

Beatriz Zepeda, compiladora

# Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario



---

Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario / compilado por Beatriz Zepeda.- Quito:  
FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Colección Bicentenario)

368 p. : ilus.; fotos; mapas

ISBN : 978-9978-67-224-2

RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA EXTERIOR ; ECUADOR ; HISTORIA

327.866 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

AECID  
Av. 12 de Octubre N24-593 y  
Gral. Francisco Salazar  
Edificio Plaza 2000, piso 10  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 250 1118  
[www.aecid.ec](http://www.aecid.ec)

SEGIB  
Secretaría General Iberoamericana  
Paseo de Recoletos, 8  
Madrid 28001-España  
Telf.: +34 91 590 19 80  
[www.segib.org](http://www.segib.org)

ISBN: 978-9978-67-224-2  
Cuidado de la edición: Cristina Mancero  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2010  
1ª. edición: enero de 2010

# Índice

Prólogo .....	7
Presentación .....	11
Agradecimientos .....	13
Introducción .....	15
<i>Beatriz Zepeda</i>	
Separar y unir: algunas preguntas sobre la formación de las nuevas naciones andinas y sus relaciones a principios de la independencia .....	27
<i>Marie-Danielle Demélas</i>	
Traductores de la libertad. Filadelfia y la difusión del republicanismo en Hispanoamérica .....	45
<i>Rafael Rojas</i>	
Ecuador se inserta en el sistema de Estados: las relaciones internacionales de Ecuador entre 1830 y 1870 .....	77
<i>Carlos Espinosa</i>	

Ecuador y España a través del trato del general Flores con la Familia Real española: testimonios epistolares . . . . .	107
<i>Ana Gimeno Gómez</i>	
Ecuador y Colombia: afirmación autoidentitaria y conflicto en la era republicana temprana . . . . .	149
<i>Tomás Uribe Mosquera</i>	
México en Quito. Influjo de los embajadores mexicanos y su receptividad en el Ecuador de los años 1925-1950 . . . . .	195
<i>Rafael Quintero López</i>	
El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998) . . . . .	233
<i>Francisco Carrión Mena</i>	
Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia . . . . .	265
<i>George M. Lauderbaugh</i>	
Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta . . . . .	297
<i>Ronn Pineo</i>	
Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico . . . . .	331
<i>Guillaume Long</i>	
Sobre las autoras y los autores . . . . .	365

# Ecuador se inserta en el sistema de Estados: las relaciones internacionales de Ecuador entre 1830 y 1870

Carlos Espinosa

## El Estado postcolonial y el nuevo sistema de Estados

Entre 1830 y 1870, Ecuador se constituyó en Estado soberano y se insertó en un incipiente sistema de Estados en el área andina (desde Venezuela a Chile) que formaba parte del sistema de Estados de Occidente. Este último abarcaba las monarquías europeas (y algunos Estados menores en el viejo continente) y las repúblicas americanas producto de las recientes guerras de independencia, conjuntamente con el imperio de Brasil. Las dinámicas internacionales de los nuevos Estados en los Andes eran similares a las que se suscitarían en otras zonas recientemente colonizadas en el mundo moderno. La inserción en el sistema de Estados, la definición de dominios territoriales, la fragilidad de los Estados soberanos y las intervenciones de antiguos y nuevos colonizadores han sido comunes al repliegue de la autoridad imperial en varias zonas de colonización.

La inserción del Ecuador en el sistema de Estados significó no solo contar con, por lo menos, una semblanza de un Estado central, sino también obtener reconocimiento diplomático de Estados con similares características y extender reconocimiento diplomático a los mismos. Como parte del sistema de Estados, el Ecuador aprendió a guiarse por ciertas normas de convivencia, como el respeto a la soberanía o el principio de Nación Más Favorecida, y pugnaba por su supervivencia a través de comportamientos basados en la razón de Estado, como alianzas, mantenimiento de equilibrio de poder y protección de fronteras. La internalización

de tales normas y comportamientos asociados al sistema de Estados occidental fue sorprendentemente rápida. El sistema vigente en Europa, incluyendo las innovaciones del Congreso de Viena y las nuevas visiones liberales de las relaciones internacionales, se extendió a las nuevas repúblicas andinas – y de Hispanoamérica – en menos de veinte años entre 1820 y 1840. Los Estados europeos – más allá de las obvias asimetrías de poder – reconocieron a las nuevas repúblicas hispanoamericanas como sus pares y éstas, a su vez, adoptaron gran parte del andamiaje del derecho de gentes y de los juegos de equilibrio de poder asociados al orden de Westfalia (Holsti, 1991: 25-42).

Más allá de definirse a sí mismo como Estado soberano, el Ecuador ensayó identidades geopolíticas que orientaban su participación en el ámbito internacional. Como era lógico, estas identidades debían constituirse en diálogo con las identidades de los vecinos. El Ecuador temprano tendió a definirse como Estado republicano y se apropió, a su vez, de una emergente visión liberal de las relaciones internacionales que consideraba a éstas como la búsqueda de la armonía y la paz basada en el comercio. Este discurso no excluía la apropiación y puesta en escena de comportamientos de tipo realistas, por ejemplo, el juego de equilibrio de poder. Pero sí sesgaba el accionar del nuevo Estado hacia la búsqueda de oportunidades comerciales, antes que de oportunidades de expansionismo militar.

El Ecuador tuvo que lidiar no solo con Estados de capacidades similares en el área andina, sino también con potencias externas que lo veía como un potencial campo de expansión o como parte de su patrimonio histórico. El Ecuador postcolonial hizo frente a las ambiciones de múltiples proyectos imperiales que emanaban sea de potencias europeas en declive, como España, o de Estados fuertes continentales, como Estados Unidos y Brasil, que, habiéndose liberado de la dominación colonial, buscaban definir dominios territoriales y esferas de influencia en los territorios desocupados por España e Inglaterra. Como Estado débil, el Ecuador también fue ocasionalmente tentado a ponerse bajo el manto de protección de poderes imperiales – en distintas ocasiones, Francia y España, o incluso Estados Unidos –.

Como muchos Estados postcoloniales, el Ecuador enfrentó momentos desgarradores en que el Estado central básicamente colapsó y el país fue objeto de las ambiciones de Estados vecinos. La escasa institucionalidad del Estado y la ausencia de sentimiento de nación, debido a fisuras étnicas y regionales, generaron oportunidades irresistibles para los Estados contiguos. Al tratarse, además, de un Estado colchón (*buffer state*), el colapso abría la posibilidad de un reparto entre sus vecinos, lo que se percibió sobre todo en la crisis de 1858-1860, cuando Perú y Colombia contemplaron la disolución del Ecuador.

A pesar de la existencia de la norma de la no-intervención entre el andamiaje cultural del sistema de Estados vigente, ésta era rebasada por el fenómeno de la política transnacional vinculado a esa guerra de cien años que fue la contienda entre liberales y conservadores. Con mucha frecuencia los gobiernos vecinos asistían a fuerzas políticas afines en el Ecuador, y el Estado ecuatoriano les pagaba con la misma moneda. Entre ellos, los Estados andinos practicaban un juego que auspiciaba invasiones de sus vecinos por parte de sus aliados ideológicos fuera del poder, o que invadía a sus vecinos para apoyar a sus aliados ideológicos. Esto significaba una internacionalización del juego político interno de cada país y una tenue línea divisoria entre lo interno y lo externo.

Estudios recientes sobre la geopolítica regional hablan de una zona de conflicto en Sudamérica en las décadas posteriores a la independencia (Kacowicz, 1999: 72). No obstante, sugieren que, a diferencia de Europa, la guerra interestatal no contribuyó a la formación del Estado o a la cohesión nacional, sino que más bien tuvo un impacto negativo, por lo que a la larga los Estados de América del Sur la rehuyeron (Centeno, 1997: 1565-1605). Estas afirmaciones se confirman con el caso del Ecuador y sus vecinos, ya que hubo cierta actividad bélica y bastante comportamiento realista, pero esto no contribuyó al surgimiento de Estados-naciones fuertes. En términos de la literatura reciente, los Estados andinos no estaban diseñados para la guerra y la guerra no contribuyó mucho a la formación del Estado-nación.

A continuación examino la inserción del Ecuador postcolonial en el sistema de Estados regional y occidental, y las ambiciones imperiales de actores regionales que el país enfrentó. A la luz del constructivismo y de

la nueva historia diplomática, este momento histórico aparece, sobre todo, como un proceso de apropiación de la cultura diplomática occidental y la puesta en escena de la misma en un contexto hasta cierto punto adverso. Estados débiles, amplios territorios fuera de control, sistemas caudillistas de autoridad y asimetrías frente a actores extraregionales hicieron difícil la reproducción del modelo del sistema de Estados en la región, aunque se hizo lo posible por lograrlo.

### Estado soberano, territorio e identidades geopolíticas

A la par de la conformación de un Estado central con su andamiaje institucional correspondiente, el Ecuador ensayó varias identidades geopolíticas. Las élites quiteñas y guayaquileñas, bajo el liderazgo del caudillo Juan José Flores, concibieron desde 1830 al nuevo Estado como “soberano e independiente”. No solo que establecieron ciertas instituciones estatales, sino que buscaron el reconocimiento del nuevo Estado por otros Estados. Así, la identidad primordial que se postuló era la del Estado soberano en un sistema de Estados.

No obstante, el ejercicio de la soberanía hacia adentro era bastante limitado en las primeras décadas de la República. El Estado central no siempre tenía la última palabra o el monopolio del uso legítimo de la fuerza. En múltiples ocasiones, el Ecuador se fragmentó y los bandos en conflicto ejercieron la fuerza por medio de milicias o fracciones del Ejército nacional, e incluso buscaron incorporarse a los Estados vecinos. Pero como por arte de magia, el Estado central siempre se reconstituía y a través de los gobernadores y prefectos nombrados desde el centro, ejercía algo de autoridad fuera de la capital. El reconocimiento por parte de otros Estados, tanto vecinos como potencias extraregionales, otorgaba una “soberanía negativa” que compensaba, en parte, la insuficiencia de control interno (Jackson, 1990: 25). La expectativa externa de un interlocutor llamado Ecuador contribuía a su existencia. Una veintena de Estados le otorgaron reconocimiento diplomático entre 1830 y 1840, incluyendo España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Suecia, y las llamadas “potencias americanas” que incluían los Estados

andinos e hispanoamericanos. Se intercambiaron cónsules para los principales puertos, encargados de negocios y, eventualmente, ministros, y se firmaron diversos tipos de tratados –como tratados de alianza y amistad, o amistad, comercio y navegación–.

De acuerdo al modelo del Estado soberano de esa época, el Ecuador se definió a sí mismo como un Estado territorial. La aspiración de las élites que dirigían el Estado ecuatoriano era contar con un dominio territorial basado en “límites”, que figurara en atlas geográficos y fuera reconocido por otros Estados. En la época colonial, este modelo tenía antecedentes en el área andina, ya que España había delimitado y demarcado las fronteras amazónicas entre el imperio español y portugués en la segunda mitad del siglo XVIII, a través de la fijación de líneas imaginarias. La técnica de la triangulación geométrica había hecho posible el trazado de límites en el terreno a lo largo de miles de kilómetros desprovistos de fronteras naturales.

Pero suscribirse al modelo del Estado territorial no resolvía el problema de cuál debía ser el dominio territorial del nuevo Estado. Había varios criterios que el Ecuador invocaba para establecer sus límites, incluyendo las fronteras entre los virreinos en 1810, los límites del Antiguo Reino de Quito y su estatus de sucesor de la Gran Colombia. Obviamente, buscaba los límites más extensos que podía reclamar de acuerdo a uno u otro principio. No obstante, como las fronteras se definían bilateralmente y el Ecuador se encontraba en desventaja en cuanto al equilibrio de poder con sus vecinos, no obtuvo los límites que aspiraba. Con Colombia, los límites fijados tras las maniobras militares de 1831-1832 se basaron en “la ley territorial interna de la Gran Colombia de 1824”, y no en las fronteras tradicionales de la Audiencia de Quito. Los “límites meridionales”, por su parte, quedaron “inciertos”, pues el Perú se opuso a la ejecución del Tratado de Guayaquil de 1829, argumentado que la Gran Colombia se había disuelto, lo cual negaba el principio de la sucesión.

En un inicio, las fronteras en las zonas selváticas (Jaén) en el sur y en la Amazonía no fueron el tema central de la agenda de política exterior del Ecuador como aseguraba la narrativa histórica de la “historia de límites”. La pugna con el Perú se intensificó a partir de 1850, cuando Perú inició una campaña de ocupación efectiva del Alto Amazonas a través de

la instalación de barcos a vapor en los tributarios amazónicos, y acosó al Ecuador para imponer su voluntad. Antes de 1850, el nuevo Estado del Ecuador se enfocó en procesar su divorcio de la Gran Colombia, construir un Estado mínimo, y lograr el reconocimiento diplomático de otros Estados para asegurar su existencia.

El nombre Ecuador fue apropiado durante la Gran Colombia para referirse al departamento correspondiente a la sierra-centro-norte dentro de la Gran Colombia. Al asumir este nombre una vez separado de la Gran Colombia, el Estado ecuatoriano postuló una identidad de tipo geográfico referida a su ubicación en la línea ecuatorial. Esta identidad provenía de la Misión Geodésica francesa de mediados del siglo XVIII que había rebautizado a la Audiencia de Quito como “Ecuador”. Si bien esta identidad era de corte espacial, no definía un rol geopolítico claro para el nuevo Estado, ya que la ubicación ecuatorial del Ecuador no otorgaba una misión. Había otras identidades relevantes para la definición de la política exterior.

A partir de 1830 el Ecuador se definió como “Estado sucesor” de Colombia (es decir, Gran Colombia), y a partir de 1840 aumentaron las referencias al “Antiguo Reino de Quito” (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1841: 40). El estatus de sucesor de la Gran Colombia le otorgó más obligaciones que derechos, ya que asumió una parte de la “deuda inglesa” contraída por la Gran Colombia durante la independencia, pero no pudo hacer valer el Tratado de Guayaquil de 1829 que Perú había firmado con la Gran Colombia. En el Congreso de Riobamba de 1830, el término “Reino de Quito” se refería al espacio administrativo colonial de la Audiencia de Quito, pero tras la publicación de la obra de Juan de Velasco, en 1841-1844, el término insinuaba un pasado de grandeza imperial. Este pasado grandioso –que supuestamente se remontaba a lejanos tiempos prehispanicos– confería sentido a una entidad política que algunos actores externos e internos veían como un artefacto forjado apresuradamente por el general Juan José Flores. No obstante, las consecuencias diplomáticas de esta visión histórica no eran muy significativas, ya que el Reino de Quito se refería, en contextos de política exterior, a los límites tradicionales de la Audiencia de Quito fijados en 1563.

El Ecuador también se definía como un Estado con gobierno representativo. Desde un inicio, compartía esta identidad republicana con sus vecinos andinos, especialmente Colombia y Venezuela, los Estados colombianos. De hecho, cuando acordó tentativamente con Colombia y Venezuela una federación en 1832 para reemplazar a la Gran Colombia, los tres Estados se comprometieron a “que estén perpetuamente unidos para no consentir que alguno de los tres Estados cambie la forma adoptada de gobierno popular representativo” (Villacrés, 1989: 96). Esto implicaba no solo un compromiso con el gobierno republicano, sino la acción colectiva para mantenerlo, si bien la promesa de acción colectiva se diluyó cuando la federación no cuajó.

Paralelamente, el discurso de política exterior, sobre todo a partir de la presidencia de Vicente Rocafuerte entre 1834-1838, expresaba una visión liberal de la interrelación entre Estados. Este discurso apuntaba a la armonía de intereses, la profundización de los vínculos entre Estados, la preferencia por el uso de la razón sobre la fuerza, la reciprocidad en el comercio, la importancia de la franqueza y el acceso mutuo a los recursos.

La identidad de víctima que más tarde definiría al Ecuador en el entorno internacional no era insistente en las primeras décadas de su política exterior. Esta identidad se fue consolidando a partir de 1860, una vez que Perú insistió en sus reclamos territoriales e inició la colonización efectiva del Amazonas tras el establecimiento del apostadero de Iquitos. La retrospectiva reconstrucción de toda la historia diplomática ecuatoriana desde 1830 como una narrativa de victimización territorial es equivocada, ya que, en sus primeras décadas, el Ecuador no se sentía agraviado. De hecho, el Ecuador inició su historia diplomática con una ambiciosa tentativa expansionista, la de Flores en el Valle del Cauca y la exitosa incorporación de las Islas Galápagos (bautizadas como “las Islas Floreas” en honor al caudillo presidente). Si bien el Ecuador tuvo que retroceder del Cauca y aceptó los límites internacionales dictados por Colombia, no perdió territorio en relación al *statu quo* de 1810. Además, el Ecuador en las dos primeras décadas contaba con un legendario general bolivariano, Juan José Flores, lo que le daba al país una reputación de pericia militar. Hasta la década de 1860, Flores conservó su gusto bolivariano por lo heroico, y como comandante de las Fuerzas Armadas, al servicio de García Moreno,



continuó buscando una frontera más fuerte en Pasto a través de acciones militares. No obstante, la debilidad del Ecuador como Estado, y más aún como potencia, sí limitó sus opciones y su capacidad para lograr sus objetivos.

El Perú, en otras palabras, no fungía aún como el enemigo externo. En la época de los gobiernos marcistas (1845-1858), era el general Juan José Flores el principal enemigo, definido como el “traidor americano” por sus múltiples intentos de recuperar el poder a través de invasiones externas e imponer un sistema monárquico.

El rol geopolítico que Ecuador ocupaba como Estado colchón (*buffer state*) entre dos Estados más fuertes no era motivo de reflexión en el discurso de política exterior ecuatoriana (Kelly, 1997: 74-75). Este concepto formaba parte de la cultura diplomática de los Andes en esa época, pero los líderes ecuatorianos no lo invocaban. Acaso imaginarse como una barrera entre dos Estados más fuertes era una identidad humillante que el país no podía admitir. No obstante, más allá del imaginario, el comportamiento del Ecuador obedecía con frecuencia a esa condición. Recurrentemente el Ecuador aseguraba su supervivencia buscando la ayuda de uno de los Estados vecinos cuando se sentía amenazado por el otro o corría el riesgo de la polonización a manos de sus vecinos (como en 1859-1861, cuando Tomás Mosquera trató con Ramón Castilla el reparto del país).

### Jugando al sistema de Estados

Al igual que sus vecinos, el Ecuador se incorporó y contribuyó a la formación de lo que podríamos llamar un subsistema de Estados soberanos en la región andina, subsistema que se extendía desde Venezuela a Chile. Ecuador era la bisagra entre los Estados norandinos, los del centro y surandinos, ya que participaba en las lógicas geopolíticas de ambos y las hacía convergir de cierta forma.

Los Estados andinos tenían un grado significativo de interacción, incluyendo disputas territoriales, escaramuzas, comercio transfronterizo y ciertas normas en común. Si bien Brasil presionaba a los Estados andinos

por el Amazonas, y Argentina tenía cierta incidencia en Bolivia y disputaba una frontera con Chile, la interacción regional de los Estados andinos era mayormente entre ellos mismos. Aunque Chile gozaba de cierto excepcionalismo por su mayor estabilidad política, temía la amenaza que constituía la unificación de Perú y Bolivia para su supervivencia, y con el tiempo logró arrebatárselos el desierto de Atacama a ambos. No obstante, no había un reconocimiento explícito del área andina como un sistema, término que ya se utilizaba en esa época como lo comprueban los escritos de Henry Clay, quien hablaba de la conveniencia de formar un “sistema americano” de Estados (Smith, 2005: 12). En el discurso de política exterior ecuatoriana, Colombia y Venezuela eran llamados “Estados colombianos”, mientras Perú, Bolivia y Chile recibían el calificativo de “países amigos”.

El subsistema de Estados soberanos andinos estaba integrado a una suerte de sistema de Estados soberanos de Hispanoamérica, a través de relaciones diplomáticas y los ocasionales congresos continentales. A su vez, este sistema regional estaba subsumido en un sistema más amplio que abarcaba a los Estados europeos y a todos los americanos, incluyendo evidentemente a Estados Unidos y Brasil.

El subsistema andino era, como diría la escuela inglesa, una sociedad de Estados soberanos, ya que estaba regido por ciertas normas compartidas que conferían legitimidad a las acciones. De hecho, los diplomáticos ecuatorianos en esa época hablaban de una “sociedad de Naciones” para referirse al reconocimiento diplomático mutuo y la convivencia ordenada que existía entre los Estados a ambos lados del Atlántico. Las normas que se establecieron en la zona andina (y en Hispanoamérica) en gran parte fueron tomadas prestadas de Europa, incluyendo la norma de la soberanía, la obligación de cumplir los tratados internacionales (*pacta sunt servanda*) la no-intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la nación más favorecida y la libre navegación de los ríos. Sin duda, las normas se incumplían a ambos lados del Atlántico y había disputas sobre su interpretación y validez, pero seguían gozando de cierta legitimidad y organizaban la retórica de política exterior.

Algunas normas que regían en Hispanoamérica eran creaciones locales, entre ellas la legitimidad republicana, el *uti possidetis jure* y la llamada

cláusula Bello. La legitimidad exclusiva de los regímenes republicanos y el compromiso de mantenerla a través de acciones coordinadas no tenía sentido en una Europa dominada por regímenes dinásticos. Se trataba de un espejo americano de la Santa Alianza europea que comprometía a sus miembros a adherirse y proteger la legitimidad dinástica. Aunque opuestos en su contenido, tenían en común la importancia que otorgaban al régimen político y la acción colectiva en las relaciones entre Estados.

Sin duda, la norma de la legitimidad republicana estaba implícita en la Doctrina Monroe norteamericana, pero su vigencia en las repúblicas andinas no parecía ser un efecto de la hegemonía norteamericana, sino una afinidad electiva. La norma de la legitimidad republicana se activó, entre otras ocasiones, cuando Juan José Flores intentó invadir a Ecuador durante la época de los gobiernos marcistas en 1846 y 1852. En esas coyunturas, varios gobiernos de la región, especialmente Colombia, Chile, Venezuela, e incluso Perú, cooperaron para hacer frente a las llamadas “tentativas monárquicas” impulsadas por Juan José Flores. Así lo indican documentos de la época:

[Venezuela] hizo sentir su amigable fraternidad con el Ecuador, su alianza natural para defender el suelo de Colombia que ha empapado con su sangre, y su pacto republicano consistente en cooperar a destruir toda empresa que tuviese por objeto cambiar la forma de gobierno Democrático por medio de la violencia [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1853: 20).

Ya algunos años antes, el Ministro de Relaciones Exteriores había dicho:

El Gobierno del Perú ha continuado siendo el constante amigo del Ecuador i columna fija del orden i de las instituciones republicanas en el continente del Sur. La intriga, la sedición, i las maquinaciones de los caudillos militares aliados para destruir la forma republicana adoptada en América, el sostén de los Gobiernos populares se han estrellado contra la patriótica energía despegada por aquella ilustrada administración, la cual salvándose ella misma salvó también a otras Repúblicas de todas las calamidades [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1849: 34).

El sistema de congresos continentales celebrados en 1848, 1856 y 1864 era otra forma de construir una comunidad de repúblicas. No obstante, como otras normas de la época, el ideal de que solo el gobierno republicano fuese legítimo en América no era universalmente compartido, ya que algunos líderes, sobre todo los ex generales bolivarianos y algunos conservadores, aún pensaban en la opción de monarquías constitucionales. Flores, por ejemplo, propuso al general Santa Cruz de Bolivia –cuando éste estaba exiliado en Quito en 1839– la formación de una triple monarquía andina con un heredero español en el trono, aunque este plan no tuvo ningún efecto. Tales propuestas no eran solo un recurso de caudillos destronados para lograr el apoyo de ciertas potencias europeas, como España y Francia, para recuperar el poder, sino una verdadera preferencia por un Estado fuerte con un ejecutivo vitalicio.

La norma del *uti possidetis jure* se ha visto como un factor contribuyente a la estabilidad en América del Sur, ya que ayudó a dibujar el mapa de la región y a dirimir las disputas por territorio. Sin duda, el *uti possidetis jure* había existido en Europa, pero se refería más bien a la posesión *de facto* de territorio, sobre todo al final de contiendas bélicas, como en la Guerra de la Oreja de Jenkins. A pesar de que era invocada con frecuencia en las relaciones entre los países andinos, estaba sujeta a interpretación y, de hecho, era una norma en disputa. Colombia privilegió la ley interna territorial de la Gran Colombia de carácter administrativo en su definición de las fronteras con Venezuela y Ecuador, mientras Perú invocó el principio de la libre determinación de los pueblos para incorporar a Jaén y Bracamoros, y consentir la incorporación de Guayaquil a la Gran Colombia. Incluso el Ecuador basaba sus aspiraciones territoriales más en la sucesión de la Gran Colombia que en el *statu quo ante*. Solo a partir de 1840 el Ecuador se centró consistentemente en los límites de la Real Audiencia en el siglo XVI y en el concepto del Antiguo Reino de Quito para reclamar lo que le correspondía de acuerdo al *uti possidetis jure*. No obstante, ésta no era una estrategia jurídica ganadora, ya que la Cédula de 1802 había asignado una gran parte de la Alta Amazonía al virreinato del Perú, y en el caso de la frontera norte, Popayán había sido escindido de la Real Audiencia de Quito hacia fines del siglo XVIII.

La cláusula Bello, acuñada por Andrés Bello, también se puede considerar una suerte de norma propia del subsistema andino. Mediante esta cláusula, Chile otorgaba preferencias arancelarias a los Estados hispanoamericanos en sus tratados comerciales, lo que apuntaba a un temprano regionalismo. No obstante, la cláusula Bello no figuró en el tratado comercial que Ecuador firmó con Chile en 1842, en el cual se invocó el principio contrario de Nación Más Favorecida. Como Estado sucesor de la Gran Colombia, Ecuador estaba comprometido con el principio de Nación Más Favorecida por los tratados comerciales firmados por Bogotá con Estados Unidos e Inglaterra en 1824 y 1825.

Entre los comportamientos apropiados de la sociedad internacional europea estaban las combinaciones de alianzas y, en general, el juego del equilibrio de poder, el corazón de la razón de Estado europeo. El equilibrio de poder no era un comportamiento natural suscitado por una situación fáctica de anarquía internacional, sino un patrón aprendido y, en el caso de Hispanoamérica, copiado de la cultura diplomática europea. Los Estados andinos se constituyeron como Estados soberanos y recurrieron a la autoayuda, las alianzas, la disuasión y el equilibrio de poder gracias a la influencia europea y no por la ausencia de un Estado central en el sistema.

Aunque el Ecuador buscaba mantener buenas relaciones con todos sus vecinos, como Estado colchón no podía dejar de jugar a las alianzas. Además, en los momentos en que Flores tenía influencia, sobre todo entre 1830-1845 y 1860-1863, había una tendencia a las aventuras de política exterior de corte militar. El presidente Flores buscó balancear a Nueva Granada a través del Tratado Noboa-Pando que comprometía al Ecuador y Perú a socorrerse mutuamente, aunque este instrumento no se canjeó. Simultáneamente, buscó a Bolivia para balancear a Perú. Asimismo, en 1838, la Confederación Boliviana-Peruana conversó con Ecuador para asegurar su flanco norte en la guerra con Chile. Antes de que se consolidara el eje Quito-Santiago, el Ecuador y la Confederación suscribieron un innovador Tratado de Amistad y Alianza en 1836. El corazón de este acuerdo era que ninguno de los Estados podía mantener más de doscientas tropas en su frontera común. Si bien el Tratado Amistad y Alianza se firmó, el Congreso ecuatoriano no lo ratificó. Luego, cuando el general Agustín Gamarra del Perú intentó tomarse Bolivia en la batalla de Ingavi

de 1841, el Ecuador y Bolivia firmaron un Tratado de Alianza para hacer frente a la amenaza común del Perú, Tratado en el que Ecuador se comprometió a aumentar sus capacidades navales (Tratado de Amistad de Alianza Defensiva y Ofensiva). Este Tratado, no obstante, fue desechado por la legislatura boliviana en 1843, una vez que se esfumó la amenaza de la unificación forzada. El último intento de establecer una alianza militar boliviana-ecuatoriana se dio en 1860, cuando tropas peruanas, al mando del mariscal Ramón Castilla, se movilizaron para invadir a Ecuador. El Tratado de Alianza de ese año comprometía a los dos Estados a auxiliarse mutuamente con la movilización de diez mil efectivos en caso de guerra con un tercero (Tratado de Amistad y Alianza, 1859).

El equilibrio de poder sudamericano, como demostró hace años Bradford Burns (1980), involucraba a toda América del Sur en juegos bilaterales o triangulares. Había en la región todo un entramado de antipatías y simpatías fluctuantes. El Ecuador se sentía amenazado a veces por Colombia y otras veces por Perú, y recurría a uno u otra para que le auxiliaran. A veces intentaba apoyarse en Bolivia, de acuerdo al patrón del tablero de las damas chinas (las alianzas saltando un país). En cambio, el eje Chile-Ecuador no se concretaría hasta la Guerra del Pacífico en 1881. Bolivia, a su vez, se sentía amenazada tanto por Perú como por Chile y tendía a ver a Ecuador como Estado amigo. Perú percibía a Chile como aliado frente a Bolivia y consideraba a Bolivia y Ecuador como naciones artificiales que debían volver a formar parte del Perú. Colombia se enemistaba en distintas ocasiones con Ecuador o Venezuela y buscaba la mediación chilena. La complejidad de las combinaciones se hizo evidente en la crisis de la guerra de las Islas Chincha en 1864. Ecuador se enemistó con Perú y con Chile al declarar la neutralidad frente a los intentos de España de tomarse esas islas peruanas. En la década de 1860, Perú se convirtió en un enemigo crónico tras la invasión del mariscal Castilla a Guayaquil, en 1859.

### Cultura diplomática liberal

Si bien la nueva República participaba en el juego del equilibrio de poder, con el tiempo se fue afianzando una visión liberal de las relaciones internacionales, sobre todo a partir de la presidencia de Vicente Rocafuerte (1834-1840), y, con mayor fuerza, a partir de los gobiernos liberales entre 1845 y 1858. Incluso antes de que Richard Cobden delineara en 1850 el paradigma liberal de las relaciones internacionales, entre el Ecuador y sus vecinos ya regía un conjunto de ideas similares. El paradigma que podríamos calificar como protoliberal consistía en asumir la posibilidad de la “perfecta armonía” entre los Estados, en ver al comercio como una fuerza pacificadora, en resaltar las bondades de los regímenes republicanos, en privilegiar la razón sobre la fuerza y en comprometerse a llevar con franqueza las relaciones internacionales. Proclamaciones como la siguiente figuran con mucha frecuencia en el discurso ecuatoriano de política exterior de la época:

Con las Repúblicas [hispanoamericanas] guarda el Ecuador la más perfecta armonía, concibiendo la esperanza de que a beneficio de la progresiva cultura de nuestros pueblos, se extinguirá la tea de la discordia y se fijará la paz de un modo inalterable, en cuyo seno alcancemos las ventajas de las naciones más avanzadas [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1846: 3).

El afianzamiento de una visión protoliberal es evidente en la denominación de los tratados que el Ecuador firmó en los primeros años de su existencia. Los tratados con Colombia, Perú y Bolivia, firmados entre 1830 y 1835, se denominaban Tratados de Alianza y Amistad, e incluían compromisos de defensa mutua. Luego seguiría una serie de Tratados de Amistad, Comercio y Navegación que se centraban en una apertura comercial recíproca, en acceso de los barcos de bandera de los Estados firmantes a puertos y ríos de cada Estado, y en el principio de Nación Más Favorecida. Este principio extendía los derechos arancelarios que gozaba el socio más favorecido de los socios comerciales de un Estado al resto de socios comerciales, lo que en efecto ponía a los socios comerciales en igual condición.

Existieron varias razones para este giro liberal, incluyendo la influencia de la Ilustración desde el anterior siglo, la semihegemonía británica, las afinidades electivas de los regímenes republicanos y las percepciones europeas de América Latina. Como señaló Juan Miguel Bakula, el Ecuador y otros países firmaron tratados comerciales de corte aperturista para lograr, en el fondo, reconocimiento diplomático por parte de las potencias europeas (Bakula, 1992: 312-313). A los Estados europeos les interesaba acceder al comercio con los Estados hispanoamericanos y no insertarlos en su juego de alianzas, lo que contribuyó a dar un sesgo protoliberal a la política exterior, no solo del Ecuador sino de muchos Estados de América Latina.

Como era lógico, uno de los primeros tratados comerciales vigentes para el Ecuador era el que existía con Inglaterra. Éste fue firmado por la Gran Colombia en 1825 a cambio de reconocimiento político y seguía en pie una vez que Ecuador se separó de la Gran Colombia. Inglaterra, como potencia semihegemónica de la época, marcó ciertas pautas de corte liberal no solo en los tratados comerciales, sino también en el establecimiento de la prohibición del comercio de los esclavos africanos. En 1841 Gran Bretaña firmó con Ecuador un tratado mediante el cual se prohibía el tráfico de esclavos. A mediados de la década de 1850, como extensión de la prohibición del transporte de esclavos, Ecuador proclamó la liberación de los esclavos presentes en el país.

El liberalismo también se manifestó en los congresos continentales que se celebraron en 1848, 1856 y 1864, en los que Ecuador participó activamente. Es verdad que estos cónclaves estaban destinados, en primera instancia, a evitar la reconquista de América Latina por parte de las potencias europeas inspiradas en la Santa Alianza, y a hacer frente al expansionismo norteamericano. En este sentido eran instancias de defensa colectiva. Pero desde sus inicios, los congresos definían a la región como una comunidad de regímenes republicanos, perseguían la unión comercial y postal, y propugnaban la solución pacífica de conflictos.

### Estado fracasado

Como muchos nuevos Estados producto de una u otra descolonización, el Ecuador temprano tuvo dificultades para consolidarse. De hecho, el Estado central se vino abajo en varias ocasiones, sobre todo en 1834 y 1858-1860. El colapso no solo significaba la suspensión del monopolio del uso legítimo de la fuerza y la anarquía interna, sino que dificultaba la relación con actores externos y abría las puertas a la anexión. Al mismo tiempo, el colapso generaba tanto trabas como oportunidades para actores externos.

Cuando Rocafuerte se rebeló en contra del presidente Juan José Flores en la Revolución de Chihuahuas de 1834 y se estableció en Guayas como Jefe Supremo, bloqueó la entrada a Guayaquil. Una corbeta de la marina francesa que buscaba atracar en Guayaquil desconoció este bloqueo, argumentando que Rocafuerte no era la autoridad legítima del Estado ecuatoriano. Finalmente, el *impasse* se resolvió cuando Rocafuerte llegó a un acuerdo con el comandante francés, quien había sido antiguo compañero de Rocafuerte en París. Luego, en la misma crisis, las élites ultramontanas de Quito, lideradas por José Félix Valdivieso, que se opusieron al pacto entre Rocafuerte y Flores, optaron por anexar a Colombia el sector de la sierra-norte que estaba bajo su control. Durante la Asamblea Constituyente en Tulcán se declaró la anexión y se envió una misión a Bogotá para concretarla. No obstante, después de que las fuerzas de Valdivieso fueran derrotadas por las fuerzas combinadas de Flores y Rocafuerte en la famosa batalla de Miñarca en 1834, la anexión se esfumó (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1835: 12).

La idea de la anexión resurgió con fuerza en la crisis de 1858-1860, la peor crisis interna que enfrentó el Estado ecuatoriano en sus primeras décadas. Dicha crisis fue provocada por la concesión estipulada en el acuerdo Icaza-Pritchard, por parte del gobierno liberal de Francisco Robles, de tierras baldías en la Amazonía a deudores ingleses como pago de la deuda inglesa. Perú se opuso tajantemente al acuerdo de colonización que contradecía sus aspiraciones de controlar el Alto Amazonas y amenazó con declarar la guerra al Ecuador. Las presiones externas intensificaron las pugnas internas y Robles disolvió el Congreso y se trasladó a Guayaquil. Poco después, la escuadra peruana bloqueó Guayaquil y cuatro

gobiernos paralelos se establecieron en distintas zonas del país. El de Guayaquil y el de Quito, bajo el mando de García Moreno, armaron milicias y lucharon entre sí para lograr el control del país. Bajo compulsión peruana, el general Franco, que se había apoderado de Guayaquil, firmó un acuerdo de límites favorable al Perú, en enero de 1860, llamado Tratado de Mapasingue.

Mientras se desarrollaba la guerra civil y el Perú asediaba Guayaquil, el gobierno provisorio en Quito entabló gestiones infructuosas con Nueva Granada para que interviniera en el conflicto frente al Perú. Estas conversaciones fueron seguidas por los contactos entre Tomás Cipriano Mosquera, gobernador de Popayán, y el mariscal Ramón Castilla, del Perú. Ellos acordaron que Mosquera declararía la independencia de Popayán del gobierno central en Bogotá e incorporaría las provincias del norte de Ecuador a un Estado centrado en el valle del Cauca, mientras las provincias de la costa-sur de Ecuador se integrarían a Perú (Villacrés, 1989: 3-4). Si bien esta propuesta nunca se concretó, ilustra el peligro que existía de que los Estados vecinos del Ecuador dejaran de sostener al Ecuador como Estado colchón y se pusieran de acuerdo para repartírselo entre los dos. Durante la misma crisis, García Moreno, como miembro del gobierno provisorio, propuso a Francia un protectorado sobre Ecuador, “la reunión con el Imperio francés”, para hacer frente a la guerra civil y la invasión peruana. Francia mostró algo de interés en la propuesta, pero finalmente no la acogió (Villacrés, 1989: 6-9). Como han señalado varios autores, Francia emprendió una ofensiva diplomática en América Latina alrededor de 1860, aprovechando la Guerra de Secesión norteamericana que removió brevemente a Estados Unidos de la competencia geopolítica en la región.

Para 1860, el mariscal Castilla había levantado el bloqueo de Guayaquil, y García Moreno, con la ayuda del general Flores, reconstituyó la autoridad del gobierno central. Con ello se conjuró la amenaza de una balcanización o reparto del Ecuador.

### Conflictos interestatales

Los modelos teóricos sobre la incidencia y el impacto de la guerra interestatal en las primeras décadas de independencia de América Latina sugieren que la guerra internacional era relativamente frecuente entre 1820 y 1870, pero que no tuvo un impacto positivo en cuanto al fortalecimiento del Estado y la cohesión interna. Estas afirmaciones son válidas para los primeros cuarenta años del Ecuador.

Es pertinente hacer un registro de las hostilidades entre el Ecuador y otros Estados en este período. Entre 1830 y 1832, el general Flores movilizó el Ejército ecuatoriano hacia Pasto para respaldar la anexión del suroeste de Colombia a Ecuador. La incursión ecuatoriana se deshizo por el amotinamiento de las tropas en la retaguardia y un súbito entendimiento entre el general Flores y el general José María Obando, como comandante de las fuerzas del Estado central de Nueva Granada, antes de que se diera una confrontación violenta.

En 1841, el presidente Flores incursionó en Pasto para ayudar al gobierno central de Nueva Granada a suprimir un levantamiento en esa región. Flores esperaba que Nueva Granada recompensara a Ecuador con la modificación de la línea de frontera, pero esto no ocurrió. En 1859-1860 el Ecuador se enfrentó con su vecino del sur, en el único incidente militar con ese país entre 1830 y 1900. El bloqueo naval por parte de la escuadra peruana, liderada por el mariscal Castilla, y las ocasionales operaciones peruanas en tierra, no obstante, dejaron pocas bajas. La escuadra peruana no enfrentó mayor resistencia en la costa ecuatoriana porque se alió con el gobierno regional del general Franco que controlaba Guayaquil. El conflicto bélico más violento en el que participó el Ecuador, entre 1861 y 1864, fue una serie de encuentros entre fuerzas ecuatorianas y los dos bandos colombianos en la guerra civil, entre el liberal Tomás Mosquera y el caudillo conservador Julio Arboleda. Inicialmente, el gobierno de García Moreno sostuvo escaramuzas con las fuerzas de Arboleda que estaban estacionadas en la frontera neo-granadina-ecuatoriana e incursionaban ocasionalmente hacia el lado ecuatoriano en persecución de partidarios de Mosquera. Luego, el general Flores, actuando bajo órdenes de García Moreno, se movilizó en contra de Mosquera, quien había

ganado la guerra civil y proclamado un gobierno federal en Nueva Granada. Para evitar que Mosquera presionara a Ecuador a incorporarse a la nueva confederación colombiana, Flores decidió ir a la ofensiva. El enfrentamiento que se produjo dentro de territorio colombiano fue violento y, en la batalla de Cuaspud, la caballería ecuatoriana tuvo cerca de dos mil quinientas bajas, entre muertos y heridos (el combate más encarnizado en que estuvo involucrado el Ecuador durante el siglo XIX). El resultante Tratado de Pinsaquí no hizo referencia alguna a la incorporación de Ecuador a Colombia, lo que hace pensar que el ataque preventivo, operado por el general Flores, fue en realidad una iniciativa ecuatoriana para forzar una renegociación de la frontera.

Tales incidentes no hicieron nada para fortalecer el Estado ecuatoriano o generar cohesión nacional. El intento de anexión de Pasto y Popayán de 1830-1832 si bien generó entusiasmo entre la élite quiteña, finalmente provocó el amotinamiento de las tropas ecuatorianas y debilitó al régimen floreano. La invasión naval peruana de 1859-1860 no produjo una explosión de nacionalismo popular como ocurrió en México bajo la ocupación francesa poco después. Sin duda, la alianza entre el mariscal Castilla del Perú y el general Franco, Jefe Supremo en Guayaquil, transmitió el mensaje a la población costeña de que la escuadra peruana defendía a Guayaquil frente al intento de García Moreno de imponer la voluntad del gobierno central. Era más importante, en otras palabras, salvaguardar el honor regional que rechazar el Tratado de Mapasingue, el cual confirmaba las ambiciones peruanas en la Amazonía. Si bien la crisis de 1858-1860 derivó en el proyecto de centralización estatal de García Moreno, esto ocurrió más como respuesta a la desgarradora guerra civil que por la amenaza externa. Tal como indica el modelo de Centeno, con bases institucionales débiles y escaso sentimiento nacional, los brotes de guerra interestatal en el Ecuador no generaron espirales positivas a favor del *state-building* (la construcción de Estados), sino que debilitaron al Estado y provocaron fraccionalismo interno.

### Política transnacional

Acaso mayor incidencia que las confrontaciones estrictamente interestatales tuvo el fenómeno de la política transnacional. A pesar de la vigencia de la no-intervención, los Estados andinos intervenían con frecuencia en el juego político de sus vecinos: auspiciaban acciones militares en los países limítrofes por parte de sus aliados ideológicos; los gobiernos armaban a refugiados políticos de otros países para que invadieran a sus países de origen y capturarán el poder; o enviaban fuerzas militares en apoyo de uno u otro bando en contiendas civiles. Con este tipo de acciones los gobiernos expresaban su solidaridad hacia fuerzas ideológicas afines y se aseguraban que hubiera gobiernos amigables en los países vecinos. La política transnacional era una derivación de la lucha continental entre liberales y conservadores y del carácter armado de esa contienda. Aparte de que existían fuerzas afines en muchos países que estaban conectadas por vínculos personales, los perdedores en las guerras civiles naturalmente se refugiaban en los países vecinos y buscaban la ayuda de sus contrapartes ideológicas en los países vecinos para volver a la arena de conflicto.

Este patrón se repitió una y otra vez en el área andina, entremezclándose con algunos de los conflictos interestatales antes mencionados y con los colapsos de Estados. El intento de anexión de Pasto y Cauca que realizó el presidente Flores fue, en parte, una intervención a favor de los generales separatistas Obando y López, quienes se rehusaban a incorporar el Valle del Cauca al Estado de Nueva Granada. Si bien Flores ocupó Pasto, en el valle del Cauca se limitó a respaldar el separatismo de Obando y López que se resolvió solo cuando estos lograron mejores términos para la adhesión del Cauca a Nueva Granada.

En 1852, con la ayuda del presidente conservador de Perú, José Rufino Echenique, el exiliado general Flores armó en Perú una fuerza compuesta de sus partidarios y mercenarios, los llamados “enganchados”, y se tomó la Isla Puna. No pudo, sin embargo, desembarcar en Guayaquil, dada la exitosa defensa del puerto por parte del general José María Urbina, quien en ese momento fungía de Jefe Supremo del país. Echenique buscaba hacer frente a la ola de revoluciones liberales de la década de 1850, ayudando a sus contrapartes ideológicas en Ecuador y Colombia

a instalar gobiernos conservadores. Posteriormente, la alianza entre el liberal mariscal Ramón Castilla del Perú y el general Franco, Jefe Supremo liberal en la guerra civil de 1858-1860, alentó la contienda entre Franco y el gobierno provisorio conservador liderado por García Moreno. El juego político boliviano y peruano estaba aún más imbricado que el de Perú y Ecuador con casi continuas intervenciones mutuas entre 1830 y 1845.

Una vez que se consolidó en el poder, García Moreno enfrentó rebeliones por parte de los generales liberales Franco y Urbina en la provincia de El Oro, fronteriza con Perú. Esta insurgencia tuvo el apoyo no solo de ecuatorianos refugiados en el Perú, sino también del presidente del Perú, Juan Antonio Pezet. Seguramente Pezet tenía la intención de vengar la neutralidad que García Moreno había proclamado en el conflicto de las Islas Chincha entre Perú y España.

La incidencia de la política transnacional llevó a los Estados andinos a intentar superarla a través de cláusulas o convenciones con las que se comprometían a desistir de apoyos a fuerzas políticas en otros países. El Convenio de Paz entre Perú y Ecuador (1853), por motivo de la Expedición del general Juan José Flores, comprometía a ambos a “no permitir que en el territorio de alguna de las Repúblicas se hagan armamentos y se hagan preparativos navales o terrestres en contra de la tranquilidad de la otra” (Convenio de Paz, 1853).

### Ambiciones imperiales

Ecuador, como muchos otros Estados hispanoamericanos, fue objeto de ambiciones de potencias imperiales. España, Francia, Inglaterra, Brasil y Estados Unidos, entre 1830 y 1870, contemplaron la posibilidad de ejercer algún tipo de control o presencia en Ecuador y compitieron entre ellos por influencia. Los intereses de las grandes potencias frente al minúsculo Ecuador variaban según la misión imperial de las potencias, aunque tenían en común el hecho de que se enmarcaban en proyectos imperiales más amplios, en los que el control sobre Ecuador era un trampolín para acceder a espacios más extensos. Las coyunturas de expansión también

son importantes. En la década de 1850, Estados Unidos intensificó sus esfuerzos de proyección de poder en la costa pacífica de Sudamérica –sin duda, como corolario a su expansión hasta la costa pacífica norteamericana–, mientras que en la década de 1860, España y Francia aprovecharon el hecho de que Estados Unidos estaba absorto en su guerra civil para proyectarse en América Latina.

España soñaba con restaurar su dominio imperial en Hispanoamérica; la Francia de Napoleón III, con conformar una América “Latina” por razones de grandeza nacional; Brasil y Estados Unidos, con consolidar Estados o esferas de influencia continentales en el Nuevo Mundo; e Inglaterra, con ejercer una suerte de imperio informal en toda Hispanoamérica, vinculado al comercio y al crédito. A pesar de ser pequeño y pobre, el Ecuador contaba con dos recursos estratégicos que llamaron la atención de las potencias imperiales: las Islas Galápagos que permitían el control del corredor marítimo de la costa de América del Sur, y su condición de *gateway* (entrada) al Amazonas, que era una zona apetecida por su enormidad y potencial riqueza.

La monarquía española reconoció a Ecuador como “nación libre, soberana e independiente” mediante el Tratado de Paz y Amistad de 1840. Sin embargo, poco después las pugnas internas del Ecuador, presentaron a la dinastía borbónica de España una oportunidad para recuperar su dominio en el área andina. Tras haber sido expulsado del Ecuador en 1845, Juan José Flores ofreció a la Reina Madre María Cristina de España instaurar un miembro de la familia real española en el trono, a cambio de apoyo a la invasión de Flores a Ecuador. Con la ayuda de María Cristina, Flores armó tres buques de guerra y reclutó centenares de mercenarios en España, Irlanda e Inglaterra. Entre los objetivos que se plantearon en el proyecto de expedición estaban la instalación de un hijo de María Cristina como monarca en Ecuador y el eventual reconocimiento de su autoridad monárquica por otros Estados andinos. Se trataba de un proyecto más dinástico que estatal, pero sin duda hubiera beneficiado al Estado español. Si bien Flores luego negó que su intención hubiera sido instaurar un sistema monárquico en Ecuador, había manifestado esta propuesta en ocasiones anteriores, por lo que es creíble que eso fuera, en efecto, lo que perseguía. Perú se opuso al proyecto de Flores de 1846, porque

sabía que era uno de los blancos de la restauración borbónica en el espacio del antiguo virreinato peruano.

Aunque se presentó tardíamente, el proyecto de reconquista de Flores se enmarcaba en la política de restauración dinástica de la Santa Alianza. La Santa Alianza había comprometido a sus miembros (Rusia, Prusia y Austria) a restituir a autoridades dinásticas depuestas por revoluciones republicanas, y Francia, tras su incorporación al llamado sistema de Viena, realizó una intervención a favor de la dinastía borbónica en España, en el año de 1821. En esa ocasión se temía que la intervención borbónica continuase con una expedición a Hispanoamérica para reincorporar a las ex colonias a España. Para disuadir a Francia de una aventura semejante, Inglaterra y Estados Unidos declararon que no estarían de acuerdo con la reconquista de Hispanoamérica, lo que en Estados Unidos dio lugar a la Doctrina Monroe.

Fue precisamente la decidida oposición de Inglaterra a la reconquista que puso fin al proyecto de Flores en 1846, ya que en Inglaterra se confiscaron las corbetas de Flores. Inglaterra temía que la monarquía borbónica francesa, encabezada por Louis Philippe, se apoyara en el Borbón que se planeaba instalar en Ecuador para excluir a Inglaterra del comercio con los Estados andinos.

Sin embargo, la abortiva expedición de Flores no fue el único intento de España por recuperar su predominio en la costa del Pacífico Sur de Sudamérica. En la década de 1860, España aprovechó la guerra civil de Estados Unidos para enviar una expedición al Pacífico sudamericano, compuesta de buques de la armada española. Adjunta estaba la Comisión Científica del Pacífico –liderada por el sabio español Marcos Jiménez de la Espada– que buscaba recolectar información sobre las repúblicas americanas. La Expedición del Pacífico se enfrentó con Chile y Perú en la guerra por la posesión de las Islas Chíncha. Como el Ecuador era neutral en esa contienda, y en general veía a España como un contrapeso para Perú, ni la Expedición del Pacífico ni la Comisión Científica eran vistas como amenazas. La Comisión Científica desembarcó en Ecuador y se dirigió al Amazonas en el llamado Gran Viaje (Jiménez de la Espada, 1998: 5-6).



### América “Latina”

La Francia de Napoleón III buscaba proyectar su influencia hacia América Latina bajo el supuesto de que Francia era, por razones culturales, la metrópoli natural de esta región. Según una visión panlatinista, Francia era el epicentro de la cultura latina y, por tanto, los países de América Latina, como los del Mediterráneo, debían mirar hacia Francia y no hacia las potencias anglosajonas. Entre 1830 y 1859, Francia había tenido relativamente poca influencia en Ecuador. La Flota Francesa del Pacífico Sur había realizado operaciones ocasionales para defender a ciudadanos franceses en Ecuador frente a supuestos abusos y había mostrado interés esporádico en ocupar las Islas Galápagos. No fue hasta la época de García Moreno que Francia tuvo un rol en Ecuador. Cuando Gabriel García Moreno ofreció a Francia un protectorado sobre Ecuador en 1859 y en 1861, “parecido al que Inglaterra ejerce en Canadá”, los diplomáticos franceses no desestimaron la propuesta. Entre las ventajas del protectorado identificadas por el encargado de negocios francés en Ecuador, en 1861, estaban el dominio del Pacífico Sur Occidental (presumiblemente a través de las Islas Galápagos) y el acceso al Amazonas:

El Ecuador no significa solamente el río Guayas y el dominio sobre el Pacífico [...], también hay ríos navegables que desembocan en la parte superior del Amazonas. Un establecimiento francés en las márgenes de este río será el punto de control de una vasta y grandemente rica dependencia. Serviría como un talismán, un sésamo ábrete se colocaría en nuestras manos [...], nosotros podríamos mostrar al mundo lo que el valle amazónico tiene por exhibir (Villacrés, 1989: 6).

Finalmente, Francia optó por una suerte de protectorado sobre México en lugar de Ecuador. México evidentemente era mucho más rico que Ecuador y además existía de por medio una cuantiosa deuda por pagar a prestamistas franceses.

### Estados Unidos y la válvula de escape del esclavismo

Estados Unidos también buscaba en Ecuador el talismán que permitiera el acceso a la vasta cuenca del Amazonas. Además de la riqueza que esperaba encontrar en esa enorme cuenca que recordaba a algunos norteamericanos a la del Mississippi, el interés de Estados Unidos en el Amazonas tenía que ver con el Destino Manifiesto. Estados Unidos veía a América como un patrimonio reservado para su raza y su sistema. Pero el sistema que Estados Unidos quería llevar al Amazonas no era la democracia y la ética protestante, sino el esclavismo.

De acuerdo a un prominente geógrafo norteamericano, Matthew Maury, el Amazonas podría servir como válvula de escape para la esclavitud sureña en Estados Unidos. Los dueños de esclavos se podrían trasladar al Amazonas con sus esclavos, liberando a Estados Unidos de las fisuras que la esclavitud estaba generando en la unión norteamericana poco antes de la guerra civil. Las ideas de Maury inspiraron la célebre expedición de la marina norteamericana liderada por un primo de Maury, William Lewis Herndon, quien exploró la cuenca del Amazonas en 1851. Herndon entró por el Perú y avanzó hasta el Atlántico por el gran río. En su libro *The Exploration of the Valley of the Amazon* manifestó que Brasil intentaba cerrar el Amazonas a barcos de otras naciones y enfatizó que Estados Unidos debía insistir en la libre navegación del Amazonas (Herndon, 2000: 342).

Como Perú respaldaba la tesis brasileña de la exclusividad de la navegación en el Amazonas, Estados Unidos buscó a Ecuador como socio en su designio de lograr la apertura del Amazonas. El presidente Urbina de Ecuador era un fiel aliado de Estados Unidos y admiraba a la Unión Americana como un modelo de democracia y un garante de los gobiernos populares en el continente. El Ecuador en 1853, a instancias de Estados Unidos, hizo un llamado a Brasil para que cumpliera con la norma internacional de la libre navegación de los ríos, permitiendo al Ecuador acceso libre a todo el curso del bajo Amazonas. El Ecuador dio a entender que la libre navegación del Amazonas permitiría un comercio vía el Atlántico con Estados Unidos, presumiblemente tanto en barcos ecuatorianos como norteamericanos. Pocos años después, Brasil cambió de postura y la

coordinación entre Estados Unidos y Ecuador para asegurar la libre navegación del Amazonas perdió peso.

Estados Unidos también se interesó por las Islas Galápagos, que habían sido una parada de los barcos balleneros de la costa del este de Estados Unidos por décadas. Con la búsqueda de rutas interoceánicas para un canal, las Islas Galápagos adquirieron connotaciones estratégicas por su proximidad a Panamá y Nicaragua. En ese contexto, en el año 1854, Estados Unidos propuso al gobierno de Urbina alquilar las Islas Galápagos supuestamente para la explotación de guano, aunque este recurso no estaba presente en las islas. Francia protestó contra la propuesta, como también varios Estados americanos que temían que la presencia norteamericana en un punto tan estratégico abriera las puertas al expansionismo norteamericano.

El imperio de Brasil era ineludiblemente un actor clave en el reparto y definición de límites en el Amazonas. Brasil buscaba asegurar el control sobre el curso completo del Amazonas y una definición de fronteras que pusiera distancia entre el imperio y las caóticas repúblicas hispanoamericanas. Perú se convirtió en el principal socio de Brasil en el Alto Amazonas, ya que tenía una mayor presencia colonial en esa área en la década de 1840, y estaba decidido a colonizarla (Denegri, 1996: 141-149). Ello sugiere que la Cédula de 1802 había surtido efecto y Perú ejercía cierta autoridad en el Alto Amazonas después de la independencia. Brasil firmó con Perú en 1851 un Tratado de Navegación y Límites que establecía un condominio brasilero-peruano sobre la cuenca amazónica. El acuerdo con Brasil dio acceso a Perú al Amazonas, y este país aprovechó el *modus vivendi* con Brasil para colonizar la zona de los tributarios occidentales del Amazonas con barcos a vapor en la década de 1860. Con el inicio del auge del caucho, en la década de 1880, el control peruano sobre el alto Amazonas era un hecho. Si bien el Ecuador podía alegar derechos jurídicos sobre el Alto Amazonas, la colonización efectiva de esta región por parte de Perú era irreversible.

## Conclusión

La historia diplomática tradicional en Ecuador construía las relaciones internacionales del país como un largo proceso de victimización territorial. El tiempo producía la erosión de la plenitud territorial de la Real Audiencia de Quito que se había proyectado, según algunas versiones, hasta el Atlántico. Esta historia tenía un fuerte sesgo jurídico, ya que el dominio del Ecuador de la cuenca amazónica existía en el siglo XIX solo en los instrumentos legales.

La tradicional historia de límites impedía ver la compleja agenda de política exterior en los primeros años de la República o el fenómeno clave de la inserción del Ecuador en el sistema de Estados. Asimismo, fenómenos como el colapso de Estado o la política transnacional no eran enmarcados como fenómenos internacionales, sino como política interna. El impacto institucional de los conflictos estatales tampoco figuraba en las reconstrucciones de la historia internacional del Ecuador o los países andinos.

La superación del conflicto territorial Ecuador-Perú y la aparición de nuevas corrientes teóricas e historiográficas ahora permiten el esclarecimiento de la cultura diplomática del Ecuador en el siglo XIX. La asimilación de un andamiaje de normas y comportamientos importados del *statecraft* europeo figura como un objeto privilegiado de estudio porque estableció las reglas de juego de interacción entre Estados. Asimismo, la resignificación y límites del *statecraft* europeo en el contexto andino también aparecen como una problemática fascinante por las implicaciones que tienen para la agencia de los actores.

El imperialismo, por último, debe ser entendido no como un fenómeno homogéneo de conquista de mercados o espacios de inversión, sino como un fenómeno moldeado por las identidades de los Estados imperiales que pugnan por influencia.

Tras este ensayo que buscó conciliar la historia diplomática ecuatoriana y la teoría de las relaciones internacionales, el terreno está allanado para estudios más específicos sobre las identidades, discursos y comportamientos aprendidos, presentes en las relaciones internacionales del Ecuador y los países andinos.

**Bibliografía**

## Fuentes primarias:

- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1835). *Exposición que el Ministro de Estado ... Presenta a la Convención Nacional en 1835*. Quito: SN.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1841). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador en 1841 ... El Ministro de Estado*. Quito: Imprenta de Alvarado.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1846). *Exposición que Dirige Al Congreso del Ecuador ... El Ministro de lo Interior*. Quito: Imprenta Joaquín Terán.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1849). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador ... El Ministro del Interior*. Quito: Imprenta de Bermeo.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1853). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador en 1853, El Ministro del Interior*. Quito: Imprenta del Gobierno.

## Fuentes secundarias:

- Bakula, Juan Miguel (1992). *Perú y Ecuador, Tiempos y Testimonios de una Vecindad*. Tomo II. Lima: CEPEI.
- Burns, Bradford (1980). *The Poverty of Progress: Latin America in the Nineteenth Century*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Centeno, Miguel Ángel (1997). "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America". En *American Journal of Sociology*, vol. 102 (6): 1565-1605.
- Denegri Luna, Félix (1996). *Notes for the History of a Frontier*. Lima: Bolsa de Valores/ Riva-Agüero, Lima.
- Herndon, William Lewis (2000). *Exploration of the Valley of the Amazon 1851-1852*. Gary Kinder (Ed.), New York: Grove Press.

- Holsti, Kalevi (1991). *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jiménez de la Espada, Marcos (1998). *El Gran Viaje, Embajada de España*. Quito: Abya-Yala.
- Kacowicz, Arie (1999). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Kelly, Philip (1997). *Checkerboards and Shatterbelts, The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.
- Smith, Joseph (2005). *The United States and Latin America*. New York: Routledge.
- Villacrés Moscoso, Jorge Washington (1989). *Ecuador: Historia Diplomática*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.