

## Un libro para reflexionar

Breves comentarios preliminares sobre la obra

# “NUESTRA PROPUESTA INCONCLUSA”

del ex Canciller Diego Cordovez

Alejandro Suárez Pasquel



La suscripción, en Brasilia, de los acuerdos de 26 de octubre de 1998 que pusieron fin al diferendo territorial ecuatoriano - peruano determinaron que dicho diferendo pase definitivamente a la historia. El juicio sobre la fórmula de solución, sobre si fue o no justa para el Ecuador, sobre si pudo o no lograrse un arreglo más ventajoso para nuestro país, está ya librado al

criterio de los especialistas y de los historiadores. Sus opiniones serán útiles en la medida en que, por sobre ese debate, sepan aportar de manera positiva no solamente al futuro de la relación Ecuador - Perú, sino también en general al de nuestro país, de manera que pueda beneficiarse de las lecciones, buenas y malas, dejadas por los episodios que marcaron la evolución del pro-

blema fronterizo bilateral.

El libro recientemente publicado por el ex Canciller doctor Diego Cordovez, "Nuestra Propuesta Inconclusa. Del inmovilismo al acuerdo de Brasilia", es sin duda un aporte relevante, tanto por el nivel y la solvencia de su autor como por la importancia misma del hecho central materia del estudio, esto es el ejercicio de negociación ecuatoriano - peruano que se desarrolló en torno al planteamiento de arbitraje papal hecho por el ex Presidente doctor Rodrigo Borja, en su intervención ante la ONU en septiembre de 1991.

Estoy entre los que reconocen el mérito del doctor Borja y del ex Canciller Cordovez en el manejo del tema territorial con el Perú. La atención que le dieron, como consecuencia de la crisis surgida por la creación del puesto peruano Pachacútec en territorio que el Ecuador reivindicaba como propio, estuvo patriótica e inteligentemente orientada hacia la superación, no solamente de ese episodio crítico sino del problema en su integridad. Fue mérito, sin duda, de Diego Cordovez y de la Cancillería el que se hubiera evitado, a través de un arreglo diplomático, un nuevo enfrentamiento armado entre los dos países. Y fue, ciertamente, mérito del doc-

tor Borja la decisión de hacer un planteamiento valiente y concreto para arreglar el problema territorial que, aún cuando no tenía posibilidades reales de verificarse -no al menos en la forma en que fue propuesto- abrió, sí, el camino a un expediente negociador que inicialmente se mostró auspicioso.

No estoy de acuerdo, sin embargo, en que para destacar la trascendencia de esa etapa -desafortunadamente fugaz pues se desarrolló tan sólo en el último año y medio de la administración del Presidente Borja- se busque desacreditar a los ejercicios que se desarrollaron antes y después de 1991 - 1992. No creo haber interpretado mal el propósito del libro del doctor Cordovez, que se orienta a demostrar que, tras una etapa de inacción y carencia de iniciativas, la propuesta de arbitraje papal constituyó el mejor recurso para afrontar el problema territorial, y que su abandono por los regímenes posteriores determinó una pérdida efectiva de ventajas para el Ecuador, el deterioro de las relaciones con el Perú y un arreglo inequitativo del problema bilateral.

No deja de percibirse cierto maniqueísmo en esa perspectiva del ex Canciller. Tan injusto como sería desconocer la trascendencia de la

gestión territorial de los doctores Borja y Cordóvez, es reducir la calidad de todo cuanto se hizo antes de 1991 y descalificar todo cuanto vino luego de 1992. Aunque no sea fácil lograrlo, es indispensable tratar de aplicar una óptica objetiva y desapasionada para evaluar correctamente las iniciativas y esfuerzos de quienes, antes del Gobierno del doctor Borja, se propusieron precisamente sacar del inmovilismo al tema fronterizo y de quienes, después, tuvieron que administrar una situación ya dada -justamente dentro del marco de las "condiciones objetivas" al que alude reiteradamente el libro del ex Canciller- para buscar la mejor negociación dentro de lo posible.

El doctor Cordovez define como "período de eufemismos" a aquella etapa que se inició en 1972 cuando, por primera vez desde la firma del Protocolo de Río, el Ecuador y el Perú realizaron aproximaciones para aplicar al problema territorial un tratamiento distinto al que se le venía dando. Recordemos que desde la interrupción de la demarcación, en los primeros años de la década del 50, y sobre todo a raíz de la declaración de nulidad del instrumento de Río de Janeiro en 1960, las relaciones ecuatoriano - peruanas habían incorporado un nuevo ingre-

diente de irritación más o menos permanente, producto de la incompatibilidad absoluta de sus respectivas interpretaciones acerca del problema fronterizo, agudizado más todavía con la polémica sobre la aplicabilidad y validez del Protocolo. Ello había impuesto un comportamiento específico entre los dos países, inclusive con un lenguaje característico, que no admitía variaciones en el libreto. Con admirable tenacidad, Ecuador y Perú se empeñaron durante varios años en no hacer nada para abrir una posibilidad de aproximación en el más sensible de sus temas bilaterales y en mantener, con rigor evangélico, los respectivos dogmas territoriales.

En 1968, al ser elegido Presidente de la República por quinta vez el doctor José María Velasco Ibarra -cuyos temperamentos determinaron en buena medida la cambiante actitud ecuatoriana frente al Protocolo de Río de Janeiro- nuestro país adoptó una nueva estrategia frente al documento de 1942. En lugar de la nulidad del mismo -inspiración del propio Doctor Velasco- planteamos la llamada "transacción honrosa", que no era otra cosa que un arreglo satisfactorio dentro del Protocolo que reconociera al Ecuador, según conceptos del propio Mandatario; sus dere-

chos sobre el río Marañón o Amazonas, mediante el otorgamiento de un puerto soberano sobre ese río. No hubo, sin embargo, una aplicación práctica de la nueva "posición" del Ecuador, sino hasta 1972 luego de que las Fuerzas Armadas derrocaron al doctor Velasco Ibarra.

Fue durante el régimen militar, con el General Guillermo Rodríguez Lara a la cabeza y luego con el Consejo Supremo de Gobierno, que se produjo un acercamiento al Perú, también entonces bajo un Gobierno de facto, presidido primero por el General Juan Velasco Alvarado, y después por el General Francisco Morales Bermúdez. El proceso arrancó a raíz de una crisis, curiosamente como habrían de arrancar también los posteriores. Se trató, en esa ocasión, de una concesión otorgada por el Gobierno del Perú a una empresa petrolera -Amerada Hess- que incluía territorios en la zona no delimitada de la Cordillera del Cóndor. Se agudizaron las tensiones y se formuló el correspondiente reclamo ecuatoriano que, a su vez, determinó la realización de una serie de contactos diplomáticos de alto nivel, que derivaron hacia la búsqueda de la fórmula y la oportunidad adecuadas para emprender la nueva etapa que ambos Gobiernos querían

inaugurar en el tema bilateral, en general, y fronterizo, en particular. El ex Canciller Cordovez afirma que ese proceso sólo produjo "eufemismos". No creo que haya sido así. En circunstancias en que imperaba, no sólo un inmovilismo colosal sino además una impermeabilidad a toda prueba en las posiciones de ambos Estados, se comenzó a ensayar una terminología que, en la época, resultaba novedosa y hasta audaz en las relaciones bilaterales. Esa terminología nueva pretendía preparar el terreno para la aplicación de una política también nueva. Recuérdese, por lo demás, que durante ese tiempo se realizó la primera visita oficial de un Canciller ecuatoriano al Perú desde la firma del instrumento de Río, visita que la protagonizó el doctor Antonio José Lucio Paredes, muy distinguido funcionario de carrera del Servicio Exterior, y que produjo importantes acuerdos sobre todo en materia de integración fronteriza.

Un muy selecto grupo de ecuatorianos, muchos de los cuales aún se encuentran en plena actividad profesional, intervino en esa etapa. Reuniones sucesivas tanto en Lima como en Quito fueron diseñando una estrategia que se aspiraba habría de desplegarse para preparar una reunión de Jefes de Estado, los



cuales suscribirían un documento que daría base y estímulo a esfuerzos ulteriores, en el marco de una nueva actitud y en pos de un cambio de mentalidad en los dos países con respecto a las relaciones bilaterales. Las circunstancias de la época -las "condiciones objetivas"- no permitían más que eso; pero era un inicio y, repito, era un ejercicio audaz y novedoso. La terminología había mantenido atadas las manos de los dos países; había, pues, que comenzar por sustituir la terminología. Y no sólo eso; se tenía previsto, como dije anteriormente, un encuentro de Jefes de Estado, cosa impensable y hasta "escandalosa" en ese tiempo, sobre todo para ciertos

"halcones" tanto peruanos como ecuatorianos, sin duda de la misma bandada de aquellos a los que se refiere también el doctor Cordovez en su libro.

Desafortunadamente, esos "halcones" fueron los que dieron al traste con ese proceso. Me consta el boicot al documento sustancial, cuyo proyecto había sido ya rubricado por los negociadores ecuatorianos y peruanos. Ojalá algún día puedan hacerse públicos los detalles de ese proceso, que por razones obvias se condujo de manera reservada y que ahora es ya historia. Así se podrá conocer cómo la intolerancia, oculta detrás de un mal entendido patriotismo, frenó una iniciativa que

habría determinado un cambio en el escenario de las relaciones bilaterales y, acaso, ahorrado a los dos países el dolor y el peso de dos conflictos bélicos. Con patriotismo y auténtica lucidez de estadista, quiso más tarde el Presidente Oswaldo Hurtado proseguir en la línea de aquel intento y establecer el llamado "consenso" nacional alrededor del tema territorial. Vinculada a esa idea del ex Mandatario estuvo, justamente, la primera iniciativa de un arbitraje del Santo Padre que, como el propio doctor Cordovez lo reconoce, se produjo mientras desempeñaba la Embajada ante la Santa Sede otro muy prestigioso diplomático de carrera, el doctor Manuel de Guzmán Polanco. De nuevo la intolerancia, confundida entre factores de política interna -causante casi siempre de nuestras desventuras territoriales a lo largo de la historia- echó por tierra un proyecto que habría beneficiado al país.

Quisiera referirme a varios otros criterios incluidos en el libro del ex Canciller Cordovez, tanto aquellos en los que coincido como en los que discrepo. Lamentablemente, el espacio del que ahora dispongo no es suficiente. Hay un elemento, sin embargo, sobre el cual considero indispensable formular una reflexión. Se trata de la afirma-

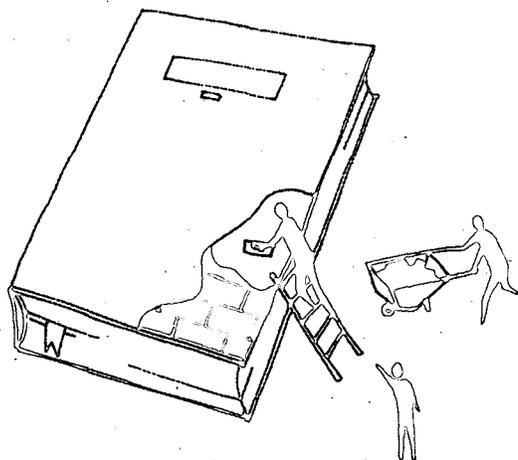
ción en el sentido de que constituyó un error del Gobierno, en 1995, reconocer el Protocolo de Río de Janeiro "a cambio de nada". Para empezar, muy poco era lo que al Ecuador le restaba por reconocer en relación con el instrumento de 1942. Luego de ejecutarlo en su mayor parte, de aceptarlo como vigente en todos los sectores fronterizos (excepto en el área Zamora - Santiago), de defender inclusive su imperio (véase el relato del doctor Cordovez sobre el episodio de Pachacútec, en 1991) y de considerar como agresiones a las acciones peruanas que comprometían el statu quo derivado de la aplicación del Protocolo, era natural, casi obvio, que se lo reconociera como una realidad de la que había que partir para emprender cualquier intento de entendimiento con el Perú. Tal fue, en mi concepto, el verdadero sentido del paso que dio el Gobierno del ex Presidente Sixto Durán Ballén en febrero de 1995. Es erróneo, creo, pensar que la aceptación ecuatoriana del instrumento de 1942 era una "carta" o una "moneda" a cambio de la cual se podía exigir al Perú algo o mucho más para alcanzar una negociación ventajosa.. Aunque sea doloroso, es preciso recordar que el rechazo ecuatoriano al Protocolo de Río -plenamente justificable, es

cierto- no aportó nada en favor de nuestras reivindicaciones; al contrario, lesionó seriamente la credibilidad de nuestro país y levantó en el ámbito internacional más suspicacias que simpatías frente a la causa ecuatoriana. Si bien injusto y cuestionable, el tratado de límites de 1942 cumplió con todos los requisitos formales que el Derecho Internacional establece para considerar plenamente válido a un instrumento y de eso se encargaron de recordarle al Ecuador, en términos claros y perentorios, los cuatro países Garantes en diciembre de 1960. El reconocimiento ecuatoriano del Protocolo, entonces, era más una necesidad que una opción o un recurso estratégico. Necesidad para poder abrir una negociación -así lo expresaron concluyentemente los Garantes-; necesidad para fortalecer nuestra capacidad negociadora; necesidad para poder reclamar, desde una posición compatible con los principios y normas del Derecho Internacional, los derechos amazónicos que nos correspondían. Todo eso había quedado ya bien claro, inclusive -como asimismo lo menciona el ex Canciller en su libro- en el marco de la iniciativa del arbitraje papal, cuando los jefes vaticanos plantearon sin rodeos que cualquier participación de la Santa Se-

de estaría condicionada a una aceptación ecuatoriana del instrumento de Río.

Las "condiciones objetivas" determinaban, en mi criterio, que tal aceptación fuese prácticamente de carácter obligatorio para poder emprender cualquier ejercicio de negociación. Se dio el paso, no a "cambio de nada"; fue a cambio de demostrar a la comunidad internacional que el Ecuador no era renuente al cumplimiento de sus obligaciones internacionales; a cambio de obtener la disposición de los Garantes de asistir activamente al Ecuador y al Perú en la búsqueda de una solución; a cambio de despojar a la parte peruana de uno de los argumentos -la supuesta rebeldía ecuatoriana a cumplir con la palabra empeñada- que más ventaja efectiva le había dado en las últimas décadas; a cambio de mostrar ante la comunidad internacional que el Ecuador cree que la aplicación del derecho fortalece la paz.

Por último y aunque no es parte del contenido del libro del doctor Diego Cordovez, quiero referirme a una de las afirmaciones hechas en el acto del lanzamiento de la publicación, en la Universidad Andina. No pude, desafortunadamente, estar presente en dicho acto porque me encontraba fuera del país pero me



han referido que allí, uno de los miembros del panel en que se comentó la obra aludió a una supuesta "pérdida" adicional de territorio ecuatoriano, como consecuencia del proceso de demarcación que ejecutó la fórmula de solución dada por los Garantes. El mismo comentarista repitió la afirmación, pocos días después, en un artículo que publicó en el diario "El Comercio". Dijo que esa pérdida había sido de 12.000 kilómetros cuadrados. Esta es una de aquellas falacias que, a fuerza de repetirse, pueden llegar a convertirse en verdades incuestionables. La han hecho suya, inclusive, los ex Presidentes Febres Cordero y Borja, aunque sin coincidir en la cifra. Vale la

pena aclarar esto, entre otras razones porque algunas personas han quedado convencidas de que es otra tesis desarrollada en el libro del ex Canciller Cordovez, quien de ninguna manera habría podido afirmar algo así -hombre honesto como es- ya que él sabe perfectamente la verdad al respecto.

El hecho cierto es que, en cumplimiento de un Acuerdo que el entonces Canciller Diego Cordovez firmó en 1992, réplica de otro que en 1979 expidió el que fuera Ministro de Relaciones Exteriores, ya fallecido, Alfredo Pareja Diezcanseco, el cálculo de la extensión territorial de nuestro país debía hacerse incluyendo el área al Este de la Cordille-

ra del Cóndor, limitada por los ríos Marañón y Santiago, no solamente en disputa con el Perú sino poseída por éste país desde muchos años antes. Al concluirse la demarcación, en 1999, el Instituto Geográfico Militar realizó el cálculo de la superficie definitiva del Ecuador, 256.370 kilómetros cuadrados, que frente a la cifra oficial anterior, 270.670 kms., arrojaba una diferencia de 14.300 kilómetros cuadrados. En sana y honesta lógica, esta no es una "pérdida" territorial. Será, en el peor de los casos, una pérdida de expectativas, mas nunca un despojo adicional, como han querido presentarlo algunos con buena o mala fe, pero siempre -creo- con desconocimiento. El ex-Canciller Benjamín Ortiz dio esta explicación con mucha claridad y detalle a la prensa. Algunos reporteros probablemente no la entendieron; algunos medios, quizás, no le dieron la importancia que merecía.

Junto al hecho de constituir un valioso testimonio de primera mano sobre un pasaje importante de nuestra historia territorial, es virtud del libro del doctor Cordovez el ofrecer las reflexiones personales de un ecuatoriano distinguido, con experiencia y conocimientos vastos en política internacional, acerca de un tema complejo y delicado, que aún

despierta sensibilidades. En esas reflexiones, no obstante, el registro de las actuaciones y logros individuales -de los que yo, al menos, no tengo duda- desplaza muchas veces a la objetividad, lo cual distorsiona inevitablemente el conjunto de la apreciación del autor. Por otro lado, la crítica sin tregua -tal vez sobrecargada de sentimientos y por eso injusta- a la última negociación y a sus protagonistas, opaca lamentablemente la calidad del mensaje final del libro, que es una oportuna y lúcida exhortación a mirar el futuro y a trabajar en función de lo que tenemos y somos realmente; a aprovechar de las oportunidades que nos ha abierto la inauguración de una etapa de paz; a la que debemos hacer un instrumento para lograr el desarrollo. Este planteamiento cumple, en mi concepto, el propósito de quienes, como Diego Cordovez, están obligados a orientar responsablemente al pueblo ecuatoriano para que sepa asimilar las lecciones de la historia. Lo harán también próximamente, sin duda, quienes dirigieron el proceso que llevó a los acuerdos de Brasilia. Muchos preferirán -yo estoy seguro de que así será- que en la defensa de esa negociación no se cuestione el mérito de quienes, con igual patriotismo, idearon e impulsaron la "propuesta inconclusa".