ferrero impidieron que se concretara la opción bélica. Desplegó toda su energía para preservar la solución pacífica que descansaba sobre la base de las opiniones de los expertos. Tal vez nunca se multiplicó tanto Ferrero como esos días para demostrar ante las autoridades políticas y militares que el interés nacional residía en asegurar los logros decisivos alcanzados en la negociación con el Ecuador. La alternativa belicista era un recurso de último minuto ajeno a los intereses peruanos. Gracias a la decidida actitud de Ferrero y el concurso activo de los garantes, tras intensas negociaciones sostenidas en la embajada de Brasil en Quito se amplió la zona supervisada por la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP) y se disipó la amenaza de la guerra.

El bloqueo persistió, sin embargo, entre los cancilleres de Perú y Ecuador. Esto llevó al inicio de tratativas presidenciales con el apoyo decidido del jefe de Estado brasileño, Fernando Enrique Cardoso. A partir de agosto de 1998 hubo una serie de encuentros entre jefes de Estado y altos asesores de las partes y los garantes para encontrar una solución viable. Los presidentes de las comisiones de demarcación y de libre navegación, de Trazegnies y Alfonso de los Heros, así como el presidente de la comisión que negoció exitosamente el acuerdo de integración fronteriza, el embajador Jorge Valdez, redoblaron sus esfuerzos para tratar de alcanzar el acuerdo global que se perfilaba en el horizonte.

La traba principal residía en el marco subjetivo resultante tanto del «peso de la historia» como de las acciones militares ocurridas en 1995. Las opiniones de los expertos confirmaron que la retórica limítrofe mantenida por el Ecuador desde 1950 era infundada. Reconocerlo significaba para ese país aceptar que su percepción territorial tenía que ceñirse estricta y perpetuamente al espacio pactado en 1942. Medio siglo de reclamos posteriores había sido en vano. Como resultado de ello, el punto central del conflicto militar de 1995, Tiwinza, se había convertido en el discurso ecuatoriano en un símbolo de dignidad nacional, en el último bastión del mito de la Amazonía perdida, una suerte de Troya amazónica.

Sin embargo, conforme a la línea de frontera reconocida por los expertos, toda la zona del conflicto, la integridad de las nacientes del Cenepa, se encontraba sin duda alguna en territorio peruano y las autoridades peruanas se opusieron a toda propuesta que no la respetase escrupulosamente. Toda alternativa que significara una alteración suya fue rechazada por el Perú. La posibilidad de convenir en la permuta de áreas equivalentes fue descartada, al igual que la idea de recurrir a las concesiones recíprocas contempladas en el tratado para hacer ajustes geográficos. La parte peruana no cedió en su oposición a modificar la frontera. La parte ecuatoriana persistió en procurar la concesión de una leve modificación de la frontera.

En medio de esa coyuntura Eduardo Ferrero renunció al cargo de Canciller, mientras se llevaba a cabo en Estados Unidos un nuevo encuentro presidencial para continuar discutiendo sobre un posible arreglo. La dimisión de Ferrero fue seguida por la del vicescanciller Hugo Palma y la del presidente de la comisión de navegación fluvial. De manera similar a lo que ocurrió en julio de 1997, cuando renunciaron el Canciller y el presidente de la delegación peruana, Fernando de Trazegnies asumió la responsabilidad de cubrir el vacío producido. El 12 de octubre fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores y a partir de entonces le cupo dirigir desde la cancillería el último tramo de la negociación con el Ecuador.

A la semana se logró concluir el acuerdo de libre navegación fluvial previsto en el tratado, pero se mantuvo inamovible la negativa peruana a modificar la línea de frontera para contemplar alguna concesión territorial simbólica, tal como pretendía



la parte ecuatoriana. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo directo al respecto motivó que las partes no tuvieran otra opción que solicitar el concurso presidencial de los países garantes. Estos solicitaron como condición previa que los congresos de Perú y Ecuador aprobasen el procedimiento de recurrir a los garantes como instancia definitiva asumió la tarea de sustentar el pedido de los garantes ante el Congreso, dentro de un clima político enardecido por la sensibilidad del tema, las expectativas e inseguridades latentes, las variables de política interna y los sentimientos nacionalistas. Además, en el caso peruano, a diferencia del ecuatoriano, la política informativa seguida durante las negociaciones había sido deficiente. La falta de fluidez y claridad en la difusión de la información concerniente a las tratativas en curso solo alimentaba las dudas y los resquemores de la opinión pública.

Las prolongadas sesiones sostenidas ante el Congreso por de Trazegnies confirmaron el alto grado de sensibilidad y desconfianza imperante. No obstante contar con la seguridad de que la opinión de los expertos garantizaba culminar, finalmente, la demarcación de la frontera de conformidad con el tratado limítrofe, el intenso debate parlamentario resultó acucioso, acalorado y en ciertas ocasiones incluso agresivo. En un momento de particular tensión, de Trazegnies recalcó que el mejor homenaje a los soldados muertos en 1995 era precisamente asegurar que quedase fijada a perpetuidad la integridad de la frontera peruana y evitar así que hubiesen luchado en vano. Las disputas y controversias con el Ecuador sobre la frontera habían subsistido durante casi 170 años, más de un siglo hasta la firma del tratado limítrofe en 1942 y casi sesenta años después permanecía inconclusa la tarea demarcatoria. Era hora de lograr el objetivo nacional de señalar en el terreno de la totalidad del límite con ese país. Al final de la noche, tras agotarse las discusiones, en la sede del Congreso prevaleció el ánimo de resolver de manera definitiva el problema con el Ecuador y fue aprobada la iniciativa de recurrir en última instancia a los garantes.

Días después los garantes emitieron su punto de vista vinculante. Luego, el 26 de octubre de 1998, Fernando de Trazegnies suscribió en Brasilia el conjunto de convenios que conforma el acuerdo global y definitivo alcanzado entre Perú y Ecuador, con el concurso de los cuatro países garantes del Protocolo de Río de Janeiro.

## EPÍLOGO

De Trazegnies comparó en una ocasión el papel que desempeñó en la negociación con el Ecuador como el del director de una orquesta<sup>24</sup>. Sin embargo, hay buenos y malos directores. La mejor partitura puede ser cacofónica en manos torpes y una conducción inspirada puede asegurar el resultado contrario. La conducción

---

<sup>24</sup> DE TRAZEGNIES (1998: 157).

de de Trazegnies en este caso logró que se produjera una sincronía perfecta con la opinión de los expertos. De hecho, esta no pudo haber sido escrita con mayor claridad para despejar toda duda sobre el tramo de la frontera persistentemente cuestionado por el Ecuador.

Dicha opinión constituye la primera ocasión en la cual un instrumento jurídico señala de manera inequívoca que el trazo de la frontera bordea las nacientes del río Cenepa. Tiende a desconocerse u omitirse señalar este hecho fundamental. El grado de precisión técnica, jurídica y geográfica logrado en 1998 con la opinión de los expertos no tiene precedentes en el conjunto de textos limítrofes y demarcatorios que vinculan a Perú y Ecuador.

Gracias a ello, la tarde del 11 de mayo de 1999 un helicóptero MI-17 despegó de una cima en la cordillera del Cóndor que separa las aguas que discurren hacia el sur al río Cenepa y hacia el norte al río Coangos. Una brigada peruano-ecuatoriana venía de instalar en ese lugar el último hito fijado sobre la frontera entre ambos países, casi 57 años tras la firma del tratado limítrofe.

## BIBLIOGRAFÍA

ADRIANZÉN, Alberto

1998 «Perú y Ecuador: enemigos íntimos». *Quehacer*. Lima, número 113, pp. 8-14.

1998b «Herida cerrada, heridas abiertas». *Quehacer*. Lima, número 115, pp. 4-7.

BAHAMONDE, Ramón (editor)

1990 *Relaciones del Perú con Brasil, Colombia y Ecuador*. Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales.

BELAÚNDE, Antonio

1995 *Nuestro problema con Ecuador*. Lima: Ariel.

BONILLA, Adrián

1996 «Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú». *Nueva Sociedad*. Caracas, número 143, pp. 30-40.

1999 «Fuerza, conflicto y negociación: proceso político de la relación entre Ecuador y Perú». En BONILLA, Adrián (editor). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 13-30.

BIATO, Marcelo

1999 «O processo de paz Peru-Ecuador: 1995-1998». *Parcerias Estratégicas*. Brasília, número 6, pp. 241-247.

DENEGRI, Félix

1996 *Perú y Ecuador. Apuntes para la historia de una frontera*. Lima: Bolsa de Valores de Lima e Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

DE TRAZEGNIES, Fernando

1998 «Con la razón y con el corazón». *El Dorado*. Lima, Promperú.

DEUSTUA, Alejandro

1997 «Perú-Ecuador: una nueva ruta de solución». *Quehacer*. Lima, número 110, pp. 20-21.

1998a «¿En la etapa final?». *Quehacer*. Lima, número 114, pp. 31-35.

1998b «La diplomacia presidencial». *Análisis Internacional*. Lima, número 15.

DOWNES, Richard y Gabriel MARCELLA (editores)

1998 *Security Cooperation in the Americas: Lessons from the 1995 Ecuador-Peru Conflict*. Miami: North-South Center.

ESPINOSA, Carlos

1999 «La negociación como terapia». En BONILLA, Adrián (editor), *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 111-138.

FERRERO, Eduardo

1998 «El proceso para la plena ejecución del Protocolo de Río de Janeiro. Un testimonio». *Análisis Internacional*. Lima, número 15.

HACKLEY, Susan

2004 *First, empathize with your adversary*. Washington: Negotiation.

KRIEG, William

1986 *Ecuadorian-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon*. Washington: US State Departement Press.

MARCELLA, Gabriel

1995 *War and Peace in the Amazon: Strategic Implications*. Carlisle: Strategic Studies Institute.

MCCLINTOCK, Cynthia

2000 *The United States and Peru in the 1990*. Washington: GWU.

NAMIHAS, Sandra (editora)

2000 *Proceso de Conversaciones para la solución del diferendo peruano-ecuatoriano*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

NEIRA, Hugo

1996 *Hacia la tercera mitad*. Lima: Sidea.

OBANDO, Enrique

1995 «La agenda de seguridad y defensa nacional en el Perú». *Análisis Internacional*. Lima, número 9, pp. 67-76.

PALMER, David Scott

1997 «Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping». *Journal of Inter-American Studies*. Washington, volumen 39, número 3, pp. 109-148.

1999 «El conflicto Ecuador-Perú: el papel de los garantes». En BONILLA, Adrián (editor). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 31-60.

2000 *Overcoming the Weight of History*. Boston: University of Boston.

SIMMONS, Beth

1999 *Territorial Disputes and their Resolution: The Case of Ecuador and Peru*. Washington: United States Institute of Peace.

ST. JOHN, Bruce

1996 «Conflict in the Cordillera del Condor: The Ecuador-Peru Dispute». *IBRU Boundary and Security Bulletin*. Durham, volumen 4, número 1, pp. 78-85.

1999 «Las relaciones Ecuador-Perú: una perspectiva histórica». En BONILLA, Adrián (editor). *Ecuador-Perú: horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 89-110.

WIEDNER, Glenn

1996 «Operation Safe Border: The Ecuador-Peru Crisis». *Joint Force Quarterly*. Washington, número 11, pp. 52-58.