

O Processo de Paz Peru-Ecuador

MARCEL BIATO

ANTECEDENTES

A CERIMÔNIA DE ASSINATURA do acordo global de paz entre o Equador e o Peru, realizada em Brasília, em 26 de outubro de 1998, eliminou o último importante conflito territorial na América do Sul com potencial desestabilizante para o continente. A culminação do Processo de Paz iniciado em 1995 pôs fim a diferendo que remontava ao período colonial e que motivara inúmeros conflitos e uma permanente rivalidade entre os dois povos.

A atual fronteira equatoriana-peruana foi conformada historicamente pela confluência de fatores políticos e geográficos e que se expressam no conceito *de uti possidetis* ou *uti possidetis juri*, como queria o Equador. Na sua vertente ocidental, a geografia oferece linha divisória natural que a colonização — desde tempos pré-combianos — a grosso modo respeitava: na região costeira, o limite setentrional do deserto e, na região andina, os contrafortes dos Andes. Na vertente oriental, que corresponde aproximadamente à planície amazônica, a ocupação refletiu os limites de navegabilidade na calha setentrional da bacia hidrográfica Amazonas-Maranhão. Esses pontos constituíram barreira ao avanço efetivo rio acima da exploração oriunda de Lima, assim como ao acesso à bacia amazônica a partir de Bogotá e Quito. É assim que, a falta de rios navegáveis, fenômeno que permanece até hoje e a conseqüente ausência de ocupação humana mais intensa, determinaram que, ao contrário do verificado no restante da região fronteira, se dificultasse a confirmação, com base no critério de *uti possidetis*, daquela que veio a servir de linha de *status quo* fronteiro até 1941, ano da maior e mais custosa guerra entre os dois países.

Em decorrência do concurso dos “Países Garantes” (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos da América), celebrou-se, em 29 de janeiro de 1942, o Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, pelo que se fixou definitivamente a fronteira comum. Desacordos na fase demarcatória, no entanto, culminaram na decisão equatoriana de 1960 de declarar nulo o referido acordo, com base em argumentos políticos (o Equador teria assinado o Protocolo sob coação militar peruana) e técnicos (o Protocolo seria inexecutável devido a discrepância entre o texto e a realidade geográfica). Apenas com a adoção da Declaração de Paz do Itamaraty de 17 de fevereiro de 1995, que pôs fim ao mais sério conflito entre os dois países desde 1941, foi possível retomar — após 50 anos — o

diálogo em torno de uma solução para essas divergências (em episódios anteriores, nunca se havia passado da fase de desmilitarização temporária da zona das escaramuças). Por esse documento, o Equador voltou a aceitar formalmente a validade e a vigência do Protocolo de 1942 e, por conseguinte, da atuação dos Países Garantes. De sua parte, o Peru passou, pela primeira vez, a reconhecer haver “impasses subsistentes” na implementação do Protocolo.

Enquanto País Garante, o Brasil participou ativamente desses preparativos, inclusive, em momentos dados, por meio de contatos diretos entre o Presidente da República e seus contrapartes do Equador e do Peru, assim como dos primeiros mandatários dos demais Países Garantes. As medidas adotadas em decorrência da Declaração do Itamaraty foram:

- 1995, sob a supervisão da Missão de Observadores Militares — Equador/Peru (MOMEPE), consolidação de um cessar fogo, separação de forças no terreno e desmilitarização da zona do conflito (área do Alto Rio Cenepa, na região amazônica);

- 1996, entendimentos ao longo de quatro reuniões entre os Chanceleres dos dois países e de representantes dos Países Garantes para definir a forma e o calendário das conversações diretas. Adotou-se, com resultado, o Acordo de Santiago, de 29 de outubro de 1996, que abriu caminho para as conversações substantivas;

- abril a setembro de 1997, a primeira etapa de conversações substantivas, quando, pela primeira vez, as Partes expuseram e cotejaram, de forma ampla e objetiva, suas respectivas reivindicações em relação aos “impasses subsistentes”;

- janeiro de 1998, aprovação do Cronograma do Rio de Janeiro (19 de janeiro), pelo qual se estabeleceu formato ágil e criativo para o encaminhamento dos “impasses” formalmente identificados na fase anterior das negociações. Dentro de uma visão de encaminhamento construtivo das pendências, que valoriza os benefícios da cooperação e do desenvolvimento integrado para ambos países, foram criadas quatro comissões versando sobre:

- idéias e projetos voltados para a integração fronteiriça binacional (com sede em Washington);

- medidas de fomento da confiança mútua e segurança (com sede em Santiago);

- fomento do comércio e da livre navegação (com sede em Buenos Aires); e — determinação da fronteira nos trechos não-demarcados

(com sede em Brasília). (Dois outros grupos de trabalho abordam aspectos menores).

A QUESTÃO TERRITORIAL

O tema que maiores dificuldades apresentou foi a questão territorial, que está à raiz desse antigo diferendo. Conforme já referido, dificuldades de execução do Protocolo — resultantes do relativo desconhecimento da região à época de sua redação (o próprio instrumento prevê mecanismo de adequação e compensações territoriais mútuas no seu artigo IX) — levaram à Fórmula Aranha de 1944 (proposta pelo então chanceler do Brasil), pela qual estabeleceu-se mecanismo arbitral para dirimir dúvidas surgidas durante o processo demarcatório. O Laudo Braz Dias de Aguiar (1945) (do perito brasileiro designado para emitir parecer) não logrou, entretanto, eliminar a totalidade dessas controvérsias, que vieram nos anos subseqüentes a embasar a tese equatoriana da inexecutabilidade.

Diante das dificuldades para alcançar um acordo sobre essa questão territorial (na Comissão sobre “Fixação no Terreno da Fronteira Terrestre Comum”), as Partes solicitaram que um grupo de peritos (incluindo técnicos das duas Partes e dos Países Garantes) apresentassem pareceres não-mandatários sobre essas questões com vistas a promover uma aproximação de posições. Dos três trechos da fronteira que foram objeto desses pareceres, apresentados em junho de 1998, apenas aquele relativo ao Alto Cenepa não foi aprovado consensualmente pelos peritos. Sobre esse trecho, o Equador não aceitou a proposta majoritária que endossava a linha fronteira definida no Protocolo de 1942.

Os contatos diretos sobre esse tema mantidos entre os Presidentes Mahuad e Fujimori, a partir de agosto de 1998, não foram capazes de superar integralmente esse impasse, pelo que os dois mandatários solicitaram aos Países Garantes que apresentassem proposta de solução para a questão do Alto Cenepa. O Senhor Presidente da República, na qualidade de Coordenador dos Países Garantes, se dispôs a atender a esse pedido, desde que satisfeitas certas condições, que foram atendidas com a aprovação, em 16 de outubro, pelos Congressos do Equador e do Peru, de resoluções manifestando a concordância em atribuir caráter mandatário à proposta que viesse a ser apresentada pelos Países Garantes.

Dentro do princípio de solução global “single undertaking” que rege as negociações, todos os acordos passam a ser considerados válidos somente uma vez que individualmente todos tenham sido aprovados. Com a apresentação, em 23 de outubro último da proposta dos Países Garantes sobre a questão territorial, todos os impasses ficaram resolvidos. Pôde-se realizar, assim, em 26 de outubro de 1998, no Palácio Itamaraty, em Brasília, cerimônia de assinatura solene do Acordo Global e Definitivo

de Paz entre o Equador e o Peru. Nessa solenidade, foi subscrita pelos Presidentes do Equador, Peru, Argentina, Brasil e Chile e pelo emissário do Presidente dos Estados Unidos, a Ata Presidencial de Brasília, na qual se registra a aprovação de 6 acordos bilaterais, assinados na mesma oportunidade, os quais, em seu conjunto, consubstanciam um acordo global de paz entre os dois países. Esses são:

a) Tratado de Comércio e Navegação: atende à aspiração equatoriana de ter “acesso livre, contínuo, gratuito e perpétuo” ao rio Maranhão/ Amazonas e seus afluentes setentrionais, de forma a maximizar as potencialidades e os benefícios econômico-comerciais de sua condição de país amazônico. Prevê regime favorecido de acesso fluvial, terrestre e aéreo do Equador àquela região, cujo elemento fulcral são os “Centros de comércio e navegação equatorianos” a serem estabelecidos às margens do rio Maranhão (em território peruano);

b) Navegação nos Setores dos Cortes dos Rios e no Rio Napo: devido à imprecisão dos mapas usados por ocasião da negociação do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, as linhas geodésicas que unem os pontos da fronteira assinalados naquele instrumento por vezes geraram resultados inadvertidos e inconvenientes, obrigando pessoas e embarcações a atravessarem seguidas vezes uma fronteira, com embaraços para o comércio e a integração. O Governo peruano compromete-se a fazer respeitar, dentro do espírito do Tratado de Comércio e Navegação, os princípios da livre navegação e circulação, limitando ao mínimo necessário o controle e fiscalização sobre a circulação de embarcações e pessoas de origem equatoriana nesses pontos;

c) Acordo Amplo de Integração Fronteiriça: prevê projetos no valor total de US\$ 3 bilhões, a serem executados ao longo de dez anos, destinados a prover o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira mediante o aproveitamento conjunto e racional de recursos naturais compartilhados;

d) Comissão Binacional sobre Medidas de Confiança Mútua e Segurança: objetiva reduzir e eliminar a desconfiança mútua e, por conseguinte, diminuir o risco de hostilidades geradas por percepções errôneas das intenções recíprocas. Concebida como órgão permanente, buscará ainda assegurar a continuidade das experiências em curso no tocante a medidas de confiança mútua e segurança; incrementar a compreensão e a cooperação entre as Forças Armadas dos dois países; contribuir para a estabilidade e o desenvolvimento do relacionamento bilateral e buscar a compreensão entre as sociedades de ambos os países;

e) Acordo sobre o Canal de Zarumilla: objetiva garantir a utilização ótima das águas que fluem pelo Canal. Para tanto, o Peru obriga-se a fazer passar uma parte das águas do rio pelo Canal (leito seco), atribuindo-se à

Comissão a responsabilidade de distribuir o fluxo de água na proporção de 55% para o Peru e 45% para o Equador, assegurando assim o abastecimento das populações equatorianas ribeirinhas; e

f) Fixação da Fronteira Terrestre (demarcação): a proposta dos Países Garantes, que versa exclusivamente sobre o trecho do Alto Cenepa, confirma em sua essência o parecer técnico-jurídico de junho de 1998. Esse parecer, por sua vez, reafirma os termos do Laudo Dias de Aguiar, que determinou que a linha fronteira nesse trecho passaria pela Cordilheira do Cóndor. Nesse sentido, fica reconhecida em definitivo a soberania peruana sobre a área contestada pelo Equador no Alto Cenepa. Em contrapartida, a proposta dos Países Garantes prevê a criação nessa região de dois parques nacionais (santuários ecológicos) colindantes em ambos os lados da fronteira, os quais serão totalmente desmilitarizados. Adicionalmente, na região de Tiwinza, local ocupado pelo Equador durante o conflito de 1995 e grande sensibilidade histórica para o Equador, o Peru fará a doação da propriedade — mas sem cessão de soberania — de terreno de 1 (um) quilômetro quadrado ao Governo do Equador, que lá deverá erigir monumento a seus heróis de guerra.

ACORDO DE PAZ DE BRASÍLIA: AVALIAÇÃO GLOBAL

ASPECTOS GERAIS

A assinatura do acordo global e definitivo de paz entre o Equador e o Peru constitui um significativo sinal de maturidade política do continente sul-americano com importantes desdobramentos para o Brasil e a região:

- no plano político, a América Latina oferece nova demonstração de capacidade e determinação para resolver seus próprios problemas e enfrentar desafios do próximo milênio. Reforça, assim, a imagem de estabilidade política e distensão militar que se deseja projetar e sublinha a capacidade dos países da região de atuar de forma cooperativa e construtiva em face a situações atuais e futuras de ameaça à estabilidade e ao desenvolvimento sustentável;

- em termos estratégico-militares, o acordo confirma o conceito da América Latina como a região mais pacífica do mundo; afasta em definitivo os riscos de um corrida armamentista entre o Equador e o Peru, assim como seu impacto potencialmente destabilizador sobre o equilíbrio bélico no resto do continente; reduz pressões extra-continentais para a adoção de padrões de organização e atuação das Forças Armadas da região que ferem as tradições latino-americanas;

- no âmbito econômico-comercial, sublinha o conceito de estabilidade e credibilidade econômica do continente, especialmente desejável no atual contexto de crise financeira internacional. Fortalecem-se, dessa forma, as

condições necessárias, em termos de atração de investimentos externos e aporte de tecnologia de ponta, para estimular o crescimento modernizante e sustentável da região, sem o que não se alcançará a inserção competitiva da América Latina na economia globalizada;

INTEGRAÇÃO REGIONAL

As atuais negociações entre o Mercosul e o Pacto Andino — ao qual o Equador e o Peru pertencem — com vistas à conformação de uma Zona de Livre Comércio Sul-Americana recebem importante estímulo, com benefício para a estratégia brasileira de fomentar a integração econômica regional e hemisférica a partir do conceito de “building blocks” subregionais. O impacto positivo desse desdobramento será maior no atual contexto de incerteza econômico-financeira.

COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

A paz abre caminho para uma ação mais concertada em direção à mobilização dos esforços e recursos necessários para revigorar os princípios que motivaram a assinatura, há 20 anos, do Tratado de Cooperação Amazônica: o desenvolvimento integrado e sustentável daquela região. O esforço atualmente empreendido pelo Brasil por meio do projeto SIVAM/SIPAM, por exemplo, poderá com maior facilidade vir a contar com a participação de países vizinhos. Por outro lado, o Governo brasileiro já vem financiando importantes obras, executadas por empreiteiras brasileiras, de infra-estrutura nos dois países, tais como o Projeto da Via Interoceânica, que ligará por meio intermodal Manaus ao Oceano Pacífico. Outros projetos de interconexão física que atravessam o Equador e o Peru — que são de interesse estratégico para o Brasil — também serão beneficiados.

Por outro lado, o engajamento dos países da região no Processo de Paz em si já é sinal altamente positivo de uma crescente vontade política regional de superar as diferenças e heranças divisivas do passado, colocando como prioridades a estabilidade política, justiça social e modernização econômica e tecnológica. Especial destaque merece, nesse contexto:

- a atuação eficaz e coordenada das Forças Armadas dos Países Garantes e das Partes no contexto da Missão de Observadores Militares — Equador/Peru (MOMEPE — trata-se da primeira missão propriamente dita de observadores militares na América do Sul) contribui para demonstrar as potencialidades e perspectivas de uma maior colaboração militar na região, sobretudo no contexto do surgimento das chamadas “novas ameaças” (narcotráfico, guerrilha, destruição do meio ambiente). Oferece, assim, exemplo concreto da atuação positiva e construtiva das Forças Armadas, especialmente desejável no contexto do atual debate

sobre a redefinição do papel das Forças Armadas no mundo pós-Guerra Fria; e

- enquanto coordenador dos Países Garantes e da MOMEF, o Brasil projeta imagem de ator internacional com vontade política e capacidade técnica para atuar em áreas e temas onde está especialmente credenciado por suas especificidades geográficas, culturais e históricas.

RESUMO

O autor faz um resumo retrospectivo das origens dos desacordos entre o Peru e o Equador no que se refere à área fronteira em disputa. A evolução dos entendimentos e o afastamento de diferenças de percepções contou com a participação ativa da diplomacia brasileira, cuja contribuição ajudou a firmar o Acordo de Paz de Brasília que, no entender do autor, evidencia o grau de maturidade política do continente sul-americano.

ABSTRACT

The author traces the origins of Peru-Ecuador dispute regarding specific frontier area between the two countries. The process of developing a basis for understanding reducing conflicting views on the issue had a significant contribution of Brazilian diplomacy and, according to the author, the Peace Agreement signed in Brasília is an achievement which reveals maturity and equilibrium in South American politics.

O Autor

MARCEL FORTUNA BIATO. Conselheiro e Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Ministério das Relações Exteriores. Atuou na Embaixada de Londres, na Embaixada/Consulado em Berlim e foi Assessor do Chefe do Departamento das Américas.