

Experiencias de negociaciones internacionales

Luis Valencia Rodríguez*

Primera Parte

Antes de la iniciación de una negociación.

Mucho antes de que los negociadores se sienten alrededor de una mesa de negociación, con frecuencia es necesario iniciar un prolongado proceso previo encaminado a convencer a la otra u otras partes sobre la conveniencia de buscar un arreglo definitivo a una controversia existente. La experiencia demuestra que esta negociación previa demanda largo tiempo, un conjunto de energías e iniciativas, a tal punto que este proceso previo se vuelve extenuante. Por lo general, la parte o partes que no quieren acudir a la negociación sobre los aspectos sustantivos son las que están satisfechas con el *statu quo* y temen que cualquier proceso negociador podría llevarles a perder las ventajas que les ofrecen la situación actualmente existente. En esta etapa, es indispensable que la parte que busca la negociación encuentre argumentos sólidos y tan convincentes

a fin que la otra parte o partes comprendan que, al procurar una solución definitiva, quedarán a salvo y debidamente protegidos sus intereses y derechos fundamentales. Muchas veces este proceso previo puede consumir mayor tiempo y energías que el que verdaderamente se emplea en el curso de una negociación sobre el fondo de la controversia.

Para llevar a cabo con éxito este proceso previo, es indispensable hacer un estudio exhaustivo de las razones que justifican emprender un proceso de negociación, lo que obliga a examinar con detalle las posiciones propias y las ajenas.

En esta etapa previa, la experiencia demuestra que es indispensable contar con la participación de terceros a fin de que intervengan con sus iniciativas o consejos, y especialmente con su influencia política, para convencer a las partes en controversia sobre la necesidad de llegar a una solución total y definitiva del problema.

* Embajador de carrera del Servicio Exterior (SP). Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador

Un caso típico a este respecto es la situación del Medio Oriente, es decir el conflicto árabe –israelí –palestino, sobre el cual se han realizado ingentes esfuerzos – y siguen realizándose – para convencer a las partes de las ventajas de buscar una solución total y definitiva del problema. Se puede apreciar que en este conflicto han coadyuvado importantes e influyentes gobiernos o personajes que han impulsado a las partes a que lleguen a dicha solución.

Aspectos generales respecto de toda negociación

1. Una vez que las partes han acordado sentarse alrededor de una mesa de negociación y antes de iniciar cualquier proceso sobre el fondo de la controversia, es fundamental que el negociador o negociadores realicen un estudio detenido de la posición o tesis que se va a defender. Los argumentos presentados para convencer a la otra u otras partes sobre la conveniencia de negociar el fondo de la cuestión son útiles para este nuevo análisis, pero no son suficientes. Se deben considerar a fondo los aspectos positivos y negativos existentes en toda posición o tesis sobre la sustancia de la controversia. Es indispensable adentrarse en las cuestiones fundamentales que se deberán defender a todo trance, y en relación con estas cuestiones se deben conocer al detalle sus antecedentes y posibles consecuentes, así como

las reacciones que suscitarán en la otra u otras partes. Se determinarán con claridad los puntos en los que no se puede ceder. En relación con los aspectos débiles que tiene toda posición o tesis, se deben analizar o buscar argumentos que tiendan a fortalecerlos.

Como resultado de este estudio, se debe preparar un esquema que comprenda todos los puntos considerados.

2. Del mismo modo, se debe analizar a fondo la posición o tesis que se supone que defenderán el adversario o adversarios. Son conocidos sus planteamientos públicos, pero este análisis debe avanzar a aquellos aspectos que no han salido a la luz pública, pero que se pueden conocer a través de contactos diplomáticos, investigaciones políticas o de otra índole. Se deben estudiar en detalle los aspectos en que el adversario puede tener razón y que generalmente han sido menospreciados o pasados por alto frente a la tesis o posición propia que generalmente se ha considera como intangible. Asimismo, se deben destacar los aspectos positivos, negativos y débiles y aquellos que, por la previa experiencia, se puedan considerar como no renunciables.

Como en el caso anterior, se deberá también preparar un esquema que contenga todos esos puntos.

3. Sobre la base de estos estudios previos, se deberá emprender un análisis desapasionado – como lo haría una tercera persona actuando de buena fe – acerca de los posibles caminos o mecanismos que se deben explorar durante la negociación a fin de llegar a una solución:

a) considerando que se mantienen inalterables los aspectos de fondo, no renunciables, de la tesis nacional o propia;

b) considerando que es necesario hacer cesiones en aspectos secundarios de la tesis nacional o propia, y determinando cuáles son esos aspectos y hasta qué punto caben las cesiones;

c) examinando cuáles serían las posibles fórmulas de solución: i) más aceptables; ii) menos aceptables.

Se debe preparar un esquema que comprenda todos estos aspectos, pues ellos constituirán los puntos de referencia a los que el negociador o negociadores deben acudir con frecuencia en el curso de la negociación.

Negociaciones bilaterales

1. Una vez iniciadas las negociaciones, se producirán los primeros contactos. En esta etapa, es frecuente que los negociadores se limiten a auscultar el panorama a través de exposiciones sobre las tesis generales, resaltando la conveniencia que ofrece un arreglo definitivo para todos. Conviene destacar opiniones de

terceros sobre las ventajas de una solución definitiva de la controversia. En estos primeros contactos se presenta un esbozo de la tesis o posición tradicional de cada una de las partes. Se apreciará como consecuencia que existen posiciones opuestas, generalmente conocidas de antemano, aunque algunos nuevos aspectos, o cuestiones que pasaban desapercibidas, pueden haber surgido durante estos primeros contactos y que pueden constituir aspectos que para el adversario o adversarios revisten especial importancia.

Con posterioridad a estos encuentros, los negociadores de cada parte deberán por separado, en plano privado, analizar el contenido de las exposiciones hechas y destacar cuáles podrían ser los posibles puntos de acuerdo – que serán pocos y generalmente conocidos de antemano – y cuáles son los puntos en que persisten verdaderos desacuerdos.

2. Para los posteriores contactos, conviene que los negociadores preparen esquemas de todo lo contenido en el punto anterior, y que serán los elementos auxiliares para las siguientes etapas de negociación. En estos esquemas, se destacarán, siempre para consumo propio:

a) aspectos suscitados con frecuencia por las partes (que pueden ser temas que preocupan fundamentalmente a ellas), los puntos de acuerdo que se pueden vislumbrar, a

más de los ya conocidos, señalando las razones del poco avance logrado;

b) destacar cuáles serían en las siguientes etapas de negociación los puntos que habría que ir aclarando para avanzar al fondo de los desacuerdos;

d) analizar hasta dónde se puede ceder en la posición o tesis nacional y qué se podría reclamar u obtener del adversario como compensación.

3. Sobre las bases indicadas, en el siguiente o siguientes encuentros y a través de exposiciones más detalladas, se debe provocar al adversario a que proponga cesiones respecto de sus planteamientos originales, sin perjuicio de que también sugiera lo que él entendería por cesiones de parte de la posición o tesis nacional. Se utilizará este procedimiento para insinuarle que indique lo que él estaría dispuesto a otorgar a manera de compensación por las posibles cesiones que espera recibir. Conviene no avanzar más luego de este intercambio de criterios.

En el plano privado, conviene de nuevo analizar detenidamente las cesiones propuestas y las compensaciones ofrecidas para preparar un balance del progreso de la negociación y lo que se puede esperar de las etapas subsiguientes.

4. En la siguiente reunión de negociación, conviene tomar la ini-

ciativa para proponer fórmulas de solución: anunciar posibles cesiones en los aspectos secundarios y pedir contraprestaciones del adversario en aspectos que para él son de fondo. Se debe esperar que el adversario presente también un escenario de lo que él entendería por posibles fórmulas de solución, así como de las cesiones que haría y las contraprestaciones que esperaría recibir.

5. Siguiendo este procedimiento, realizar tantas reuniones como sean necesarias. El objetivo final de todas ellas debería ser la búsqueda de un acuerdo que entrañe mutuas concesiones, procurando que las que afecten a la posición propia sean siempre en los aspectos considerados como de segunda importancia. Si, a pesar de todo este esfuerzo no se logra concretar un posible acuerdo, se debe reconocer que el problema subsiste y que es necesario emprender otros mecanismos de solución en los que haya participación de terceros (mediación, arbitraje, recurso judicial).

El sometimiento de la controversia a uno de los mecanismos obligatorios previstos en el derecho internacional entraña una negociación separada y distinta: 1) si entre las partes existe un tratado en virtud del cual una de ellas puede someter el problema a cualquiera de los mecanismos de arreglo, la situación se facilita considerablemente; 2) si no existe ese tratado, esta negociación

previa se concretará a determinar de común acuerdo el mecanismo a que se someta el problema; 3) aun en el caso de la existencia de un tratado de esa especie y con mayor razón en el evento de no existir, se requiere una negociación especial entre las partes para determinar la índole y el alcance de la controversia y las modalidades que se observarán durante el proceso de arreglo.

Negociaciones multilaterales

1. De manera idéntica que en el caso bilateral, se debe emprender el estudio analítico de la posición o tesis nacional que se va a defender.

2. Se debe realizar un estudio a fondo de la posición o posiciones de las otras partes que van a intervenir en la negociación. Como son varios los adversarios con los cuales se va a negociar, se debe considerar que, por lo general, ellos no presentan un frente común y homogéneo, sino que son aspectos, a veces hasta secundarios, los que coadyuvan a que se demuestre cierta unidad. Por consiguiente, se debe examinar cuáles son esos puntos que les ayudan a demostrar unidad de acción, así como los posibles aspectos comunes o de contacto con la posición o tesis nacional. Hacer un estudio de coordinación de la posición nacional con esos puntos a fin de disponer de un cuadro completo y claro de los posibles aspectos de concordancia y de diferencias.

3. Promover acuerdos o alianzas, aunque sea en principio, con otros participantes en la negociación que tengan posiciones o tesis comunes, a pesar de que estas no sean totalmente coincidentes. Lo fundamental de este esfuerzo debe ser ampliar el frente de concordancias ante la posición o posiciones de los posibles contrincantes.

4. Analizar y buscar temas o propuestas que consoliden esos acuerdos o alianzas a fin de que todos los participantes en tales entendimientos se sientan respaldados y solidarios. No importa que el grupo así constituido sea reducido, pues lo fundamental es que todos responden a propósitos comunes y que sientan que el grupo que constituye el acuerdo o alianza, que defiende o promueve intereses más o menos solidarios, es un mejor mecanismo de negociación que la acción aislada o individual.

5. Sobre estas bases, emprender el proceso de negociación, recurriendo, en lo que sean aplicables, a los procedimientos de la negociación bilateral.

6. Se debe tener en cuenta que muchas veces es conveniente o necesario pasar, en medio de la negociación multilateral, a negociaciones bilaterales con determinados participantes cuando ellos encabezan una posición importante, cuyos avances a través del trato bilateral pueden

abrir caminos para el progreso multilateral.

Segunda Parte

Desarrollo de algunas negociaciones

1. El derecho del mar

a) Luego del análisis exhaustivo de la posición nacional y la de otros participantes y de elaborar los esquemas respectivos antes aludidos, se tuvo un panorama claro de los objetivos que se buscaban y de las dificultades existentes.

b) Se efectuaron reuniones exploratorias con representantes de los países firmantes de la Declaración de Santiago de 1952 y como resultado de ellas se apreció:

1. Había un acuerdo básico en cuanto a la defensa de las 200 millas;

2. Se apreciaron diferencias respecto del contenido de las 200 millas (Chile y Perú se apartaban en algún sentido de la tesis de soberanía en las 200 millas – mar territorial - que mantenía el Ecuador). Por lo tanto, se estimó que era indispensable no ahondar estas diferencias y más bien procurar encontrar puntos de contacto.

3. Los tres países apreciaron que era necesario mantener perma-

nentemente estas reuniones exploratorias, fortalecer los posibles acuerdos y buscar otros puntos de mutuo apoyo.

4. Se apreció que era indispensable conseguir respaldo de otros países a la tesis tripartita. (Se conocía que países de otros continentes – Asia, Africa – habían hecho pronunciamientos sobre las 200 millas, aunque no del todo coincidentes con dicha tesis). Esta labor de acercamiento a terceros países se efectuó durante los primeros días de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (III Confemar). El resultado de este esfuerzo fue positivo, pues se encontró que esos terceros países, aunque su posición no era totalmente concordante con la tesis nacional, podían prestar su respaldo. Y era fundamental mantener este apoyo.

a) En las reuniones iniciales de la Conferencia, se realizaron las primeras exposiciones básicas de los participantes. Se apreció que una mayoría considerable era opuesta a la tesis de un mar territorial de 200 millas, mantenida por el Ecuador. Este pronunciamiento mayoritario no podía ser menospreciado, pues era imposible desconocer esta realidad. Ella debía servir de base para la elaboración de la futura estrategia.

b) Para hacer frente a la situación planteada, se consideró que era

necesario promover abiertamente la constitución del Grupo Territorialista, a fin de que se convierta en un referente obligatorio en la III Conferencia. Se sabía anticipadamente que no todos sus miembros compartían la tesis del Ecuador, pero todos, de una manera u otra, sostenían una zona de soberanía y jurisdicción de 188 millas y una zona de 12 de mar territorial clásico. Fueron tan solo 13 países los que se alinearon en el Grupo, es decir una minoría frente a la totalidad de miembros de la Conferencia, pero de todas maneras era un paso esencial para robustecer la posición nacional.

c) La Conferencia se celebraba, de manera general, sin actas a fin de facilitar las transacciones entre las diferentes posiciones. En los subsiguientes períodos de sesiones, el Ecuador mantuvo siempre inalterable la tesis básica nacional, y así lo hizo no solo en las reuniones formales, sino en todos los grupos de contacto o de negociación. Era indispensable propiciar y defender la tesis fundamental. Pero, al mismo tiempo, procuró que otros países con tesis más o menos similares – a más de los 13 originales - adhiriesen al Grupo Territorialista. Gracias a este esfuerzo, en períodos ulteriores, logró que el Grupo quedase finalmente integrado por 23 Estados, en todo caso una minoría frente a los 186 países participantes.

d) El Ecuador actuó siempre como coordinador del Grupo Territorialista. La delegación ecuatoriana realizó una acción continua y persistente para mantener al Grupo en plena actividad, y así efectuó reuniones semanales del Grupo a fin de seguir detenidamente el curso de la Conferencia y estudiar temas o propuestas que debía presentar y defender en relación con cualquier capítulo de la futura Convención, todo con el objeto de fortalecer la sustancia de las 200 millas (pesquerías, investigación científica, contaminación, delimitación, arreglo de controversias), y eso sí interesaba a todos los miembros del Grupo. Hubo una constante distribución de trabajo entre los miembros del Grupo para actuar en las diferentes instancias.

e) Gracias a esa labor, fue fortaleciéndose poco a poco el contenido de la zona económica exclusiva – el nuevo nombre de las 200 millas –, y en las circunstancias entonces imperantes se consideró que el nombre de la zona no era lo más importante. Lo que interesaba a todos era su contenido. De esta manera, pueden destacarse algunos aspectos fundamentales logrados como consecuencia de este esfuerzo conjunto y solidario:

i) pesquerías, considerado como un tema esencial. El Grupo en su conjunto e individualmente cada uno de sus miembros, desmenuzaron las posiciones propias y la de los adversarios para disponer de un es-

quema completo y detallado. Fueron frecuentes las exposiciones en los diferentes foros de la Conferencia para llevar a cabo una acción coordinada y consistente.

Esto condujo a que el Ecuador (con el respaldo del Grupo) propusiera realizar negociaciones bilaterales con el principal portavoz de las delegaciones opuestas (los Estados Unidos) a fin de conversar sobre el régimen que se aplicaría a las pesquerías. Se encontró ambiente favorable en el interlocutor y se realizaron varias reuniones de esta índole. Como consecuencia, se acordó finalmente el texto del actual artículo 64 de la Convención respecto de las especies altamente migratorias (atún). Se aceptó que el Estado ribereño debía cooperar con las organizaciones internacionales apropiadas a fin de asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la zona económica exclusiva, como fuera de ella, pero al mismo tiempo debían aplicarse las disposiciones generales sobre la utilización de los recursos vivos, entre ellas la facultad del Estado ribereño para determinar su propia capacidad de la captura permisible y, cuando no tenga capacidad para explotar toda esa captura, fijar el excedente que podría ser explotado por terceros. Y aquí se produjo una importante negociación en cuanto a los términos. Como actualmente los textos que se

producen en las negociaciones internacionales se redactan en inglés, los términos “*apply in addition to*” (en la versión inglesa de la Convención) se sugirió que en español dijese “*se aplicará junto con*”, y como esto no fue posible, se aceptó finalmente “*se aplicará conjuntamente*”, y así se salvó el concepto que interesaba al Ecuador.

ii) En materia de arreglo de controversias, se acordó que no estarán sujetas a los procedimientos obligatorios las controversias que involucren a un Estado ribereño en cuanto a sus derechos soberanos con respecto a los recursos vivos en la zona económica exclusiva o al ejercicio de esos derechos, incluidas sus facultades discrecionales para determinar la captura permisible, su capacidad de explotación, la asignación de excedentes a otros Estados y las modalidades y condiciones establecidas en sus leyes y reglamentos de conservación y administración (artículo 297, numeral 3).

iii) Se aceptó que los Estados pueden no someterse a los procedimientos obligatorios de arreglo de controversias respecto de sus disputas en materia de delimitación de sus respectivas zonas marítimas (artículo 198, 1,a) i).

f) Esto demuestra la importancia que tuvieron las gestiones realizadas por el Ecuador antes de la III Confemar y durante ella a través del Grupo Territorialista, a fin de

fortalecer la posición nacional y difundirla ampliamente. Tal fue el impacto producido que incluso grandes potencias marítimas opuestas a la tesis ecuatoriana reconocieron la labor del Grupo y declararon que habría habido que constituirlo aun en el caso de que no se lo hubiera hecho. Sostenían que la acción del Grupo se concretaba en una especie de “*creeping sovereignty, o creeping jurisdiction*”, es decir soberanía o jurisdicción reptantes (que iban conquistando espacios a pedazos).

2. Reforma del Consejo de Seguridad.

1. Al cumplirse 50 años de la creación de las Naciones Unidas, se intensificó la necesidad de realizar reformas a su estructura, principalmente al Consejo de Seguridad en vista principalmente de que habían surgido nuevos actores mundiales, entre ellos Alemania, Japón, los países asiáticos, a los que se agregaban China e India. La corriente de democratización de las instituciones políticas en el mundo se dejó sentir especialmente entre los nuevos miembros de la Organización. Se apreciaba que los países en desarrollo se hallaban al descubierto y eran cada vez más vulnerables, experimentando una frustración considerable, todo lo cual tiene secuelas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Los Estados en desarrollo insistían en que la Asamblea General

debía ejercer a plenitud los poderes reconocidos en la Carta. Además, un tercio de los Estados miembros de las Naciones Unidas nunca habían sido elegidos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

2. A solicitud de varios países en desarrollo, desde 1979 se había intentado la reforma del Consejo. En 1993 se estableció un grupo de trabajo de composición abierta (con la participación de todos los Estados miembros) para examinar el aumento del número de miembros del Consejo. Este grupo inició efectivamente sus labores desde 1994 y desde entonces ha continuado reuniéndose periódicamente, año tras año.

La delegación del Ecuador decidió participar activamente en este esfuerzo colectivo, pues consideró que sus resultados contribuirían a fortalecer a las Naciones Unidas y ello facilitaría el más adecuado cumplimiento de sus altas finalidades. En la preparación de esta participación, la delegación observó los pasos señalados en la Primera Parte.

3. Desde la reforma de 1963, el Consejo está integrado por 15 miembros, de los cuales cinco son permanentes (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Federación de Rusia y China) y 10 no permanentes (elegidos por la Asamblea General para un período de dos años). Los cinco permanentes gozan del privilegio de

veto. Cualquier reforma de la Carta requiere una mayoría de 2/3 de los miembros de la Organización, incluyendo a los cinco miembros permanentes del Consejo. Los debates de la Asamblea han demostrado que existe una inmensa mayoría favorable a modificar la composición del Consejo, teniendo en cuenta los principios rectores inscritos en la Carta, es decir el de la igualdad soberana de todos los miembros y el de representación y distribución geográfica equitativas. La posible reforma se traduciría en la inclusión de nuevos miembros permanentes y no permanentes, por lo que la integración del Consejo aumentaría y fluctuaría entre 20 a 30 miembros.

4. Las mayores divergencias han surgido en cuanto al aumento de miembros permanentes. Con el apoyo de varios actuales miembros permanentes, se ha propuesto el ingreso en esa calidad de Alemania y Japón. Pero esta propuesta ha tenido la oposición de países en desarrollo aduciendo que esa inclusión afectaría aún más el esfuerzo hacia la democratización de las Naciones Unidas. Se ha hablado de distintos criterios que podrían tenerse en cuenta para el ingreso de nuevos miembros permanentes, entre ellos la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; el número de habitantes y la extensión territorial; la adecuada representación de los países en desarrollo; la importancia

de la economía en el desarrollo mundial; el monto de las aportaciones financieras a las Naciones Unidas. El Movimiento de Países No Alineados ha insistido en que si se aumenta el número de miembros permanentes con la inclusión de Alemania y Japón, también debían ingresar en esa calidad representantes de las tres regiones en desarrollo, es decir de África, Asia y América Latina y el Caribe.

5. A lo anterior, se ha agregado el problema del veto. La mayoría de delegaciones se ha pronunciado en contra de este privilegio por ser incompatible con el principio de la igualdad soberana de los Estados. Se ha sugerido que, en el peor de los casos, el veto podría aplicarse únicamente a las decisiones adoptadas con arreglo al capítulo VII de la Carta. También ha habido criterios dispares en cuanto a si debía concederse el derecho de veto a los posibles nuevos miembros permanentes.

6. Después de extensas discusiones alrededor de estos temas durante cerca de 13 años, se vislumbrada que se había llegado a un consenso con la participación de representantes directamente interesados. Entre el 28 y 30 de mayo de 2007 se pretendió llevar a efecto esta posible solución. Los cuatro países que se consideraban aspirantes a nuevos miembros permanentes, Alemania, Brasil, Japón e India, presentaron un proyecto

de resolución que recogía esa aspiración. Sin embargo, cuanto todo parecía que estaba acordado, surgió la fuerte oposición de Estados Unidos y China, y a su vez Italia y Pakistán encabezaron la campaña para impedir que Alemania e India se conviertan en nuevos miembros permanentes. Se conoció, además, que Argentina y México se oponían a la candidatura de Brasil. Fracasó de este modo el posible acuerdo para ampliar el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, y esto a su vez obstruyó el aumento en el número de miembros no permanentes.

7. Se demostró de esta manera que muchas veces una negociación que aparentemente ha llegado a una solución de general aceptación puede fracasar en el último instante porque se han ocultado criterios o posiciones que no salieron durante las discusiones. Los negociadores, en defensa de sus propios intereses, aunque se manifiestan en principio conformes con una posible fórmula de arreglo, ocultan criterios que solo salen a la luz en el momento preciso.

3. Negociación sobre el problema territorial con el Perú.

1. Se trató de una de las más importantes y difíciles negociaciones bilaterales, en la cual hubo necesidad de seguir todos los procedimientos previos y posteriores indicados en la Primera Parte. Se hizo un intensivo

estudio analítico de las posiciones ecuatoriana y peruana, ampliamente conocidas y difundidas a lo largo de muchos años de discusiones. Tal análisis se basó en los documentos disponibles, teniéndose en cuenta que la posición nacional debía ser mantenida de manera inalterable, pues ella había sido objeto de múltiples declaraciones oficiales que no se podían modificar.

2. Fue necesario hacer una apreciación y evaluación exacta del contenido de los desacuerdos – llamados “impases” – presentados por el Ecuador y el Perú. La delegación nacional, antes y durante las negociaciones oficiales, analizó a profundidad, en todos sus aspectos, los desacuerdos presentados por ambos países. Los desacuerdos enunciados por el Ecuador fueron:

a) Inejecutabilidad parcial del Protocolo de Rio de Janeiro (inexistencia del divisor de aguas Zamora-Santiago;

Problemas de demarcación:

f) Sector Cuzumaza-Bumbuiza-Yaupí;
ii) Lagartocho
c) Cortes de los ríos
d) Canal de Zarumilla

3. Sin duda el problema fundamental para el Ecuador era el relativo a la inejecutabilidad del Protocolo

de Río de Janeiro, basado inequívocamente en la inexistencia del divisor de aguas. Se había sostenido en todos los foros, nacionales e internacionales, que en la zona no existía un solo divisor de aguas, sino dos: uno entre los ríos Zamora y el Cenepa y otro entre los ríos Cenepa y el Santiago. El Ecuador había sostenido invariablemente que esta realidad geográfica fue conocida solo a raíz del levantamiento aerofotogramétrico realizado por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos entre 1943 y 1946 y entregado posteriormente a las partes. Hasta esa fecha se estimaba que el río Cenepa era de muy corta extensión. Tal error geográfico “substantial y determinante” producía la inejecutabilidad del Protocolo. Este era el punto esencial de la posición ecuatoriana que, presentado en esa forma, no admitía réplica alguna. Se había creado una verdadera conciencia nacional al respecto.

4. Esta tesis fundamental, al ser analizada por los expertos jurídico-técnicos de los cuatro países garantes, cuyo informe constituyó la base del acuerdo final, se encontró que adolecía de graves inconsistencias:

1) se demostró que la existencia del río Cenepa, en toda su extensión, era conocida por Ecuador y Perú antes de 1942, incluso en mapas de 1936. Y lo fundamental fue – según sostuvieron dichos expertos - que en 1943 una brigada mixta ecuatoria-

no – peruana había recorrido ese río hasta sus nacientes, sin embargo de lo cual continuó la labor de demarcación. El argumento de que el informe de esa brigada mixta no llegó oportunamente a conocimiento de las autoridades superiores ecuatorianas carecía de sustento; y

2) en cuanto a la inexistencia de un solo divisor de aguas –el otro argumento esencial del Ecuador -, los expertos internacionales iniciaron su examen apoyándose en que la preposición “de” con que comienza el artículo VIII, B. 1 del Protocolo (“De la quebrada San Francisco”) está indicando el punto de origen de la divisoria de aguas, así como la preposición “hasta” contenida en el mismo artículo (“hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi”) fija el punto terminal de ese tramo divisorio. Añadieron que se puede demostrar que dos puntos de una misma superficie topográfica determinan siempre una divisoria de aguas y que esta divisoria es única e ininterrumpida. En el Protocolo están, “por tanto, los datos necesarios, pero a la vez suficientes, para la delimitación. Dos puntos extremos inamovibles, dos ríos que enmarcan un espacio, y una divisoria de aguas inalterable, ajena a conocimientos geográficos que pueden ser cambiantes, pero que no modifican la realidad geográfica que existía en 1942 y que persiste: la de una divisoria de aguas que ininterrumpidamente y

sin cortar curso de agua alguno, uno de los puntos extremos de una misma superficie topográfica. En esa superficie topográfica¹ existen multiplicidad de divisorias que podrían ser calificadas de secundarias o locales, pero solo hay una divisoria terrestre que une aquellos dos puntos extremos, sin interrupción”.

5. Cabe recordar, sin embargo, que la delegación ecuatoriana aplicaba los criterios señalados en la Primera Parte, y que el correspondiente análisis se hacía diariamente, a veces hasta dos o tres veces en el día. Lo anterior demostraba que aun en las posiciones consideradas como inmutables, sustentadas en razones incontrovertibles, es necesario hacer un examen exhaustivo recurriendo no solamente a criterios de expertos propios o nacionales, sino apoyándose en opiniones y estudios de técnicos internacionales de reconocido prestigio.

6. Lo mismo se puede decir respecto de la repetida alegación de que, a raíz del Acuerdo de Brasilia de 1998, el Ecuador perdió 14.300 kms. cuadrados. Se trata de una afirmación falsa como lo ha demostrado el Embajador Alejandro Suárez².

7. Recuerda que a partir del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, la

Cordillera del Cóndor pasó a convertirse en la frontera de facto entre el Ecuador y el Perú. “Se estableció en 1950 una suerte de *statu quo* cuya alteración produjo prácticamente todas las tensiones y enfrentamientos hasta 1995”. El Embajador Suárez dice al respecto: “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”...

8. “En el sector de la Cordillera del Cóndor, en suma, el Ecuador en 1999 no perdió ni un metro cuadrado respecto de lo que poseía realmente en 1942. No obstante, por desconocimiento del hecho mencionado en el

¹ Los Documentos de la Paz Ecuador-Perú, Paz con Dignidad, II, Fundación Dr. Cristóbal Hurtado Matta, Impreso en Gráficas Ortega, ps. 30 a 35.

² Véase, Alejandro Suárez Pasquel, “Los Acuerdos de Paz con el Perú y la extensión territorial del Ecuador”, en Revista AFESE 2001, N° 37, ps. 24 a 29.

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”.

Quito, enero de 2008