

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

# El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)

Francisco Carrión Mena

Las reflexiones contenidas en estas páginas se proponen analizar, tras una breve revisión histórica, cómo la controversia territorial con el Perú, nacida al propio tiempo que la independencia de España y aún antes, según algunos historiadores, se constituyó en un elemento ordenador y/o distorsionador de la política exterior ecuatoriana, particularmente a partir de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro a fines de enero de 1942, hecho que fuera, a su vez, corolario político-diplomático de un conflicto bélico en el que Perú invadió la región sur de Ecuador. Tienen presentes también estas reflexiones el factor identitario e integrador que la controversia territorial tuvo de la nación y del Estado ecuatoriano, tradicionalmente fragmentado y disperso por razones históricas, geográficas, étnicas y culturales.

## Antecedentes históricos<sup>1</sup>

No sin razón se sostiene que la controversia limítrofe de Ecuador con Perú nació con la independencia de España. La poca precisión y conocimiento geográfico existentes en la época colonial hicieron que los instrumentos emanados de la Corona para administrar sus posesiones en América

---

1 La información contenida en este apartado se apoya en los datos que constan en Carrión Mena, 1989.

fueran interpretados de distintas maneras en función de los intereses, las facilidades de comunicación y el desarrollo de Quito, Lima y Bogotá, según fuera el caso. Estas circunstancias condujeron a sucesivas controversias de competencias administrativas, militares y eclesiásticas, que se harían patentes durante el proceso de independencia.

Durante la colonia, la estructura territorial impuesta por España fue fijada respetando en lo posible la división de los territorios indígenas. Para el caso de lo que hoy es Ecuador, la Corona, en 1583, creó la Real Audiencia de Quito y fijó no solamente los límites que le correspondían, sino también vastos territorios “potenciales”; esto es, aquellas tierras que se “descubrieren y se poblaren”<sup>2</sup> en el futuro.

Más adelante, con el objeto de mejorar la administración de estos territorios, España erigió, en 1717, el virreinato de Nueva Granada, incorporando dentro de su jurisdicción a la Audiencia de Quito con los límites que al momento tenía. Esa situación no perduró. En 1720 se restableció la dependencia de la Audiencia de Quito al virreinato de Lima, con su demarcación original. La inestabilidad administrativa y el desconocimiento geográfico llevaron a las autoridades españolas a incorporar nuevamente, en 1739, al virreinato de Santa Fe a la Audiencia de Quito. Es decir que en menos de veinticinco años, Quito pasó a depender de Lima a Bogotá, de Bogotá a Lima, y nuevamente a Bogotá.

En función de las necesidades administrativas y apoyada en los Informes de Requena, en 1802, la Corona puso bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú el manejo militar de Mainas y Quijos, y erigió un obispado dependiente de la arquidiócesis de Lima. A través de este documento no fueron segregados territorios quiteños en favor del virreinato de Lima, como sostendría más tarde el Perú, sino que se trasladó exclusivamente la jurisdicción militar y eclesiástica, sin tocar las responsabilidades judiciales, hacendarias y de gobierno propiamente dicho sobre la zona.

Con la independencia de España, el Ecuador —esto es, lo que había sido la Audiencia de Quito— pasó a formar parte de la Gran Colombia como Distrito del Sur. Con ocasión de la independencia de Guayaquil, el 9 de octubre de 1820, fue aplicado y respetado ya el principio del *uti*

2 Tal era la expresión recogida en la Cédula Real de 1583.

*possidetis jure*, por el cual las naciones surgidas a la vida independiente acordaron respetar los límites contenidos en los títulos vigentes en 1810, emanados de la metrópoli.

Con el afán de determinar de manera definitiva los límites entre la Gran Colombia y el Perú, fue suscrito, en 1823, el Convenio Mosquera-Galdeano que no logró resolver las controversias que habían surgido. La discusión sobre los territorios de Jaén y Mainas fue una de las causas para que más tarde se produjera el conflicto armado de Tarqui en 1829, del cual se generarían los principales instrumentos de la defensa jurídica ecuatoriana en materia territorial.

Antes de la batalla de Tarqui, Colombia había hecho al Perú una proposición transaccional denominada “Bases de Oña”. En ella se sugería, para evitar el conflicto, arreglar los límites sobre la base de la “división política y civil de los virreinos de Nueva Granada y Lima de 1809”, con la “obligación de cederse recíprocamente aquellas partes de territorio que por los defectos de la demarcación perjudicasen a los habitantes” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 70). Al triunfo colombiano, el 27 de febrero de 1829, siguió la capitulación peruana de Girón que contenía en esencia los mismos elementos que las “Bases de Oña” y el compromiso de negociar un tratado de paz definitivo, el mismo que, en efecto, en septiembre de ese año, fue suscrito en Guayaquil.

En cumplimiento del Tratado de Guayaquil, en 1830 fue firmado en Lima el Protocolo Pedemonte-Mosquera<sup>3</sup>, por el cual se fijó la línea de frontera. Con esta estructuración territorial nació el Ecuador a su vida independiente. Su jurisdicción abarcaba, en aplicación de los principios de la sucesión de los Estados, la que había tenido dentro de la Gran Colombia, el denominado Distrito del Sur, con los límites vigentes entre los virreinos coloniales.

La necesidad de consolidarse como Estado a través del reconocimiento internacional llevó a que en 1832, el Ecuador suscribiera su primer instrumento internacional: el Convenio Noboa-Pando, de amistad y comercio, precisamente con el Perú, que si bien no entró en vigencia, reabrió la

3 El Perú ha cuestionado el contenido, las condiciones en que fue suscrito y hasta la existencia de este Convenio.

discusión de un tema que podía considerarse terminado con el Tratado de Guayaquil. El Noboa-Pando advirtió la necesidad de celebrar un “Convenio de Límites entre los dos Estados” y que, en tanto, “se reconocerán y respetarán a los actuales”.

Después de superada la grave crisis interna de los años 1858-1860 en el Ecuador, época en la que se constituyeron varios gobiernos, se suscribió el Tratado de Mapasingue que nunca entró en vigencia. Sin resolverse aún, la controversia fue nuevamente abordada en 1887 para someterla al arbitraje del rey de España. La indefinición de la materia arbitral, la demora en dar el fallo y la influencia de factores extrajurídicos, llevaron al Ecuador a promover un convenio mediante negociación directa. De tal decisión resultó el Tratado Herrera-García, en 1890, que a la postre, por no haber entrado en vigencia, no fue sino el instrumento que llevó a la inhibición del arbitraje español.

Ante esta nueva situación, el Perú retomó, con la aceptación del Ecuador, la tesis del arbitraje del rey de España en 1904. Las tensiones internas por la incertidumbre de llegar a una solución a través de este mecanismo llevaron a las puertas de un conflicto armado entre las partes, hecho que fue evitado por la intervención mediadora de Estados Unidos, Argentina y Brasil. España se inhibió finalmente, en 1910, de emitir el fallo.

El Perú planteó entonces, en 1913, la denominada “fórmula mixta” por la que las partes resolvieron negociar directamente una línea y acudir al arbitraje de los Estados Unidos para solucionar los puntos que quedaban pendientes. El procedimiento se inició en 1920, con la presentación de una línea por parte del Perú, y quedó formalizado a través de la suscripción de un protocolo en 1924. Ante la dificultad de llegar a un acuerdo directo entre las partes durante las negociaciones celebradas en Lima, el Ecuador pidió que las mismas fueran trasladadas a Washington. Las conversaciones comenzaron en 1936 y se prolongaron, sin resultados, hasta 1938, cuando la delegación peruana notificó su retiro. Fueron más de veinte años de indefinición.

Mientras se daba este estancamiento por razones internas, los ánimos se encendieron en ambos países. Desde 1939 se habían producido ya incursiones peruanas en territorio ecuatoriano y las tensiones se agudizaron.

Fue ofrecida, en 1941, la intervención mediadora de Argentina, Brasil y Estados Unidos para impedir el enfrentamiento bélico, pero su tardía preocupación no impidió que, desde julio de ese año, el Perú iniciara la invasión al Ecuador. Los mediadores, en octubre de 1941, cuestionaron la actitud del Perú por no haber acatado el cese de las hostilidades y la línea de *statu quo*, acordados por las partes el 31 de julio, y solicitaron la iniciación de negociaciones para encontrar una solución definitiva.

En tales circunstancias, invadido el Ecuador y sin acuerdo previsible, fue convocada, en enero de 1942, la III Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos para condenar el ataque japonés a los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. A este tema fue incorporado, de manera secundaria en la agenda, el conflicto ecuatoriano-peruano, quedando subordinado, de alguna manera, a la solución del problema principal que afectaba a los Estados Unidos.

Hay que señalar que a la influencia determinante de la situación internacional se añadió la caótica situación interna producida no solamente por la invasión peruana y por el riesgo de que ella se extendiera a todo el país, sino por la crisis económica, institucional y de integración nacional que atravesaba el Ecuador. Desde la década de los cuarenta se hizo patente una grave polarización social como consecuencia, paradójica, de un crecimiento económico importante en los sectores comercial y bancario, gracias al incremento de los precios en el mercado internacional de los productos de exportación, pero que beneficiaba solamente a esos sectores y concentraba la riqueza en pocas manos<sup>4</sup>.

En ese contexto, invocando la solidaridad continental y ante la inminente posibilidad de que la invasión generalizada del Perú pudiera arrasarse con un país dividido y debilitado, fue suscrito, el 29 de enero de 1942, el Protocolo de Río de Janeiro.

<sup>4</sup> Sobre esta situación es interesante leer a Quintero y Silva (2001), quienes afirman que en esa época, “comerciantes y banqueros hacían su agosto”. Los comerciantes guayaquileños, cuyas ganancias a inicios de los años cuarenta oscilaban entre el 18% y el 20%, llegaron a obtener ganancias hasta del 40% y 50%. Igualmente, la banca vio incrementar sus activos de 157,6 millones de sucres en 1938 a 344,5 millones en 1942, beneficiándose fundamentalmente la banca guayaquileña que concentraba el 54% de inversiones”.

Las circunstancias en las que el Protocolo de Río de Janeiro fue suscrito lleva ron al Ecuador –como veremos más adelante– a proclamar su nulidad años después. No era ni es concebible que un país agredido e invadido –el propio texto del Protocolo lo reconoce– pueda manifestar libre y voluntariamente su consentimiento y acepte la imposición por la fuerza de un documento que le arrebatara una enorme porción de su territorio.

En 1947, cuando el levantamiento aerofotogramétrico realizado por los Estados Unidos constató la inexistencia de la divisoria de aguas entre los ríos Zamora-Santiago, accidente geográfico por el cual debía pasar la línea de frontera, la inejecutabilidad del instrumento se tornó inocultable. Tal descubrimiento y la resistencia peruana a buscar una alternativa de solución dejaron pendiente la demarcación y llevaron al Ecuador a proclamar la inejecutabilidad del Protocolo.

En 1960, José María Velasco Ibarra anunció formalmente la nulidad del Protocolo aduciendo vicios de fondo. Dicha posición sería mantenida por los gobiernos sucesivos hasta que el propio presidente Velasco Ibarra, al asumir en 1968 el mando para su quinto período, sostuvo la conveniencia y la necesidad de buscar una transacción honrosa con el Perú “sobre la base de que el Ecuador llegue a tener un acceso amplio y suficiente al Amazonas”.

La aceleración del proceso de integración andina y el incremento de la vinculación económica y comercial generaron un clima de distensión –aunque con desconfianza– entre Ecuador y Perú respecto del problema territorial a partir de fines de los sesenta. El Ecuador buscaba, siguiendo la tesis de Velasco Ibarra, una salida soberana territorial y directa al Amazonas sin renunciar a su tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, y el Perú se obstinaba en negar la existencia de una controversia territorial, insistiendo en su carácter exclusivamente demarcatorio.

Desde 1978 se registraron incidentes militares en la zona no delimitada de la cordillera de El Cóndor. La subsistencia de puntos de fricción en la frontera creó un ambiente prebélico. El Perú atacó, en enero de 1981, un puesto fronterizo ecuatoriano y desencadenó un conflicto que pasó a la historia como la “Guerra de Paquisha”, el mismo que terminó cuando el Perú, bajo presión internacional, aceptó la cesación de hostilidades y la presencia de observadores militares de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos para que constataran la separación de efectivos militares.

Después de la propuesta del arbitraje papal por parte del presidente Rodrigo Borja, en 1991, que sacó del “inmovilismo” al tema territorial, las posibilidades de una negociación sobre la controversia parecieron abrirse. El presidente de Perú, Alberto Fujimori, planteó su “contrapropuesta”, y la posibilidad de una solución dialogada dejó de ser una utopía. Circunstancias políticas internas –autogolpe de Estado en el Perú e inestabilidad y crisis económica en el Ecuador– impidieron que esta opción prosperara.

La interrupción que había sufrido el relanzamiento para dar una salida al diferendo en el gobierno de Borja culminó con una nueva confrontación bélica durante la presidencia de Sixto Durán Ballén: la guerra del Alto Cenepa en 1995. Entre enero y febrero, en esta zona no delimitada se dieron incursiones y luego ataques peruanos que fueron repelidos con éxito por fuerzas ecuatorianas. Ésta fue la victoria militar que Ecuador esperaba para “desencadenar” negociaciones con dignidad y, sobre todo, sin imposición tras una derrota (Carrión Mena, 2008: 108). Con el reconocimiento formal de la vigencia del Protocolo de Río por parte del presidente Durán Ballén, que rompió años de la tradicional posición ecuatoriana, los países garantes pudieron intervenir para cumplir su función y se definió el marco jurídico dentro del cual una negociación definitiva a la controversia podía darse.

Después de suscribir un acuerdo de fin de hostilidades, las partes, con la intervención de los garantes, emprendieron desde febrero de 1995 un tortuoso y largo proceso de negociación, que incluyó diálogos directos, mediación y, finalmente, un arbitraje *sui generis* de los presidentes de los países de la garantía. En octubre de 1998, en Brasilia, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori suscribieron los acuerdos de paz que incluyeron, además de la fijación definitiva de la línea fronteriza, convenios en materia de integración, medidas de confianza mutua y seguridad, comercio y navegación, proyectos binacionales en infraestructura, entre otros.

5 La expresión “inmovilismo” es la que utiliza Diego Cordovez, canciller durante todo el período presidencial de Borja, para describir la situación en que se encontraba el tratamiento de la controversia cuando asumió funciones.

Sin contar con la etapa republicana, debieron transcurrir, desde 1942, cincuenta y seis años hasta que se firmara un acuerdo global y definitivo de paz entre Ecuador y Perú. Una situación tan duradera y tan anclada en la definición del Estado ecuatoriano no podía sino dejar profundas huellas en su propia consolidación.

### Posiciones mantenidas por Ecuador después del Protocolo de Río de Janeiro

Al margen de estas consideraciones meramente históricas, aunque necesarias para comprender el proceso seguido por el diferendo territorial ecuatoriano-peruano, vale hacer algunas observaciones sobre la política exterior instrumentada entre 1942 y 1998 por el Ecuador respecto de la controversia. Las posiciones que ha tenido acerca de esta materia, desde la firma del Protocolo en 1942, han sido diversas y hasta contradictorias, en algunos casos.

La primera fue la de aceptar su validez, ya que después de suscrito el Protocolo, éste fue aprobado por las Cámaras de Diputados y del Senado entre el 23 y el 27 de febrero de 1942<sup>6</sup>. Conforme la Constitución de la época, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, el presidente de la República, Carlos Alberto Arroyo del Río, el 28 de febrero ratificó el tratado. Ésta fue una manifestación inequívoca, a esa fecha y en esas circunstancias, del reconocimiento ecuatoriano de la validez del Protocolo de Río de Janeiro.

En los meses y años que siguieron a la suscripción del Protocolo se constataron dificultades en su ejecución. Los responsables de la demarcación no pudieron cumplir con su labor, debido a que la línea fijada en el texto no correspondía a la realidad geográfica. Ya desde 1947 y 1948, Ecuador anunció la necesidad de aplicar la doctrina de la revisión de los tratados para resolver la situación. El presidente Velasco Ibarra, en 1953 y en 1954, se refirió, en sus Mensajes a la Nación, a “la tesis de la revisión

6 El Protocolo de Río fue aprobado en el Senado con 23 votos favorables, 6 en contra y 5 abstenciones; y en la Cámara de Diputados, con 48 votos a favor, 9 en contra y 3 abstenciones.

de los tratados que creen malestar por haber desconocido derechos inviolables de los pueblos” en alusión al caso ecuatoriano-peruano. Y en 1955, el mismo Velasco Ibarra reiteró que “no hay que olvidar nunca que los tratados son para la vida [...], para la paz firme entre los pueblos; la vida no es para los tratados y por esto hay en todo el mundo la tendencia a revisar situaciones de justicia vital” (Paredes, 1991: 38).

Pero ante la realidad geográfica que impedía la ejecución del Protocolo, en particular por “la inexistencia de la línea de frontera en la zona Zamora-Santiago por faltar el accidente señalado”, hubo una tercera posición ecuatoriana, esta vez proclamada por el presidente Galo Plaza, en 1951. Plaza sostuvo que no aceptaba “una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”. La Cancillería explicó el alcance de este pronunciamiento señalando que, ante la inexistencia del divorcio de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, por la interposición del curso de un tercer río, el Cenepa, que impedía señalar la línea de frontera, “no cabe hablar de ejecución del Protocolo en una zona en la que éste adolece de error substancial por referirse a un accidente geográfico que no existe”. Esta tesis fue la llamada de la inejecutabilidad del Protocolo. El presidente Camilo Ponce, en 1957, ratificó ante el Congreso Nacional lo sostenido por Plaza: “dígase lo que se diga, el Protocolo de Río de Janeiro es inejecutable parcialmente” por las razones geográficas conocidas.

Respecto de la inejecutabilidad, sostiene García Velasco que cuando un instrumento no se puede ejecutar en una parte sustancial “(éste se) torna totalmente inejecutable, cesan de regir sus disposiciones, y el mismo se vuelve jurídicamente inexistente o nulo” (García Velasco, 1965: 32-33).

Fue en Riobamba, como presidente electo, antes de asumir su cuarta administración en 1960, que Velasco Ibarra declaró en un acto público que el Protocolo de Río de Janeiro era nulo, cambiando de esta manera su tesis sobre la necesidad de revisar el tratado, proclamada cinco años atrás. Aparecía, así, una cuarta tesis ecuatoriana respecto de la controversia. Las palabras que utilizó fueron las siguientes:

¿Es que ése es un tratado? ¿Cabe que se celebre un contrato con la pistola en el pecho del contrincante? El Tratado de Río de Janeiro es un tratado

nulo. Nosotros no queremos la guerra. [...] Nosotros no reconoceremos jamás el Tratado de Río de Janeiro (Paredes, 1991: 42).

La posición del presidente fue respaldada por el Congreso Nacional, y su canciller la explicitó en las Naciones Unidas cuando dijo que “el Ecuador no puede respetar un protocolo nulo, que es fruto de la fuerza, de la ocupación, de la coacción, de la presión”. La tesis de la nulidad de Velasco Ibarra fue ratificada por su sucesor, el presidente Carlos Julio Arosemena Monroy, en 1962, en Washington, ante la OEA, cuando afirmó que el Protocolo de Río es “absolutamente incompatible con los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional Americano”. La dictadura militar que lo derrocó mantuvo la misma posición, al igual que la Asamblea Constituyente de 1966 que emitió una resolución respaldando la tesis de la nulidad del Protocolo.

El ya citado García Velasco sostiene respecto de la nulidad del Protocolo de 1942 que se trata de,

un instrumento nulo, de nulidad absoluta, porque el consentimiento estatal está viciado con todos los vicios irredimibles: el de la fuerza física, representado por la invasión armada y la ocupación y retención militar de provincias ecuatorianas no disputadas mientras Ecuador no consintiese en suscribir y perfeccionar aquel instrumento que el Perú imponía; el de la coerción moral y la amenaza de ocupación de nuevas y más extensas zonas de territorio ecuatoriano, de bombardear ciudades y desatar una guerra total; el del dolo, consistente en el fraudulento progreso de las tropas invasoras luego del cese de hostilidades acordado por las partes, lo que determinó que fueran ocupados nuevos sectores del territorio ecuatoriano y se ampliara así la monstruosa caución fraguada por el Perú para la más fácil imposición de sus designios en el Protocolo de 1942; el del error, acreditado por la inexistencia de un importante accidente geográfico cual es el supuesto *divortium aquarum* Zamora-Santiago, accidente que, en un extenso y básico sector debía servir de línea de frontera y que en realidad no existe (García Velasco, 1965: 32-33).

Dos años más tarde, nuevamente en el poder, el presidente Velasco Ibarra sorprendió a la opinión pública con una declaración a los medios:

[...] hay que cambiar el planteamiento [respecto del Protocolo de Río de Janeiro] para llegar a una transacción honrosa en cuanto al problema territorial que subsiste entre Ecuador y Perú; que Ecuador tenga un puerto sobre el río Amazonas.

Y en el mismo año 1968, horas antes de asumir nuevamente la presidencia, Velasco Ibarra se ratificó ante la prensa y explicó en términos generales su nuevo planteamiento:

No retrocedo una sola línea en mi afirmación de que el Ecuador, respecto del Protocolo de Río de Janeiro, debe ir hacia una transacción equitativa: un puerto en el Amazonas. Al Ecuador se le debe justicia y se la debe buscar por medio de una diplomacia hábil y práctica, no con declaraciones utópicas y tontas.

Se trataba ahora de una nueva tesis, la de la transacción honrosa, ¡la quinta en menos de treinta años!

La coincidencia de que durante los años setenta ambos países estuvieran gobernados por dictaduras militares, paradójicamente, permitió que se dieran aproximaciones para establecer una época de diálogo y cooperación entre el Ecuador y el Perú. Se promovió una serie de acuerdos para buscar entendimientos mutuos en materia de integración fronteriza, proyectos binacionales, fomento de la confianza, sin que ello “varíe situaciones aún pendientes entre los dos países”, según el canciller ecuatoriano de la época, Rafael García Velasco. La intención de los gobiernos, y en particular de sus cancillerías, era la de crear un ambiente de entendimiento en los diversos temas de la relación bilateral, que permitieran más adelante abordar el problema territorial. El ministro de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso –protagonista, décadas más tarde, de la solución definitiva a la controversia– resumió en su Informe a la Nación, en 1979, la situación de la siguiente manera:

Durante los últimos cinco años se ha llevado a cabo un diálogo con el Perú, con el propósito de facilitar, en un ambiente de mutua comprensión, un entendimiento realista que dé solución al problema territorial en términos acordes con las exigencias del honor nacional y con los derechos

amazónicos de nuestro país [...]. En tal sentido, el diálogo ecuatoriano-peruano ha procurado sentar las bases que permitan asegurar la existencia de dicha voluntad y llevar a cabo el referido proceso.

En enero de 1981, el período de diálogo se suspendió cuando se produjo el ya mencionado enfrentamiento bélico de Paquisha, en el cual el Ecuador sufrió una nueva derrota militar.

Tras el frustrado ensayo de promover un consenso nacional alrededor del tema por parte del presidente Osvaldo Hurtado en 1981, el nuevo mandatario, León Febres Cordero, en declaraciones a la prensa retomó de alguna manera la tesis de la nulidad dentro de un nuevo formato al que denominó la “herida abierta”. Dijo, en 1984, textualmente:

Nuestra tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro no requiere de plebiscito alguno porque forma parte del alma nacional. [...] Yo aprendí desde mis primeros años de estudio de historia que el Protocolo es írrito y luego, inejecutable. En esto no transijo. Sostengo y planteo al país la tesis de la herida abierta.

Durante el gobierno de Febres Cordero no se intentó, menos avanzó, el tratamiento de la controversia con el Perú. Se impuso su tesis de la “herida abierta” que suponía no propiciar ningún acercamiento sobre la materia. Conservar la situación intocada, latente, en espera de que se presentaran en el futuro circunstancias más propicias para abordarla. Paradójicamente, durante su mandato en 1987, se realizó la primera visita oficial de un canciller del Perú al Ecuador, en la cual, por expresas disposiciones del presidente de la República, no se trató el diferendo limítrofe.

Finalmente, sería el presidente Rodrigo Borja quien, en septiembre de 1991, después del incidente fronterizo de Pachacútec en agosto de ese mismo año, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, propusiera al Perú someterse al arbitraje del Papa para resolver definitivamente el problema territorial. Esta fórmula sería la que abriría finalmente la posibilidad de una negociación que condujera a la solución de la controversia en octubre de 1998, a pesar de que durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se produjo el enfrentamiento bélico en el Alto Cenepa.

Si bien este comportamiento cambiante respecto del diferendo podría calificarse como vacilante, no es menos cierto que ello fue consecuencia de las circunstancias en que se desarrollaron las relaciones de fuerza o de poder entre el Ecuador y el Perú desde 1942. En ellas, el Ecuador fue siempre la parte más vulnerable y debió buscar por todos los medios pacíficos, descartando la fuerza, una alternativa de solución. Además, preciso es reconocer que lo que se dio fue un cambio en las estrategias para la consecución de un objetivo esencial que siempre existió, y no una alteración de propósitos, pues el objetivo fue siempre el mismo: alcanzar la paz con dignidad a través de la negociación.

Alfonso Barrera Valverde acierta cuando sostiene que,

las tesis de nulidad, revisión e inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro son distintas como formulación, como contenido jurídico, pero que responden a una sola necesidad colectiva muy sentida que es a la vez el más claro de los objetivos nacionales: una vocación amazónica. [...] Dejo constancia de un error generalizado con una aclaración imprescindible. Compatriotas hay, y muchos, que recriminan a la Cancillería la falta de un objetivo nacional con referencia a temas territoriales. Creo lo contrario. Sostengo que nada hay tan claro como dicho objetivo nacional (Barrera Valverde, 1982, Tomo I: 127).

Es conveniente rescatar un hecho: Ecuador se empeñó en buscar por todos los medios pacíficos una solución al diferendo. Para su diplomacia la solución se volvió una verdadera obsesión y, en esa línea, es preciso reconocer también que lo que se dio fue un constante cambio de estrategias, actitud esa sí negativa por tratarse de un objetivo permanente, pero no de una alteración de fines porque el objetivo fue siempre el mismo.

De cualquier manera, el análisis que sobre esta inestabilidad de propuestas se haga deberá comprender necesariamente las circunstancias históricas imperantes al momento en que cada una fue enunciada, aplicada, sin desligar las condiciones, factores internos e internacionales. La conclusión a la que se llegó no debe resultar de un estudio aislado de los hechos, sino de la interacción que existe entre ellos y del tiempo que determina la sucesión de los fenómenos históricos (Carrión Mena, 1989: 308 y ss.).

La breve visión histórica del diferendo territorial y las diversas posiciones mantenidas al respecto por el Ecuador permiten constatar que sus raíces son profundas y que, por tanto, su proyección supera la apreciación meramente contemporánea. También ha dejado apreciar las múltiples peripecias que el Ecuador ha sufrido a causa de la controversia en su historia, ocasionando serios desequilibrios internos, tanto económicos como políticos. Ha dejado al descubierto, por otra parte, lo ya dicho sobre la falta de continuidad en la política exterior ecuatoriana que, a su vez, incidió de manera manifiesta en su escasa uniformidad y eficiencia.

### La controversia territorial con el Perú como factor de identidad y de integración del Estado ecuatoriano

La controversia territorial y la actitud de las élites y del conjunto de la sociedad ha sido uno de los factores –hay quienes sostienen que ha sido “el” factor– que históricamente ha marcado la identidad y buena parte de la endeble integración nacional. Las diferencias y fragmentaciones que han caracterizado al Ecuador desde su creación se superaron en alguna medida por la unidad generada alrededor de la posición única, cualquiera que ésta haya sido en su respectivo momento, de reivindicación respecto de la controversia territorial con el Perú. Era el factor unificador, el referente, en el cual se reflejaba el sentimiento de pertenencia a un Estado, a una nación, aunque ésta se caracterizara por su dispersión. Era un elemento de cohesión interna del Ecuador y de su proyección internacional como sujeto jurídico. En definitiva, si algo unía esa dividida sociedad era la común preocupación acerca de la relación con el vecino del sur, vista desde la perspectiva de la divergencia territorial.

Varios han sido los episodios en los cuales esta característica se ha puesto de manifiesto. Durante la guerra de 1941-1942, en la cual el Ecuador sufrió una derrota militar después de una guerra de invasión, hubo muestras de unidad nacional, solidaridad social e institucional y hasta de desprendimiento humano admirables. La sociedad civil, la nación en su conjunto, por encima de sus diferencias y segmentaciones, ofreció apoyo a sus soldados e inclusive no faltaron voluntarios para

combatir en la frontera a pesar de las carencias logísticas y limitación de armamento.

Similar unidad, aunque en diferentes circunstancias, se pudo constatar durante la llamada Guerra de Paquisha en 1981, cuando nuevamente el Ecuador salió maltrecho por la superioridad militar peruana, la improvisación, la desarticulación institucional y la debilidad económica. Pero a pesar de ello –o quizás, a causa de ello–, la consolidación identitaria y la integración nacional alrededor de la controversia se hizo nuevamente visible.

La enseñanza de la historia –llena de peripecias e injusticias como todas– contribuyó a crear, desde hace décadas, esa percepción de la identidad nacional impregnada de un fuerte nacionalismo respecto del país con el cual no se había podido llegar a establecer una relación de vecindad normal a causa de desentendimientos sobre los límites territoriales<sup>7</sup>. La larga lista de Cédulas Reales, tratados y acuerdos que poco a poco acrecentaron el desmembramiento territorial de lo que sería el Ecuador fue forjando una suerte de identidad nacional “contra” el Perú. De ahí que la Historia de Límites o el llamado Derecho Territorial –estas denominaciones solemnes dan una idea del nivel de trascendencia que el Estado y la educación daban a la definición territorial del Ecuador– que se impartía en colegios y universidades no fuera más que –como sostiene Enrique Ayala– un “listado” de instrumentos de lo que fue el cercenamiento del territorio ecuatoriano desde la época colonial, con un sentimiento derrotista inocultable. Pero, por contrapartida y quizás promovido precisamente por ese sentimiento, se fue construyendo, de forma paralela y paradójica, un factor de identidad nacional más consistente.

Ésta es la percepción que con igual fuerza emotiva se manifestó una vez más en el caso de la Guerra del Alto Cenepa. El pueblo sintió el arraigo a su país, a su identidad y a su voluntad de lucha por lo que creía suyo y además justo. Se dice que muchas diferencias podrá haber en el Ecuador –étnicas, culturales, económicas, regionales, políticas–, pero cuando hubo el llamado del sentimiento patrio –representado por la controversia

7 El historiador Jorge Núñez ensaya una interesante interpretación respecto de lo que él denomina la “imagen nacional”, teniendo como sustento la interpretación de Sartre del “yo” y del “otro”. Para el caso ecuatoriano esa imagen se constituye en la medida en que el Ecuador tiene que entenderse con el otro que es el vecino (Carrión, 2008: 105).

territorial—, todas ellas se superaron y surgió un sentido de ecuatorianidad<sup>8</sup> que prevaleció sobre rivalidades locales y regionales y sobre adversidades; potenció las fortalezas y, sobre todo, unificó la sociedad. Éste fue uno de esos momentos y en buena medida la clave de la victoria ecuatoriana.

Con acierto, Miguel Donoso Pareja, en su ensayo sobre la identidad del Ecuador, tras subrayar los rasgos que caracterizan la diversidad del pueblo ecuatoriano —“¿pluricultural o plurinacional?”—, se pregunta— y al referirse a los enfrentamientos que a lo largo de la historia se han dado con el Perú, afirma que,

contra viento y marea, pero ahí vamos, [...] divididos, escindidos, manipulados por los peores intereses, hay momentos en que nos sentimos [respecto de la divergencia ecuatoriano-peruana], con profundidad y convicción, ecuatorianos hasta el tuétano (Donoso Pareja, 2000: 78).

La controversia está presente en el pensamiento de Donoso Pareja respecto del sentimiento identitario de la nación ecuatoriana con el mismo carácter unificador.

Jorge Enrique Adoum, en su interpretación sobre lo que él denomina las “señas de identidad” del Ecuador, otorga significativa relevancia a la relación con el Perú en la conformación de la que a su juicio es la “joven” nacionalidad ecuatoriana. Si bien lo hace con una tónica crítica y hasta irónica, no deja de reconocer de qué manera la mutilación territorial ha influido sobre la psicología y sobre la manera de ser del ecuatoriano. Adoum hace hincapié en que ha habido manipulaciones de las élites en la interpretación de la realidad y en lo que se entiende como la “historia” del Ecuador, pero concede a la controversia con el Perú una calidad galvanizadora significativa, aunque algo ficticia, en tanto está basada en referentes que considera superficiales y, en algunos casos, hasta falsos. De ahí es que Adoum otorga a la solución de paz alcanzada en 1998 un relevante

8 Con cierta dosis de razón, Jorge Enrique Adoum cuestiona la existencia de este sentimiento de ecuatorianidad claro y permanente. Dice que es más visible el sentido regional de costeño y serrano, o el local de guayaquileñismo, de ambateñismo o de morlaquí. Sin embargo, frente a la controversia con el Perú, y en particular cuando se han dado confrontaciones bélicas o simples escaramuzas, ese nacionalismo ecuatoriano ha sido más evidente.

valor en cuanto define la piel del país, su imagen definitiva y de ahí su identidad (Adoum, 2005).

Historiadores como Enrique Ayala sostienen que frente al diferendo territorial “todos (los ecuatorianos) nos sentimos iguales y partícipes de una misma identidad” y, lo que es muy importante, aceptamos que desde el exterior se nos vea como una sola nación, a pesar de las claras diferencias internas que caracterizan la sociedad ecuatoriana. Aceptamos, en suma, que especialmente los vecinos, al decir de Ayala, nos consideren como una nación unida y con una identidad común, lo cual unifica esa heterogeneidad y ayuda a fortalecer la cohesión nacional (Ayala Mora, 1995). Ese sentimiento de similitud transversal de cara a la definición territorial frente al Perú llama la atención en la medida en que el Ecuador es un país evidentemente fragmentado en lo interno.

Carlos Espinosa, internacionalista, hace hincapié, asimismo, en que la controversia territorial y su “narrativa” —como él llama a la Historia de Límites— “cumplieron una función importante en la creación del Estado moderno, fomentando la identificación con la nación” y, del mismo modo, que “la identidad colectiva y el honor nacional giraban en torno a la territorialidad” cuando el país se definió a sí mismo como “amazónico”. En definitiva, a su juicio, esa relación conflictiva respecto del espacio de soberanía con el Perú influyó en el nacimiento de una identidad ecuatoriana. Y ello, sigue Espinosa, se reflejaba en la historia oficial del diferendo, en la cartografía, en la enseñanza y en la actitud misma del pueblo hacia la actitud “expansionista” peruana (Espinosa, 1999: 18).

De lo que no queda duda, como es probablemente lógico, es de que la definición territorial del Ecuador —esto es, el espacio que ocupa— desde su independencia fue y aún es un referente identitario, junto con otros factores como la cultura, la historia e inclusive la geografía, de su condición de Estado. Esa definición del espacio fue más compleja, prolongada y sobre todo más conflictiva con el Perú que con el vecino del norte, Colombia. Tal circunstancia llevó a que esa falta de definición territorial hacia el sur se constituyera en un factor de unidad colectiva para hacer frente al “adversario” que se había creado y ante el cual, asimismo, debía enfrentar en cuanto ente unitario, por encima de las diversidades y problemas coyunturales internos.

Tanto parecería que es así que, una vez acordada la paz con el Perú en 1998, muchos analistas hablan de que, desaparecido el “adversario”, no existe más esa argamasa que contribuía a forjar, a unir y a consolidar la identidad nacional. Este factor unificador, esta suerte de aglutinante de los fragmentos de la sociedad ecuatoriana se había desvanecido y con ello se percibía una nueva era carente de elementos de cohesión social interna. Época, por lo demás, caracterizada por una peligrosa profundización de los factores de ruptura tradicionales en la sociedad ecuatoriana, en particular, el regionalismo y la débil integración nacional.

Es preciso aclarar, en todo caso, que ese sentimiento respecto del “otro” no fue siempre de hostilidad o de animadversión. Hubo momentos en que sí hubo manifestaciones de animosidad visible, pero en otros hubo hasta aceptación. Ciertamente, cuando se conocía de fricciones militares en la frontera, se formulaban declaraciones nacionalistas por parte de autoridades o de políticos, o se conmemoraba el aniversario de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro —el 29 de enero— o de confrontaciones bélicas, se inflamaban los ánimos y se promovían movilizaciones, especialmente de estudiantes y de trabajadores que aún sentían la afrenta de la mutilación territorial.

En un estudio hecho por Dale Vernon Slaght acerca de la imagen que se tenía en el Ecuador sobre el Perú (Bakula, 1992, III: 440) se demuestra la percepción variable que en el Ecuador se tenía de su vecino en el período 1950-1970. Esa imagen, según Slaght, habría transitado desde niveles de abierta hostilidad hasta niveles de cordialidad a partir de 1967.

Resulta interesante conocer en qué medida cambió esa relación cuando, por ejemplo, en 1953 el gobierno ecuatoriano declaró persona *non grata* al embajador del Perú en Quito, y cómo, un año más tarde, Ecuador cerró las fronteras con su vecino. Tampoco sorprende cómo en 1960, cuando Velasco Ibarra declaró nulo el Protocolo de Río, se inició una etapa de hostilidad hacia el Perú y, recíprocamente, del Perú hacia el Ecuador<sup>9</sup>. Este período cambia a niveles inclusive de cordialidad y de cooperación a fines de los sesenta, cuando se producen acercamientos a causa

9 Un dato curioso pero significativo: Ecuador no rompió relaciones con el Perú durante los años que siguieron a la firma del Protocolo, a pesar de los numerosos incidentes diplomáticos y aun militares. Se produjeron escaramuzas e incluso conflictos bélicos, pero a pesar de ellos las relaciones no se rompieron. Hubo, eso sí, retiros de embajadores, llamadas en consultas e innume-

de los afanes integracionistas que se manifiestan en la subregión. Los países andinos iniciaron en esas fechas negociaciones para integrar su comercio y sus economías.

No creo equivocarme al afirmar que en los años que siguieron a 1970, hubo momentos tanto de recíproca hostilidad como de cordialidad. Entre los primeros estarían, obviamente, los conflictos bélicos de Paquisha, en 1981, y del Alto Cenepa, en 1995. Y entre los de acercamiento y de cooperación estarían aquellos en que coincidían los intereses binacionales en materia de recursos marinos (la Declaración de Santiago y las negociaciones de la Convención sobre el Derecho del Mar son ejemplos evidentes) y de progresos en el campo de la integración regional y subregional.

En todo caso, los acontecimientos de 1941 y 1942 fueron parte de un episodio trágico y traumático en la historia del Ecuador. Marca con un cuestionamiento profundo no solamente en cuanto a la definición de su espacio territorial, sino en su propia identidad como nación y como Estado. Pensadores, políticos, historiadores y opinión pública lo han reconocido así.

Benjamín Carrión lanzó en 1943, en sus *Cartas al Ecuador* y en otras publicaciones, el poderoso símil del “saucito podado” de Toynbee para explicar y plantear el destino del Ecuador tras el descalabro de 1941-1942. Descalabro no solamente militar sino institucional y hasta espiritual de un país en trizas. Un país rendido, abatido, con “las ramas cortadas, aunque con la savia recogida por raíces poderosas y profundamente hincadas en la tierra: hincadas en la hondura caudalosa de nuestra sangre, española e indígena, aventurera y tozuda, idealista y pragmática a la vez” (Carrión, 1998). Saucito que tenía que resurgir después de una poda cruel para que “las ramas que quedaban, sanas y vitales, crezcan en altura y se robustezcan”. Y de ese símil nació la propuesta de la “pequeña gran patria”, un Ecuador pequeño en lo militar, en lo económico, pero grande en la cultura, que fue seguida por intelectuales y estudiantes. Todo ello como producto del desastre que vivió el Ecuador desde comienzos de los cuarenta y cuya sima más profunda fue la guerra y la derrota militar y diplomática.

rables reclamos y quejas escritas. Siempre se dijo o se consideró que era más conveniente mantener canales de diálogo abiertos en las dos capitales a través de diplomáticos ecuatorianos y peruanos, aunque estos fueran, en algunas circunstancias, de menor nivel.

### La controversia territorial como factor distorsionador de la política exterior del Ecuador

La incidencia del diferendo territorial ecuatoriano-peruano, originado en la colonia y agudizado en la era republicana, sobre todo a partir de 1942, fue significativa al extremo de constituirse en un factor ordenador y deformador en la formulación y ejecución de la política exterior. Ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales no solamente de la gestión diplomática, sino de toda la nación, que bien pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines. Esta apreciación induce a considerar a la controversia territorial como distorsionadora, si bien *sui generis*, de la política exterior ecuatoriana.

Citaré algunas manifestaciones concretas. En cuanto a los garantes, por ejemplo, aunque Ecuador tuvo varias posiciones frente al Protocolo de 1942, las relaciones con estos países fueron siempre consideradas y evaluadas de manera especial antes de tomar decisiones en ámbitos inclusive ajenos a la controversia con el Perú. Ello a pesar de que, después de que se declarara la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, Ecuador deslegitimara su condición de garantes atribuida por ese instrumento. Eufemísticamente se los denominaba “países amigos” para no reconocer de manera implícita, al darles la condición de garantes, la validez del Protocolo. No fue sino hasta 1995 –año en que el presidente Durán Ballén, durante la Guerra del Cenepa, reconoció “la vigencia” del Protocolo– que Ecuador aceptó la condición de garantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Cualquier decisión en la que estuvieran involucrados estos países debía ser procesada a la luz de los efectos que tal decisión pudiera tener sobre sus intereses y, por tanto, de ellos sobre la controversia territorial.

En la designación de embajadores en algunos países clave se tuvo en cuenta siempre ese factor. Hubo la tendencia, por ejemplo, a nombrar siempre en Lima a embajadores profesionales y, de ser posible, especialistas en el tema territorial. Primó casi siempre la voluntad de no improvisar en estos asuntos. Gobiernos de diferentes tendencias políticas y hasta populistas prefirieron ensayar con representantes diplomáticos alejados del conocimiento de la controversia como eje articulador de las relaciones

con el Perú<sup>10</sup>. En muchos casos, también los países garantes, en particular Brasil, se nombraron jefes de misión que conocieran de esta materia. Hasta en gobiernos de carácter populista, como el de Abdalá Bucaram (1996-1997) que habría podido darle un tinte provocador y hasta irresponsable a la política exterior con el Perú, se abstuvieron de designar embajadores que no tuvieran experiencia y conocimiento de la problemática<sup>11</sup>.

Ecuador estuvo siempre condicionado por la posición que mantenía respecto de la controversia territorial al momento de asumir compromisos internacionales, sean bilaterales o multilaterales. Inclusive, los responsables diplomáticos debían cuidar sus pronunciamientos en función de la tesis vigente, en particular la de la nulidad del Protocolo que era la más difícil de sostener.

Lo reconocen así ministros de Relaciones Exteriores ecuatorianos, como Diego Cordovez quien afirma que la diplomacia ecuatoriana tuvo que enfrentar una “difícil situación” desde que se anunció la nulidad del Protocolo. Dice Cordovez que siendo esa la posición oficial del Ecuador,

todos los cancilleres habían tenido que hacer en algún momento pronunciamientos formales sobre la nulidad. Pero en la práctica, la Cancillería y las Fuerzas Armadas se habían visto obligadas a mantener una actitud ambivalente y, en ocasiones, hasta esquizofrénica, porque por un lado se defendía la posición formal y oficial y, al mismo tiempo, se respetaba estrictamente la demarcación efectuada de conformidad con el Protocolo (Cordovez, 2000: 61-62).

El mismo Cordovez acepta que este condicionamiento le “forzó” a declarar, a propósito de uno de los incidentes fronterizos ocurridos durante su

10 Desde la década de los cuarenta se sucedieron personalidades como César Coloma Silva, Gustavo Pérez Chiriboga, José María Ponce Yépez, Gonzalo Escudero, Armando Pesantes García, Rafael García Velasco, Luis Valencia, Alfredo Luna Tobar, Miguel Vasco, José Ayala Lasso, Gustavo Ruales Viel, Horacio Sevilla, experimentados diplomáticos, conocedores de la temática y, algunos de ellos, ex cancilleres, quienes fueron ejemplos de embajadores profesionales, empapados de los detalles del factor condicionante de las relaciones ecuatoriano-peruanas después de la firma del Protocolo en 1942.

11 Con Bucaram, el representante ecuatoriano en Lima fue Horacio Sevilla, un embajador de carrera de larga trayectoria en el Servicio Exterior y con amplio conocimiento de la controversia territorial.

gestión (el de Pachacútec), que no aceptaría negociar un acuerdo de des-tensión en el marco de “un instrumento cuya validez (Ecuador) no reco-noce”, a pesar de que la vigencia era real y de que la línea defendida por los destacamentos militares ecuatorianos fuera la fijada por el Protocolo de Río de Janeiro. Señalaré, a título ilustrativo, algunos casos en los ámbi-tos mundial, regional y subregional.

Este factor ordenador o distorsionador ya estuvo presente cuando Ecuador suscribió la Carta de las Naciones Unidas en junio de 1945, pues en ella, tanto en su Preámbulo como en sus artículos 2 y 3, se hace refe-rencia a la convivencia pacífica, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no agresión, no recurrir a la amenaza o al uso de la fuer-za. Lo mismo ocurrió con los capítulos VI y VII de la Carta, relacionados con los medios de solución pacífica de las controversias que fueron reco-gidos como mecanismos obligatorios para restaurar la paz y la seguridad. A la época en que se firmó la Carta, Ecuador había aceptado la validez del Protocolo y ambos países se encontraban en el proceso demarcatorio.

Ecuador firmó el Convenio sobre el Derecho de los Tratados Interna-cionales de Viena de 1969 cuando primaba la tesis de la nulidad del Pro-tocolo. La delegación ecuatoriana que participó en la Conferencia se em-peñó en que se recogiera la condición indispensable para la validez de los tratados: el libre consentimiento de las partes. Y, en razón de que las obli-gaciones que emanaran de la Convención regirían solamente a partir de su entrada en vigor (artículo 4), con lo cual no se las podía aplicar al Protocolo de 1942 que consideraba nulo, Ecuador hizo una declaración en el sentido de que,

la convención, al codificar normas *lex lata*, éstas siendo preexistentes, pueden invocarse y aplicarse a tratados suscritos antes de la vigencia de esta Convención, la cual constituye un instrumento codificador (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 304).

Ecuador se proponía hacer valer lo adoptado en Viena respecto del princi-pio del libre consentimiento como requisito indispensable para la validez de los tratados sobre la controversia territorial con el Perú surgida desde 1942; esto es, darle, hasta donde fuera posible, un carácter retroactivo

basado en principios jurídicos preexistentes, para fortalecer la posición que mantenía a la época: la nulidad del Protocolo.

Los instrumentos suscritos en el contexto interamericano también fueron analizados con detenimiento, considerando la tesis mantenida en su momento por el Ecuador. Después de que se firmara el Protocolo, se tuvo siempre presente el rechazo a la agresión, la proscripción en el uso de la fuerza y la validez de los tratados. Con esa óptica, Ecuador partici-pó en las negociaciones y luego suscribió varios tratados relacionados con esas materias. Entre otros, los principales fueron: “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana o Acta de Chapultepec” (México, 1945); “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) (Río de Janeiro, 1947); la “Carta de la Organización de los Estados Americanos” y el “Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas” o “Pacto de Bogotá” (Bogotá, 1948).

Mención aparte merece la Carta constitutiva de la OEA, suscrita en Bogotá y sucesivamente reformada en Buenos Aires (1967), en Carta-gena (1985), en Washington (1992), y en Managua (1993), la cual reco-ge los principios esenciales de las relaciones internacionales, como la con-dena a la agresión, la obligación de resolver las controversias mediante métodos pacíficos, la inviolabilidad del territorio, el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales hechas por la fuerza, la obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacio-nales, entre otros. Siempre estuvieron presentes, al conocer y redactar su contenido, las implicaciones que ello tendría respecto de la controversia territorial con el Perú.

Necesario es reconocer, sin embargo, que ninguno de estos instru-mentos internacionales y los principios en ellos recogidos pudieron ser aplicados a favor de la posición del Ecuador respecto del diferendo con el Perú. Todos condenaban la agresión armada y acogían los demás prin-cipios citados, pero no era posible aplicarlos por la incapacidad o nula voluntad política de los suscriptores y por la aplicación del principio de la no re t roactividad de la ley. Todos estos documentos fueron posteriores a la firma del Protocolo de Río de Janeiro.

En el ámbito regional sudamericano, Ecuador también suscribió el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978, que luego se

transformaría en la actual OTCA. El propósito de este instrumento, del que forman parte ocho países<sup>12</sup> que tienen territorio en la cuenca del Amazonas, es, además de reafirmar la soberanía de los miembros sobre la región, el de contribuir al mejor manejo de la cuenca, su desarrollo armónico y equilibrado, y su preservación como patrimonio natural. Ecuador se empeñó en participar en las negociaciones y en su redacción final por razones comprensibles: acentuar su condición de país amazónico y beneficiarse de sus programas y proyectos. También le interesaba favorecerse del derecho a la libre navegación en los ríos de la cuenca. En un instrumento de esa naturaleza era indispensable que Ecuador participara. Perú, por su lado, buscó sin éxito mecanismos para evitar que Ecuador fuera parte de esta organización.

Pero fue, sin duda, en el campo subregional andino, del que formaban y forman parte Ecuador y Perú, en el que mayor influencia tuvo la controversia al momento de definir y ejecutar la política exterior ecuatoriana.

A fines de la década de los sesenta, cuando las primeras manifestaciones integracionistas empezaron a darse en América Latina, la política exterior ecuatoriana debió inevitablemente incorporarse a ellas, pero condicionando los indudables beneficios tanto económicos como políticos que la integración podría traer para su desarrollo e institucionalidad, con la posición que mantenía de no reconocer la validez o la ejecutabilidad, según fuera el caso, del Protocolo de Río de Janeiro. No era un ejercicio fácil ni cómodo para una diplomacia obsesionada con ese tema.

Precisamente, durante la presidencia de Velasco Ibarra, en el año 1968, los países andinos se empeñaron en formular e implementar un mecanismo de integración subregional para potenciar sus fortalezas, integrar sus economías, en particular el comercio, y desarrollar sus zonas fronterizas tradicionalmente deprimidas. El Ecuador no podía sustraerse de este propósito por razones económicas, políticas y hasta geoestratégicas. En el proceso de negociación de lo que sería el Pacto Andino, el primer ensayo de un proceso de integración y cuyas disposiciones se recogieron en el Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969 por Colombia, Ecuador, Perú y Chile, el Ecuador tuvo siempre presente su situación particular

<sup>12</sup> Los países miembros son: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

respecto de la controversia territorial con el Perú. Recuerda Alfredo Luna Tobar que, en esta época, Ecuador “estudió especialmente la posibilidad de llegar a acuerdos sobre la utilización de los ríos de curso sucesivo y la concertación de convenios sobre tránsito, comercio fronterizo, unión vial, etc., todo ello teniendo presente el Acuerdo de Cartagena” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 286). Esto es, los beneficios de la integración y los temas característicos de tal proceso transfronterizo entre países vecinos.

En los convenios vinculados a la integración andina que guardaban relación con la situación fronteriza entre Ecuador y Perú, Ecuador dejó constancia de que la aceptación de su contenido y de sus implicaciones no afectaba los derechos que decía sostener respecto de la controversia territorial. Y como era usual, reiteraba la reserva de tales derechos en las zonas de la divergencia para no dar pie a que se interprete como una aceptación implícita del Protocolo.

Un proyecto emblemático y que implicó un aparente replanteamiento de la postura frente al Perú fue el convenio binacional ecuatoriano-peruano para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Mediante este instrumento, firmado en septiembre de 1971, en Washington, por los cancilleres de Ecuador y Perú, los dos países se comprometieron a aprovechar, conservar y mejorar la utilización de los recursos hídricos de las dos cuencas cuyo carácter binacional los beneficiaba, pero, asimismo, los obligaba a una cuidadosa negociación. El Ecuador, según la Cancillería, decidió sumarse a este convenio “a fin de evitar acciones unilaterales peruanas que podrían causar perjuicio al Ecuador o, cuando menos, crear situaciones delicadas entre los dos países”, así como por considerar la “conveniencia socio-económica ecuatoriana de realizar cuanto antes un proyecto de riego de electrificación para habilitar una extensa zona del cantón Arenillas en la provincia de El Oro” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 287).

Para que no quedara ninguna duda, el canciller ecuatoriano Rafael García Velasco dijo en el acto formal de suscripción y ante su homólogo del Perú que “este instrumento no puede variar situaciones aún pendientes entre los dos países” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 287). Estaba siempre, sobre decisiones relevantes de la política exterior, la sombra del Protocolo de Río de Janeiro.

A pesar de múltiples negociaciones técnicas, idas y venidas de delegaciones diplomáticas, siempre condicionadas al estado por el que atravesaban las relaciones bilaterales, nunca se llegó a concretar este famoso convenio. El proyecto se constituyó en un motivo de acercamiento o distanciamiento entre los dos países según el ambiente bilateral. Ambos necesitaban –más el Perú que el Ecuador– agua para regar sus cultivos, y energía eléctrica –más Ecuador que Perú– para desarrollar las zonas fronterizas.

Ecuador usó, asimismo, una especie de expresión sacramental para distinguir los compromisos que asumía en distintas materias en función de la nulidad del Protocolo de Río que proclamó desde 1960. Los textos suscritos incluían un enunciado en el que se advertía el respeto del Ecuador solamente a aquellos tratados “válidamente celebrados”, con lo cual quedaba descartado el Protocolo en razón de que se sostenía que éste había sido impuesto por la fuerza, que estuvo viciado por la inexistencia del libre consentimiento y, en definitiva, que carecía de validez.

También en la celebración de tratados bilaterales en diversos temas firmados por Ecuador después del Protocolo de Río, siempre se tuvo presente la posición que a ese momento mantenía el país. Inclusive en las declaraciones conjuntas emitidas con motivo de visitas de Jefes de Estado, ya sea como anfitrión o como huésped, en las que se abordaban asuntos de interés bilateral, la diplomacia ecuatoriana se empeñaba en que hubiera una mención –si no explícita al menos implícita– sobre el respeto a los principios del derecho internacional y, en particular, a la validez de los tratados, a la no agresión y, por supuesto, al libre consentimiento para asumir obligaciones. Esta permanente preocupación demandaba esfuerzos y planteaba no pocas dificultades, pues las respectivas contrapartes no siempre estaban dispuestas a hacer referencia a principios ya reconocidos y cuya reiteración podía generar resquemores.

En los instrumentos, bilaterales o multilaterales, que Ecuador firmara y que se refirieran a asuntos que implicaran controversia respecto de temas limítrofes, se dejaba siempre constancia en su texto su “expresa y solemne reserva de sus derechos” o que la suscripción de ese documento no debía entenderse como una renuncia a sus posiciones respecto del Protocolo de Río de Janeiro.

Otro tema que merece citarse por reflejar la influencia que tenía la controversia sobre las decisiones de política exterior es el de las candidaturas en organismos internacionales. Ecuador debió siempre tener presente el país por el que votaba, o la nacionalidad del candidato a cualquier dignidad internacional, antes de ofrecer su respaldo. Si había que decidir entre candidatos de diferentes nacionalidades entre los cuales había uno proveniente de un país garante, por lo general la preferencia del Ecuador se inclinaba por esa opción. Había que cuidar las relaciones con los países con los cuales tenía una vinculación especial, condicionante, como la controversia territorial. Un ejemplo: para Secretario General de la OEA, en sus respectivos períodos, Ecuador no dudó en apoyar a Carlos Dávila, de Chile (1954-1955), a Alejandro Orfila, de Argentina (1975-1984), y a Joao Baena Soares, de Brasil (1984-1994), para demostrar su cercanía respecto de tres importantes países miembros de la garantía. No habría cabido una posición distinta si tomamos en cuenta el condicionamiento siempre vigente de la controversia territorial en las decisiones de política exterior. Votar por un candidato de un país no garante cuando había uno proveniente de Argentina, Brasil, Chile o Estados Unidos habría sido difícil de procesar.

Ecuador tuvo obvios y previsible resquemores cuando Naciones Unidas eligió como su Secretario General al diplomático peruano Javier Pérez de Cuéllar en 1981<sup>13</sup>, pensando que éste podría hacer uso de su investidura para incidir en la divergencia o que, en el caso de que se produjera una confrontación entre los dos países, entorpecería una intervención pacificadora de la Organización. Ventajosamente, en ese período no hubo conflictos fronterizos de mayor dimensión y menos aún que exigieran una gestión de las Naciones Unidas. Ecuador no tuvo ningún malestar con la administración de Pérez de Cuéllar<sup>14</sup>.

13 Pérez de Cuéllar fue el quinto Secretario General de las Naciones Unidas y ejerció su cargo desde enero de 1982 hasta diciembre de 1991

14 Paradójicamente, en 1995, durante la Guerra del Cenepa, y entre 1997 y 1998, durante las negociaciones de paz que culminaron en Brasilia en octubre, Pérez de Cuéllar tuvo manifestaciones belicistas y llenas de animosidad contra el Ecuador, lo cual llamó la atención por provenir de un ex Secretario General de la ONU cuya principal misión es la de preservar la convivencia pacífica.

Ya en el ámbito interno cabe recordar que las Constituciones ecuatorianas posteriores a 1960, año en que se declaró la nulidad del Protocolo de Río, al referirse al territorio del Ecuador, advierten en su artículo 2 que éste comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por tratados “válidamente” celebrados. Es decir, se acudía a un referente de la época colonial, ni siquiera republicano, para definir el territorio nacional. Inútil señalar que con esta salvedad se dejaba de lado el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro cuya validez no había sido aceptada. Habría sido impensable que las Asambleas Constituyentes encargadas de elaborar esos textos constitucionales no encontraran una definición del territorio que no recogiera la tesis prevaleciente desde 1960 respecto de la nulidad del Protocolo. La circunstancia de que este hecho tuviera carácter de ley suprema hacía imposible que un gobierno variara su política exterior en torno a los límites, sin ser tachado de traidor a la patria.

Inclusive en materia cartográfica, esto es, la manera de representar al país, el Ecuador tuvo hasta 1999 –año en que se aprobó la compilación oficial por el Instituto Geográfico Militar (IGM) tras la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia– como límites los fijados por el Tratado de Guayaquil y el Protocolo Pedemonte-Mosquera. Era el llamado mapa de Tufiño, elaborado en 1936 por el geógrafo Luis G. Tufiño, en el cual Ecuador llegaba en su límite con el Perú al río Marañón o Amazonas y por éste, hasta la desembocadura del río Ambiyacu. Fue después de la firma del Protocolo que se rediseñó ese mapa, manteniendo los límites de la versión de Tufiño, aunque con una línea que reflejaba lo dispuesto en 1942, pero interrumpida en el sector de la cordillera de El Cóndor, desde la quebrada de San Francisco hasta la unión del Yaupi con el Santiago, donde se incluía una leyenda que decía “Zona en que el Protocolo de Río de Janeiro es inejecutable”.

Cuando se presentaban mapas ecuatorianos en la versión de Tufiño, que eran los oficiales del Ecuador, en eventos internacionales, incorporados a libros, folletos promocionales, descriptivos del país, turísticos, rara era la ocasión en que Perú no reclamara formalmente por la representación cartográfica del Ecuador que supuestamente le restaba territorio y no reflejaba la línea del Protocolo. Ecuador, del mismo modo, no aceptaba

publicaciones peruanas o internacionales que no señalaran lo que a su juicio era su territorio. Las guerras de los mapas eran frecuentes y las fricciones diplomáticas por ese motivo también.

En múltiples ocasiones la Cancillería ecuatoriana o las Embajadas en el exterior se vieron obligadas a formular aclaraciones y pedidos de rectificaciones a periódicos, revistas y editoriales, en varios países del mundo, que reproducían tesis o mapas con la versión peruana. Libros de consulta como enciclopedias y diccionarios incluían una u otra de las versiones cartográficas, provocando reacciones de la parte que no había visto reflejada su posición.

Por lo demás y conforme a la ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores debía autorizar formalmente, en lo concerniente a la delimitación internacional y mediante Acuerdo Ministerial, la publicación de mapas en el país. La Cancillería debía tener extremo cuidado para que cualquier representación cartográfica reflejara exactamente la posición oficial respecto de la nulidad e inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro.

Algo similar ocurría con textos escolares en los cuales no solamente se incluían los mapas oficiales adoptados por el Ecuador –pero rechazados por el Perú–, sino las versiones narrativas históricas que obviamente no eran coincidentes. La circulación de estas publicaciones produjo no pocos incidentes, pues tanto el uno como el otro gobierno reclamaban por permitir que se conocieran públicamente interpretaciones históricas “erróneas” y hasta “malintencionadas”. Las misiones diplomáticas ecuatorianas estaban siempre atentas a este tipo de publicaciones para, por instrucciones gubernamentales, refutarlas y aclararlas.

Es más, tanto había calado la condición de país cuyo lindero llegaba al Amazonas en la identidad nacional y en la misma administración pública, incluyendo en ella, por supuesto, al Ministerio de Relaciones Exteriores, que en la papelería oficial del Estado, de todas sus dependencias y no solamente del ejecutivo, constaba de forma obligatoria la expresión “Ecuador ha sido, es y será país amazónico”. Como si la reiteración de una frase o un pensamiento lograrían alterar una dolorosa verdad histórica.

### Influencia de la superación de la controversia territorial con el Perú en la política exterior del Ecuador

Con la suscripción de los acuerdos de paz de Brasilia, desapareció un factor distorsionador histórico en la formulación y ejecución de la política exterior del Ecuador. Ésta se liberó de los condicionamientos y ataduras que desde décadas habían influido en su concepción y en la toma de decisiones, y que tenían una implicación en la conducta internacional del país en su uniformidad, continuidad y eficacia.

El hecho de ya no tener que procesar las implicaciones que sobre el diferendo con el Perú tenían decisiones tomadas en otros ámbitos de la política exterior, facilitó la formulación de una nueva política y liberó al país de ataduras y de condicionamientos externos.

Transcurridos diez años de la suscripción de los acuerdos de paz de Brasilia, el balance ya es, sin lugar a discusión, positivo. El solo hecho de que Ecuador y Perú vivan en paz es invaluable. No ha sido solamente el cumplimiento de los compromisos resultantes de la negociación, sino la voluntad de la convivencia pacífica la que ha beneficiado a los dos países. Han desaparecido prácticamente la desconfianza y los desencuentros tan frecuentes en el pasado. Han emergido las afinidades, el reconocimiento mutuo de culturas y valores y, cómo no, se va sintiendo poco a poco el progreso del nivel de vida de los pueblos de frontera.

La inexistencia de desconfianzas resultantes de la controversia ha hecho ya, y seguirá haciéndolo en el futuro —tengo la certeza—, que se tejan redes de inversiones recíprocas, de intercambio comercial, y que se dejen de lado los resquemores de la controversia territorial. Se ha emprendido la construcción de infraestructura estratégica, cosa que no se había hecho antes, precisamente por temores de confrontaciones bélicas y de aprovechamiento de ellas para operativos militares.

Uno de los sectores que más se ha beneficiado de la convivencia pacífica ha sido, sin duda, el comercio. Tradicionalmente, el intercambio comercial entre países vecinos es significativo por razones de proximidad geográfica. En el caso del Ecuador y Perú, hace diez años y a causa de la controversia territorial que tanta desconfianza generaba, este intercambio no era de la magnitud que debía ser. En la actualidad, con cifras al 2007,

el comercio ha alcanzado la suma de 1 810 millones de dólares. En 1998 llegaba solamente a 287 millones. Es decir que, en una década, el intercambio comercial se multiplicó por seis y se diversificó de manera sustancial. Han crecido igualmente el turismo y las inversiones recíprocas de forma significativa, y hay mecanismos institucionalizados para promover el desarrollo fronterizo.

En suma, todos los factores de distorsión en la formulación y ejecución de la política exterior del Ecuador a causa de la controversia territorial con el Perú han desaparecido y los dos países no solamente que están libres de ese condicionamiento, sino que pueden y deben actuar como aliados en la gestión de los grandes temas de la agenda internacional en el mundo globalizado en que vivimos.

### Bibliografía

- Adoum, Jorge Enrique (2005). "Ecuador: Señas Particulares". En *Obras (In) Completas*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.
- Ayala Mora, Enrique (1995). "La consigna de la unidad". *El Comercio*.
- Bakula, Juan Miguel (1992). *Perú y Ecuador: tiempos y testimonios de una vecindad*. Lima: CEPEI.
- Barrera Valverde, Alfonso (1982). *Hombres de paz en lucha*. Quito: Ediciones J.L.I.
- Carrión, Benjamín (1998). "La Suave Patria y otros Textos". *El Tiempo* de Bogotá, 1ero. de septiembre.
- Carrión Mena, Francisco (1989). *Política Exterior del Ecuador: evolución, teoría y práctica*. Quito: Editorial Universitaria.
- (2008). *La paz por dentro: Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.
- Cordovez, Diego (2000). *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Donoso Pareja, Miguel (2000). *Ecuador: identidad o esquizofrenia*. Quito: Eskeletra Editorial.

- Espinosa, Carlos (1999). "La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*: 1-28. Quito: FLACSO.
- García Velasco, Rafael (1965). *El problema territorial ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Luna Tobar, Alfredo y Julio Tobar Donoso (1979). *Derecho Territorial Ecuatoriano*. Quito: Ediciones del Sol.
- Paredes, Rafael (1991). *Antecedentes del problema territorial: posiciones adoptadas por Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (2001). *Ecuador, una nación en ciernes*. Quito: Editorial Universitaria.