

LOS ACUERDOS DE PAZ CON EL PERU Y LA EXTENSION TERRITORIAL DEL ECUADOR

*Alejandro Suárez Pasquel,
Embajador de Carrera del Servicio Exterior,
ExSubsecretario de Soberanía Nacional,
Embajador del Ecuador en Canadá.*

El 26 de octubre de 1998 concluyó definitivamente el diferendo territorial ecuatoriano-peruano con la suscripción de los acuerdos de Brasilia, uno de los cuales se refiere a la determinación de la frontera entre los dos países.

Si la fórmula de solución dada por los Garantes -según un procedimiento con indiscutibles características de fallo arbitral- fue o no justa para el Ecuador siempre será motivo de debate. Lo cierto es que la fórmula no satisfizo todas las expectativas y aspiraciones de nuestro país; pero es cierto también que dio por terminado un problema cuya permanencia alteró en varias ocasiones la paz entre el Ecuador y el Perú; obstruyó sensiblemente los procesos de cooperación bilaterales; entorpeció la integración subregional; e impuso a la relación entre los dos países un marco de desconfianza y recelo.

No es la intención de este artículo hacer reflexiones sobre el contenido de la fórmula de solución. Pretende referirse a un tema específico, alrededor del cual se han hecho numerosas -y no muy atinadas- especulaciones, a partir de datos erróneos. Se trata de la supuesta "pérdida" de territorio ecuatoriano como consecuencia de la suscripción de los acuerdos de 1998 y del subsiguiente proceso de demarcación.

Hay que partir, obviamente, del hecho cierto e indiscutible de que nuestro país sufrió varios despojos territoriales a lo largo de su historia. Prácticamente todas las naciones, no solo el Ecuador, pueden sostener que sus actuales mapas son consecuencia de desmembraciones, muchas de ellas producto de actos de fuerza. Pero para determinar si hubo o no perjuicio territorial para nuestro país en 1998, es preciso establecer un referente. ¿Con respecto a qué situación o instrumento vigente cabe cuantificarse la "pérdida"?

Debemos considerar, para eso, la situación vigente hasta el 26 de octubre de 1998. El Protocolo de Río de Janeiro, que cumplió con todos los

requisitos formales para ser considerado válido, había sido ejecutado prácticamente en su totalidad mediante un proceso de demarcación que se verificó, en su mayoría, con todas las solemnidades que el Ecuador y el Perú establecieron en el Acta de Puerto Bolívar. Al suspenderse, en 1950, esa demarcación, quedó abierto un trecho de frontera -el sector Zamora - Santiago - que se convirtió en un área de gran sensibilidad. Fue una extensión en donde, desde una perspectiva estrictamente objetiva, ambos países podían reivindicar con igual "derecho" propiedad y soberanía. Eso precisamente determinó que, de manera recurrente desde la década de 1950, fuera ese sector el escenario de reiteradas tensiones y hasta graves conflictos armados.

La aspiración peruana sobre el área llegaba hasta la Cordillera del Cóndor, accidente geográfico que divide las cuencas de los ríos Cenepa, Zamora, Santiago y Nangaritza. El Perú tenía ya ocupados, inclusive desde antes de 1942, algunos sectores a lo largo del río Cenepa y controlaba todo el curso del Santiago a partir de la boca del Yaupi. Esta realidad, lamentable para el Ecuador, quedó en evidencia en 1936 al determinarse con motivo de la suscripción del Acta de Lima de julio de ese año la llamada "línea del statu quo", que marcaba las posesiones efectivas de los dos países.

Es preciso tener en cuenta que el Protocolo de Río de Janeiro impuso una línea de frontera que, en su mayor parte, correspondía a la situación real definida por la línea del statu quo de 1936. Pero no olvidemos que la invasión peruana de 1941 -que fue el antecedente inmediato para la suscripción del instrumento de 1942- penetró profundamente en territorio ecuatoriano, más allá de la línea del 36. Fue el caso de la Provincia de El Oro, en una extensión de 7.400 kilómetros cuadrados, también lo fue el sector oriental comprendido entre los ríos Curaray, Cononaco y Napo, en donde el avance abarcó casi 30.000 kilómetros cuadrados. El Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942, que evidentemente legitimó el despojo territorial histórico del Ecuador, fue al mismo tiempo el convenio que impuso al Perú la obligación de desocupar esas grandes áreas. Con referencia, pues, a la línea de 1936, el instrumento de Río de Janeiro determinó la pérdida real aproximada de 20.000 kilómetros cuadrados, reducida si se la compara con la extensión de la Provincia de El Oro y del sector oriental hasta donde el Perú penetró en 1941.

Junto a lo anterior, hay que mencionar también el hecho de que el Protocolo de Río de Janeiro reconoció a favor del Ecuador una extensión de aproximadamente 2.500 kilómetros cuadrados, que no poseía antes de 1942, correspondiente a los triángulos de Cuembi y Güepí, entre los ríos San Miguel y Putumayo. Se trata de las áreas que, originalmente de propiedad de nuestro país,

fueron cedidas a Colombia en virtud del Tratado de límites Muñoz Vernaza – Suárez de 1916, y que este país entregó luego al Perú, por el Tratado Salomón – Lozano de 1922. El Protocolo de Río nos devolvió, si cabe el término, esas importantes áreas que, además de ser parte de los sectores de desarrollo de la explotación hidrocarburífera ecuatoriana, le restituyeron al Ecuador la ribera del río Putumayo en una extensión de aproximadamente 180 kilómetros.

Recordemos que, a partir de 1942, fue posición inalterable e irreductible del Perú la defensa irrestricta del Protocolo de Río de Janeiro y de la frontera que, según su interpretación, había establecido el convenio. En el área Zamora Santiago, como mencioné anteriormente, tal interpretación definía como límite a la Cordillera del Cóndor, accidente geográfico que pasó efectivamente a convertirse en frontera de hecho entre el Ecuador y el Perú. Se estableció en 1950 en ese sector una suerte de statu quo cuya alteración produjo prácticamente todas las tensiones y enfrentamientos hasta 1995.

¿Cuál, entonces, tendría que ser el referente para evaluar si hubo o no pérdida territorial en el último proceso de negociación?

Tal referente, sin duda, es la línea del Protocolo de Río de Janeiro, demarcada en su mayoría en la campaña de la década de 1940, y la frontera de hecho en la zona no demarcada Zamora Santiago, teniendo bien en cuenta que el Perú estaba desde hace mucho tiempo en posesión de los territorios ubicados al Este de la Cordillera del Cóndor y que el Ecuador poseía indiscutiblemente, asimismo desde hace mucho tiempo, las áreas ubicadas al Oeste de dicha Cordillera.

Es importante tener en cuenta, además, que el Gobierno del Ecuador, a través del propio Mandatario en la época del conflicto del Alto Cenepa de 1995, había reconocido la “vigencia” del instrumento de 1942. Aún cuando existe una clara diferencia entre reconocer la “vigencia” de un contrato o convenio y su “validez”, lo que hizo nuestro país en la práctica -no podía hacer otra cosa- fue allanarse a la realidad indiscutible de que el Protocolo de Río de Janeiro era el marco dentro del cual tenía que resolverse el conflicto territorial con el Perú. Hacer otra cosa hubiera agravado el conflicto militar, desalentado a los Garantes para intervenir en procura de un arreglo y distorsionado sensiblemente la imagen del país ante la comunidad internacional, celosamente respetuosa y vigilante del principio universal de respeto a los tratados.

Cuando, una vez firmada la Declaración de Paz de Itamaraty y definida la zona desmilitarizada, Ecuador y Perú se dispusieron a iniciar las negociaciones

previstas en dicha Declaración, comenzaron a establecer y presentar los "impases" acerca de los cuales iban a negociar. Si analizamos los impases presentados en febrero de 1996 por el Ecuador, encontraremos que todos se refieren a la ejecución del Protocolo de Río de Janeiro.

La fórmula dada por los Garantes, como es conocido, determinó que la frontera ecuatoriano - peruana en la zona Zamora Santiago debía ser la Cordillera del Cóndor y el contrafuerte establecido en el Laudo arbitral del Capitán Dias de Aguiar de 1945; precisó los puntos entre los cuales debía extenderse la línea recta que, conforme a ese Laudo, debe constituir la frontera en el sector Cusumaza Yaupi; y confirmó la validez técnica de los trabajos realizados en la campaña demarcadora del '40 en el sector Lagartococha Güepi.

Entre diciembre de 1998 y mayo de 1999 se llevó a cabo el proceso de demarcación, en aplicación de la fórmula entregada por los Garantes y aceptada por los Gobiernos y los Congresos del Ecuador y del Perú. Fueron colocados 23 hitos en la Cordillera del Cóndor y 4 en el sector Cusumaza Yaupi. En Lagartococha fueron validados los cuatro hitos colocados por la Comisión Demarcadora en la campaña de 1945 -1946.

Una vez concluida la demarcación, el Instituto Geográfico Militar realizó el cálculo de la extensión territorial del Ecuador. La cifra fue 256.370 kilómetros cuadrados que, comparada con la que se había establecido oficialmente -270.670 kilómetros cuadrados- arrojaba una diferencia de 14.300 kilómetros. Esto llevó a la conclusión de que el Ecuador había sufrido una nueva y significativa reducción territorial. La verdad, sin embargo, es otra; el Ministerio de Relaciones Exteriores y el propio Canciller de entonces, doctor Benjamín Ortiz, la expusieron claramente.

El hecho fue que, en virtud de un Acuerdo emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores el 31 de mayo de 1991, basado a su vez en uno anterior de 4 de octubre de 1979, el cálculo de la extensión territorial del país debía hacerse incluyendo un área en la zona Zamora Santiago, trazada de la siguiente manera; "por el Sur el paralelo de los orígenes de la Quebrada San Francisco hasta el río Marañón y este río hasta la boca del Santiago, por el Este el río Santiago desde la boca del Yaupi hasta su desembocadura en el Marañón". Es decir, la extensión del territorio nacional debía comprender oficialmente un área en donde se venía considerando que el Protocolo de Río de Janeiro era inejecutable, que se hallaba en discusión con el Perú y que estaba poseída desde hace mucho tiempo por ese país.

En el sector de la Cordillera del Cóndor, en suma, el Ecuador en 1999 no perdió ni un metro cuadrado con respecto a lo que poseía realmente en 1942. No obstante, por desconocimiento del hecho mencionado en el párrafo anterior y en algunos casos por motivaciones de orden político, algunos sectores “denunciaron” la nueva pérdida territorial de “casi 15.000 km². Sufrida por nuestro país luego de la última demarcación”.

En el caso del sector Cusumaza Yaupi, el dictamen de los Garantes definió un trazado de línea recta, que no coincidió con la tesis ecuatoriana pero tampoco con la peruana. Por algún tiempo había sido la posición ecuatoriana la que prevaleció, de hecho, en ese sector en donde, de paso, se produjo en 1991 el problema del puesto militar de Pachacutec, instalado por el Perú en la zona que el Ecuador reivindicaba como propia. La fórmula dada por los Garantes en 1998 determinó el trazo de la recta Cusumaza -Yaupi, de tal manera que, en el punto final del contrafuerte, se producía un “repliegue” del territorio ecuatoriano de aproximadamente 7 kilómetros cuadrados; pero, en el punto de la confluencia Yaupi -Santiago, el “repliegue” en cambio era de territorio peruano, siempre con respecto a la tesis original ecuatoriana, de más o menos 3 kilómetros. Hay, pues, una diferencia de aproximadamente cuatro kilómetros cuadrados, en relación con la línea de la interpretación original ecuatoriana del Laudo de Dias de Aguiar. Cabe mencionar que la tesis peruana acerca de la delimitación en ese sector abarcaba una extensión total de aproximadamente 29 km² que, de haber sido aceptada tal tesis, habría perdido nuestro país con respecto a la línea definitiva.

En el sector de Lagartococha, el pronunciamiento de los Garantes estableció que los trabajos de demarcación efectuados en la campaña 1945 -1946 determinaron el punto desde donde debe partir el meridiano que, según el Laudo de Braz Dias de Aguiar de 1945, debe unir las nacientes del río Lagartococha con el río Güepí. Dado que en esa área ya se habían colocado hitos durante dicha campaña -hitos que el Ecuador no había tenido como válidos porque su erección no cumplió con los requisitos formales establecidos en el Acta de Puerto Bolívar de 1942- la Comisión Demarcadora de 1999, previa verificación técnica en el terreno, consideró que lo procedente era legalizarlos, toda vez que, conforme el pronunciamiento de los Garantes, marcaban correctamente los puntos que deben constituir frontera en ese sector. El Ecuador no perdió allí territorio, con respecto a lo que efectivamente poseía desde 1942.

Concluido el problema territorial que, a lo largo de varias generaciones, ensombreció el escenario de las relaciones entre el Ecuador y el Perú, corresponderá a los estudiosos y a los historiadores profundizar en la evaluación del proceso que condujo a la paz y en el análisis de los elementos, tanto de

carácter técnico como jurídico, que se consideró para definir la fórmula de solución definitiva. Todo ello, sin duda, conducirá a nuevas reflexiones, quizás desde enfoques diferentes, sobre el tema de las relaciones territoriales ecuatoriano –peruanas. Este ejercicio, practicado con responsabilidad, será útil y provechoso para los dos pueblos en la medida en que priorice el objetivo de aproximarles cada vez más, despojando los prejuicios que por tanto tiempo les obligó a tenerse como rivales.

Hay señales evidentes de un progresivo cambio de mentalidad, estimulado principalmente por el activo proceso de intercambio comercial y cooperación en todos los órdenes que desencadenó entre los dos países la firma de los acuerdos de paz. Las relaciones bilaterales, antes marcadas con recuentos de interminables tensiones, se caracterizan y enriquecen ahora con un inventario creciente de aproximaciones, plasmadas en una cooperación cada vez más estrecha y provechosa en todos los campos. La problemática fronteriza ha dejado de ser para ambos el punto de fricciones, para convertirse en una agenda de convergencias.

No existe ningún tema fronterizo pendiente entre el Ecuador y el Perú una vez que, resueltos los impases que fueron objeto de las últimas negociaciones, los Presidentes de ambas naciones dejaron solemne y expresa constancia en el Acta de Brasilia de 26 de octubre de 1998 de que, con el Punto de Vista Vinculante emitido por los países Garantes el 23 de ese mismo mes, “quedan resueltas en forma definitiva las diferencias fronterizas entre los dos países”

No existe, pues, ni debe existir en el futuro obstáculo alguno para que el Ecuador y el Perú desenvuelvan sus relaciones en el marco de la más franca armonía y la más amplia cooperación.

