

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

De la tesis del enfrentamiento al argumento de la paz:

Análisis del cambio de la perspectiva diplomática ecuatoriana sobre la cuestión territorial ecuatoriano-peruana desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 hasta la firma de los Acuerdos de Paz de 1998

Mariano Alejandro Suárez Pasquel

Tutor: César Montúfar

Quito, 2018



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS/MONOGRAFÍA

Yo, Mariano Alejandro Suárez Pasquel, autor/a de la tesis intitulada “DE LA TESIS DEL ENFRENTAMIENTO AL ARGUMENTO DE LA PAZ: ANALISIS DEL CAMBIO DE LA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA ECUATORIANA SOBRE LA CUESTIÓN TERRITORIAL ECUATORIANO-PERUANA DESDE LA SUSCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO DE 1942 HASTA LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1998”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 26 de Febrero de 2018

Firma:

RESUMEN

El 26 de octubre de 1998 fueron firmados, en Brasilia, los acuerdos que son parte de la fórmula integral con la que Ecuador y Perú pusieron fin a su prolongado problema territorial. Fueron tales instrumentos el Acta de Brasilia, que contenía el pronunciamiento relacionado con el diferendo territorial; el Tratado de Comercio y Navegación; el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; el Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad; y el Acuerdo sobre el Canal del Río Zarumilla.

La solución, dada por los países Garantes del Protocolo de Río, dio la razón a la tesis peruana. Contrariamente a algunos vaticinios, la ciudadanía aceptó la fórmula, sin júbilo pero sí con una sensación de alivio. No dejaba eso de ser sorprendente, sobre todo si se tomaba en cuenta el alto nivel de sensibilidad que el tema territorial había alcanzado en los ecuatorianos, sobre todo después de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, y el grado de irritación que había provocado en el sentimiento nacional.

El pueblo ecuatoriano recibió y asimiló la solución desde una perspectiva diferente, fruto de un proceso de evolución en su percepción del tema. Desde el ánimo prevenido y la desconfianza que tuvieron su punto más alto a raíz de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, hasta el lenguaje conciliador y la apertura a un entendimiento pragmático que permitieron las negociaciones de paz a partir de 1995 y la solución del problema en 1998.

La tesis del enfrentamiento, en el caso del Ecuador, fue alentada por los escritos de historiadores y especialistas, entre los que sobresalieron los doctores Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar. Sin desconocer su profundo patriotismo e innegable honestidad, tales autores alimentaron y promovieron sin embargo una corriente de pensamiento y una visión diplomática que, por muchos años, bloqueó en la práctica la exploración de alternativas de solución al problema bilateral, por fuera de los postulados principistas y las clásicas reivindicaciones territoriales.

El contenido de este trabajo pretende hacer una relación y formular una interpretación del progresivo cambio de la perspectiva diplomática ecuatoriana frente al problema territorial con el Perú, desde 1942 hasta 1998.

AGRADECIMIENTOS

La maestría que realicé en la Universidad Andina “Simón Bolívar”, Sede Ecuador, así como esta tesis con la que pretendo concluir la no habrían sido posibles sin los permanentes estímulo y apoyo moral que recibí en todo momento de mi esposa y de mis hijos. A través de ellos, estoy seguro, me llegó el entusiasmo y la inspiración que Dios me otorgó en todos los instantes de mi jornada académica.

Tampoco habría podido elaborar este texto sin las certeras guías y orientaciones que me impartió mi tutor, el doctor César Montúfar, profesor y amigo. A él debo la disciplina académica y el rigor intelectual que me permitieron conducir este trabajo.

A ellos mi profunda gratitud.

DEDICATORIA

La idea de este trabajo surgió, en gran medida, de mi admiración y gratitud hacia uno de los diplomáticos más brillantes que ha tenido el Ecuador y, sin duda, uno de los mejores Ministros de Relaciones Exteriores con los que contó en el Siglo XX: el Embajador José Ayala Lasso. Fue él quien condujo con inteligencia, con profesionalismo y, sobre todo, con una gran visión histórica, al equipo negociador ecuatoriano y a los diplomáticos a quienes correspondió el reto de enfrentar el más grave desafío de la historia de las relaciones internacionales del Ecuador: solucionar el secular problema territorial con el Perú.

Al dedicar al Embajador José Ayala Lasso este trabajo, rindo homenaje no solamente a sus dotes de diplomático sino también a sus virtudes de ciudadano ejemplar, comprometido siempre con los intereses superiores de la nación ecuatoriana.

CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	7
<i>ANTECEDENTES</i>	14
 <i>CAPITULO I</i>	
<i>LA CONSTRUCCIÓN DE LA TESIS DIPLOMÁTICA EN TORNO A LA CUESTIÓN TERRITORIAL ECUADOR-PERÚ A PARTIR DE LOS CONTENIDOS DE LOS LIBROS “LA INVASIÓN PERUANA Y EL PROTOCOLO DE RÍO” Y “DERECHO TERRITORIAL ECUATORIANO”</i>	
	20
 <i>CAPITULO II</i>	
<i>II</i>	
<i>EL CAMBIO EN LA TESIS DIPLOMÁTICA ECUATORIANA FRENTE AL PROBLEMA TERRITORIAL CON EL PERÚ</i>	
	50
 <i>III</i>	
<i>A MANERA DE CONCLUSIONES</i>	
	91
 <i>APENDICE.</i>	
<i>BREVE RELACIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DE PAZ 1995-1998. DICTAMEN DEL GRUPO TÉCNICO DE MAYO DE 1998, QUE SIRVIÓ DE BASE A LA FÓRMULA EMITIDA POR LOS PRESIDENTES DE LOS PAÍSES GARANTES SOBRE EL TEMA LIMÍTROFE. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE DICHA FÓRMULA</i>	
	94
 <i>BIBLIOGRAFIA</i>	
	104

INTRODUCCIÓN

El 26 de octubre de 1998 fueron firmados, en Brasilia, los acuerdos que son parte de la fórmula integral con la que Ecuador y Perú pusieron fin a su prolongado problema territorial. Fueron tales instrumentos el Acta de Brasilia, que contenía el pronunciamiento relacionado con el diferendo territorial; el Tratado de Comercio y Navegación; el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; el Acuerdo sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad; y el Acuerdo sobre el Canal del Río Zarumilla. Habían transcurrido algo más de tres años de difíciles negociaciones entre las partes, siempre asistidas por los representantes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América.

En febrero de 1995, al término del conflicto armado que les enfrentó en el sector fronterizo de las cabeceras del río Cenepa, en la región amazónica, Ecuador y Perú habían decidido iniciar un proceso de conversaciones para solucionar los denominados “impasses subsistentes”¹ que no eran otra cosa que la definición del fondo de su desacuerdo en materia limítrofe. Ambos países habían acordado someter, sin posibilidad de veto, sus respectivos impasses a fin de que constituyeran los temas alrededor de los cuales girara el ejercicio negociador. El Ecuador presentó 5 y el Perú 2. Si bien todos revestían importancia, sin duda los fundamentales eran los que, desde la perspectiva de cada una de las partes, estaban referidos a la frontera aún pendiente en la zona amazónica comprendida entre los ríos Zamora y Santiago². Bajo la hipótesis de que la correspondiente disposición del Protocolo de Río de Janeiro no podía ser aplicada en dicha zona, debido a la realidad geográfica de ella, el Ecuador planteó como primer impasse “la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas entre los ríos Zamora y Santiago”. El Perú, por su parte y a partir de su tradicional postura en cuanto a que la cuestión con el Ecuador era simplemente un tema

¹ Desde que se suscribió el Protocolo de Río de Janeiro y más aún después de los planteamientos ecuatorianos sobre inejecutabilidad y nulidad del instrumento, el Perú mantuvo invariablemente la posición de que con el Ecuador no existía ningún problema territorial. Por eso evitó siempre aludir al tema empleando la palabra “problema”. Fue muy ardua la negociación para encontrar el término aceptable que, finalmente, vino a ser un eufemismo en forma de palabra extranjera con respecto al cual los dos países podían realizar su propia interpretación.

² El proceso de demarcación fronteriza en aplicación del Protocolo de Río de Janeiro, que se había iniciado en 1942, se suspendió en 1947 cuando el levantamiento aerofotogramétrico de la zona Zamora-Santiago, realizado por el Servicio Geográfico de los Estados Unidos de América por solicitud de los dos países, reveló el verdadero curso y extensión del río Cenepa lo cual, según el Ecuador, volvía imposible definir la frontera en aquella zona.

de carácter demarcatorio, sometió una Ayuda Memoria en la que se señalaba dos sectores “donde se ubican los impasses demarcatorios”. El segundo de ellos era el que correspondía al sector de la Cordillera del Cóndor: “a) en el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo de Dias de Aguiar (sobre la Cordillera del Cóndor en el punto del *divortium aquarum* Zamora-Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre. b) Entre el hito Cusumaza Bumbuiza y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago”.

La conformidad del pueblo ecuatoriano con la solución al problema territorial es un tema sumamente interesante de analizar. Suscita, especialmente, una particular curiosidad dado que los factores relativos a la controversia habían llegado a constituir elementos férreamente asociados inclusive al proceso de estructuración de la identidad nacional³. La guerra del Cenepa había reactivado las sensibilidades y se podía temer que, con el nuevo conflicto armado, se reafirmaran y robustecieran las posiciones extremas que, de alguna manera, se habían moderado a lo largo de las décadas anteriores. El resultado de tres años de arduas negociaciones venía a ser frustrante, si se lo consideraba a la luz de la postura tradicional que, como se dijo antes, propugnaba la recuperación de una porción de ribera al río Marañón o Amazonas⁴.

(Pero el pueblo ecuatoriano recibió y asimiló la solución desde una perspectiva diferente, fruto creo yo de un proceso de evolución en su percepción del tema. Resultó para algunos sorprendente que la mayoría de ecuatorianos hubiera llegado a aceptar un instrumento bilateral -el Protocolo de Río de Janeiro- que por tantos años fue rechazado

³ Adrián Bonilla dice en un texto incluido en “Al filo de la Paz”: La performance de la identidad supone en forma inevitable un proceso de identificación y antagonismo que inunda las estructuras nacionales y transnacionales ... El conflicto (territorial), especialmente para el caso del Ecuador muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista, cuando la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro -el Perú en este caso- que al mismo tiempo sirven para construir la propia identidad: la ecuatorianidad ... La fuerza cohesiva de las imágenes legitima la existencia misma de los Estados. Sus signos son las fronteras. Cada uno de los Estados hace una lectura distinta de esos signos. La lectura implica una reconstrucción de los hechos del pasado y la creación de una historia con mitos distintos. El resultado es una serie de valores internalizados en los individuos que crean la imagen de una comunidad: la comunidad nacional y al mismo tiempo la percepción del “otro” agresivo. Estas imágenes informan conductas y justifican la violencia para defender la “propio”, que es percibido en riesgo por la amenaza de lo “ajeno”. La experiencia ecuatoriana muestra que la imagen de la nación en peligro es capaz de unificar a prácticamente todos los actores sociales y políticos relevantes. Existe, en ese sentido, una comunidad de valores, percepciones y creencias, en otras palabras, un conjunto de prácticas culturales que proveen identidad, construidas alrededor del signo que es la imagen de la nación

⁴ El inicio de las negociaciones sustantivas entre el Ecuador y el Perú puede fijarse en enero de 1996, con la primera reunión formal de los Cancilleres de los dos países, en Lima. Antes, sin embargo, el 28 de febrero de 1995 había tenido lugar en Montevideo, con oportunidad de los actos de toma de posesión del Presidente uruguayo Julio María Sanguinetti, una reunión de los ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y Perú con sus homólogos de los países garantes, la cual produjo la llamada Declaración de Montevideo en la que se ratificó el compromiso de dar cumplimiento a la Declaración de Paz de Itamaraty, en la que se había acordado la realización de las conversaciones bilaterales. En el mismo año 1995, en septiembre, tuvieron lugar en Quito la IX Reunión Cumbre del Grupo de Río y la VII Reunión del Consejo Presidencial Andino a las que asistió el Presidente peruano Alberto Fujimori. Aunque oficialmente no se trató sobre el proceso de paz, sin duda los mandatarios peruano y ecuatoriano, así como sus Cancilleres, platicaron sobre el desenvolvimiento hasta entonces del mismo)

y estigmatizado como un ejemplo claro del imperio de la injusticia y de la imposición de la fuerza. Fue evidente que los escenarios, las interpretaciones y las actitudes se habían transformado⁵.

El propósito de este trabajo será el de identificar los elementos que contribuyeron a formar lo que me he permitido denominar la “tesis” que, por varios años, prevaleció con respecto a la cuestión territorial ecuatoriano-peruana y que constituyó la “plataforma” - por decirlo de alguna manera- de la posición radical que sucesivos gobiernos mantuvieron al respecto. También queremos proporcionar algunas claves para explicar la

⁵ Vale recordar, al respecto, el recibimiento cordial que el pueblo ecuatoriano dio al Presidente peruano Fujimori cuando su visita oficial al Ecuador en enero de 1992, cordialidad que también se dio cuando Fujimori, pocos meses después del conflicto del Cenepa, en septiembre de 1995, estuvo en Quito para asistir a la IX Cumbre del Grupo de Río y a la VII Reunión del Consejo Presidencial Andino. Ello daba cuenta, sin duda, de que el tradicional resentimiento de los ecuatorianos con el Perú se había atenuado sensiblemente. El historiador Enrique Ayala Mora afirma que “desde los ochenta, en el Ecuador se había desarrollado una tendencia de búsqueda de un arreglo viable, en los 90, el Ecuador estaba ya maduro para adoptar una posición más realista y conciliadora sobre el diferendo. Para llegar a un acuerdo viable, el Ecuador debía en un momento, aceptar el Protocolo de Río de Janeiro, y la necesidad de tomarlo en cuenta como base para una solución” (Ayala Mora., 1999) El mismo autor sostiene que “desde hace ya varios años, la mayoría de los ecuatorianos esperó con optimismo el fin del conflicto territorial con el Perú, sabiendo que la paz supondría concesiones, Sabíamos, por ejemplo, que la frontera estaba no donde nuestros mapas maximalistas la colocaban, sino en la línea establecida por el Protocolo de Río de Janeiro. También estábamos convencidos de que algún día terminaríamos por aceptar esa realidad ...”. (Ayala Mora, 1999)

El Embajador Gustavo Ruales Viel, distinguido diplomático de carrera ecuatoriano y miembro del equipo negociador de la paz con el Perú, alude en su libro “El camino hacia la paz” a lo expresado por el ex Presidente Osvaldo Hurtado en un Seminario sobre las relaciones Ecuador – Perú en 1992: “Y luego de esbozar las profundas transformaciones del orden internacional en el mundo de fines de Siglo ... afirmó que las relaciones ecuatoriano-peruanas no pueden mantenerse ancladas en el pasado. Añadió que las nuevas realidades mundiales plantean a los dos países renovados desafíos y dijo que ello implica dejar a un lado sus tradicionales actitudes de desconfianza, identificar los temas y áreas que promuevan el acercamiento bilateral, y sienten las bases para una positiva y constructiva relación futura” (Ruales Viel, 2010). El mismo autor se refiere en el mencionado libro a lo dicho en la misma oportunidad por el ex Presidente Sixto Durán Ballén: “... recordó que hemos iniciado una nueva etapa de franco y constructivo diálogo que nos conducirá a superar problemas que nos parecían insolubles, porque ecuatorianos y peruanos estamos ahora inspirados por los urgentes requerimientos de ambos pueblos en su permanente búsqueda de nuevos horizontes de superación ... Remarcó el Presidente la importancia de trabajar por un mejor conocimiento de ambos pueblos y enfatizó la necesidad de comprender los aspectos comunes existentes entre ambos países, que son muchos, a fin de proyectar un enfoque distinto a las exigencias de paz y seguridad ...” (Ruales Viel, 2010) “Es evidente que no podemos seguir anclados en el pasado -dice el Embajador Ruales- Ecuatorianos y peruanos tenemos el reto de dar pasos ciertos en el proceso de entendimiento honorable y mutuamente aceptable. Avancemos por ese camino de la reconciliación histórica de los pueblos ...” (Ruales Viel: 2010)

El economista Jaime Moncayo, ex Ministro de Estado y miembro de las comisiones negociadoras con el Perú, apunta en su artículo contenido en la publicación auspiciada por la Universidad Andina Simón Bolívar “Diálogo Ecuador – Perú”, de 1998, lo siguiente: “Creo que coincidimos muchos peruanos y ecuatorianos en la necesidad de lograr una nueva relación de amistad y confianza, en beneficio mutuo de los dos países y de los dos pueblos, potenciando tantos elementos e intereses que le son comunes. Considero que es obligación ineludible de la sociedad civil de los dos países contribuir, en todo lo que nos sea posible, a la creación de un ambiente franco y propicio que permita solucionar en una forma pacífica, equitativa y con visión de futuro, las diferencias que les han mantenido separados a estos dos pueblos ...” (Moncayo García, 2002)

Monseñor Juan Larrea Holguín, eminente especialista en temas internacionales y miembro por muchos años de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, afirmó en 1993, en un artículo suyo publicado en el volumen “Ecuador y Perú: Futuro de Paz”, editado por la Fundación El Comercio, que “la transacción, a mi modo de ver, es el único camino viable, y esta transacción tendrá que realizarse a base de admitir, de ceder por parte del Ecuador, la validez del Protocolo (de Río de Janeiro) ...”. En otro artículo de la misma publicación, el ex Presidente Osvaldo Hurtado, sostiene que “el camino de la negociación lleva consigo una consecuencia sobre la que es necesario tomar conciencia: sólo será posible si las conversaciones se basan en el Protocolo de Río de Janeiro lo que implica su reconocimiento implícito o explícito”. (Hurtado Larrea, 1993)

El distinguido historiador Alfredo Pareja Diez-Canseco que se desempeñó, además, como Ministro de Relaciones Exteriores al inicio de la administración del Presidente Jaime Roldós, sostiene lo siguiente en un artículo suyo publicado en el libro de 1992 editado por CORDES “Ecuador-Perú, vecinos distantes”: “Pero no sólo es que el Tratado (de Río de Janeiro) fue firmado también por cuatro países mediadores, sino que la Convención de Viena, que desaprueba los tratados celebrados bajo el imperio de las armas, (se firmó en 1969) en su artículo 4to dice: ‘Sin perjuicio de cualesquiera normas enunciadas en la presente Convención a las que los tratados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención, ésta sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados’ (Subrayado del ponente). Mantener lo contrario es ignorancia o cuestión de antipatrióticos intereses politiqueros”

transformación de esa tesis hasta llegar a la visión diferente que hizo posible la aceptación sin dificultades de la fórmula de solución de 1998.

La tesis relativa a la problemática territorial ecuatoriano-peruana, para efectos de este estudio, podríamos decir que está referida al conjunto de elementos que dieron forma a una suerte de “doctrina” sobre el tema; a una mentalidad que operó según esa base doctrinaria; y a un modelo de actuación internacional destinado a sostenerla. Parte de esa tesis -o posición, si se quiere- en el Ecuador fueron la interpretación de los hechos históricos y de los documentos y la construcción de “dogmas” que sustentaran la razón y legitimidad de nuestra visión oficial del tema. Ello determinó actitudes y orientó acciones. Fue la plataforma que dio sentido y justificación a la base argumental de la posición oficial ecuatoriana, en virtud de la cual se adoptaron las decisiones gubernamentales.

La pregunta central que servirá de guía a la investigación gira en torno a cómo se forjó esa tesis característica que creó el dogma del enfrentamiento y cómo se produjo la transformación que se habría operado en la aproximación y el tratamiento de dicho problema, cambio que a su vez contribuyó en no poca medida a la aceptación en el país de la fórmula de solución, no obstante que privilegió la tesis peruana. Para ello se efectuará un análisis y se ensayará una interpretación de los textos más relevantes. Se tomará como punto de partida a 1942, año de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, que marcó el inicio de la mayor sensibilidad de la ciudadanía hacia la cuestión territorial.

El análisis de este comportamiento diplomático y su evolución resulta relevante ya que, en gran medida, los componentes de ese comportamiento determinaron la orientación de los textos de historia y, por ende, contribuyeron a formar el pensamiento nacional con respecto a la cuestión territorial.

El campo disciplinario de la investigación será el de las relaciones internacionales, con referencia específica a los elementos que caracterizaron a la disputa bilateral ecuatoriano-peruana por sus límites.

El objetivo general de este trabajo será el de presentar los elementos contenidos en las dos publicaciones más completas y especializadas sobre la cuestión territorial,

anteriores a las negociaciones de paz de 1995-1998 -“La invasión peruana y el Protocolo de Río”, de Julio Tobar Donoso, y “Derecho Territorial Ecuatoriano”, de Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar- como los que determinaron la estructura de la visión diplomática ecuatoriana frente al tema. Luego se procurará poner en evidencia el progresivo cambio que posteriormente experimentó esa visión.

Los objetivos específicos de la investigación serán los siguientes:

- Identificar los elementos que contribuyeron a la formación de la visión diplomática ecuatoriana que fijó como posición oficial e histórica al enfrentamiento con el Perú.
- Precisar el cambio producido en la perspectiva diplomática frente a la cuestión territorial; intentar una explicación de las causas que lo provocaron; y ensayar una interpretación sobre cómo ese cambio favoreció una aproximación más realista al problema con el Perú.

Se realizará un análisis lo más detenido posible sobre los contenidos y los mensajes incluidos en los principales textos que abordaron la cuestión territorial ecuatoriano-peruana antes mencionados, bajo la hipótesis de que constituyeron los tratados más serios en la materia y los que más contribuyeron a la estructuración de la perspectiva diplomática en el Ecuador.

Se considerarán luego los elementos que podrían incluirse entre las más importantes causas del cambio en el enfoque y tratamiento, a nivel diplomático, de la cuestión territorial buscando profundizar en la interpretación de aquéllas en el marco del desarrollo histórico del tema.

El esquema metodológico del trabajo se desarrollará a través del análisis e interpretación de textos. Los principales serán, como ya se dijo, los libros “La invasión peruana y el Protocolo de Río”, del doctor Julio Tobar Donoso, y “Derecho Territorial Ecuatoriano”, de Alfredo Luna Tobar. Ambos textos contienen lo más completo y relevante que se ha escrito, tanto en materia histórica como jurídica, con respecto a las relaciones ecuatoriano-peruanas en materia limítrofe. A través de su contenido se puede reconocer el proceso histórico de construcción de la estructura sobre la cual descansó la postura oficial ecuatoriana acerca de la cuestión territorial, así como comprender muy

bien la argumentación tanto jurídica como técnica con la que el Ecuador sustentó las tesis tanto de inejecutabilidad como de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. La visión diplomática ecuatoriana en relación con el tema territorial se estructuró, a partir de 1942, fundamentalmente con los elementos recogidos y procesados en los dos libros. Como ya mencioné antes, el análisis del enfoque adoptado por los diplomáticos ecuatorianos y su evolución es relevante ya que tal enfoque determinó en no poca medida la orientación de los textos de historia y, por ende, influyó decisivamente en la formación del pensamiento nacional con respecto a la cuestión territorial. Tal pensamiento quedó plasmado en la orientación de la educación en el Ecuador, en lo referente al relato histórico y a la interpretación de los hechos y documentos relacionados con la cuestión territorial.

Se utilizará también el valioso material contenido en el libro “Nuestra Propuesta Inconclusa”, del doctor Diego Cordovez, referido a la iniciativa de arbitraje papal que planteó el ex Presidente Rodrigo Borja en 1991. La importancia de este texto radica en que ofrece una visión del tema ecuatoriano-peruano a la que ya se incorporaron elementos nuevos los cuales privilegiaban la necesidad de una solución pacífica del problema, que llevaba implícita la decisión ecuatoriana de aceptar una fórmula no necesariamente favorable a la totalidad de sus aspiraciones.

Los especialistas que, después de la suscripción de los acuerdos de 1998, dieron testimonio del proceso de negociación -principalmente los ex Cancilleres José Ayala Lasso y Francisco Carrión Mena, autores de excelentes publicaciones sobre las negociaciones ecuatoriano-peruanas y su desenlace⁶ marcaron el espíritu de la nueva etapa de las relaciones bilaterales, que sirvió para dejar atrás definitivamente ese pesado expediente que constituyó el problema territorial. Se utilizará material también de esas publicaciones, “Así se ganó la paz”, del primero, y “La paz por dentro”, del segundo.

En este trabajo se pondrá de relieve el proceso de transformación, que en gran medida contribuyó al realismo y a la objetividad que se requería para alcanzar una paz definitiva, en el marco de una cooperación abierta. Se utilizará para ello, principalmente, material extraído de una publicación de circulación restringida que realizó el Ministerio de Relaciones Exteriores con oportunidad del conflicto del Cenepa, en 1995, el *Cuaderno*

⁶ José Ayala Lasso, “Así se ganó la paz”, Banco de Guayaquil, Quito, 1999. Francisco Carrión Mena, “La paz por dentro”, Dinediciones, Quito, 2008

de información para directores de medios de comunicación social. Antecedentes del problema territorial. Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del protocolo de río de janeiro. Esta publicación contiene una relación bastante completa de pronunciamientos oficiales ecuatorianos sobre el tema territorial, desde 1942 hasta 1995.

Esta tesis está construida, en buena parte, con elementos tomados de mi experiencia personal mientras fui funcionario del Servicio Exterior Ecuatoriano. Me correspondió laborar la mayor parte de mi carrera en el área de soberanía, fronteras y límites, y por esa circunstancia tuve la oportunidad de estar muy cerca de acontecimientos relacionados con la cuestión territorial, desde 1972 hasta 1998. Fui parte del equipo negociador ecuatoriano en las conversaciones de paz y, posteriormente, presidí la Comisión Demarcadora Ecuatoriana que, junto con la peruana, colocó los hitos fronterizos en la frontera definida por los acuerdos de paz de 1998.

ANTECEDENTES

Desde la década de 1950, en que el Ecuador había invocado por primera vez la inejecutabilidad del instrumento de Río de Janeiro de 1942, el propósito fundamental del país había sido el de recuperar su condición de ribereño del río Marañón o Amazonas. Tal intención quedó ratificada con la declaratoria de nulidad de dicho instrumento, formulada en 1960, y se mantuvo posteriormente en las sucesivas y diferentes posturas que adoptó frente a la cuestión territorial, entre ellas la llamada “transacción honrosa” de 1968 y la propuesta de arbitraje papal de 1991. Desde antes del instrumento de 1942 y más todavía después de él, había echado raíces en el sentimiento nacional ecuatoriano el anhelo de recuperar su derecho sobre el gran río. Todos los gobiernos orientaron sus gestiones internacionales en esa dirección, como lo atestiguan, por ejemplo, las intervenciones de las delegaciones del Ecuador en los sucesivos períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de la ONU⁷.

La solución de 1998 -que los dos países se habían comprometido previamente a aceptar- dio sin embargo la razón a la tesis peruana y negó, por consiguiente, al Ecuador la posibilidad de contar con una salida soberana y directa al Marañón o Amazonas. Antes de que la fórmula se hiciera pública, algunos sectores en el Ecuador habían anticipado una reacción unánime de rechazo en el país, si es que ella no atendía a la reivindicación histórica ecuatoriana. El vaticinio, sin embargo, no se cumplió. No hubo ciertamente júbilo por el contenido de la solución pero sí una evidente sensación de alivio. Fueron muy pocos quienes exhortaron a rechazar la fórmula y la mayoría del país la acogió más bien en el marco de una expectativa auspiciosa y optimista sobre el futuro de las relaciones con el Perú. No dejaba ello de ser sorprendente, sobre todo si se tomaba en cuenta el alto nivel de sensibilidad que el tema territorial había alcanzado en los ecuatorianos; el grado de irritación que había llegado a propiciar el mantenimiento del problema; y el ánimo reivindicatorio que ello había alentado⁸.

⁷ “Las tesis de nulidad, revisión e inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro son distintas como formulación y 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, fundada sobre clarísimos derechos a la margen izquierda del gran río, derechos admitidos expresamente por los diplomáticos peruanos hasta los albores del Siglo XX respecto de Mainas y sobre todo respecto de Yaguarzongo, zona también llamada Zamora – Santiago”. Alfonso Barrera Valverde. Citado por Francisco Carrión Mena (1986)

⁸ “Desde 1942, el pueblo ecuatoriano sufrió un trauma que le llevó a rechazar el Protocolo y a no aceptar una pérdida territorial que se había venido dando por más de un siglo, pero de la que solo entonces fue del todo consciente. Ecuador se sintió minimizado en su tamaño físico. Y eso impactó en la conciencia nacional ... El sentimiento de derrota ... duró varias generaciones”. (Ayala Mora, 1999).

A partir de los últimos años de la década de 1960, el ánimo de las relaciones ecuatoriano-peruanas había experimentado cambios importantes. Desde 1971, año en que los dos países suscribieron el Convenio para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Nacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, fue cobrando cada vez mayor relevancia la necesidad de desarrollar iniciativas de integración y cooperación, particularmente para propiciar el desarrollo de las zonas fronterizas. Esa necesidad alentó procesos de aproximación que tanto Ecuador como Perú esperaban pudieran constituir apertura a nuevas e imaginativas formas de enfocar la cuestión territorial. No trascendieron a la opinión pública -ojalá en algún momento llegara a ocurrir- algunos episodios que tuvieron lugar sobre todo durante la administración de la dictadura militar, entre 1972 y 1979, los cuales pusieron de manifiesto la voluntad de inaugurar un nuevo estilo en las relaciones bilaterales, que tendiera a facilitar entendimientos en beneficio de intereses comunes.

La administración del Presidente Oswaldo Hurtado dio un renovado impulso a la búsqueda de ese nuevo estilo, que años más tarde, durante la presidencia del doctor Rodrigo Borja, tuvo un muy importante hito en la propuesta de arbitraje papal que el mandatario ecuatoriano sometió en su intervención en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991.

Hasta entonces y quizás sin que se volviera perceptible, el talante de los ecuatorianos con respecto al problema territorial se había transformado. Es posible que los relevos generacionales hayan contribuido también para eso. La derrota de 1941 y la imposición del Protocolo de Río de Janeiro ya no suscitaban los mismos niveles de irritación, por más que la historia oficial y los textos de educación procuraban mantener la indignación y el ánimo reivindicador. En otras palabras, esos hechos ya no tenían en las nuevas generaciones el mismo impacto que tuvieron en las que los vivieron. Sin duda el paso del tiempo se encargó de ello pero también una gradual toma de conciencia sobre otros asuntos que reclamaban el interés ciudadano, entre ellos el desarrollo socio-económico, la evolución de la política interna, las necesidades en materia de educación y salud, etc. Por lo demás, la mayor parte de la gente, especialmente los jóvenes, no tenía una comprensión completa y precisa sobre en qué consistía el problema territorial y hasta rechazaba aproximarse a él puesto que, según el modelo de enseñanza del tema que

imperaba en los planteles de educación, suponía la memorización de interminables fechas y textos.

Es cierto que se habían producido, desde la suspensión de la demarcación a finales de la década de 1940, incidentes fronterizos que habían reactivado las tensiones y reavivado los temperamentos belicosos. La guerra de Paquisha, en enero de 1981, fue uno de aquellos⁹. Pero es cierto también que precisamente esos episodios habían profundizado cada vez más la persuasión en cuanto a la necesidad de superar el problema territorial por medios pacíficos. Si bien se reactualizaban en esas circunstancias las reivindicaciones históricas del Ecuador y se fortalecía el rechazo al Protocolo de Río de Janeiro, se imponía también la conciencia de que lo menos conveniente para el país era mantener una situación de indefinición que favorecía la recurrencia de enfrentamientos armados.

El escenario mundial, por otro lado, se había transformado sustancialmente. Los temas económicos, comerciales y de desarrollo habían ido cobrando cada vez más importancia y, asociados a ellos, los propósitos de integración habían ganado cada vez más terreno. Temas como la deuda externa, la cooperación para el desarrollo, la preservación del ambiente se habían posicionado como prioritarios en la agenda internacional de los dos países. Se habían agregado, además, las consecuencias del fin de la guerra fría, que entre otras cosas modificaron el equilibrio de fuerzas y redujeron las tensiones que, en varias regiones del planeta, habían afectado la normalidad de las relaciones entre los países¹⁰.

⁹ A partir de 1972, año en que ingresé al Servicio Exterior, y en los sucesivos períodos posteriores en que me correspondió desempeñar funciones en el área de Soberanía Territorial de la Cancillería, conocí sobre las frecuentes protestas recíprocas de ambos países a causa, por ejemplo, de violaciones de espacio aéreo por parte de aeronaves militares; ingresos no autorizados de naves de guerra en los respectivos territorios marítimos; altercados entre elementos de los puestos de vigilancia fronteriza de los dos países, etc. La mayor parte de esos incidentes se superaban por vía diplomática o mediante medidas que adoptaban los mandos de las Fuerzas Armadas del Ecuador y del Perú.

¹⁰ El ex Canciller José Ayala Lasso, en su artículo “Una política internacional de nueva mentalidad” (“Ecuador y Perú: Futuro de paz?”. Fundación el Comercio, 1993) sostiene que “el panorama internacional contemporáneo caracterizado por la caída del muro de Berlín, por la unificación alemana, por la crisis de los regímenes totalitarios tanto en Europa del Este como en la propia Unión Soviética y por la terminación de la etapa conocida como la guerra fría, en suma, se presenta propicio para el desarrollo de políticas de cooperación y entendimiento. La interdependencia y la solidaridad están modelando las estructuras del nuevo orden internacional. La búsqueda de la paz es la meta aceptada por todos. Dentro de tal óptica la solución pacífica de las controversias juega un papel destacado. El eje de las relaciones internacionales, que antes se trazaba del Este al Oeste, está nítidamente señalado ahora del Norte al Sur. Todos estos factores han venido influyendo en la evolución del problema territorial y alimentando la necesidad de encontrarle una solución pacífica, moderna y futurista ...”

Parecía anacrónica la vigencia de conflictos de límites entre países e indispensable superarlos mediante cualquiera de los medios de solución pacífica de controversias contemplados en el derecho internacional.

En el caso específico de la cuestión territorial ecuatoriano-peruana -hay que decirlo- no había en ambos países, a nivel ciudadano, una apreciación integral y una comprensión clara del problema. En el caso del Ecuador, la historia oficial había impuesto con fuerza dogmática la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, pero muy poco se sabía de la real consistencia jurídica de dicha tesis. Se había consagrado como verdad indiscutible el hecho de la inejecutabilidad del instrumento pero poco entendía la gente sobre la circunstancia geográfica que lo había motivado.¹¹ Más todavía, para la mayoría del pueblo ecuatoriano no resultaba del todo claro cuánto podía afectar realmente a sus intereses el hecho de que el Ecuador no dispusiera de una salida soberana y territorial al río Marañón o Amazonas. Se mantenía, en todo caso, la consigna de que ello era una cuestión de “dignidad nacional” y de que la deuda histórica de justicia para nuestro país estaba aún pendiente.

Quizás lo que mejor obró en beneficio de la aceptación de la fórmula de solución al problema territorial fue el hecho de que estuviera acompañada de un “paquete” de acuerdos que buscaban beneficios compartidos. Es posible afirmar que, en no poca medida, esos acuerdos -especialmente el Convenio sobre Comercio y Navegación- satisfacían la aspiración ecuatoriana de acceder al río Marañón o Amazonas. El tiempo se había encargado de dejar atrás la reivindicación estrictamente territorial y, en lugar de ella, proponer como objetivo nacional la recuperación del derecho ecuatoriano a navegar por el gran río y aprovecharlo, en consecuencia, en beneficio de su desarrollo.¹² Por eso, era a todas luces conveniente para el Ecuador el régimen de navegación establecido en el

11 La declaración de nulidad fue formulada por el presidente José María Velasco Ibarra en 1960 sin que hubiera de por medio un meditado estudio sobre su sustentabilidad jurídica y sobre la posibilidad de que fuera acogida. La comunidad internacional, en general, vio con recelo y desconfianza esa declaración dado que atentaba contra un principio sustancial del derecho internacional, el llamado *pacta sunt servanda*, que garantiza la intangibilidad de los tratados, al igual que contravenía la práctica universalmente aceptada de que la nulidad de un convenio, sea en el ámbito interno como en el internacional, sólo puede ser establecida de común acuerdo entre las partes o declarada por una autoridad competente. En cuanto a la inejecutabilidad, sólo los expertos conocían sobre los elementos de carácter técnico-geográfico involucrados en el tema. La mayoría de la gente casi no estaba enterada ni siquiera de la geografía en la que se verificaba la cuestión como tampoco entendía el significado del término *divortium aquarum* o “divisor de aguas”, que constituía la clave del reclamo ecuatoriano.

12 Como se verá más adelante, el propio autor de la declaración de nulidad, el presidente Velasco Ibarra, dio un giro sustancial a su posición al proclamar en 1968 la tesis de la “transacción honrosa”, que en la práctica dejaba a un lado la tesis de nulidad para buscar, en cambio, una fórmula de solución práctica que el mismo Velasco Ibarra planteó con la mención de un “puerto” en el Marañón o Amazonas.

convenio, cuyos beneficios van más allá de los incluidos en las normas internacionales referidas a la navegación en los ríos internacionales.

La ejecución de los acuerdos de paz de 1998 abrió, sin duda, una nueva etapa en las relaciones entre el Ecuador y el Perú. Por más que hasta el momento no se hayan cumplido en su totalidad las expectativas en cuanto, por ejemplo, al Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, los logros que ya se han dado al respecto han constituido pasos adelante muy claros en beneficio del mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones fronterizas; del incremento del comercio bilateral y de la inversión recíproca; y de la profundización de la cooperación. Son evidencia de eso, entre otras, la construcción de cuatro ejes viales binacionales de los cinco acordados en el instrumento sobre integración fronteriza, así como la construcción de los nuevos puentes internacionales Huaquillas – Aguas Verdes y Macará – La Tina. Lo son asimismo los gabinetes ministeriales conjuntos, en los cuales, bajo la dirección de los mandatarios de los dos países, cada año se pasa revista a las acciones emprendidas por los dos gobiernos en materia de integración y cooperación. La creación de la Comisión Binacional Fronteriza COMBIFRON ha favorecido la cooperación en materia de seguridad en la frontera común.¹³

El Embajador José Ayala Lasso, en su libro “Así se ganó la paz”, afirma: “No hay duda de que el pueblo ecuatoriano empezó a descubrir y asimilar, desde el primer día, las ventajas de la paz con el Perú. El comercio creció exponencialmente, el turismo aumentó y se convirtió en uno de los mejores instrumentos para la difusión de las realidades nacionales de ambos países, las inversiones conjuntas se multiplicaron, las similitudes culturales se pusieron en evidencia. La paz empezó a rendir sus mejores frutos”. (Ayala Lasso, 2009)

Se mencionó ya antes como factor fundamental para la aceptación de la fórmula de solución al problema territorial el que me permití denominar “cambio de talante” de los ecuatorianos frente al tema territorial, resultado en buena medida del cambio

13 COMBIFRON es un mecanismo en el que participan los miembros de las fuerzas armadas de los dos países, particularmente los involucrados en las responsabilidades de inteligencia, junto con representantes de las cancillerías. Su propósito es desenvolver una efectiva cooperación para resolver problemas comunes en las áreas de frontera, principalmente derivados de la delincuencia común, del narcotráfico, del contrabando, de la delincuencia organizada y otros delitos de alcance internacional.

generacional ocurrido en el país desde 1942. Ese cambio involucró también, naturalmente, a los actores de los medios oficiales y diplomáticos. En el caso de estos últimos fue particularmente significativo el proceso de cambio de mentalidad y de aproximación, en consecuencia, al tema ecuatoriano-peruano. Si bien, por un lado, los diplomáticos no podían sustraerse a la línea oficial que los sucesivos gobiernos marcaban frente a la cuestión, en la que el discurso seguía privilegiando la oposición al Protocolo de Río de Janeiro, en la práctica -sobre todo a raíz de la proclamación presidencial de la “transacción honrosa” de 1968- los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores asumieron la tarea de ensayar fórmulas más imaginativas que pudieran abrir espacios de entendimiento con el Perú, tratando de superar el debate alrededor de la validez del instrumento de 1942.

A personalidades como el Presidente Rodrigo Borja y quien fuera su Canciller, doctor Diego Cordovez, correspondió marcar un punto de inflexión sumamente importante en la línea del tratamiento oficial del tema con el Perú, planteando de manera clara la voluntad del Ecuador de acudir a los medios pacíficos de solución de las controversias, cosa que en el fondo dejaba implícita la disposición de superar el problema territorial en el marco del tratado de 1942.

La tensión que produjo en las relaciones ecuatoriano-peruanas el conflicto del Cenepa reavivó, sí, el sentimiento patriótico nacional pero, simultáneamente, permitió consolidar el realismo que reclamaba el tratamiento del tema y que no consistía en otra cosa que en afrontar la vigencia, primero, y la validez, después, del Protocolo de Río. El enfrentamiento volvió a alertar sobre la gravedad de mantener abierta la frontera; a recordar sobre las nefastas consecuencias de una guerra; y a persuadir sobre la urgencia de poner fin de manera pacífica al diferendo territorial.

CAPITULO I

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PERSPECTIVA DIPLOMÁTICA EN TORNO A LA CUESTIÓN TERRITORIAL ECUADOR-PERÚ A PARTIR DE LOS CONTENIDOS DE LOS LIBROS “LA INVASIÓN PERUANA Y EL PROTOCOLO DE RÍO” Y “DERECHO TERRITORIAL ECUATORIANO”.

A lo largo de la historia fue escrita en el Ecuador una enorme cantidad de libros, textos escolares, ensayos y tratados sobre el tema territorial¹⁴. Con pocas diferencias, coincidieron en un enfoque único sobre el tema, caracterizado por el propósito de insistir en la legitimidad del reclamo ecuatoriano, en las penosas experiencias de despojo territorial de nuestro país y en la manifiesta mala fe demostrada por el Perú en todo el transcurso de la historia de los límites ecuatorianos. De entre esos escritos sobresalen, en mi concepto, dos libros cuyos autores fueron los especialistas de reconocido prestigio y alto nivel doctores Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar. El primero fue el Ministro de Relaciones Exteriores a quien correspondió suscribir en nombre del país el Protocolo de Río de Janeiro. El segundo fue el diplomático profesional reconocido como el mayor experto que ha tenido el Ecuador en temas de límites ecuatorianos. Con las razones y motivos que correspondían a su época, ofrecieron un enfoque histórico y jurídico de la cuestión territorial ecuatoriano-peruana desde la perspectiva maximalista, desarrollando con solvencia los fundamentos básicos que sustentaban los derechos ecuatorianos y los argumentos en los que descansaba el cuestionamiento del Protocolo de Río de Janeiro.

La influencia de ambos tratadistas en el país fue grande ya que se trataba, en el caso del doctor Tobar Donoso, de un afamado historiador y respetado político que se había especializado en el estudio de la cuestión territorial ecuatoriano-peruana y, además, había sido testigo y protagonista, como Canciller de la República, de los acontecimientos que desembocaron en la guerra de 1941, primero, y en la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, después. El doctor Luna Tobar, por su parte, era un diplomático de carrera reconocido por muchos como el mayor especialista en temas de límites que, además, fue Embajador del Ecuador en el Perú. La honestidad de sus planteamientos y la seriedad de sus interpretaciones hicieron que los escritos de ambos tratadistas llegaran a ser una

¹⁴ Para tener una idea aproximada de la cantidad de publicaciones sobre este tema en el Ecuador, vale hacer referencia a la publicación “Ecuador y Perú: Futuro de paz?”, patrocinada por la Fundación El Comercio en 1993. Allí se incluyen varios artículos de diversos especialistas, entre ellos el doctor Alfredo Luna Tobar quien aporta con una “Bibliografía básica sobre el problema territorial ecuatoriano-peruano”. El listado contiene 336 títulos, sin contar con libros de texto escolares.

especie de “biblia” ecuatoriana en materia territorial. Con indiscutible patriotismo, consignaron lo que ellos consideraron la verdad sobre esa materia y aportaron para afianzar en el Ecuador, en general, y en sus diplomáticos, en particular, una percepción del problema desde una perspectiva unilateral. Los textos de estos autores, por lo demás, fueron adoptados en varias universidades -la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, entre otras- como oficiales para la materia de Derecho Territorial.

Todo ello determinó que, por largo tiempo, la visión de los diplomáticos y, consiguientemente, sus actuaciones, estuvieran marcadas por un fuerte sello que reducía las posibilidades de aproximación al tema casi solamente a las estimuladas por el ánimo de reivindicación territorial, de satisfacción de la dignidad nacional y de reparación histórica de la injusticia. Y no es que tales propósitos no fueran válidos. Los hechos históricos, sin duda, le fueron lamentablemente adversos a nuestro país y le causaron sin duda efectos injustos. Pero las posiciones oficiales, asentadas en esos elementos, asumieron el carácter de incuestionables e irrefutables y obstaculizaron de hecho y por mucho tiempo todo intento de reformular las interpretaciones acerca de la cuestión territorial y, sobre todo, de proponer nuevas iniciativas para superarla.

Las circunstancias políticas de la época determinaron que el gobierno del liberal Carlos Arroyo del Río, quien asumió el poder en enero de 1940, designara como Ministro de Relaciones Exteriores a un distinguido militante conservador, el doctor Julio Tobar Donoso, historiador destacado y figura altamente representativa de la derecha ecuatoriana. A él le tocó enfrentar la gravísima crisis provocada por la invasión peruana de julio de 1941 y, más tarde, suscribir en nombre del país el Protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942, que consagró el progresivo despojo territorial del que el Ecuador había sido víctima desde los comienzos de su vida republicana¹⁵. No es materia de este trabajo analizar lo relacionado con las causas de ese despojo pero sí es importante mencionar que en ello confluyó una serie de circunstancias históricas en las que participaron las divergencias en cuanto a la interpretación de documentos coloniales, las diferencias sobre la existencia y contenido de instrumentos bilaterales y el peso de los hechos que favorecieron la ocupación por parte del Perú de los territorios disputados.

¹⁵ Los doctores Tobar Donoso y Luna Tobar sostienen, al igual que todos los historiadores, que la primera reducción territorial del Ecuador se produjo en 1830, cuando el Protocolo Mosquera-Pedemonte determinó que el límite entre el Ecuador y el Perú debía ser el río Marañón o Amazonas. Ello significaba la pérdida de extensiones que la Real Cédula de 1563 atribuyó a la Real Audiencia de Quito en la ribera derecha de dicho río)

Suscrito el tratado de 1942, la reacción nacional se orientó principalmente y de manera ciertamente injusta contra el Canciller Tobar Donoso. Luego del derrocamiento del presidente Arroyo del Río, en 1944, y dado que una de sus causas fue precisamente la firma del tratado de fronteras, aquella reacción se acentuó hasta el límite de poner en prisión al doctor Tobar Donoso¹⁶. La validez del tratado, sin embargo, no fue cuestionada.

El doctor Julio Tobar Donoso publicó por primera vez, en 1945, el libro al que tituló “La invasión peruana y el Protocolo de Río”, como una especie de explicación a la ciudadanía sobre las razones que le movieron a firmar el tratado de 1942 y, por ende, justificar su imagen ante la historia. En él amplió los elementos del informe que había presentado ante la Asamblea Nacional de 1944 e incluyó el contenido de anteriores estudios que había producido sobre el tema territorial con el Perú, especialmente los relacionados con el Tratado de Guayaquil de 1829 y con el Protocolo Mosquera-Pedemonte de 1830.

El Banco Central del Ecuador realizó en 1982 la primera reimpresión del mencionado libro, versión que servirá de base para el presente estudio.

Es interesante señalar como ilustrativo el hecho de que, al presentar el volumen, las “Palabras del Editor” precisan que el doctor Tobar inicia su obra “con una síntesis de nuestro secular problema, en la que va señalando los que serán antecedentes remotos del Protocolo de 1942, poniendo frente a frente la buena fe del Ecuador y el maquiavelismo peruano” (el subrayado es mío). Este concepto habrá de gobernar sin excepciones la perspectiva desde la cual el doctor Tobar Donoso y todos los que en el futuro escribirán sobre el tema habrán de aproximarse a la cuestión territorial, erigiendo así uno de los dogmas que en el Ecuador se volvieron incuestionables: la maldad intrínseca del país -el Perú- con el que disputábamos los territorios amazónicos. Consecuencia, entre otras, de tal dogma fue la desconfianza que caracterizó al comportamiento diplomático ecuatoriano frente al Perú y que se manifestó prácticamente en todos los ámbitos de la relación bilateral.

¹⁶ “El 22 de julio de 1944, el doctor Tobar Donoso fue reducido a prisión, de la que fue liberado por gestión amistosa del señor Neftalí Bonifaz, y luego fue enjuiciado junto con todos los individuos que intervinieron en los acontecimientos militares y diplomáticos de 1941 y 1942”. Gonzalo Escudero, “Justicia para el Ecuador”. Citado por Félix Denegri Luna, 1996).

Las palabras con las que inicia el libro el doctor Tobar Donoso proponen el marco general en el cual se abordará el tema de los límites con el Perú y definen el temperamento con el que se deberá interpretarlo: “El desenvolvimiento del problema limítrofe ecuatoriano-peruano es fruto del juego de dos factores: la debilidad del Ecuador y el maquiavelismo del Perú. Quítese uno de estos elementos de la síntesis y el proceso de la divergencia se vuelve incomprensible”. (Tobar Donoso: 1982) Queda, pues, radicalmente marcado el hecho de que la historia de los límites entre los dos países será un enfrentamiento entre “buenos” y “malos”, un forcejeo entre “víctima” y “victimario”. Esta óptica será la que aliente constantemente el sentimiento de derrota y de frustración que habría de flotar siempre en el Ecuador alrededor del tema de sus límites, y que inspiraría las acciones y pronunciamientos de la diplomacia ecuatoriana sobre la “injusticia” que se cometió con el país y la obligación por parte de la comunidad internacional de repararla. Esta concepción de los hechos internacionales y, especialmente, de las disputas territoriales, está marcada por la visión moralista y liberal de las relaciones internacionales en la cual la constante apelación al derecho internacional juega un papel central.

El autor hace una referencia inicial básica al criterio que se adoptó para definir los territorios que correspondían a las repúblicas nacidas de las antiguas colonias españolas: el *uti possidetis juris*, institución del derecho romano que se aplicó en el sentido de que “cada República debía mantener la extensión conferida por el rey de España a la correspondiente circunscripción colonial”. (Tobar Donoso: 1981). De la mención a la Cédula Real de 1563 con la que se erigió la Audiencia de Quito, Tobar Donoso extrae la conclusión de que los límites a ella asignada eran claros y correspondía a la realidad histórica de los pueblos así como también de que se le debía atribuir aquellas tierras que en lo sucesivo se descubrieren al Este de la Audiencia.

En relación con lo anterior, el ex Canciller hace una referencia al contenido de una de las últimas cédulas reales que dictó el monarca español antes de la independencia, la de 1802, cuya interpretación suscitó controversia entre el Ecuador y el Perú. Mientras el primer país sostuvo que el documento sustraía solamente jurisdicción militar y misional a la Real Audiencia de Quito para atribuirla al Virreinato de Lima, el segundo afirmó que eran territorios lo que la Cédula agregaba a dicho Virreinato. La interpretación

ecuatoriana sobre el tema se volvió también un dogma, por más que estudiosos serios del país ofrecieron razones atendibles para, por lo menos, poner en duda la consistencia de tal interpretación¹⁷.

La relación que hace el doctor Tobar Donoso de los acontecimientos anteriores y posteriores a la Batalla de Tarqui de 27 de febrero de 1829 está marcada por la clara intención de subrayar las contradicciones y argucias que, en su criterio, caracterizaron a las actitudes peruanas. Es muy clara y convincente, por cierto, su narración acerca de tales acontecimientos. No deja duda acerca de las razones jurídicas que asistían a la Gran Colombia para reclamar los territorios retenidos por el Perú -Jaén y Mainas- como tampoco sobre la intención clara del Tratado de Guayaquil de 1829, de dejar establecida como límite la línea Tumbes – Macará – Marañón. Junto a ello, insiste una y otra vez en atribuir al Perú y a sus representantes todo tipo de maniobras para tergiversar las realidades, distorsionar los hechos y entorpecer el cumplimiento de los acuerdos.

El doctor Tobar Donoso no ahorra calificativos y epítetos al referirse a las actitudes peruanas. Pero tampoco deja de aludir a las circunstancias de diversa índole que, al interior del Ecuador, contribuyeron a complicar cada vez más la cuestión territorial. “La grotesca estratagema de fingir la invención de la Cédula de 1802 -dice- y alegar que por ella debía definirse la comprensión de los antiguos virreinos ... habría debido originar un *casus belli*, si el Ecuador no hubiese estado, más que nunca, postrado por el militarismo, la inopia fiscal y la desorganización política. Con regímenes como los de Urbina y Robles, ¿podía nuestra patria reputarse en condiciones de afrontar las consecuencias de la lucha armada?” (Tobar Donoso, 1981)

La afirmación anterior es muy interesante, en cuanto da cuenta de uno de los temas que, sin duda, influyeron poderosamente en la suerte ecuatoriana. Referida de manera explícita a dos de los jefes de Estado del Siglo XIX, llegó a ser perfectamente aplicable a la situación que prevalecería sobre todo ya en el Siglo XX, cuando la inestabilidad política

¹⁷ La historiadora ecuatoriana María Elena Porras, catedrática de la Universidad Andina Simón Bolívar, publicó en 1987, con el auspicio de la Fundación Abya Yala, el estudio denominado “Gobernación y Obispado de Maynas Siglos XVII y XVIII”. El historiador peruano Félix Denegri Luna en su libro “Perú y Ecuador. Apuntes para una frontera” hace referencia a algunos fragmentos de dicho estudio, entre otros la que dice que “Requena (el geógrafo español cuyos estudios dieron lugar a la expedición de la Cédula de 1802) era un excelente conocedor de Maynas, cosa que también fue reconocida por sus pares en el Consejo de Indias. No obstante alguna opinión contraria, prevaleció su propuesta de que la Gobernación de Maynas, incluyendo Quijos, Canelos y Macas, pasaran a ser parte del territorio del Virreinato del Perú” (El subrayado es mío) Denegri Luna, 1996.

y las permanentes crisis fiscales determinaron en gran medida la debilidad del país que, a su vez, le impidió contener el ataque peruano de 1941, así como desenvolverse exitosamente en el frente diplomático hasta ese año¹⁸.

Parte importante de la tesis diplomática ecuatoriana estuvo referida a la interpretación, insistentemente formulada por el doctor Tobar Donoso, de que poco o nada podía hacer la diplomacia ecuatoriana si la política interna, sobre todo en la década anterior a la guerra de 1941, estuvo marcada por el desorden, la violencia y la incertidumbre. Y en esto no le faltaba razón. Era ésta una respuesta apropiada a quienes pretendieron asignar a la gestión diplomática la responsabilidad por la pérdida territorial. La acción diplomática, ciertamente, estaba limitada por los efectos de las contiendas internas y los frecuentes cambios de gobierno que imposibilitaban la necesaria continuidad de la política exterior¹⁹

Componente relevante del enfoque ecuatoriano en relación con el tema territorial fue la convicción de que los diplomáticos peruanos actuaban siempre de mala fe. El doctor Tobar Donoso califica, por ejemplo, al enviado peruano Juan Cavero que llegó a Quito en 1857 como un “erratic genius” quien venía a preparar la labor proditoria que, durante largos años, llevó a cabo el general Castilla (Presidente del Perú), en menoscabo de nuestra patria y detrimento de sus relaciones con el Perú”. (Tobar Donoso, 1982). Al mencionar la suspensión de las conversaciones con Cavero, nuestro autor precisa que ella se produjo “en fuerza de su arrogancia y descortesía”.

Juicios posteriores del doctor Tobar Donoso acerca de los diplomáticos peruanos se caracterizarán, casi sin excepción, por su dureza y su manifiesto propósito de destacar las mañas y argucias que les atribuye. De ello derivó la invariable desconfianza que la

¹⁸ El doctor Tobar Donoso es insistente en aludir a las debilidades y carencias del Estado ecuatoriano así como a la inestabilidad política entre las principales causas de las desventuras territoriales del país. No deja de tener razón en ello, aunque en sus afirmaciones se puede reconocer también su ánimo crítico hacia los regímenes de orientación política distinta a su filiación conservadora

¹⁹ El propio doctor Tobar Donoso, en una carta dirigida al doctor Leonidas García en 1944, dice que “de cien años de indisciplina sólo podía resultar la decadencia de la patria, su portación moral, su invalidez militar. Que hayamos podido conservar algo de nuestra heredad en estas condiciones, me parece aún milagro. La diplomacia, que actuó con una abnegación que más tarde se impondrá al respeto de la nación entera, tuvo que moverse siempre dentro del marco de hierro que le imponía el descrédito consiguiente a ese secular descuido de los requerimientos de la defensa eficaz de nuestros derechos”. Y agrega: “Lo que sí debe decirse es que desde 1925 se agrava el inextricable caos de la vida nacional con la aparición de factores e ideologías nuevos que han ido cegando paulatina, pero seguramente, aquello que era la condición primera del sostenimiento del derecho territorial ecuatoriano: la hermandad de todos los ciudadanos. No hemos tenido sino una norma: la del odio. Nuestra única aspiración ha sido la de devorarnos a nosotros mismos. Lo internacional nos ha servido para la intriga interna ...” (Verdades y Responsabilidades relativas al Protocolo de Río de Janeiro. Quito, 1958)

diplomacia ecuatoriana guardó siempre hacia la peruana. Componente permanente de la visión diplomática ecuatoriana fue la sistemática sospecha con respecto a todo cuanto los diplomáticos peruanos dijeran o actuaran. Todos los textos escolares y los tratados de límites escritos en el Ecuador habrían también de recoger invariablemente esa percepción.

Otro interesante elemento característico del comportamiento diplomático ecuatoriano será la insistente ratificación de la “hidalgúa” del Ecuador. En ello pone hincapié el doctor Tobar Donoso, lo mismo que toda la pedagogía del país. Desde el episodio de Tarqui, en que se destaca la caballerosidad del victorioso Mariscal Sucre al no imponer al presidente peruano vencido, General La Mar, ninguna condición que fuera más allá del “estricto” derecho de Colombia, hasta todos y cada uno de los episodios posteriores, uno de ellos el que menciona nuestro autor a propósito de la Guerra del Pacífico cuando el Ecuador “se deniega a hacer el papel de Sancho y prefiere el de Quijote, es decir renuncia a todos los reclamos del utilitarismo, se proclama neutral y da pasos diplomáticos para la cesación del conflicto”²⁰

De cierta manera, la insistencia en la buena fe ecuatoriana y el permanente apego del país a la justicia y a la verdad, que el doctor Tobar Donoso no deja de contrastar con las actitudes del Perú, alimentaron ese sentimiento de víctima que caracterizó al pensamiento oficial del Ecuador sobre el tema territorial y que alentó muchas de las actuaciones de su diplomacia. El enfoque del tema estuvo siempre matizado por el convencimiento de que, no obstante tener a la justicia de su lado, el país fue despojado y atropellado. Los planteamientos oficiales, entre ellos las intervenciones ecuatorianas en los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de La Organización de las Naciones Unidas, se orientaron siempre en esa dirección, sobre todo al proclamar el rechazo al Protocolo de Río de Janeiro.

El autor del libro que estamos analizando buscó siempre -y con razón- resaltar el hecho de que uno de los factores que más incidieron en las desventuras territoriales ecuatorianas frente al Perú fue la constante y sistemática ocupación peruana de los territorios disputados. Ello se dio, ciertamente, por el descuido y la incapacidad del país

²⁰ Algunos historiadores ecuatorianos mencionan insistentes gestiones chilenas para que nuestro país se involucrara en el conflicto y las que la diplomacia peruana desplegó para neutralizarlas. Se dice que el Perú habría ofrecido al Ecuador, a cambio de que no se comprometiera en la guerra, una negociación ventajosa de la cuestión territorial

para hacer frente a esa ocupación. Fue un hecho, a lo largo de toda la historia territorial, que cada intento de negociación o de arbitraje encontraba al Ecuador con menos presencia en las áreas amazónicas. Por eso, los tratados y los ensayos de arbitraje reducían inevitable y progresivamente nuestra extensión territorial en virtud de los hechos consumados. Al respecto y en su propósito de mantener la fuerza de los argumentos jurídicos, el doctor Tobar Donoso habrá de reflexionar más adelante sobre lo conveniente que, quizás, habría sido adoptar decisiones pragmáticas que, aun cuando resultaren en el menoscabo de nuestros derechos, acaso hubieren puesto punto final al diferendo y le hubieren ahorrado al país las lamentables consecuencias de la evolución ulterior de los acontecimientos.

Lo anterior es aplicable al episodio del tratado Herrera-García, de 1890. Este instrumento fue suscrito en virtud de una negociación directa entre el Ecuador y el Perú, que interrumpió un proceso arbitral que los dos países habían acordado en 1887. Luego de ser aprobado por el congreso ecuatoriano, la legislatura peruana condicionó su aprobación a que se modificara la línea limítrofe establecida en el documento. Aún con tal modificación, el Ecuador conservaba mayores extensiones territoriales en el Oriente y el dominio del río Santiago hasta su desembocadura en el Marañón.

Es particularmente ilustrativo el relato que hace el doctor Tobar Donoso sobre los episodios que rodearon al retorno al arbitraje del rey de España, en su propósito de recalcar una vez más la mala fe peruana. “La estratagema diabólica” denomina nuestro autor a la manera como el Plenipotenciario peruano Mariano Cornejo indujo al Canciller ecuatoriano Miguel Valverde a suscribir el convenio de 19 de febrero de 1904, mediante el cual los dos países acordaron nuevamente poner su diferendo territorial en manos del rey de España Alfonso XIII. Con el apoyo de un testimonio del Enviado Especial del rey, don Ramón Menéndez Pidal, Tobar Donoso desarrolla su interpretación del hecho buscando demostrar que, tras haber ofrecido que el Perú aceptaría como límite el río Marañón a condición de que el Ecuador le reconociera la propiedad de Tumbes, Jaén e Iquitos -cosa que los dos países presentarían al árbitro para que lo expida en forma de fallo- y luego de suscrito el convenio según ese entendimiento, Cornejo cambió su posición y se negó a que se fijara la línea limítrofe que tendría que figurar en el real fallo.

Se mantuvo, en todo caso, la decisión de acudir al rey de España. Al referirse al alegato que el Perú presentó en el proceso, el doctor Tobar Donoso lo hace en los siguientes términos: “¿Qué fue ese segundo alegato del Perú? ... La más sangrienta irrisión e injuria a la Majestad del Arbitro, a los derechos de la verdad y la justicia, a la soberanía del Contendor en el problema, a quien veía encenagado en revueltas y guerras civiles y, sobre todo, en disensiones religiosas que lo carcomían interiormente. ¿Qué hora mejor para dar rienda suelta al maquiavelismo de que hemos hablado?” (Tobar Donoso, 1982)

El desenlace del proceso arbitral, con la inhibición del monarca español el 24 de noviembre de 1910, da ocasión al doctor Tobar Donoso para reiterar su posición en cuanto a lo que él considera como otra demostración de la mala fe peruana. “No pudieron menos de influir en la inhibición -afirma- así las protestas del Ecuador por los proyectos de laudo y las arterías con las que el Perú había procurado desnaturalizar el arbitraje ... ”

Nuestro autor no hace referencia, curiosamente, a la línea fronteriza que constaba en el proyecto de laudo, aunque sí hace constar el testimonio del doctor Honorato Vásquez -el especialista que tuvo a cargo el alegato ecuatoriano en el proceso- quien deja claro, con argumentación muy sólida, que la inhibición perjudicó al Ecuador. El proyecto de línea que propuso el Consejo de Estado español dejaba al Ecuador el dominio de la ribera izquierda del Marañón desde la desembocadura del Huancabamba hasta la del Morona.

Una de las creencias más generalizadas en el Ecuador fue la de que en todas las ocasiones en que tuvimos la oportunidad de tratar el problema territorial, sea mediante negociación directa, sea mediante procedimiento arbitral, el Ecuador resultó perjudicado. De esa manera quedaba justificada la conveniencia de no haber aceptado las sucesivas fórmulas de solución. Poco se habló, como mencioné en líneas anteriores, de lo conveniente que acaso habría sido asumir la cuota de sacrificio que habría supuesto acceder al recorte de nuestro territorio antes de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, cuando, como en el caso del proyecto de laudo arbitral, aún habríamos podido conservar dominios que finalmente el tratado de 1942 nos quitó.

El pensamiento diplomático ecuatoriano, orientado por la pedagogía del doctor Tobar Donoso, privilegió por mucho tiempo el mantenimiento a ultranza de los derechos

y de las reivindicaciones fundamentadas en los títulos, bloqueando en la práctica las posibilidades de ensayar alternativas de solución pragmáticas.

El 21 de junio de 1924, Ecuador y Perú suscribieron el Protocolo Ponce – Castro Oyanguren, mediante el cual se acordó en la llamada “fórmula mixta” que, en lo sustancial, consistía en que los dos gobiernos, “previa la venia de los Estados Unidos de América, enviarán a Washington sus respectivas Delegaciones para tratar allí amistosamente el asunto de límites, a fin de que, si no logran fijar una línea definitiva, determinen de común acuerdo las zonas que se reconozcan recíprocamente cada una de las dos Partes y la que habrá de someterse a la decisión arbitral del Presidente de los Estados Unidos de América”.

El doctor Tobar Donoso destaca la conveniencia de ese recurso. “Jamás, en realidad -dice- se había adoptado un sistema de métodos más completo y eficaz para llegar al avenimiento. **Pero el arte del Perú había de frustrar ese recurso sabio en que, tras largos años de divergencia, se ponían al fin acordes las desavenidas Partes**” (La negrilla es nuestra) (Tobar Donoso. 1982)

Nuestro autor encuentra una vez más la ocasión de resaltar la hidalguía ecuatoriana, al referirse al conflicto de Leticia que enfrentó al Perú con Colombia, en momentos en que las cancillerías ecuatoriana y peruana trabajaban en la definición de las líneas que habrían de proponer en aplicación de la fórmula. El Ecuador, dice, “conforme a sus altas tradiciones de lealtad, renovó lo que había hecho en 1887 y durante el conflicto del Pacífico, o sea renunció a aprovechar para la solución de su litigio las dificultades internas e internacionales de sus vecinos” (Tobar Donoso, 1981). Y prosigue: “Esta magnanimidad fue pagada en la misma moneda de ingratitud que en anteriores oportunidades. El Perú se negó a permitir que el Ecuador interviniese como Parte y aun en calidad de observador, en las conferencias que para resolver dicho conflicto tuvieron en Río las dos Repúblicas contendientes” (Tobar Donoso, 1982).

La línea limítrofe que dio origen a la que estableció el artículo octavo del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 fue la llamada “línea del statu quo” de 1936. En el proceso preparatorio para las negociaciones bilaterales según la fórmula mixta, Ecuador y Perú suscribieron el 6 de julio de 1936, en Lima, un Acta en la que registraron su

decisión de que el arbitraje previsto por parte del Presidente estadounidense sería de derecho, y de que mantendrían el statu quo de sus posesiones hasta el término de las negociaciones en Washington, sin que ello significase reconocimiento de derechos. El doctor Tobar Donoso reproduce el contenido del comunicado que el Gobierno peruano difundió entre las cancillerías americanas, el cual registra en detalle las posesiones efectivas del Ecuador. Pese a calificarlo como “documento malicioso”, no lo refuta. Precisa más bien que “por desgracia, a esta fecha no teníamos ya puesto militar, ni otro signo de posesión, en la desembocadura de ninguno de los ríos que fluyen al Marañón. Nuestras guarniciones estaban muy lejos, en la parte alta de dichos ríos”. (Tobar Donoso, 1982)

Con lo anterior, nuestro autor anticipa lo que, tiempo más tarde, será una de las importantes aclaraciones con respecto a la verdadera y efectiva pérdida territorial que consagró el tratado de 1942, esto es que la mayor parte del despojo territorial que supuso ya se había consumado mucho tiempo atrás. Era el lamentable e inevitable peso de los hechos consumados.

El progresivo cercenamiento territorial del Ecuador estuvo facilitado por la debilidad del país, a causa de la limitación de sus recursos económicos como también de su fragilidad institucional. Baste recordar lo ocurrido en la década anterior a la guerra de 1941, a la que el historiador Enrique Ayala llama “de agitación e inestabilidad”²¹ Los gobiernos de esa época se sucedieron, casi todos, a impulso de golpes de Estado. Luego de la renuncia al poder del doctor Isidro Ayora, en 1931, se hizo cargo de la presidencia el Coronel Luis Larrea Alba, quien luego de pocas semanas fue forzado a dimitir, en beneficio del doctor Alfredo Baquerizo. En 1932 fue elegido por votación popular como nuevo Presidente el señor Neptalí Bonifaz quien no llegó a posesionarse pues fue impugnado por su supuesta nacionalidad peruana. Después de un grave enfrentamiento armado asumió el poder el doctor Alberto Guerrero quien convocó a elecciones que favorecieron -se dice con fraude- a Juan de Dios Martínez Mera quien más tarde entregó el poder a Abelardo Montalvo. En 1933, luego de nuevas elecciones, asumió la presidencia el doctor José María Velasco Ibarra, para ser derrocado en 1935 y reemplazado por el señor Antonio Pons quien, a su vez, entregó el poder al ingeniero

²¹ “Manual de Historia del Ecuador. Epoca Republicana”. Universidad Andina Simón Bolívar. Corporación Editora Nacional. 2008)

Federico Páez quien tuvo que dimitir ante los mandos militares en 1937, año en que asumió la presidencia el Coronel Alberto Enríquez quien la ejerció hasta 1938. Le reemplazó el doctor Manuel María Romero quien entregó luego el mando a Aurelio Mosquera Narváez. Murió repentinamente el Presidente y fue reemplazado por el doctor Andrés F. Córdova. Se convocó a elecciones y triunfó -se dice también que con fraude- el doctor Carlo Arroyo del Río. Era el año 1940. 14 jefes de Estado se habían sucedido en tan sólo 10 años.

Protagonistas principales de la inestabilidad de la época fueron las Fuerzas Armadas. Y ello las convirtió también en sus víctimas. El militarismo fue el que se impuso directa o indirectamente en cada relevo presidencial. El militarismo -dice el periodista, educador y congresista ecuatoriano doctor Leonidas García, en una carta dirigida al doctor Julio Tobar Donoso en 1944- convirtió al país desde el 9 de julio de 1925 “en un campo de maniobras en que se improvisaron generales y coroneles para el goce de inusitados privilegios, y en que desapareció el comando, se arruinó la disciplina, se descuidó la provisión de recursos militares y se abandonó a las escasas guarniciones de las fronteras, sin alimento, sin vestido, sin medicinas, sin comunicaciones y sin armas suficientes, frente a un enemigo cada día más poderoso”²²

Las conversaciones de Washington, que se extendieron entre 1936 y 1938, constituyeron el último expediente de negociación que ensayaron el Ecuador y el Perú antes de la guerra de 1941. La interpretación ecuatoriana fue la de que el Perú desplegó desde el inicio y en todo momento una estrategia para hacer fracasar el ejercicio. El doctor Tobar Donoso relata, por ejemplo, que la parte peruana rechazó la propuesta del Ecuador de que las conversaciones fuesen presididas por el internacionalista brasileño Afranio de Mello Franco, que acababa de dirigir las reuniones para solucionar el problema de Leticia. “Idea tan natural y lógica -dice nuestro autor- fue sin embargo calificada de *diabólica*”. (Tobar Donoso, 1982)

²² “Verdades y responsabilidades relativas al Protocolo de Río de Janeiro”. 1958)

En el difícil forcejeo de llegar a un acuerdo sobre la naturaleza del arbitraje que correspondería al Presidente estadounidense, en virtud de la fórmula mixta, el Ecuador optó por pronunciarse en favor de un arbitraje total -es decir, de toda la controversia y no solamente de aquello en que las dos partes no se pondrían de acuerdo, como fue la fórmula original- según narra el doctor Tobar Donoso²³. Lo califica de “triumfo moral y jurídico” ecuatoriano frente al cual -sostiene- el Perú no encontró otro medio de eludirlo que suspender unilateralmente las conversaciones. Más adelante, en octubre de 1938 y dada la gravedad de la crisis que planteaba la suspensión de las negociaciones en la Capital estadounidense, el Ecuador propuso a los jefes de Estado que habían participado en la superación del problema de El Chaco que intervinieran también en el caso ecuatoriano-peruano.²⁴ Relata el doctor Tobar que, a la respuesta de dichos dignatarios de que aceptarían el pedido si así lo planteara también el Perú, Lima guardó silencio, “denegándose a que esa obra de pacificación se realizase en pro de la hermandad americana”. (Tobar Donoso, 1982)

Muy pocos antes del doctor Tobar Donoso y todavía menos después demostraron con valentía que entre las causas del agravamiento progresivo del problema territorial con el Perú estuvieron también factores atribuibles a la responsabilidad ecuatoriana. Nuestro autor aprovecha del capítulo referido al fracaso de las negociaciones en Washington para incluir lo que él denomina “deducciones”, que no son otra cosa que un claro registro de los aspectos que determinaron la suerte del Ecuador en su litigio territorial, entre los cuales menciona a aquellos derivados ya del descuido, ya de la excesiva hidalguía, ya de la debilidad o ya de los errores cometidos por nuestro país por sus crisis políticas internas.

Se refiere el doctor Tobar Donoso, en primer lugar, a la inestabilidad política y a la carencia, por mucho tiempo, de especialistas en el tema capaces, lo que impidió buscar una solución al problema “con perseverancia y clarividencia”. A lo anterior sigue lo que llama “negligencia en procurar la solución”, con lo que alude a una suerte de inercia que, en la práctica, permitió la progresiva ocupación por parte del Perú de los territorios

²³ El doctor Tobar Donoso explica los motivos de tal decisión citando el texto de la nota de 20 de agosto de 1938, que contiene la propuesta formulada a la delegación peruana en Washington: “No habiendo llegado hasta ahora las Delegaciones de los Gobiernos del Ecuador y del Perú a fijar la línea definitiva de frontera, ni a determinar la zona o zonas a que debería restringirse el arbitraje parcial, conforme a los números uno y dos del Protocolo suscrito en Quito el 21 de junio de 1924, los dos Estados convienen en someter la totalidad de la controversia concerniente a la línea de frontera que cada uno alega para mantener su derecho en los territorios de Tumbes, Jaén Mainas y Quijos, al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos de América”.

²⁴ La guerra de El Chaco se desarrolló entre 1932 y 1935. Enfrentó a Bolivia y a Paraguay por el control del territorio llamado “Chaco Boreal”. En la solución del conflicto intervinieron Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos y Uruguay).

disputados. “Esta complicación -dice- ... fruto de la creación de vínculos nacionales en esas regiones antes desiertas originaba, a no dudarlo, dificultades de gran magnitud para aplicar rígidamente al pleito las soluciones que en los similares hispanoamericanos han dado felices resultados”. (Tobar Donoso, 1982)

De lo anterior parte nuestro autor para recalcar una vez más el tema del “maquiavelismo” del Perú. “Sea por esta circunstancia -afirma- sea por clara tendencia del Perú a una política maquiavélica, que no tenía contrarresto a causa de nuestra debilidad, la historia de la diferencia **no es sino la relación de los cambios y metamorfosis del Perú, de sus fluctuaciones, de su renuencia a todos los métodos jurídicos**” (La negrilla es mía) (Tobar Donoso, 1982)

También menciona el doctor Tobar Donoso el “descuido del Ecuador en la organización de su defensa”. Dice al respecto: “El Ecuador, por descuido del factor posesorio, por negligencia en la organización de su defensa jurídica y militar, por falta de genio práctico, ha sido el aliado del maquiavelismo de la diplomacia peruana”. Y agrega una frase muy ilustrativa: “El miedo a la opinión pública, a menudo mal dirigida, ha sido parte a veces para que los gobiernos no acogiesen tal o cual solución. La política internacional ha constituido arma de partido. Las crisis domésticas han coincidido en muchos casos con circunstancias internacionales de enormes proyecciones, en que la voz del Ecuador no pudo ser escuchada con respeto a consecuencia de esos malhadados factores intestinos”. (Tobar Donoso, 1982)

Nuestro autor alude nuevamente a lo que denomina “hidalguía quiijotesca” de nuestro país. “Nuestra patria -dice- ha desaprovechado todas las circunstancias internacionales en que, vinculada a otros países, pudo, *tal vez* (sic), imponer la solución justiciera de la controversia ...” (Tobar Donoso, 1982)

El término “la conquista de la montaña” permite al doctor Tobar Donoso insistir en el tema de la ocupación peruana gradual de los territorios reclamados por el Ecuador “a fin de que el pleito terminase por la extinción de la materia sobre que versa, en manos de la fuerza. De esta suerte -precisa- a raíz del Acta de Lima, suscrita el 6 de julio de 1936, la zona oriental que poseíamos apenas medía alrededor de 115.000 kilómetros cuadrados” (Tobar Donoso, 1982)

Otro de los factores determinantes en la evolución del problema ecuatoriano-peruano -y que habría de incidir fuertemente en la conducta diplomática del Ecuador- es el que el doctor Tobar Donoso denomina “el tiempo, nuestro enemigo”. Dice al respecto:

“El tiempo ha sido, por todos los factores expresados, cómplice e instrumento del Perú. Cada fórmula de solución nos ha arrebatado enormes expectativas. En 1830 no había otra diferencia entre las Partes que el Huancabamba o el Chinchipe: si la diplomacia colombiana hubiese sido pronta y generosa, el problema habría terminado fácilmente. En 1890 sacrificamos gran parte de nuestros territorios amazónicos, mediante el Convenio Herrera García, pero conservamos el dominio de dos grandes ríos: Santiago y Morona y la copropiedad de otro, el Pastaza. Si no nos hubiéramos cerrado a la banda, con los proyectos de laudo español habríamos tenido esos tres mismos ríos, si bien perdiendo la zona comprendida entre la desembocadura del Curaray hasta el río Yaguas. Al tiempo del Acta de Lima (1936), estábamos ya lejos de la desembocadura en el Marañón o Amazonas de todos los ríos del Mainas septentrional”. (Tobar Donoso, 1982)

La última de las “deducciones” del doctor Tobar Donoso es la que él denomina “las responsabilidades en las grandes crisis”. Allí se refiere en tono crítico a quienes, antes de 1941, pudieron haber solucionado el conflicto pero no lo hicieron “por temor al detrimento de su honra” que les “ha movido a postergar la crisis”.

Muy frecuentemente se ha afirmado que la mayor responsabilidad de la pérdida territorial que significó para el Ecuador el Protocolo de Río de Janeiro se debió a una supuesta errática gestión diplomática. El doctor Tobar Donoso dedica varias páginas de su libro para contradecir esa creencia. En primer lugar, registra en detalle la situación de la capacidad militar del país comparándola con la del Perú en 1938, sobre la base de informes oficiales del Ministerio de Defensa Nacional. Destaca por ejemplo la desproporción en cuanto a disponibilidad de ametralladoras. El Ecuador disponía de 750, en tanto que el Perú poseía 2.000. Igual en el caso de fusiles; 50.000 del Ecuador frente a 177.000 del Perú. Mientras el Ecuador tenía 2 unidades navales con 1.600 toneladas, el

Perú disponía de 14 con 26.000 toneladas, incluidos 5 submarinos. Mientras el primer país contaba con 10 aéreos de guerra, el segundo poseía 130.

En un informe presentado a la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores²⁵ el 18 de diciembre de 1940, el Canciller Tobar Donoso señalaba que “la diplomacia ecuatoriana no cuenta con el respaldo de la fuerza, el derecho del Ecuador no tiene el respaldo de las armas y, por eso, la acción de la Cancillería no es lo suficientemente eficaz ... la diplomacia ecuatoriana, sin respaldo de la fuerza y sin respaldo de la opinión pública nacional, tiene que luchar para que se aleje el peligro de una guerra, tiene que dar tiempo al país para que se prepare y se coloque por lo menos en capacidad para resistir el ataque del enemigo” (Tobar Donoso, 1982)

El 5 de julio de 1941 se produjo lo que Tobar Donoso llama “la agresión (peruana) de prueba”. Un incidente entre cultivadores peruanos protegidos por elementos armados de su país y una patrulla ecuatoriana desencadenó enfrentamientos en otros lugares de la frontera. El día 23 comenzaron los combates entre las fuerzas de los dos países. Los peruanos avanzaron y aseguraron posiciones en apenas cuatro días. La defensa ecuatoriana fue precaria. La falta de implementos y equipos, la notable inferioridad numérica y la escasa preparación de gran parte de los defensores dieron al traste con la moral de las tropas, lo que dio lugar a deserciones y, consiguientemente, al repliegue sistemático de las pocas unidades que resistieron los ataques. El Ecuador desplegó sin éxito una activa gestión diplomática para tratar de superar la situación. Aunque el día 26 se acordó una suspensión de hostilidades, el Perú -según relata el doctor Tobar Donoso- la violó y continuó con operaciones militares que comprendieron, inclusive, bombardeos aéreos a poblaciones de la provincia de El Oro. Dice nuestro autor: “Desde mucho tiempo atrás venía el Perú preparando, con el secreto propio de los países calculadores, el ataque al Ecuador, para imponer la solución del litigio; y con este designio, se disponía a atribuir la agresión a nuestra patria, táctica maquiavélica que estábamos obligados a prevenir eficazmente ...” (Tobar Donoso. 1982)

²⁵ La Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores es uno de los órganos consultivos del Ministerio de Relaciones Exteriores que contempla la Ley Orgánica del Servicio Exterior. Está conformada por ex cancilleres, especialistas en relaciones internacionales y representantes de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia y de sectores sociales y medios de comunicación. Sus dictámenes, aunque según la ley no tienen carácter obligatorio, siempre fueron respetados y acatados por la Cancillería. Su papel a todo lo largo de la época en que estuvo vigente el problema territorial fue relevante.

Al producirse el conflicto, tres países amigos ofrecieron al Ecuador y al Perú sus servicios como mediadores: Argentina, Brasil y Estados Unidos de América. Gracias en buena parte a ellos fue posible suscribir, el 2 de octubre de 1941, la llamada “Acta de Talara”, que estableció zonas desmilitarizadas en territorios ecuatoriano y peruano. El doctor Tobar Donoso hace un pormenorizado relato de las vicisitudes de la acción diplomática desplegada por la Cancillería del Ecuador, destacando una y otra vez las actitudes inamistosas y obstruccionistas del Perú así como las acciones de armas que este país continuó realizando a todo lo largo de la frontera.

“El ataque del Japón a los Estados Unidos (Diciembre 7, 1941) -escribe el doctor Tobar Donoso- tuvo en nuestro problema la más ingrata repercusión. La participación de América en el conflicto (la II Guerra Mundial) nos ponía en riesgo, no sólo de que amenguase el afán que los Mediadores habían puesto en la solución de la controversia sino de que se precipitara la solución misma, favoreciendo las pretensiones del Perú”. (Tobar Donoso, 1982)

El episodio de Pearl Harbor, en efecto, planteó un escenario desfavorable para el Ecuador en su problema con el Perú ya que la iniciativa de unidad continental propugnada por los Estados Unidos de América iba a constituir, como en efecto ocurrió, un objetivo prioritario que desplazaría a segundo plano la atención de los países, comenzando por los Mediadores, sobre el conflicto ecuatoriano-peruano. Fue muy duro para el Ecuador, conforme relata nuestro autor, el proceso que desarrolló frente a la convocatoria a la III Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos para tratar de que el Perú no sacara ventaja de la situación. La prioridad ecuatoriana era la de obtener la desocupación de los territorios que aún estaban en poder del ejército peruano y, por otro lado, buscar una base de negociación aceptable del problema territorial que no consagrara la ocupación efectiva que favorecía a la parte peruana.

Cuenta el doctor Tobar Donoso que nuestro país, inclusive, llegó a considerar la posibilidad de no asistir a la reunión continental, cosa de la que fue disuadido por varios países amigos los cuales consideraban que eso habría favorecido al Perú.

Se tuvo siempre como verdad incuestionable que el Ecuador fue objeto de una fuerte presión, por parte de los países mediadores especialmente, para que aceptara en la

Reunión de Río de Janeiro una fórmula de solución definitiva al problema con el Perú, fórmula que constituía sin duda un sacrificio para el país y su integridad territorial. Los diplomáticos ecuatorianos mantuvieron permanentemente la tesis de que el objetivo primordial de la III Reunión de Consulta, es decir la consolidación de la unidad continental frente a la agresión externa, impuso sin alternativa a nuestro país la obligación de aceptar una solución que no satisfacía a sus intereses y aspiraciones. El recuento de las circunstancias que condujeron a ello hecho por el doctor Tobar Donoso es elocuente.

A comienzos de enero de 1941, Argentina formuló una propuesta de solución que más tarde harían suya los demás países mediadores. Tal propuesta, que adoptaba como base la línea del statu quo de 1936, fue rechazada por el Canciller ecuatoriano ya que implicaba “la consagración de la injusticia cometida con el Ecuador y el reconocimiento de los resultados de la violencia” (Tobar Donoso, 1982). Relata nuestro autor que, al someter este criterio al Subsecretario de Estados de los Estados Unidos, éste le respondió en forma categórica que “era imposible dejar de tener en cuenta ciertos hechos”. “Fina alusión sin duda -dice nuestro autor- a la circunstancia dolorosa de haber sido vencidos”

La perspectiva desde la cual se vio en el Ecuador al Protocolo de Río de Janeiro fue siempre la de que se trató de un instrumento impuesto por la fuerza, de que a nuestro país no le quedó más alternativa que suscribirlo y de que, de no hacerlo, se expondría a nuevas acciones armadas por parte del Perú. Se dio también por cierto que la causa ecuatoriana no recibió el apoyo ni la adhesión que podía esperar de los demás países pues, frente al objetivo de afirmar la unidad continental, era preciso superar la cuestión ecuatoriano-peruana cortando la cuerda por el lado más débil, esto es el ecuatoriano.

Lo anterior suscitó y profundizó un sentimiento de abandono y decepción que configuró por mucho tiempo en el país, en general, y en la diplomacia, en particular, una clave de aproximación al tema en términos de derrota, con un ingrediente de resentimiento hacia los demás países que permitieron nuestro sacrificio. Por eso la idea por mucho tiempo vigente de que la comunidad americana tenía con el Ecuador una deuda de justicia, y la falsa expectativa de que nuestro país podía reclamar con éxito una reparación.

El doctor Tobar Donoso narra de manera detallada los esfuerzos que los delegados ecuatorianos desplegaron en Río de Janeiro para conseguir que, con oportunidad de la Reunión de Consulta, se suscribiese con el Perú un acuerdo provisional que, sobre todo, estableciera el compromiso peruano de retirar sus efectivos del territorio ecuatoriano ocupado. Los representantes de los países mediadores no acompañaron a ese propósito. Eran de la opinión de que el acuerdo debía ser definitivo y que arreglase de una vez por todas la cuestión territorial, como lo quería el Perú.

A este respecto, es ilustrativa la parte del relato que corresponde a la entrevista que el Canciller Tobar Donoso mantuvo con el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, el doctor Oswaldo Aranha.

“No es posible desatender realidades -dijo el brasileño a su colega ecuatoriano- y esta es una oportunidad UNICA. TAL VEZ LA ULTIMA, QUE A USTEDES SE LES PRESENTA PARA SOLUCIONAR PACIFICAMENTE EL PROBLEMA (las mayúsculas corresponden al original). Un país no puede vivir sin fronteras y le es preferible ser más pequeño, pero saber a ciencia cierta lo que le pertenece. El tiempo ha sido el peor enemigo de ustedes y, si ahora no concluyen el litigio, la situación de ustedes seguirá empeorando ... Además, ustedes han tenido y tienen graves circunstancias en contrario. Han estado indefensos y no podrán por algún tiempo resolver este asunto por medio de las armas ... Tengan piel, añadió. Un país que no posee fronteras es lo mismo que un hombre sin piel. Ustedes necesitan paz antes que tierras ... Si ustedes no se arreglan ahora, el Perú prosigue la invasión. No se puede conseguir la suscripción del Protocolo preliminar. Por consiguiente hay que ir al arreglo. Es preferible un sacrificio, aunque sea la pérdida de un miembro, a trueque de salvar el resto y vigorizarlo luego”.

Asimismo con detalle, el doctor Tobar Donoso relata los episodios que desembocaron en la decisión -que él se la atribuye exclusivamente- de suscribir el tratado de límites. Hace evidentes en su narración las tremendas dificultades que se presentaron por la obstinada actitud del Perú y por la fuerte presión de los mediadores, particularmente Brasil y Estados Unidos, que llegó hasta a la amenaza del primero de abandonar la mediación si el Ecuador no aceptaba un arreglo definitivo en Río de Janeiro. Insiste el autor en que, de persistir, la negativa ecuatoriana habría supuesto el rompimiento de las

conversaciones, el retiro de los mediadores y, sobre todo, el pretexto que el Perú habría esperado para consolidar su ocupación de los territorios ecuatorianos no disputados y para ampliar su acción armada para hacerse de otros. Fue esta, por lo demás, la principal explicación que el Canciller Tobar Donoso dio para justificar su decisión de suscribir el convenio.

El Protocolo de Paz, Amistad y Límites fue suscrito el 29 de enero de 1942, con oportunidad de la mencionada III Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, en Río de Janeiro, entonces Capital de Brasil. Junto con los representantes del Ecuador y del Perú, firmaron el instrumento los de Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos de América que, de mediadores en el conflicto, pasaron a convertirse en Garantes del tratado.

Pese al repudio general que provocó en el Ecuador, el instrumento fue aprobado por el Congreso ecuatoriano; el Poder Ejecutivo lo ratificó y, posteriormente, los instrumentos de ratificación fueron canjeados. El Protocolo quedó perfeccionado al cumplir con los requisitos previstos en el derecho internacional para la validez de los tratados. A partir de 1942, por lo demás, el Protocolo fue ejecutado al realizarse los trabajos de demarcación que se completarían, hasta 1947, en un 80 por ciento.

En 1961 se publicó la primera edición del libro titulado “Derecho Territorial Ecuatoriano”, escrito por los doctores Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar. El propósito de la publicación fue fundamentalmente didáctico. En la Introducción del libro, sus autores señalan que “creada la cátedra de Derecho Territorial en nuestros institutos superiores de cultura, dentro de la Facultad de Jurisprudencia, se hacía indispensable la elaboración de un manual en que profesores y alumnos encontrasen guía acertada para el conocimiento de las diversas fases del referido derecho a través de los años”. En 1979 se publicó la segunda edición de este texto, en la cual las partes relacionadas con los aspectos más modernos “han sido considerablemente ampliadas y puestas al día”. Es precisamente esta segunda edición la que me servirá de base para formular las reflexiones que siguen.

El doctor Tobar Donoso es el autor de la primera mitad de este texto, relacionada con los aspectos históricos que, según sostiene, dieron origen al derecho ecuatoriano; y con los hechos que marcaron la historia de nuestra disputa limítrofe con el Perú. En lo sustancial, el doctor Tobar Donoso reproduce lo que ya registró en su publicación “La

invasión peruana y el Protocolo de Río”, hasta llegar a la suscripción de dicho instrumento. La segunda parte del libro corre a cargo del doctor Alfredo Luna Tobar, sobrino del doctor Tobar Donoso, también catedrático universitario y muy distinguido funcionario de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano. Mis reflexiones estarán referidas a esta segunda parte, que es la relacionada con el proceso de ejecución del tratado y, sobre todo, con los sucesos posteriores a 1942 que configuraron nuevos escenarios, nuevas perspectivas y también nuevos problemas en la relación limítrofe ecuatoriano-peruana

En su relato sobre el proceso de demarcación, el doctor Luna Tobar resalta las dificultades que, antes de iniciarse tal proceso, surgieron a causa de actos llevados a cabo por el Perú los cuales, según el autor, contravenían el texto y el espíritu mismo del tratado. Más adelante, al referirse a los problemas surgidos en la demarcación, el autor los atribuye a la intención del Perú de sacar la mayor ventaja y al afán de dicho país de forzar todo tipo de interpretaciones a fin de obtener más territorios.

Las discrepancias surgidas en el proceso de demarcación fueron sometidas a la decisión arbitral del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, doctor Oswaldo Aranha, quien dispuso que los trabajos técnicos necesarios fueran realizados por el especialista geógrafo también brasileño, Capitán Braz Dias de Aguiar. La solución a los problemas, conocida como la “Fórmula Aranha, fue entregada a las partes en mayo de 1944.

Con respecto a esa fórmula, dice el doctor Luna Tobar que “debido a la hábil maniobra de plantear numerosos desacuerdos que carecían de fundamento, el Perú obtuvo en algunos de ellos soluciones a su favor” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979). En las explicaciones que formula acerca de los diferentes problemas y de su solución según la “Fórmula Aranha”, abunda el doctor Luna en referencias a maniobras y argucias que, según él, desplegó la parte peruana, sea para tergiversar los dictámenes arbitrales, sea para eludirlos y obtener ventajas.

El desacuerdo demarcatorio más importante -que a la larga determinaría la suspensión de los trabajos- fue el surgido en el sector Zamora – Santiago cuando los técnicos de las comisiones se disponían a cumplir con la parte correspondiente del

Protocolo, al fijar la frontera en tal sector en los siguientes términos: “De la quebrada de San Francisco, el *divortium aquarum* entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi”.

A la postre, sería este problema el que daría sustento a la declaración por parte del Ecuador de inejecutabilidad del tratado y, más tarde, de nulidad del mismo.

El doctor Luna Tobar proporciona la siguiente explicación:

*En esta disposición, el Protocolo no se limitó a establecer puntos de referencia que deberían unirse con una línea no descrita en el texto, como sucedió en otros numerosos tramos de la frontera, sino que, además de los puntos de referencia, que en este caso son los orígenes de la quebrada de San Francisco y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago, señalaba también un elemento fundamental, a saber: la línea completa con la cual se habían de unir esos dos extremos; esta línea era el **divortium aquarum** (la negrilla es del original) entre los ríos Santiago y Zamora, que según suposición del Protocolo debía extenderse, sin solución de continuidad, entre San Francisco y Yaupi. (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)*

Y agrega:

*Apenas iniciada la demarcación del sector meridional de la zona Zamora – Santiago, las partes, de común acuerdo, solicitaron la valiosa ayuda de las Fuerzas Aéreas de los Estados Unidos, para que se elaborara un mapa aerofotogramétrico de la región, que permitiera a las comisiones demarcadoras localizar con más facilidad y precisión el **divortium aquarum** que suponían debía extenderse entre los ríos Zamora y Santiago. Los técnicos norteamericanos trabajaron durante cuatro años en la elaboración del mapa, venciendo las grandes dificultades que les oponía esta áspera y montañosa región. Finalmente, en febrero de 1947, entregaron a los gobiernos del Ecuador y del Perú, un plano aerofotogramétrico de la zona, cuidadosa y científicamente elaborado ... Del estudio del plano aerofotogramétrico se puede deducir a primera vista y sin necesidad de asesoramiento técnico, que entre los ríos Zamora y Santiago se extiende (en una longitud de más de 190 kilómetros) un nuevo sistema fluvial*

independiente, el del río Cenepa, afluente directo del Marañón, que llega con sus nacientes a las estribaciones de la cordillera de El Cóndor.(Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

La cuestión surgida en el sector Zamora – Santiago determinó la realización de intensas gestiones diplomáticas del Ecuador, tanto ante el gobierno del Perú como ante los países Garantes. El doctor Luna Tobar, al dar cuenta de aquéllas, insiste reiteradamente en la actitud renuente del Perú para efectuar mayores estudios técnicos y en la determinación de ese país de llevar adelante la demarcación según su particular interpretación del texto del Protocolo y del fallo de Braz Días de Aguiar emitido con respecto a otro problema en la misma área pero -precisa nuestro autor- en la parte norte de ella.

La posición oficial del Ecuador con respecto a este asunto y, por supuesto, el respectivo manejo del tema por parte de la diplomacia ecuatoriana dieron categoría de verdad absoluta e indiscutible a la alegada inexistencia del accidente geográfico que debía constituir frontera²⁶. Por consiguiente, quedó afirmada la posición irreductible de que la demarcación en el sector Zamora –Santiago era imposible. El doctor Luna Tobar afirma que “el descubrimiento de la realidad geográfica volvió inejecutable el Protocolo de Río de Janeiro en una de sus partes fundamentales; quizá la principal; quedó un vacío en la línea; un extenso sector en el cual, sin presuponerlo nadie, no se llegó a determinar límite alguno y así, por una circunstancia ajena a la intención de los negociadores desconocida en el momento de su firma, el Protocolo no cumplió con su principal cometido” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

Lo anterior dio lugar a la elaboración argumental de uno de los aspectos que, posteriormente, buscarían sustentar la tesis de nulidad del Protocolo, esto es, la teoría del error²⁷. La perspectiva que siempre manejó la diplomacia ecuatoriana fue la de que en

²⁶ El Ecuador fundamentó esta posición principalmente en la interpretación del art. del Protocolo de Río de Janeiro que, al determinar la frontera con el Perú, menciona el divisor de aguas Zamora-Santiago. El descubrimiento del curso verdadero del río Cenepa, gracias al trabajo aerofotogramétrico entregado por los estadounidenses en 1947, planteó según nuestro país una nueva realidad geográfica en la zona al interponerse entre los dos ríos una cuenca hidrográfica independiente que antes no se conocía. Se trataba, pues, de un planteamiento técnico que, propuesto bajo la figura del error, demandaba por lo menos la revisión del instrumento de 1941.

²⁷ El art. 48 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados incluye al error como una de las causas que vician el consentimiento de un Estado para obligarse por un tratado: “Un Estado podrá alegar un error en un tratado como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado si el error se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de la celebración del tratado y constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado”. Recuérdese, en todo caso, que la mencionada Convención es posterior a 1942 y sus disposiciones, conforme el art. 4 del instrumento, no tienen carácter retroactivo.

abundantes casos surgidos en otras partes del mundo, se consideró al error como una de las causales de nulidad de los tratados. El propio Perú, según registra el doctor Luna Tobar, se pronunció en favor de la nulidad de instrumentos que se tornaron inejecutables.

Afirma el doctor Luna Tobar que “como consecuencia del problema Zamora – Santiago, la línea que nos fue impuesta en 1942, cuya única función, en la actualidad, en los tramos en que ha podido ser definida, es separar las posesiones de facto de los dos países, quedó abierta en una extensa zona contigua al río Marañón ... “ (Tobar Donoso-Luna Tobar. 1979).

La diplomacia ecuatoriana insistió permanentemente en que el Protocolo de Río de Janeiro -primero declarado inejecutable y luego proclamado nulo- no resolvió el problema territorial. Apenas, como sostiene nuestro autor, dividió las posesiones de hecho. Era, por consiguiente, necesario negociar una línea que, respetando los derechos de las partes, sea factible de trazar en el terreno.

La declaración unilateral de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, hecha por el Ecuador en 1960, constituyó un giro crucial en el desenvolvimiento de las relaciones limítrofes con el Perú y marcó el mayor punto de tensión hasta entonces en la controversia bilateral. Fue en una intervención en Riobamba, el 17 de agosto de ese año, que el entonces presidente electo de la República para una cuarta administración, doctor José María Velasco Ibarra, afirmó que el Protocolo de Río de Janeiro es un “tratado nulo”. Algunos historiadores sostienen que tal declaración fue fruto de la fogosa inspiración de Velasco Ibarra, sin que hubiera de por medio una bien estructurada argumentación que la sustentara ni una meditada consideración sobre las consecuencias que podía acarrear. Otros creen que fue un recurso al que recurrió el presidente para asegurar las condiciones de gobernabilidad del país que estaba por dirigir, en momentos de tensión política que podía comprometer su mandato desde el inicio²⁸. El hecho es que la diplomacia y el

²⁸ En “Historia del Conflicto y de la Paz” (Fundación el Comercio, 1999) el historiador Enrique Ayala Mora sostiene que en 1960 “en medio de un clima continental de agitación social y política, el Presidente Velasco Ibarra preocupado por la agitación social interna, intentó quitar a la izquierda ecuatoriana una bandera y proclamó la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro ... El asunto (territorial) se había vuelto un tabú dominado por un sentido irreal del patriotismo y explotado frecuentemente por las conveniencias políticas circunstanciales”. Por su parte, Adrian Bonilla sostiene que la declaratoria de nulidad fue “hecha sin consultar a la Cancillería, en medio de un discurso político, formulado por un Presidente aterrizado por la expectativa de ser derrocado una vez más por fuerzas armadas hostiles” (“Al filo de la paz”. Varios autores. Quito, 1999)

equipo técnico de la Cancillería, que entonces se encontraban trabajando activamente en el desarrollo de la tesis de inejecutabilidad del tratado, debieron cambiar de repente el objetivo de sus tareas para orientarlas a la sustentación jurídica y a la legitimación de la nueva postura del país.

El Congreso Nacional fue el primero en solidarizarse con la declaración de nulidad. Lo hizo en el mismo mes de agosto. Al mes siguiente, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Canciller ecuatoriano oficializó la posición ecuatoriana sustentándola en el hecho de la imposición por la fuerza del instrumento de 1942.

El mismo presidente Velasco Ibarra reiteraría en varias ocasiones la proclama. Una de ellas fue la conmemoración de los 25 años del Cuerpo de Ingenieros Militares, en que manifestó con énfasis:

La tesis de la inejecutabilidad del Protocolo de Río, por errores geográficos, estaba bien esgrimirla como una dilatoria, pero no podíamos permanecer descalificándolo sólo porque en una esquina de la selva haya un río en lugar de un monte. Ese no es el problema. Fortificado el país, orientadas las instituciones jurídicas internacionales, Ecuador proclamó la nulidad del Protocolo. Así fuese practicable es moralmente infame, jurídicamente nulo, porque se nos hizo firmarlo violando las leyes internacionales anteriores a él, que prohíben la adquisición de territorios por la fuerza de las armas; que proclaman que el territorio de los Estados es inviolable. La nulidad del Protocolo no deriva de la nulidad posible de una cláusula: la nulidad es total, por el origen mismo. Esta es la única verdad. (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

Fue el doctor Alfredo Luna Tobar uno de los especialistas de la Cancillería que trabajó intensamente en la justificación jurídica de la declaración de nulidad. En su libro citado desarrolla una completa argumentación al respecto, argumentación que desde entonces orientaría en lo fundamental las acciones y gestiones de la diplomacia ecuatoriana. Alude en primer lugar a lo que considera “incapacidad de los órganos que aprobaron y ratificaron el Protocolo. Sostiene que el Ecuador lo perfeccionó en su aspecto formal “pero como se hallaba en abierta oposición con la Carta Fundamental entonces

vigente, la de 1906, ni el Congreso ni el Ejecutivo estaban autorizados para aprobarlo y sancionarlo ... Al hacerlo se excedieron en sus atribuciones; actuaron más allá del límite de sus capacidades, sus actos fueron por ello ‘nulos y de ningún valor’ según la ley lo dispone y la aprobación y ratificación deben considerarse inexistentes” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

Se refiere luego a la falta de libre consentimiento por parte del Ecuador. “El Protocolo de Río de Janeiro -dice- fue arrancado al Ecuador por la coacción; para nosotros no hubo expresión de voluntad ni libertad de opción ... ni siquiera hubo el menor asomo de negociación directa entre los dos países Partes ... El consentimiento ecuatoriano estuvo viciado de fuerza, como lo estaría igualmente de error ... “ (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

Con respecto a la fuerza, Luna Tobar afirma que “la coacción no había cesado al tiempo de la aprobación y ratificación del Protocolo, pues el Perú no cumplió totalmente con el compromiso de retirar sus fuerzas militares más allá de los puntos descritos en el artículo 8º de ese instrumento ... ”. (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979) “La existencia de la fuerza, de la agresión -agrega- es un hecho histórico por todos conocido, sobre el que no cabe la menor duda; más aún, el Perú lo confesó repetidamente; se jactó del mismo” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

En cuanto al error, el doctor Luna Tobar reitera que afectó al consentimiento ya que “la más importante cláusula del Protocolo ... adoleció de error sustancial, imprevisible y no imputable al Ecuador, que habría viciado el consentimiento, aún en el caso de que este hubiera sido dado realmente por el Ecuador”. (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

La argumentación de nuestro autor en cuanto a que no hubo causa justa en la suscripción del tratado de Río de Janeiro, acude al concepto del equilibrio permanente entre las obligaciones y renuncias que se exige a cada una de las partes, y los derechos y beneficios que se les otorga. “Cuando ese equilibrio -afirma- no existe al momento de la firma del tratado o desaparece posteriormente, el Tratado es o se hace nulo. En el caso del Protocolo de Río de Janeiro nunca existió tal equilibrio pues todos los derechos y

beneficios fueron para el Perú y todas las renunciaciones y obligaciones para el Ecuador” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

En lo que tiene que ver con la falta de objeto lícito y posible, el doctor Luna Tobar señala que el Protocolo de Río de Janeiro “contrarió principios de derecho internacional consuetudinario y positivo y en particular todas las normas del derecho americano que condenan la agresión; que obligan a la solución pacífica de controversias; que desconocen la validez de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la fuerza; que niegan al triunfador todo derecho sobre los territorios del vencido; que disponen la evacuación previa de territorios ocupados para la suscripción de los tratados de paz; que consideran nulos, sin valor y sin ningún efecto los tratados obtenidos por la guerra” (Tobar Donoso – Luna Tobar. 1979)

La declaración de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro fue comunicada oficialmente a los países Garantes el 23 de Octubre de 1960. En Diciembre y a través del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, dichos países dieron a conocer su preocupación con respecto a los motivos presentados por el Ecuador y señalaron que “es un principio básico del derecho internacional que la voluntad unilateral de una de las partes no basta para invalidar un tratado de límites, ni para liberarla de las obligaciones que él le impone. Sólo la voluntad concordante de ambas partes, podrá modificar sus estipulaciones o dar competencia a un tribunal internacional para que conozca de las cuestiones que el mismo pueda suscitar.- Por estas razones, mientras la voluntad soberana y concordante de Ecuador y Perú no disponga otra cosa, mi país considera que el Protocolo de Río de Janeiro firmado y ratificado por Ecuador y Perú, y ya aplicado, en su casi totalidad, mediante actos prácticos de demarcación a los cuales las propias partes atribuyeron el carácter de definitivos, es un instrumento válido y debe ser cumplido” (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

Desde 1960, la nulidad del instrumento de Río de Janeiro constituyó la postura fundamental del Ecuador frente a la cuestión limítrofe con el Perú. Pasó a convertirse en el planteamiento clásico de la diplomacia ecuatoriana que lo promovió y defendió en todos los foros posibles. En todo evento y oportunidad internacionales, los diplomáticos ecuatorianos se mantuvieron atentos a cualquier posibilidad de introducir referencias al

tema, de insistir en los aspectos que sustentaban la posición y en refutar cualquier alusión que el Perú hiciera sobre la cuestión. Vale mencionar que este último país asumió una postura radical que la mantuvo siempre invariable, defendiendo la validez del tratado de 1942, insistiendo en que no existía ningún problema territorial pendiente con el Ecuador y demandando la conclusión del proceso de demarcación suspendido desde 1947.

El doctor Alfredo Luna Tobar abunda, en su libro, en referencias pertinentes a convenios y declaraciones, especialmente en el ámbito americano, que dan soporte a la declaración unilateral de nulidad. No menciona, sin embargo, el grado de aceptabilidad que tuvo tal declaración en la región. El hecho es que la actitud ecuatoriana no fue, en general, bien vista por la comunidad americana. Aun cuando algunos países mostraron alguna simpatía hacia la posición del Ecuador, no fueron más allá de declaraciones de carácter general en las que se invocaba la necesidad de que la situación limítrofe de los dos países fuera resuelta de manera pacífica, de acuerdo con las normas vigentes y a la luz de un espíritu americanista.

Fuera de toda duda está el hecho de que, ante los ojos de la mayor parte de países americanos, pesaba más la argumentación peruana en favor del respeto a los tratados y en defensa del principio universal de *pacta sunt servanda*, que la proclama ecuatoriana sustentada en principios que, si bien válidos, no estaban a la época recogidos en instrumentos internacionales de aceptación universal. Más todavía, resultaba determinante que los propios países que habían asumido la garantía del Protocolo de Río de Janeiro se hayan pronunciado terminantemente en favor de su validez.

Pese a los denodados esfuerzos que la diplomacia ecuatoriana desplegó para abrir paso a la declaración de nulidad, ésta no llegó a convencer. Al contrario, la comunidad americana la vio con recelo pues, desde la perspectiva del principio de intangibilidad de los tratados válidamente celebrados, era inadmisibles la pretensión unilateral de invalidar un convenio de límites. La tesis de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro no tenía futuro.

Vale, en este punto, recurrir al criterio del doctor Luna Tobar para disponer de una apreciación global y realista con respecto a la inviabilidad de la tesis de nulidad. Dice nuestro autor:

Nadie puede dudar del valor, la altura y la importancia de los principios americanos que condenan la agresión peruana y su directa consecuencia, el Protocolo de 1942. ¿Por qué, entonces, nada pudo hacer el Ecuador para obtener, en aplicación de esos principios, una condena general del continente a la invasión peruana y a aquel inválido instrumento que nació de la misma y que se proclame la justicia de la causa ecuatoriana, como lo hiciera América con los Estados Unidos en el caso de la invasión japonesa? ¿Por qué el Ecuador no ha podido someter ante un órgano americano el problema de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, y obtener, de acuerdo con las normas continentales vigentes, el reconocimiento de esa nulidad?

Y continúa:

La respuesta a nuestro primer interrogante la debemos encontrar en razones políticas. Con pocas pero muy honrosas excepciones, lamentablemente insuficientes para suscitar el efecto deseado, en las relaciones interamericanas han prevalecido, por regla general, los intereses particulares de los Estados sobre el apego altruista y desinteresado a los principios del derecho. En las controversias continentales, en la nuestra particularmente, en que de un lado está un país poderoso y de otro uno débil, pocos son los estados que se han animado a insinuar oficialmente la justicia para el débil; la mayoría ha preferido cerrar los ojos para no malquistarse con el poderoso, favoreciendo así la quiebra del derecho ... La segunda interrogante se relaciona con la aplicación del propio derecho. Si bien en el campo teórico de los principios, éstos reconocen incontestable y aplastantemente la fuerza de nuestros derechos, no hay en los instrumentos americanos procedimientos eficaces para hacer valer esos derechos; no hay una autoridad o un tribunal a los que una de las Partes en una controversia, sin necesidad de consultar la voluntad previa de la otra, pueda acudir en demanda de justicia. La falta de disposiciones prácticas y la existencia de normas limitantes, logradas por los países interesados en que la justicia no se aplique; las reservas con que esos mismos países han obstado la práctica del derecho, han convertido a la extraordinaria doctrina americana, en un conjunto de postulados románticos. En la pureza de los principios americanos, el Protocolo de Río de Janeiro tiene objeto ilícito y es por ello nulo; pero no existen

por el momento mecanismo eficaces para hacer que esos principios sean respetados.

Los elementos contenidos en las honestas y bien planteadas reflexiones anteriores del doctor Luna Tobar estuvieron siempre a la vista de la diplomacia ecuatoriana. Persistió, sin embargo, en la tesis de la nulidad bajo la hipótesis de que tarde o temprano llegaría el momento en que las circunstancias se modificasen y se estableciesen, por fin, mecanismos, organismos o procedimientos a los cuales nuestro país pudiese acudir para obtener la justicia que demandaba. Fue ésta una de las razones por las cuales, contra toda persuasión razonable, el Ecuador no renunció formalmente a la tesis de nulidad sino hasta las negociaciones de paz que concluyeron con los acuerdos de 1998.

Las reflexiones del doctor Luna Tobar en su libro que nos ocupa llegan hasta la justificación y sustentación de la tesis de la nulidad. Y hasta aquí llega nuestro análisis de los elementos que por mucho tiempo sustentaron la fase radical de la visión diplomática del Ecuador frente al tema territorial con el Perú, y que constituyeron la base de la acción externa de nuestro país al respecto.

A partir de este momento, nos referiremos al proceso de cambio progresivo que experimentó esa perspectiva y que, a la final, determinó que llegáramos a un escenario en el que fue posible la aceptación sin reservas de la solución definitiva del problema, en 1998.

II

EL CAMBIO EN LA TESIS DIPLOMÁTICA ECUATORIANA FRENTE AL PROBLEMA TERRITORIAL CON EL PERÚ.

No existe un texto que contenga un estudio o una interpretación de lo que me he permitido calificar como “cambio de la tesis diplomática” con respecto a la cuestión con el Perú. He trabajado con varias publicaciones posteriores a 1968 en las que se han ido registrando, en contextos diferentes, las nuevas actitudes y renovados enfoques que desde nuestro país se dieron a lo largo de la historia reciente²⁹. Con ese material, arriesgaré algunas hipótesis para tratar de encontrar claves para ese cambio.

Ocho años después de la proclamación de la tesis de nulidad, su mismo autor, el doctor José María Velasco Ibarra, plantearía una nueva posición del Ecuador con respecto a la cuestión territorial con el Perú. Asimismo como presidente electo para la que sería su quinta y última administración, declaró ante periodistas extranjeros en agosto de 1968 que “hay que cambiar el planteamiento. Tenemos que llegar a una transacción honrosa. Que el Ecuador tenga un puerto sobre el río Amazonas”. (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

Inspirado y elocuente, el doctor Velasco diría más adelante:

No retrocedo una sola línea en mi afirmación de que el Ecuador, con respecto al Protocolo de Río de Janeiro, debe ir hacia una transacción equitativa: un puerto en el Amazonas. Al Ecuador se le debe justicia por medio de una diplomacia hábil y práctica, no con declaraciones utópicas y tontas (Subrayado en el original). El asunto limítrofe corresponde a la gestión diplomática, que debe ser reservada, prudente, tinsa ... no podemos lanzarnos en generalidades utópicas, ignorando por completo la importancia de las fuerzas internacionales, en todo sentido. Si

²⁹ Uno de los textos que me han parecido más ilustrativos, en cuanto al cambio de enfoque sobre el tema territorial, es el libro de quien fuera Canciller de la República en todo el período presidencial del doctor Rodrigo Borja, Diego Cordovez Segers, “Nuestra propuesta inconclusa”. Historiadores como Enrique Ayala Mora y Alfredo Pareja Diescanseco han escrito sobre el tema con una visión moderna sobre la cuestión. Entre los jefes de Estado que han tenido una aproximación similar al tema y han escrito al respecto podríamos citar a Osvaldo Hurtado, Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballén. Entre los académicos, a Adrián Bonilla y Fernando Bustamante. Una publicación importante al respecto es “Ecuador y Perú: Futuro de paz? (Fundación El Comercio, Quito, 1993) que contiene artículos de distinguidos especialistas la mayoría de los cuales afronta el tema territorial desde una perspectiva renovada. Otra destacada publicación es “Ecuador y Perú: Vecinos distantes”, auspiciada por la fundación CORDES y por el PNUD en 1992, que contiene las ponencias presentadas en el Seminario del mismo nombre realizado en ese año, en Quito

queremos algún bien para el país, hay que colocarse en un plano práctico, hábil, que impresione la conciencia de América, que impresione a los países amigos por su justicia práctica y vital ... Claro que proclame la nulidad pero venía al caso y había que abrir un campo a nuestra tesis; pero, como me derrumbaron, no pude seguir y lograr la transacción. La tesis de defensa de los derechos ecuatorianos en el Oriente es la base con la que nos presentamos ante la comunidad internacional americana. Dentro de esta tesis, claro que caben transacciones como ha pasado en muchas partes del mundo. ¿La guerra? ¿Cuándo? ¿Después de dos mil años, cuando los hombres lleguen a la luna? (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

La nueva postura, naturalmente, suscitó reacciones. Varios sectores políticos criticaron el cambio y lamentaron lo que consideraban el abandono de la tesis de nulidad. El propio doctor Velasco Ibarra precisó: “Naturalmente yo sostuve antes de ahora la nulidad del Protocolo porque había que sacudir al país, había que levantarlo. Nuestra tesis fundamental es la defensa de los derechos ecuatorianos en el Oriente amazónico” (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

Ciertamente, sólo una personalidad como la del doctor José María Velasco Ibarra podía permitirse una descalificación de lo que él mismo había afirmado antes. No existen testimonios de que su nuevo planteamiento hubiese respondido a un análisis profundo y detallado de la situación, como tampoco de que hubiese sido sugerido por los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es posible que el mandatario se haya persuadido de la poca acogida que tuvo la declaración de nulidad y, en consecuencia, haya asumido con realismo la necesidad de acudir a otro recurso.

El 4 de septiembre de 1970, el aún Presidente Velasco Ibarra dirigió a su entonces Embajador en el Perú, doctor Rafael García Velasco, una comunicación en la que, entre otras cosas, le decía:

Son dos años en que no he cesado de insinuar al Ministro (de Relaciones Exteriores) Valdivieso que ponga las bases para alguna diligencia internacional

que nos conduzca a ese fin (la transacción honrosa). Creo que bien planteado el plan, no con generalidades, no con títulos, sino con indicaciones precisas, hubiéramos entrado en negociaciones capaces de terminar con éxito ... Apenas le sea posible, plantee usted el problema circunscrito a un puerto soberano en el Amazonas, en la desembocadura del Morona, para garantizar la paz entre los dos pueblos, para garantizar nuestra integración fronteriza, para evitar volver a discutir de nulidades o de Títulos o de Conferencias Panamericanas que prohíben las adquisiciones territoriales por medio de las armas ... (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

Del razonamiento principista y riqueza lírica de la declaración de nulidad, el doctor Velasco Ibarra pasó a la reflexión realista y contenido pragmático del planteamiento de transacción.

A partir de 1968, habría de producirse un cambio evidente y progresivo en el enfoque diplomático ecuatoriano. Si bien oficialmente no se dejó a un lado la tesis de la nulidad -no era posible hacerlo sin provocar una conmoción política que habría puesto en peligro la estabilidad de los gobiernos- en la práctica la diplomacia ecuatoriana comenzó a trabajar en diferentes alternativas que pudieran derivar en un arreglo favorable a los intereses del país, que ya entonces podían resumirse en la fórmula general de “recuperar sus derechos amazónicos”.

La década de 1970 fue una época importante en el proceso de procurar fórmulas de distensión en la relación bilateral y formas novedosas de aproximación al problema territorial³⁰. A ello favorecía, sin duda, el hecho de que el escenario de las relaciones

³⁰ Es oportuno citar lo que dice al respecto el Embajador José Ayala Lasso: “Se abrió, de este modo, una etapa de diálogo, uno de cuyos resultados fue la suscripción, en la ciudad de Washington, por los ministros de Relaciones Exteriores de las dos partes, del convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira, el 27 de septiembre de 1971 ... Es del caso recordar otras acciones positivas que, en el campo de las relaciones bilaterales, protagonizaron ambos países en esa época: la creación de la Comisión Económica Permanente, el 5 de julio de 1971; la suscripción de los convenios para el tránsito de personas y de vehículos en la zona fronteriza ecuatoriano-peruana, de la misma fecha ... La firma de la Declaración de Macará por los ministros de Obras Públicas, del Ecuador, y de Transporte y Comunicaciones, del Perú, por la que se asumía el compromiso de facilitar el proceso de integración binacional mediante la cooperación para la construcción y mantenimiento de carreteras en las zonas fronterizas de 5 de agosto de 1972; el convenio de cooperación en materia energética y minera y el Convenio Constitutivo de la Comisión de Cooperación Petrolera y Minera, suscritos por los ministros de Recursos Naturales y Energéticos, de Ecuador, y de Energía y Minas, del Perú, el 31 de agosto de 1973. Además, hay que mencionar la primera visita hecha al Perú por el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Antonio Lucio Paredes, en noviembre de 1972, oportunidad de la que se valieron los dos cancilleres para firmar la Declaración de Lima, en la que se habla de la ‘existencia de un clima de positivo entendimiento’ y de la ‘decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando dentro del más amplio espíritu de justicia y de equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador’. El Canciller Lucio Paredes estaba convencido de que, para facilitar el tratamiento del grave problema territorial entre el Ecuador y el Perú era necesario crear, en primer lugar, un ambiente distendido en el que pudiera inaugurarse un diálogo franco y

internacionales se había transformado sustancialmente. Los problemas económicos eran los que mayor interés demandaban a los países del mundo, en general, y de la región latinoamericana, en particular. En ese contexto, temas como el de la integración y de la cooperación para el desarrollo habían adquirido carácter prioritario en las agendas de política exterior. En 1969, Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador habían suscrito el llamado “Acuerdo de Cartagena” -al que más adelante se incorporaría Venezuela- que instauraría un modelo de integración con positivos beneficios para esos países.

En buena parte alentados por el espíritu integrador que inspiró al Acuerdo de Cartagena, Ecuador y Perú suscribieron en 1971 el “Acuerdo para el Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira”, que les habría de comprometer en un interesante proceso de cooperación para beneficio de sus áreas fronterizas comunes.

La alusión a la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro desapareció del lenguaje oficial ecuatoriano en los ambientes internacionales y comenzó a moderarse ostensiblemente en el ámbito interno. Al firmar el acuerdo anteriormente mencionado, el representante ecuatoriano se limitó a registrar que “dicho instrumento no puede variar situaciones aún pendientes entre los dos países”. Y agregó que “estoy convencido, a la vez, que el espíritu de franca y mutua colaboración que suponen estos actos y sus futuras proyecciones, a la par que unen más a los pueblos, facilitan también el arreglo de dichas situaciones”.

respetuoso y en ello puso su empeño. También fue importante la visita que hiciera a Quito el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú en enero de 1974, como resultado de la cual se suscribió un Memorandum de Entendimiento en el que se dejó constancia de la ‘voluntad que anima a ambos gobiernos para fortalecer los vínculos que los unen’ y para ‘buscar, a través del diálogo amistoso, la eliminación de todos los problemas y obstáculos que se presenten en todos los órdenes de la vecindad, inclusive en aquellos delicados y complejos, dentro del más amplio espíritu de justicia y de mutua y equitativa comprensión’. Habiéndose iniciado una política de acercamiento entre ambos países, que rendía sus primeros frutos, tímidos y poco precisos, pero ciertamente orientados hacia el inicio de un diálogo de fondo, se multiplicaron las ocasiones en las que Ecuador y Perú hicieron una velada alusión a sus divergencias territoriales y a su deseo de conversar al respecto. Así se explica Declaración Conjunta firmada en Lima, el 11 de diciembre de 1974, por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, con oportunidad del sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, en las que ambas partes consignan su interés de lograr entendimientos que permitan ‘nuevas y más efectivas formas de cooperación y superen los obstáculos que dificultan la creciente y constructiva expansión de los vínculos entre los dos países’. Con estos antecedentes, en agosto de 1977, en mi condición de Canciller ecuatoriano, mantuve conversaciones con mi colega peruano ... Al término de ellas manifesté que nuestro país veía en el diálogo con el vecino país ‘un mecanismo enderezado exclusivamente a la solución del problema territorial’. Por su lado, el Ministro peruano de Relaciones Exteriores señaló que ‘está en el interés de los dos países crear condiciones valederas para un adecuado sistema de relaciones que haga posible sentar bases de un entendimiento permanente’ para añadir a continuación una frase de verdadera apertura al expresar que ‘comprendía que el diálogo debía tener como objetivo principal el que perseguía el Ecuador’. El 7 de septiembre de 1977 tuvo lugar, en Washington, una muy importante entrevista entre el Almirante Alfredo Poveda Burbano y el General Francisco Morales Bermúdez, Jefes de Estado del Ecuador y del Perú ... La conversación fue muy franca y abierta. Se reconoció inequívocamente que el diálogo en que se encontraban inmersos los gobiernos de Quito y Lima tenía, como objetivo final, llegar a un acuerdo que resolviera la divergencia territorial. Esta conversación entre Jefes de Estado fue sin duda trascendental por muchas razones” (Ayala Lasso, 2009). El Embajador Ayala Lasso menciona lo declarado al respecto por el mandatario ecuatoriano y las decisiones que se tomaron a raíz del encuentro presidencial. “No se dijo más -afirma- no se podía decir más, pero el avance logrado era, para la época, sin precedentes”. (Ayala Lasso, 2009) Y añade: “Todas estas expresiones fueron claras y evidentes manifestaciones del espíritu positivo que caracterizó a esta etapa de diálogo, dentro de la cual se condujo la relación bilateral hasta fines de noviembre de 1978 ...” (Ayala Lasso, 2009)

Es interesante mencionar el hecho de que, no obstante la reserva planteada por la parte ecuatoriana, el convenio acordado iba a ratificar en la práctica la realidad limítrofe ecuatoriano-peruana, consagrada en el Protocolo de Río de Janeiro. Al asumir el compromiso de repartirse equitativamente los caudales de los dos ríos de curso sucesivo, Ecuador y Perú tenían por fuerza que definir los espacios en que se iba a verificar la distribución y esos espacios no podían ser otros que los establecidos en el instrumento de 1942. Esta circunstancia llevó a algunos en el Ecuador a criticar constante y severamente el acuerdo de 1971, por considerar que él suponía de hecho una renuncia implícita a la tesis de la nulidad.

En febrero de 1972 fue destituido el presidente José María Velasco Ibarra, con un golpe militar que puso en el poder al General Guillermo Rodríguez Lara. Fue significativo el hecho de que, lejos de interrumpirse el nuevo clima que comenzaba a presidir las relaciones ecuatoriano-peruanas, el gobierno militar acentuara los esfuerzos por mejorar cada vez más la calidad de la relación con el Perú, que entonces también estaba regido por un régimen militar.

Algunos temieron en un primer momento que el temperamento militar en ambos países pudiera alentar un nacionalismo exacerbado que irritara la relación bilateral. Pero no fue así. Al contrario, las relaciones ecuatoriano-peruanas ingresaron en un escenario que privilegiaba el entendimiento y la aproximación. Como ya antes se dijo, ambos países dieron pasos significativos durante la década de 1970 para el mejoramiento del clima de la relación bilateral, así como para procurar las condiciones adecuadas en la que pudiera desarrollarse un diálogo sobre el tema territorial.

En el caso del Ecuador -y quizás también en el del Perú- tuvo gran importancia el hecho de que el gobierno militar puso a las relaciones internacionales en manos de la diplomacia profesional de carrera. El presidente Rodríguez Lara designó como Canciller a un experimentado Embajador, el doctor Antonio José Lucio Paredes, parte ya de una nueva generación de la diplomacia ecuatoriana. Él estuvo apoyado por un bien preparado equipo de especialistas que conocían muy bien el tema territorial con el Perú y que estaban

bien persuadidos de la necesidad de afrontar la cuestión desde perspectivas nuevas, realistas y pragmáticas³¹.

Lo anterior favoreció la realización de hechos y el establecimiento de acuerdos sin precedentes en la relación bilateral, desde 1942. El Ministro Lucio Paredes hizo, por ejemplo, una visita oficial al Perú en Noviembre de 1972, ocasión en la cual emitió con su colega peruano una Declaración Conjunta en la que se registró “la existencia de un positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social)

No fue fácil, en todo caso, acordar el nuevo lenguaje. Ambas cancillerías trabajaron arduamente para encontrar los términos que pudieran ser aceptables, que no suscitaran resistencias en los dos países y que al mismo tiempo reflejaran la clara intención de los dos gobiernos de avanzar hacia entendimientos cada vez más sustantivos.

Una nueva declaración bilateral fue suscrita tiempo después por los responsables de las relaciones exteriores del Ecuador y del Perú, los mismos que habían firmado la de noviembre de 1972, respectivamente, el doctor Antonio José Lucio Paredes y el General Miguel Angel de la Flor Valle. Fue en diciembre de 1974, con oportunidad de la celebración de la victoria de Ayacucho. Los cancilleres registraron “la necesidad de considerar los problemas que obstan al pleno desarrollo” de sus relaciones, señalando que “profundamente compenetrados del espíritu de unión y de confraternidad que hizo posible la común victoria de Ayacucho ... han convenido en proseguir resueltamente sus esfuerzos concurrentes en el común propósito de alcanzar los entendimientos que permitan, mediante nuevas y más efectivas formas de cooperación, superar los obstáculos que dificultan la creciente y constructiva expansión de los vínculos entre los dos países” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Medios de Comunicación Social)

³¹ Entre los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la época, vale citar a los embajadores Luis Valencia Rodríguez, José Ayala Lasso, Hernán Veintimilla Salcedo, Gustavo Ruales Viel y Teodoro Bustamante Muñoz. Apoyó también a la Cancillería la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, entre cuyos miembros se contaban varias personas con amplio conocimiento del tema y, asimismo, con una visión moderna del mismo. Entre otros, Monseñor Juan Larrea Holguín, José Federico Ponce, Juan Isaac Lovato y Francisco Acosta Yépez.

Era evidente que la alternativa del diálogo y del entendimiento se había impuesto sobre la cultura del enfrentamiento. A pesar de ciertas resistencias de los sectores más tradicionales y de las críticas que se hicieron en el sentido de que la reivindicación territorial histórica del Ecuador se estaba diluyendo en vagas y engañosas invocaciones a la cooperación, la nueva forma de enfrentar la relación con el Perú fue ganando progresiva comprensión y aceptación en la ciudadanía³².

En enero de 1976 asumió funciones como Canciller de la República el doctor Armando Pesantes García. En sus declaraciones iniciales dijo:

La Cancillería como fiel intérprete de la irrenunciable aspiración del pueblo ecuatoriano, unívocamente orientado hacia el reconocimiento de la soberanía amazónica que nos corresponde, dará primordial atención al problema internacional por antonomasia para nuestro país, la cuestión territorial con el Perú. La cancillería se esforzará por intensificar y dar contenido práctico y realista al diálogo con la Cancillería peruana para que, en un ambiente de creciente confianza, de mutuo respeto y de recíproca comprensión, se encauce sin más demora, hacia su solución definitiva y realista, este problema primordial para las relaciones ecuatoriano peruanas (En negrilla en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuadernos de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

La diplomacia ecuatoriana privilegiaba el diálogo para la solución de la cuestión territorial. Si bien, insistimos, no se había desechado formalmente la tesis de la nulidad, la estrategia estaba orientada a reducir progresivamente las tensiones, a estrechar las relaciones de cooperación y a introducir en el discurso términos que abrieran espacios para fórmulas de solución novedosas.

³² El doctor Rafael García Velasco, Ministro de Relaciones Exteriores en dos ocasiones, sostiene en su escrito "El territorio del Ecuador en el Siglo XX" 1) lo siguiente: "Los gobiernos que detentaron el poder público en el Ecuador del 15 de febrero de 1972 al 9 de agosto de 1979 pusieron todo su esfuerzo para la búsqueda de solución al problema territorial ecuatoriano-peruano, en lo que las Cancillerías de los dos países llamaron el "diálogo". Pero ... deplorable es decirlo, se puso únicamente empeño en lo procesal, en encontrar una fórmula polivalente, equívoca, que para la 'opinión pública' de cada país significara lo que el oído nacional quería oír; los gobiernos se quedaron en lo formal, en el enunciado de un posible hacer común, enunciado de intención, de propósito, en cuyo texto no lograron ponerse de acuerdo en siete años ..." (García Velasco, 1981)

Uno de los aspectos más difíciles en este ejercicio fue el de encontrar un lenguaje aceptable para las dos partes, a causa sobre todo de la férrea resistencia del Perú a admitir que entre los dos países hubiera un “problema”. Era una cuestión de semántica pero la parte peruana consideraba que, de adoptar el término, se podría abrir escenarios para debilitar el Protocolo de Río de Janeiro.

Reemplazó al doctor Pesantes García en las funciones de Canciller de la República el experimentado Embajador de Carrera José Ayala Lasso. En febrero de 1978, poco después de asumir la función, declaró:

El Ecuador anhela que llegue el día en que una solución permanente del problema territorial con el Perú (en negrilla en el original) haga posible la armoniosa cooperación entre los dos países que, por lo demás, tienen vínculos de unión y mutua conveniencia, determinantes de las más estrechas relaciones. Pero esa solución definitiva no se cimentará sino sobre términos de justicia y tendrá que superar hechos a través de los cuales se ha pretendido mantener situaciones injustas rechazadas por el pueblo ecuatoriano. Deberá ser también realista y reconocer los derechos esenciales e irrenunciables del Ecuador en el río Amazonas (En negrilla en el original). Así, los dos pueblos hermanos verán abierta una amplia vía de cooperación sin recelos, de amistad sin suspicacias, de acercamiento sin problemas. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Medios de Comunicación Social).

Fue durante la gestión del Embajador Ayala Lasso que las cancillerías del Ecuador y del Perú trabajaron intensamente para producir un encuentro ecuatoriano-peruano a nivel presidencial, que se esperaba habría de constituir el inicio de un diálogo formal destinado a superar la cuestión territorial. El texto de declaración conjunta fue negociado por funcionarios de los dos ministerios y se llegó a contar con una versión rubricada. Lamentablemente y por razones que no es del caso exponer en este trabajo, la corriente radical que aún defendía la tesis de la nulidad del instrumento de Río de Janeiro se impuso en la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores del Ecuador, que debía emitir un dictamen aprobatorio. Las objeciones planteadas por dicho organismo frustraron la iniciativa.

El Informe a la Nación presentado por el Embajador José Ayala Lasso al concluir el régimen militar, en 1979, contenía el siguiente párrafo:

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 negrilla en el original) ... *El Ecuador considera que la aplicación de cualquiera de los métodos pacíficos de solución de controversias presupone la voluntad de negociar y un proceso concomitante de negociación. 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 negrilla en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno para Información de los Directores de Medios de Comunicación Social).

Es necesario mencionar, en este punto, el hecho de que la frontera abierta desde la suspensión de la demarcación -aproximadamente 80 kilómetros en línea de aire, en el sector de la Cordillera de El Cóndor- había propiciado varios incidentes locales entre elementos armados de los dos países. En buena medida gracias al empeño del Ecuador y del Perú de mejorar cada vez más el clima de sus relaciones, tales incidentes fueron superados por vía diplomática. No obstante el avance experimentado en el proceso de aproximación bilateral, el espacio abierto -una especie de “tierra de nadie”- planteaba permanentemente riesgos de fricción.

La dictadura militar en el Ecuador concluyó en 1979. En ese mismo año asumió la primera magistratura el abogado Jaime Roldós Aguilera. Su Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Pareja Diezcanseco, al intervenir en el Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, expresó:

A tal efecto, busca el Ecuador por su parte a través del diálogo cordial y franco en que se halla empeñado con el Perú, un entendimiento de concordia que brinde a su reclamo territorial solución que satisfaga las exigencias de su honor nacional acorde con su destino en el río Amazonas (En negrilla en el original)

(Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social)

Estaba claro que el gobierno democrático que sucedió a la dictadura optó por continuar la línea que ésta había trazado para tratar de superar el problema territorial, a través del diálogo. Desgraciadamente, en enero de 1981, un grave enfrentamiento armado puso un paréntesis en el desenvolvimiento del proceso. El establecimiento de tres guarniciones ecuatorianas -Paquisha, Mayaycu y Machinaza- en la ladera oriental de la Cordillera de El Cónдор, en la zona no delimitada, determinó un ataque peruano que las borró del mapa. Las gestiones diplomáticas y, especialmente, la intervención de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro pudieron poner fin al incidente. Fue interesante el hecho de que ni siquiera en tal ocasión el Ecuador hiciera referencia a la tesis de la nulidad del instrumento de 1942. En una publicación oficial de la Cancillería ecuatoriana se puso de manifiesto, más bien, la cuestión de la inejecutabilidad del tratado en la zona en que se había producido la acción de armas.

La llamada “guerra de Paquisha” puso una vez más en evidencia la necesidad de superar la cuestión territorial. La diplomacia ecuatoriana estaba ya bien advertida de ello, como también de que cualquier fórmula de solución debía provenir de una negociación pacífica que, por fuerza, tendría que contemplar la realidad del Protocolo de Río de Janeiro. En esa dirección estuvo la iniciativa que, en 1981, adoptó el presidente Oswaldo Hurtado Larrea, quien sucedió en el poder al abogado Roldós, fallecido ese mismo año en un accidente aéreo. En su primer mensaje al Congreso Nacional, el presidente expresó:

El conflicto bélico de principios de año y sus dramáticas secuelas, debe llevarnos a todos los ecuatorianos a meditar seriamente sobre nuestra tragedia territorial y encontrar una solución que nos permita resolverla de manera definitiva. El Ecuador ha buscado permanentemente, por distintos caminos, lo que constituye su vital anhelo: una solución de paz y de justicia al problema de límites con el Perú. Como en más de una ocasión lo he señalado, para resolverlo es necesario definir una política territorial que comprometa al gobierno que hoy ejerce el poder y a todos los que vengan después. Consciente de la trascendencia de este problema nacional y de mis responsabilidades en la búsqueda de una solución que nos permita alcanzar una paz duradera y estable, propiciaré un diálogo con

todas las fuerzas políticas y sociales con miras a lograr un consenso nacional

(En negrilla en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno para Información de los Directores de Medios de Comunicación Social).

El propio presidente Hurtado declararía años más tarde que “el diálogo que se inició para la búsqueda de un consenso no produjo los resultados deseados. La mayor parte de las agrupaciones políticas eludió el pronunciamiento que se le pidió y la oposición extrema, aún en esta materia, fue incontinente y hasta recurrió a la retórica patrioterica con el único propósito de alcanzar réditos políticos” (Osvaldo Hurtado Larrea: “Política Democrática”. Citado en Cuaderno para Información de los Directores de Medios de Comunicación Social)

El mismo doctor Hurtado, en una entrevista de prensa realizada en 1991, señalaría la reticencia demostrada por varios sectores a los que consultó pero exceptuaría a los funcionarios del servicio exterior quienes, dijo, dieron “respuestas muy sustanciales”. Ellas, en su mayor parte, ponían énfasis en el realismo que debía orientar la búsqueda de una fórmula de solución y en la necesidad de que ésta debía ser negociada y pragmática.

La principal oposición a la iniciativa del presidente Hurtado que, efectivamente, respondió a propósitos de política interna, provino de sectores vinculados al Partido Social Cristiano y a su director, entonces diputado León Febres Cordero quien afirmó que “al Ecuador se le conocía por su tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro y por la reclamación altiva de sus derechos amazónicos ... Considero como traición a la patria la tesis sostenida por el presidente en torno al problema fronterizo con el Perú”. Y expresaría después que “el presidente del Ecuador no puede seguir afirmando que el Ecuador no tiene tesis territorial ... No quiso aceptar el grito que resuena de extremo a extremo del país: el Protocolo es nulo de nulidad absoluta” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

Como se dijo antes, fueron los intereses políticos los que motivaron la reacción contra la búsqueda de un consenso nacional frente al problema territorial. Pero también incidió en ese rechazo una curiosa circunstancia que el Ministerio de Relaciones Exteriores la tenía muy clara. Y es que era en la Costa, particularmente en Guayaquil, en

donde había echado raíces más fuertes la tesis de la nulidad. Era allí en donde estaban los comentaristas y estudiosos más destacados que mantenían con más firmeza la posición radical que hasta su propio autor había abandonado.

Fue precisamente el ingeniero León Febres Cordero quien sucedió en la primera magistratura del Ecuador al doctor Osvaldo Hurtado. Aun en su campaña electoral había declarado: “Soy terminante en cuanto a la cuestión del problema territorial. Yo aprendí desde mis primeros años de estudio de historia que el Protocolo (de Río de Janeiro) es írrito y luego inejecutable. En esto no transijo. **Sostengo y planteo al país la tesis de la herida abierta**” (En negrilla en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social). Agregaría tiempo después que “haremos todo el esfuerzo necesario para mantener las mejores relaciones con todos los países del mundo y sobre todo con el Perú ... Mi tesis (de la herida abierta) es una tesis muy clara y creo que su cuestionamiento en este momento es totalmente innecesario y conducente a fines que no reflejan los mejores intereses del país ... **Dejar la herida abierta, sin ulcerarla y sin infectarla**” (En negrilla en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de Medios de Comunicación Social).

Los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores, vale decir, la diplomacia ecuatoriana, no tuvo participación alguna en esta reiteración de la tesis de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, como sí la tuvo en el fallido proceso de consenso que impulsó el presidente Hurtado, como lo recuerda en el Embajador José Ayala Lasso: “En procura de ese objetivo -el consenso- la Cancillería y la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores llevaron a cabo un activo período de consultas, durante el cual se recibieron y analizaron las opiniones de partidos políticos, órganos de opinión pública, centro de educación superior, jefes de misiones diplomáticas ecuatorianas y, en general, de todos los sectores sociales representativos del país. Se trataba así de establecer la opinión prevaleciente en el país acerca de un tema sustancial y, sobre esa base, llegar a un acuerdo nacional”. El propio Presidente Hurtado, como se dijo en líneas anteriores, señaló que los funcionarios del Servicio Exterior dieron al respecto “respuestas muy sustanciales”³³

³³ Me permití contribuir también para ese proceso, mientras me encontraba en Roma, en calidad de Encargado de Negocios ad-ínterim del Ecuador en Italia

La política internacional derivada de la “herida abierta” estuvo orientada a no remover la cuestión territorial y a no realizar acción alguna que irritara las relaciones con el Perú. Sin embargo, al interior de la Cancillería y de manera reservada se continuó de todas maneras analizando el tema y, particularmente, auscultando alternativas de tratamiento del problema territorial. En eso tuvo una importante participación la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, la mayor parte de cuyos miembros se inclinaba por una solución negociada y pacífica.

Fue en esa época en que, por primera vez, se contempló la posibilidad de un arbitraje papal. Aunque no se profundizó en el tema, se lo llegó a auscultar extra oficialmente con dignatarios de la Santa Sede. De ese ejercicio quedó claro que el Vaticano no estaría muy inclinado a aceptar el encargo. Acompañaría, eso sí, a un proceso de negociación pero siempre y cuando -lo advirtió desde entonces- se lo desarrollase en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

La tesis de la “herida abierta” duró lo que duró la gestión presidencial de su autor. El sucesor del ingeniero León Febres Cordero, doctor Rodrigo Borja Cevallos, al asumir su mandato en agosto de 1988, expresó con respecto al problema territorial, entre otras cosas, que “debemos acudir con criterio pragmático a los métodos de arreglo previstos en el Derecho Internacional, sin excluir el diálogo directo y franco entre los dos gobiernos y buscar conjuntamente una solución de paz y de equidad al problema” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

Si alguna ventaja acarreo el mantenimiento de la tesis de la “herida abierta” fue la de conservar la estabilidad de las relaciones con el Perú. Si bien no hubo avance alguno en el tratamiento del problema, al menos se pudo alejar las ocasiones de tensión. No se produjeron incidentes fronterizos significativos y los proyectos de cooperación, principalmente el del aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales, marcharon regularmente.

Este clima prosiguió en los primeros años de la gestión del doctor Borja. Pero si bien este mandatario volvió a plantear a los medios pacíficos y al diálogo como los mejores recursos para enfrentar la cuestión limítrofe, no promovió -hay que decirlo- iniciativas concretas para eso sino hasta que se produjo un serio incidente fronterizo, en agosto de 1991, cuando el establecimiento de puestos militares por parte de ambos países en la zona no delimitada estuvo a punto de provocar un enfrentamiento armado.

El presidente Borja había designado como Canciller de la República al doctor Diego Cordovez Zegers quien, si bien no formaba parte de la diplomacia ecuatoriana profesional, contaba con amplia experiencia en asuntos internacionales por haber sido funcionario de carrera de la Organización de las Naciones Unidas. Hábil negociador, logró superar la delicada situación para lo que contó con el asesoramiento de los especialistas de la Cancillería.

Un mes después del incidente fronterizo de Pachacútec -llamado así por ser ese el nombre que el Perú dio al puesto militar que estableció en el sector de la Cordillera de El Cóndor- el Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, en su intervención durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, formuló oficialmente una nueva propuesta para resolver la cuestión territorial con el Perú: el arbitraje del Papa. Luego de recordar las diversas ocasiones en que, según él, había procurado promover un clima de distensión y cordialidad en las relaciones ecuatoriano-peruanas, manifestó³⁴:

Con la autoridad moral que me dan estos antecedentes, con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, respecto del arreglo de las controversias internacionales por vías pacíficas, el repudio de las conquistas territoriales hechas por la fuerza y del desconocimiento de la

³⁴ En párrafos anteriores de su discurso, el Presidente Borja había señalado que el problema territorial ecuatoriano-peruano “conspira contra la seguridad, la paz y la integración regionales y ha producido en las últimas semanas tensiones bélicas potencialmente peligrosas. Mi Gobierno ha tratado con absoluta responsabilidad y seriedad el tema. Como ustedes bien lo saben, yo llegué al poder al tercer intento. Hice, por tanto, tres campañas electorales y pronuncié miles de discursos, pero jamás utilicé el tema territorial como parte del repertorio de mis planteamientos electorales. Desde que asumí la presidencia de la república en mi país me empeñé en crear un clima de distensión y mutua confianza con el Perú, a fin de que pudiéramos encontrar una solución pacífica al diferendo. Fui el primer Presidente ecuatoriano que visitó el Perú en toda nuestra historia y, recíprocamente, Alan García fue el primer mandatario peruano en llegar al Ecuador. El 22 de mayo del año pasado. En las ruinas incaicas de Machu Picchu en el Perú, al inaugurar la reunión de los Presidentes del Grupo Andino, expresé: ‘Ambas visitas se inscriben dentro de nuestros recíprocos deseos de crear una atmósfera y un clima de distensión, de paz, de tranquilidad, de cordialidad, comprensión y mutua confianza dentro del cual, en algún momento, nos sea dable conversar sobre nuestros asuntos bilaterales respecto de los cuales tenemos opiniones y posiciones contrapuestas’ Mi conducta es un testimonio permanente de mi vocación de paz y de búsqueda de una solución pacífica al problema”. (Transcrito del texto del discurso incluido en “La paz por dentro”, Carrión Mena 2008)

victoria militar como fuente de derecho, invito al Perú, desde la más alta y prestigiosa tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacíficamente nuestro largo problema y nuestra larga controversia territorial por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II. (En negrilla, en el original) (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

El Canciller Cordovez, por su parte y al reiterar la propuesta del presidente Borja declaró ante el mismo foro:

Su exhortación (la del presidente) refleja la decisión de paz que tiene América Latina, su fe en el derecho y en la autoridad de Su Santidad Juan Pablo II. El presidente Borja ha sugerido que nos pongamos al día con el mundo, un mundo en el que se hacen declaraciones unilaterales de desarme, se formulan enfoques inéditos de relaciones bilaterales y multilaterales, un mundo en que judíos, árabes y palestinos aceptan considerar procedimientos y modalidades de negociación. Un mundo, en una palabra, en que se rompen todos los esquemas para elevar los niveles de convivencia internacional. La propuesta ecuatoriana significa dar vuelta a la página para que, conscientes de la peligrosa inestabilidad social en que vivimos y de la imperiosa necesidad de preservar nuestras democracias, dejemos de desperdiciar esfuerzos y recursos para dedicarlos por entero a la solución de los gravísimos problemas que afligen a nuestras sociedades. Lo que estamos diciendo es que resolvamos de una vez por todas las diferencias que tenemos, y que con ese objeto sometamos a una decisión objetiva y autorizada - y final- todos los antecedentes, documentos e instrumentos jurídicos pertinentes ... Dejemos de aferrarnos a la retórica que hemos empleado durante los últimos cincuenta años y abramos nuestras mentes a nuevos enfoques de solución ... Que prevalezca el sentido común, el realismo, la sobriedad y una visión del futuro más acorde con los tiempos en que vivimos ... La propuesta del Presidente Borja debe comprenderse en su clara, pacífica, amistosa y constructiva perspectiva. Es un llamado al entendimiento, al diálogo y a la concertación ..."

Las palabras del Canciller Cordovez Zegers ponían de relieve -y muy claramente- el giro que se había producido desde tiempo atrás en la percepción diplomática

ecuatoriana frente a la cuestión con el Perú. Aunque -vuelvo a decirlo- de manera formal no se había abandonado la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, las reflexiones y análisis al interior de la Cancillería apuntaban a la definición de alternativas que pudieran abrir paso a una solución pacífica, en el marco de la inejecutabilidad del instrumento de 1942 y dentro del planteamiento de la transacción honrosa.

No era ciertamente fácil para los diplomáticos ecuatorianos profesionales armonizar su clara persuasión sobre la fragilidad de la tesis de la nulidad y su falta de futuro, con la necesidad -por razones de política interna- de no desafiar la sensibilidad que aún existía en la opinión pública con respecto al problema territorial, asociada todavía a esa tesis.

El planteamiento del arbitraje papal fue valiente, tanto con respecto a la parte peruana como frente a la opinión pública interna del Ecuador. Aunque no significaba desechar la nulidad del Protocolo de 1942, abría la posibilidad de un escenario en el que, sin duda, cabía muy bien la alternativa de ratificar su validez. Y de eso estaba muy consciente la diplomacia ecuatoriana. Era un recurso que habría permitido, gracias a la respetabilidad y autoridad espiritual de la figura papal, que la opinión pública admitiera una eventual fórmula de solución que no satisficiera a plenitud las aspiraciones históricas del país.

Resultan sumamente significativas las expresiones del Canciller ecuatoriano con respecto a la necesidad de dejar atrás la retórica y de abrir las mentes. Ellas, por igual, aludían a las posturas extremas que, en el Perú, sostenían la intangibilidad del Protocolo y la inexistencia de un problema territorial con su vecino del norte y, en el Ecuador, el desconocimiento del instrumento. Pero también estaban referidas, sin duda, a aquella retórica que había insistido -sobre todo en el Ecuador, hay que decirlo- en la lógica del enfrentamiento y en la percepción del “enemigo”, al igual que en la maldad intrínseca que inspiraba las acciones de uno de los dos países, retórica que por mucho tiempo había caracterizado a la acción diplomática ecuatoriana³⁵. Sin duda uno de los elementos que

³⁵ El historiador peruano Félix Denegri Luna, en su libro “Perú y Ecuador: Apuntes para la historia de una frontera” afirma: “Lamentablemente, y esto es doloroso decirlo, también surgieron publicaciones cargadas de un pugnaz patriotismo, con el agravante de que algunas de ellas pasaron a ser textos escolares y también para ser usadas en centros superiores tanto civiles como militares. La deformación en mapas se convirtió en algo tan persistente, a pesar de tenerse clara conciencia del dañino error que causaban, que aún hoy día no puede ser corregida la idea que cada ecuatoriano grafica mentalmente del perfil geográfico de su país. Tales textos y mapas pasaron a ser parte de su política educativa, y han creado y fomentado una conciencia colectiva y una cultura de odios y frustraciones respecto al Perú”. (Denegri Luna, 1999). En “Ecuador – Perú: Historia del conflicto y de la paz”, el historiador ecuatoriano Enrique

más habían conspirado en contra de la posibilidad de afrontar, en el Ecuador, el problema territorial desde perspectivas realistas y objetivas, había sido esa suerte de “mitología” que se había creado alrededor del problema con el Perú. La pedagogía que se había extendido en el país, en gran medida fruto del pensamiento plasmado en los libros de los doctores Tobar Donoso y Luna Tobar, había convertido en verdad irrefutable una suerte de maniqueísmo en el análisis del problema y, lo que era peor, había estimulado una interpretación unilateral de las cosas que dio como resultado el convencimiento de que el Ecuador era una víctima a la que tanto el Perú como la comunidad internacional debían una justa reparación.

El planteamiento arbitral rompía, de alguna manera, con lo anterior y, además, era un paso estratégicamente inteligente pues ponía al Perú en la necesidad de tomar una decisión que estuviera a la altura de la intención pacífica del Ecuador.

El acierto de la propuesta de arbitraje papal se reveló poco tiempo después. Aunque en la misma Asamblea General de la ONU el Canciller peruano declaró que su país no aceptaba tal propuesta, en Noviembre de ese mismo año 1991 el presidente del Perú Alberto Fujimori anticipó que su país presentaría una contrapropuesta integral “inspirada en una genuina vocación por el diálogo, la integración y la unidad de nuestros países así como en la percepción compartida de que el futuro nos demanda un esfuerzo común contra el subdesarrollo y la pobreza” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de Medios de Comunicación Social).

Era indudable que el clima de distensión y aproximación entre los dos países se había profundizado. En diciembre de 1991 los mandatarios ecuatoriano y peruano se encontraron en una reunión andina en Cartagena. Fruto de esa reunión fue la invitación que el presidente Borja hiciera al presidente Fujimori para que realice una visita oficial al Ecuador. El compromiso se formalizó a finales de ese mes mediante una declaración de

Ayala Mora sostiene: “Por toda su vida como país independiente, el Ecuador vivió bajo la amenaza de un enfrentamiento militar con el vecino del sur, el Perú. Muchas generaciones de ecuatorianos nacieron y murieron con la idea de que ese país era ‘el enemigo’. Por años aprendimos ‘Historia de límites’, que no era otra cosa que una secuencia memorística de cédulas reales, tratados y alegatos limítrofes, al cabo de lo cual terminábamos odiando el tema, pero convencidos de que el Ecuador había sido derrotado siempre. Era, más que la reivindicación de nuestros derechos amazónicos, una escuela para consolidar una suerte de derrotismo y complejo de inferioridad nacionales”. (Ayala Mora, 1999)

prensa simultánea en la que se dio a conocer que el mandatario peruano viajaría al Ecuador en enero de 1992. El comunicado calificaba a la visita como un hecho “trascendental e histórico, pues es la primera visita de esta naturaleza que efectúa un Presidente del Perú al Ecuador durante toda la vida republicana de los dos países”.

En la visita que, efectivamente, se realizó entre el 9 y el 11 de enero de 1992 se pudo constatar el profundo cambio que había experimentado el pueblo ecuatoriano, en general, y su diplomacia, en particular, frente a la cuestión territorial con el Perú. Contrariamente a los temores y augurios de algunos sectores -pocos- en el Ecuador, se dio una espontánea y muy expresiva manifestación de cordialidad y simpatía al presidente Alberto Fujimori. Fue esta la oportunidad en que el mandatario peruano cumplió su ofrecimiento y entregó la contrapropuesta de su país al planteamiento ecuatoriano de arbitraje papal. Aparte de proponer un “peritaje” de la Santa Sede, tal contrapropuesta planteaba el establecimiento de varios acuerdos bilaterales específicos en materia de integración fronteriza, comercio y navegación por los ríos amazónicos y adopción de medidas de confianza. Vale reiterar que tales planteamientos fueron los que, años más tarde, habrían de constituir materia de negociación entre los dos países y, una vez plasmados en acuerdos, harían parte del “paquete” de solución definitiva del problema bilateral, concretado a los acuerdos de Brasilia de 1998.

La visita oficial del presidente peruano al Ecuador, la primera en toda la historia republicana de ambos países, consolidó y profundizó aún más el clima de distensión en que se desenvolvían sus relaciones y alentó su voluntad de continuar en el proceso de búsqueda de una solución negociada a su problema. En el comunicado oficial que en el mismo mes de enero emitió la Cancillería ecuatoriana, al recordar un nuevo aniversario de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, se registró, entre otras cosas, que “la propuesta del presidente Borja y la contrapropuesta del presidente Fujimori deben ser consideradas con el **nuevo espíritu** (la negrilla es mía) que hoy anima a los dos pueblos. Ese espíritu impulsa al gobierno y al pueblo del Ecuador a mantener una férrea y persistente unidad de pensamiento y de acción, a consolidar un clima de confianza y franqueza en sus relaciones con el Perú, en el que se lleve a cabo una negociación honesta y responsable que concluya con una solución justa y honorable del centenario problema territorial”. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

Aunque el Gobierno del doctor Borja no llegó a manifestar una aceptación de la contrapropuesta peruana, era evidente que ésta constituía de hecho un punto de partida importante en el proceso de búsqueda de fórmulas de solución. El Canciller ecuatoriano Diego Cordovez aprovechó varias oportunidades posteriores para dialogar con su par peruano e inclusive con el propio presidente Fujimori sobre el tema. En abril de 1992, además, el doctor Cordovez se reunió con altos dignatarios de la Santa Sede, con quienes dialogó sobre la cuestión territorial ecuatoriano-peruana.

En este punto, vale la pena hacer referencia a lo que relata el doctor Cordovez en su libro “Nuestra propuesta inconclusa”, publicado en 2000 por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina “Simón Bolívar” y la Corporación Editora Nacional. Dice este autor:

Durante la reunión enfatiqué que la propuesta del presidente Borja, y la sola mención del Papa, habían tenido el efecto de abrir un proceso de negociación con el Perú después de muchos años de inmovilismo. Señalé que, en sus propuestas de arbitraje y peritaje, ambos gobiernos habían demostrado el valor que le asignaban a una intervención del Papa y del Vaticano. Hice un recuento de las conversaciones y expliqué que el Perú estaba tratando de evitar llegar a un arbitraje mediante una negociación bilateral con el Ecuador que permitiera un acuerdo directo. Agregué que se había hablado de la posibilidad de que una eventual fórmula de solución fuera formalmente sometida a los gobiernos, conjuntamente, por los países que habían firmado el Protocolo de Río como Garantes y el Papa.

Y continúa:

La respuesta que recibí fue muy positiva. El Vaticano había recibido con satisfacción la propuesta del presidente Borja y estaba muy complacido de que ella hubiera dado lugar a un proceso de negociaciones. El Papa había expresado sus buenos deseos a los dos gobiernos en dos oportunidades. El Vaticano tenía por tanto la mejor disposición de facilitar una solución definitiva y, en consecuencia, no tendría el menor inconveniente de participar en una fórmula

que promoviera ese propósito. En el curso de la conversación, que duró más de dos horas, se me hizo saber reiteradamente, con la sutileza que caracteriza a la diplomacia vaticana, que la Santa Sede favorecería una solución en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. 'Es mejor proceder dentro de la ley', dijo monseñor Tauran (entonces encargado de las relaciones con los Estados del Vaticano) en algún momento. Yo dejé muy en claro que hacia allá íbamos y que, en su momento, contempladas las aspiraciones ecuatorianas en una forma aceptable para la opinión pública ecuatoriana, la solución podría enmarcarse en el Protocolo ...

De las citas anteriores pueden extraerse conclusiones particularmente interesantes, que dan cuenta de la profunda transformación que, para entonces, había ya experimentado el pensamiento diplomático del Ecuador.

En primer lugar, la evidencia de que el Ecuador y el Perú estaban ya comprometidos en un proceso de entendimiento. Luego, que tal proceso se desenvolvería en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

Por lo demás, es interesante constatar que, no obstante su buena disposición para apoyar al proceso ecuatoriano-peruano, la Santa Sede no estaba dispuesta a intervenir en calidad de árbitro, no al menos en la manera en que la propuesta ecuatoriana lo había planteado. Es igualmente interesante la referencia del Canciller Cordovez a la alternativa, desde esa época contemplada, de que fueran los países garantes los que formularan una propuesta de solución con el compromiso previo de las partes ecuatoriana y peruana de aceptarla. Fue precisamente este el procedimiento que, en octubre de 1998, permitió poner fin al problema.

En el XXII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en mayo de 1992, el Canciller del Ecuador no volvió a referirse a la propuesta de arbitraje papal. En cambio, manifestó que “hemos iniciado (el Ecuador y el Perú) un proceso cuyas etapas se irán cumpliendo de manera progresiva, en la forma y oportunidad que mejor aconsejen las circunstancias. La decisión que hemos adoptado es compartida por ambos pueblos y las opiniones públicas de los dos países han dado testimonio de su respaldo a la voluntad de crear una nueva era en la relación del Ecuador y el Perú.- Consignarlo aquí es para mi gobierno, y para mí

personalmente, motivo de la mayor satisfacción. El Ecuador ha podido exhibir una unidad de criterio y de apoyo a la posición negociadora del Gobierno, sin precedentes en la historia ...” (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social”.

En agosto de 1992 concluyó su mandato el presidente Rodrigo Borja y le reemplazó el arquitecto Sixto Durán Ballén. Para entonces, el clima de las relaciones ecuatoriano-peruanas se encontraba en un excelente nivel, gracias entre otras cosas a la hábil gestión desarrollada por la diplomacia ecuatoriana y su titular, Diego Cordovez. Había sin duda un cambio sustancial en la clave en que se enfocaba la cuestión territorial. De la anterior perspectiva irritada con la que la diplomacia ecuatoriana desenvolvía su gestión, reiterando la injusticia que se había cometido con el Ecuador, denunciando falacias y argucias que atribuía al Perú e insistiendo en la invalidez del tratado de Río de Janeiro, se pasó a una actitud abierta, más realista y animada por consideraciones positivas.

En el Ecuador seguía vigente, en lo oficial, el discurso reivindicador y el rechazo al instrumento de 1942, pero en la práctica se habían abierto nuevos canales de comunicación con el Perú y se había comenzado a trabajar en iniciativas novedosas cuyo primer resultado fue una clara distensión en las relaciones bilaterales. Ello volvió a hacerse evidente en la misma ceremonia de posesión del presidente Durán Ballén, a la cual concurrió como invitado especial el presidente Alberto Fujimori. El flamante mandatario ecuatoriano interrumpió su mensaje inaugural para aproximarse a Fujimori con quien se fundió en un fraternal abrazo. En los meses siguientes se producirían nuevos encuentros personales entre los dos presidentes, que auguraban la continuación y profundización del proceso de entendimiento.

No es el propósito de este trabajo tratar de profundizar en las razones por las cuales, en enero de 1995, se desató un muy grave conflicto armado entre el Ecuador y el Perú, en la zona norte del área fronteriza no delimitada. Ciertamente, es difícil entender por qué si después de haber llegado las relaciones bilaterales a niveles tan auspiciosos, casi de la noche a la mañana los dos países volvieron a enfrentarse militarmente. Mucho se ha especulado al respecto. El Embajador Francisco Carrión alude al episodio bélico en su libro “La paz por dentro: Testimonio de una negociación”, recordando que el área en

que se dio el conflicto era “una zona no delimitada y que ello llevaba, como en efecto llevó, a reivindicaciones de soberanía por parte de ambos países sobre ese territorio. De ahí que, si bien el Ecuador ocupaba desde años atrás las cabeceras del Cenepa -de lo cual hay pruebas documentales- y el Perú estaba consciente de ello a través de los reconocimientos periódicos que hacía sus patrullas, ambos países reclamaban por las incursiones militares en lo que cada uno consideraba su territorio. Ya desde mediados de diciembre de 1994, según fuentes militares ecuatorianas, empezaron a producirse hechos inusuales y fricciones en ese sector de la zona fronteriza. En los meses que antecedieron al conflicto, se dieron ya varios incidentes en esa zona que podían presagiar lo que sucedería en enero de 1995, todos ellos en 1994 ...” (Carrión Mena, 2008)

En “Así se ganó la paz”, el Embajador José Ayala Lasso dice lo siguiente: “A partir de los primeros días de enero de 1995, la zona del alto Cenepa, en el sector no delimitado de la frontera ... fue escenario de progresivas infiltraciones peruanas que dieron lugar a violentos enfrentamientos armados. Las fuerzas peruanas llevaron a cabo numerosos ataques aéreos y terrestres en contra de los destacamentos ecuatorianos asentados por muchos años en esa zona, en la que estaba vigente, desde 1981, un statu quo reconocido y aceptado por los dos países, en ejecución del cual las tropas ecuatorianas realizaban normales actividades de patrullaje y reconocimiento sin sobrepasar, como tampoco debían hacerlo las tropas peruanas, el punto identificado con el nombre de Cueva de los Tayos-Cenepa, ubicado en la cuenca alta del río Cenepa” (Ayala Lasso, 1999)

Los historiadores peruanos, por supuesto, atribuyen al Ecuador la responsabilidad por el inicio del conflicto bélico. En “Tiwinza con zeta”, Eduardo Fournier Coronado sostiene que el 26 de enero de 1995 “Ecuador atacó alevosamente a una patrulla militar del Perú que cumplía una misión de reconocimiento en la naciente del río Cenepa, en territorio peruano, cuyo efectivo no pasaba de 20 hombres al mando de un Teniente; sin embargo, los militares ecuatorianos ordenaron atacar a esta pequeña patrulla desprotegida, con cinco helicópteros Super Puma uno tras el otro, artillados con potentes roquets, luego dispararon una andanada de granadas de morteros de 81 mm y 120 mm por espacio de tres horas y, finalmente, atacaron por tierra con 120 efectivos ...” (Fournier Coronado, 1995)

El académico Adrián Bonilla, por su parte, afirma que “la causa coyuntural más importante, que volvió inevitable el conflicto del 95, tuvo que ver con el sector en que se produjeron los incidentes: las cabeceras del río Cenepa. La importancia era política, no sólo militar: la toma de posiciones físicas por parte de uno u otro Estado podía ser vital pues implicaba continuidad territorial para sus propias tesis. Si el Ecuador lograba mantener sus puestos al norte de la Cordillera del Cóndor, la frontera de facto construida por el Perú sería cuestionada también de facto. Si el ejército peruano conseguía expulsar a los ecuatorianos, consolidaría su interpretación del Protocolo de Río de Janeiro. De ahí que la localización de los destacamentos fuera disputada con tal violencia” (“Al filo de la paz”. Varios autores. 1999).

El Embajador Francisco Carrión Mena, en su ya mencionado libro, cita y concuerda con un criterio que me permití consignar en un artículo publicado en la Revista AFESE N. 37 de 2001. La zona Zamora – Santiago “era una extensión en donde, desde una perspectiva estrictamente objetiva, ambos países podían reivindicar con igual ‘derecho’ propiedad y soberanía, lo cual precisamente determinó que, de manera recurrente, desde la década de 1950 fuera ese sector el escenario de reiteradas tensiones y hasta graves conflictos armados”. (Carrión Mena, 1998).

Efectivamente, la indefinición del límite político internacional en la zona Zamora-Santiago había provocado desde muchos años atrás incidentes fronterizos. Probablemente y a estas alturas de la historia, más importante que determinar quienes fueron los primeros en abrir fuego en las nacientes del Cenepa en enero de 1995, es comprender que, en un área en donde no existían hitos demarcatorios, siempre permanecía latente el riesgo de que, con cualquier motivo, los elementos armados de ambos países procuraran afirmar su posesión del espacio territorial que consideraban suyo.

No viene al caso hacer una referencia detallada a la evolución del enfrentamiento entre el Ecuador y el Perú, que se dio en un área ubicada en las nacientes del río Cenepa. Vale decir solamente que, al contrario de lo ocurrido en los conflictos de 1941 y 1981, en esta ocasión no se produjo una derrota de las fuerzas ecuatorianas. Los combatientes ecuatorianos no pudieron ser desalojados de sus posiciones; los peruanos sufrieron importantes bajas; y ello ofreció la imagen de una victoria para el Ecuador, cosa que sería

determinante para el proceso de negociaciones ulterior y, sobre todo, para recuperar la autoestima del país³⁶.

En apéndice a este trabajo se formula una breve relación del proceso negociador así como una explicación de la fórmula de solución dada por los países garantes y su justificación técnica. Con respecto al primero, importa hacer una reflexión desde una perspectiva constructivista que, en mi criterio, contribuye a una mejor interpretación del desarrollo de aquel proceso así como a subrayar el cambio operado en el pensamiento ecuatoriano frente al problema territorial; a destacar la transformación de la tesis diplomática derivada principalmente de los textos de Tobar Donoso y Luna Tobar; y a comprender las razones por las cuales, a pesar de consagrar la tesis peruana, la solución dada por los países garantes pudo ser asimilada por los ecuatorianos.

Es quizás posible aplicar a este tema, en lo pertinente, la reflexión que hace Alexander Wendt sobre la dinámica que se produce en las percepciones recíprocas de dos actores en un escenario cooperativo. “Este proceso de señalización, interpretación y respuesta -dice- constituye un ‘acto social’ y da comienzo al proceso de creación de significados intersubjetivos, que se produce siguiendo el mismo esquema. El primer acto social crea expectativas en ambas partes sobre el comportamiento del otro en el futuro ... La interacción refuerza determinadas ideas sobre el otro y hace rechazar otras. Si el proceso se repite durante el tiempo suficiente, estas tipificaciones recíprocas crearán

³⁶ Francisco Carrión Mena, en “La Paz por dentro” recuerda que “a partir del 25 y 26 de enero, se desencadenaron ataques peruanos aéreos con y con fuego de mortero no sólo en la zona el Alto Cenepa y su confluencia con el río Tiwintza sino que se ampliaron sobre la base Cueva de los Tayos, bastante más al sur, y sobre antiguos destacamentos ubicados en la cuenca del río Santiago alejada del Cenepa, como Etza, Teniente Ortiz y Soldado Monge. Con estas acciones el conflicto bélico se hizo incontenible. Las fuerzas ecuatorianas, prevenidas por las acciones que precedieron al conflicto, desde sus posiciones repelieron los ataques con singular eficacia. ... Durante los días que siguieron al primer ataque, se incrementó la ofensiva peruana y las operaciones militares se tomaron masivas e incluso más amplias. Se mantuvo el acoso y los ataques aéreos contra los mencionados destacamentos ecuatorianos, a los cuales se añadió Cóndor Mirador, ubicado en las cumbres de la Cordillera del Cóndor pero distante en dirección sur del sector del Alto Cenepa donde se habían iniciado los enfrentamientos. Parecía que con esas acciones el Perú buscaba ampliar el frente de combate para debilitar las defensas ecuatorianas. Con esta estrategia, posteriormente, buscaría desalojar y ocupar las posiciones del Ecuador. Se conoció que, en algún momento, lograron atravesar las líneas e infiltrarse en la retaguardia ecuatoriana, pero no lograron consolidarse y fueron repelidos. A pesar de los esfuerzos diplomáticos que paralelamente hacía el Ecuador con el Perú e indirectamente a través de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro, los ataques peruanos se extendieron y se intensificaron por tierra y aire hasta el 22 de febrero. Su intención con esa actitud beligerante era evidente: no dar tiempo a que actuase la diplomacia de los garantes y que, cuando lo hiciera, su control del terreno estuviera asegurado. Pero no fue así. Las fuerzas ecuatorianas se mantuvieron firmes en sus puestos y destacamentos, rechazando con eficacia el asedio al que fueron sometidas. Sus acciones se limitaron a la defensa exitosa de sus bases y, por ello, las hostilidades se centraron sólo en puestos ecuatorianos. Esos destacamentos militares se mantuvieron siempre bajo su control” (Carrión Mena, 1998). El 17 de febrero de 1995 y luego de varios días de intensa negociaciones en Brasil, los Vicecancilleres del Ecuador y del Perú suscribieron la llamada “Declaración de Paz de Itamaraty”, mediante la cual los dos países confirmaban el cese de hostilidades; aceptaban el ofrecimiento de los países garantes de enviar observadores militares a la zona de conflicto; se comprometían a separar sus tropas involucradas en los enfrentamientos; solicitaban a los garantes que recomendaran a los dos gobiernos una zona totalmente desmilitarizada; se comprometían a iniciar de inmediato en las zonas fronterizas no comprometidas directamente en los enfrentamientos una desmovilización gradual y recíproca; y se comprometían, asimismo, a iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impases* subsistentes entre ellos. No obstante la Declaración, el 22 de febrero volvió a registrarse un intercambio de fuego en el sector denominado El Maizal, que produjo bajas en ambas partes.

conceptos relativamente estables del yo y del otro sobre el objetivo de la interacción” (Wendt, 2005).

En lo que tiene que ver con el análisis constructivista de la cooperación, Wendt sostiene además que éste “se concentraría en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses. El proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, de adquisición de nuevas identidades ... Los procesos por los que los egoístas aprenden a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de sus intereses planteado en términos de compromisos compartidos hacia las normas sociales. Con el paso del tiempo, esto pasará de ser una interdependencia positiva de los dividendos a ser una interdependencia positiva de las utilidades o de intereses colectivos organizados en torno a las normas en cuestión”. (Wendt: 2005)

En un corto pero interesante estudio del proceso de paz ecuatoriano-peruano, publicado en 2002 bajo el título “Peacemaking amid rivalry”, sus autores Mónica Herz y Joao Pontes Nogueira afirman que la vinculación entre soberanía y territorialidad “sería fortalecida en el Siglo XVIII cuando un orden funcional basado en estructuras territoriales separadas hizo del territorio una base aún más significativa del poder. Esta vinculación fue reforzada durante la segunda mitad del Siglo por las crecientes influencias del nacionalismo, una ideología basada en la identificación del pueblo (la nación) con el territorio. La territorialidad -dicen más adelante- juega entonces un rol central en la construcción de las identidades nacionales de la mayor parte de los Estados latinoamericanos y sus historias son frecuentemente escritas a través de la ilustración cartográfica de sus conflictos para conquistar el espacio sobre el cual la comunidad imaginada puede cumplir su aspiración de independencia y libertad”.³⁷

Por su parte, Adrián Bonilla sostiene, en su ensayo de 1998 sobre el proceso ecuatoriano-peruano “Identidades, conflicto y negociación”³⁸, que “la performance de la identidad supone en forma inevitable un proceso de identificación y antagonismo que inunda las estructuras nacionales y transnacionales. El conflicto, especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista cuando

³⁷Mónica Herz and Joao Pontes Nogueira: “ECUADOR vs. PERU: Peacemaking amid Rivalry”. Pág.22

³⁸ Pie de pág. Este ensayo está incluido en el volumen “Al filo de la paz”, editado por Pablo Cuvi. DINEDICIONES, 1999.

la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro -el Perú en este caso- que al mismo tiempo sirven para construir la propia identidad: la ecuatorianidad”. Agrega:

La fuerza cohesiva de las imágenes legitima la existencia misma de los Estados. Sus signos son las fronteras. Cada uno de los Estados hace una lectura distinta de esos signos. La lectura implica una reconstrucción de los hechos del pasado y la creación de una historia con mitos distintos. El resultado es una serie de valores internalizados en los individuos, que crean la imagen de una comunidad: la comunidad nacional; y al mismo tiempo la percepción del “otro” agresivo. Estas imágenes informan conductas y justifican la violencia para defender lo “propio”, que es percibido en riesgo por la amenaza de lo “ajeno”. (Adrián Bonilla. 1998)

Y concluye:

La experiencia ecuatoriana muestra que la imagen de la nación en peligro es capaz de unificar a prácticamente todos los sectores sociales y políticos relevantes. Existe, en ese sentido, una comunidad de valores, percepciones y creencias; en otras palabras, un conjunto de prácticas culturales que proveen identidad, construidas alrededor del signo que es la imagen de la nación. (Adrián Bonilla. 1998)

Considero pertinente lo anterior para presentar con mayor claridad el hecho de que el diferendo territorial entre el Ecuador y el Perú hizo parte sustancial de la definición de las identidades de ambos pueblos.

Ubicados en el escenario planteado por Alexander Wendt, reconocido teórico constructivista, es necesario tener claros los elementos que configuraron las actitudes, posiciones y políticas que tanto en el Ecuador como en el Perú se dieron frente al diferendo territorial. En un contexto marcado por una permanente rivalidad y desconfianza mutuas, las identidades e intereses en ambos países se configuraron dentro de una lógica de resentimiento que, inevitablemente, determinó una radicalización de las posiciones y una consiguiente imposibilidad de explorar alternativas de entendimiento por fuera de las reivindicaciones históricas. En este proceso tuvieron papel principal, casi

único, los Estados. Fue merced a su enfoque y conveniencias que el tema territorial adquirió categoría casi de religión. La literatura en ambos países alimentó permanentemente la figura de que el tema era poco más o menos que un enfrentamiento entre buenos y malos y que, naturalmente, los “buenos” éramos “nosotros”. Esta perspectiva se convirtió en una verdadera “estructura” que, especialmente en el caso del Ecuador, forjó una mentalidad con un innegable carácter de identidad³⁹.

Hasta fines de la década de 1960, en ninguno de los dos países resultaban admisibles visiones críticas sobre la cuestión territorial. La sucesión de tensiones y enfrentamientos habían fortalecido los enfoques tradicionales y, con ello, la consolidación de posiciones y la afirmación de políticas en las que, sin embargo, no existía casi participación de la sociedad. La institución creada por los dogmas territoriales era -debía ser- incuestionable e inamovible. Estaba de por medio en eso, en buena parte, la identidad nacional. Identidad que, por lo demás, resultaba funcional a los intereses y conveniencias políticas de los gobiernos cada vez que surgían crisis internas. El aprendizaje colectivo sobre el tema había determinado la formación de una sociedad en la que las conductas estaban fuertemente condicionadas por la visión “oficial” del problema, visión que a los regímenes les resultaba útil mantener para sustentar políticas y justificar acciones. Adrián Bonilla sostiene que “la experiencia ecuatoriana muestra que la imagen de la nación en peligro es capaz de unificar a prácticamente todos los actores sociales y políticos relevantes. Existe, en ese sentido, una comunidad de valores, percepciones y creencias, en otras palabras un conjunto de prácticas culturales que proveen identidad, construidas alrededor del signo que es la imagen de la nación ... La controversia limítrofe entre el Ecuador y el Perú se remonta a los inicios mismos de ambos Estados como repúblicas. La existencia de conflictos territoriales en ambos países ha sido relatada de distinta manera y la construcción de un imaginario nacional que dé sentido a las instituciones estatales y que, al mismo tiempo, siente las bases de la comunidad imaginaria que es la nación, se ha levantado sobre mitos y relatos fundacionales referidos a la frontera ... La historia se ha retorcido para dar sentido al poder y la jurisdicción estatal. De esta suerte,

³⁹ “Desde la visión de la sociología la estructura social se refiere a la forma que adopta el sistema de relaciones que se generan entre los individuos dentro de una sociedad. Se puede entender a este como un concepto que se encuentra presente en varios aspectos del desarrollo de una sociedad, y sirve para entender cómo funciona el grupo dentro de una sociedad cómo son sus vínculos y las relaciones con aquellos que no tienen contacto. La estructura social sirve para conjugar la teoría sociológica con la investigación empírica” <https://diccionarioactual.com/estructura-social/>

el conflicto de 1995, por ejemplo, es explicado por voluntades que se desprenden de una errada lectura histórica”⁴⁰

En el Perú se había arraigado el principio de que no cabía hacer “concesión” alguna al Ecuador. También allí la identidad estaba indisolublemente asociada al concepto de “integridad” territorial que, por lo demás, le era indispensable mantener en vista de las tensiones que entonces aún mantenía con Chile, rival mucho más peligroso que el Ecuador. En el Ecuador se había erigido como una cuestión de “honor” nacional la recuperación de su calidad “amazónica”, entendida como una salida territorial y directa al Marañón o Amazonas. Para los peruanos no era factible una solución que se apartara de la “legalidad” que representaba el tratado de 1942. Para los ecuatorianos se trataba de una cuestión de “justicia” que debía rebasar los términos del instrumento. En ambos países se había impuesto históricamente la perspectiva oficial del problema sin que en ninguno de los dos se diera una participación de la sociedad que permitiera la interacción necesaria para modificar las estructuras.

La percepción recíproca entre el Ecuador y el Perú como enemigos históricos bien podía considerarse entre los “significados colectivos” de los que habla Alexander Wendt, significados que conforman las estructuras que, a su vez, organizan las acciones. La identidad de los actores, en este caso, se estructuró en función de su participación en el significado colectivo del enfrentamiento. Se erigió, pues, una institución de las que Wendt considera como “conflictivas”. “La identificación negativa en condiciones de anarquía - sostiene Wendt- conforma sistemas de política de poder ‘realistas’: actores que temen el riesgo, deducen intenciones a partir de capacidades y se preocupan por las ganancias y las pérdidas relativas ... la acción colectiva es prácticamente imposible dentro de este sistema porque cada actor teme constantemente que otro le apuñale por la espalda”. (Wendt: 2005)

En el proceso de negociaciones de paz esta visión sería progresivamente reemplazada por otra, sustentada en una institución “cooperativa”, en la que los estados se identifican positivamente entre ellos.

⁴⁰ “Al filo de la paz”. Varios autores. DINEDICIONES, 1999.

Cuando, en el transcurso del proceso negociador, las dos partes resolvieron ampliar el escenario de las conversaciones para buscar acuerdos en temas de interés común y de beneficio recíproco, dieron forma a la institución “cooperativa” mencionada por Wendt. Pero también hicieron realidad las iniciativas que desde tiempo atrás habían sido identificadas como alternativas de solución, en el marco del cambio del pensamiento diplomático operado en el Ecuador.

El espíritu que presidió el proceso de conversaciones sobre el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, el Tratado de Comercio y Navegación y el Acuerdo sobre Medidas de Confianza fue sin duda de una efectiva comprensión mutua y de una auténtica cooperación.

Un elemento particularmente novedoso en el proceso de negociaciones de paz fue la decisión de incorporar en ellas, además de los diplomáticos y los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores, a representantes destacados de la sociedad civil.

En el caso del Ecuador y en palabras del ex Canciller Francisco Carrión, “Aunque primó esencialmente la consideración de capacidad y especialidad, tuvo en cuenta también criterios de representatividad para dar a la conformación de los grupos un carácter nacional y de unidad regional y social. Como complemento a la designación de los miembros de las comisiones -continúa Carrión- la Cancillería buscó el apoyo y la participación de numerosos asesores en los diferentes temas, a fin de que hubiese un involucramiento de representantes sectoriales calificados que fortalecieran la posición ecuatoriana” (Francisco Carrión. 2008)⁴¹

⁴¹ La Comisión I, encargada de la negociación de un acuerdo para la navegación fluvial y acceso del Ecuador al río Marañón o Amazonas, estuvo presidida por la parte ecuatoriana por el doctor Edgar Terán Terán y contó con alrededor de 20 asesores. La Comisión II, que trató sobre el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, estuvo presidida por el señor Mario Rivadeneira y tuvo 20 asesores, más un número de representantes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. La Comisión III, sobre el tema de los *impases subsistentes*, la presidió el doctor Galo García Feraud y tuvo 13 asesores, más delegados del Instituto Geográfico Militar, del Instituto Oceanográfico de la Armada, del Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y de la Fundación Natura. La Comisión IV, cuyo objetivo era alcanzar un Acuerdo sobre Medidas de Confianza y Seguridad, fue presidida por la parte ecuatoriana por el doctor Gustavo Noboa Bejarano y contó con 4 asesores. El Grupo de Trabajo sobre el Canal del río Zarumilla fue presidido, por la parte ecuatoriana, por el General ® Marcos Gándara Enríquez y tuvo como asesores a representantes del Instituto Geográfico Militar, de la Corporación de Desarrollo Regional de El Oro, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Instituto Oceanográfico de la Armada, del Programa de Desarrollo del Sur del Ecuador y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior era también una señal de cuánto había evolucionado la diplomacia ecuatoriana en cuanto a la necesidad de que el delicado tema territorial sea tratado en escenarios más amplios y con la participación efectiva de la ciudadanía. A esto respondió, igualmente, la acertada decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores de mantener permanentemente al tanto de la evolución de las negociaciones a la mayor cantidad de sectores ciudadanos, cuyo aporte fue bien valorado.

Un componente fundamental del escenario en el que se desarrollaron las negociaciones de paz entre 1995 y 1998 fue la decisión ecuatoriana de abandonar definitivamente la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Como ya dijimos, prácticamente desde 1968 -año de la proclamación de la tesis de la “transacción honrosa”- el Ecuador aludió cada vez menos a la nulidad y más bien insistió en la fórmula general de recuperación de sus derechos amazónicos.

Mientras se desarrollaban las acciones bélicas en el Alto Cenepa, el presidente Durán Ballén se refirió a la “vigencia” del Protocolo de Río de Janeiro⁴². Por más que los especialistas subrayaron la diferencia entre “validez” y “vigencia”, la verdad fue que el Ecuador, con la expresión de su presidente, dio un paso muy importante -sobre el cual no faltaron críticas- para precisar más claramente el espacio en el cual nuestro país quería situar la negociación, es decir el que correspondía a la inejecutabilidad del instrumento de 1942. Y, más adelante, fue ésta precisamente la denominación del principal “impasse” que nuestro país sometió para desenvolver la negociación.

La diplomacia ecuatoriana, ciertamente, había experimentado una sustancial transformación con respecto a lo que, años atrás, había constituido la plataforma fundamental de la reivindicación ecuatoriana.

En el ya citado libro del doctor Diego Cordovez Zegers “Nuestra propuesta inconclusa”, el autor hace una muy interesante referencia a lo que él denomina

⁴² El 31 de enero de 1995, en una conferencia de prensa realizada en la sede de CIESPAL, en Quito, el Presidente Sixto Durán Ballén manifestó lo siguiente: “El Consejo de Seguridad Nacional decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes del Protocolo de Río de Janeiro (sobre la situación en la frontera y para requerir su intervención) y cuidado que digo garantes, no digo amigos. He dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se lo reconoce sino como nulo, está vigente y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir nosotros”. (Citado por Francisco Carrión Mena en “La paz por dentro”, 1998)

“condiciones objetivas”, las cuales en su criterio determinaron la modificación de la posición ecuatoriana. Dice al respecto:

Pero en cualquier identificación de las condiciones objetivas había que tener en cuenta que, no obstante la proclamación de nulidad, el Protocolo de Río, en estricto derecho, continuó siendo válido, y por la tanto vigente, puesto que la nulidad no fue aceptada por el Perú ni fue declarada por un tribunal o por ninguna otra instancia competente ... El Ecuador tampoco podía invocar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho de los Tratados, aprobada en los años sesenta porque el Perú logró que se incorporara en ella una disposición que impide su aplicación retroactiva. (Diego Cordovez. 2000)

La aceptación del Protocolo de Río de Janeiro respondía, sin duda, a factores objetivos en cuanto a la imposibilidad de que se llegase a admitir la invalidez del tratado. Pero también tenía que ver con la persuasión de que, fuera del marco del Protocolo, no era de ninguna manera factible avanzar en el propósito de llegar a un acuerdo aceptable en lo que el Ecuador había identificado como su propósito fundamental: la recuperación de sus derechos amazónicos a través de cualquier fórmula que le permitiera llegar al Marañón o Amazonas y navegar libremente por él.

El doctor Cordovez, al recordar un informe que presentó ante el Congreso ecuatoriano en 1991, hace una referencia muy significativa a este tema cuando afirma:

La línea de facto constituye una línea que, con en el caso presente, impide nuevas incursiones peruanas en territorio ecuatoriano; pero esa línea de facto corresponde a un instrumento, el Protocolo de Río de Janeiro, que el Ecuador ha declarado nulo y que, por lo tanto, no puede invocar. Sin embargo, en ocasiones no hay alternativa y se debe tomar al Protocolo como referencia para impedir nuevos atentados en contra del territorio del Ecuador. La diplomacia ecuatoriana tiene que tratar de compaginar estos dos elementos y ello rodea su acción de serias dificultades dentro de la necesidad de alcanzar una solución pacífica, justa y honorable que preserve los derechos amazónicos del Ecuador. (Diego Cordovez. 2000)

Estaba, por lo demás, el hecho de que cuatro países americanos habían comprometido su intervención, en calidad de garantes, para que se dé cumplimiento al instrumento de Río de Janeiro. La participación de ellos en varias oportunidades y muy especialmente en el conflicto del Cenepa había sido determinante, entre otras cosas para impedir que el uso de la fuerza otorgara eventualmente oportunidades a la intención que en algún momento se atribuyó al Perú de hacerse de territorios más allá, inclusive, de la línea definida en 1942.

No podía, pues, el Ecuador sostener su actitud de rebeldía con respecto al tratado de Río sin riesgo de perder el apoyo de los garantes con el que podía contar -y, de hecho, contó- para recuperar y mantener la paz.

Existe otro elemento de muy especial interés que contribuye a comprender el cambio del temperamento diplomático ecuatoriano en relación con el tema territorial. No obstante la solidez de la argumentación jurídica en favor de los derechos del Ecuador y la verdad en cuanto a los hechos históricos alrededor de la cuestión, solidez y verdad bien planteadas en los escritos de los doctores Tobar Donoso y Luna Tobar, el cambio de los sucesivos escenarios en que se desarrolló el problema -incluida la penosa incidencia de la posesión efectiva- la transformación de las condiciones en que se desarrollaban las relaciones internacionales y la incorporación de nuevos y cruciales temas de la agenda de esas relaciones, habían forzado inevitablemente una modificación de la lógica tradicional que se había manejado en el tratamiento del tema territorial. El pragmatismo se había ido imponiendo en las relaciones internacionales y, con él, una práctica diplomática que procuraba privilegiar los arreglos sustentados más en conveniencias prácticas que en argumentaciones histórico-jurídicas. Y el Ecuador no podía ser ajeno a ello.

Es útil, al respecto, volver al criterio del doctor Cordovez Segers:

Había otro aspecto, de singular importancia, que trascendía las condiciones objetivas ... y que tenía que ver con el enfoque sustantivo que debía adoptarse si lográbamos instaurar un proceso de negociaciones. Sin entrar en detalles, porque el tema sería materia de un libro entero, debo decir que el análisis de todos los documentos, nuevos y viejos, relativos al conflicto y sobre todo la lectura de

estudios escritos por extranjeros, me condujo a la conclusión de que, hasta donde fuera posible, el Ecuador debía evitar una negociación basada exclusivamente en títulos históricos, argumentos jurídicos y fundamentos técnicos ... Me parecía por lo tanto que, para mantener la debida congruencia con nuestra posición con respecto al Protocolo, era indispensable, en la ejecución de nuestra política territorial, limitar la intervención de aquellos famosos expertos porque podían conducirnos a una derrota diplomática ... Había que tratar, por sobre todo, de ubicar la negociación en un plano que desbordara el marco jurídico y en el que pudiera discutirse, con criterios y argumentos funcionales y prácticos, una fórmula política de solución. Esto no quería decir, por cierto, que debíamos descartar los antecedentes históricos y los argumentos jurídicos que respaldaban nuestras aspiraciones territoriales, pero sí que era necesario ampliar el contexto de las negociaciones a fin de que pudieran invocarse con mayor eficacia.

Conviene aclarar que el ex Canciller Cordovez Segers fue severo crítico de las negociaciones de paz posteriores al conflicto del Cenepa y de la fórmula de solución en la que desembocaron. En su libro defiende vigorosamente el planteamiento del arbitraje papal y desarrolla su criterio en cuanto a que el mantenimiento de esa postura podía haber conformado un escenario de negociación más ventajoso para nuestro país.

En el fragmento antes citado, sin embargo, consigna su opinión que, en la práctica, puede reconocérsela como en la misma línea con lo que ocurrió en las conversaciones de paz, esto es, la ampliación del contexto en el que éstas se desarrollaron al negociar los acuerdos sobre comercio e integración, sobre navegación y sobre medidas de confianza, y la aplicación de criterios funcionales y prácticos que pudieran servir para que la solución resultara aceptable.

El criterio del doctor Cordovez Segers no estaba, por lo demás, alejado del que imperaba desde tiempo atrás en la Cancillería. Había comenzado a tomar forma desde la proclamación de la tesis de transacción honrosa y se lo había aplicado ya en las aproximaciones de los dos países en la década de 1970.

Entre las preguntas que podría formularse sobre cuáles podían haber sido las razones que determinaron el cambio de percepción con respecto al problema territorial

con el Perú desde la perspectiva diplomática y, por ende, la transformación de esa tesis diplomática a la que hemos aludido, la más importante es quizás por qué del propósito reivindicatorio original, expresado en la recuperación territorial y el acceso soberano al río Marañón o Amazonas, se pasó a la búsqueda de una solución pragmática y negociada del problema.

Y se podría agregar otra pregunta asimismo importante: ¿por qué el ánimo revanchista e irritado que existía en la opinión pública ecuatoriana -incluido también durante algún tiempo en el discurso diplomático del país- dio un notable giro hacia la búsqueda de la paz y la reconciliación con el Perú?

La respuesta a las anteriores y otras interrogantes similares es múltiple. Podría citarse un conjunto de factores que el transcurso de la historia fue acumulando para determinar los cambios, factores que irían desde el hartazgo de mantener indefinidamente pendiente un conflicto que demandaba recursos de todo orden hasta la convicción de que el tema perdía progresivamente relevancia frente a otros problemas, más acuciantes y de mayor interés directo de la ciudadanía.

Mencioné anteriormente un factor que considero de singular transcendencia en el proceso. Se trata de lo que he denominado “relevo generacional” en el Ecuador. El nivel de irritación más alto que experimentó nuestro país en relación con la cuestión con el Perú se ubicó, sin duda, en los años 1941 y 1942, cuando el Ecuador sufrió una aplastante derrota militar y tuvo que suscribir un tratado que le despojó de territorios que había venido reclamando durante más de 100 años. Las generaciones que experimentaron la frustración que eso significó fueron las que más vigorosamente mantuvieron y promovieron la rebeldía frente al “sacrificio” que debió soportar la patria y el repudio al atropello del que había sido objeto. Los testimonios y la pedagogía contenidos en los escritos de los doctores Tobar Donoso y Luna Tobar -parte de aquellas generaciones- fueron, en mi criterio, estuvieron entre los principales elementos que contribuyeron a esa actitud. Con patriotismo indiscutible, con impecable versación y con genuina honestidad, esos autores sometieron lo que consideraron la verdad sobre las vicisitudes territoriales frente al Perú, animados por una explicable indignación que les llevó a interpretar las cosas con perceptible maniqueísmo, lo cual en muchos casos complicó la objetividad.

Pero, a medida que la historia iba poniendo distancia de la aciaga década de 1940, el factor emotivo iba perdiendo, inevitablemente, actualidad y peso. Por más que los textos oficiales y la orientación de la enseñanza de la historia en el Ecuador procuraran mantener vivo y presente el sentimiento de rechazo y hasta el ánimo irritado hacia el Perú y los peruanos, las sucesivas generaciones surgían y crecían en un escenario cada vez más cambiante, al que ingresaban progresivamente nuevos elementos, nuevas problemáticas y nuevas preocupaciones. Aun cuando el episodio bélico de 1981 -la Guerra de Paquisha- y hasta el mismo enfrentamiento armado del Cenepa, en 1995, reagitaron los ánimos y removieron las heridas, ya el impacto se redujo notablemente y, lo que es más, sirvió para acentuar la persuasión de que era preciso buscar una solución pacífica al tema territorial.

A partir de finales de la década de 1960, pasados más de veinte años desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, las nuevas generaciones iban asimilando con cada vez menos interés -hay que decirlo- las cuestiones derivadas del problema territorial, frente a nuevos fenómenos que tenían que ver con la situación económica, el bienestar ciudadano, el progreso social, el desarrollo. Y, en el ámbito internacional, el impacto de la deuda externa, la cooperación, la integración, la preservación ambiental, la vigencia de la democracia, el respeto a los derechos humanos.

Lo anterior animó el creciente posicionamiento de un nuevo factor, que incidiría muy fuertemente en el cambio de percepción ciudadana y de la perspectiva diplomática: el realismo.

El Embajador José Ayala Lasso, en su libro “Así se ganó la paz” publicado en 2009, registra muy importantes criterios acerca de la evolución del pensamiento nacional y el realismo. Afirma, por ejemplo:

Siempre es bueno revisar la historia para evitar incurrir en los mismos errores de quienes hemos criticado, pero si la historia va a ser la verdadera maestra de la vida hay que extraer de ella las lecciones que nos permitan ofrecer una contribución efectiva, más que para criticar y condenar, para reorientar las acciones que sirvan a los intereses y derechos nacionales. Durante toda la época republicana, el Ecuador fue perdiendo territorios que le pertenecieron, a causa de su debilidad y de su desorganización, hasta que en 1942 se vio precisado a

firmar el Protocolo de Río de Janeiro. Tal instrumento formalizó todas las reducciones de territorio que hasta entonces había sufrido nuestro país. Después de 1942, Ecuador sustentó varias tesis frente a dicho instrumento, movido por la esperanza de concretar sus aspiraciones amazónicas. El mismo Julio Tobar Donoso afirma que procuró que el tratado de Río de Janeiro recibiera el nombre de “Protocolo” para de alguna manera disminuir su significación sustantiva. Esa explicable ingenuidad no pudo, en definitiva, reducir la realidad jurídica del instrumento firmado el 29 de enero de 1942. Tampoco pudieron hacerlo las tesis de la revisión, de la inejecutabilidad parcial, de la nulidad, exhibidas posteriormente por nuestro país. Ellas, así como las de la transacción honrosa y del puerto amazónico, no tenían otra finalidad que la de recuperar una parte de nuestros derechos sobre el Río de Quito, aunque fuera de una forma simbólica (Ayala Lasso. 2009)

El realismo exigía , por un lado, una interpretación más objetiva de los hechos y, por otra, una actitud más comprensiva frente a los fenómenos que rodeaban a la cuestión territorial, actitud que, por cierto, demandaba honestidad y valentía. A lo largo del tiempo y si bien se continuó atribuyendo al Perú actitudes hostiles y posiciones injustas con respecto al Ecuador, en este país comenzaron ya a surgir saludables y necesarias autocríticas, que habrían de cuestionar mucha de la “mitología” creada en el Ecuador con respecto a la cuestión territorial. Al margen de que la historia oficial continuara manteniendo la tradicional visión del tema territorial, ya se ponía en entredicho, por ejemplo, la “verdad” por mucho tiempo indiscutible de que el Perú constituía “el enemigo del sur”. Demostración de ello fue, entre otras cosas, el ánimo positivo que estimuló al proyecto Puyango-Tumbes, al igual que a las iniciativas que se produjeron dentro de los procesos de integración fronteriza. Además, se iba también asimilando la realidad de que los derechos del Ecuador, sustentados en los documentos históricos, habían sido lamentablemente superados por la posesión que el Perú fue tomando, consolidando y ampliando desde más de un Siglo atrás. Por lo demás, se había incrementado la persuasión de que el Protocolo de Río de Janeiro no podía ser desconocido. Todos estos elementos, que habían tomado forma en medios académicos y en comunicadores sociales, eran bien procesados por la diplomacia ecuatoriana la cual llegó a tener bien claro que el tratamiento del problema territorial ya no podía sustentarse en las originales reivindicaciones territoriales como tampoco en el mantenimiento y

profundización de la antigua cultura del enfrentamiento, que adjudicaba a la parte peruana el maquiavelismo y la argucia que habían imperado en la relación bilateral.

Dice el Embajador José Ayala:

Una vez suscrito el Protocolo (de Río de Janeiro), el Ecuador lo ejecutó en la mayor parte de su frontera, lo que puso punto final a las penetraciones peruanas. La parte no demarcada, singularmente en la zona Zamora – Santiago, permitió a nuestro país, en aplicación de la tesis de la inejecutabilidad, alentar esperanzas de retorno al Amazonas. Pero no cabe olvidar que, de facto, la presencia peruana se prolongó hasta le vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor. Allí se produjeron los graves incidentes de Paquisha y del Cenepa. Es decir que las fuerzas militares del Ecuador y del Perú, en términos sustantivos, mantuvieron su presencia tomando como referente a la Cordillera del Cóndor. Cuando el Ecuador, al fundamentar su criterio sobre la inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro, se vio en la necesidad de dar un alcance geográfico a tal posición, prolongó su cartografía hasta el río Santiago y por éste hasta el Amazonas, en líneas generales, denominando a ese sector “zona en discusión”. En realidad, no extendió su posesión real hasta esa zona, que el Perú siguió controlando y ocupando. La autoridad efectiva del Ecuador, simbolizada por la presencia de sus fuerzas armadas, siguió, básicamente, el recorrido de las altas cumbres de la Cordillera del Cóndor ... Al suscribirse el Protocolo de Río de Janeiro, el Ecuador reconoció formalmente la entrega al Perú de vastos territorios que desde hacía muchos años se encontraban ya en posesión de dicho país ... Reconocida la vigencia del Protocolo de Río por el Presidente Durán Ballén, el marco de referencia de las negociaciones no podía ser otro que el fijado por dicho instrumento más los acuerdos que se negociaron a partir de la Declaración de Itamaraty y los demás instrumentos acordados desde 1995 ... El Protocolo de Río alejó al Ecuador del Amazonas. Las tesis que sucesivamente esgrimió nuestro país para unirse al gran río influyeron sin duda en la estructura del espíritu nacional pero no cambiaron la realidad geográfica ... (Ayala Lasso. 2009)

Otro factor muy importante fue, ya con motivo de la Guerra del Cenepa, la sensación de que el Ecuador no era más el país derrotado. El sentimiento de derrota y frustración que habían desencadenado los episodios de 1941 y 1942 había conmovido la autoestima de los ecuatorianos y alentado un verdadero complejo nacional. El resultado de la Guerra de Paquisha vino a reagitar todo eso. Sin embargo, la alegada victoria en las nacientes del Cenepa determinó que se superara en gran medida ese complejo y que se pudiera ofrecer a la opinión pública la imagen de que, por primera vez en la historia, Ecuador y Perú emprendían una negociación “de igual a igual”. Este factor, en mi criterio, tuvo también mucho peso en la aceptación de la fórmula de solución.

Dice, en su ya citada obra, el doctor Diego Cordovez:

La brillante actuación de nuestras Fuerzas Armadas creó en la opinión pública ecuatoriana una percepción generalizada de que el Ecuador había “ganado” o por lo menos resistido con heroísmo y dignidad a un contendor históricamente superior en poderío y capacidad militar. La actitud de “impotencia bélica” de que hablaba el historiador Enrique Ayala se disipó. Y se produjo una transformación en la mentalidad de la gente con relación a la urgencia con que se debía buscar una solución definitiva del conflicto (Cordovez Segers. 2000)

El Embajador José Ayala Lasso, por su parte, expresó:

Nuestras Fuerzas Armadas cumplieron un papel brillante. Su profesionalismo en defensa de la Patria, su estoicismo frente a las dificultades, su eficacia en la acción, su heroicidad en todo momento, su ponderación en la victoria, han conquistado para ellas la gratitud nacional y, más importante aún, su triunfo nos ha devuelto el honor mancillado en tantos episodios bélicos ... (Ayala Lasso. 2009)

El mismo Embajador Ayala Lasso, en una entrevista incluida en el compendio publicado por Pablo Cuvi en marzo de 1999 bajo el título “Al filo de la paz”, afirma al referirse a las consecuencias de la victoria del Cenepa:

El Ecuador había sido un país pobre, pequeño, perdedor. Eso cambia en el año 95 y entonces cambia el espíritu nacional. Dejamos de ser los derrotados de siempre y nos convertimos en un país que defiende exitosamente una posición desde el punto de vista militar ... Al colocarnos en este plano de vencedores en un punto de la geografía, el país puede entrar a negociar en un plano de igualdad con el Perú ... Yo veo que precisamente porque venció en el Cenepa, es que pudo el Ecuador abrir los ojos con claridad meridiana a un hecho que era la vigencia del Protocolo ...

El Instituto para la Paz de los Estados Unidos de América, en una publicación titulada “Disputas Territoriales y su Solución: el caso de Ecuador y Perú”, señaló:

Aunque ningún país obtuvo ganancias territoriales durante los 19 días del conflicto, la guerra y los incidentes que se sucedieron en marzo, mayo y septiembre de 1995 tuvieron un impacto fundamental en la solución de la disputa territorial. Una consecuencia importante fue que la guerra dio al Ecuador oportunidad de adoptar una posición más flexible en sus treinta y cinco años de oposición al Protocolo de Río. La mayoría de opiniones concuerda en que el Ecuador infligió un golpe táctico a las fuerzas peruanas, en evidente contraste con lo que ocurrió durante los conflictos de 1941 y 1981. Se reconoce generalmente, sin embargo, que el balance de fuerzas, a largo plazo, está y permanecerá a favor del Perú. Esta puede haber sido una ventana de oportunidades para que los líderes ecuatorianos hagan concesiones basados en principios y no en la coerción. Poco después de la cesación de hostilidades, las autoridades ecuatorianas anunciaron su voluntad de trabajar dentro del marco referencial del Protocolo de Río de Janeiro para resolver la disputa. Se puede argüir que este paso fue políticamente más fácil para el Presidente Durán Ballén después de haber realizado una relativamente convincente y exitosa demostración de poderío militar. Si bien es verdad que los líderes ecuatorianos en la década de los 90 habían buscado caminos para salir de la rígida posición adoptada sobre el Protocolo de Río, la respetable actuación de sus Fuerzas Armadas en 1995 les dio la oportunidad de hacer concesiones dejando intacta su dignidad. La aceptación del Protocolo de Río como marco referencial fue una concesión significativa pero, al mismo tiempo, abrió el camino para las discusiones sobre

la disputa territorial que existía. (Citado por Jose Ayala Lasso en “Así se ganó la paz”. 2009)

Y agrega el Embajador Ayala Lasso:

El convencimiento de que la victoria del Cenepa se había convertido en un elemento que permitía una negociación sin complejos históricos y en igualdad de condiciones fue compartido por muchos otros comentaristas y críticos en el Ecuador y en el exterior. (Ayala Lasso. 2009)

La persuasión general de que la búsqueda de la paz era la prioridad en las relaciones entre Ecuador y Perú fue, finalmente, uno de los factores determinantes en el proceso de transformación del discurso diplomático y en la aceptación de la fórmula de solución dada por los países garantes en 1998.

Nunca a través de la historia fue parte del temperamento nacional, ciertamente, la violencia y el ánimo guerrerista. Al contrario -y esta es una de las verdades que los doctores Tobar Donoso y Luna Tobar destacan- en el ánimo ecuatoriano siempre estuvo la búsqueda de un arreglo no militar del problema con el Perú. Los sucesivos enfrentamientos armados, sin importar su nivel de intensidad, fueron sin duda conduciendo a los ecuatorianos hacia la convicción de que lo más inconveniente para el país era mantener el foco de conflicto que constituía el problema territorial. La Guerra del Cenepa se encargó de proporcionar el más fuerte estímulo a una negociación que le pusiera fin.

En las palabras introductorias de su libro “La paz por dentro”, el ex Canciller Francisco Carrión Mena señala que su obra pretende “contribuir a rescatar y poner por delante los valores de la paz como único medio para la subsistencia del ser humano. Paz que, ahora felizmente consolidada entre Ecuador y Perú, está dando paso al desarrollo y a la convivencia armónica entre los dos pueblos” (Carrión Mena, 2008)

Estuvieron siempre en la perspectiva de la diplomacia ecuatoriana y de los negociadores en el proceso 1995-1998 esos “valores de la paz”. Había llegado ya la hora de dar por terminado el diferendo territorial, precisamente luego de una victoria militar

que el Ecuador reivindicaba como suya, para lograr una paz duradera que eliminara definitivamente la posibilidad de nuevas acciones armadas. Lo anterior constituía una interpretación válida del sentimiento nacional. El pueblo ecuatoriano estaba consciente de que, por sobre los hechos históricos y más allá de la validez de los títulos, era prioritaria la búsqueda de la paz. La dignidad nacional fue felizmente recuperada en las cabeceras del Cenepa y el futuro dependía de la paz.

III

A MANERA DE CONCLUSIONES.

En el contenido de las líneas anteriores están implícitas las conclusiones que pueden extraerse de esta exposición sobre la argumentación diplomática ecuatoriana con respecto al problema territorial con el Perú y su transformación. Sin embargo, de manera general y a fin de precisar mejor el significado y consecuencias de tal transformación, creo necesario enfatizar que ella fue resultado de un proceso de años, que se inició con la proclamación de la tesis de “transacción honrosa” de 1968.

1. Algunos autores sitúan el cambio de la política ecuatoriana en el momento de la decisión del presidente Rodrigo Borja de plantear la alternativa del arbitraje papal. Sin reducir la gran importancia que tuvo ese planteamiento, la verdad es que aquel cambio se había venido gestando desde tiempo atrás, según la diplomacia ecuatoriana había ido enfrentando el tema desde perspectivas más imaginativas y realistas. Por más que se quiera soslayar la importancia de los hechos e iniciativas que se dieron a lo largo, sobre todo, de la década de 1970, no cabe duda que fue en esa época que comenzó a cobrar fuerza la idea de que la solución al problema debía ser negociada, y que esa negociación debía por fuerza tomar en cuenta el cambio del escenario mundial, la imposibilidad de revertir los hechos históricos y la necesidad de buscar fórmulas imaginativas para recuperar los derechos.

2. Algunos autores -el doctor Diego Cordovez Segers, entre otros- hablaron del “inmovilismo” que supuestamente caracterizó a la diplomacia ecuatoriana desde la proclamación de la transacción honrosa. No hubo tal inmovilismo. Lo que ocurrió, en mi concepto, fue que el nuevo talante con el que se abordó desde entonces el tema debía necesariamente tomar en cuenta todos los factores que rodeaban a la interpretación oficial de la historia territorial, ciertamente cargada de verdades asumidas como incuestionables y de, ¿por qué no decirlo?, de mitos que se habían erigido para hacer de la cuestión con el Perú un sólido elemento de identidad nacional.

No era dable, por ejemplo, abandonar de una vez la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Mucha de la “dignidad nacional” estaba asociada a esa proclamación y poco entendía la mayoría de la gente sobre la real imposibilidad de que

progresara. Todavía el sentimiento estaba por sobre el raciocinio y los gobiernos en el Ecuador no podían, sin riesgo de tambalearse, atreverse a dejar atrás lo que había constituido una especie de columna sustentadora de la plataforma en la que se asentaba nuestra reivindicación amazónica.

3. Los esfuerzos de la diplomacia en la década de 1970 estuvieron orientados, para comenzar, hacia la búsqueda de un nuevo “lenguaje” con el que los dos países se refirieran al tema territorial. Y eso era ya muy significativo. Del tono irritado que antes imperaba, se pasó al idioma de la cooperación e integración. Las diplomacias de ambos países comenzaron a poner énfasis en las cuestiones de la relación bilateral que aproximaban al Ecuador y al Perú, antes que en aquellas que les distanciaban. Esto apuntaba a un progresivo cambio de mentalidad, indispensable para emprender en la búsqueda de fórmulas de entendimiento por fuera de las tradicionales posiciones fundamentadas en cédulas, títulos y tratados.

4. Por otro lado, la década de 1970 fue la época en que se resolvió romper con la tradición de “resentimiento” que presidía las relaciones bilaterales y se dio paso, por ejemplo, a la primera visita oficial de un Canciller ecuatoriano al Perú, como se moderó significativamente, en el caso del Ecuador, el discurso que denunciaba el “maquiavelismo” peruano y subrayaba emotivamente la incommovible rebeldía frente al Protocolo de Río de Janeiro.

5. La iniciativa del presidente Osvaldo Hurtado sobre el “consenso nacional” fue, de muchas maneras, una continuación de la política que se había desarrollado anteriormente. Se hablaba cada vez más fuerte y claro sobre la búsqueda de la paz y de una solución negociada, término que llevaba implícita la posibilidad de buscarla inclusive dentro del marco del Protocolo de Río de Janeiro, al que progresivamente se le habría de reconocer como una realidad imposible de soslayar.

6. El verdadero “inmovilismo”, creo yo, se dio durante los cuatro años de la administración del ingeniero León Febres Cordero, inmovilismo que se erigió como política de Estado bajo la denominación de “herida abierta”. Pero fue sólo un paréntesis. El gobierno siguiente, del doctor Rodrigo Borja, aunque ya en su último año, retomó la iniciativa y dio nuevo impulso a la tesis de una solución pacífica y negociada. Mucho de

esa iniciativa tenía que agradecer al cambio de escenario de las relaciones bilaterales que habían propiciado los regímenes anteriores.

7. El proceso de negociaciones entre 1995 y 1998 estuvo fuertemente alentado por la búsqueda de la paz como una prioridad. Y la aceptación ecuatoriana de la fórmula de solución, por más que no correspondió a nuestra aspiración original, obedeció a la conciencia nacional ya consolidada de que había que poner fin al problema más que centenario, que tantas oportunidades para beneficio recíproco había escamoteado al Ecuador y al Perú a lo largo de la historia.

En el año 2006, la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior AFESE publicó el libro “Ecuador en el mundo: 1830-2006”. Me cupo el privilegio de aportar para él un artículo sobre el tema territorial entre el Ecuador y el Perú y su solución. Concluí el artículo con las siguientes palabras:

Ambos países experimentaron, después de concretada la paz, serias crisis económicas y políticas. Éstas, sin embargo, no afectaron la decisión de ecuatorianos y peruanos de voltear la página de sus ancestrales diferencias y de relegar a la historia el registro de sus problemas limítrofes. Superados definitivamente todos sus asuntos demarcatorios y territoriales y sin ninguna cuestión pendiente, los dos países se han encontrado, por fin, en el propósito común de trabajar juntos en favor de su futuro.

APÉNDICE

BREVE RELACIÓN HISTÓRICA DEL PROCESO DE PAZ 1995-1998. DICTAMEN DEL GRUPO TÉCNICO DE MAYO DE 1998, QUE SIRVIÓ DE BASE A LA FÓRMULA EMITIDA POR LOS PRESIDENTES DE LOS PAÍSES GARANTES SOBRE EL TEMA LIMÍTROFE. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE DICHA FÓRMULA.

El 17 de febrero de 1995 se firmó la denominada “Declaración de Paz de Itamaraty”, que fue negociada en la Capital brasileña por los vicescancilleres Marcelo Fernández de Córdova, del Ecuador, y Eduardo Ponce Vivanco, del Perú, con la asistencia de los representantes de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Se puso así fin a las hostilidades en las nacientes del río Cenepa que, aunque constituyeron una guerra de baja intensidad y muy focalizada, costaron a los dos países muchas vidas humanas y considerables recursos económicos.

El ejercicio negociador no fue fácil. Tuvo que desenvolverse mientras aún se desarrollaba el conflicto bélico y debió enfrentar definiciones de fondo por parte de ambos países, particularmente en lo relacionado con el Punto 6 mediante el cual Ecuador y Perú se comprometían a “iniciar conversaciones ... para encontrar una solución a los impasses subsistentes, tan pronto se cumplan los puntos anteriores y se establezca un clima de distensión y amistad entre los dos países”. La misma definición de “impasses subsistentes” demandó un arduo ejercicio de imaginación. El Perú se mostró inflexible en rechazar el término “problema” o equivalentes para calificar a los temas de las conversaciones, ya que contradecía su posición tradicional de negar que, después de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, hubiera algún problema territorial pendiente con el Ecuador. Se tuvo, pues, que echar mano de un eufemismo en forma de palabra francesa para denominar oficialmente a la materia de las futuras negociaciones.

Casi un año después, luego de varios contactos entre los cancilleres del Ecuador y del Perú, se resolvió en Quito, el 23 de febrero de 1996, entregar por separado al Canciller brasileño, en representación de los países garantes, las listas de impasses planteados por los dos países. Tales listas permanecieron en reserva hasta el 6 de marzo

del mismo año, fecha en la cual el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Felipe Lampreia, hizo la entrega formal a los embajadores ecuatoriano y peruano en Brasilia de los documentos contentivos de los impasses. El Ecuador planteaba cinco. El Perú sometía una cuestión demarcatoria que comprendía dos sectores de la frontera.

Por la parte ecuatoriana⁴³:

1. La inejecutabilidad parcial del Protocolo de Río de Janeiro por la inexistencia del divisor de aguas Zamora-Santiago. Acceso libre y soberano ecuatoriano al Marañón-Amazonas.

2) Problemas de demarcación:

Sector CusumazaBumbuisa/Yaupi.

Sector Lagartococha-Güepí

3) Problemas que generan los cortes de los ríos por las líneas geodésicas. Problema en el río Napo, sector Yasuní-Aguarico.

4) Canal de Zarumilla.

Por la parte peruana:

1. En el sector de Lagartococha:

a) Naciente del río Lagartocha-Río Güepí.

2. En el sector de la Cordillera del Cóndor:

a) En el hito Cunhuime Sur, el punto D mencionado en el fallo Dias de Aguiar (sobre la Cordillera del Cóndor en el punto del divortiumaquarum Zamora-Santiago desde donde se desprende el contrafuerte) y el hito 20 de Noviembre.

b) Entre el hito Cusumaza-Bumbuisa y la confluencia de los ríos Yaupi y Santiago.

Es necesario dar una breve explicación del contenido de los impasses.

Comenzaré por señalar que, en la cuestión de fondo, los planteamientos del Ecuador y del Perú, aunque desde enfoques distintos, en la práctica coincidían. En efecto, desde la perspectiva de la reivindicación territorial, el Ecuador se refería a la zona Zamora-Santiago que, como ya se dijo antes, había quedado sin delimitar. El Perú, de acuerdo con su tesis en el sentido de que se trataba de una cuestión meramente

⁴³ Estos datos están contenidos en el volumen de documentos oficiales de la negociación de paz 1995-1998, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

demarcatoria, hacía alusión a la misma zona. A esa zona correspondía, por lo demás, el impasse relacionado con el sector Cusumaza-Yaupi y que tenía que ver con la identificación del llamado “contrafuerte divisor” al que se había referido el árbitro brasileño BrazDias de Aguiar cuando, por pedido de los dos países, intervino para solucionar un específico problema demarcatorio en la zona norte del área Zamora-Santiago.

Tanto el Ecuador como el Perú incluyeron el tema relativo a Lagartococha-Güepí, que consistía en la falta de legalización de hitos que la Comisión Demarcadora había erigido en tal sector durante la campaña de la década de 1940.

En cuanto a los “cortes de los ríos” por las líneas geodésicas, el Ecuador lo consideró un problema ya que, al trazar la frontera en el sector oriental en aplicación del Protocolo de Río de Janeiro, las líneas rectas, en efecto, cortaban el curso sinuoso y lleno de curvas de los ríos ocasionando problemas de navegación a los pobladores locales. También consideró el Ecuador como problema a una circunstancia originada en el proceso de demarcación de la década de 1940 cuando, contraviniendo la letra del instrumento de Río, se fijó una frontera en el río Napo que entorpecía el uso para el Ecuador del principal canal de navegación de dicho río.⁴⁴

El Ecuador incluyó en sus impases al tema del Canal de Zarumilla, que propiamente no era un problema ni de carácter territorial ni de naturaleza demarcatoria. Era simplemente una cuestión relacionada con el uso del canal que, de acuerdo con el Protocolo de Río de Janeiro, construyó el Perú en el sector fronterizo correspondiente a la costa.

Es importante señalar el hecho de que el Ecuador, al presentar sus impasses, dejó atrás la tesis que había venido manteniendo de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Todas las cuestiones estaban referidas a la aplicación del instrumento, al cual el Presidente ecuatoriano Sixto Durán Ballén había calificado como “vigente”. El planteamiento ecuatoriano, eso sí, matizaba su demanda con el reclamo de un “acceso

⁴⁴ Tales problemas, cuya importancia radicaba en los problemas que planteaban para la navegación, dejaron de serlo en virtud del Acuerdo de Comercio y Navegación que estableció para el Ecuador un régimen de amplia libertad de navegación por los ríos amazónicos

libre y soberano” al río Marañón o Amazonas, con lo que esperaba en la práctica una modificación de la línea de frontera a partir de su tesis de “inejecutabilidad” del instrumento de 1942 en la zona Zamora-Santiago. Esto se ubicaba en la línea del planteamiento de “transacción honrosa” cuyo objetivo había sido ya no el de reivindicar territorios al amparo de títulos históricos, sino el de negociar una salida al gran río que, por un lado, reconociera al Ecuador su condición amazónica y, por otro, le permitiera aprovecharse de las ventajas de la navegación por el Amazonas con fines comerciales.

Las conversaciones ecuatoriano-peruanas sobre los impasses subsistentes se iniciaron, a través de las respectivas delegaciones oficiales, en abril de 1997 y se desarrollaron en una primera etapa en cinco rondas hasta septiembre del mismo año. No es del caso hacer referencia al desenvolvimiento de tales rondas. Baste decir que estuvieron lejos de constituir verdaderas negociaciones. Tanto el Ecuador como el Perú se limitaron a plantear sus respectivas posiciones. El resultado concreto de esa primera etapa bien puede calificarse como nulo, en la medida en que ninguna de las dos partes llegó a formular planteamientos concretos que pudieran abrir la puerta a un verdadero ejercicio de negociación sobre los mapas.

Había sin duda una sensación de frustración cuando finalizó la primera etapa de la negociación. En esas circunstancias se puso en práctica el recurso que antes habían acordado el Ecuador y el Perú, que consistía en la intervención de los países garantes para proponer fórmulas que pudieran facilitar el proceso. El 19 de noviembre de 1997, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América emitieron conjuntamente una Declaración en la que ratificaban su compromiso de colaborar con el Ecuador y el Perú para lo cual, en la misma fecha, formularon una propuesta concreta que, en lo sustancial, consistía en que los dos países amplíen el ámbito de sus conversaciones e incorporen en ellas, además del tema principal contenido en los impasses, el tratamiento de un Tratado de Comercio y Libre Navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales; la suscripción de un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza; y el establecimiento de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad.⁴⁵

⁴⁵ Estos temas eran los que el Presidente peruano Alberto Fujimori había presentado al Ecuador en 1992, como “contrapropuesta” al planteamiento ecuatoriano de arbitraje papal en 1991

La decisión de incorporar estos temas en el proceso negociador fue particularmente afortunada. Sin duda los garantes advirtieron que las conversaciones sobre los impasses, hasta ese momento infructuosas, corrían el peligro de estancarse. Era indispensable agregar elementos que estimularan el proceso; que sirvieran para atraer el interés de los dos países hacia objetivos comunes, en un ejercicio que acaso influyera favorablemente en el escenario de la negociación territorial. Pero constituía también un expediente muy útil para promover entre el Ecuador y el Perú una ampliación en la perspectiva de sus relaciones de manera de tomar plena conciencia de que, por sobre aquello que aún les separaba, había un muy amplio espacio para aprovechar recíprocamente de aquello que les unía.

Este ejercicio era inédito en la historia de las relaciones entre los dos países. Aun cuando desde tiempo atrás se habían comprometido en procesos de integración y de aprovechamiento conjunto de recursos naturales, nunca se habían impuesto la tarea de trabajar de común acuerdo sobre temas concretos para volver menos onerosa su diferencia territorial. Por primera vez, además, el Ecuador y el Perú se propusieron alcanzar un acuerdo -el de Comercio y Navegación- que diera al primero ventajas excepcionales en materia de utilización del Marañón o Amazonas y de sus afluentes septentrionales para fines comerciales.

En enero de 1998 Ecuador y Perú aprobaron un Cronograma para el cumplimiento del proceso de conversaciones, sobre la base de la propuesta de los países garantes. El Cronograma, además, incluía la formación de dos grupos jurídico-técnicos a fin de que asistieran con opiniones a la Comisión encargada del tratamiento del tema de la “fijación de la frontera terrestre común”, denominación que se resolvió dar a los asuntos originalmente comprendidos en los impasses subsistentes. Se dejó en claro que los pronunciamientos de los grupos jurídico-técnicos no serían vinculantes. El trabajo de estos grupos, como se verá más adelante, fue decisivo en el desenlace del proceso de paz.

Dio así inicio la segunda y última etapa de las conversaciones de paz ecuatoriano-peruanas.

Vale hacer una referencia a la forma en que los dos países integraron los grupos negociadores para los temas acordados. En el caso del Ecuador y en palabras del ex

Canciller Francisco Carrión, “Aunque primó esencialmente la consideración de capacidad y especialidad, tuvo en cuenta también criterios de representatividad para dar a la conformación de los grupos un carácter nacional y de unidad regional y social. Como complemento a la designación de los miembros de las comisiones -continúa Carrión- la Cancillería buscó el apoyo y la participación de numerosos asesores en los diferentes temas, a fin de que hubiese un involucramiento de representantes sectoriales calificados que fortaleciera la posición ecuatoriana” (Francisco Carrión: “La Paz por dentro”. 2008).

Es importante destacar lo anterior ya que pone de relieve la intención que, desde el principio, tuvo el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador de poner el proceso negociador en manos de ciudadanos no vinculados directamente a la diplomacia, que representaran a porciones ciudadanas amplias. Esto, ciertamente, constituía un hecho inédito en el país. El objetivo era, al mismo tiempo que contar con personalidades del más alto nivel, el de involucrar en el tratamiento del delicado tema territorial ya no solamente a los especialistas del sector diplomático, con el propósito de enriquecer y ampliar los enfoques sobre la cuestión. Tanto la conformación del grupo negociador para la primera fase de las conversaciones como de los equipos para el tratamiento de los temas en la segunda obedecieron a ese propósito.

Durante la primera mitad de 1998 y en cumplimiento del cronograma acordado, las comisiones negociadoras desarrollaron su trabajo y cumplieron con su cometido, excepto la encargada del tema de la fijación de la frontera terrestre común.

Se llegó a la aprobación de los textos del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, del Tratado de Comercio y Navegación y del Acuerdo de Creación de una Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad. Se acordaron también los textos de un Acuerdo de Bases sobre el Canal de Zarumilla y de un Reglamento para la Administración del Canal de Zarumilla y Utilización de sus Aguas.

El 8 de mayo de 1998 fueron entregados oficialmente en Brasilia los pareceres de los grupos jurídico-técnicos que habían sido creados para apoyar al trabajo de la comisión encargada del tema de la fijación de la frontera terrestre común.

En lo sustancial -lo referido al recorrido de la frontera en el área Zamora-Santiago en donde el Ecuador planteó que el Protocolo de Río de Janeiro no podía ser ejecutado- los grupos concluyeron lo siguiente:

1) Hito Cunhuime Sur – Hito 20 de Noviembre:

La frontera debería consistir en una línea que, comenzando en el Hito Cunhuime Sur, recorra el divortium aquarum de las cuencas de los ríos Zamora y Cenepa, en la Cordillera del Cóndor, hasta alcanzar el punto, al Norte, donde se inicia el divisor de aguas entre los ríos Zamora, Cenepa y Coangos. Desde ese punto, la línea, doblando en sentido Este, debería proseguir por el divisor de aguas entre los ríos Cenepa y Coangos hasta alcanzar el Hito 20 de Noviembre, situado en el divisor de aguas de los ríos Coangos y Cangaza, según lo señalado en el “croquis” anexo 1. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Documentos oficiales de las negociaciones de paz 1995-1998)

Los grupos técnico-jurídicos dieron, pues, la razón a la tesis peruana y desecharon el planteamiento ecuatoriano de inejecutabilidad del instrumento de 1942. ¿Cuál fue el fundamento para ello?

En resumen:

Señalaron los grupos que partieron del análisis de la expresión “entre los ríos Zamora y Santiago”, referida al *divortium aquarum*, precisando que esta cuestión “reviste decisiva importancia para la solución del caso”. Afirmaron que la expresión “tiene un alcance unívoco de ubicación o localización de la divisoria determinada por sus dos extremos” señalando que, en la parte del artículo del Protocolo de Río que dice “de la quebrada San Francisco, por el divortium aquarum entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del Santiago con el Yaupi”, la palabra **de** indica el punto de origen de la divisoria y la preposición **hasta** “fija el punto terminal de ese tramo divisorio de aguas.

Precisan los grupos que, al mencionar los dos puntos extremos, el Protocolo de Río de Janeiro se refiere a “la divisoria de aguas que ellos determinan”, la cual se encuentra “en el espacio limitado por los ríos Zamora y Santiago”. Los grupos asignan a la expresión “entre el río Zamora y el río Santiago” un “sentido de ubicación planimétrica y significa que el divortium aquarum mencionado va desde la quebrada de San Francisco

hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi; que está ubicado; que existe; que corre o que está localizado entre los dos grandes ríos mencionados”.

Los grupos afirman que el problema surgió cuando se quiso dar a la frase “entre el río Zamora y el río Santiago” un sentido contrario a la letra y al propósito del Protocolo de Río de Janeiro y que “lo privaría enteramente de efecto útil”. O sea, la interpretación ecuatoriana en cuanto a que el divisor de aguas sería uno que escurriría, por un lado, las aguas hacia el río Zamora y, por otro, las que correrían al Santiago considera -dice el parecer- “que el concepto de *divortium aquarum* solamente sería aplicable cuando se tratase de dos cuencas adyacentes”.

Uno de los motivos por los cuales los grupos consideran que tal interpretación no puede aceptarse es la circunstancia de que, en realidad, los ríos Zamora y Santiago son confluentes. Da por hecho el parecer de los grupos que, “si dos ríos son confluentes, la divisoria que separa las aguas que escurren hacia uno de ellos, de las aguas que escurren hacia el otro, debe necesariamente pasar por el punto de confluencia de ambos ríos”. Entonces, si se acogiera la interpretación ecuatoriana, se estaría contraviniendo la disposición del instrumentos de 1942 de que la línea vaya a la confluencia del Santiago con el Yaupi, “pues la divisoria estaría pasando por un punto que no está mencionado en el Protocolo: la confluencia del río Santiago con el río Zamora”.

Con base en las anteriores y en otras consideraciones, los grupos técnico-jurídicos señalan finalmente que “el Protocolo de Río de Janeiro menciona dos extremos. La divisoria de aguas queda determinada desde el momento mismo en que se precisan sus extremos. La solución del caso en estudio se simplifica entonces -continúan- si se reconocen -como se ha visto- ciertos criterios topográficos básicos: la divisoria de aguas entre sus puntos extremos es única y dados dos puntos radicados en una divisoria de aguas, queda determinada la única divisoria entre ellos ... En el tratado están, por lo tanto, los datos necesarios, pero a la vez suficientes, para la delimitación. Dos puntos extremos inamovibles, dos ríos que enmarcan un espacio, y una divisoria de aguas inalterable, ajena a conocimientos geográficos que pueden ser cambiantes, pero que no modifican la realidad geográfica que existía en 1942 y que persiste: la de una divisoria de aguas que ininterrumpidamente, y sin cortar curso de agua alguno, une dos puntos extremos de una misma superficie topográfica ... En esa superficie topográfica existen multiplicidad de

divisoria que podrían ser calificadas de secundarias o locales, pero sólo hay una divisoria terrestre que une aquellos dos puntos extremos, sin interrupción”.

En suma, pues, el criterio de los grupos técnico-jurídicos fue el de que en la gran zona Zamora – Santiago pueden existir varios divisores de aguas, pero sólo hay uno -y a él se refiere el Protocolo de Río de Janeiro- que cumple con la intención del instrumento cual es la de unir los puntos “quebrada San Francisco” y “confluencia Yaupi-Santiago”. La frontera, por consiguiente, debe ir por ese divisor el cual constituye la Cordillera del Cóndor.

El dictamen de los grupos técnico-jurídicos introdujo un serio elemento de complicación en las conversaciones de paz. El Ecuador manifestó su inconformidad con tal dictamen. Ello llevó al virtual estancamiento del proceso lo cual, a su vez, reagitó nuevamente las tensiones y determinó movilizaciones militares hacia sectores de la Cordillera del Cóndor.

En este enrarecido y peligroso ambiente tomó posesión el nuevo presidente ecuatoriano Jamil Mahuad quien enseguida asumió, junto con el primer mandatario del Perú, la responsabilidad personal y directa sobre las negociaciones. Tampoco este expediente dio resultado, lo cual condujo a los dos presidentes a solicitar a los mandatarios de los países garantes -Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América- que fueran ellos los que presentaran una fórmula de solución.

Los garantes aceptaron el pedido pero condicionaron su aceptación a que, previamente, los congresos del Ecuador y del Perú dieran su aprobación a la fórmula, cualquiera que ésta fuere. Obtenida la aprobación, los garantes entregaron la fórmula el 23 de octubre de 1998. Ella hacía suyo el criterio de los grupos técnico-jurídicos que expliqué en líneas anteriores. Consagraba además los acuerdos alcanzados en los otros temas y disponía la entrega en propiedad privada al Ecuador de un kilómetro cuadrado en el sector de Tiwinza, en donde se había librado lo más intenso de las acciones armadas en la Guerra del Cenepa.

El 26 de octubre de 1998 tuvo lugar, en Brasilia, la solemne ceremonia de suscripción de los acuerdos de paz entre el Ecuador y el Perú. Acompañaron en ella a los

jefes de Estado de los dos países, entre otras personalidades, los presidentes de Argentina, de Brasil, de Chile y de Bolivia; los representantes de los Estados Unidos de América y de la Santa Sede; y el Rey de España.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Lasso, José: *ASÍ SE GANÓ LA PAZ*.

Banco de Guayaquil. 2009. Quito. Ecuador

Ayala Mora, Enrique: *ECUADOR-PERÚ. HISTORIA DEL CONFLICTO Y DE LA PAZ*.

Fundación El Comercio. Editorial Planeta del Ecuador S.A. 1999. Quito. Ecuador

Ayala Mora, Enrique: *RESUMEN DE HISTORIA DEL ECUADOR*.

Corporación Editora Nacional. 1993

Carrión Mena, Francisco: *LA PAZ POR DENTRO*.

Dinediciones. 2008. Quito. Ecuador

Carrión Mena, Francisco: *POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR: EVOLUCIÓN, TEORÍA Y PRÁCTICA*.

Editorial Universitaria. Quito, Ecuador. 1986

Cordovez Segers, Diego: *NUESTRA PROPUESTA INCONCLUSA*.

Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina “Simón Bolívar”.

Corporación Editora Nacional. 2000. Quito Ecuador.

Denegri Luna, Félix: *PERU Y ECUADOR: APUNTES PARA LA HISTORIA DE UNA FRONTERA*

Instituto Riva Agüero. Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999

Fournier Coronado, Eduardo: *TIWINZA CON Z*.

Fimart S.A. Lima, Perú. 1995

García Velasco, Rafael: *EL TERRITORIO DEL ECUADOR EN EL SIGLO XX*.

Separata del libro “Ecuador en el Siglo XX”.

Editorial PUBLITECNICA. Quito. 1981

Herz, Mónica; Pontes Noguiera, Joao: *ECUADOR vs. PERU. PEACE MAKING AMID RIVALRY.*

International Peace Academy. Occasional Paper Series, 2002

Orozco Henao, Lina María: *APROXIMACIÓN AL CONSTRUCTIVISMO Y AL POSMODERNISMO DESDE EL CONCEPTO DE INSTITUCIÓN.*

Universidad Javeriana, 2002. Bogotá. Colombia.

Pérez Concha, Jorge: *FRENTE EXTERNO.*

Colección Doctor Honoris Causa. Universidad de Guayaquil No. 1. 1985

Ruales Viel, Gustavo: *EL CAMINO HACIA LA PAZ.*

Artes gráficas Señal Impreseñal Cia. Limitada. Quito. 2010.

Tobar Donoso, Julio: *LA INVASIÓN PERUANA Y EL PROTOCOLO DE RÍO*

Ediciones del Banco Central del Ecuador. Primera Reimpresión. 1982. Quito. Ecuador

Tobar Donoso, Julio; Luna Tobar, Alfredo: *DERECHO TERRITORIAL ECUATORIANO.*

Segunda Edición. Ediciones del Sol Cia. Ltda. 1979. Quito. Ecuador.

Wendt, Alexander: *SOCIAL THEORY OF INTERNATIONAL POLITICS.*

Cambridge University Press, 1999

Wendt, Alexander: *LA ANARQUÍA ES LO QUE LOS ESTADOS HACEN DE ELLA.*

Revista Académica de Relaciones Internacionales N. 1. Marzo 2005 GERI-UAM

REVISTA AFESE 64. Varios autores.

Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano. Edición Conmemorativa. 2017. Quito. Ecuador

ECUADOR EN EL MUNDO 1830-2006. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA. Varios autores.

Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano. 2006. Quito. Ecuador.

CUADERNO DE INFORMACIÓN PARA DIRECTORES DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA TERRITORIAL. POSICIONES ADOPTADAS POR EL ECUADOR DESDE LA SUSCRIPCIÓN DEL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 1995. Quito. Ecuador.

DIALOGO ECUADOR – PERU. Varios autores.

Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar. 1998,

AL FILO DE LA PAZ. HISTORIAS DE LA NEGOCIACIÓN CON EL PERÚ. Varios Autores. Editor: Pablo Cuvi.

Dinediciones, 1999. Quito. Ecuador.

ECUADOR, EL VECINO CONFLICTIVO. Varios autores.

Centro de Estudios País y Región CEPAR. Cusco, Perú. 1995

ECUADOR Y PERÚ: FUTURO DE PAZ? Varios autores.

Fundación El Comercio. Quito. 1993

ECUADOR Y PERÚ: VECINOS DISTANTES. Varios autores.

Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES.

Quito, Ecuador. 1993.

VERDADES Y RESPONSABILIDADES RELATIVAS AL PROTOCOLO DE RÍO DE JANEIRO. Quito, 1958