

Adrián Bonilla, editor

# Orfeo en el infierno

## una agenda de política exterior ecuatoriana



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



CORPORACION ANDINA  
DE FOMENTO



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:  
Coordinación editorial: FLACSO  
Cuidado de la edición: Lucía Herrera  
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1ª. edición: septiembre, 2002

# Índice

Agradecimientos . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
<b>Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana . . . . .</b>	<b>11</b>
<i>Adrián Bonilla</i>	
<b>La agenda de política exterior . . . . .</b>	<b>47</b>
<i>Emilio Izquierdo</i>	
<b>Proyecto de agenda de política exterior: Ecuador - Colombia . . . . .</b>	<b>65</b>
<i>Juan Carlos Sánchez</i>	
<b>Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior . . . . .</b>	<b>137</b>
<i>José Antonio Carranza</i>	
<b>La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos . . . . .</b>	<b>231</b>
<i>Katalina Barreiro</i>	
<b>Agenda de política exterior Ecuador-Comunidad Andina de Naciones . . . . .</b>	<b>331</b>
<i>Alfonso Segovia</i>	

<b>Las relaciones multilaterales del Ecuador:</b>	
<b>Organización de las Naciones Unidas</b>	
<b>Organización de Estados Americanos . . . . .</b>	<b>447</b>
<i>Marcelo Núñez</i>	
<b>Las relaciones Ecuador - Unión Europea . . . . .</b>	<b>523</b>
<i>José Eduardo Proaño</i>	
<b>Agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC</b>	
<b>y la Cuenca del Pacífico . . . . .</b>	<b>625</b>
<i>Marco Ponce</i>	
<b>Reflexiones sobre la seguridad nacional</b>	
<b>y la política exterior . . . . .</b>	<b>669</b>
<i>Verónica Gómez</i>	
<b>Notas sobre autores . . . . .</b>	<b>711</b>

# Relaciones bilaterales Ecuador y Perú: una propuesta de agenda de política exterior

José Antonio Carranza B.

## Introducción

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú han pasado del desacuerdo, generado por el mantenimiento de un problema territorial hasta las proximidades del siglo XXI, a la integración, posible solamente cuando este problema se consideró superado. Esta situación ha originado que se mantengan políticas exteriores radicalmente diferentes entre uno y otro momento.

No obstante, en términos generales, el Ecuador no ha elaborado una agenda sistemática de política exterior en su relacionamiento con el Perú. En la primera etapa a la que hemos hecho referencia, el único tema claramente definido y permanente fue el problema limítrofe. Una vez que este problema fue solucionado y frente a la nueva realidad imperante en las relaciones entre los dos países -realidad en la que una multiplicidad de temas requieren ser claramente determinados y jerarquizados- se vuelve indispensable contar con una explícita agenda exterior a fin de lograr un ejercicio internacional más eficiente.

Con el fin de alcanzar este objetivo, en el presente trabajo se hace un análisis de las relaciones bilaterales y sus políticas exteriores antes y después de la solución del conflicto territorial. Partimos de que el estudio de las nuevas formas de relación bilateral y el planteamiento de una agenda de política exterior necesariamente debe comenzar por la comprensión del tipo de relacionamiento que ha marcado casi toda la vida republicana de los dos países. De este modo, se podrán determinar los nuevos intereses, así como

conocer las limitaciones y las dificultades aún existentes -entre ellas, la misma desconfianza rezago del primer período- que deben ser superadas para la plena consecución de los nuevos propósitos.

En ese sentido, se inicia la investigación dando una visión política, antes que jurídica (a fin de no repetir las tradicionales argumentaciones), del problema territorial, de su influencia en las relaciones de ambos países y de sus consecuencias especialmente en cuanto tiene que ver con el intercambio comercial del Ecuador y del Perú. Se dedica especial atención a las políticas exteriores de ambos países, fundamentalmente a la ecuatoriana, evitando siempre su juridización y centrando el análisis en sus temas y objetivos principales y en los mecanismos utilizados para su consecución, entre otros aspectos. Se aborda también la solución de la controversia fronteriza, pero no en términos del proceso de negociación -de lo cual existe abundante información-, sino más bien a través de un estudio de los factores externos que posibilitaron dicho arreglo, en la medida en que este conflicto entorpeció las relaciones interamericanas y constituyó un problema para la seguridad regional.

Cabe destacar que el análisis teórico de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú no se presenta como el punto de partida del presente trabajo. Creemos necesario hacer primero una presentación de las características que marcaron la relación entre los dos países durante la larga etapa que duró el conflicto territorial, para después explicar y entender la naturaleza de dicha relación. Este período -signado por la existencia de un conflicto que giraba alrededor de una de las instancias básicas de constitución de los estados nacionales: la frontera- puede ser explicado fundamentalmente a partir de una lógica realista, desde cuya perspectiva, sobre la base de la consecución de los intereses propios -nacionales- de ambos estados y en un contexto de permanente conflicto, se prioriza la seguridad sobre cualquier otro tema.

Se analizan después las nuevas relaciones entre el Ecuador y el Perú, relaciones que, una vez concluida la etapa del conflicto, evidencian un cambio fundamental: liberadas del desacuerdo que separaba a los dos países, se caracterizan por la inclusión de una multiplicidad de nuevos temas y actores, y, a diferencia del período anterior, por el vertiginoso incremento del intercambio comercial. Finalmente, con estos elementos y sobre la base del taller "Relaciones Bilaterales Ecuador - Perú"<sup>1</sup>, en el que participaron los nuevos actores de la relación bilateral, el presente trabajo propone una agenda de política exterior del Ecuador frente al Perú.

## Relación bilateral ecuatoriano-peruana durante el problema

### *El problema territorial*

Las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú se desarrollaron, hasta 1998, en un contexto signado por la existencia de un grave problema territorial. La falta de una frontera definida, elemento fundamental para la constitución de los estados nacionales, fue la principal fuente de conflicto entre ambos países que, consecuentemente, concentraron sus mayores esfuerzos en encontrar una solución aunque, durante 168 años, sin lograr ningún éxito. Durante todo ese tiempo, el resto de relaciones entre los dos países estuvieron limitadas y relegadas a un plano secundario.

El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú constituyó una de las disputas más antiguas, complicadas y onerosas de América, tanto por los gastos militares en que debieron incurrir ambos países, como por su escaso intercambio comercial. Este conflicto surgió con la independencia de ambas naciones<sup>2</sup> y determinó su relación desde su mismo nacimiento como Repúblicas. Lo mismo sucedió con los demás Estados herederos de los imprecisos límites de los territorios bajo la administración española; sin embargo, “si algo distingue y particulariza la cuestión Ecuador-Perú es la complejidad, duración e intensidad del diferendo” (St. John 1998: 90) así como el alto grado de involucramiento emocional que despierta en ambos Estados.

Después de la Independencia y durante muchos años, permaneció la imprecisión de los límites de las nuevas repúblicas de la región. Esto se debió, por una parte, a razones que ya existían durante la administración española: las nuevas repúblicas eran territorios poco poblados en los que, por lo general, no había recursos de gran valor que se pudieran extraer. Por otra parte, en los primeros años después de la fundación de estas repúblicas, los temas de límites no eran considerados de importancia pues eran momentos

---

1 Este taller, que se llevó a cabo el día viernes 16 de marzo de 2001, fue organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” del Ministerio de Relaciones Exteriores. Contó con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento.

2 “El conflicto territorial con el Perú se inició propiamente el 20 de junio de 1822, cuando la Gran Colombia reclamó al Perú porque un reglamento de elecciones de 26 de abril de 1822, expedido por ese país, pretendía comprender a las provincias de Quijos y Mainas” (Valencia 1988: 27).

en los que la mayoría de ellas tenían serios problemas políticos internos y trataban de lograr su integración nacional (un caso evidente de esta situación es justamente el ecuatoriano), lo que absorbía todas sus energías y atención. No obstante, éste fue un tema que siempre estuvo presente en las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú. Una vez producida la consolidación nacional (salvo en el caso ecuatoriano) en la segunda mitad del siglo XIX y cuando nuevos recursos surgieron a los mercados internacionales -el caucho, maderas exóticas, etc.-, las tensiones comenzaron a incrementarse y el tema adquirió mayor importancia; esto produjo que en ese momento se dedicara mayor atención y esfuerzo a la definición de la frontera.

En términos generales, la naturaleza de los obstáculos para la solución final del tema fronterizo cambió con el tiempo, pasando de ser eventos o acontecimientos externos al problema mismo para convertirse en cálculos y limitaciones internas para el país y el gobierno en el poder en ese momento. Además, con los años, la dinámica de las negociaciones bilaterales periódicas también cambió. Cambió lentamente, dejando de ser interacciones entre dos primos hermanos soberanos e iguales que hablan el mismo idioma y sin especial apuro por resolver un problema potencialmente polémico de segunda importancia comparado con otros desafíos internos, para convertirse en interacciones de los dos países soberanos desiguales y alejados, para quienes la cuestión de límites era mucho más importante para el más pequeño de ellos (Scott Palmer 1997: 112)

Es así como durante casi dos siglos, la búsqueda de solución de este problema implicó varios intentos frustrados de solución a través de negociaciones directas, intentos de arbitrajes y repetidos esfuerzos de mediación por parte de naciones amigas. Es decir, la disputa fronteriza dominó las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Perú y desde muy temprano se presentaron intentos de involucrar a actores externos en el anhelo de alcanzar un arreglo, ya sea por pedido de ambos países ya por propia iniciativa de otros Estados, en razón de que “la disputa entre Ecuador y Perú... ha dificultado y entorpecido las relaciones interamericanas a lo largo de la mayor parte de los siglos XIX y XX” (Scott Palmer 1997: 91).



No obstante, la existencia de esta controversia marcó una relación caracterizada por las tensiones militares, la desconfianza, el alejamiento de ambos países y un escaso intercambio comercial; esto a pesar de que Ecuador y Perú tienen raíces étnicas y culturales similares, en medio de una geografía también parecida y con sociedades que son de las más parecidas entre sí de América (Moreyra 1998: 108).

Este diferendo adquirió especiales connotaciones desde el conflicto bélico de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el 29 de enero de 1942<sup>3</sup>, el único tratado de límites que rigió entre las partes y a cuya ejecución se procedió. En este tratado se estableció que quedaría bajo la garantía de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile.

La relación de tensión entre ambos países se agudizaría después de esos acontecimientos, ya que una vez suspendida la demarcación fronteriza establecida en el Protocolo por un desacuerdo en el sector Zamora-Santiago, lejos de cumplirse con el objetivo del Tratado: la paz, la amistad y los límites, se originó una etapa caracterizada por el agravamiento de los incidentes militares y diplomáticos. Si bien durante el período anterior a la firma del Protocolo de Río de Janeiro (1830 – 1942) no dejaron de producirse tensiones militares y ocurrió la confrontación bélica en 1941; luego de la suscripción de ese instrumento internacional y en un período más corto (1942 – 1995) estos conflictos se incrementaron e intensificaron; incluso se produjeron dos enfrentamientos militares, uno en 1981 y otro en 1995.

Como sostiene Luis Valencia, “la controversia territorial no fue superada sino más bien agudizada por el Protocolo de Río de Janeiro” (1988: 129): este instrumento motivó el sentimiento de rechazo e indignación ecuatoriana al Protocolo que, según la óptica del país, había consagrado la pérdida territorial mediante un tratado viciado por la fuerza. Por esta razón estaba “envuelto el honor nacional” (ibid), que demandaba justicia y que se reflejaba en un casi obsesivo anhelo de una salida al río Amazonas, al tiempo que rechazaba y desconocía unilateralmente la validez del tratado. Todo esto, junto con la negativa peruana a aceptar la existencia de un problema con el Ecuador, sin duda imposibilitó cualquier solución al conflicto. De esa

---

3 El Protocolo de Río de Janeiro se negoció y suscribió como trasfondo de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual fue convocada para tratar sobre el respaldo americano y las medidas que se tomarían respecto del ataque japonés a Pearl Harbor y la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial.

manera, se configuró el ambiente propicio para las frecuentes tensiones militares, el escaso intercambio comercial, el distanciamiento y la falta de comunicación entre ambas sociedades. “La vigencia del problema fronterizo y los recurrentes fracasos de los intentos de solucionarlo, fueron aportando cada vez mayores dosis de frustración, fatiga y, lo que es más grave, resentimiento entre los pueblos ecuatoriano y peruano”<sup>4</sup>.

La dificultad más grave para solucionar la controversia radicaba en los sentimientos nacionalistas tanto del Ecuador como del Perú (Toche 1998: 13). Según David Scott Palmer, estudioso norteamericano del problema ecuatoriano-peruano, “la razón principal por la cual la disputa no ha sido resuelta en tiempos recientes es que las partes asumen posiciones muy divergentes, posiciones que tiene menos relación con algún valor estratégico o económico asociado con las áreas en cuestión que con un fuerte rasgo nacionalista” (1997: 109). El problema territorial cumplía una función cohesiva e identitaria de las naciones peruana y, especialmente, ecuatoriana. Recordemos que el Estado nacional ecuatoriano, como en la mayoría de repúblicas latinoamericanas, es previo a la constitución de una identidad nacional. La imagen del Ecuador o del Perú se crea cuando se hace referencia a los signos nacionales: la frontera, la historia o el objetivo nacional de reivindicación de un acceso al Amazonas, en el caso particular del primero, o, después, la posesión de la base militar de Tiwintza, que en realidad era un bohío o instalación semipermanente y que, sin embargo, pasó a ser el signo nacional más importante para los dos países en los enfrentamientos de 1995. Su posesión para el Ecuador pasaría a tomar un carácter de reivindicación nacional durante las posteriores negociaciones y en la decisión final que sería adoptada por los garantes del Protocolo.

El conflicto entre dos países andinos, por ejemplo, y especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista, cuando la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro que, al

---

4 Ponencia de Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, en la “Conferencia sobre las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú”, dictada en el Taller inaugural sobre la “Agenda de Política Exterior” FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, el 18 de enero de 2001.

mismo tiempo, sirven para construir la propia identidad (Bonilla 1998c: 71).

Además, la imagen de la nación en peligro ha sido capaz de unificar prácticamente a todos los actores sociales y políticos relevantes. El discurso nacionalista en ambos países cumplía, en el ámbito doméstico, funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio de poder y, más evidente en el caso ecuatoriano, en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas (*ibid.*). Las fervientes expresiones nacionalistas a menudo son el mecanismo de propaganda política interna para los que aspiran al poder y, asimismo, el medio de supervivencia para los que lo ostentan. Mecanismo que era sumamente útil para las débiles e inestables democracias latinoamericanas.

Esta situación, caracterizada por un alto grado nacionalista, ha sido más notoria y dramática en el Ecuador luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro debido al sentimiento de derrota y pérdida que quedó en la nación ecuatoriana y que se manifestó en una posición de rechazo a ese tratado. Esto dificultó un arreglo del desacuerdo surgido en la demarcación que adquirió después connotaciones de un problema territorial.

Después de un violento conflicto y las pérdidas que éste acarrea, el dolor por estas pérdidas (ya sean humanas, territoriales, o relacionadas con el sentido de identidad [la frontera, como se señaló anteriormente] o propia valía) se vuelve un proceso psicológico obligatorio, si las personas involucradas van a adaptarse a las nuevas situaciones y continuar con sus vidas. Es en las relaciones políticas en conflicto duradero, como las anotadas, que el proceso de duelo no se ha completado y los adversarios se encierran en una perpetua simbiosis negativa... En esos casos es donde las estrategias de paz requieren un riguroso análisis para identificar las tareas psicológicas que deben completarse antes de iniciar negociaciones políticas más convencionales o de diplomacia tradicional.<sup>5</sup>

---

5 La información al respecto se puede encontrar en Joseph Montville V., "El Transnacionalismo y su Papel en la Diplomacia de Segunda Vía", capítulo 10 de W. Scott Thompson y Kennet Jensen eds. *Propuestas de Paz. Un mapa intelectual*,

Este hecho no se verificó en los intentos de solución del problema ecuatoriano-peruano, de ahí su largo período sin solución.<sup>6</sup>

La construcción de las imágenes nacionales de ambos países, a través de un proceso de identificación y antagonismo, implicaba una lectura distinta de los signos, una recreación de la historia con mitos diferentes y, especialmente, posiciones opuestas y contradictorias con relación a la frontera, que se reflejaban en dos políticas exteriores irreconciliables (las cuales serán analizadas más adelante). "...Las propuestas, las demandas, las oposiciones, los intereses y las presiones internas, terminaron por exacerbarse, en ambas partes, en una escalada ilógica, hasta culminar en una antífrasis excluyente: Hay problema – No hay problema" (Bákula 1999: 12).

De esta forma, junto con el mismo peso de la historia de un conflicto tan prolongado, se complicaba y dificultaba cualquier posibilidad de negociación o intervención de un tercero que implicase, eventualmente, alguna concesión. El conflicto se mantenía insoluble y la formación de los estados-nacionales (Ecuador – Perú) sin concluirse en términos formales hasta las proximidades del siglo XXI. Esto producía como consecuencia que, lógicamente, se privilegiaran y centraran las relaciones bilaterales en el tema del conflicto territorial.

El mantenimiento de este problema generó "diferentes líneas de desencuentro objetivo. Este resultado puede comprobarse en el nivel de gastos de armamento, la irregularidad en el manejo fronterizo, la inseguridad general en el trato bilateral o en la pérdida conjunta de oportunidades económicas" (Deustua 1990: 32). Los constantes incidentes fronterizos y los dos enfrentamientos bélicos han producido innumerables pérdidas humanas, así como un mínimo relacionamiento económico entre los dos países vecinos y un escaso nivel de interdependencia; este es justamente uno de los factores que ha facilitado la existencia de confrontaciones militares. Además ha generado "la erosión de la confianza entre ambos países y la puesta en peligro de la paz de la región".<sup>7</sup>

---

6 Sin embargo, más tarde el triunfo militar ecuatoriano en el conflicto de 1995 vendría a cumplir la función moral de compensar una realidad percibida como una derrota, lo cual permitió el afloramiento de un discurso realista que llevó al inicio de las negociaciones que terminarían con la solución del problema territorial.

7 *Libro Blanco*, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 197

Estas circunstancias han obstruido y en ocasiones paralizado la comunicación entre ambos pueblos, con el desconocimiento mutuo que esto conlleva: “La cultura del enfrentamiento, de la desconfianza, vino a convertirse en el patrón de la relación bilateral, en contraste con el surgimiento y evolución de nuevos conceptos en las relaciones internacionales, tales como la integración”.<sup>8</sup> Este conflicto ha sido también un obstáculo para los esfuerzos tendientes hacia una efectiva cooperación bilateral y multilateral, ha debilitado la capacidad de acción conjunta de la región (Valencia 1988: 121), complicado la participación de ambos países en los esquemas y mecanismos de integración y distorsionado la marcha de esa integración en la región.

Sin embargo, a partir de 1968 -especialmente en la década de los setenta- y como producto de una flexibilización de la posición ecuatoriana de desconocer unilateralmente el Protocolo, se iniciaría un período de acercamiento y cooperación en otros órdenes de la relación bilateral. Se hablaba entonces de una transacción honrosa, existía la buena disposición a dialogar del nuevo gobierno peruano presidido por el General Juan Velasco Alvarado, y se creó el Pacto Andino. En este sentido, se suscribieron varios convenios de cooperación, integración y entendimiento entre ambos países. No obstante, este período no estuvo exento de sobresaltos por los incidentes fronterizos y que terminaría con el enfrentamiento militar de 1981.

La solución definitiva surgiría como consecuencia del conflicto bélico de inicios de 1995, cuyos enfrentamientos “fueron los más intensos de la historia de los dos países, más violentos y más costosos incluso que los de la guerra de 1941” (Bonilla 1998b: 26). De esta forma, ante lo dramático de los enfrentamientos para las partes -tanto por las pérdidas de vida humanas como por los costos económicos para las débiles economías de los dos países- dentro de un nuevo contexto internacional político y económico (que será motivo de análisis más adelante) y frente a las nuevas posibilidades económicas que ofrecía una probable integración de los dos países, se llegó a flexibilizar las posiciones en aspectos que poco tiempo atrás eran irreconciliables, aspectos que habían constituido graves errores históricos del Ecuador y del Perú y que habían imposibilitado solucionar el conflicto. Así, el Perú reconoció la existencia de un problema con el Ecuador y expresó su deseo de dialogar; el Ecuador, por su parte, reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro.

---

8 Alejandro Suárez, conferencia citada.

Sin embargo, fueron fundamentalmente las sociedades de ambos países, quizás por la propia fatiga producida por la frustrante historia de disputas y resentimientos que, a pesar del mismo nacionalismo que despertaba este tema, mayoritariamente demandaron la solución del diferendo limítrofe y respaldaron las negociaciones y su solución. “Si hay algo novedoso, realmente memorable, en el proceso que culminó en Brasilia, ha sido la intervención circundante –no fue una participación propiamente dicha– de todos los sectores de ambas naciones, desde el momento en que el conflicto armado se hizo evidente, en demanda de la paz...y sin cuyo apoyo no hubiera culminado el acuerdo”(Bákula 1999:13).

Estos factores son los que permitieron iniciar las conversaciones, no exentas de dificultad, en el marco de ese instrumento internacional que, luego de tres años, culminarían en la solución definitiva del problema territorial y una relación circunscrita a ese tema.

### *Relación económica*

Una de las consecuencias más evidentes y negativas de la existencia de la controversia limítrofe en la relación bilateral entre el Ecuador y el Perú fue el escaso relacionamiento económico, lo cual sin duda es funesto entre países fronterizos. La vinculación económica entre los dos países tiene una antigua historia. Esta relación era sumamente estrecha en la época precolombina y, durante la Colonia, “era mucho más intensa que la que nos ligaba con la actual Colombia...Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja pertenecían a una intrincada y activa red de comercio interior del Virreynato de Lima, que floreció especialmente en el siglo XVII, la época legendaria de Potosí, en la cual también prosperaron las exportaciones de textiles y cacao del Reino de Quito”(Salgado 1993: 256).

Las rutas que seguía dicho intercambio eran, la marítima de cabotaje, por Guayaquil, Túmbez, Paita y Callao, y una larga ruta terrestre de arrieros por la Sierra, que partía de Quito por Riobamba, Cuenca, Loja, Cajamarca, Jauja y Lima. Por esas vías llegaron a Lima y Potosí los productos de los obrajes de Quito. El Ecuador de entonces exportaba al Perú: paños y bayetas de lana, telas de algodón, cacao, ganado vacuno, tabaco, maderas, caña guadúa (o caña de Guayaquil como se la conoce en el Perú), za-

patos, suelas, sogas y barcos de los astilleros de Guayaquil. Se importaba desde el Perú de entonces: plata, vinos, aguardientes, azúcar, aceites, aceitunas, algodón desde Piura, cebo para jabones y artículos importados a su vez desde Europa.<sup>9</sup>

Sin embargo, en la Independencia, el surgimiento del problema limítrofe entre los dos países que buscaban delimitar su espacio nacional y las tensiones políticas y militares producidas durante todo el siglo XIX, que llevaron al borde de una guerra en 1910 y al conflicto bélico de 1941, las relaciones económicas descritas anteriormente entraron en un largo letargo del que empezarían salir sólo después de la creación del Grupo Andino. Como hemos visto, la relación económica del Ecuador y del Perú durante su historia republicana ha estado caracterizada por un escaso nivel de interdependencia económica, que hizo de dos países fronterizos, estrechamente relacionados histórica y económicamente, dos naciones aisladas sin mayores vinculaciones en todos los ámbitos de la relación bilateral.

Como se señaló, esto facilitaba las tensiones militares y políticas entre ambos países y dificultaba la solución de la controversia limítrofe. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, durante el gobierno de regímenes militares en ambos países, y como consecuencia de una cierta flexibilización de las tradicionales posiciones frente al diferendo, se inicia una etapa de acercamiento y de mejoramiento de las relaciones económicas. En esta línea, se suscribieron varios convenios de integración y cooperación sin precedentes entre los dos estados; de entre estos, cabe mencionar:

1. Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira;
2. Convenio constitutivo de la Comisión Económica Permanente ecuatoriano-peruana;
3. Convenio para el tránsito de personas en la zona fronteriza ecuatoriano-peruana;
4. Convenio para el tránsito de vehículos en la zona fronteriza;
5. Convenio sobre el régimen uniforme de ferias fronterizas entre el Ecuador y el Perú;

---

9 Miño Grijalva y Marchán, "La economía de las Real Audiencia de Quito, siglo XVII" y "Economía y sociedad durante el siglo XVIII", respectivamente, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4

6. Convenio de cooperación energética y minera, aunque nunca llegó a entrar en vigencia.

Esta nueva coyuntura permitió un positivo acercamiento entre las partes, que las dos Cancillerías denominaron “diálogo”, aunque no se alcanzaron significativos avances en estos acuerdos. El funcionamiento, sin mayores resultados de la Comisión Económica Permanente, por ejemplo, en palabras de Luis Carrera de la Torre,

... ha sido frustrante, pues luego de cuatro reuniones su vigencia se paralizó a partir de 1977. A los doce años, los dos países decidieron reactivar la Comisión en la V Reunión Ordinaria efectuada en Quito, el 20 y 22 de marzo de 1989, que reafirmó la voluntad política integracionista de los dos países y su deseo de ejecutar programas y proyectos para contribuir a la solución de los problemas de sus regiones fronterizas...”<sup>10</sup>

Asimismo, el importante convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Túmbez, que se consideraba beneficiaría a 50.000 hectáreas de las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador y 20.000 hectáreas en los departamentos de Túmbez y Piura en el Perú, “pese al tiempo transcurrido desde su firma se halla en sus etapas preliminares” (Luna Tobar 1994: 355). Este proyecto ha sido contemplado nuevamente en los Acuerdos de Paz de 1998.

La relación comercial entre Ecuador y Perú empezaría a tomar otro giro y alcanzar cierto grado de desarrollo fundamentalmente con su inserción en el mecanismo de integración subregional del Grupo Andino. “La vinculación comercial entre Perú y Ecuador está enmarcada en la normativa derivada del Acuerdo de Cartagena, como miembros (de la actual) Comunidad Andina” (Calmet Mujica 1998: 123). Asimismo, otro factor que debe tomarse en cuenta para esa nueva vinculación y que marcará la tónica del intercambio comercial con el Perú, es el inicio de las exportaciones ecuatorianas de petróleo.

---

10 Luis Carrera de la Torre, citado por Alfredo Luna Tobar (1994:352).



En otras palabras, las políticas del Acuerdo de Cartagena y el comienzo de la explotación petrolera en el Ecuador, tuvieron efectos notorios sobre el intercambio comercial, que creció en valor y se diversificó:<sup>11</sup> se salió de los productos tradicionales y se incursionó en productos totalmente nuevos por parte de los dos países. En el caso ecuatoriano, se empezó a exportar línea blanca, productos metalmecánicos, bienes de capital, productos químicos, medicamentos, entre otros. El Perú, por su parte, exportó, también entre otros productos, los metalmecánicos, barcos pesqueros de los cuales el Ecuador era su principal comprador, bombas hidráulicas. Lamentablemente, estas características (incremento y diversificación del comercio bilateral) se verían frenadas con la crisis financiera de 1982, que afectó dramáticamente a la integración latinoamericana (Salgado 1998: 93).

Exportaciones Ecuador – Perú <sup>12</sup>						
(Valor FOB en miles de dólares y porcentajes)						
años	Exportaciones Ecuador			Exportaciones Perú		
	a Perú	al mundo	%	a Ecuador	al mundo	%
1970	3.862	189.929	2,03	2.857	1.047.850	0,27
1975	103.300	973.882	10,61	10.701	1.314.599	0,81
1980	12.667	2.480.804	0,51	85.028	3.308.989	2,57
1983	4.398	2.225.646	0,20	21.807	3.017.000	0,72
1987	51.275	2.021.000	2,54	24.088	2.661.000	0,91
1990	138.358	2.714.000	5,10	31.743	3.276.000	0,97
1991	164.000	2.851.000	5,75	33.000	3.329.000	0,99

Como podemos apreciar, en 1970, a un año de la creación del Grupo Andino y cuando las relaciones entre ambos países ya iniciaban una etapa de acercamiento, las exportaciones del Ecuador al Perú representaban el 2,03% del total de sus exportaciones, mientras que las del Perú al Ecuador alcanza-

11 Se pasó de una exportación muy poco variada del Ecuador, con apenas 5 rubros de alguna significación en 1970 a un registro de productos (posiciones NAB) mucho más amplio (31) con 20 rubros de exportaciones en 1980. El Perú, por su parte, en los mismos años, pasó de 6 rubros a 51. Aunque posteriormente hasta 1990 hubo un descenso a 17 y 23 rubros, respectivamente (Salgado 1993: 262).

12 Cuadro tomado de "Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación", Germánico Salgado, p. 258

ban un 0,27%. Es decir, el intercambio comercial era muy modesto.

En 1972 se realizó la primera visita de un canciller ecuatoriano a Lima y, tres años después -año cúspide de acercamiento y diálogo y de la consolidación de las exportaciones de petróleo-, las exportaciones hacia el vecino del sur ascendieron considerablemente al 10,61%; no obstante, las exportaciones peruanas al Ecuador representaron apenas el 0,81%. Dos años después del conflicto bélico de 1981, y por la crisis financiera que el país debió afrontar, las exportaciones ecuatorianas descendieron a 0,20% y las peruanas, en relación con el año 1980, también descendieron drásticamente del 2,57% al 0,72%. En 1985 se produjo la primera visita oficial de un canciller peruano al Ecuador y el consecuente mejoramiento de las relaciones bilaterales. Es así como a partir de mediados de la década de los ochenta y “gracias a los acuerdos bilaterales, porque se había creado un comercio administrado” (Salgado 1998: 93), se inicia un incremento en el intercambio comercial de ambos países, aunque nuevamente basado en los productos tradicionales.

En el último decenio, particularmente 1990-1997,<sup>13</sup> un año antes de la firma de los Acuerdos de Paz, el comercio entre los dos países ha sido moldeado por dos acontecimientos: el conflicto bélico de 1995 y la decisión 414 de 1997, relativa al perfeccionamiento de la integración económica y comercial entre los países de la CAN. Estos dos sucesos determinan el comportamiento comercial de esa década entre ambos países.

En el período anterior al conflicto bélico (1991-1994), las exportaciones ecuatorianas al Perú promediaron los 188 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 25% anual; de estas exportaciones el petróleo ocupó el 75%. El Perú exportó al Ecuador 53 millones de dólares en 1994. La balanza comercial fue y se mantuvo favorable al Ecuador durante toda la década.

Durante la época del conflicto bélico (1995-1996), el comercio se vio seriamente afectado y registró los índices más bajos de la década. En 1995, las exportaciones cayeron a 69 millones de dólares. A pesar de que el conflicto duró tres meses, éste afectó el comercio todo el año y el año siguiente, en 1996 se ubicó por debajo de 50 millones, de los cuales el porcentaje

---

13 Datos de CORPEI, expuestos por la economista Eulalia Andrade en el Taller “Relaciones bilaterales Ecuador-Perú”, FLACSO – Academia Diplomática, 16 de marzo de 2001

del petróleo cayó al 15%. La balanza comercial que era favorable al Ecuador se redujo notablemente y casi se niveló. En 1997, año en que se firma la Decisión 414, las exportaciones se recobraron y llegaron a 224 millones de dólares, es decir, casi quintuplicaron las exportaciones de 1996, recuperándose notablemente la ventaja de la balanza comercial.

De esta lectura pueden obtenerse algunas conclusiones: el intercambio comercial, en una relación marcada por el problema territorial, ha sido incipiente en relación con el potencial de ambos países, lo cual es más evidente en el caso del Perú y menos claro en el caso ecuatoriano a causa de las exportaciones petroleras. Es decir, el comercio entre ambos países en los últimos años ha dependido de los flujos de petróleo. Es así como sin considerar el petróleo y sus derivados en el período 1980-1991 el saldo es favorable al Perú (Cornejo 1993: 125).

“A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos cuarenta años por fortalecer la integración, los logros son magros en función del potencial de las economías de nuestros países y de la capacidad de complementación de las actividades productivas” (Basombrio 1998: 63). El intercambio comercial ha sido muy variable y ha dependido de la situación del Grupo Andino y de la coyuntura política entre ambos países. De esta manera, el comercio disminuyó dramáticamente debido a los incidentes fronterizos; todas las políticas bilaterales tendientes a la integración se vieron paralizadas al surgir los conflictos militares e, incluso, al depender estas de la política exterior, han estado sujetas a cualquier desacuerdo diplomático entre las cancillerías de ambos países. Asimismo, el desenvolvimiento del comercio bilateral, al depender de ese mecanismo subregional de integración, se ha visto afectado por las crisis del Grupo Andino, especialmente la de los años ochenta.

A pesar de que con la incursión de ambos países en el Grupo Andino, las relaciones comerciales mejoraron ostensiblemente, el comercio bilateral, en relación con el comercio intrarregional, continuó siendo incipiente. “Actualmente, Perú y Ecuador suman la tercera parte de la población del Grupo Andino con un mercado de 37 millones de personas y tienen un 30% del producto de la Comunidad Andina. Sin embargo, tienen apenas un 6% del comercio interandino. Eso es el resultado de la confrontación...” (Alegrétt 1999: 35).

De esta manera, el problema territorial complicaba la participación de ambos países en los esquemas y mecanismos de integración y en su avance.

Al mismo tiempo era paradójico el hecho que dos países con un secular problema limítrofe, que incluso se habían enfrentado militarmente en varias oportunidades, participaran también en un mecanismo de integración subregional. La respuesta radicaba en que, a pesar del conflicto existente, siendo países fronterizos, había la necesidad y la esperanza de vincularse más estrechamente y de algún día solucionar su problema.

Por otro lado, el comercio informal (que no ha sido cuantificado) entre las poblaciones fronterizas ha sido inevitablemente constante en las relaciones bilaterales, sin necesidad de ningún acuerdo en ese sentido, y por ende ha sido también el más afectado con las tensiones: “El comercio no registrado ha sido una de las prácticas más frecuentes en las relaciones comerciales entre el Ecuador y el Perú” (Cornejo 1993: 125), concentrado especialmente en las zonas costeras y tan permanente como intenso. Estos sectores, que han estado acostumbrados a vivir en paz, a formar familias y a intercambiar productos, se han visto sujetos a las mismas condiciones de marginalidad, pobreza y olvido de sus respectivos gobiernos. Por esto, estas zonas, en las que se volvía más palpable la necesidad de integración, eran las más interesadas en la solución del problema limítrofe.

En conclusión, el aspecto económico ha sido quizás el más afectado por la existencia del secular diferendo territorial y, por ende, ha sido el que más peso ha tenido y al que más han apelado, en especial los sectores empresariales y productivos, para la flexibilización de las posiciones en torno al problema limítrofe con el objeto de aprovechar el gran potencial económico de los dos países.<sup>14</sup>

“De hecho, las negociaciones de paz estuvieron fuertemente estimuladas por los objetivos de cooperación e integración fronteriza, no solamente para afianzar de esa manera la paz definitiva que se buscaba concretar, sino también, como lo dijo el ex canciller José Ayala Lasso, para hacer de la paz un instrumento para el desarrollo”.<sup>15</sup> Es así como uno de los importantes acuerdos firmados en Brasilia es el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, junto con el Acuerdo de Aceleración y Profun-

---

14 “Los dividendos de la paz son más claramente percibidos en los círculos de negocios que en cualquier otra esfera de la vida nacional ecuatoriana. A este grupo se unen tecnocracias modernizantes, que tienden a pensar que el conflicto resulta un factor más que perjudica la inserción del Ecuador en la nueva economía global” (Bustamante 1998: 3)

15 Alejandro Suárez, conferencia citada.

dización del Comercio, cuyo objetivo principal es la integración económica y comercial y el desarrollo de las poblaciones fronterizas.

## **Políticas exteriores durante el conflicto**

### *Política exterior del Ecuador*

Como hemos visto, en razón de que el Ecuador nació a su vida republicana, al igual que los demás países americanos herederos de España, sin límites definidos, sino que éstos fueron resultado de largos procesos definitorios, el tema de la delimitación del espacio nacional en la política exterior ocupó desde su inicio un lugar de importancia. No obstante, en los primeros años de la República el aspecto internacional estaba todavía subordinado a la superación de los serios problemas políticos internos y al esfuerzo por lograr la integración nacional. “Para tal época, la línea divisoria de lo interno con lo internacional no era aún clara ni definida. El país no estaba integrado ni social, ni en lo político y ni en lo administrativo” (Carrión 1989: 83).

Sin embargo, años después, cuando se empezaban a superar en cierta forma las primeras dificultades propias de la formación del Estado ecuatoriano y el tema territorial se mantenía sin solución, éste empezó a cobrar mucha más importancia y las diferencias a realizarse. “El paso del tiempo acentuó esas tensiones, a tal punto que, desde la segunda mitad del siglo XIX, la cuestión territorial se convirtió en un elemento determinante en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales”<sup>16</sup>; esta situación se prolongó durante ese siglo y el siguiente.

Desde entonces, hasta la firma de los acuerdos de paz en 1998 la controversia limítrofe se constituyó “en un factor grave de división internacional, que envenenó las relaciones bilaterales y ocupó la primera prioridad entre los temas externos de interés para ambos países” (Ayala Lasso 2000: 41). Ecuador y Perú, con mayor o menor esfuerzo, según el punto de vista que se tome, dirigieron la acción de sus políticas exteriores hacia la solución del problema territorial, pero lamentablemente ésta no llegó a perfeccionarse. Estos esfuerzos implicaron tanto negociaciones directas, como la mediación

---

16 Alejandro Suárez, conferencia citada.

de países amigos y repetidos intentos de arbitraje, sin que se logre el arreglo del diferendo. Al tiempo de estos esfuerzos, la acción diplomática, siempre con el trasfondo del conflicto con el Perú y bajo la percepción de debilidad frente al Perú, estuvo encaminada a ratificar los preceptos jurídicos y principios fundamentales de su política internacional, con miras a crear un marco jurídico que promoviera un contexto favorable a la solución pacífica de las controversias.

La acción de la Cancillería, consciente de sus limitados recursos defensivos, a fin de evitar eventuales enfrentamientos y con el objeto de obtener una solución justa al problema territorial, así como crear vallas jurídico-morales a un eventual enfrentamiento, se empeñó en la obtención de declaraciones internacionales que condenen el uso de la violencia para la solución de las disputas (Tobar Donoso 1982: 96).

Es así como, en todas las reuniones internacionales y fundamentalmente en las conferencias interamericanas y reuniones de cancilleres, se apoyó permanentemente la proclamación de los principios del *uti possidetis juris* (base de la argumentación ecuatoriana en las discusiones territoriales con el Perú), la libre determinación de los pueblos, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, entre otros.<sup>17</sup> De esta manera, se privilegiaba una concepción idealista en la política internacional en la que se buscaba el mantenimiento del derecho y de la justicia, para lo que los estados americanos “debían estar dispuestos a mantener sus relaciones internacionales sobre fundamentos jurídicos apoyados a su vez en el sólido cimiento de las fuerzas morales e inspirada en el bien común de todos los pueblos” (Tobar Donoso 1941: 8).

Sin embargo, esta misma concepción idealista de las relaciones internacionales, de su relación con el Perú y el problema fronterizo, que dejó de lado consideraciones políticas y realistas, llevaría, además de otros factores (como la inestabilidad política y económica), al estado de indefensión y el consecuente desenlace del conflicto bélico de 1941. Luego de ese enfrentamiento militar y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en enero de 1942 (que para el punto de vista del Ecuador implicaba la pérdida de sus dere-

---

17 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 21

chos territoriales y, especialmente, amazónicos), la política exterior ecuatoriana se vería dramáticamente caracterizada y aún más concentrada en el aspecto territorial; esto a pesar del surgimiento de otros aspectos de interés en sus relaciones internacionales, como el de la integración subregional o el relacionamiento político con el resto de países en el contexto internacional de la Guerra Fría, que lamentablemente siempre estarían subordinados al problema limítrofe.

La política internacional del Ecuador en los años siguientes, una vez surgido un desacuerdo en la zona Zamora-Santiago por la existencia de un accidente geográfico no contemplado en el Tratado y que para el Ecuador impedía terminar la demarcación, estaría dirigida principalmente a la reivindicación de su calidad amazónica, a través de la adopción de varias posiciones. Estas pueden resumirse en las siguientes: revisión, inejecutabilidad, nulidad, propuestas sobre medios solución del problema y finalmente la aceptación de la vigencia del Protocolo. “Luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el Estado ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, conductas que se expresan en políticas exteriores contradictorias, eventualmente erráticas” (Bonilla 1999: 20).

Esta política internacional sería la consecuencia de una auto-concepción del país como víctima. Como se señaló anteriormente, según Joseph Montville, después de un violento conflicto y las consecuentes pérdidas que éste acarrea -como las territoriales para el Ecuador-, se entra en proceso psicológico adaptativo obligatorio, pero en las relaciones políticas el proceso de duelo no se completa y los adversarios entran en una perpetua simbiosis negativa. Uno de los grandes problemas para los pacificadores es el hecho de que un individuo o país pase a “sentirse víctima”, ya que llega a un estado de ansiedad que “produce la necesidad de acciones defensivas constantes” que, en el caso ecuatoriano, se reflejaban en su permanente reivindicación amazónica o su rechazo al Protocolo a través de su desconocimiento unilateral: “La tesis de la nulidad del Protocolo cumplía la función moral de servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y los problemas que se le han presentado” (Bustamante 1998: 2).

La política exterior del Ecuador que asumió varias posiciones, en ciertos aspectos contradictorias, tenía como trasfondo u objetivo último la rei-

vindicación de un acceso territorial al Amazonas. Es así como una vez verificado el desacuerdo demarcatorio y planteada la consecuente argumentación ecuatoriana de la inejecutabilidad, el presidente Galo Plaza expresaba que para superar ese desacuerdo era necesario que los dos países negocien una nueva línea de frontera, pero el Ecuador “no podría aceptar, en ese sector, una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”.<sup>18</sup> Asimismo, en el discurso en que el presidente Velasco Ibarra hizo el planteamiento extremo del desconocimiento unilateral del Protocolo de Río de Janeiro y sus efectos jurídicos -la nulidad-, señaló que “el Ecuador exige de Hispanoamérica y del panamericanismo para que haya justicia en el Continente, un Puerto en el gran río Amazonas, un asiento geográfico en el oriente, base de la nacionalidad futura ecuatoriana”.<sup>19</sup> Por su parte, el presidente Rodrigo Borja, en su discurso en el 46 Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1991, expresó: “Queremos la paz basada en la justicia... en el caso ecuatoriano, esa paz está vinculada al respeto a los derechos amazónicos de mi país”.

La reivindicación amazónica vendría a constituirse en un factor de identidad nacional y por ende el aspecto fundamental de la política internacional ecuatoriana. “Era un clamor nacional que, impreso en papeles oficiales, en timbres de correo y en pasaportes, proclamaba, con ingenuidad y rebeldía al mismo tiempo, que Ecuador ha sido, es y será país amazónico... es una condición de su existencia” (Ayala Lasso 1995: 125).

Esta política exterior del Ecuador, si bien Francisco Carrión la considera como diferente y sin la tónica idealista que la había caracterizado hasta antes de 1942 (1989:145), no deja de tener ese mismo cariz al demandar de América y el panamericanismo justicia y llegar, incluso, a extremos quijotescos al rechazar unilateralmente un tratado; para ello, se habían emprendido interminables argumentaciones jurídicas, sin detenerse a valorar aspectos de carácter político o las mismas posibilidades de concreción de su planteamiento. De esta manera y por su mismo carácter idealista, se dio una juridización de la política exterior ecuatoriana.

18 Declaración ante el Congreso, 10 de agosto de 1951, citado en *Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*, Ministerio de Relaciones Exteriores, p. 15

19 Discurso pronunciado en Riobamba, 17 de agosto de 1960, *Ibíd.* pp. 21-22



Las razones jurídicas han estado por encima de las percepciones políticas. Así la tradición internacionalista en el Ecuador está inundada de tratados legales y, de hecho, casi toda la literatura referida al conflicto con el Perú... abunda en argumentos para sostener la legalidad de las conductas ecuatorianas y denigrar las peruanas, antes que para reflexionar en los objetivos políticos de ambos estados nacionales (Bonilla 1999: 21).

Como la política exterior ecuatoriana estuvo determinada por la existencia del problema territorial con el Perú, sus acciones estaban dirigidas hacia la consecución del objetivo fundamental señalado. Con esa finalidad, la estrategia diplomática estaba encaminada en dos vías: la reafirmación de los principios tradicionales de su política exterior y del derecho internacional, y la actividad diplomática dirigida específicamente a la solución del problema con el Perú. Esto se reflejaba en la proclamación de los principios de derecho americano e internacional en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, así como en toda reunión internacional; pero esta vez, dicha proclamación, más enraizada en la conciencia internacionalista del Ecuador luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, reclamaba el imperio de la justicia y el derecho, con el trasfondo y objetivo de alcanzar una solución “justa” del problema con el Perú.

Se reafirmaban especialmente los principios que se refieren a la solución pacífica de las controversias, el no reconocimiento de las conquistas territoriales, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la integridad territorial, el imperio del derecho, la igualdad de los estados, la libre determinación de los pueblos, entre otros.

Estos principios serían repetidos en los discursos de las autoridades nacionales como fundamento de las argumentaciones ecuatorianas de acuerdo a la posición asumida. Así, por ejemplo, en septiembre de 1960, a pocos meses de la proclamación de la nulidad del Protocolo de Río, en la XV Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Chiriboga Villagómez, manifestó: “ la agresión no confiere derechos. La agresión debe ser rechazada. Las guerras de conquista no son justificación para las adquisiciones territoriales. Estos son los principios básicos en que el americanismo ha sido construido”

(Terry 1972: 148-149). El ministro de Relaciones Exteriores, Wilson Córdova, en el XX Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1965, expresó:

El Gobierno del Ecuador está de acuerdo con la necesidad de que los estados se abstengan de la amenaza o el uso de la fuerza para resolver sus disputas territoriales y problemas fronterizos... con la solución pacífica de las controversias... y está firmemente convencido que llegará el día donde la ley tendrá toda la fuerza sobre los estados y la justicia prevalecerá en las relaciones internacionales (Terry 1972:150).

El ministro de Relaciones Exteriores, Rafael García Velasco, ante la Asamblea de la Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1971, señaló:

El Ecuador ha propugnado siempre, por su amor al derecho y su vocación por la justicia, que las controversias internacionales deben ser objeto de arreglos pacíficos. No podrá hablarse, en realidad, de una vivencia efectiva y práctica del Derecho Internacional, mientras los problemas que aún existen pendientes entre algunos de nuestros pueblos no se solucionen en un marco de equidad y justicia.<sup>20</sup>

Asimismo, el presidente Rodrigo Borja en el 46.- Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1991, en el discurso que planteó al Perú el arbitraje del Papa, manifestó:

... con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de Naciones Unidas, respecto del arreglo de las controversias internacionales por vías pacíficas, el repudio de las conquistas territoriales hechas por la fuerza y el desconocimiento de la victoria militar como fuente de derecho...<sup>21</sup>

Es decir, se mantenía la tradición idealista de la política exterior ecuatoriana, aunque ahora en función de la concreción de un objetivo específico: la solución del problema con el Perú, cuyo arreglo de "justicia" pasaba por la

20 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política Internacional del Estado Ecuatoriano*, 1971, p. 13

21 Ministerio de Relaciones Exteriores, *El problema territorial ecuatoriano peruano*, 1991, p. 39

reivindicación amazónica.

El segundo aspecto mencionado fueron las acciones desplegadas por la diplomacia para la consecución de ese objetivo. Una vez surgido el desacuerdo en la demarcación de la zona Zamora-Santiago, la actividad diplomática ecuatoriana se dirigió hacia la búsqueda de una solución.

Con ese objetivo, se escogió primero un acercamiento directo con el Perú para establecer una Comisión Mixta Especial para comprobar y determinar la realidad geográfica impugnada. Sin embargo, ante la negativa peruana a esa propuesta, se buscó la intervención de terceros: los países garantes del Protocolo. Estos países presentarían una fórmula de arreglo que igualmente sería rechazada por el Perú.<sup>22</sup> El rechazo peruano a la propuesta ecuatoriana sería a la postre un grave error de ese país, que llevaría a mantener sin solución el desacuerdo y permitiría al Ecuador encontrar en él la vía para impugnar el Protocolo y exigir una salida al Amazonas. De esta manera, se pasaría de un simple desacuerdo demarcatorio a un complicado problema territorial que llevaría a permanentes incidentes fronterizos y dos enfrentamientos bélicos.

Otra estrategia de la diplomacia ecuatoriana para cumplir el objetivo fundamental de la política exterior fue la ya enunciada proclamación de los principios del derecho americano e internacional. Es así como, el Ecuador, a manera de ejemplo, tanto en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, efectuada en Petrópolis, en 1947, en la que se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, en 1948, en la que se adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos, se empeñó en que se recogiera en ellos el principio de la revisión de los tratados, “a fin de evitar que se aceptara con el ropaje de un tratado aquéllo que consagra la violación del principio del no reconocimiento de adquisiciones territoriales por la fuerza”<sup>23</sup>. Nuevamente primaban las concepciones idealistas por sobre los intereses políticos de los estados.

---

22 Países Garantes que desde entonces (1956) hasta 1981, en que se da el conflicto bélico de Paquisha, no tendrían ninguna intervención importante, y no sería sino hasta 1995 en que desplegarían acciones decididas y permanentes para solucionar el problema fronterizo.

23 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 157

Lo propio se lo hizo con los planteamientos de inejecutabilidad o de la nulidad del Protocolo, con el objeto de divulgar y conseguir el respaldo internacional. “Tales tesis han sido mantenidas por los gobernantes y los diplomáticos ecuatorianos en los más importantes organismos de las Naciones Unidas y de la OEA, y han buscado con su sustentación el encuentro de una solución pacífica y jurídica al problema territorial”.<sup>24</sup>

Otra estrategia importante para la consecución del objetivo fundamental del Ecuador fue la búsqueda del perfeccionamiento del sistema Interamericano en lo que tiene que ver con la solución pacífica de las controversias. La participación del Ecuador en la misma IX Conferencia Internacional Americana para aprobar el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, denominado “Pacto de Bogotá”, estuvo dirigida en ese sentido. Con el objeto de solucionar el problema con el Perú, el Ecuador insistió “en la necesidad de que las disposiciones de aquél contemplaran la facultad de que una sola de las partes en una controversia pudiera acudir a los procedimientos por él establecidos” (Luna Tobar 1994:285). Asimismo, apoyó la creación de una Corte Interamericana de Justicia y llegó a presentar un proyecto de estatuto para ese Tribunal en el que se establecía su competencia obligatoria. Más tarde propuso la creación de una Comisión Interamericana de Solución Pacífica de Controversias. La actividad diplomática en este sentido ha sido permanente en los foros americanos, siempre dirigida a la posibilidad de recurrir a los medios de solución sin la voluntad concordante de la otra parte.

Desde entonces, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, la defensa del principio de la solución pacífica de las controversias, las cuestiones en él involucradas y la búsqueda del perfeccionamiento de los medios de solución han constituido uno de los objetivos primordiales de la política exterior del Ecuador y, por tanto, han ocupado parte importante de la actividad de la diplomacia ecuatoriana.<sup>25</sup>

Al propio tiempo y junto con esta posición, la actividad diplomática estuvo encaminada a la divulgación internacional de las posiciones ecuatorianas en los diferentes momentos y de sus argumentaciones jurídicas.

---

24 Ibid. p. 178

25 Ibid. p. 161

La Cancillería continuó difundiendo de manera sistemática y general la verdad y fundamentos del problema territorial ecuatoriano-peruano [estrategia dirigida tanto en los foros internacionales a los que asistía el Ecuador] como en los múltiples contactos bilaterales con dirigentes de países tanto de América Latina como de otros continentes (Valencia 1988: 88).

Con ese objetivo, las herramientas fundamentales para su aplicación fueron las misiones diplomáticas del Ecuador, encargadas de difundir el diferendo territorial y los argumentos ecuatorianos a escala internacional. Asimismo, tuvieron importante participación las representaciones permanentes ante la ONU y la OEA, ante cuyas organizaciones y en las respectivas Asambleas Generales, los cancilleres y presidentes de la República acudían a presentar la posición ecuatoriana.

A más de la difusión de los principios y la posición ecuatoriana frente al problema, el Ecuador buscó el diálogo directo con el Perú. La diplomacia ecuatoriana desplegó acciones para convencer al Perú sobre la necesidad imperiosa de negociar. Es así como, en esa búsqueda de acercamiento -que coincidió con un cambio de la posición ecuatoriana frente al problema territorial, el planteamiento de la transacción honrosa en 1968 y el comienzo de un nuevo gobierno en el Perú-, se dio un notable mejoramiento en las relaciones ecuatoriano-peruanas. De esta manera, en los años setenta, se inició un período de distensión en las tradicionales tensiones por el tema territorial y empezaron a cobrar importancia, en las agendas exteriores de ambos países, aspectos como la integración fronteriza y el comercio; en 1969 ambos países integraron el denominado Pacto Andino. Asimismo, en ese contexto integracionista y de acercamiento bilateral se firmaron en esa época diversos convenios relacionados con los aspectos mencionados.

En el marco del más alto espíritu integracionista, la Cancillería negoció y dio los pasos necesarios para la suscripción de acuerdos bilaterales con el Perú que pudieran ser aplicables a las zonas fronterizas y que podrían tener resonancia positiva en la búsqueda misma de la solución del problema territorial.<sup>26</sup>

---

26 Ibid. p. 180

Así se dieron en ese período importantes acercamientos directos entre ambos países encaminados a la búsqueda de un arreglo al diferendo y, en documentos firmados por ambas partes, se señaló la disposición de los dos gobiernos para buscar, a través del diálogo, la “eliminación de todos los problemas y obstáculos que se presenten en todos los órdenes de la vecindad”.

Es en ese período denominado “de diálogo” que se realizó la primera visita de un canciller ecuatoriano, doctor Antonio José Lucio Paredes, a Lima en noviembre de 1972. Este acercamiento llevó igualmente a la flexibilización de las posiciones tanto del Perú, que será analizada más adelante, como del Ecuador, que abandonaría la tesis de la nulidad para hablar de la transacción honrosa y de la conciliación honorable, así como a la inclusión de nuevos temas en las agendas exteriores de los dos países. Lamentablemente esta etapa de acercamiento bilateral empezaría a disolverse a finales de la década de los setenta, por el endurecimiento de las posiciones, y finalmente terminaría con el conflicto militar de 1981.

De otro lado, otra estrategia diplomática ecuatoriana, especialmente a partir del conflicto bélico de 1981 y en concordancia con el retorno al desconocimiento implícito del Protocolo de Río de Janeiro, fue la de tratar el conflicto militar y el problema territorial fuera del ámbito de ese instrumento. Para ello, el Ecuador denunció ante la Organización de los Estados Americanos los ataques peruanos a sus guarniciones militares y solicitó la convocatoria a una reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores. Posteriormente, los garantes ofrecerían su asistencia con una Comisión de Observadores Militares.

Mientras el Perú convocó a los Garantes... Ecuador convocó a una reunión de consulta de la OEA... si bien es cierto que los Garantes intervinieron activamente... también es cierto que el ámbito diplomático se amplió al multilateral del organismo interamericano... El Ecuador logró concitar el interés multilateral hemisférico sobre el mismo. (Deustua 1990:39).

Desde entonces, y hasta 1995, el Ecuador denominó a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro como “países amigos”.

De esta forma, la política exterior ecuatoriana se valió de distintos mecanismos de presión para llevar al Perú a una negociación sobre el problema

territorial: recurrió a la permanente proclamación internacional de los principios de derecho internacional, presentándose como un país respetuoso del derecho internacional y, especialmente, a la difusión internacional de la “justicia” de su causa a fin de concitar el apoyo, particularmente americano; al mismo tiempo propuso al Perú medios de solución de la disputa que éste desconocía, e hizo intentos de abrir el ámbito de la disputa del marco del Protocolo y los garantes, a través de una presión multilateral. Todo esto en medio de permanentes incidentes fronterizos que cada país imputaba al otro, pero que ante el mundo debilitaban la posición peruana de la inexistencia de un problema con Ecuador.

La actividad diplomática ecuatoriana estuvo encaminada a la difusión sistemática y permanente del problema territorial y sus argumentaciones: a la propuesta de soluciones basadas en los medios de arreglo pacíficos de las controversias, a la búsqueda de una solución tanto a través del diálogo directo como a través de las intervención de actores ajenos al marco del Protocolo de Río de Janeiro. A la ventilación del problema en el orden multilateral hemisférico y, eventualmente, en el ámbito de Naciones Unidas o con la participación del Papa

Del ejercicio de esta política, sin duda el momento más bajo lo constituyó el planteamiento de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, fruto del fragor político de un discurso que no tuvo como antecedente un análisis serio sobre las ventajas o costos que éste podría traer al Ecuador y que acarrió el inmediato rechazo de los países garantes, en un contexto internacional en el que el principio del *pacta sunt servanda* es la piedra angular del orden jurídico internacional. Además, gracias a este planteamiento, los garantes que habían mirado con simpatía la causa ecuatoriana en el desacuerdo demarcatorio, se pronunciaron abiertamente por primera vez en contra de la posición ecuatoriana.<sup>27</sup>

Dentro de la tradicional actividad exterior del Ecuador, otro punto negativo fue la posición del gobierno de León Febres Cordero de la “herida abierta”, proclamada meses antes de reemplazar a Oswaldo Hurtado quien propició un diálogo nacional para establecer una política de consenso frente

---

27 Cabe señalar que a pesar del planteamiento de la nulidad y las graves tensiones y enfrentamientos militares (incluso los de 1941, así como de 1981 y 1995) el Ecuador y el Perú siempre han mantenido relaciones diplomáticas. Salvo cuando se incrementaron las tensiones en las capitales de am-

al diferendo limítrofe, en la que, bajo la premisa de la nulidad del Protocolo en sus concepciones, se pretendía no tratar el problema hasta que se establecieran los instrumentos jurídicos apropiados para verificar el planteamiento de la nulidad. “De acuerdo a este pronunciamiento, durante su gobierno no se desarrolló acción alguna para buscar una solución al diferendo territorial, como tampoco para que en los foros nacionales e internacionales al menos se plantearan las demandas ecuatorianas” (Hurtado 1995: 51). No obstante, en ese período se realizaría, en 1985, la primera visita al Ecuador de un canciller peruano, Allan Wagner, aunque, a diferencia de la visita del canciller ecuatoriano a Lima en 1972, en esta ocasión no se trató el tema territorial en aras de su solución por lo que no existió ningún avance al respecto.

Por otra parte, momentos importantes lo constituyeron el período del “diálogo”, en que se logró el acercamiento con el Perú sobre varios aspectos de interés bilateral incluido el tema limítrofe y se propició la firma de varios convenios de integración y cooperación entre ambos países. Asimismo, el acercamiento logrado luego del planteamiento del Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja de acudir al arbitraje del Papa para solucionar la controversia territorial junto con el reconocimiento del presidente peruano Alberto Fujimori de la existencia de un problema con el Ecuador, llevó a un diálogo y a una interrelación más efectiva.

En ese contexto se llevó a cabo, por primera vez en las relaciones bilaterales de ambos países, la visita de un presidente peruano al Ecuador, en diciembre de 1991. Además, por primera ocasión, luego de la firma del Protocolo de Río, se trataba el tema territorial con profundidad en busca de una solución, llegando el Presidente peruano a presentar una contrapropuesta al arbitraje con miras al arreglo del diferendo limítrofe. Sin embargo, un viraje fundamental en las posiciones adoptadas por el Ecuador para la consecución del objetivo esencial de su política exterior y una decisión trascendental que permitió el arreglo definitivo del diferendo fue el reconocimiento de

---

bos países luego de solicitar el arbitraje español y en diciembre de 1893 dejó Lima el encargado de negocios ecuatoriano, pero fueron reestablecidas en marzo de 1894; asimismo, entre 1925 y 1929 cuando el gobierno peruano desconoció el gobierno surgido de la Revolución Juliana; y luego de surgido el desacuerdo Zamora-Santiago y el argumento de la inejecutabilidad “en 1952, el embajador del Perú en Quito fue considerado persona no grata por el nuevo presidente Velasco Ibarra... las relaciones diplomáticas con Perú fueron rechazadas en ese tiempo, pero fueron restablecidas en 1956 cuando Camilo Ponce Enríquez fue electo presidente del Ecuador y las pasiones se enfriaron” (Terry 1972: 197)



la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte del presidente Sixto Durán Ballén, a raíz de los primeros enfrentamientos, de enero de 1995, del que sería el conflicto más grave y costoso en la relación de los dos países (Bonilla 1998b: 26).

Apenas iniciados los enfrentamientos, el presidente Durán Ballén convocó a una reunión informativa a los embajadores de los países garantes, calificación que se había omitido desde 1960 con el planteamiento de nulidad, y más bien desde 1981 se los había denominado como “países amigos”. Este hecho avizoraba un cambio en la tradicional posición ecuatoriana y que sería confirmada más tarde con el reconocimiento explícito de la vigencia del Protocolo de Río por parte del canciller y el presidente de la República.

...El Consejo [de Seguridad Nacional] decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes de Protocolo de Río y cuidado que digo garantes no digo amigos, he dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se lo reconoce sino como nulo, está vigente y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir nosotros.<sup>28</sup>

Si bien fue un cambio inesperado en la posición internacional del Ecuador frente al problema territorial,

no fue fruto de la improvisación; nació del análisis serio del Gobierno Nacional y de una concepción muy clara sobre la necesidad de hacer viable lo que había dejado de serlo; de dar al Protocolo la posibilidad de ser aplicado; de hacer posible la ejecución de aquello que resultaba inejecutable; de corregir los errores evidentes... (Luna Tobar 1996: 9).

Es decir, mientras por un lado se reconocía la vigencia de ese instrumento internacional, la estrategia consistía en su utilización como medio para discutir la argumentación ecuatoriana de que el Protocolo es inejecutable en un sector de la frontera, con el objeto de conseguir una solución que se traduzca en la determinación de una nueva línea de frontera en el sector Za-

---

28 Rueda de prensa del presidente Durán Ballén en CIESPAL, 31 de enero de 1995. (Leoro 1995: 364)

mora-Santiago que pueda satisfacer su objetivo nacional: el acceso al Amazonas. Inmediatamente después de producidos los enfrentamientos, la actividad diplomática estuvo dirigida a la intensificación de lo que ya había sido su estrategia: la difusión de la posición ecuatoriana en el problema territorial, ahora dirigida fundamentalmente a la inejecutabilidad del Protocolo de Río, antes que a la antijuridicidad de éste; así como a la presentación de su verdad con respecto a los enfrentamientos bélicos. Con esta finalidad las herramientas utilizadas fueron las misiones diplomáticas.

“Las Embajadas del Ecuador en el exterior desempeñaron una intensa y patriótica labor... su acción se orientó a la divulgación más amplia de la posición jurídica ecuatoriana, tanto a nivel oficial (autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuerpo diplomático y consular, personalidades influyentes) como personal, a dictar conferencias sobre el problema territorial... contactos con los medios de comunicación social e información pormenorizada a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior” (Leoro 1995: 49).

Asimismo, para la ejecución de esa actividad jugaron un papel importante las representaciones permanentes ante la ONU y la OEA que mantenían informados y pedían la asistencia de esos organismos internacionales. Se solicitó la reunión del Consejo Permanente de la OEA, sin perjuicio a la actividad de los garantes, de acuerdo a la postura ahora sostenida; actividad que el Ecuador “convalidaba y que agradeció en esa reunión” (Leoro 1995: 44). Además, con ese mismo objetivo, se conformaron misiones diplomáticas especiales que visitaron los países latinoamericanos, los Estados Unidos e, incluso, a Su Santidad Juan Pablo II. Estas estuvieron integradas por diputados, ex-cancilleres y periodistas, y participó también el vicepresidente. Un papel importante desempeñaría el Presidente de la República, desde entonces y hasta la solución del problema territorial, en la denominada diplomacia presidencial.

Este cambio en la posición internacional ecuatoriana frente a la controversia limítrofe, tuvo sus anuncios en la misma alocución de posesión del presidente Durán Ballén, en agosto de 1992, en la cual incluía el término “realista” en el tradicional discurso ecuatoriano de anhelo de una solución de justicia y equidad<sup>29</sup>. Al tiempo que invocaba para el arreglo del diferen-

do la asistencia de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos, “países que han estado directamente vinculados con nuestra realidad...la solución entonces debe tomar en cuenta tanto los legítimos derechos ecuatorianos, como medir las realidades y limitaciones que existen”.<sup>30</sup> Hecho significativo si recordamos que una de las estrategias diplomáticas fue el intentar sacar la controversia del ámbito de los garantes y el Protocolo, abriéndolo a la OEA y la ONU, luego de la declaratoria de nulidad y especialmente a raíz del conflicto de 1981. En igual sentido se expresaría en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del mismo año.

Con este reconocimiento de la vigencia del Protocolo, junto a la aceptación peruana de la existencia de un conflicto, se legitimó la participación de los países garantes y se iniciaron las negociaciones entre ambos países en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. La posición ecuatoriana sería mantenida durante todo el proceso de negociación durante cuatro gobiernos, en uno de los cuales se realizaría la primera visita oficial al Perú de un Presidente del Ecuador, Abdalá Bucaram, en enero de 1997, que logró establecer un clima muy positivo de acercamiento mutuo para las negociaciones. Esta postura ecuatoriana vendría a ser calificada como “política de Estado” para el Ecuador (Ayala Lasso 1998: IV) y se mantuvo hasta la solución del problema, a pesar de contradecir la tradicional posición ecuatoriana y el sentimiento de la población ligado con la nulidad. Posteriormente, esta misma postura llevaría a aceptar un arreglo que, en lo principal, no satisfacía las máximas y tradicionales demandas ecuatorianas; aceptación que se da en razón de la superación del sentimiento de derrota y frustración conseguida con la “victoria” militar en el conflicto de 1995.

De cierta forma, los triunfos militares del Cenepa podían cumplir, en algún grado, la función moral que hasta entonces había cumplido las tesis de la nulidad: servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y problemas... he hizo posible en-

---

29 Si bien ya se había venido hablando esporádicamente en este sentido, especialmente desde que lo utilizara el canciller José Ayala Lasso en 1977, es a partir del gobierno del Arq. Durán Ballén que junto con el reconocimiento explícito de su vigencia, el Protocolo de Río tomaría mayores connotaciones en política exterior que buscaba una solución al problema territorial.

30 Discurso citado por Alfredo Luna Tobar (1994: 384)

frentar el tema limítrofe desde la perspectiva de una racionalidad secularizada, en donde el análisis de costos y beneficios ha podido tomar cuerpo y presencia en el escenario del debate público (Bustamante 1998: 2).

Otra decisión trascendental de política exterior fue, luego de tres años de negociaciones, la de suscribir los acuerdos de paz en octubre de 1998, en condiciones no completamente satisfactorias para el Ecuador, pero que en contraste con los potenciales beneficios sociales y económicos de una nueva relación bilateral, era percibida como más útil a los intereses del país.

De otro lado, la actividad diplomática tanto del Ecuador como del Perú, se realizó en diversos niveles que fueron desde la activa participación de las delegaciones nacionales, primero, y las comisiones negociadoras designadas para temas específicos, después, hasta la negociación directa de los presidentes de ambos países, pasando por las gestiones realizadas por las misiones diplomáticas, los cancilleres y vice-cancilleres y los grupos Ad-Hoc. Se llevaron a cabo reuniones formales e informales y, en general, se aprovechó todo encuentro diplomático para avanzar en la negociación (Carranza 1999: 233). Además, las misiones diplomáticas ecuatorianas mantuvieron el papel clave de informar a la comunidad internacional la posición del Ecuador y el estado de las negociaciones y las embajadas del Ecuador en los países garantes se constituyeron en actores fundamentales en su desarrollo (Ayala Lasso 1998: 59).

Asimismo, el Ecuador incluyó a los diferentes sectores del quehacer nacional en el análisis de la política ecuatoriana, en el problema limítrofe, y en la negociación, a diferencia de años anteriores en que estos temas habían sido manejados exclusivamente en el ámbito gubernamental. La Cancillería informó e involucró en dicho análisis a las diferentes instituciones del Estado, nacionales y seccionales, a los medios de comunicación, a los sectores privados, a las organizaciones sindicales, indígenas, académicas, y estudiantiles, a los ex-cancilleres, y a distintas personalidades y líderes políticos del país (Ayala Lasso 1998: V). Estos diferentes sectores apoyarían las negociaciones y la aceptación de la propuesta de los garantes, en cuanto a la solución del último y trascendental impase, sobre el que los dos países no habían logrado llegar a un acuerdo directamente, y, en general, sobre la solución del problema territorial. En forma especial fueron los sectores produc-

tivos los que más se involucraron y empujarían a la solución del conflicto al percibir más directamente los dividendos que traería una integración comercial entre el Ecuador y el Perú.

En resumen, el tema territorial ocupó un lugar fundamental y prioritario en la política exterior ecuatoriana y que determinó su actividad internacional durante su vida republicana hasta la firma de los acuerdos de paz en 1998. Esta manifestación exterior estuvo, entonces, condicionada, limitada y hasta deformada por la existencia de este diferendo limítrofe, al cual destinó sus mayores esfuerzos,

su presencia en la historia y en la actualidad nacionales ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y permanencia para beneficio del país y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales, no solamente de la gestión diplomática sino de toda la nación, que pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines (Carrión 1989: 32).

En consecuencia, el conflicto limítrofe, al mantenerse por más de 160 años y ser el eje principal de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú, relegó y subordinó los demás ámbitos de esa relación, como la cooperación y la integración, al tema territorial, a la existencia y desarrollo de la controversia en cuestión. No obstante, aquellos aspectos fueron también considerados en la política ecuatoriana.

La firme decisión del Ecuador de propiciar un clima de amistad y cooperación con el Perú le ha llevado a celebrar con este país, durante los últimos veintisiete años, un considerable número de acuerdos y convenios destinados a establecer regímenes de cooperación, armonización e integración fronteriza, entre los dos países, en áreas como la salud, turismo, economía, tránsito, ... cultura, educación, comercio y agricultura, etc.<sup>31</sup>

Es decir, si bien las relaciones ecuatoriano-peruanas estuvieron signadas por el conflicto, la agenda ecuatoriana hacia el Perú admitió otros temas que ya eran de interés común; esto permitió que a pesar de la recurrencia de los

---

31 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 202

conflictos, hubiera períodos cíclicos de cooperación, de intensificación de la integración y de un relacionamiento comercial bastante importante, como constatamos en el punto anterior. Tanto es así que las negociaciones de paz y los acuerdos estuvieron fuertemente atravesados y estimulados por los objetivos de cooperación, integración fronteriza e intensificación comercial.

### *Política exterior del Perú*

La política exterior peruana hacia el Ecuador estuvo igualmente determinada por la existencia del problema territorial que impedía el normal desarrollo de las relaciones bilaterales entre ambos países vecinos. Sin embargo, luego de la firma del Protocolo de Río de Janeiro para el Perú la controversia con el Ecuador quedó supuestamente solucionada.

Desde 1950, luego de producido el desacuerdo en el último tramo que faltaba por demarcar y cuando el Ecuador propuso la creación de una Comisión Mixta Especial que verificara la zona del desacuerdo, el Perú mantuvo la firme posición internacional de que no había ningún problema con el Ecuador y que restaba solo culminar con la demarcación. Su posterior negativa a la propuesta de los garantes de un levantamiento topográfico de la zona originó el mantenimiento del desacuerdo y la imposibilidad de alcanzar una solución.<sup>32</sup>

En ese sentido, ante cualquier decisión -de las antes mencionadas- por parte de la diplomacia ecuatoriana, se sucedía, de parte del Perú, el inmediato rechazo y la apelación al principio del cumplimiento obligatorio de los tratados, acusando de esta manera al Ecuador de incumplir con sus compromisos internacionales. Es decir, en el caso peruano, los principios de derecho internacional más invocados fueron el *pacta sunt servanda* y la buena fe en el cumplimiento de los tratados: "...el principio medular de la política fronteriza del Perú gira alrededor de la adecuada instrumentación del fiel cumplimiento de los tratados... El cabal cumplimiento de los tra-

---

32 La posición del Perú en relación con la temática sobre conflictos fronterizos que puedan involucrarlo se sustenta en la afirmación de la inexistencia de la problemática que los albergue. Tal convicción deriva del hecho de que la definición fronteriza está totalmente configurada de acuerdo a tratados bilaterales plenamente válidos y vigentes. (Deustua 1990:15)

tados adquiere, en consecuencia, un carácter superior a lo meramente circunstancial, formal o declarativo: forma parte de la naturaleza del país contemporáneo y de su relación con su reciente entorno republicano” (Deustua 1990: 22). “El Perú desde hace mucho tiempo ha definido su política internacional con sus vecinos: el estricto cumplimiento de los Tratados” (Pons Muzzo 1994: 426).

La argumentación peruana para sostener que no había ningún problema es que el desacuerdo en la zona Zamora-Santiago había sido materia del fallo de Braz Dias de Aguiar, el que era contra argumentado por el Ecuador. Asimismo, planteadas las posiciones ecuatorianas, se presentaban los argumentos peruanos con el objeto de desvirtuarlas; así presentado el planteamiento de la nulidad, el Perú lo rechazó en un comunicado de prensa e hizo circular a las cancillerías americanas dos memoranda en los que expresaba sus puntos de vista sobre las tesis de la inejecutabilidad y de la nulidad.

De esta manera, al igual que en el caso ecuatoriano “la defensa de la legalidad comprometida ha absorbido buena parte de la energía diplomática” (Deustua 1990:31), o como lo señalara Feliz Denedri Luna “las largas disputas sobre nuestras fronteras, nos llevaron, a unos y a otros, a buscar en muchos casos abogadilmente las verdades que creíamos convenientes a nuestra causa”(Hurtado 2000: 11). Es decir, se enfrentaban dos políticas exteriores irreconciliables: por el lado ecuatoriano, el cuestionamiento del Protocolo y la búsqueda de una solución que pasara por la reivindicación amazónica y, por el lado peruano, el desconocimiento del problema con el Ecuador y el apego al estricto cumplimiento de los tratados.

En consecuencia, en la agenda exterior peruana el tema territorial era omitido o al menos, dadas las tensiones diplomáticas y militares que no era posible desconocer, ocupaba una posición de menor importancia. “Tal situación convierte al Ecuador en un punto focal de la política exterior peruana aun cuando carezca de la dimensión geopolítica que sí poseen otros vecinos” (Deustua 1990: 32). Por tanto, el problema territorial con el Ecuador, según este autor, es una hipoteca que inhibe un más liberado y eficiente ejercicio de la política exterior peruana.

A pesar de que esta ha sido la postura tradicional del Perú, hubo dos momentos en que alejó de ella: en los años setenta, durante el período denominado del “diálogo”-que coincidió con la flexibilización ecuatoriana a través del planteamiento de la posibilidad de una transacción honrosa-, y a

propósito de la visita del canciller ecuatoriano, en 1972. En aquella ocasión ambos cancilleres declararon “la existencia de un clima de positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando, dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador”. En 1974, las mismas autoridades expresaron en la Declaración con motivo del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, la necesidad de considerar “los problemas que obstan al pleno desarrollo de esas relaciones” (Valencia, 1988: 78).

Posteriormente, luego del planteamiento del arbitraje del Papa, el presidente Fujimori declaró en varias oportunidades el deseo de “resolver al más alto nivel el problema limítrofe entre los dos países” y de “sostener diálogos a la brevedad posible con la finalidad de zanjar definitivamente la diferencia territorial”.<sup>33</sup> Igualmente, el Canciller peruano ante la Asamblea General de la OEA, el 20 de mayo de 1992, expresó: “en este línea ratifico el deseo del Gobierno de mi país, de agotar todos los esfuerzos encaminados a encontrar una solución política que nos lleve a lograr la solución definitiva para el problema que nos ha separado por más de medio siglo”. En ese mismo sentido, el presidente Fujimori durante su estadía en Quito, en declaraciones a la prensa expresó: “las relaciones entre Ecuador y Perú han experimentado una evidente distensión, se rompió el mito de que el problema limítrofe no podía ser mencionado ni siquiera por los mandatarios de los dos países” (Luna Tobar 1994: 390).

Este acercamiento del presidente Fujimori, fue interpretado por algunos sectores como una estrategia diplomática para eliminar el riesgo de enfrentamientos externos y dedicarse a las cuestiones internas en su país.

Dados los desafíos internos, el gobierno de Fujimori siguió desde el inicio una ofensiva diplomática regional diseñada para reducir la posibilidad de una reactivación de sus problemas limítrofes. La iniciativa incluyó visitas de Estado y múltiples conversaciones con Presidentes y altos funcionarios del Ecuador, Bolivia y Chile en 1991 y 1992. El más importante fue Ecuador, dado el continuo desacuerdo limítrofe... con la consiguiente reducción de las tensiones en la frontera (Scott Palmer 1997: 110).

---

33 Declaraciones hechas en Lima, 27 de noviembre de 1991, y Trujillo, 5 de diciembre de 1991, respectivamente (Luna Tobar 1994 :388-389).



Sin embargo, esta actitud y posición internacional la mantendría luego de los enfrentamientos bélicos de 1995, hecho que junto con el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro, se constituyó en uno de los cambios fundamentales en las políticas exteriores convencionales de ambos países, cambios que propiciarían las negociaciones entre ambos países y que desembocarían en la solución definitiva del conflicto.

### *Temas comunes en las políticas exteriores del Ecuador y del Perú*

Como hemos visto repetidas veces, las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú estuvieron determinadas por la existencia del problema territorial y, consecuentemente, sus políticas exteriores estuvieron caracterizadas por esa diferencia; no obstante hubo aspectos de interés común en esa relación. Luis Valencia Rodríguez señala inclusive que las políticas exteriores de los dos países han sido “en general coincidentes y a veces hasta similares” y su única divergencia se encontraba en el tema limítrofe: ambos países se inspiran en idénticos principios, comparten parecidas realidades geográficas, políticas y sociales, enfrentan iguales problemas y consecuentemente tienen intereses y objetivos similares. Sus agendas, salvo por la diferencia en el tema territorial, han estado caracterizadas por aspectos comunes.<sup>34</sup>

Esta situación se evidencia en prácticamente todos los temas y ámbitos de la realidad internacional en las que participan ambos estados: en el ámbito mundial -en la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados- dada su posición de países en vías de desarrollo con iguales características y, dadas sus limitaciones en términos de su comercio internacional, en la Organización Mundial del Comercio; en el ámbito regional -en la OEA e, incluso, en el Grupo de Río- con temas compartidos como democracia, terrorismo, narcotráfico, pobreza, entre otros.

Un tema importante y casi emblemático fue su participación conjunta y defensa del mar jurisdiccional de 200 millas con el objetivo de conservar y proteger los recursos vivos en sus zonas marítimas jurisdiccionales y adyacentes; esta posición fue manifestada en la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, de 1952. Finalmente en la Convención de las Naciones

---

34 Para mayor detalle ver Valencia, 1993

Unidas sobre el Derecho del Mar se establecería una plataforma continental de doscientas millas para los Estados ribereños. Cabe señalar que el órgano de coordinación de la política marítima, la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), fue el único marco jurídico existente, hasta antes de 1969, para la cooperación y la integración de los dos países (Maurtua 2000: 23).

En 1969, el Ecuador y el Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena, por el cual se creaba el Grupo Andino, mecanismo de integración subregional que daría un nuevo impulso a las relaciones comerciales. Durante la década de los setenta, con los acercamientos políticos y la vigencia del Pacto Andino, se dio un importante avance y se firmaron varios convenios en lo que tiene que ver con aspectos económicos y comerciales: desde inicios de la década, ambos países adhirieron a la ALALC; en 1980, a la ALADI, y, en ese mismo año, entraron a formar parte del Tratado de Cooperación Amazónica. Sin embargo, “el ritmo intermitente de aproximaciones y alejamientos impacta, de manera correspondiente, las relaciones interinstitucionales, naturalmente generadora de intereses comunes, como el Acuerdo de Cartagena cuyo curso han llegado a entorpecer y escasamente a impulsar” (Deustua 1990: 43).

Finalmente, y por otro lado, las políticas exteriores del Ecuador y del Perú, después de la prioridad otorgada al problema territorial, especialmente en el caso ecuatoriano, han sido establecidas de acuerdo a las corrientes y temas abordados en el contexto internacional (salvo excepciones como la defensa de las doscientas millas de mar territorial): integración, liberalización del comercio, narcotráfico, medio ambiente, y, básicamente, han estado marcadas por la temática de la agenda norteamericana, en razón de la dependencia de las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú, y de la subregión por cierto, con respecto a los Estados Unidos.

Así, de acuerdo a los temas planteados por Estados Unidos, el Ecuador ha tenido una posición reactiva, excepto el caso del conflicto con el Perú, en cuyo caso el manejo ha sido proactivo; los temas de política exterior del Ecuador con Estados Unidos han estado fijados de la siguiente manera: conflicto con Perú, libre comercio, narcotráfico y migraciones ilegales (Franco 1998: 177); y, en general,

ésta [la política exterior ecuatoriana] no ha podido desarrollar una agenda de intereses concretos a mediano y largo plazo, con la excepción de

la obsesión por impugnar los límites con Perú, la permanencia del Pacto Andino –hoy Comunidad Andina– y la proposición de tesis originales, como la territorialidad de las doscientas millas marinas o la declaratoria de soberanía sobre la órbita geoestacionaria (Bonilla 1998a: 89).

Para el caso peruano y si bien éste también ha respondido a las prioridades estadounidenses, la reactividad ha tenido matices distintos cargados de imaginación y nacionalismos, que le han permitido aceptar los términos definidos por Estados Unidos, pero con respuestas propias. De esta manera, la agenda de política exterior del Perú con Estados Unidos, sobre los temas establecidos por este país, se fijaban de la siguiente manera: libre comercio, narcotráfico, conflicto con el Ecuador, desarrollo sostenible, democracia y derechos humanos (Franco 1998: 181).

De esta manera, al ser dependientes y vulnerables ambos países por los intereses de Estados Unidos, la solución al problema territorial pasaba en gran medida por la disposición de ese país.

### **Solución del problema territorial y los factores externos: el nuevo orden internacional y los Estados Unidos**

El problema territorial adquirió, prácticamente desde sus inicios, dimensiones multilaterales cuando, desde muy temprano se involucró en los intentos de solución a actores externos: “En 1827, el Perú fue el primero en solicitar una mediación de los Estados Unidos. Washington tardó dos años en arribar a una respuesta positiva que tomó la forma de una declaración de ayuda. Durante ese lapso las partes en disputa (Perú y la Gran Colombia) ya habían logrado su propio acuerdo” ( St. John 1998:92).

Más tarde, en 1887, el Ecuador y el Perú firmaron un tratado de arbitraje, mediante el cual sometían la controversia al Rey de España. Sin embargo, se producirían graves incidentes en las capitales de los dos países por lo que, en 1893, “ofrecieron su mediación la Santa Sede y el Gobierno de Colombia” (Tobar Donoso y Luna Tobar 1994: 158). Este procedimiento fracasó al inhibirse el árbitro, debido al agravamiento de las tensiones originadas entre ambos países por el conocimiento anticipado del proyecto de laudo arbitral. Estas tensiones que implicarían movilizaciones de tropas de

los dos países a la frontera, motivaron, en 1910, el ofrecimiento de los Estados Unidos de mediar: se “invitó a las Partes a discutir sus diferencias en Washington” (Tobar Donoso 1982: 66). Inmediatamente después Estados Unidos, junto con Argentina y Brasil, propusieron de nuevo una mediación, encaminada a la suspensión de los preparativos bélicos y la “oferta de intervenir amistosamente para la búsqueda de una solución...”<sup>35</sup>

Posteriormente, en 1924, Ecuador y Perú suscribieron un convenio mediante el cual se comprometían a la negociación directa de la controversia en la ciudad de Washington y, para aquellos temas en los que no pudieran llegar a un acuerdo, se someterían a un arbitraje parcial del presidente de los Estados Unidos. Lamentablemente, las conversaciones directas fracasaron y el procedimiento escogido fue abruptamente interrumpido. Ante esa situación, en 1938, el Ecuador solicitó la mediación de Argentina, Brasil, Estados Unidos y Uruguay, países que habían colaborado en la solución del conflicto del Chaco.

En mayo de 1941, cuando era inminente el conflicto bélico, Argentina, Brasil y Estados Unidos nuevamente ofrecieron sus amistosos servicios para promover una solución. En esta ocasión fueron aceptados por las dos partes y desempeñaron un importante papel en detener las hostilidades y posteriormente en las negociaciones en Río de Janeiro; producto de esta mediación se suscribió el Protocolo de 1942.

Constatamos que, Estados Unidos, al igual que Argentina y Brasil, han estado involucrados desde muy temprano en la controversia ecuatoriano-peruana, en vista de que, “la disputa fronteriza entre Ecuador y Perú... ha dificultado y entorpecido las relaciones interamericanas a lo largo de la mayor parte de los siglos XIX y XX” (St. John 1998: 91) y ha atraído la preocupación de las naciones americanas.

Sin embargo y a pesar de la suscripción del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el problema entre ambos países no terminaría, sino que más bien se vería agudizado y se tornaría más complejo. El Protocolo de Río de Janeiro se lo negoció como trasfondo de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que fue convocada para abordar el respaldo del continente y las medidas que se tomarían respecto

---

35 Ministerio de relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 91

del ataque japonés a Pearl Harbour y la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial. El contexto internacional y el papel de los Estados Unidos en él fueron, de esta manera, un factor fundamental en la nueva etapa del problema territorial entre Ecuador y Perú.

El Protocolo de Río fue suscrito, junto con las partes directamente involucradas, también por Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, en calidad de garantes de la ejecución del Protocolo y hasta la demarcación definitiva de la frontera (art. 5), y establecía que “cualquier duda o desacuerdo que surgiera sobre la ejecución de este Protocolo, será resuelto por las Partes con el concurso de los Representantes de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve posible” (art. 7). “Esto hace del Protocolo de Río un mecanismo de paz multilateral... que preveía responsabilidades para los garantes, que en esa época parecían más bien modestas” (Scott Palmer 1997:108).

Sin embargo, una vez suspendida la demarcación por el desacuerdo en el sector Zamora-Santiago, se originaron, a lo largo de más de cincuenta años, una serie de incidentes diplomáticos y militares que agravaron el problema y en los que prácticamente no hubo una intervención importante por parte de los garantes para solucionarlo.

La intervención de los países garantes durante ese período (1942-1995) fue de un perfil bajo en un contexto mundial dominado por la Guerra Fría, en el que más bien se tendía a ocultar los conflictos regionales (Scott Palmer 1999: 31). En estas condiciones, los objetivos de Estados Unidos hacia América Latina pasaban por la mediación de sus intereses en el orden internacional imperante y la “amenaza extracontinental”. Una vez suspendida la demarcación, el problema ecuatoriano-peruano se desarrolló durante la etapa de este enfrentamiento Este-Oeste.

En el lapso de la Guerra Fría, caracterizado por el enfrentamiento soviético-norteamericano, las dos potencias miraban al “Tercer Mundo” como una zona de disputa para el ejercicio de su poder, por lo que la región pasó a ser un escenario de posible expansión. Si bien la política exterior estadounidense persiguió varios objetivos, su único propósito nacional sobresaliente fue contener y derrotar al comunismo pues la Unión Soviética y su sistema eran percibidos como amenazas a la seguridad y a los valores norteamericanos (Huntington 1998:179-185). “Los Estados Unidos se vieron lanzados a la Guerra Fría por la amenaza del expansionismo soviético, y basaron

sus expectativas posteriores a la Guerra Fría en la desaparición de la amenaza comunista” (Kissinger 1996:810).

Con este propósito, Estados Unidos dedicó por varios medios a contener el avance soviético en América Latina: una alianza defensiva hemisférica (TIAR) y una estructura institucional del hemisferio (OEA) “conformada según sus propias prioridades para dar un ejemplo militar y político de su sistema anticomunista mundial” (Langley 1989: 227). “La cruzada anticomunista se extendió en cada aspecto de la política de E.U. hacia la región” (Smith 2000: 354). Es decir, la idea matriz de esa potencia para América Latina constituía la seguridad colectiva, entendida siempre en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste.

En este marco, el problema ecuatoriano-peruano que había dejado en suspenso la demarcación y para la percepción internacional no había generado mayores inconvenientes, salvo enfrentamientos diplomáticos y algunos incidentes fronterizos de poca gravedad, no tenía mayor importancia como para atraer la atención de los países garantes y, en particular, de Estados Unidos. “El foco de análisis en el período de la Guerra Fría se refería a cómo evitar que una situación de antagonismo particular se transforme en una crisis que conduzca a un enfrentamiento nuclear” (Rojas Aravena 1999: 62), pero los incidentes fronterizos entre Ecuador y Perú no constituían un problema que pudiese desembocar en un enfrentamiento político-ideológico de las dos superpotencias, por lo que no era un tema prioritario en la agenda norteamericana; dentro del orden internacional, en el conflicto ecuatoriano-peruano no estaban en juego intereses importantes de Estados Unidos. No era un problema de mayor gravedad bélica dado su limitado impacto militar en el contexto internacional (a pesar de lo grave para las partes). Tampoco despertaba mayor interés, ni constituía un riesgo para los países vecinos; situación que generó poca actividad diplomática a su alrededor (Bonilla 1999b:75).

“El fin de la Guerra Fría, que ocultó estos conflictos bilaterales y subregionales dentro del contexto más amplio de la confrontación Este-Oeste, los ha vuelto a la luz” (Scott Palmer 1999: 31). La implosión de la Unión Soviética y el fin del enfrentamiento bipolar (a diferencia de lo que se creía: el surgimiento de un sistema internacional de paz y seguridad) motivó el resurgimiento de conflictos que estaban ocultos ante el enfrentamiento más importante. Uno de esos problemas fue el conflicto entre Ecuador y Perú.

Frente a la desaparición de la “amenaza extracontinental”<sup>36</sup>, este conflicto pasó a cobrar importancia y atrajo la atención de Estados Unidos hacia nuevos temas de seguridad en América Latina.

Estados Unidos, como única superpotencia capaz de conducir u organizar acciones político-militares en cualquier lugar del mundo, en la etapa de la post-Guerra Fría, pasó a jugar un papel de balance, de un elemento que neutraliza los conflictos en todas partes. Asimismo, con la caída del bloque soviético y la desaparición del peligro de una expansión socialista se aceleró el proceso de globalización económica, con profundas consecuencias culturales y políticas. Esta situación llevó, lógicamente, a un cambio en los objetivos de la política exterior norteamericana hacia América Latina.

En ese sentido, el Presidente norteamericano George Bush hizo su planteamiento de la “Iniciativa para las Américas”; posteriormente, el gobierno de Bill Clinton convocó, en diciembre de 1994, a la “Cumbre de las Américas”, en cuya declaración se puso de manifiesto los nuevos objetivos de la política exterior norteamericana hacia la región: preservación y fortalecimiento de las democracias que contempla entre otros puntos el fomento de la confianza mutua; creación de un área de libre comercio; erradicación de la pobreza, y el desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente.

En este nuevo contexto mundial y nueva política estadounidense hacia América Latina, en que el fortalecimiento de las democracias pasó a encabezar la lista de las nuevas prioridades de seguridad de Estados Unidos, y la integración y libre comercio a ser uno de sus objetivos fundamentales, el conflicto entre Ecuador y Perú, que reaparece en el enfrentamiento armado de enero de 1995 (apenas un mes después de la Cumbre de Miami), se presenta como un freno para los nuevos objetivos norteamericanos. “Esta microguerra -esta crisis internacional de carácter bilateral y expansión regional- en pocas horas dinamitó... el proceso de integración” (Rojas Aravena 1999: 62). Además, ponía en peligro la seguridad en el continente, entre otras razones por las consecuencias de la carrera armamentista en la región. “El conflicto es parte de la agenda de Estados Unidos no sólo por su condición de Estado garante del Protocolo sino porque tiene que ver con un objetivo más

---

36 El fin del conflicto Este-Oeste significó que la región dejaría de servir como trasfondo de la rivalidad de las superpotencias (Smith 2000: 318)

amplio, cual es la seguridad y la estabilidad en el hemisferio” (Clinton 1996).

A la luz de las nuevas relaciones internacionales, el problema ecuatoriano-peruano adquiere una nueva dimensión y pasa a tener importancia para Estados Unidos en tanto obstáculo en sus intereses comerciales y políticos.

En la lógica del Departamento de Estado y como condición necesaria para el establecimiento de la zona de libre comercio continental, es esencial que haya paz y que se solucionen las controversias fronterizas conflictivas. Asimismo, su visión del desarrollo de ambos países está cruzada por la preocupación de que el gasto militar suprima inversiones necesarias (Bonilla 1998a: 103).

Por otra parte, Estados Unidos, en términos formales, estaba fuertemente vinculado con la controversia por su calidad de garante del Protocolo de Río de Janeiro, lo que le imponía la obligación, al igual que a Argentina, Brasil y Chile, de ofrecer su concurso para que las partes llegaran a una solución definitiva. En ese sentido, “Estados Unidos decidió que era un momento propicio para hacer todo lo posible para buscar ‘una solución definitiva y permanente’, junto con los otros garantes” (Scott Palmer 1998: 119) y el diferendo ecuatoriano-peruano pasó a ocupar un lugar en la agenda latinoamericana de los Estados Unidos.<sup>37</sup>

Como consecuencia, se dio la participación más importante de los países garantes desde su mediación en 1941 y 1942. “Desde 1995, el Departamento de Estado priorizó la relación entre Ecuador y Perú como punto importante de su agenda hacia América Latina. Estados Unidos designó un equipo especial de negociación y planteó el tema como parte de su relación bilateral con cada uno de los países contendientes” (Bonilla 1999a: 26). Pero esta intervención no se hubiese dado sin la legitimación necesaria que le otorgó la aceptación peruana de la existencia de un problema limítrofe con el Ecuador y el reconocimiento ecuatoriano de la vigencia del Protocolo de

---

37 “La terminación del conflicto armado entre Ecuador y Perú, en el cual Estados Unidos es uno de los países garantes del Protocolo de Río, es un tema central en la agenda bilateral de los estadounidenses con Quito y Lima”. (Franco 1998: 176)



Río de Janeiro; a partir de esa base los países garantes inician su actuación en el proceso de pacificación y negociación.

Los garantes comienzan a intervenir desde el inicio del conflicto bélico, mediante *buenos oficios*, a través del llamamiento a las partes a “proseguir el diálogo para evitar cualquier agravamiento de las tensiones” para lo cual “reiteran el ofrecimiento de su cooperación para contribuir a superar las fricciones generadas”<sup>38</sup>. Posteriormente, en las discusiones preliminares en Río de Janeiro y luego en Brasilia, para el cese de las hostilidades, discusiones que culminaron con la firma de la Declaración de Paz de Itamaraty, los países garantes empezaron a actuar de forma más directa en las negociaciones.

Para la segunda parte de esas reuniones, en Brasilia el Presidente Bill Clinton designó como enviado especial del Departamento de Estado al embajador Luigi Einaudi para trabajar junto con el Embajador estadounidense en Brasil (Fernández de Córdova 1998: 163). Este personaje desempeñaría una actuación clave durante el posterior proceso de negociaciones en calidad de Alto Funcionario de Estados Unidos para la solución del problema Ecuador-Perú. Esto demostraba el interés y la preocupación que tenía Washington sobre este tema, pues “el Departamento de Estado de los Estados Unidos nombró a una persona con experiencia y un asistente permanente a tiempo completo, así como brindó el soporte de otras agencias y dependencias del Gobierno conforme se necesitaban” (Scott Palmer 1999: 42-43).

La actuación de Estados Unidos en el proceso posterior de negociación estuvo dirigida, según Einaudi, por cinco guías de acción: unificar la agenda de los garantes y otras entidades que apoyan el proceso -la OEA y el Vaticano-; apoyar militarmente los esfuerzos diplomáticos; promover el liderazgo de las partes involucradas en la medida en que el conflicto tiene sus propios canales de resolución; procurar la primacía del derecho internacional, y no perder de vista objetivos superiores a los intereses involucrados en la disputa<sup>39</sup>.

Con base en la Declaración de Paz de Itamaraty y en el marco del Protocolo de Río de Janeiro, se inicia el proceso hacia la búsqueda de la solución al problema ecuatoriano-peruano. Este proceso contempló, básicamente, tres fases:

---

38 Declaración de los países garantes de 25 de enero de 1995 (Leoro 1996: 113).

39 Citado por Adrián Bonilla (1998a: 103).

- De pacificación, de carácter militar e iniciada inmediatamente después de la Declaración de Itamaraty. Esta fase duró hasta después de la firma del Acuerdo Global de Paz. En ella, los garantes *in loco*, a través de la MOMEF, se encargaron de la separación de fuerzas, la desmovilización, desmilitarización y en general a otorgar la estabilidad necesaria a la zona en disputa para iniciar y desarrollar las negociaciones, por lo que este dispositivo constituyó el sustento fundamental para el arribo a la solución definitiva. En el desempeño de esta tarea, Estados Unidos comandó las labores brindando el apoyo logístico requerido para ello.
- De procedimientos. En esta fase, los países garantes asistieron a los cancilleres de Ecuador y Perú en las cuatro reuniones en las que se determinaron los mecanismos que determinarían el desenvolvimiento de las posteriores conversaciones sustantivas. En el Acuerdo de Santiago se otorgó un papel más activo a los garantes y se les encargó la proposición de los procedimientos para la solución de los desacuerdos insalvables para las Partes, así como el nombramiento de una Comisión de Seguimiento para las negociaciones. De esta manera se estableció una figura de *mediación* en su participación.
- La fase sustantiva, que comprendió a su vez dos etapas: la primera en la que las delegaciones nacionales de Ecuador y Perú se encargaron de la presentación de los impases y, la segunda, de la negociación propiamente que se inicia con la Declaración de Brasilia, el Cronograma y la conformación de las comisiones que negociarían en las capitales de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. En esta etapa los garantes participaron activamente, entre otras formas, mediante la proposición de fórmulas de solución a los desacuerdos que se presentaban.

“Entre todos los dispositivos de seguridad y prevención de conflictos desplegados alrededor del caso Ecuador-Perú, la presencia de los cuatro países garantes en el seguimiento de las negociaciones, parece haber sido el instrumento disuasivo más importante” (Bonilla 1999a: 26). Además, los garantes tuvieron otra forma de participación (una especie de peritaje o *investigación*<sup>40</sup>) a través de los dos grupos jurídico-técnicos, conformados por geó-

40 Este medio de solución de controversias, en la teoría, consiste en la designación de una comisión internacional de investigación a fin de que esclarezca los puntos de *hecho* (en el caso ecuatoriano-

grafos y juristas de esos países y de las partes involucradas, a cuyo parecer se sometieron los impasses más controvertidos: Zamora-Santiago, Cusumaza-Bumbuiza/Yaupí-Santiago y Lagartococha-Güepí. Estas opiniones serían, posteriormente, la base de la solución final.

Asimismo, en el desenlace del problema fueron los países garantes los que con su pronunciamiento vinculante, que podría ser calificado de un arbitraje, dieron solución al más importante desacuerdo pendiente. Al ser percibidos los garantes como potencias neutrales y foráneas -una de ellas Estados Unidos- con capacidad de influencia y presión en ambos países, se evitó el desgaste político de los presidentes y la deslegitimación a la que hubiese estado sujeta cualquier solución que hubiesen acordado entre sí. Es decir, el papel de los garantes en el proceso de negociación fue indispensable para llegar al acuerdo global y definitivo.<sup>41</sup>

La presencia de los Estados Unidos en el grupo de los países garantes y la prioridad otorgada por Washington al proceso, que llevó incluso al diálogo sobre el tema entre el presidente Clinton y los presidentes Mahuad y Fujimori, constituyó un punto importante para el arribo a la solución final. Además, Estados Unidos aparecía en el proceso como el más interesado en una rápida solución. “Incluso se habló de una fecha límite: marzo de 1998, cuando el presidente Clinton arribe a Santiago de Chile para participar en la Cumbre de las Américas. La idea es presentar una ‘solución definitiva’ como un logro de la diplomacia norteamericana”.<sup>42</sup>

Asimismo, la capacidad de influencia de los garantes fue posible por la importante presencia e iniciativa de Estados Unidos, sin menoscabar el hecho que, en la etapa final, Brasil haya sido el país que condujo la negociación (Bonilla 1999a: 26). De ahí que, “todos los involucrados reconocieron la importancia de la iniciativa estadounidense y la alta prioridad dada al problema por Estados Unidos, hasta resaltar que sin su impulso y la presen-

---

peruano los grupos conocieron también aspectos geográficos y jurídicos) sobre los cuales existe una divergencia de apreciación. Las partes no están obligadas a aceptar sus conclusiones y la investigación prepara el camino para una solución negociada (Benadava 1989: 295).

41 “Sin la intervención de los representantes de los Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina en todas las etapas del proceso diplomático, y sin la MOMEPE en el aspecto militar, es improbable que se hubiera podido encontrar una solución duradera al problema limítrofe más antiguo de América Latina” (Scott Palmer 1999: 44).

42 Análisis de El Nuevo Herald de Miami, reproducido en El Comercio de Lima, 18 de junio de 1997 (Toche 1998: 66)

cia del embajador Luigi Einaudi, no se habría llegado a estar por resolver el conflicto fronterizo”.<sup>43</sup>

Si bien la participación de los garantes configuraba un proceso multilateral, en la práctica las presiones para que Ecuador y Perú alcancen un acuerdo se encauzaban a través de la política exterior de los Estados Unidos hacia los países andinos, mediante la dinámica usual de incentivos y sanciones (Bonilla 1999a:26). Los garantes advirtieron en varias oportunidades a las dos partes que podrían retirarse del proceso de negociación (incluida la MOMEPE). También es significativo que la Comisión que negoció el Acuerdo de Integración Fronteriza -que era en el que se evidenciaban los beneficios de la paz para ambos países- tuviera como sede la ciudad de Washington, donde los organismos financieros internacionales incentivaron a los dos países con la posibilidad de otorgarles una importante ayuda financiera para proyectos de integración y desarrollo fronterizo, una vez alcanzada la solución del problema que los separaba.

Estados Unidos, como potencia hegemónica de la región, era el único país capaz de ejercer influencia en los dos países andinos. “Como es normal en las relaciones bilaterales de un país pequeño con un hegemónico, la agenda suele ser dictada por el gobierno con poder preponderante... sin que el gobierno de menor poder relativo tenga posibilidades de introducir cambios” (Franco 1998: 79). Al ser Ecuador y Perú -y en diversos niveles los demás países garantes- vulnerables en todos los asuntos comunes de la relación bilateral, la posibilidad de solucionar el problema limítrofe dependía en mucho de la disposición de Estados Unidos.

Por otra parte, el problema limítrofe entre Ecuador y Perú, luego del enfrentamiento bélico del año 95, evidenció una vez más los efectos negativos en la economía y en la población misma de ambos países. Esta situación, en el contexto de las nuevas prioridades del orden mundial, determinó la voluntad política de los dos estados de llegar a su solución definitiva. En Perú, el presidente Alberto Fujimori asumió “la conducción general del proceso desde su inicio, siguiendo su evolución... siempre con una clara voluntad política de búsqueda de un acuerdo global y definitivo” (Ferrero Costa 1998: 8). En el caso ecuatoriano, si bien hubo cuatro presidentes luego del

---

43 Declaraciones de Ricardo Luna, Embajador del Perú en Washington (1997), (Scott Palmer 1998: 120)

enfrentamiento militar, durante todas esas administraciones se dio continuidad al proceso de negociaciones para alcanzar una solución, lo que demostró que éste constituía una política de Estado y permitió la permanencia de sólo dos cancilleres durante ese período.

Como se ha analizado ya, antes del conflicto bélico de 1995, para Perú el conflicto con Ecuador no ocupaba un lugar importante y más bien en su agenda internacional se privilegiaban temas como el libre comercio y el narcotráfico. Para la agenda ecuatoriana, en cambio y dada la tradicional importancia del tema en la política exterior, el diferendo limítrofe ocupaba el primer lugar de importancia.

No obstante, a partir del conflicto de 1995 y el consecuente cambio en las tradicionales posiciones, la búsqueda de la solución al problema limítrofe vino a ser una prioridad en las relaciones de ambos países. De esta manera, la clara decisión política de ambos estados de resolver sus diferencias, junto con la decidida participación de los países garantes, contribuyeron de manera efectiva para llegar al acuerdo definitivo.

En resumen, frente a las nuevas prioridades de Estados Unidos para América Latina, una vez superada la etapa histórica de la confrontación bipolar, el problema limítrofe ecuatoriano-peruano adquirió una nueva dimensión: Estado Unidos advirtió en él un obstáculo para su proyecto de libre comercio y un riesgo a la seguridad continental, razón por la cual vio la necesidad de resolverlo definitivamente. De ahí que, con la decidida participación de los demás países garantes, convirtieron al mecanismo multilateral de la garantía en un eficiente instrumento para la consecución de la paz en el hemisferio.<sup>44</sup>

Esta intervención de los garantes y la voluntad del Ecuador y del Perú de eliminar un grave obstáculo para su desarrollo constituyeron el conjunto de factores que permitieron alcanzar la solución del secular problema que concluyó con la firma del Acuerdo Global y Definitivo de Paz. Es decir, “el proceso de negociaciones sobre el problema territorial, que culminó con los Acuerdos de octubre de 1998, respondió tanto al interés de los dos pueblos como a los de la comunidad internacional de liquidar un foco de conflicto”.<sup>45</sup> De esta manera, el fin de la Guerra Fría y la reconsideración del orden

---

44 Este se constituyó en el mecanismo multilateral de paz más duradero en el hemisferio (Scott Palmer 1999: 32).

45 Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, conferencia citada.

mundial ha tenido un impacto significativo en el continente. Los profundos cambios de inicios de los noventa posibilitaron consolidar procesos de paz y seguridad, el caso centroamericano sería otro ejemplo, en una dimensión inimaginable hasta pocos años antes.

### **Análisis teórico de la naturaleza de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú**

De acuerdo a la estructura utilizada para esta investigación, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú serán analizadas a partir de dos momentos claramente diferenciables: aquel que estuvo determinado por el problema limítrofe y que primó durante casi toda la vida republicana de los dos países, y el que se da luego de la firma de los acuerdos de paz, marcado por la existencia de un nuevo tipo de relación y con características diferentes a las anteriormente imperantes. Un estudio teórico de las relaciones bilaterales de ambos países, que pretenda explicar la actual relación y sus perspectivas para proponer una agenda de política exterior, debe ser realizado tomando en cuenta esos dos estadios.

#### *Las relaciones bilaterales y el problema limítrofe*

Como hemos visto, las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, desde su nacimiento como repúblicas, estuvieron signadas por la existencia del problema limítrofe que se constituyó en el elemento central de las mismas, así como el elemento que limitaba y condicionaba los demás ámbitos de su relación, de entre los cuales el intercambio comercial fue uno de los más afectados.

Esta situación, como también ya hemos analizado, se vería agravada y produciría serias tensiones diplomáticas y militares después del conflicto bélico de 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, debido a la suspensión de la demarcación por un desacuerdo en el último tramo y a posteriores complicaciones. De esta manera, “desde los principios mismos de nuestra común vida republicana, la comunicación entre dos pueblos idénticos se ha obstruido y en ocasiones se ha paralizado como consecuen-

cia del problema territorial”.<sup>46</sup> El distanciamiento, el recelo y la falta de conocimiento mutuo han sido características de las relaciones entre Ecuador y Perú.

Todo esto se ha visto reflejado en la ausencia de lazos entre ambas sociedades, las que por varios siglos, incluso antes de la Independencia, habían gozado de múltiples relaciones de correspondencia e intercambio. Con el surgimiento de las repúblicas y la consecuente necesidad de un espacio nacional, imposible de ser definido, esos lazos se cortaron y los niveles de interdependencia entre ambas sociedades y economías se vieron notablemente reducidos.

Esta etapa, caracterizada por la priorización del tema fronterizo en las relaciones bilaterales ecuatoriano-peruanas, puede ser analizada, en principio, desde un enfoque realista de las relaciones internacionales. El mismo problema limítrofe es consecuencia de la relación entre entidades de carácter territorial: los Estados, uno de los supuestos básicos en la teoría realista. Desde esta perspectiva teórica, los Estados constituyen los ejes centrales en tanto portadores del interés nacional y, básicamente, del poder, para cuyo ejercicio se requiere la definición de su espacio. “El código en disputa [del problema limítrofe ecuatoriano-peruano] es la imagen de los mapas, los que atribuyen capacidades de ejercicio de poder y construyen el escenario de la soberanía para las instituciones estatales” (Bonilla 1999a: 20).

Las entidades estatales son unitarias y racionales porque buscan la maximización del poder con el objeto de conseguir su propio interés (Barbé 1995:61), lo cual se puede verificar mediante acuerdos o confrontación; más aún en el caso de un problema territorial, el peligro de una confrontación está siempre presente; por ello, al velar por sus propios intereses la relación entre los Estados es conflictiva. Para conseguir sus propios intereses el uso de la fuerza es una herramienta de política admisible y viable, con lo cual la seguridad nacional es un elemento fundamental en la teoría realista. “Para los realistas la meta última de todos los países es la seguridad en un ambiente hostil y anárquico; sus políticas están determinadas por los cálculos del poder en la búsqueda de la seguridad nacional” (Pearson y Rochester 2000: 20).

---

46 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. II

En el caso ecuatoriano-peruano, al estar esta relación marcada por la existencia del problema limítrofe y la amenaza permanente de una confrontación, reflejada en decenas de incidentes armados que daban cuenta de dos estrategias militares que oponían el poder nacional de ambos estados, “la agenda priorizaba la seguridad por encima de cualquier otro tema, y en donde la fuerza fue vista como un instrumento natural de continuación de las políticas exteriores”<sup>47</sup>. Así, los términos guerra/paz, estrategia militar/diplomacia, conflicto/alianza y armamento, constantes en el vocabulario realista, lo eran también en la relación de nuestros países.

“En esa relación, el uso de la fuerza, pese a estar alejada de la retórica de la política exterior de ambos países, nunca fue una opción descartada para la consecución de aquello que los estados veían como el interés nacional” (Bonilla 1999a: 13); por ello, a lo largo de su vida común republicana y especialmente a partir de 1942, se dieron varios incidentes militares. Entre los tantos incidentes, hubo dos enfrentamientos bélicos de mayores proporciones: uno en 1981 y otro en 1995.

Las fronteras, entonces, si bien pueden ser elementos de integración de los estados, de incremento de la cooperación y el entendimiento, pueden también constituirse en barreras que dificulten esa relación, con la consecuente amenaza de un conflicto. Debido a la falta de una delimitación fronteriza, durante 168 años, las relaciones ecuatoriano-peruanas se caracterizaron por el alejamiento y la confrontación, lo cual significó en ambos países la construcción de dispositivos de defensa. El establecimiento de estos dispositivos de defensa es una consecuencia lógica, ya que en situaciones referidas a ámbitos territoriales, la amenaza del uso de la fuerza es un riesgo posible.

El peligro del uso de la fuerza siempre está presente en las situaciones vinculadas a la soberanía territorial. El incremento de la tensión se vincula de manera directa a la amenaza o al uso de los recursos de poder militar... Las situaciones de conflicto, en este ámbito, se perciben como ‘suma cero’. La falta de claridad sobre las fronteras nacionales produce inestabilidades que, aunque estén latentes, pueden escalar rápidamente. (Rojas Aravena 1997: 3).

---

47 Documento de FLACSO para la discusión en el Taller Ecuador-Perú



En ese sentido, incidentes de poca importancia, ocasionados por la misma existencia de destacamentos ecuatorianos y peruanos en ambos lados de la frontera de facto (cordillera del Cóndor), por la creación de nuevos destacamentos o por el encuentro de patrullas, podían generar, como efectivamente aconteció, enfrentamientos de mayor gravedad. Por lo tanto, la preparación militar y la adquisición de armamento eran una prioridad en cada Estado. “Las consecuencias más graves que producen estos incidentes han sido las pérdidas de vidas humanas y el aumento de los gastos militares...”.<sup>48</sup> Sólo entre 1981 y 1990 el Ecuador destinó 1.700 millones de dólares y el Perú 10.833 millones de dólares para el efecto.<sup>49</sup>

De esta manera, el problema territorial y la consecuente necesidad de privilegiar la seguridad en las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú eran prioritarios. “El conflicto territorial con el Perú constituye el aspecto fundamental de la política exterior ecuatoriana. En consecuencia, es el punto al que se presta la mayor atención en los planes de seguridad nacional... y la adecuación de las Fuerzas Armadas responde esencialmente a esos escenarios primordiales” (Valencia 1988: 106).

Sin embargo, durante los años setenta en la relación ecuatoriano-peruana surgieron aspectos vinculados con la cooperación y la integración fronteriza, que no podrían explicarse desde una óptica exclusivamente realista. “Las teorías del poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica... dado que la fuerza militar es ineficaz frente a ciertos problemas, la noción convencional de poder carece de precisión” (Keohane y Nye 1988: 21). Ecuador y Perú, al ser estados vecinos y a pesar de estar separados por un conflicto limítrofe, tenían que inevitablemente relacionarse en términos comerciales, por muy modestamente que fuera: este relacionamiento se dio, especialmente, entre las poblaciones fronterizas que evidentemente mantenían una constante interdependencia.<sup>50</sup>

---

48 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Libro Blanco*, p. 197

49 *Ibíd.* pp. 197-198

50 “En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países... a menudo estos efectos recíprocos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, bienes, personas y mensajes que trasponen las fronteras internacionales)... Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia”, (Keohane y Nye 1988:22)

Por lo tanto, no se puede afirmar que Ecuador y Perú fueran países autónomos; esto queda demostrado por el permanente e intenso intercambio comercial informal que había en sus zonas fronterizas y por la misma relación comercial formal que, de hecho, sí existía a pesar de lo modesto de las cifras. Esto no significa que haya habido un nivel importante de interdependencia que primara sobre los intereses políticos y que hubiera permitido poner un alto a los enfrentamientos para lograr una solución más rápida al problema limítrofe. Al ser países vecinos, ese interés natural de incrementar su relacionamiento económico estuvo presente, pero era frenado por los continuos incidentes.

No obstante, este interés se evidenciaba en varios hechos: en la firma del Acuerdo de Cartagena que creaba justamente un mecanismo de integración con el objeto facilitar e incrementar el comercio; en la suscripción, a partir de la década de los setenta, de varios acuerdos bilaterales de integración fronteriza, cooperación y comercio, y finalmente, en la misma solución del problema limítrofe, al ser éste el factor al que más se apelaba y el que constituyó el componente más amplio de la solución integral del diferendo limítrofe.

La teoría de la interdependencia cuestiona el sistema de Estados como estructura del sistema internacional. Su análisis va más allá del Estado para incorporar una pluralidad de actores (Barbé 1995: 66) tanto a nivel internacional, como a nivel subestatal. En el caso ecuatoriano-peruano, estos nuevos actores -sectores privados vinculados a la industria, producción, comercio, académicos, medios de comunicación y, fundamentalmente, los pobladores de las zonas fronterizas que eran los más afectados con la existencia del conflicto y los continuos incidentes militares y diplomáticos- se hicieron presentes en la solución del problema al demandar de sus gobiernos el arreglo definitivo. Así, “si hay algo novedoso, realmente memorable, en el proceso que culminó en Brasilia, ha sido la intervención circundante —no fue una participación propiamente dicha- de todos los sectores de ambas naciones, desde el momento en que el conflicto armado se hizo evidente, en demanda de la paz... y sin cuyo apoyo no hubiera culminado el acuerdo” (Bákula 1999: 13).

A diferencia de los supuestos realistas, en el que el orden internacional es anárquico y conflictivo -al velar cada Estado por sus intereses- y por ende en el que es necesario que cada Estado incremente su poder, la teoría de

la interdependencia, con premisas como cooperación y no al conflicto, considera que en un mundo donde existen intereses mutuos se genera un cierto orden internacional.

También podría realizarse un análisis de las relaciones entre Ecuador y Perú durante esta etapa, desde una perspectiva neorrealista o sistémica de las relaciones internacionales. Esta teoría critica la visión clásica o reduccionista del realismo que explica los resultados internacionales como “simplemente la suma de los resultados producidos por los Estados por separado, y la conducta de cada uno de ellos se explica por medio de sus características internas”(Waltz 1986: 91), y establece un enfoque sistémico del orden internacional. Desde su perspectiva, los resultados políticos internacionales no son producto de la acción de los estados, sino que es la estructura del sistema la que ordena las unidades o estados, es decir, es el sistema que constriñe la voluntad de éstos. Por tanto, si bien los estados siguen siendo las unidades de análisis, éstas están determinadas por la estructura del sistema internacional, la que a su vez, está generada por las interacciones de sus unidades principales (Waltz 1986: 109).

Desde este punto de vista, podríamos decir, como lo señalamos al analizar los factores externos del problema, que el contexto internacional determinó el desarrollo y solución del problema ecuatoriano-peruano. Desde este mismo enfoque de análisis, podríamos utilizar las ideas de regímenes internacionales y hegemonía, de Keohane, para el estudio del contexto internacional y sus consecuencias en la relación bilateral de ambos países. Para este autor, la idea de los regímenes internacionales es fundamental en la explicación de los procesos económicos y de las relaciones políticas. Los regímenes internacionales son “conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales”.<sup>51</sup> En definitiva son mandatos o un orden establecido en ciertos temas.

Luego de la segunda guerra mundial, bajo la égida y la hegemonía de Estados Unidos, se crearon los regímenes comercial, monetario y primordialmente el de seguridad. Aunque, de hecho, también es posible la creación

---

51 Esta es una definición expresada en un congreso sobre el tema y recogida por Keohane (1988: 80-81).

de regímenes sin hegemonía -cuando concurren ciertas condiciones clave-, esto es muy difícil y es más fácil el establecimiento de regímenes bajo la égida de un hegemónico. Por ello, para Keohane, la hegemonía desempeña un rol muy importante al ayudar a crear un patrón de orden. “Dentro de un sistema, la estructura (es decir, la distribución del poder entre los Estados que lo forman) determina la naturaleza de sus regímenes internacionales” (Keohane 1988: 64). Desde este punto de vista, entonces, la realidad internacional de la Guerra Fría, período en que se desarrolló la parte más difícil del problema territorial ecuatoriano-peruano, y de los otros regímenes existentes estuvo determinada por el régimen de seguridad; las consecuencias de esta determinación sobre las relaciones ecuatoriano-peruanas ya han sido analizadas

Con la implosión de la Unión Soviética y el consecuente redimensionamiento de la seguridad, surge como nuevo régimen imperante el comercial. Bajo esta nueva realidad, los intereses de Estados Unidos y del resto de países garantes, así como los de Ecuador y Perú, adquieren un nuevo enfoque; así, a fin de conseguir los objetivos planteados por el nuevo régimen de comercio, el problema limítrofe y su solución cobran importancia. En otras palabras, la presencia de Estados Unidos, como poder hegemónico en la región y la prioridad otorgada por Washington al proceso de negociaciones entre Ecuador y Perú fue un elemento importante para el arribo a la solución definitiva.

Estados Unidos, como potencia hegemónica de la región, fue capaz de establecer los temas de las relaciones regionales, priorizando en este caso el aspecto comercial. Las nuevas relaciones internacionales, en las cuales se privilegia lo comercial y lo económico, motivaron el replanteamiento de los intereses nacionales de Ecuador y Perú y se vieron reflejadas en la voluntad política de ambos estados de solucionar definitivamente su problema limítrofe. En un contexto internacional en el que se privilegia lo comercial y la integración económica, el escaso relacionamiento de ambos países constituía un obstáculo para su desarrollo.

En resumen, mientras se mantenía el conflicto bipolar e imperaba un régimen de seguridad destinado al enfrentamiento Este-Oeste, cuyo objetivo era la contención de la Unión Soviética, el conflicto ecuatoriano-peruano no mereció mayor atención por parte de Estados Unidos y los demás países garantes, pues, al igual que en el plano internacional, en la relación de

ambos países se privilegiaba el tema de seguridad. Pero con el fin de la Guerra Fría y la disminución consecuente de la importancia del régimen de seguridad, frente a la emergencia del nuevo régimen internacional: el comercial, Estados Unidos replantea su relación con América Latina. De ahí que, tanto las nuevas prioridades estadounidenses como las nuevas relaciones internacionales, basadas en lo económico, hayan constituido factores fundamentales para alcanzar la solución del secular problema limítrofe entre Ecuador y Perú.

#### *Las relaciones bilaterales post solución del problema territorial*

Luego de la solución del problema que limitaba el relacionamiento entre nuestros países, las perspectivas que se abren para ambos son bastante auspiciosas. Un análisis de esta nueva etapa puede ser realizado desde los mismos enfoques sistémico y de regímenes internacionales ya que la estructura del sistema internacional es, sin duda, determinante en el relacionamiento ecuatoriano-peruano.

Bajo esa perspectiva, luego de la firma de los acuerdos de paz con el Perú y dentro del contexto mismo del régimen comercial, las nuevas relaciones entre Ecuador y Perú están marcadas por el aspecto comercial. Uno de esos acuerdos es el de Integración Fronteriza, con el cual se pretende impulsar la relación económica; otro es el Acuerdo de Aceleración y Profundización del comercio, con el que se aspira a la mayor liberación hasta el año 2002. Además, ambos países están inmersos en las negociaciones tendientes a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De este modo, las relaciones ecuatoriano-peruanas están fuertemente influenciadas por el régimen imperante: el comercial, así como por los intereses de la hegemonía norteamericana en la región.

Podríamos también comprender la expansión comercial a escala mundial desde una perspectiva de las teorías globalistas, que suponen un sistema mundial, o al menos un sistema económico global, cuyas dinámicas: la producción, el comercio y las finanzas, no dejan de estar presentes y ocupar un lugar primordial en la relación Ecuador-Perú.

De otro lado, una vez superado el factor que obstaculizaba el relacionamiento entre nuestros países, se abre un abanico de nuevos temas, entre

ellos, la promoción del intercambio comercial y la integración, que implican el surgimiento de nuevos actores, ya no solamente militares y diplomáticos, en la relación de ambos países. Los sectores privados, fundamentalmente en el ámbito de la producción y el comercio, los pobladores de las zonas fronterizas, los sectores indígenas, el resto de las instituciones estatales del ámbito de salud, educación, etc., y una amalgama de actores que necesariamente se involucran al normalizarse las relaciones bilaterales y ampliarse los temas de sus agendas, como académicos, ecologistas, artistas, intelectuales, etc.

La teoría de la interdependencia podría explicar algunos aspectos de esta nueva relación: su enfoque va más allá del Estado y precisamente plantea una pluralidad de actores tanto en el ámbito internacional, como en el subestatal e incluso en el local. Así podría dar cuenta de actores que surgen en torno a las nuevas relaciones comerciales - sectores productivos y exportadores, además de los gubernamentales- y de aquellos que, en número aún mayor, aparecen en torno a los temas culturales y sociales. El Estado, representado por su gobierno, deja de ser un actor único y excluyente -como sí lo era cuando primaba el problema territorial y el tema de la seguridad- para dar paso a otros sectores en la construcción de la relación bilateral en sus diversos ámbitos; de este modo, se da una relativización del Estado como actor internacional encargado de las relaciones entre los países.

Igualmente y a diferencia del realismo, desde cuyo punto de vista poder-seguridad constituye el tema de estudio, para la teoría de la interdependencia hay una multiplicidad de temas derivados de la actividad humana: relaciones comerciales y financieras, desarrollo tecnológico, problemas ecológicos, temas culturales etc.; que, en el caso de Ecuador y Perú, son temas que cobran mayor importancia y atención en esta nueva etapa. Si en el período anterior, el escaso nivel de interdependencia entre Ecuador y Perú aumentaba el riesgo del uso de la fuerza; ahora, por el contrario, la idea es fomentar lazos que generen esa interdependencia pues mientras más canales de vinculación existan, la fuerza pierde relevancia. De este modo, “en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente” (Keohane y Nye 1988: 22).

Al superarse el conflicto territorial y perder importancia los aspectos relacionados con la seguridad, la agenda ecuatoriana se reorienta lo que per-

mite análisis de diferente tipo que den cuenta, desde distintos enfoques teóricos, de los nuevos intereses en la relación bilateral. Sin embargo, una lectura realista no puede ser descartada del todo: si bien se ha superado el problema que limitaba la relación entre los dos países y que generaba percepciones de amenaza, la seguridad, aunque ya no en el mismo nivel e importancia, debe ser considerada. La solución del diferendo es muy reciente y por tanto la desconfianza y la falta de conocimiento mutuo, que caracterizó la relación de los dos pueblos durante toda su historia, aún persiste. Por ello en la negociación se consideró la necesidad de crear una Comisión Binacional de Fomento de la Confianza que permitiera transparentar las adquisiciones militares y fomentar la confianza a través de otros ámbitos como el intercambio cultural y el educativo, entre otros. “Los temas territoriales que persisten se refieren casi exclusivamente a la necesidad de garantizar la confianza mutua entre ambos Estados nacionales y a la ejecución final de lo tratados”.<sup>52</sup>

Además, la seguridad se ha vuelto un tema común para ambos países frente al peligro compartido del desbordamiento del problema colombiano o del régimen de combate al terrorismo que está fomentando Estados Unidos. Esto podría implicar el establecimiento de dispositivos comunes de defensa.

Por otra parte y en vista que la relación común de ambos países con Estados Unidos es dependiente, podría también hacerse un análisis desde la óptica de “las políticas exteriores de los estados dependientes”, las cuales, según Bruce Moon, reflejan el interés de las naciones más poderosas. Desde este punto de vista, la concepción del regateo, aplicable a la relación ecuatoriano-peruana, es definida como un intercambio de relaciones en el cual el comportamiento político exterior de los Estados dependientes es visto como un pago parcial por el mantenimiento de beneficios que ellos obtienen de sus lazos económicos con otros países (Moon 1987: 321).

En las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, este análisis podría aplicarse para estudiar la etapa de la solución del conflicto limítrofe, ya analizada extensamente; sin embargo, este enfoque no deja de ser útil también para la descripción de la situación actual en que la recompensa más

---

52 Documento de FLACSO para la discusión en el Taller Ecuador-Perú del Proyecto “Agenda de Política Exterior” FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, realizado el 16 de marzo de 2001

utilizada es la asistencia económica y militar -un ejemplo claro es la posición ecuatoriana con Estados Unidos frente al problema colombiano-. La concesión de ayuda ha sido ampliamente reconocida como un elemento clave; sin embargo, el comercio y la inversión han constituido también comportamientos de recompensa (Moon 1987: 332). En este sentido, los intereses norteamericanos se han visto reflejados en las agendas de ambos países y por ende en la relación bilateral; por esta razón su análisis no puede descuidar la relación de dependencia de Ecuador y Perú respecto de Estados Unidos.

Finalmente, la inclusión de nuevos temas en las relaciones bilaterales, como los ambientales, culturales e indígenas, podría ser analizada desde las nuevas discusiones en teorías de las relaciones internacionales: los enfoques ambientales, que dentro de los acuerdos de paz determinaron la creación de dos áreas de protección ecológica, no sólo como mecanismo disuasivo en el lugar de los enfrentamientos militares, sino como un reconocimiento de la rica diversidad que comparten ambos países y que podría ser motivo para el establecimiento de dispositivos comunes de protección ecológica. Asimismo, debemos considerar el nuevo tema de la identidad, motivo de discusión en las relaciones internacionales y, en especial en la relación ecuatoriano-peruana por la existencia de comunidades indígenas en el territorio de ambos países, importantes actores que deben tomarse en cuenta en la relación de ambos países y en una agenda de política exterior ecuatoriana con el Perú.

## **Las nuevas relaciones bilaterales**

Una vez concluido el largo y complicado proceso de negociación, Ecuador y Perú finalmente suscribieron en Brasilia, el 26 de octubre de 1998, el Acuerdo Global de Paz entre ambos países, según el cual “quedan resueltas en forma definitiva las diferencias fronterizas entre ambos países”.<sup>53</sup> Luego de 168 años, se solucionó el prolongado y difícil problema territorial que había separado a los dos países.

---

53 Acta Presidencial de Brasilia suscrita por los presidentes del Ecuador y del Perú y, en calidad de testigos, por los presidentes de los países garantes.



Superado el tema territorial los demás ámbitos de las relaciones bilaterales, que habían estado subordinados y limitados por la existencia del problema limítrofe que impedía su normal desarrollo, se ven liberados y los beneficios y potencialidades, tanto en el orden económico como en el social, aparecen como muy auspiciosos en razón de la vinculación histórica de los dos países. Este hecho ha empezado ya a evidenciarse en estos dos primeros años desde que entraron en vigencia los acuerdos, en mayo de 1999, luego de finalizada la demarcación.

La nueva relación bilateral tiene como base los acuerdos que integran la solución global del diferendo; estos acuerdos no se centraron exclusivamente en el tema limítrofe en disputa, sino que están compuestos en su mayor parte por convenios cuyos objetivos son la cooperación, la integración fronteriza y la profundización del comercio. Éstos son: el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, y sus anexos; el Tratado de Comercio y Navegación; el Acuerdo de Bases respecto de la rehabilitación o reconstrucción de la bocatoma y obras conexas del Canal de Zarumilla, y el Reglamento para la administración del Canal de Zarumilla y la utilización de sus aguas; el Acuerdo de Constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Además del Pronunciamiento Vinculante de los Países Garantes, referido al principal desacuerdo limítrofe.

Sin duda alguna, el acuerdo de mayor trascendencia para Ecuador y Perú es el Acuerdo de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Su objetivo primordial es dar “la mayor prioridad a la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas”, para cuyo cumplimiento se establecen cuatro pilares: la Comisión de Vecindad, el Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral, el Régimen Fronterizo y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Es decir, sus objetivos principales son la cooperación bilateral en muy diversos ámbitos de importancia para los dos países, y la integración y el desarrollo de las zonas de frontera, para cuya ejecución se ha establecido, entre otros mecanismos, un plan y un fondo binacionales.

Además, este Acuerdo incluye el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio, que establece un proceso de desgravación arancelaria tendiente a incrementar las corrientes comerciales entre los dos países y que culminó el 31 de diciembre de 2001.

Los dos centros de comercio y navegación establecidos en el Tratado de Comercio y Navegación, ubicados a orillas del río Amazonas, contribuirán positivamente en el incremento las relaciones bilaterales en aspectos comerciales y fronterizos, en cuanto entren en funcionamiento. Asimismo, la reconstrucción del canal del Zarumilla, que está a cargo del Perú, de conformidad con el Acuerdo de Bases y el Reglamento para la administración de las aguas de este canal, permitirá dotar de agua a los habitantes de la zona fronteriza ecuatoriana. Para la consecución de este objetivo, la constitución de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, contribuirá a través de la eliminación de la desconfianza mutua aún existente producto de largos años de relaciones conflictivas.

Si bien bajo este gran paraguas, el futuro de la relación bilateral entre Ecuador y Perú se presentaba como bastante positivo, “las expectativas han sido rebasadas largamente por la realidad”.<sup>54</sup> Como se señaló en el primer capítulo, las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú se desenvuelven en el marco de la CAN y la Decisión 414 de 1997. Sin embargo, con la suscripción del Acuerdo de Aceleración y Profundización del Comercio se modifican sustantivamente los cronogramas de desgravación arancelaria previstos en la citada decisión. El proceso de desgravación culmina en diciembre de 2001 y sólo se deja una lista de cien productos sensibles para el 2005. Es decir, para el 2002 casi todo el universo arancelario estará desgravado entre ambos países.

El comercio bilateral se ha incrementado ostensiblemente desde 1998. En ese año las exportaciones (FOB) ecuatorianas ascendieron a US\$ 201.3 millones de dólares y las peruanas a US\$ 98.2 millones. En 1999 si bien hubo un descenso, el Ecuador exportó US\$ 160.3 millones y el Perú 44.6 millones, para el año 2000 éstas alcanzaron las cifras récord de US\$ 288.5 millones en el caso del Ecuador y US\$ 72.6 millones de dólares para el Perú; en ambos casos son montos históricos. Hay que señalar que la balanza es positiva para el Ecuador durante toda la década, aunque este hecho es originado fundamentalmente por las importantes ventas de petróleo y derivados dirigidas al Perú, que han representado tradicionalmente entre el 65% y el 78% del total de nuestras exportaciones al país vecino. En este sentido, la exportaciones no se han diversificado las exportaciones y el petróleo y sus

---

54 Enrique Ayala Mora, Prólogo a la obra de Oscar Maúrtua (2000: 13).

derivados siguen constituyendo el principal producto de exportación. Si excluimos el comercio de petróleo, la balanza comercial con Perú se encuentra prácticamente equilibrada.<sup>55</sup>

Existe, además, un flujo de comercio que ingresa por la frontera de Huaquillas bajo la modalidad de “declaración simplificada”; éste alcanza un volumen mensual de 600 mil dólares en promedio, lo que aumentaría la cifra de las exportaciones ecuatorianas en 7.2 millones de dólares al total registrado por el Banco Central. Además, “tomando fuentes no oficiales [se considera] que el total del comercio fronterizo de contrabando bordea los 2 millones de dólares mensuales”.<sup>56</sup>

En consecuencia, a dos años de la firma de los acuerdos de paz, el proceso de normalización y consolidación de las relaciones entre ambos países, en cuanto al aspecto de intercambio comercial -que había sido el más afectado-, ha colocado al Perú como el segundo socio más importante del Ecuador a nivel mundial, precedido únicamente por Estados Unidos, y como el primero a escala subregional andina (Moeller 2000: 40).

Asimismo, para el Perú, en el año 2000, el Ecuador se convirtió en el cuarto socio comercial y, en el 2001, ha pasado a convertirse en el segundo<sup>57</sup>. “El Perú en el año 2000 tuvo un significativo incremento de sus exportaciones a nivel andino, el 29.7%, de las cuales, y las que más crecieron, fueron las dirigidas hacia el Ecuador”<sup>58</sup>.

Según datos de la Cámara de Comercio de Lima, las exportaciones totales de ambos países ascendieron a US\$ 430 millones en el año 2000 y se estima que para el año 2001, éstas superarían los US\$ 600 millones.

Bajo estas perspectivas y con ocasión de la visita oficial al Ecuador del presidente Alejandro Toledo, realizada el 16 y 17 de octubre de 2001, los mandatarios de los dos países se comprometieron a agilizar la creación de una zona de libre comercio para el año 2004, con lo cual se estima que las ventas del Ecuador se incrementarán en alrededor de 50 millones de dólares por año. Asimismo, cabe señalar que la misión de empresarios que acom-

---

55 Enrique Ayala Mora, Prólogo a la obra de Oscar Maúrtua (2000: 13).

56 Ponencia de Eulalia Andrade de Sancho, Gerente de REDEX de la CORPEI, en el Taller sobre la Relaciones Ecuador-Perú, 16 de marzo de 2001.

57 Entrevista a Boris Aguirre, reproducida en el semanario “Líderes”, del 19 de noviembre de 2001

58 Diario “Gestión” de Lima, 23 de febrero de 2001.

pañó al Presidente peruano en sólo dos días concretó negocios por un millón de dólares.

De otro lado, las inversiones ecuatorianas en el Perú, básicamente localizadas en las áreas de las finanzas, la industria y el comercio, han aumentado ostensiblemente, llegando en el año 2000 a cifras superiores a los US\$ 20 millones de dólares.<sup>59</sup> Entre las empresas que invierten en el Perú se encuentran las siguientes:

- Ideal Alambrec
- Cemento Nacional
- MABE Ecuador S.A
- Banco del Pichincha
- Banco Internacional
- CFN
- Alvarez Barba
- SANITEX
- PROFINSA S.A
- Aquafrutex

Apenas un mes después de la suscripción de los acuerdos de paz, se anunció que el Banco Financiero Peruano, filial del Banco de Pichincha del Ecuador, iniciaría un plan de expansión en el norte de Perú, mediante el establecimiento de diez sucursales nuevas en localidades de los departamentos peruanos de Piura y Tumbes. Igualmente, en ese incremento de las relaciones especialmente en el año 2000, siete empresas ecuatorianas del rubro agroindustrial, pinturas y de materia prima se instalaron en la ciudad de Chiclayo.

En otros ámbitos también se ha evidenciado lo positivo de las nuevas circunstancias del relacionamiento ecuatoriano-peruano. El turismo, especialmente en la zona sur del Ecuador, se ha reactivado en forma importante. “A raíz de la firma de la paz, el número de visitantes se incrementó en un 70% al año pasado y para el 2001 se piensa que igualará al número de colombianos. El Perú arrojó 100 mil llegadas en el 2000”.<sup>60</sup>

---

59 Ibid., 1 de julio de 2001

60 Declaraciones de Raúl Cortez, Presidente de la Cámara de Turismo de Loja, reproducidas en el diario “Gestión” de Lima, 26 de enero de 2001

Es elocuente el hecho que después de la solución del problema territorial, en apenas tres años, se hayan firmado con el Perú la cifra récord de 124 convenios<sup>61</sup> de toda índole con el objetivo de incrementar el comercio, el desarrollo fronterizo y la cooperación mutua en tan diversas áreas como por ejemplo el transporte aéreo y terrestre, el turismo, la salud, la minería, entre muchísimos otros. Cabe destacar los acuerdos de interconexión eléctrica y de factibilidad para el uso del oleoducto nor-peruano en la transportación de crudo ecuatoriano, tanto a nivel gubernamental, como en el sector privado, pues éste ha sido un factor fundamental para el desarrollo de estas nuevas relaciones. A manera de ejemplo, se ha suscrito un convenio de integración bursátil entre las Bolsas de Valores de Quito y Lima, en febrero de 1999, y se ha creado la Cámara de Comercio Binacional de las zonas fronterizas.

Durante estos primeros años, luego de la suscripción de la paz con el Perú, es importante resaltar que se han movilizado varias misiones de empresarios ecuatorianos a Lima y de empresarios peruanos al Ecuador, a través de la realización de varios “Encuentros Binacionales para el Fomento de las Relaciones Empresariales Ecuatoriano-Peruanas” y las “Mesas de Negociaciones Sectoriales”; las últimas de estas mesas tuvieron lugar en el Ecuador durante la visita del presidente Toledo, en octubre de 2001. En 6 de abril de 1999, un mes antes de que entren en vigencia los acuerdos de paz, viajó al Perú una comitiva de 160 empresarios ecuatorianos. El grupo estuvo encabezado por el Vicepresidente del Ecuador, en ese entonces el doctor Gustavo Noboa. Esta fue la misión comercial más grande que haya salido del Ecuador a negociar productos exportables.

Del mismo modo, a fin de impulsar el intercambio comercial entre los dos países, se han realizado ferias binacionales en Perú y Ecuador, en diferentes ciudades, lo que sumado a las misiones empresariales, ha significado que las relaciones comerciales mejoren considerablemente. Como lo señala Boris Aguirre, presidente de la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Peruana, “en los dos últimos años se comprobó que las dos economías son complementarias. Así, productos que ingresaban al Ecuador desde otros mercados, hoy se los adquieren del Perú”.<sup>62</sup>

---

61 Solo en el primer año después de los acuerdos de paz se suscribieron 65 convenios, convirtiéndose en el país con el cual se han firmado la mayor cantidad de acuerdos en apenas un año.

62 Semanario “Líderes”, Quito, 19 de noviembre de 2001.

También el Acuerdo de Comercio y Navegación brinda la posibilidad de que el Ecuador tenga derecho a la navegación libre, perpetua, continua y gratuita en el río Marañón-Amazonas y sus afluentes septentrionales, y comprende además la creación de dos centros de comercio y navegación. Sólo pocos días después de la suscripción de los acuerdos de paz, exportadores ecuatorianos ya se beneficiaron de la ruta Napo-Marañón-Amazonas, cuando una barcaza de bandera ecuatoriana, que transportaba productos ecuatorianos, fabricados por la industria Acero de los Andes para una refinería de Petrobras, surcó esos ríos y se dirigió hacia Manaus. A decir de Jorge Elizagaray, gerente general de Acero de los Andes, este fue “el primer ejemplo práctico del beneficio de un acuerdo de libre navegación”<sup>63</sup>. Sin duda una vez que entren en funcionamiento los dos centros de comercio y navegación contribuirán al incremento comercial del Ecuador.

Además, como lo ha expresado el presidente del directorio de la Comisión Nacional de Zonas Francas del Perú, José Antonio Luna Bazo, el Ecuador y el Perú proyectan una estrategia para el desarrollo de una zona franca común para el comercio fluvial y marítimo hacia terceros países, especialmente hacia mercados de Japón, Sudeste Asiático, y China<sup>64</sup>.

A fin de facilitar el comercio bilateral y promover la integración de los dos países, se ha establecido un nuevo régimen de tránsito de personas y vehículos. Este régimen permite que personas de ambos países ingresen a cualquier parte de los dos territorios sin necesidad de pasaporte y que, para el ingreso de vehículos, baste con la licencia de conducir y el documento de propiedad correspondiente. Además, se prevé abrir nuevos pasos de frontera, a más de los tres ya existentes, ya no sólo terrestres, sino también uno fluvial sobre el río Napo. En ese sentido se ha establecido un nuevo régimen fronterizo para dinamizar el tránsito de embarcaciones fluviales y el transporte de aeronaves.

Asimismo, tres años después de la suscripción de los acuerdos de paz, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana ha logrado el 48% de la meta de captación de recursos del sector público. El objetivo de ejecución de proyectos se cumplió en un 100% para el período de este informe y que corresponden a nueve estudios y 132 proyec-

---

63 Diario Hoy, 19 de octubre de 1998.

64 Diario “Gestión” de Lima, 6 de marzo de 2001.

tos por US\$ 44,7 millones. El 69% de los proyectos están siendo ejecutados por municipios, prefecturas y entidades regionales de desarrollo. Así también, el Plan Binacional ha identificado y promovido propuestas en la región fronteriza para la participación del sector privado en la ejecución o financiamiento de proyectos (Moeller 2001).

En general se han registrado avances en todos los acuerdos de paz y se han realizado permanentemente reuniones, que sería demasiado extenso enumerar, de los diferentes órganos destinados a la puesta en marcha de estos acuerdos, particularmente en el ámbito de la Comisión de Vecindad y sus diferentes comités técnicos (de régimen fronterizo, de facilitación del comercio, de educación, de salud, de pesquería, de energía y minas, de facilitación del turismo y de ciencia y tecnología). Todo esto evidencia el interés de los dos países en profundizar su relación y dar un cambio sustancial a favor de su desarrollo.

Cabe señalar, que después de la suscripción de los acuerdos de Brasilia, en esta nueva coyuntura de las relaciones bilaterales, se han realizado varias visitas oficiales de ambos mandatarios al Ecuador y al Perú. Es así como, sin mencionar aquéllas de carácter multilateral, en tres años de ejercicio de la paz se han realizado tres visitas oficiales: en agosto de 1999, el Presidente ecuatoriano Jamil Mahuad visitó el Perú; posteriormente, en octubre de ese mismo año al cumplirse un año de la firma de los acuerdos, llegó al Ecuador el residente Fujimori y, finalmente, en octubre de 2001, el nuevo presidente peruano Alejandro Toledo visitó las ciudades de Quito y Guayaquil.

En todas estas visitas se tomaron importantes decisiones con el objetivo de apoyar el avance de los acuerdos de paz. No obstante, en la permanencia del presidente Toledo en Ecuador -quien estuvo acompañado por un amplio grupo de empresarios-, además de la firma de importantes acuerdos, se planteó la reducción de los gastos militares, rebajando la presencia militar en la zona fronteriza y la homologación del armamento de ambos países, a fin de reorientar esos recursos hacia programas de desarrollo social. Ambos mandatarios se comprometieron a agilizar la puesta en marcha de una zona de libre comercio para el año 2004.

Además, de los aspectos económicos, la relación bilateral se ha visto enriquecida fundamentalmente por el acercamiento de las sociedades de ambos países. Se ha dado un especial impulso a la cooperación en materia educativa y en el ámbito cultural. Al respecto, se ha dado una gran vincula-

ción entre los sectores académicos, particularmente por intermedio de la Asociación de Universidades del Sur del Ecuador y del Norte del Perú. Asimismo, se han incorporado en el p $\acute{e}$ nsum de estudio de las instituciones educativas de ambos pa $\acute{i}$ ses materias que sirvan para el conocimiento mutuo. Asimismo, en el aspecto cultural, se han realizado innumerables eventos art $\acute{i}$ sticos de Ecuador y Per $\acute{u}$  y viceversa; estos eventos han servido para promover el acercamiento y conocimiento de ambos pueblos.

Tambi $\acute{e}$ n se han celebrado acuerdos de cooperaci $\acute{o}$ n entre distintas ciudades de los dos pa $\acute{i}$ ses -tenemos, por ejemplo, el acuerdo de hermandad entre las ciudades de Cuenca y Cajamarca- “animados por el deseo de auspiciar el conocimiento mutuo y el intercambio cultural” y con el objeto de “establecer acciones concretas que permitan instrumentar la cooperaci $\acute{o}$ n rec $\acute{i}$ proca en las  $\acute{a}$ reas cultural, tur $\acute{i}$ stica y de preservaci $\acute{o}$ n de centros hist $\acute{o}$ ricos”.

La integraci $\acute{o}$ n de las dos sociedades es uno de los aspectos que m $\acute{a}$ s ha avanzado: “en menos de dos a $\acute{n}$ os, los sentimientos de desconfianza mutua se han reducido al m $\acute{i}$ nimo y la mayor $\acute{i}$ a de ecuatorianos y peruanos est $\acute{a}$ n satisfechos con las nuevas relaciones vigentes entre los dos pa $\acute{i}$ ses”.<sup>65</sup>

En general, las nuevas relaciones bilaterales est $\acute{a}$ n caracterizadas por un vertiginoso y entusiasta acercamiento, cuyos resultados, especialmente en el  $\acute{a}$ rea econ $\acute{o}$ mica, son elocuentes ya que, apenas dos a $\acute{n}$ os despu $\acute{e}$ s de la vigencia de los acuerdos de paz, han superado las expectativas generadas con la soluci $\acute{o}$ n de problema territorial; esto a su vez genera mejores pron $\acute{o}$ sticos para el futuro, cuando la nueva relaci $\acute{o}$ n bilateral se haya consolidado plenamente.

Como se desprende de todo lo anotado, el ejercicio de la pol $\acute{i$ tica exterior ecuatoriana en el marco de las relaciones con el Per $\acute{u}$ , luego de la soluci $\acute{o}$ n al problema territorial, involucra a nuevos actores, los protagonistas del importante desarrollo de las nuevas relaciones bilaterales que comprenden a pr $\acute{a}$ cticamente toda la sociedad. En ese sentido, la pol $\acute{i$ tica exterior viene a ser una herramienta de las grandes pol $\acute{i$ ticas nacionales.

El ejercicio de la pol $\acute{i$ tica internacional ha estado marcado por esta nueva t $\acute{o}$ nica de inclusi $\acute{o}$ n de nuevos actores y en general de coincidencia y colaboraci $\acute{o}$ n entre las pol $\acute{i$ ticas exteriores gubernamentales y los intereses sociales. De esta manera, la pol $\acute{i$ tica exterior, traducida en la ejecuci $\acute{o}$ n de los acuerdos

---

65 Enrique Ayala Mora, Pr $\acute{o}$ logo a la obra de Oscar Ma $\acute{u}$ rtua (2000: 13).



de paz, ha influido positivamente en el fomento de las nuevas relaciones bilaterales. No obstante, ha habido esporádicos brotes de inconformidad de algunos sectores de las poblaciones fronterizas con la política exterior gubernamental, aunque sus demandas han estado dirigidas especialmente a la entrega de mayores recursos económicos en el contexto de las nuevas relaciones con el Perú, aspecto que también evidencia el grado de participación de esos sectores y su deseo de que sea mayor.

En este desarrollo de las nuevas relaciones bilaterales, sin duda, el papel desempeñado por las misiones diplomáticas de ambos países ha sido fundamental; las misiones han trabajado en cuanto tiene que ver con la realización de permanentes actividades destinadas a la ejecución de acuerdos o encaminadas a fomentar el conocimiento mutuo, estas últimas especialmente en lo que tiene que ver con temas culturales y educativos. Sin embargo, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha sido la participación de la sociedad en sus diferentes estratos lo que ha determinado un cambio fundamental en la manera de relacionarse con el Perú.

### **Propuesta de agenda de política exterior**

Los nuevos lineamientos de la política internacional ecuatoriana frente a Perú se han empezado a configurar a partir de la superación del problema territorial elemento que había sido condicionante y distorsionador de nuestra política exterior y ante el surgimiento nuevas formas de relación binacional. No obstante y a fin de lograr un más eficiente ejercicio de la política exterior, se hace todavía necesario establecer, explícita y sistemáticamente, una agenda en la que se definan los intereses nacionales y se determine una posible escala de prioridades.

En el entendido de que la política exterior es el área particular de la acción gubernamental que se proyecta al ámbito externo (Russel 1998:255) con la finalidad de lograr los objetivos nacionales, se hace indispensable comenzar por determinar estos objetivos dentro de la nueva relación bilateral. Para ello, debemos comenzar por aclarar que, a diferencia de lo que sucedía en la etapa anterior -en la que por la preponderancia del tema limítrofe junto con el de seguridad, la formulación de la política exterior radicaba exclusivamente en los estratos diplomáticos y militares-,

en la actualidad, la política exterior debe, necesariamente, involucrar a los nuevos actores de la relación en la determinación de los intereses nacionales con respecto al Perú. Es decir, a más del sector gubernamental, múltiples sectores de la sociedad, en tanto nuevos ejes de la relación bilateral, deben desempeñar un papel en la enunciación de esta agenda de política exterior.

Sin embargo esto hace que, como consecuencia, el cálculo de los intereses nacionales, elemento fundamental de la política exterior, sea más complejo y deba ser finalmente formulado por el órgano decisor (presidente de la República y ministro de Relaciones Exteriores, de acuerdo a la Constitución y Ley Orgánica del Servicio Exterior) tomando en consideración los valores de los nuevos actores, tanto del ámbito económico como de la sociedad en general. “La complejidad de valores se refiere fundamentalmente a la existencia de múltiples y competitivos valores e intereses en un determinado problema de política. Ella plantea al decisor el desafío de formular una política que comprenda y agregue todos los valores” (Mena 1989: 50).

Es decir, la formulación de la política exterior responde a estímulos de carácter externo pero igualmente tienen en ella mucha importancia las dinámicas de la política doméstica: “ya es un lugar común comprobar que no es posible distinguir entre política interna y política externa” (Bakula 1999: 14). La agenda que proponemos a continuación toma en cuenta estas consideraciones para hacer de la política exterior de nuestro país frente a Perú un proyecto nacional.

### *Agenda de política exterior*

Las nuevas vinculaciones bilaterales y el relacionamiento externo, en el ámbito de los órganos oficiales correspondientes, se han desarrollado y se desenvuelven bajo los parámetros establecidos en los acuerdos de paz de Brasilia de 1998. Estos acuerdos, como ya lo hemos señalado, fueron diseñados con la participación ciudadana desde los distintos sectores involucrados y, por ello, podemos decir que se han constituido en verdaderas agendas de política exterior, con la virtud de haber sido concertadas por ambos países. Tal situación representa una enorme ventaja en comparación con otras relaciones bilaterales y multilaterales del Ecuador.

A decir de Mario Ribadeneira, el comportamiento de la política exterior ecuatoriana debería estar dirigido más bien a identificar los aspectos negativos internos tanto en Ecuador y Perú y los problemas que impiden una mejor aplicación de los acuerdos.<sup>66</sup> No obstante, es necesario considerar temas que no han sido incluidos en estos acuerdos y que deben constar en una agenda de política exterior, así como establecer una posible escala jerárquica de los mismos.

Con esa finalidad, dentro del Proyecto de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento, para la formulación de una agenda de política exterior del Ecuador, se realizó el Taller “Relaciones Bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, el 16 de marzo de 2001.

El referido taller contó con la participación de diversos actores del quehacer nacional involucrados en la relación bilateral de ambos países: diplomáticos, militares, académicos, empresarios, representantes de las zonas fronterizas y diputados. Asistieron el embajador Alejandro Suárez, Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; el general Marcelo Bonilla del Consejo de Seguridad Nacional; la economista Eulalia Andrade, Gerente de REDEX de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI); el diputado Hugo Moreno, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales; el ingeniero Patricio Izurieta Mora-Bowen, empresario y ex - presidente de la Cámara de Comercio Binacional Ecuatoriano-Peruana; la diputada Julia Sánchez, del Partido Social Cristiano; el embajador Eduardo Mora Anda, Coordinador General del Ministerio de Relaciones Exteriores; el doctor Adrián Bonilla, Subdirector de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; el embajador Emilio Izquierdo, Director General de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, y el licenciado Roberto Guerra Armijos, delegado del Alcalde de Machala.

Se plantearon inicialmente los siguientes temas de discusión con la idea de que podrían ser incluidos en una agenda de política exterior:

---

66 Ponencia presentada en el Taller inaugural sobre la “Agenda de Política Exterior” FLACSO-Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, el 18 de enero de 2001

- El incremento del comercio y las actividades económicas con el Perú.
- La seguridad, con un nuevo enfoque, que miraría a la narcotización y el conflicto colombiano, así como a la estabilización de la región andina.
- La desnarcotización de la política internacional y de la economía de la región andina.
- La eliminación de la seguridad en la relación ecuatoriano-peruana y la construcción de sistemas eficaces de confianza mutua -de acuerdo con el convenio de confianza mutua y seguridad de 1998.
- La conclusión de la ejecución de los acuerdos de paz.
- Una política exterior conjunta con el Perú en el ámbito multilateral y en diversos temas; esto para aprovechar la relación con el país vecino y para que el Ecuador pueda proyectarse a foros de los cuales el Perú ya es parte o tiene mayor proyección que el Ecuador (APEC, MERCOSUR).

En este foro se destacó el importante incremento del comercio bilateral en la nueva relación luego de la firma de los acuerdos de paz; se enfatizó en la necesidad de seguir impulsando la ejecución de estos acuerdos y en la importancia del tema de seguridad, aunque desde otro enfoque, una vez resuelto el problema territorial. Es así que la seguridad aparece como un macro factor que garantiza la consecución del desarrollo e incorpora la preocupación acerca de las consecuencias que el Plan Colombia tendría para el Ecuador y el Perú. También se insistió en la importancia de una cada vez mayor participación ciudadana y en la necesidad de afianzar la paz conseguida mediante el fomento de los aspectos económico y cultural.

Finalmente, se estableció una agenda de política exterior hacia el Perú, se hizo una escala tentativa de los temas y se esbozaron algunos mecanismos para la consecución de los objetivos propuestos. La agenda quedó determinada de la siguiente manera:

*Consolidación de los acuerdos de paz y fomento de la confianza mutua*

- Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo
- Integración y Cooperación en la Región Amazónica con el establecimiento y operación de los centros de comercio y navegación
- Medidas de Confianza y Seguridad

*Desarrollo de las relaciones económica*

- Comercio Exterior Binacional
  - Inteligencia comercial
  - Consolidación, expansión y diversificación de las exportaciones
  - Eliminación de las barreras no arancelarias
  - Desarrollo de las cámaras binacionales
  - Alianzas binacionales
  - Dar prioridad de las relaciones bilaterales sobre la CAN
- Inversión
- Fortalecimiento de los esquemas existentes en cooperación bilateral

*Estabilidad andina*

- Crisis política regional: fortalecimiento de las democracias, lucha contra la corrupción
- Conflicto colombiano
- Narcotráfico
- Política norteamericana

*Política exterior común*

- Conflicto colombiano
- Desnarcotización
  - Políticas de erradicación
  - Interdicción
  - Sistemas de preferencias arancelarias
  - Certificación
  - Control de la demanda
- Acción conjunta en escenarios internacionales y foros multilaterales

*Integración cultural*

- Incremento del conocimiento mutuo destinado al cambio recíproco de las percepciones tradicionales

- Desarrollo de instrumentos e instituciones de comunicación e intercambio binacional
- Políticas educativas comunes

Se determinaron, además, cuatro temas transversales que cruzan los cinco aspectos establecidos:

1. Seguridad
2. Participación de la sociedad civil ( que incluye el tema indígena)
3. Reorganización geopolítica
4. Ambiente

## **Análisis de los temas de la agenda**

### *Consolidación de los acuerdos de paz y fomento de la confianza*

Como lo hemos señalado ya, la relación bilateral luego de la solución del problema territorial ha estado encaminada en función de las pautas establecidas por los acuerdos de paz y en torno a las diferentes temáticas por éstos abordadas. En la práctica, estos acuerdos han constituido la política exterior Ecuador-Perú, y viceversa. En ese sentido, se deben seguir apoyando y fortaleciendo los esfuerzos destinados a la aplicación de los acuerdos hasta su plena ejecución; esta es una herramienta que garantizará la consolidación de la paz y que permitirá el desenvolvimiento en otros ámbitos de la relación. Por ello, éstas constituyen la prioridad básica de una agenda de política exterior.

Sobre este aspecto, en la declaración conjunta firmada por los presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, con ocasión de la visita de este último al Ecuador, en octubre de 2001, se señala que “las relaciones bilaterales entre ambos países han llegado a un nivel de cooperación, amistad y diálogo político que la sitúa en una perspectiva de asociación preferencial... a lo cual han contribuido... especialmente los Acuerdos de Brasilia, de 26 de octubre de 1998, los cuales han forjado sólidos vínculos de amistad entre los pueblos y los gobiernos del Ecuador y del Perú”.

De entre ellos, el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad que contempla el Plan Binacional, la cooperación y el incremento del comercio -que se logrará con la puesta en funcionamiento de los centros de comercio y navegación- y la necesidad de un mayor impulso de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad, ameritan especial atención por los importantes beneficios económicos, pero también porque la confianza es el medio que facilita la consecución de cualquier otro objetivo. La eliminación de la desconfianza es fundamental para un mejor entendimiento en los diferentes ámbitos de la relación bilateral. Esta desconfianza aún puede ser percibida como consecuencia lógica del prolongado conflicto e “incluso en el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz, se han podido observar esporádicos brotes de recelo”.<sup>67</sup>

En ese sentido que los presidentes del Ecuador y del Perú, en la misma Declaración, manifestaron “su decisión de seguir otorgándole [al Plan Binacional] la más alta prioridad” y de convocar a una nueva reunión de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

### *Desarrollo de las relaciones económicas*

Este aspecto es de trascendental importancia por el mismo hecho de haber constituido uno de los factores más apelados por la sociedad ecuatoriana para liberarse de la primacía de los intereses territoriales y porque, en buena parte, los acuerdos paz están vinculados con el tema económico. Además, es un aspecto prioritario de cualquier relacionamiento internacional en la actualidad: la liberalización comercial y financiera es quizás el régimen internacional más importante hoy en día y que trasluce el objetivo comercial de Estados Unidos hacia la región y, por tanto, en el Área de Libre Comercio de las Américas, aspecto del cual, ni Ecuador ni Perú, pueden desligarse.

Como ya lo indicamos, las relaciones económicas, tanto en el ámbito comercial como de las inversiones, y particularmente en el primero, han tenido un importantísimo incremento en apenas dos años de aplicación de los acuerdos. Esto evidentemente ha satisfecho las expectativas generadas con la firma de la paz y hace aún más promisorias las posibilidades comerciales una

---

67 Alejandro Suárez, conferencia citada.

vez que se consoliden las relaciones bilaterales. El aspecto económico es fundamental en las relaciones de los países y debe ocupar un lugar prioritario pues constituye, por una parte, un mecanismo que, al crear lazos e interdependencia, impide la generación de conflictos o facilita una rápida solución y, por otra parte, promueve el desarrollo. En vista de ello, los gobiernos de Ecuador y Perú han decidido promover “la creación de una zona de libre comercio y desplegar los máximos esfuerzos para implementar en forma aún más significativa el intercambio bilateral”.<sup>68</sup>

En el Taller “Relaciones Bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, se establecieron tres dimensiones que permitirían promover el desarrollo económico: la dimensión comercial, de las inversiones y de la cooperación. Asimismo, se determinaron varios mecanismos para impulsar el comercio exterior bilateral, de los cuales el prioritario es contar con una inteligencia comercial, que incluiría la promoción y la logística (situación del transporte, facilidades portuarias, etc.), para emprender en cualquier actividad posterior. Otro mecanismo consistiría en la consolidación y la diversificación de las exportaciones -a fin de restar peso al petróleo en nuestras exportaciones- en el marco de la búsqueda y fomento de la complementariedad, y un tercero sería el fortalecimiento de las cámaras binacionales y alianzas comerciales.

Sin embargo, estos mecanismos podrían variar o se podrían utilizar otros; lo importante es que, después de la ejecución de los acuerdos de paz, el desarrollo económico conste como punto prioritario de una política de Estado frente al Perú.

### *Estabilidad andina y política exterior común*

La estabilidad andina debe también ser incluida en una agenda de política exterior ecuatoriana con el Perú, en razón de la crisis política que vive la subregión y, más específicamente, nuestros dos países: “Ni el Perú ni el Ecuador... son sociedades absolutamente unitarias; sus estados no son unitarios en la formulación de políticas exteriores porque procesan intereses heterogéneos de sociedades heterogéneas, con estados además institucionalmente muy débiles” (Bonilla 1999c: 145). La crisis política eventualmente debili-

---

68 Declaración Conjunta de los presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, 17 de octubre de 2001



taría un normal desarrollo de las relaciones de ambos países y constituiría un escenario negativo para la consecución de los objetivos en los demás campos de la acción internacional. De ahí el interés en que tanto Ecuador como Perú mantengan estabilidad, pero también en los demás países andinos por la influencia que de hecho tienen sobre nuestros dos países.

El tema de la estabilidad andina, junto con el de la propuesta de una política exterior común con el Perú, son compartidos no sólo por sus implicaciones directas para las partes, sino porque están atravesados por los intereses de Estados Unidos. Por ello, los diferentes factores que podrían alterar la estabilidad regional: democracia, conflicto colombiano y narcotráfico, que a su vez son temas de la agenda de Estados Unidos hacia la subregión, merecen especial consideración.

En razón de que Estados Unidos goza de un poder hegemónico en la región, la magnitud de los problemas, la dimensión de las aspiraciones y la prioridad de las temáticas son dictadas por Washington (Franco 1998: 184-185). Es decir, la política exterior norteamericana es fuente de decisiones para las políticas exteriores de los países andinos, al ser ambos vulnerables a aquélla. “En este sentido, los estadounidenses, entre otras actuaciones, dieron al narcotráfico la dimensión que tiene en la actualidad... y establecieron las características mínimas que debe tener un régimen político para ser considerado democrático” (Franco 1998: 179); bajo esos parámetros se despliegan las políticas del Ecuador y del Perú.

Un punto que surge actualmente, también desde los nuevos intereses norteamericanos, y que podría convertirse en un factor de posible inestabilidad, y, si fuera el caso, ameritar la adopción de políticas comunes, es el terrorismo. Este aspecto ya se ve reflejado en varias resoluciones de los gobiernos de la región condenando los ataques terroristas a Estados Unidos.

Consideramos que los temas de estabilidad andina y política exterior común podrían ser agrupados en un sólo aspecto, bajo el marco de este último. Es así como la crisis política andina, el conflicto colombiano y el narcotráfico, como factores de inestabilidad de la región andina, son aspectos compartidos por las políticas exteriores de los dos países -aunque “han sido procesados en forma aislada a pesar de compartir en general la misma retórica” (Bonilla 1999c: 146) y ante los cuales se hace necesaria la formulación de una política común proactiva, a fin de tener mayor peso y de conseguir respuestas de la política norteamericana.

Así pues, los temas comunes son aquéllos dictados por la agenda internacional de Estados Unidos: “la política exterior norteamericana que tiene una agenda común para los países andinos es un tema compartido por todos ellos, pero no existe en ninguno de los temas de la agenda norteamericana una respuesta concreta” (Bonilla 2000: 156). El hecho de ser temas fijados por los Estados Unidos en su agenda hacia la región, hace de estos temas compartidos por nuestros países. Sin embargo, esta no es la única razón: también son temas comunes porque son percibidos como factores de inestabilidad para la subregión andina y, por tanto, como aspectos que ponen en riesgo la relación de los países y la consecución de sus objetivos

De ahí que el conflicto colombiano, en razón de que constituye una amenaza a la seguridad de los dos países, podría eventualmente generar la adopción de políticas y estrategias comunes frente a peligros similares. Asimismo, un aspecto de política común es la necesidad de desnarcotizar las políticas exteriores de los dos países; esto implica ampliar la relación de los países andinos y, para el presente caso, en especial del Ecuador y del Perú, en sus vinculaciones con Estados Unidos.

Si bien, en el tema del narcotráfico, el comportamiento de los dos países está dado por los parámetros establecidos por los Estados Unidos: políticas de erradicación, interdicción, concesión de preferencias arancelarias a fin de promover cultivos alternativos, o la misma certificación, es necesario tener políticas proactivas frente al tema. Se debe considerar este problema “bajo las características de la dinámica de la economía política. Mientras haya demanda existirá la oferta. La demanda, por otra parte, no podrá controlarse mientras se plantee el problema como un escenario policial o moral, porque es un problema de salud que requiere un enfoque centrado en la persona y en la naturaleza de la sociedad consumidora”<sup>69</sup>, ese es el papel que deberían jugar Ecuador y Perú, con una política común proactiva, aunque en términos más bien generales por las características propias que tiene el fenómeno en cada país.

Una mejor coordinación entre el Ecuador y el Perú y los demás países implicados en el problema del narcotráfico es crucial para contar con argumentos sólidos que les permitan participar en la determinación y desarrollo

---

69 Ponencia de Adrián Bonilla en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, viernes 16 de marzo de 2001.

de la agenda que se fija a este respecto en el ámbito internacional. Esto supondría a su vez tener una estrategia que podría consistir en la multilateralización del problema, que salga del actual bilateralismo asfixiante que sesga y pervierte las relaciones con Estados Unidos al narcotizarse las agendas (García-Sayán 1997: 135).

En conclusión, hay aspectos que demandan de una política exterior común, lo cual junto con la existencia de muchos intereses compartidos por su vinculación histórica, cultural, geográfica y por el hecho de adolecer de los mismos problemas (subdesarrollo, deuda externa, etc.), hacen que el Ecuador y el Perú tengan objetivos semejantes. Esta realidad se ha evidenciado en su participación en los foros internacionales y multilaterales -como la ONU, OEA y otros descritos oportunamente- en los cuales han tenido un comportamiento similar y hasta coincidente.

### *Integración cultural*

“Si existe un espacio en el cual Ecuador y Perú han estado profunda y vigorosamente vinculados desde sus orígenes más remotos, ése es el espacio cultural” (Tord 1997: 89). Es por ello que el apelar al fomento de la integración en ese aspecto podría constituir un importante mecanismo de consolidación de la paz y, en general, de mejoramiento de las relaciones bilaterales entre los dos países. Esta es la principal herramienta para propiciar el conocimiento mutuo y la disminución de los niveles de desconfianza, hecho que a su vez facilitaría la consecución de los objetivos de los demás temas de la agenda.

El intercambio cultural, de acuerdo a la orientación dada en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, está encaminado al establecimiento de una cultura de paz que lleve al cambio de las tradicionales percepciones mutuas y, fundamentalmente, al conocimiento recíproco de los dos países. Con esta finalidad se proponen varios mecanismos como la implementación de políticas educativas comunes y el desarrollo de instrumentos e instituciones de comunicación e intercambio binacional.

Luego de la suscripción de los acuerdos de paz, los temas culturales se han convertido en motivo de tratamiento tanto de los gobiernos como de las sociedades. Se han suscrito varios acuerdos con ese objetivo; entre ellos,

la creación de materias relativas al otro país en el p $\acute{e}$ nsum de estudio de cada uno, el fomento de visitas de estudiantes o la cooperaci3n y asistencia entre instituciones educativas, entre otros.

Otro punto fundamental en torno a este tema, y que conduce al mismo objetivo, es el relacionamiento mutuo a trav $\acute{e}$ s del arte. Esta relaci3n se facilita por la hist3rica vinculaci3n art $\acute{i}$ stica que se desarroll3 tanto desde la  $\acute{e}$ poca precolombina como durante el per $\acute{i}$ odo colonial. "Existe un pasado de tres siglos (el per $\acute{i}$ odo de la Colonia) en los que nos encontramos cercanos por haber participado en el desarrollo de lo que se ha dado en llamar arte hispanoamericano o indoamericano, con innumerables elementos de similar origen, parecido desarrollo y excepcionales resultados" (Samaniego 1998:139). En la actualidad, se vienen realizando en los dos pa $\acute{i}$ ses una serie de exposiciones de artistas pl $\acute{a}$ sticos, as $\acute{i}$  como el intercambio de experiencias en otros  $\acute{a}$ mbitos art $\acute{i}$ sticos como el literario y el musical. Tambi $\acute{e}$ n se ha dado espacio para la cooperaci3n y asistencia en la protecci3n del patrimonio cultural e hist3rico de ambos pa $\acute{i}$ ses. Un ejemplo elocuente en ese sentido es el acuerdo suscrito con ese fin por los alcaldes de las ciudades de Cuenca y Cajamarca.

En conclusi3n, las posibilidades de conocimiento mutuo, elemento que garantiza la consolidaci3n de la paz y facilita el desarrollo de los dem $\acute{a}$ s aspectos del relacionamiento bilateral mediante el intercambio cultural, es un tema trascendental en la agenda de pol $\acute{i$ tica exterior del Ecuador. "El lugar de todo reconocimiento es la cultura, entendida como la producci3n de bienes y conductas, es decir, como ese trasfondo que tiene toda sociedad" (Tinajero 1993: 360).

### *Temas transversales*

Existen igualmente temas de car $\acute{a}$ cter transversal que cruzan y est $\acute{a}$ n presentes en cada uno de los aspectos enunciados para la agenda de pol $\acute{i$ tica exterior y que, por tanto, no pueden dejar de ser considerados al tomarse decisiones en materia de pol $\acute{i$ tica exterior.

Uno de estos temas es el de seguridad que, aunque perdi3 preeminencia luego de la soluci3n del problema lim $\acute{i}$ trofe, no puede ser dejado de lado al tratar las relaciones entre Ecuador y Per $\acute{u}$ . Aunque ahora debe ser en-

focada desde un nuevo ángulo, en tanto “elemento básico que garantiza el desenvolvimiento de los demás aspectos”.<sup>70</sup> “La seguridad no es únicamente la defensa militar del Estado. La seguridad debe ser entendida en su contenido macro, pues la incertidumbre, la confusión, la desesperanza, la pobreza, la corrupción, el desempleo y la insalubridad en que vive un pueblo afectan a la seguridad. Por lo tanto, éstos y otros factores significan inseguridad” (Sandoval 2000:346). Estos son temas que comprometen la seguridad de los países y a cuya superación se encamina la aplicación de esta agenda de política exterior.

Por otra parte, en el tema de seguridad hay aspectos que podrían eventualmente promover la adopción de políticas exteriores comunes. Entre éstos tenemos el problema colombiano o la creación de dispositivos comunes de seguridad frente al terrorismo, aspectos ambos -y especialmente del primero- que de incrementarse podría afectar a los dos países. “Ambas Fuerzas Armadas enfrentan temas comunes ahora, de ahí que sea del interés ecuatoriano acelerar, monitorear e implementar las medidas de confianza para poder construir una política común de seguridad con proyecciones a una alianza militar de nuevo tipo con el Perú”.<sup>71</sup>

La participación de la sociedad civil, fundamental para el eficiente desenvolvimiento de las relaciones bilaterales, es otro importante tema transversal considerado. Se destaca de forma especial la participación de las poblaciones fronterizas y de las comunidades indígenas amazónicas, actores directamente involucrados y sobre quienes la actividad exterior y sus consecuencias tienen mayor influencia.

Las comunidades indígenas de la región amazónica, donde está ubicada buena parte de la frontera entre el Ecuador y el Perú y cuyos espacios se encuentran a ambos lados de la frontera, fueron las poblaciones afectadas de manera más directa por la existencia de un problema territorial que en realidad les era ajeno:

Tras el conflicto fronterizo de 1941 [muchos] viajes fueron suspendidos. Familias y pueblos quedaron separados por el muro invisible... Es-

---

70 Ponencia del general Marcelo Bonilla en el “Taller sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, viernes 16 de marzo de 2001.

71 Adrián Bonilla, ponencia citada.

tos pueblos han vivido un perjuicio incuantificable al suspender, contra su voluntad, toda forma de intercambio cultural y familiar con sus consanguíneos y pobladores a lo largo de los afluentes del Amazonas (Viteri Gualinga 1999: 354).

Es por ello que este tema mereció especial atención en la solución global del diferendo limítrofe. En el Pronunciamiento Vinculante de los países garantes se establece en el numeral 8 que: “los miembros de las comunidades nativas de la región podrán transitar libremente entre las zonas ecológicas”; asimismo, el Tratado de Comercio y Navegación contempla que la navegación entre los dos países de las embarcaciones menores de los pobladores, especialmente los nativos, de las zonas fronterizas ecuatorianas o peruanas, se la realizará sin más formalidades que los usos y costumbres locales.

En el proceso de consolidar la paz a través de la profundización de las relaciones, los habitantes de las fronteras conocen, como nadie, que no se tiene que empezar desde cero; que existen las bases fundamentales de una continuidad geográfica, cultural, social, ambiental y económica, capaces de anular las fronteras nacionales (Viteri Gualinga 1999: 355).

Por esta razón, una agenda de política exterior hacia el Perú debe considerar los intereses de esas comunidades y analizar los efectos que su aplicación podría tener sobre las mismas. Cabe señalar que, en el mes de junio de 2001, la UNESCO reconoció al pueblo Zápara, comunidad nativa de la amazonía ecuatoriano-peruana, como una de las “Obras Maestras de Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad”.

Otro aspecto de suma importancia en las relaciones bilaterales es el aspecto ambiental. Ambos países se desenvuelven en buena parte de la región amazónica, espacio biogeográfico de extraordinaria importancia mundial, pero además, gracias a la presencia de la Cordillera de los Andes, que ha sido un factor generador de especiales procesos evolutivos, ha hecho que el Ecuador y el Perú compartan una particular diversidad biológica. De ahí que ambos países integren la lista de los diez países con mayor diversidad del mundo (megadiversos).

Esta riqueza, que constituye un orgullo compartido, es también una responsabilidad para los dos estados. Los ecosistemas no comienzan o terminan necesariamente según los límites políticos y más bien, “la viabilidad a largo plazo de un ambiente natural puede depender más de lo que ocurre

en el país vecino que de lo hecho en el propio” (Suárez de Freitas y Trazegnies 1997: 82). Por tanto, es necesario que los dos países establezcan políticas comunes con miras a su protección y conservación.

La existencia del conflicto fronterizo condicionó y limitó una intervención adecuada y armónica en el manejo racional de los ecosistemas compartidos, además de generar otras consecuencias negativas como, por ejemplo, el deterioro ambiental por el uso de materiales bélicos (Foy Valencia 1998:103). Por ello, la necesidad de la protección ambiental se recogió en el mismo Pronunciamiento Vinculante de los países garantes, en el cual se establecía la creación de dos áreas de protección ecológica en la zona de los enfrentamientos de 1995. Estas áreas en sí mismas son muy reducidas “pero han servido de punto de encuentro simbólico para que peruanos y ecuatorianos comiencen a pensar en una estrategia de cuidado del área” (Bustamante, T. 2000: 141).

El Ecuador y el Perú se han comprometido a tomar acciones encaminadas a la protección y conservación ambiental tanto en el marco de la Comunidad Andina y del Tratado de Cooperación Amazónica -con la Comisión Especial de Medio Ambiente-, como a través de la suscripción de varios convenios internacionales, como el referido a la Diversidad Biológica. No obstante, debido a la gran riqueza biológica que comparten ambos países a lo largo de su frontera amazónica, es necesario un esfuerzo binacional para asegurar la conservación y el desarrollo sostenible de estos recursos; esto sin desconocer, además, la base cultural y poblacional existente, es decir, las comunidades indígenas que habitan en esos ecosistemas.

Como se demuestra, son múltiples los actores y temas que participan y que deben estar contemplados en una agenda internacional del Ecuador hacia el Perú. Las entidades gubernamentales competentes, en calidad de órganos decisores, son los que deben aglutinar y abarcar todos los valores e intereses de los diferentes sectores de la sociedad que actualmente enriquecen la relación con el Perú e incorporarlos en la formulación de una política exterior coherente con la realidad y los objetivos nacionales.

## Conclusiones

Desde el inicio de la República la relación con el Perú ha constituido para la política exterior ecuatoriana un aspecto fundamental y, a raíz de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, en el más importante, permanente e, inclusive, obsesivo. A partir de la solución del problema territorial, esa característica en las relaciones con el Perú han cambiado, sin embargo, no dejan de ocupar un lugar predominante en la política exterior ecuatoriana. Con la firma de los acuerdos de paz se ha dado un vertiginoso fortalecimiento de las relaciones entre los dos países, lo que ha hecho del Perú el principal socio comercial del Ecuador después de los Estados Unidos. El interés de ambas sociedades de integrarse social y económicamente ha sido el principal factor para la consecución de estos resultados.

La histórica vinculación geográfica y cultural de ambos países, así como el hecho de adolecer de los mismos problemas, ha generado intereses y objetivos comunes; esto ha coadyuvado al rápido acercamiento bilateral que ha cumplido e, incluso, sobrepasado las expectativas y potencialidades invocadas para la solución del diferendo limítrofe.

La superación del problema territorial -en el que se privilegiaba la seguridad, y por ende la política exterior estaba en manos exclusivamente gubernamentales (diplomático-militares)- ha permitido la inclusión de múltiples temas y actores de diferentes sectores de la sociedad en la nueva relación bilateral, así como en la formulación de la política exterior del Ecuador.

Sobre la base de esos nuevos intereses se ha determinado que los aspectos prioritarios en la agenda internacional del Ecuador hacia el Perú son la aplicación plena de los acuerdos de Brasilia y el impulso al desarrollo económico. Sin embargo, dicha agenda contiene también otros temas importantes constituidos, básicamente, por aspectos que ameritarían una política exterior común a fin de garantizar el normal desarrollo de la relación bilateral y la consecución de los demás objetivos. Estos son: los factores que propician una inestabilidad andina (crisis política, narcotráfico, conflicto colombiano), la necesidad de desnarcotizar las agendas frente a las relaciones con los Estados Unidos y la participación conjunta en foros internacionales.

Además, estos temas están íntimamente vinculados con aspectos transversales como la seguridad, que aún mantiene su importancia; la participa-



ción ciudadana, dentro de cual merecen especial mención las zonas fronterizas y los indígenas de la Amazonía, y la protección ambiental; los cuales ameritan también el establecimiento de medidas conjuntas para su tratamiento.

Las políticas exteriores de ambos países y su actividad internacional se han caracterizado siempre, salvo en el tema territorial, por comprender aspectos coincidentes y hasta similares; característica que, una vez superado el único aspecto que los separaba, se hace más evidente. Esto convierte al Ecuador y al Perú en “socios estratégicos”, como los ha calificado el Embajador del Perú en Ecuador Oscar Maúrtua, y su relación es considerada por los gobiernos de ambos países como una “asociación preferencial”.

Para terminar, vale recalcar que la relación con el Perú no ha dejado de ser un tema central para la política exterior ecuatoriana; por el contrario, una vez solucionado el diferendo limítrofe, adquiere mayor importancia en razón de las posibilidades y los beneficios que se presentan para los dos países con la consolidación de la nueva relación bilateral.

## Bibliografía

Alegrett, Sebastián

- 1999 “La importancia de los Acuerdos de Brasilia para el proceso de integración andina”, en *Revista Análisis Internacional*, No. 17 julio-diciembre, CEPEI, Lima.

Ayala Lasso, José

- 1995 “Una política internacional de nueva mentalidad”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú: futuro de paz?* Fundación El Comercio, Quito.
- 1998 *Informe a la Nación 1997 – 1998*, Tomo II, MRE, Quito.
- 2000 “Ecuador y Perú construyendo la paz”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*. CORDES – OEA, Quito.

Ayala Lasso, José y Ortiz, Benjamín

- 1999 *Informe a la Nación 1998 – 1999*, Tomo I, MRE, Quito.

Ayala Mora, Enrique (editor)

- 1983 *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, Corporación Editora Nacional, Editorial Grijalva, Quito.

Bákula, Juan Miguel

- 1999 “Perú y Ecuador: Historia del futuro”, en *Revista Análisis Internacional*, No. 17 julio – diciembre, CEPEI, Lima.

Barbé, Esther

- 1995 *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Basombrió, Ignacio

- 1998 “Perú – Ecuador: elementos para una agenda económica” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador-Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Bonilla, Adrián

- 1993 *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*, FLACSO – Ecuador, Quito.

- 1998a “Las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Franco, Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos, 1993 – 1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.

- 1998b “Las negociaciones Ecuador-Perú: luz al final del túnel?”, *Revista ICONOS* No. 5 agosto, FLACSO, Quito.

- 1998c “Identidades, conflicto y negociación entre Ecuador y Perú” en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO – Nueva Sociedad, Caracas.

- 1999a “Fuerza, Conflicto y Negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”, *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO – Ecuador DESCO Perú, Quito.

- 1999b “The Ecuador-Peru dispute: The limits and Prospects for Negotiation and Conflict” en Marcella, Gabriel y Downs, Richard (editores) *Security Cooperation in the Western Hemisphere: Resolving the Ecuador-Peru Conflict*, North-South Center Press, University of Miami.

- 1999c Comentarios al I Foro Peruano-Ecuatoriano “La Integración Binacional: Construyendo un Futuro Común” en *Revista Análisis Internacional*, CEPEI. No. 17 julio – diciembre, CEPEI, Lima.

- 2000 “Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina” en Rojas Aravena, Francisco (Editor): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO, Nueva Sociedad, Caracas.
- Bustamante, Fernando
- 1998 “Conversaciones de paz, opinión pública y coyuntura política en el Ecuador”, abril, s.e, s.c.
- Bustamante, Teodoro
- 2000 “El espacio amazónico fronterizo entre Ecuador y Perú. Perspectivas para su manejo”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.
- Calmet Mujica, Diego
- 1998 “Realidad y Potencial del intercambio comercial entre el Ecuador y el Perú”, *Revista Análisis Internacional*, N° 15, julio-diciembre, CEPEI, Lima.
- 2000 “El espacio amazónico fronterizo entre Ecuador y Perú. Perspectivas para su manejo”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.
- Carranza, José Antonio
- 1999 *La vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y el proceso de paz. La solución del problema ecuatoriano-peruano*, Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Carrión, Francisco
- 1989 *Política Exterior del Ecuador. Evolución, teoría y práctica*, Imprenta FEPP, segunda edición, Quito.
- Clinton, William
- 1996 *Informe sobre el Estado de la Unión*.
- Cornejo, Boris
- 1993 “La integración fronteriza ecuatoriano-peruana y sus perspectivas” en *Ecuador y Perú: vecinos distantes* CORDES – PNUD, Quito.
- 2001 Declaración Conjunta de los Presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, 17 de octubre de 2001.
- Deustua, Alejandro
- 1990 *Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú*, CEPEI, Lima.

- Fernández de Córdova, Marcelo  
1998 *Itamaraty. Seiscientos veintisiete días por la paz*, V&O Gráficas, Quito.
- Ferrero Costa, Eduardo  
1998 “El proceso para la ejecución plena del Protocolo de Río de Janeiro”, en *Revista Análisis Internacional* No. 15 julio – diciembre, CEPEI, Lima.
- Foy Valencia, Pierre  
1998 “Consideraciones ambientales sobre el área de conflicto fronterizo entre Perú y Ecuador”, en *Perú – Ecuador: entre la guerra y la paz*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.
- Franco, Andrés  
1998 “Las relaciones entre los países andinos y Estados Unidos: una visión comparativa”, en Franco Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos 1993 – 1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.
- Fundación Hurtado Mata  
1998 *Paz con dignidad II. Los documentos de la paz*, Gráficas Ortega, Quito.
- García Sayán, Diego  
1997 “Narcotráfico: problemas semejantes y espacios de cooperación”, en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: Una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.
- Huntington, Samuel  
1998 “Intereses exteriores y unidad nacional” en *Revista Política Exterior* No. 61, enero-febrero, Madrid.
- Hurtado, Oswaldo  
1995 “En búsqueda de una solución”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú ¿futuro de paz?* Fundación El Comercio, Quito.
- Keohane, Robert  
1988 *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Keohane, R. y Nye Joseph  
1988 *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Kissinger, Henry  
1996 *Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reim-  
presión, México.
- Langley, Lester  
1989 “La Guerra Fría en las Américas” en *América y las Améri-  
cas: los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental*, Deniver  
ediciones, Buenos Aires.
- Leoro Franco, Galo  
1996 *Informe a la Nación 1995-1996*, Tomo II, Ministerio de  
Relaciones Exteriores, Quito.
- Luna Tobar, Alfredo  
1994 *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Ministerio de Relaciones  
Exteriores, cuarta edición, Quito.  
1996 “Vigencia e inejecutabilidad del Protocolo de 1942”, en la  
*Revista de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”*,  
No. 1, mayo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito.
- Maurtua, Óscar  
2000 *Las nuevas relaciones bilaterales Perú – Ecuador*, Depart-  
amento de Relaciones Públicas de Petróleos del Perú, Lima.
- Mena, Carlos Eduardo  
1989 *Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la polí-  
tica exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Mercado Jarrín, Edgardo  
1989 *Un sistema de seguridad y defensa sudamericano*, CEPEI, Lima.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador  
1971 *Política Internacional del Estado Ecuatoriano*, MRE, Quito.  
1991 *El problema territorial ecuatoriano-peruano*, MRE, 3ra. Edi-  
ción revisada, Quito.  
1992a *Libro Blanco*, MRE, Quito.  
1992b *Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del  
Protocolo de Río de Janeiro*, MRE, Quito.  
2001a Información de la Dirección General de Promoción Eco-  
nómica.

- 2001b Información de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú  
Página web. Disponible en [www.rree.gob.pe](http://www.rree.gob.pe) consultada el 16 de octubre de 2001
- Miño Grijalva y Marchán, Carlos  
1983 “La economía de las Real Audiencia de Quito, siglo XVII” y “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”, respectivamente, en Ayala, Enrique (editor) *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Moeller Freile, Heinz  
2000 *Informe a la Nación 2000*, MRE, Quito.
- Montville V., Joseph  
s.f. “El transnacionalismo y su papel en la diplomacia de Segunda Vía”, capítulo 10 de *Propuestas de Paz. Un mapa intelectual*, editado por W. Scott Thompson - Kennet Jensen y Smith, Richard y Schraub, Kimber, Instituto de Paz de Estados Unidos, Washington D.C.
- Moon, Bruce  
1987 “The Foreign Policy of the Dependent State” en *International Studies Quarterly*, No. 27 Blackwell Publishers, Malden.
- Pearson, Frederic y Rochester, Martin  
2000 *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Mac Graw Hill, cuarta edición, Bogotá.
- Pons Muzzo, Gustavo  
1994 *Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro*, Lima.
- Rojas Aravena, Francisco  
1997 “América Latina: alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial” en *Revista Paz y Seguridad en las Américas*, FLACSO – Chile, No. 14 - octubre, Santiago de Chile.
- 1999 “Crisis Ecuador-Perú: un desafío a la seguridad hemisférica”, en Bonilla, Adrián (editor) *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO, Ecuador DESCO Perú, Quito.

Russell, Roberto

- 1998 *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires.

Salgado, Germánico

- 1993 “Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú: vecinos distantes*, CORDES – PNUD, Quito.
- 1998 “Integración” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador – Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Samaniego, Filoteo

- 1998 “Aspectos culturales del arte colonial y de la preservación del patrimonio cultural” en (Varios Autores) *Diálogo Ecuador – Perú*, Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Sandoval, Telmo

- 2000 “Confianza y seguridad entre Ecuador – Perú” en (Varios Autores) *Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES – OEA, Quito.

Scott Palmer, David

- 1997 “Oportunidades perdidas y un nacionalismos equivocado: continuos desafíos para los esfuerzos multilaterales de paz en el conflicto fronterizo Ecuador-Perú”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39 No. 39, North – South Center Press, University of Miami.
- 1998 “Las relaciones entre Estados Unidos y Perú durante los gobiernos del Presidente Clinton”, en Franco, Andrés (editor) *Estados Unidos y los países andinos 1993-1997: poder y desintegración*, Pontificia Universidad Católica Javeriana, Bogotá.
- 1999 “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los Garantes”, en Bonilla, Adrián (editor): *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y del conflicto*, FLACSO-DESCO, Quito.

Smith, Peter

- 2000 *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, New York

St. John, Ronald Bruce

- 1999 “Las relaciones Ecuador y Perú: Una perspectiva histórica” en Adrián Bonilla (Editor) *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO-DESCO, Quito.

Suárez De Freitas, Gustavo y Trazegnies, Fernando

- 1997 “El turismo, la ecología y los recursos naturales” en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.

Terry, Robert

- 1972 *Ecuadorian foreign policy, 1958 – 1968: as reflected in the Organization of American States and the United Nations*, University Microfilms, a XEROX Company, Ann Arbor. Michigan.

Tinajero, Fernando

- 1993 “El sustento socio-cultural de las relaciones entre el Perú y el Ecuador”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú. Vecinos distantes*, CORDES – PNUD, Quito.

Tobar Donoso, Julio

- 1941 *Informe a la Nación 1940-1941*, MRE, Quito.  
1982 *La invasión peruana y el Protocolo de Río*, Banco Central del Ecuador, primera reimpresión, Quito.

Tobar Donoso, Julio y Luna Tobar, Alfredo

- 1994 *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Ministerio de Relaciones Exteriores, cuarta edición, Quito.

Toche, Eduardo

- 1998 “El conflicto con el Ecuador y la política interna” en *Perú – Ecuador: entre la guerra y la paz*, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.

Tord, Luis Enrique

- 1997 “Ecuador y Perú: Una histórica comunidad cultural”, en (Varios Autores) *Ecuador – Perú: Una armonía necesaria*, PROMPERU – Instituto Apoyo, Lima.

Valencia, Luis

- 1988 *Conflicto territorial ecuatoriano-peruano*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.



1993 “La convergencia de las políticas exteriores del Ecuador y del Perú”, en (Varios Autores) *Ecuador y Perú, vecinos distantes*, CORDES, Quito.

Viteri Gualinga, Carlos

1999 “Fronteras y pueblos indios”, en Bonilla, Adrián (editor) *Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, FLACSO – DESCO, Quito.

Waltz, Kenneth

1986 *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires.

### **Otras fuentes**

*Diario Gestión*, Lima.

Semanario “Líderes”, *Diario El Comercio*, Quito.