

## Ecuador - Perú: el arbitraje papal

---

Rodrigo Borja\*

En una mañana de agosto de 1991 vino a verme de urgencia el Alto Mando militar para comunicarme que se había producido una situación muy peligrosa con el Perú cuando las patrullas militares de los dos países habían acampado frente a frente, a 30 metros de distancia unas de otras, en la zona de Cusumaza-Yaupi en la Amazonía. El error de alguien, el nerviosismo de alguien, la imprudencia de alguien —pensé— podía ser la guerra. Me pidieron autorización para reforzar el destacamento ecuatoriano. Dispuse que nada hicieran hasta nueva orden. Reforzarlo era invitar a que el Perú hiciera lo mismo y eso podría conducir a una espiral peligrosa. Llamé por teléfono al presidente Alberto Fujimori, a quien todavía no conocía personalmente, y le propuse separar las tropas a una distancia prudente. Fujimori me aceptó. Dimos las órdenes y conjuramos la situación.

Pero pensé que esto no podía ser. Que no podíamos seguir viviendo en medio de la constante inseguridad, incidentes fronterizos frecuentes y permanente hostilidad diplomática. Decidí entonces plantear una solución definitiva al problema territorial. Fui a las Naciones Unidas y el 31 de septiembre de 1991, a un mes y días del incidente fronterizo, desde la tribuna de la Asamblea General “declaré la paz al Perú” y le propuse el arbitraje del papa Juan Pablo II para resolver pacíficamente, en toda la línea demarcatoria, nuestro viejo litigio territorial.

Dada la condición profundamente cristiana de los dos pueblos, el arbitraje papal me pareció un medio eficiente, contemplado por el Derecho Internacional, para resolver definitivamente la larga controversia territorial. La mediación del papa había contribuido a solucionar poco tiempo antes un problema muy grave entre Chile y Argentina, que puso a esos países al borde de la guerra.

---

\* Ex Presidente de la República del Ecuador.

El planteamiento tuvo una gran acogida en los medios diplomáticos internacionales y, por supuesto, también en Ecuador. Virtualmente todos los gobiernos latinoamericanos y muchos de otros países expresaron su apoyo a la propuesta ecuatoriana. El gobierno del Perú, por primera vez en muchos años, perdió la iniciativa en el manejo del problema, como lo reconocieron explícitamente el entonces embajador peruano en Quito y, luego, negociador en Brasilia, Eduardo Ponce Vivanco, y el excanciller Augusto Blacker Miller. La propia prensa peruana acusó a su presidente de haber “perdido la iniciativa ante el Ecuador”. Y es que era muy difícil su posición frente a una tesis inobjetable como la del arbitraje papal. La propuesta ecuatoriana—incontestable desde el punto de vista del Derecho Internacional e incuestionable desde la perspectiva ética— forzó al Perú a reconocer por primera vez lo que había negado por cincuenta años: que en realidad existía un problema territorial no resuelto entre los dos países, al que había que buscar una solución pacífica, y que el asunto ameritaba el tratamiento directo, cara a cara, entre los dos gobernantes. El presidente Fujimori, al que no le faltaba perspicacia, captó inmediatamente la situación y me hizo conocer que presentaría una contrapropuesta integral para la solución del problema. Esa contrapropuesta fue el *peritaje papal*, como una primera aproxima-

ción, según me dijo, en la búsqueda conjunta de una solución.

Lo cierto fue que para adelantar el proceso de búsqueda de la paz lo invité a visitar el Ecuador. Hasta ese momento la visita de un presidente peruano al Ecuador era simplemente impensable. No había ocurrido en ciento sesenta y dos años de vida republicana.

El presidente Fujimori vino en enero de 1992 y fue cordialmente recibido como mensajero de la paz. Caminamos por las calles del centro histórico con el aplauso de la gente. Fuimos a visitar la iglesia y el convento de San Francisco. A la salida se había reunido una enorme muchedumbre en la plaza, sin que nadie la convocara, al grito de “*viva la paz!*”. Improvisamos una tribuna y hablamos desde allí al pueblo de Quito: Fujimori con la bandera ecuatoriana en su mano y yo con la peruana.

¡Esto era simplemente inimaginable!

En esa ocasión conversamos por cinco horas del problema territorial en los términos más francos, directos y amistosos. Analizamos fórmulas de arreglo. Esa fue la tercera conversación que sobre el tema mantuve con Fujimori: la primera fue en Cartagena y la segunda en San Antonio de Texas.

Las cosas estuvieron muy adelantadas para un arreglo definitivo.

Uno de los propósitos que conseguí fue promover el tema

territorial, que tradicionalmente había sido tratado entre ministros y embajadores, a la agenda de los presidentes. Lo sacamos de las cancillerías y lo pusimos en el orden del día presidencial.

En esas condiciones dejé el gobierno en agosto del 92.

Pero el nuevo gobierno cometió los disparates más grandes en el manejo del problema. Lleno de irritación y de odio hacia el gobierno anterior, archivó la tesis del arbitraje —que era la única que nos podía dar una solución de equidad— sin otra razón que haber sido tesis mía, para sustituirla por las suicidas negociaciones diplomáticas directas en las que teníamos nada que ganar y mucho que perder. Sólo un simplón podía haber pensado que en ellas no se impondrían las opiniones, las tesis y los intereses del país más grande, como lo demostraba la historia. Con la circunstancia agravante de que los delegados ecuatorianos concurren inermes a la mesa de conversaciones puesto que previamente se habían despojado de fundamentales cartas de negociación: archivaron el arbitraje, aceptaron la validez del Protocolo de Río y retiraron las tropas ecuatorianas de Tiwintza, Cueva de los Tayos y Base Sur. ¡Todo esto, a cambio de nada!

Tenía negros presentimientos cuando entregué el poder. Por eso advertí en mi último mensaje —el mensaje de gratitud y despedida— que espero que “ninguna persona

sensata se atreva a desandar lo caminado”.

No dejé de llamarme la atención que el nuevo presidente no estuviera interesado en saber qué es lo que yo había conversado con Fujimori, hasta dónde habían avanzado nuestras conversaciones y qué clase de tipo era el gobernante peruano. Cuando un vecino compra la tienda de la esquina lo primero que hace es hablar con su antecesor acerca del negocio y de los clientes. Lo cual ciertamente contrastó con la conducta de Fujimori. Recuerdo que cuando lo recibí en el aeropuerto para los actos de transmisión del mando, desde que nos sentamos en la *limousine* hasta que llegamos al Hotel Oro Verde me preguntó varias veces qué clase de tipo era Durán Ballén. ¡Naturalmente que tuve que incurrir en patrióticas mentiras al responder a Fujimori!

Si me hubiera llamado le habría contado que el papa Juan Pablo II, en una reunión con Fujimori en octubre de 1991, le dijo —haciendo elocuentes señas con los dedos y las uñas— que Perú se llevó buena parte de territorio ecuatoriano; o le habría informado que el cardenal Angelo Sodano, que entonces desempeñaba la secretaría de estado del Vaticano —y quien sin duda hubiera sido el encargado de redactar el fallo arbitral—, era un querendón del Ecuador porque, muy joven todavía, la secretaría de la Nunciatura Apostólica en Quito fue su primer destino

diplomático; o le habría dado a conocer que en San Antonio de Texas un muy alto funcionario de la cancillería peruana se me acercó y me dijo en voz baja, en un instante en que Fujimori estaba distraído:

—¡Presidente: insista en el arbitraje, insista en el arbitraje!

Y, claro, el abandono que el nuevo gobierno hizo de la tesis del arbitraje tuvo un efecto inmediato en la actitud del gobierno peruano, que devolvió el tema a la cancillería y dejó de interesarse por el asunto territorial, como no sea para insistir en que “no hay problemas con el Ecuador” ya que “el protocolo de Río resolvió todos los que había”.

El presidente Fujimori rehuyó toda conversación con el nuevo presidente ecuatoriano.

Recuerdo que cuando se produjo el conflicto del 95 —que fue un conflicto evitable— Durán Ballén reunió a los expresidentes en el Palacio y, dirigiéndose a mí, dijo:

—Presidente Borja, parece que hay dos fujimoris: el que tuvo un trato tan amable con usted y el que ni siquiera me responde las llamadas telefónicas que le hago. ¿No es verdad, Canciller, que hemos llamado muchas veces a Fujimori y se hace negar con un pretexto u otro? ¿Y que las llamadas de usted tampoco son atendidas por su colega de Lima?

El canciller Leoro asintió.

¡Qué pena tuve de un gobierno al que no le responden ni las llamadas telefónicas!

—En efecto hay dos fujimoris —le contesté— pero no en los términos planteados por usted: hay el Fujimori de antes y el de después del archivo de la propuesta del arbitraje, o sea el Fujimori arrinconado por la tesis del arbitraje papal y el Fujimori liberado de esa presión.

Lo que ocurrió fue apenas lógico: la diplomacia peruana, libre ya del arbitraje, volvió a sus tradicionales argumentaciones de los últimos cincuenta años: que no había problema alguno de fronteras con nuestro país.

Por eso terminó como terminó el acuerdo de paz con el Perú: con la suscripción de una escritura pública el 13 de mayo de 1999, ante el Notario Público peruano de la provincia de Utcubamba, Luis Alfredo Tuesta Gutiérrez, que contiene el “*contrato de transferencia de propiedad privada a título gratuito, que otorga el gobierno de la República del Perú, debidamente representado por doña Ana María Arana Benavides, Superintendente de Bienes Nacionales, a favor del gobierno del Ecuador...*”, en cuya cláusula 2ª se dice: “*El transferente es propietario de un terreno ubicado dentro de la zona denominada Tiwinza, en el distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, en adelante el terreno*”. Y se agrega: “*El terreno tiene un área de un (1) kilómetro cuadrado, encuadrado dentro de los linderos y medidas perimétricas que*

constan en la ficha N° 5546 del Registro de Propiedad Inmueble de la Oficina Registral de Bagua”. Al final de esta cláusula consta: “*Las partes acuerdan valorizar el terreno para efectos de la presente transferencia de propiedad privada en la suma de S/ 55.000,00 (cincuenta y cinco mil y 00/00 nuevos soles) que corresponde al valor arancelario del terreno*”. En la cláusula 3ª se preceptúa: “*Por el presente documento, el transferente, transfiere a título gratuito al adquirente la propiedad privada de el terreno a que se refiere la cláusula anterior. Dicho terreno no estará sujeto a confiscación por parte de el transferente*”. La cláusula 5ª contiene una prohibición: “*Dentro de el terreno al que se refiere el presente contrato así como en la vía carrozable, el adquirente y los nacionales de éste no podrán portar ni conservar ningún tipo de armas. Igualmente, no podrán tener dentro de el terreno ni en la vía carrozable, efectivos policiales ni militares, ni podrán realizar en ellas actividades de cualquiera de esas índoles*”. Y la cláusula 9ª manda que “*el presente contrato se rige por las leyes y demás normas de la República del Perú. Cualquier asunto derivado del presente contrato será sometido a los jueces y tribunales del cercado de Lima*”.

¡Qué vergüenza!

A esto llevó la decisión de echar al tacho de la basura la tesis del arbitraje papal. Y todo por antipatías personales.

Otro de los errores imperdonables de ese gobierno fue el boicot contra la candidatura de un ecuatoriano a la Secretaría General de la OEA. No se requirió mucho tiempo para que se demostrara lo importante que hubiera sido, en esa coyuntura, la presencia de un compatriota en aquella importantísima función internacional.

¡Qué pronto que pesó esa mezquindad sobre los intereses del Ecuador!

En un libro que desgarró la cortina de silencio que se ha extendido sobre el arreglo de paz con el Perú, Francisco Carrión afirma que el proceso de paz se inició con mi discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas —en que propuse el arbitraje de Juan Pablo II—, la invitación que formulé al presidente Fujimori para visitar el Ecuador —que fue la primera visita bilateral de un gobernante peruano en 162 años de nuestra vida republicana—, el reconocimiento público que hizo Fujimori al llegar a Quito de que entre nuestros países había un problema territorial no resuelto —que fue el primer reconocimiento en medio siglo de problemas— y la elevación del tema de la agenda de los cancilleres a la agenda de los presidentes.

No dejó de sorprender a muchas personas que un agnóstico y laico como yo propusiera el arbitraje del papa. Lo hice bajo la consideración de que, entre dos pueblos tan profundamente católicos, el fallo del

Vaticano hubiera resultado irreprochable. Cuando planteé la idea del arbitraje algunos de mis colaboradores insinuaron el arbitraje de los países garantes del Protocolo de Río, del presidente de los Estados Unidos o del rey de España; pero pensé que ninguno de esos arbitrajes hubiera tenido la fuerza convincente del arbitraje del Vaticano. De modo que propuse la iniciativa en las Naciones Unidas e insistí en ella durante mis varias reuniones con Fujimori para tratar nuestro asunto territorial: en Cartagena, San Antonio de Texas y Quito.

Recuerdo que le impresionó mucho mi argumento: si, en la búsqueda de la paz, tú me cedes un centímetro de territorio, te declararán traidor en el Perú; si yo hago lo mismo, el traidor seré yo. ¡Que le declaren traidor al papa!

Escribe Carrión en su libro titulado *La paz por dentro* (2008): *“Para sorpresa de muchos, la recepción brindada por el pueblo quiteño al mandatario peruano fue sorprendentemente cálida y cordial. Múltiples fueron las muestras, populares y espontáneas, de entusiasmo y afabilidad que llevaron en más de una oportunidad, tanto a Fujimori como a Borja, a romper la rigidez del protocolo y mezclarse con el público que los aplaudía y vivaba con visible sinceridad”*.

Invité a Fujimori a caminar por la ciudad. Salimos del palacio por la García Moreno y, en medio de aplau-

sos de la gente y de gritos de *“¡viva la paz!”*, entramos a La Compañía. Fujimori quedó deslumbrado. Caminamos después hacia la iglesia y el convento de San Francisco. Cuando salimos, una multitud se había reunido espontáneamente en la plaza, lo que nos obligó a improvisar un mitin, en el que tanto Fujimori como yo hablamos de la paz en medio de la ovación masiva.

Pero el proceso de arbitraje se frustró después, en el gobierno conservador de Durán, que echó al canasto de basura mi propuesta y la sustituyó por las negociaciones directas, en el marco del Protocolo de Río, en las que el Perú tenía todas las posibilidades de ganar, como en efecto ocurrió.

Con mucha razón critica Carrión el “enclaustramiento” que sufrieron los miembros de las comisiones negociadoras por la previa declaración de vigencia del Protocolo de Río de Janeiro que hizo Durán Ballén, porque entonces todas las negociaciones de ese gobierno y de los gobiernos posteriores tuvieron que ceñirse a la letra del írrito instrumento de 1942.

Los trances que tuvo que soportar el gobierno de Jamil Mahuad en octubre del 98 para dar continuidad a la tesis de Durán fueron dramáticos. Relata Francisco Carrión—quien estuvo presente en el acto del Palacio de Gobierno— que, en el momento en que Mahuad anunció ante el país el dictamen vinculante

del “arbitraje sui géneris” de los países garantes, “un estruendoso y prolongado aplauso resonó cuando el presidente dijo que Tiwintza pasaba a ser propiedad ecuatoriana. Muchas autoridades se sumaron entusiastas al aplauso. El Alto Mando Militar no lo hizo. Yo tampoco. Hubo lágrimas de emoción, de alegría o de tristeza (...), de mí también brotaron algunas lágrimas no precisamente de felicidad o júbilo”, escribió Carrión.

En conclusión, pienso que se pudo alcanzar la paz sin nuevos cercenamientos territoriales del Ecuador. No logro desprenderme de la ucronía patriótica de lo que pudo haber sido y no fue.