

Fronteras y conflictos. ¿El derecho o la fuerza en las relaciones internacionales? El caso de Ecuador y Perú

Francisco R. Dávila Aldás

Resumen

En la historia de los pueblos latinoamericanos, la fractura del colonialismo español significó una dolorosa experiencia de reconstrucción socio-política y económica que se materializó en la fijación concertada, arbitraria o mediante el uso de la fuerza, de las fronteras entre los países. El conflicto ecuatoriano-peruano es paradigmático pues, luego de 176 años de enfrentamientos dolorosos, ambos pueblos resolvieron limar sus diferencias y comprometerse en un proceso de cooperación e integración fronteriza, formalmente establecido, que puede enriquecerlos mutuamente.

Abstract

In the history of latinoamerican people, marked by the long period of Spanish colonialism, its liberation meant a burden and painful experience of social, political and economical reconstruction that ends in a mutual agreement concerning the fixation of its borders; but most of the times frontiers between new nation-states were fixed arbitrarily and using a forceful process. This can be seen in the never ending struggles for borders among Ecuador and Peru, which was a source of continuous military conflicts. Fortunately, after more than a century and a half of bitter difficulties, they decided a final arrangement, and even more, both governments made a formal commitment to cooperate and consolidate borders in order to push on their frontiers to a better development.

En la historia de los pueblos latinoamericanos, la fractura del colonialismo significó una dolorosa experiencia de reconstrucción socio-política y económica que se materializó en la fijación concertada, arbitraria o mediante el uso de la fuerza, de las fronteras entre los países. Estas marcas geopolíticas, que delimitan y crean no sólo bordes materiales sino diferencias sociales y culturales –al mismo tiempo que permiten a los pueblos establecer sus peculiaridades frente a los otros, gestan sus respectivas identidades: su ser estatal y nacional– fueron en la mayoría de los casos fuente de una larga serie de conflictos, enfrentamientos y hasta guerras que los desangraron e impidieron el apoyo y la cooperación solidaria para su desarrollo.

El conflicto ecuatoriano-peruano es paradigmático, ya que luego de más de 150 años de enfrentamientos dolorosos, ambos pueblos resolvieron limar sus diferencias y comprometerse en un proceso de cooperación e integración fronte-

riza, formalmente establecido, que puede en un futuro cercano enriquecerlos mutuamente.

En estas circunstancias, nos parece pertinente dar cuenta de esta experiencia particular que puede resultar de interés teórico y práctico en vista de emprender nuevas fórmulas integrativas que nos ayuden a superar nuestro bajo nivel de desarrollo.

Los conflictos territoriales entre Ecuador y Perú

La fuerza y el derecho en la colonia y la independencia de Ecuador y Perú, 1563-1829

El conflicto territorial entre Ecuador y Perú se remonta a los años de la creación de la Real Audiencia y Presidencia de Quito por el poder colonial español en 1563, la cual dependía del Virreinato de Lima.¹ En 1802, cuando dicha Audiencia ya pertenecía al Virreinato de Santa Fe de Bogotá, la corona española, atendiendo los reclamos del gobernador de Mainas, para facilitar la defensa territorial contra los avances de los "bandeirantes portugueses" sobre los territorios amazónicos, por mandato establecido en la Cédula Real de 1802, dispone que la jurisdicción de Mainas y Quijos pase a formar parte del Virreinato de Lima. Con ello, las autoridades eclesiásticas y militares de ambas regiones, antes bajo la jurisdicción de la Real Audiencia de Quito, pasan a depender del Virreinato de Lima, sin que los límites territoriales asignados a la misma se modificaran. En 1803, una nueva Ordenanza Real dispone que la defensa de la ciudad y del puerto de Guayaquil debe depender del Virreinato de Lima y no del de Santa Fe, ya que, en razón de la distancia, el segundo "no podía darle los auxilios precisos".

Los brotes de inconformidad de los criollos contra el poderío colonial ya eran evidentes por doquier en esos momentos, de allí que también los comerciantes criollos de la provincia de Guayaquil, ansiosos de vender directamente el cacao y recibir mercancías de otros países, empezaran a presionar. Esta razón motivó la ordenanza de seguridad militar, a la que aludimos anteriormente, así como la Cédula Real de 1802.

Ahora bien, siendo el Virreinato peruano el lugar donde radicaba el mayor poderío político y militar de la corona, era evidente que se darían fuertes contradicciones con el Virreinato de Santa Fe, donde los planes independentistas se estaban fraguando con mayor celeridad. Es por esta razón que las protestas de las autoridades de la Real Audiencia de Quito y de los diputados de la provincia de Guayaquil no se hicieron esperar y por lo que los comerciantes guayaquileños continuamente se quejaban ante la Real Audiencia de Quito y el Rey de España

¹ Esta Cédula Real es el documento jurídico que da origen a la entidad política y social de lo que luego sería la República de Ecuador, estableciendo como límites de la misma los territorios de Jaén, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, La Zarza y Guayaquil, además de la Canela y Quijos, o sea, las tierras del Oriente, "que tengan los dichos pueblos con los demás que se descubrieren".

ya que, "pese a las leyes y reglamentos de libre comercio dictados por la corona", las autoridades del Consulado de Lima imponían prácticas monopolistas. Por dicha razón solicitaban la creación de un Consulado en Guayaquil para facilitar la franquicia del comercio del cacao que el puerto guayaquileño tenía.

La descripción anterior nos muestra claramente –al tenor de las ordenanzas y contraordenanzas reales resultado de los complejos intereses económicos y políticos existentes entre los Virreinos de Santa Fe de Bogotá y el de Lima– la debilidad intrínseca de la Real Audiencia de Quito, lo que repercutiría directamente en el aspecto político jurisdiccional de la misma, respecto de ambos virreinos. Esta tendencia, por desgracia, se acentuaría durante la independencia y continuaría en la vida republicana.

Así, entonces, cuando sobrevino la coyuntura internacional de la invasión napoleónica a España en 1807 –que muy pronto causaría el desmoronamiento del poder colonial y el inicio de la gesta independentista que surgió en 1810 por el norte en Venezuela, Bogotá y Quito y por el sur en Buenos Aires y Santiago–, los límites territoriales y las jurisdicciones de los virreinos se fraguaron más al vaivén del uso de la fuerza que al respeto al derecho adquirido en las etapas coloniales, basado en el principio del Derecho Romano enunciado como el *uti possidetis juris*, esto es, que cada país independiente debía tener como territorio aquel que tuvo durante la colonia.

Por esta razón, apenas sofocado el primer grito de la independencia en Quito, los intereses del Virreinato peruano por controlar no sólo el comercio del puerto de Guayaquil sino por apoderarse de los territorios de Jaén y Mainas, tierras ricas dentro de la hoya amazónica cuya parte occidental fue mantenida y colonizada por la Real Audiencia de Quito, se ampliaron y complicaron. Por un lado, la Corona y su burocracia se empeñaban en hacer más flexibles las ordenanzas reales que intentaban romper con el monopolio comercial que atentaba contra los intereses de los criollos, los que apoyados por Inglaterra exigían mayor poder y autonomía;² por otro lado, los intereses de los criollos de Perú iban en sentido de separar a la provincia del Guayas y Cuenca, que eran parte de la Real Audiencia de Quito y en consecuencia pertenecían a la jurisdicción territorial del Virreinato de Santa Fe, desde donde la fuerza independentista descendería para doblegar a las huestes de la corona pertrechadas en Lima, capital del Virreinato peruano.

Se entiende entonces por qué en 1819, como una reacción tardía a las protestas de los comerciantes de Guayaquil, se publica una Cédula Real que precisaba que la Real Orden de 1803 "solamente concedía jurisdicción y superioridad relativa al Virreinato de Perú en lo concerniente a la defensa de la ciudad y puerto de Guayaquil" y se concluía restableciendo la plena jurisdicción del Virreinato de Santa Fe sobre la provincia de Guayaquil.

² Más aún, en abril de 1811 Inglaterra propuso a las autoridades españolas en Cádiz comprometerse a ser la mediadora entre los rebeldes, siempre y cuando se firmara un tratado comercial que abriese los puertos de las colonias americanas a sus barcos, lo que fue rechazado por la Corona.

Sin embargo, ya para entonces gran parte del territorio que conformaba la Real Audiencia de Quito ya estaba en manos de los independentistas y formalmente iría integrando el bloque grancolombiano, junto con Colombia y Venezuela. Éste, ya conformando el Estado de la Gran Colombia en 1822, al mando de Bolívar, enfrentaría, luego de un acuerdo con San Martín, al último bastión realista fortalecido en Perú en la batalla de Ayacucho, en 1824. Esto terminó complicando aún más el conflicto jurisdiccional que estuvo en el origen de los conflictos territoriales no sólo entre la Gran Colombia y Perú y entre la República de Ecuador y la de Perú, sino en el resto de los nuevos Estados republicanos surgidos luego de la independencia.

Para evitar los conflictos territoriales y la inestabilidad política de los nuevos Estados-nacionales que se estaban conformando al fragor de las luchas y de fuertes negociaciones entre los intereses políticos y económicos, locales, regionales e internacionales, y para no enturbiar más las difíciles relaciones, se acudió de nuevo al principio de *uti possidetis juris*, reconocido por los nuevos Estados independientes en el Congreso de Angostura presidido por Bolívar, en 1819. Obviamente, el gobierno realista peruano y los independentistas interesados en fortalecerse ampliando sus territorios no lo aceptaron.

De este modo, Ecuador inicia su vida independiente en el seno de la Gran Colombia y, por tanto, legalmente posee los mismos territorios adjudicados en la Cédula Real de 1653, aunque no tuvo la capacidad de defenderlos sino formando parte de la misma.

En efecto, pocos días después de haberse conformado la Gran Colombia (1822) Perú se apoderó de Jaén y Mainas, y Colombia reclamó estos territorios. El Virreinato de Perú era el bastión del poder colonial y la resolución formal se dio con la derrota del ejército realista en Ayacucho. Pero los intereses de los gobiernos independentistas peruanos sobre las provincias de Cuenca, Loja y Guayaquil se incrementaron y los nuevos mariscales y generales que se hacían la guerra entre sí o se coaligaban con el poderío español derrotado, complicaron la unificación nacional, de por sí ya difícil, en el antiguo territorio de la Real Audiencia de Quito.

En esos momentos la situación en la Gran Colombia y en los países del sur de los Andes era caótica. Los 10 años de violencia y guerras no habían terminado con la inestabilidad política que dio lugar a la conformación de minúsculos Estados nacionales embrionarios. Estos, herencia de las antiguas jurisdicciones territoriales coloniales, tenían sus economías destrozadas y en gran parte estaban ocupados por fuerzas extranjeras que dominaron a los poderes locales aliados entre sí para recuperar el dominio colonial perdido y/o respaldados internacionalmente por Inglaterra y Estados Unidos para independizarse políticamente.

Así, la Gran Colombia, que intentó unir a algunos de ellos, finalmente se estaba disolviendo. En estas circunstancias, Perú concentró a sus ejércitos para atacar a Bolivia en 1827 y, hacia el norte, a Ecuador, que a la sazón pertenecía a la Gran Colombia. Sus objetivos eran claros: recuperar Bolivia, parte del Alto Perú, que se había proclamado República, y consolidarse hacia el sur contra

Chile y Argentina y restar fuerzas a la Gran Colombia, apropiándose del puerto costero de Guayaquil y de Jaén en las selvas amazónicas.

En estas circunstancias, luego de repeler los ataques a Guayaquil, Bolívar le declaró la guerra y Perú, en respuesta, decretó en 1828 el bloqueo de los puertos colombianos. Con ello la confrontación bélica entre los nuevos Estados independientes de España parecía generalizarse. En 1829 Perú y Bolivia se constituyeron en Confederación para reclamar sus derechos territoriales a Chile y Argentina. Declarada la guerra, dichos países contuvieron con las armas los afanes expansionistas peruano-bolivianos; del mismo modo, cuando Perú volvió a atacar el sur de Colombia (la futura República de Ecuador), el ejército grancolombiano, al mando del Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre (que también en 1824 había derrotado al ejército de la Corona), venció al General La Mar en la Batalla de Tarqui, el 27 de febrero de 1829.

Sobre la base de que la "victoria no crea derechos",³ se llega a suscribir el Tratado de Girón en el cual se ratifican los límites que Ecuador tenía al independizarse de España. Perú, con un nuevo presidente a la cabeza, no acepta dicho Tratado, firmado por su predecesor, y una vez más, amenazado por Colombia de continuar la guerra, el 22 de septiembre del mismo año firma el Tratado de Paz y Amistad en Guayaquil. El artículo V del mismo insistía en que: "Ambas partes reconocen por límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreinos de Nueva Granada y Perú".⁴

El derecho y la fuerza durante la vida republicana de Ecuador y Perú, 1830-1940

Las dificultades entre la Gran Colombia y Perú continuaron a pesar de la buena voluntad y el tino político del libertador Simón Bolívar para no impulsar una "guerra fratricida". Así, el Tratado de Guayaquil no pudo ser ejecutado, ya que los delegados peruanos nunca se presentaron a la Comisión Demarcatoria necesaria para hacerlo efectivo.

Por desgracia, la atomización de los Estados embrionarios de América Latina no pudo ser contenida por el genio de Bolívar, que durante 20 años intentó con la Gran Colombia construir una gran nación hispanoamericana. La integración sucumbió bajo el peso de los intereses caciquiles locales y los intereses hegemónicos de la potencia capitalista inglesa y de Estados Unidos, que ya despuntaba como nuevo poderío internacional; ambos, por tanto, empeñados en impedir la exis-

³ Esta frase —desprendida de la tesis del mariscal Antonio José de Sucre: "no abusar en ningún caso de la victoria obtenida" sobre las fuerzas peruanas en Tarqui y que sirvieron de base para el Tratado de Girón, en el que Perú aceptó el *uti possidetis juris*— es la base de la "Doctrina Sucre", con la que los juristas de Ecuador han defendido su derecho al territorio consignado en la Cédula Real de 1563 y refrendado luego en el Tratado antes aludido.

⁴ Cfr. "Tratado de Paz y Amistad entre la República de Colombia y el Perú 1829 (Tratado de Guayaquil)", en *Paz con Dignidad*, Fundación Dr. Cristóbal Hurtado Matta, Quito, Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, abril de 1997, pp. 5-17; y Donoso Tobar, *El Tratado de Guayaquil de 1829*, Quito, 1979, p. 140.

tencia de países fuertes y consolidados entre los nuevos Estados-nacionales latinoamericanos, es decir, con significativo peso en el concierto internacional. En fin, la maquinaria burocrática, las intrigas localistas y los errores del libertador, cuyos empeños no fueron secundados por ningún liderazgo,⁵ aceleraron el desmembramiento de las Repúblicas de Ecuador y Venezuela, cuyos caudillos se quejaban del dominio de Colombia y de la inoperancia de la administración grancolombiana.

Así pues, el pequeño Estado ecuatoriano llegó formalmente a la vida republicana y se constituyó en entidad política autónoma el 13 de mayo de 1830, cuando una Junta de Notables resuelve separarse de la Gran Colombia.⁶ Formalmente, según el principio de derecho internacional ya aludido, conserva los mismos territorios adjudicados en la Cédula Real de 1563, refrendados en el Tratado de Guayaquil de 1829. No obstante, en la realidad, sus extremas condiciones de debilidad económica y política hicieron necesario, una vez más, el apoyo colombiano, por lo que el 11 de agosto de 1830, y con la presencia de la armada de ese país en las aguas de Perú, los representantes de ambos países se reunieron en Lima y firmaron el "Protocolo Mosquera-Pedemonte"⁷ en el que se procedió a señalar geográficamente la línea divisoria entre ellos. El documento reconoce a Colombia⁸ todo el territorio de la ribera izquierda del río Marañón o Amazonas y a Perú los territorios de la derecha.

Por desgracia, quedó un punto de territorio pendiente de delimitarse y era el de saber si el límite debía ir por el río Chinchipe o por el Huancabamba, por lo que posteriormente el gobierno ecuatoriano, huérfano del apoyo de Colombia, tuvo pocas posibilidades de zanjar el diferendo mediante el uso de la fuerza. Las negociaciones por la vía diplomática con Perú, conforme al principio del *uti possidetis juris*, para continuar su unificación nacional con el diferendo arregla-

⁵ En una carta fechada el 9 de febrero de 1930 al General Juan José Flores —de origen venezolano y destacado militar del Ejército del sur de Colombia, que 3 meses después se aliaría con los terratenientes para separarse de la unión grancolombiana y ser el primer presidente de la República de Ecuador— el Libertador Simón Bolívar expresaba que: "... yo he mandado veinte años y de ellos no he sacado más que pocos resultados ciertos: 1. La América es ingobernable para nosotros; 2. El que sirve a una revolución ara en el mar; 3. La única cosa que se puede hacer en América es emigrar..."

⁶ Con toda razón, Benjamín Carrión, un agudo escritor ecuatoriano, escribe: "El 13 de mayo de 1830, que debería ser el día del nacimiento de la Patria, nadie lo recuerda ni lo conmemora. El pueblo, con extraordinaria intuición, sabe que ese día no es un día grande para las gentes de esta tierra: es solamente el triunfo de la ambición de un espadón venezolano, que quería tener hacienda propia, como Páez y Santander, a la cual explotar", en *El cuento de la Patria*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1973, p. 266.

⁷ En estrictos términos jurídicos el "Estado de Ecuador" estaba "unido y confederado" con la República de Colombia y ésta, en la persona del "Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República de Colombia, General Tomás C. de Mosquera" firmaría el documento jurídico y lo mismo haría el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Don Carlos Pedemonte "en nombre de la República de Perú". Ver a este respecto "Protocolo Mosquera-Pedemonte", en *Paz con Dignidad*, op. cit. p. 18.

⁸ Vale explicar que en el documento aludido se habla de Colombia y Perú pues éste se remite a "cédula de Don Felipe II, que erigió la Real Audiencia de Quito", en 1563. Así, al separarse de la Gran Colombia, Ecuador heredó todos los derechos colombianos y, por tanto, hay que entender lo dicho

do, fueron una falacia que, de fracaso en fracaso, lo condujeron a la guerra, donde la fuerza peruana casi siempre se impuso.

Perú, por su lado, sacó ventaja de la debilidad del pequeño país, atosigado por intereses internos contrapuestos, y azuzó la guerra civil iniciada en el país; aprovechó, entonces, los difíciles momentos de anarquía por los que pasaba⁹ para bloquear nuevamente el puerto de Guayaquil y los demás de la costa ecuatoriana. Así, mediante el uso de la fuerza, obligó el 25 de enero de 1860 al gobierno local de Guayas a firmar el "Tratado de Mapasingue" con el que Ecuador invadido perdía prácticamente los territorios amazónicos, retenidos ya desde antes por Perú, cediendo también Quijos y Canelos. El gobierno central ecuatoriano aglutinó todas sus fuerzas y arremetió contra el Jefe Supremo del Puerto de Guayaquil que se había aliado con Perú y rechazó inmediatamente el pretendido tratado. El Congreso de Perú también lo hizo en 1863, aduciendo, con razón, que el de "Mapasingue" no era tal pues "éstos (tratados) no pueden celebrarse sino con gobiernos legalmente constituidos, o que dominen de hecho la totalidad de una nación"¹⁰, y ese no era el caso del arreglo con el gobierno local del Guayas.

Vale recordar que las contradicciones entre los respectivos gobiernos, y los litigios territoriales y políticos en momentos en los que los nuevos Estados-nacionales apenas se estaban consolidando en América Latina, se movían al vaivén de una compleja red de intereses locales e internacionales, donde el interés de Inglaterra por la libertad comercial y la penetración de sus productos manufactureros en las excolonias se contraponía a los afanes de España por reconquistar sus dominios¹¹ y al interés de Francia por hacerse de protectorados o posiciones en el nuevo continente para reforzar su imagen, muy deteriorada por problemas internos y los fracasos en México y Europa.¹²

Más importante aún para el caso del conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador, con consecuencias desastrosas para los intereses de este último, era la necesidad de fortalecimiento de las nuevas naciones colombiana y peruana, a costa de la

en el "Protocolo Mosquera-Pedemonte" para demarcar los límites entre Colombia y Perú para fijar los límites entre Ecuador y Perú. *Cfr. Ibid.* pp. 18-20. En todo caso, la anterior interpretación es la de los juristas e internacionalistas del gobierno ecuatoriano; a este respecto, ver "Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador a las Cancillerías de América", p. 20.

⁹ En Ecuador había 4 gobiernos y cuatro ejércitos —el de Quito, el de Guayaquil, el de Cuenca y el de Loja— que se peleaban por unificar al país bajo su manto de fuerza. Los quiteños añoraban volver a reunirse con Nueva Granada (Colombia) y los otros anexarse a Perú. La anarquía era tal que los notables y aristócratas serranos que apoyaban al gobierno provisional de Quito, al mando de García Moreno, soñaron en ser un Protectorado del gobierno francés. *Cfr.* a este respecto, E. Ayala, *La lucha política y el origen de los partidos en Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1978, pp. 109-111.

¹⁰ *Cfr.* J. Núñez, "Aventuras y desventuras del Ecuador amazónico", en J. Alemán, Gallardo et al., *Tiwintsa*, Quito, El Conejo, 1995, pp. 95-96.

¹¹ España no reconoció la independencia de Perú sino hasta 1864, año en el que al ocupar las islas Chinchas entró directamente en guerra con ese país y, a pesar del respaldo que éste recibió de Chile, Ecuador y Bolivia, tuvo que satisfacer las reclamaciones españolas para recuperarlas.

¹² A la sazón, Francia intervino en 1864 imponiendo al Archiduque de Austria como emperador de México. Abandonado por ésta, fue fusilado 3 años después. En Europa, Napoleón III, emperador de los franceses, entró en guerra con Alemania (1870-1871) y fue derrotado, perdiendo Francia las regiones de Alsacia-Lorraine, por lo que fue derrocado.

desaparición de la ecuatoriana, también en vías de construcción, una vez que, con la muerte de Bolívar, el sueño de la integración se había frustrado.

De este modo, el convenio secreto entre Perú y Colombia para repartirse el territorio ecuatoriano no pudo prosperar, pues ello hubiese implicado un nudo de alianzas y contra-alianzas que hubieran llevado el conflicto al área norte de Sudamérica cuando éste ya se encontraba en el área sur meridional entre Bolivia y Perú, unidos contra Chile y Argentina, los que hubiesen apoyado a Ecuador en contra de Perú y Colombia. Todo ello, sin considerar la red de apoyos y complicidades internacionales que, una vez consumada la independencia, no querían más conflictos sino el surgimiento de repúblicas estables y sólidas con la cuales entablar relaciones comerciales y diplomáticas duraderas.

Todo lo anterior pesaba fuertemente sobre el gobierno ecuatoriano, que no tenía otra alternativa que volver a las interminables negociaciones diplomáticas con un Estado fuerte y belicoso que, *de facto*, ya ocupaba las tierras que dicho país reclamaba y que en cualquier momento podía poner en jaque a las Fuerzas Armadas de Ecuador que, junto con la unificación nacional, apenas se estaban constituyendo, y de este modo imponerle mayores exigencias.

Así, en 1887, con la anuencia de Perú, Ecuador sometió el problema al arbitraje del Rey de España. Se firmó entonces el Convenio Espinosa-Bonifaz pero, a pocos días de la firma, el Congreso peruano lo desconoció, argumentando que el arbitraje no garantizaba una paz efectiva. Se volvió a intentar una negociación directa en la que ambos países se esforzaron por entender sus diferentes posiciones y ceder mutuamente para llegar a un honroso arreglo de fronteras.

Ello dio lugar al tratado Herrera-García, firmado el 2 de mayo de 1890, en el que Ecuador, en aras de la paz y la concordia, renunciaba a títulos y derechos adquiridos en los territorios de la Amazonia. Por desgracia, la difícil situación que Perú había vivido en la guerra con Chile, con la pérdida de sus dos provincias costeras, hizo que el Congreso de ese país exigiese mayores concesiones a Ecuador de las ya acordadas. Frente a la negativa del gobierno, el nuevo intento fracasó.

Ecuador y Perú (cansados de los continuos conatos de guerra y de las movilizaciones populares que eran manipuladas para disfrazar las difíciles condiciones internas que cada país experimentaba) volvieron a suscribir un protocolo, en febrero de 1904, para solicitar al Rey de España un nuevo arbitraje mediante el envío de expertos para el estudio de los documentos y de los territorios en litigio. El arbitraje duró hasta el 24 de noviembre de 1910, cuando el Rey de España se desentendió del litigio. Una vez más, el arbitraje había fracasado. En esta ocasión, como en otras, los pretextos de ambos lados no faltaron; se argumentó, y con razón, que los gobiernos involucrados no deberían haber metido mano en la Comisión que estudiaba el problema reservadamente, para entregar su fallo al Rey, como lo hicieron.

En realidad, la causa más profunda del fracaso en las negociaciones fueron los cambios internos que ambos países habían experimentado en los albores de 1900 y el uso excesivo del problema limitrofe para fortalecer determinadas posiciones

políticas. Las reformas liberales en Ecuador y Perú, para lograr insertarse en la nueva corriente modernizadora que venía de Europa y Estados Unidos, exigían fuertes movilizaciones populares y, qué mejor que volver a manejar la fórmula infalible de enardecer el patriotismo y chauvinismo populares contra el enemigo para alcanzar los fines secretos deseados por ambos gobiernos.

Esta vez, la intervención de Chile, Argentina, Brasil y Estados Unidos como mediadores impidió que los dos países, ya en pie de guerra, se enfrentaran.

Examinando las circunstancias con mayor detenimiento, la correlación de fuerzas a nivel internacional alejaba los intereses europeos sobre América Latina; en contraste, los de Estados Unidos sobre tierras, recursos, así como su influencia sobre la organización política de la región, se acrecentaban. Esto hacía que, en el juego de intereses regionales y en la solución de los conflictos territoriales aún no resueltos (desde principios de la independencia y a lo largo de la vida republicana, entre los nuevos Estados nacionales, que ya estaban consolidando su unidad y soberanía internas), empezara a ser un asunto Americano, como lo expuso Monroe¹³ al Congreso norteamericano.

En ese sentido, aunque a Estados Unidos le importaron muy poco los conflictos posteriores a la independencia y desoyó con mucha frecuencia los llamados de los países latinoamericanos a conformar una alianza basada en los principios por él enunciados, a partir de 1860 su actitud cambió. En efecto, ya con su acelerado desarrollo económico y resueltos sus problemas internos, Estados Unidos empezó a preocuparse por organizar su espacio interior y por consolidar su proceso de industrialización, con lo que ya podía emprender su expansión imperialista. De ahí que creció su preocupación por controlar su esfera de influencia que era América Latina.

De este modo, tanto Perú como Ecuador, y con el fin de ubicarse mejor frente a la nueva hegemonía que se perfilaba,¹⁴ rechazarían el laudo y arbitraje del Rey, de España, para confiar en los mediadores antes nombrados, todos ellos comandados por Estados Unidos. No obstante, en este nuevo juego de fuerzas, el arreglo diplomático, que según el planteamiento idealista ecuatoriano le daría ventajas, a la corta y a la larga, le resultó adverso frente al realismo peruano basado en el uso de la fuerza revestido de diplomacia.

Así, Perú, se movió hábilmente para solucionar sus litigios con Chile y Colombia, con lo que logró no sólo aislar a Ecuador de sus aliados potenciales sino

¹³ Cabe recordar que la Doctrina Monroe, formulada en 1823, fue la expresión externa del temor norteamericano frente a los afanes intervencionistas de las potencias europeas en el continente americano: así, los rusos ambicionaban Alaska, los ingleses Canadá, y España, apoyada en la Santa Alianza, pretendía la reconquista de América Latina. En este sentido Estados Unidos advertía a los europeos, con los cuales tenía "amistosas relaciones", que el intento de colonizar, intervenir o imponer un sistema político en cualquier lugar del hemisferio americano sería considerado "como una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos".

¹⁴ A partir de 1888 Estados Unidos intenta revivir el antiguo proyecto de unión de las repúblicas americanas, no tanto como fue el sueño de los padres fundadores (que quisieron crear una confederación política o una organización colectiva de defensa y seguridad con o sin la participación estadounidense y a la que ese mismo gobierno se opuso en el Congreso de Panamá en 1826 y en 1865) sino como un espacio de concertación fundamentalmente económico, en el cual los hombres de

enemistarlo con Colombia. En efecto, el 24 de marzo de 1922, a pesar de los compromisos públicos y secretos que los gobiernos de Ecuador y Colombia habían adquirido en función de la defensa de sus intereses territoriales comunes, este último país firmó con Perú el Tratado Salomón Lozano, en el cual cedió a ese país gran parte de los territorios que Ecuador le había cedido a Colombia en la zona del Putumayo, para proteger su flanco norte. Finalmente, en julio de 1922 Perú firmaba con el gobierno de Chile un acta en la que se consignaba que Estados Unidos sería el árbitro del conflicto limítrofe, que en 1929 se sellaría con un tratado de paz definitivo. Con esto último, la alianza estratégica que Ecuador y Chile podrían emprender respecto de los conflictos limítrofes quedó sin base de sustentación.

Ganados por la vía diplomática los posibles apoyos, Perú a instancias de Ecuador no tuvo problema en suscribir el Protocolo Ponce-Castro-Oyanguren, el 21 de junio de 1924. En dicho documento se convino que ambos gobiernos enviarían a Washington a sus respectivas delegaciones para tratar el asunto limítrofe, reconociendo las zonas de mutuo acuerdo, mismas que serían sometidas al arbitraje del presidente de Estados Unidos. Las negociaciones dilataron 5 años y todo intento ecuatoriano por promoverlo era diplomáticamente rechazado por el gobierno peruano.

En abril de 1934 hubo un encuentro en Lima que también fracasó. En 1935 Ecuador, aludiendo al Protocolo firmado en 1924, exigió que las conversaciones se dieran en Washington. Ambos países convinieron en mantenerlas y el 6 de julio de 1936 firmaron en Lima el acta llamada de *Statu Quo Ante*, en la que se comprometían a mantener las posiciones territoriales que en ese momento tenían, hasta el término de las negociaciones y del proceso arbitral, sin que ello implicara reconocimiento de derechos.¹⁵ Perú incumplió el acuerdo comunicando unilateralmente las posiciones de Ecuador a los gobiernos americanos, y entonces los encuentros terminaron.

Ecuador, a pesar de su desventaja en cuanto a posiciones territoriales, dado que gran parte de lo que reclamaba lo había adquirido Perú mediante el uso de la fuerza y lo tenía bajo su jurisdicción, convino en continuar con las negociaciones y someterlas al arbitraje del presidente de Estados Unidos en aras de zanjar, de una vez, el centenario litigio.

Sin embargo, luego de las ya consabidas dilatorias, de las propuestas y contrapropuestas, de las amenazas de Ecuador de someter el litigio a la mediación internacional y del rechazo de Perú a dicha propuesta, el 28 de septiembre de 1938 este último suspendió unilateralmente las conversaciones en Washington. Una vez más, la diplomacia ecuatoriana, sin más armas que el derecho internacio-

negocios norteamericanos y los nuevos trusts ya pujantes para inicios del siglo XX pudieran ir acaparando, poco a poco, los mercados para su inmensa producción, como en efecto sucedió posteriormente.

¹⁵ Ver a este respecto los detalles en J. Donoso Tobar, *La invasión peruana y el Protocolo de Río, antecedentes y explicación histórica*. Quito, segunda edición, 1982, pp. 30-85.

nal que le favorecía, comprendió que no era posible negociar sino sobre una posición de fuerza que, nunca desde que se separó de la Gran Colombia, había podido detentar.¹⁶

La guerra fratricida y la burla del derecho internacional, 1940-1942

Fracasadas las conversaciones y el arbitraje del presidente de Estados Unidos, Ecuador continuó buscando en los organismos regionales e internacionales nuevos caminos de solución que pudieran paliar su debilidad estructural y bélica. De este modo, en la Conferencia Interamericana de Lima, en 1938, propuso a Perú diferentes fórmulas de arreglo. Buscó la intervención de los gobiernos de Brasil y Estados Unidos y de los diferentes foros oficiales así como de las reuniones consultivas de los diversos cancilleres de América Latina; pero, no consiguió sino palabras condenatorias de la violencia y de la invasión de los pueblos fuertes sobre los débiles.

Las hostilidades continuaban y las provocaciones mutuas se sucedían; unos abogaban en defensa de sus derechos perdidos y otros ocupaban nuevos espacios para atizar el conflicto. Para 1941, los preparativos bélicos peruanos se transformaron en movilizaciones hacia la frontera ecuatoriana y los rumores de la invasión armada crearon en Ecuador una psicosis de guerra; la euforia y el miedo se sucedían en medio de una crisis política que trataba de solucionarse con una cerrada batalla electoral previa a las elecciones presidenciales. Perú, suficientemente armado y pertrechado continuaba sus preparativos bélicos, a pesar de los reclamos de Ecuador, por vía diplomática, ante la inminente invasión. Todo ello a vista y paciencia de las cancillerías americanas que no podían ignorar el plan de agresión, y de los amistosos servicios que Brasil, Argentina y Estados Unidos ofrecieron a los gobiernos en litigio.

La compleja coyuntura internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial era un factor que no ayudaba en el arreglo del conflicto, y la situación interna de ambos países era leña copiosa para atizarlo. Según los observadores militares, Ecuador estaba prácticamente desarmado y totalmente desorganizado para sostener una guerra y tanto el gobierno de Perú como los altos mandos militares buscaban una fácil victoria para consolidar sus posiciones políticas internas.

La invasión se inició el 5 de junio de 1941 y prosiguió en las 3 siguientes semanas. Las fuerzas ecuatorianas fueron destrozadas y aniquilada la resistencia heroica que se dio en las ciudades y pueblos fronterizos.

¹⁶ Así, uno de los estudiosos más acuciosos y eruditos del problema limítrofe ecuatoriano, Julio Donoso Tobar, concluye diciendo que: "Arbitrajes, arreglos directos, asistencia internacional... ¿qué arbitrio no ha sido intentado por el Ecuador, con hidalguía y buena fe, para la solución del viejo pleito? Y ¿qué medio no lo ha rechazado o adulterado el Perú a fin de obstar su terminación? ¿Habría sido esto posible si nuestra patria se hubiese apercebido a la defensa (armada) de sus menospreciados derechos?", en *La invasión peruana y el Protocolo de Río, antecedentes y explicación histórica*, op. cit. p. 85. El paréntesis es de F. D.

Trece mil soldados peruanos, dice el historiador Jorge Núñez, de la "Agrupación Norte" invadieron el Ecuador, apoyados por abundante y moderno equipo de artillería, blindados y aviación. El pequeño e impreparado ejército ecuatoriano de 1000 hombres resistió valerosamente el empuje enemigo (...) pero finalmente fue arrollado por la poderosa maquinaria de guerra peruana.¹⁷

Ésta ya había ocupado las provincias de Loja y el Oro así como otros territorios del Oriente ecuatoriano y amenazaba llegar a tomarse Guayaquil, el puerto principal de Ecuador, y el resto del país.¹⁸

La descomunal desproporción bélica entre Perú y Ecuador hace poco creíble la afirmación peruana de que fue Ecuador el provocador del ataque. En 1938, o sea tres años antes de la invasión, Ecuador tenía 50 mil fusiles contra 177 mil de Perú; disponía de 15 millones de municiones contra 47 millones; 8 escuadrones de caballería contra 20; 5 mil reservistas contra 200 mil; unidades navales de guerra: 2 con mil 600 toneladas contra 14 con 26 toneladas de Perú.

Por otro lado, la situación de Ecuador era de total postración en el campo económico, social y político como para querer entrar en guerra. Hasta ahora no se han encontrado más razones de fondo que las de una hipotética locura patriótica de la dirigencia gubernamental y/o una actitud suicida absurda del pueblo y de sus soldados, de lo cual no existen pruebas. No era el caso de Perú, cuyos preparativos de guerra fueron detectados por los países latinoamericanos y Estados Unidos. Además, su ensañamiento en aniquilar mediante fuertes bombardeos a la población indefensa de las ciudades fronterizas, luego de que fue negociada la suspensión del fuego el 26 de julio de 1941 con la tardía intervención diplomática de los países mediadores, sólo puede explicarse por el odio ciego o la venganza que la casta militar peruana había incubado durante largos años de conflicto, mismo que, por desgracia, continuaría casi medio siglo más.

Las pretensiones peruanas iban más lejos y, como siempre lo habían deseado sus predecesores, querían tomarse Guayaquil para imponer sus duras condiciones de paz.¹⁹ Por fortuna, el acertado desempeño de los países mediadores y de los diplomáticos ecuatorianos logró que el cercenamiento territorial no fuera el que Perú pretendía. No obstante, la burla al derecho internacional fue por partida doble: en primer lugar, porque se violó el famoso principio anunciado por el Mariscal Antonio José de Sucre cuando los soldados grancolombianos derrotaron

¹⁷ Cfr. J. Núñez, "Aventuras y desventuras del Ecuador amazónico", en *op. cit.*, p. 107.

¹⁸ Para una versión detallada de la invasión de 1941, ver a este respecto J. Pérez Concha, *Ensayo histórico-crítico de las relaciones diplomáticas del Ecuador con los Estados limítrofes*, Guayaquil 1979, p. 323; también Tobar Ribadeneira, *Lo positivo y lo negativo del protocolo de Río de Janeiro*, Guayaquil Corporación de Estudios y Publicaciones, tomo II, 1977 y J. Gallardo, M. Alemán et al., *op. cit.* pp. 74-121.

¹⁹ El diario *El Comercio de Lima*, del 28 de julio de 1941, revela esas intenciones cuando afirma que: "Derrotados los ecuatorianos en tierra, mar y aire y deshecho su ejército de línea, sólo puede aspirar a que se suspendan las hostilidades.... fácil resultaría para las tropas peruanas continuar aquellas y proseguir en su avance hasta Guayaquil, para dictar allí las condiciones de paz", citado por D. Tobar, *La invasión....*, *op. cit.* p. 247.

a los peruanos en Tarqui, "la victoria no otorga derechos" al más fuerte, y sólo exigió al derrotado ejército peruano cumplir con los derechos territoriales que desde 1563 la Cédula Real había otorgado a la Real Audiencia de Quito;²⁰ en segundo término, porque fue impuesto mediante la violencia, la invasión y la guerra a un país que por su debilidad estructural y política sólo disponía del derecho para hacer valer sus razones.

Por ello, al haber carecido de la plena libertad y del consentimiento de Ecuador, el Protocolo de Río de Janeiro fue inútil e injusto y se confirmó una vez más la burla que las naciones poderosas hacen del derecho internacional, cuando los países pequeños e indefensos reclaman sus derechos.

También una vez más la coyuntura internacional complicó la negociación del Protocolo pues, dado el ataque de Japón a Pearl Harbor, base naval norteamericana en el Pacífico, Estados Unidos terminó involucrándose en la Segunda Guerra Mundial para apoyar a los aliados contra las fuerzas del Eje, con las que rompió relaciones. En esas circunstancias, la nueva potencia hegemónica quiso obtener la solidaridad de todo el continente, por lo que se convocó a la Tercera Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos, que debía celebrarse a finales de enero de 1942.

En este escenario, el problema de la invasión de Perú a Ecuador era un asunto secundario y molesto porque empañaba la fingida solidaridad latinoamericana, según la interpretación de la mayoría de los delegados. No obstante, la realidad era que tanto Estados Unidos como Ecuador habían sido igualmente agredidos y que, en todo caso, la solidaridad con Ecuador revestía capital importancia para la causa regional, tanto o más que la que estaba recibiendo Estados Unidos. Pero una vez más el derecho del más fuerte primó en el escenario de las relaciones internacionales de finales de la Segunda Guerra Mundial.

El Protocolo de Río de Janeiro, que agudizó el ya viejo conflicto ecuatoriano-peruano, se firmó el 29 de enero de 1942. Con éste las mermas territoriales ya sufridas por el país a lo largo de su historia aumentaron. Casi perdió la mitad del territorio que le quedaba antes de la invasión. El impacto en la psicología del pueblo ecuatoriano fue tremendo pues si las pérdidas anteriores se habían dado cuando la conciencia de la nacionalidad no estaba aún clara en el ánimo del pueblo de la joven nación, en 1942 las cosas eran diferentes. La primera reacción popular fue de frustración por la derrota y por la imposición del Protocolo; la segunda fue de odio y de venganza contra el enemigo y contra el gobierno que ganó el poder en las elecciones de 1940. Sus contrincantes lo acusaron de fraude y de traición a la patria. Ello volvió a desatar las pasiones y el desorden en el interior del país y una vez más se manipuló al pueblo fomentando la ilusión de la recuperación territorial y de la venganza contra el enemigo, el vecino Estado peruano.

A partir de esa fecha hasta la solución definitiva del conflicto, el 26 de octubre de 1998, el litigio en realidad se azuzó en ambos países para satisfacer las ambicio-

²⁰ Ver a este respecto, *supra*, nota 3.

nes de los políticos, de los partidos que los impulsaban y de las oligarquías y castas militares que sacaban ventajas personales en detrimento de los intereses genuinos de ambos pueblos.

Los intentos de arreglo y cooperación entre ambos países, 1942-1980

Pasados ya algunos años del injusto tratado y ya calmados los ánimos revanchistas del país vencido, se intentó fijar definitivamente los límites entre ambos países tomando como base el Protocolo de Río. Surgieron nuevos problemas. Ambos países, intentaban extender sus fronteras aprovechando algunos resquicios y generalidades sobre la demarcación territorial expresados en el Protocolo, dada la intrincada orografía y lo inhóspito de algunos parajes fronterizos. Ello suscitó algunos conatos de enfrentamientos armados, no obstante se logró un acuerdo para estudiar *in situ* los puntos demarcatorios.

El asunto se complicó cuando los expertos de la Fuerza Aérea Norteamericana, a los que se les solicitó ayuda, entregaron en 1947 un mapa de la zona que reveló que los accidentes geográficos marcados en el Protocolo en realidad no existían.²¹ Ello creaba un problema técnico insalvable: el Protocolo no era ejecutable en ese punto geográfico. Ecuador planteó, en marzo de 1951, ante los Países Garantes, su "inejecutabilidad" y, debido a la obstinación peruana en soslayar el problema, en 1960 planteó la tesis de nulidad, ya sostenida por los anteriores gobiernos, pero sin mayores formalidades; ello, tanto en razón de que el documento había sido impuesto por la fuerza a un país invadido violando, como se expresó más arriba, todas las normas del derecho internacional y porque era materialmente inejecutable.

Este planteamiento, a pesar de que los Países Garantes no estuvieron de acuerdo con él, fue mantenido por los sucesivos gobiernos de Ecuador hasta prácticamente la solución definitiva del conflicto, 38 años más tarde. Por fortuna, en la medida en que los gobiernos de ambos países fueron entendiendo que usar el conflicto limítrofe —esto es, manipular el nacionalismo para conseguir otros fines como esconder las fallas estructurales debidas a la irresponsabilidad, mala fe e intereses mezquinos de determinados gobiernos y de los grupos en el poder de ambos países— era una falsa y muy coyuntural salida, nació la esperanza de mayores acercamientos a pesar de las dificultades inherentes a la solución del mismo.

El atraso secular de ambos países, los elevadísimos costos de los gastos militares en pro de la defensa nacional, la inestabilidad que este problema creaba en ambas naciones —especialmente en las zonas fronterizas donde, en general, reinaba el entendimiento comercial, el de los ciudadanos y el de los soldados de ambos bandos— fueron rompiendo los lastres seculares que había dejado el con-

²¹ En un punto álgido de la zona en litigio, en lugar del "*divorcium aquarum* de los ríos Zamora y Santiago", señalados en el protocolo, existía la cuenca hidrográfica intermedia del río Cenepa, lo que daba lugar a dos divorcios de aguas: el del Zamora-Cenepa y el del Cenepa-Santiago.

flicto y despertando los anhelos de arreglar definitivamente los litigios territoriales para emprender una sana cooperación entre los países vecinos.

Así, el ánimo creciente de ambos países por superar sus problemas económicos y políticos internos con soluciones más duraderas, dio pie a una mayor distensión. Reformas de fondo eran necesarias y para ello qué mejor clima que el de una cooperación económica franca entre vecinos. Así lo entendieron, por paradójico que parezca, los dos gobiernos militares que en 1968 en Perú y en 1972 en Ecuador intentaron llevar a cabo la "revolución nacionalista".

Cabe aclarar que la coyuntura internacional de alza de los precios del petróleo, y la regional de ascenso al poder del régimen pinochetista, contra el cual había que forjar una alianza a modo de muro de contención, ayudaron también a los gobiernos involucrados en la tarea de modernización que emprendieron. En este contexto se puede entender el impulso que dieron a los proyectos binacionales de integración tales como el de las cuencas hidrográficas de Puyango-Túmbez y Catamayo-Chira. Para ello se creó la Comisión Económica Permanente Fronteriza, la cual impulsó una serie de acciones tales como encuentros y ferias internacionales fronterizas y proyectos de cooperación y apoyo crediticio para el desarrollo de estas zonas.

Por desgracia, estos anhelos reformistas se toparon con las fuertes inercias e intereses creados por las viejas oligarquías que, temerosas de perder sus privilegios, opusieron grandes resistencias. Además, en este escenario de fuertes tensiones sociales, la grave crisis económica que experimentó Perú terminó con esta primera etapa de acercamientos. Las Fuerzas Armadas peruanas volvieron a ser el tradicional soporte de los grupos de poder que reprimieron las protestas sociales y una nueva ola de patriotismo chauvinista, con la cual se intentó esconder la creciente frustración social, volvió a levantarse, lo que obstaculizó los esfuerzos desplegados para solucionar el problema fronterizo.

En efecto, el 22 de enero de 1981 el conflicto volvió a encenderse. Un helicóptero artillado peruano atacó algunos puestos fronterizos, entre ellos Paquisha, Mayaycu y Machinaza, situados en un área no delimitada de la frontera ecuatoriana. Frente a la protesta diplomática y a la resistencia militar ecuatorianas, el vecino país, aduciendo haber sido atacado, volvió a contraatacar por tierra. Realizó, además, una impresionante movilización de tropas hacia diferentes puestos fronterizos²² y orquestó una campaña de desinformación que anunciaba la toma de posiciones fronterizas.

En Ecuador, como era de esperarse, un torrente incontenible de patriotismo herido corrió por todo el país y las Fuerzas Armadas se aprestaron para la movilización en defensa de la patria.

El contraataque ecuatoriano y el derribamiento de un helicóptero peruano volvieron a encender la hoguera del conflicto, que estaba ya por atenuarse dada la intervención atinada de la OEA, institución ante la que Ecuador había denunciado

²² De acuerdo con el parte militar y las noticias de la prensa ecuatoriana, Perú movilizó 10 mil soldados y efectuó 107 operaciones aéreas de combate, disparando desde helicópteros artillados y lanzando desde cazas bombarderos gran cantidad de explosivos y millares de proyectiles sobre los puestos fronterizos.

el ataque. Perú amenazó con una guerra total en caso de que los soldados de Ecuador no abandonaran los puestos peruanos que habían sido tomados. Luego de un mes de fuertes tensiones y de encuentros armados, una Comisión de países amigos logró el cese de hostilidades, la separación de fuerzas y las negociaciones de paz que concluyeron el 5 de marzo de 1981 con dos declaraciones separadas de protesta por parte de ambos mandos militares.

Este llamado "acuerdo en el desacuerdo" nos muestra a las claras el uso del problema fronterizo para fines no declarados de recomposición interna de los grupos de poder, tanto en el campo de la política nacional como en el interior de los altos mandos de las Fuerzas Armadas que los sustentan en ambos países. En algunos casos, la necesidad de conseguir nuevos presupuestos para gastos de defensa nacional por parte de los militares ha sido también una de las causas directas para la promoción de tensiones y conflictos.

Un gran tropiezo en el camino del entendimiento fronterizo, 1982-1995

Siendo el mantenimiento del litigio fronterizo, como lo hemos intentado demostrar en las páginas anteriores, un recurso político para, manipulando el sentimiento patrio lograr determinadas metas y fines ocultos que, *de facto* han pretendido la recomposición de la correlación de fuerza de los poderes políticos internos, la solución del mismo dependía fundamentalmente de la voluntad política de obtener la paz definitiva para, dentro de un marco de cooperación y ayuda mutua, llegar a la solución de los problemas económicos y sociales de ambos países y en especial los relacionados con las zonas fronterizas.

Durante 17 largos años, a contar desde el último conflicto antes narrado, ambos gobiernos, a su modo y dentro de sus circunstancias internas y a la luz de las diferentes coyunturas internacionales, se han ocupado del conflicto fronterizo y de su solución definitiva; no obstante, no faltaron los conatos, incidentes y enfrentamientos que sembraron de espinas el camino de la solución.

En esta última etapa la tendencia se repite, aunque con una variante que esperamos sea la definitiva: finalmente se lograron fijar los límites fronterizos de acuerdo con una negociación basada en el propio Protocolo de Río, cuyo cumplimiento exigieron los Países Garantes para lograr la paz y la cooperación entre los dos países hermanos.

A este respecto, entre 1981 y 1984, el gobierno ecuatoriano de turno se empeñó en promover una política integral para la solución del conflicto basada en un plan de desarrollo de los sectores fronterizos más vulnerables y cimentado en la voluntad firme de negociar con el vecino un arreglo sustentado en el derecho inalienable de descubridor y colonizador del río Amazonas. Por desgracia, desde 1984 hasta 1998 los intentos de solucionar el problema se congelaron, pues el énfasis dado a la política de "reconstrucción nacional" mediante un proyecto de modernización basado en el financiamiento externo de la economía, sustentado en la fuerte promoción de la economía exportadora, liquidaría las causas estruc-

turales del descontento social creciente. Por ello, la política de mantener la "herida abierta" del "irrito e inejecutable Protocolo sin ulcerarla ni infectarla" [sic] sería la tónica de ese gobierno.²³ No obstante, los reiterados ajustes de corte neoliberal y los excesos de endeudamiento en los que cayó el país terminaron en una de las más graves crisis cambiarias y de pagos, lo que repercutió en una drástica disminución de los niveles generales de vida de la ya pauperizada mayoría de la población.

Liberar de esa postración al pueblo ecuatoriano fue el gran reto del nuevo gobierno de la Izquierda Democrática, que al coincidir con otro de parecida filiación en Perú facilitó el acercamiento y la promoción explícita del arreglo definitivo del diferendo limítrofe, ateniéndose a criterios pragmáticos e imaginativos en el marco del derecho internacional.

Sin embargo, las dificultades sociales y la profunda crisis política que Perú experimentaba en esos momentos dio lugar a un nuevo conato de conflicto perpetrado por los militares peruanos en agosto de 1991, lo cual enturbió el acercamiento; no obstante, muy a tiempo los Gobiernos Garantes del Protocolo de Río intervinieron para que el incidente no culminara en conflicto armado.

Pasado el incidente, el gobierno de Rodrigo Borja en Ecuador continuó en busca de una solución definitiva del conflicto fronterizo mediante la consecución de una paz honrosa. Reiteró su pedido al gobierno peruano de un arreglo definitivo en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, dentro de la más genuina tradición de la diplomacia ecuatoriana, sugirió a Perú el arbitraje definitivo del papado en Roma.

El arribo al gobierno de Perú del ingeniero Alberto Fujimori y los acercamientos de éste con el de Borja, que lo invitó a una visita de Estado, generaron grandes expectativas sobre el arreglo definitivo del problema. Empero, la tan anunciada "propuesta integral" del gobierno peruano, que básicamente reconocería la libre navegación de Ecuador en aguas amazónicas, una vez demarcados los tramos en litigio, de acuerdo con los lineamientos del Protocolo de Río, no pudo ser cumplida. El otorgamiento de poderes metaconstitucionales que el Congreso peruano, manejado por incondicionales del gobierno, hizo a Fujimori enturbió la mutua confianza que se estaba construyendo y el proceso de integración volvió a truncarse perdiéndose, por enésima vez, la posibilidad de aceleración del desarrollo de ambos países.

La dictadura *de facto* evidenció el carácter propagandístico de los acercamientos, lo que no sólo enfrió sino que congeló la relación con el gobierno ecuatoriano, el cual declinó la protocolaria devolución de la visita de Estado a Lima.

El nuevo gobierno ecuatoriano, de carácter conservador, que ascendió al poder el 10 de agosto de 1992, no sólo reanudó los acercamientos con el gobierno de Perú sino que los intensificó. Así, se logró un clima de distensión que no sólo

²³ Ver a este respecto, "Declaraciones del presidente León Febres Cordero", en *Hoy*, Quito, 26 de octubre de 1983.

había facilitado el tratar abiertamente el tema tabú de los límites, sino que ya se aproximaba el arreglo definitivo para tener la paz anhelada.

Por desgracia, las circunstancias internas de ambos países volvieron a hacer necesaria la manipulación del problema limitrofe, para sacar ventajas unilaterales, manteniendo posiciones irreconciliables que en poco ayudaban a la solución definitiva del viejo problema.²⁴ El escenario escogido fue el corazón de la zona en litigio, dado el problema técnico al que se aludió en anteriores páginas²⁵ y que sirvió para que Ecuador planteara otra razón de la nulidad del Protocolo de Río, "por inejecutable". Fue, entonces, en la base militar de Tiwintsa, situada entre las cabeceras del río Cenepa, cuando arrancó el conflicto.

El 12 de diciembre de 1994, Perú, por intermedio de uno de su Comandantes de Batallón en la frontera, pedía a su émulo ecuatoriano, en una de las reuniones de rutina que se dan para evitar acciones indeseadas, que abandonara los puestos de las guarniciones situadas en las cabeceras del río Cenepa, ya que se encontraban en territorio peruano. De no hacerlo pacíficamente —se advirtió— serían desalojados por las fuerzas militares. Obviamente, la respuesta del oficial fronterizo ecuatoriano fue negativa y de inmediato consultó a sus superiores, los que intentaron arreglar el problema con Perú por la vía diplomática, pero no hubo respuesta.

Era evidente, tanto para las autoridades castrenses como para los diplomáticos, que Perú preparaba alguna escaramuza o un ataque armado y que era necesario prepararse para defender la soberanía del país. En efecto, las fuerzas peruanas se infiltraron en territorio ecuatoriano a partir del 9 de enero de 1995 sucediéndose los enfrentamientos armados hasta el 14 de febrero, día en que Ecuador aceptó por sugerencia de los Países Garantes el cese del fuego, con fundamento en la Declaración de Paz de Itamaraty.

Los ataques continuaron hasta el 17 del mismo mes, fecha en que el Comando peruano aceptó firmar el anterior acuerdo; pero 5 días después, cuando los observadores internacionales nombrados por los Garantes iban a verificar las posiciones de ambos ejércitos en Tiwintsa, para dar cumplimiento a uno de los puntos acordados en la Declaración, la armada peruana emprendió un ataque total. Con ello intentaría, como en otros tiempos, ocupar territorio ecuatoriano y forzar a su favor las posteriores negociaciones; no obstante, al ser repelido por las fuerzas defensoras, sus planes se vieron frustrados, con mayores pérdidas para el ejército peruano.

Las bajas y las pérdidas de material bélico fueron numerosas de ambos lados y los cálculos hechos por los expertos señalan que por la cantidad de hombres involucrados, por el costo económico de las movilizaciones, de los armamentos y pertrechos destruidos, la confrontación de 1995 fue la más intensa en la historia

²⁴ Ver a este respecto, "El conflicto fronterizo peruano-ecuatoriano", en F. Dávila, "Militarismo, integración y conflictos fronterizos: los casos de Perú, Ecuador y México", en *Estudios Latinoamericanos*, México, CELA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 9, enero-junio de 1998, pp. 115-121.

²⁵ Ver a este respecto, *supra* nota 21.

de los dos países.²⁶ No obstante, este conflicto abrió el camino para la solución definitiva del problema limítrofe, dado que los Países Garantes, entre ellos Estados Unidos, forzaron a ambos Estados a negociar el fin de las hostilidades sobre posiciones menos intransigentes. La Declaración de Montevideo, que se firmó el 28 de febrero de 1995, retomando la de Itamaraty que Perú no había cumplido, consigna los nuevos resultados.²⁷

El arreglo limítrofe definitivo y los nuevos proyectos de integración fronteriza, 1995-2001

Después de esta fecha, hasta el 26 de octubre de 1998, cuando se firmó en Brasilia el acuerdo que señala en forma definitiva los límites entre ambos países, el camino a recorrer no fue sencillo pues los recelos, la desconfianza mutua, las diferentes exigencias y las estrategias que ambos países desplegaron para reforzar sus posiciones cerca de las zonas desmovilizadas, dificultaron las negociaciones entre los sucesivos gobiernos de Ecuador y Perú.

No obstante, la voluntad política de los dos gobiernos, y especialmente la presión que impusieron los Países Garantes²⁸ para que ambos gobiernos se sentaran a negociar en determinados tiempos –sobre la base del reconocimiento de la validez del Protocolo de Río, así como del acceso al río Amazonas que Ecuador y Perú respectivamente tuvieron que aceptar desde el conflicto de 1995– desembocó en un complejo proceso de negociación que permitió a los dos países discutir todos los problemas que implicaba el conflicto.

En efecto, en marzo de 1996 cada país entregó su lista de problemas y se iniciaron las negociaciones para tratar de resolverlos.²⁹ Éstas se llevaron a cabo en 1997 y buena parte de 1998. Con mucho tino y firmeza los Garantes a los que se les había concedido facultades arbitrales (de las que carecieron cuando se firmó el Protocolo de Río en 1942) para sugerir, exhortar e incluso obligar a cumplir la siguiente etapa, cuando ya se había llegado a un acuerdo, impidieron que ambos países recurrieran a estrategias dilatorias, como había sucedido en otras circunstancias, o evadieran proceso. Ello abrevió de modo muy significativo

²⁶ Cfr. A. Bonilla, "Las negociaciones Ecuador-Perú: ¿luz al final del túnel?", en *Iconos*, FLACSO-Ecuador, Quito, núm. 5, agosto de 1998, pp. 21 y ss.

²⁷ Ver a este respecto, "Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú" y "Declaración de Montevideo", en *Paz con dignidad*, op. cit., pp. 54-61.

²⁸ Si bien es cierto que Brasil, Argentina y Chile fueron coadyuvadores importantes del proceso de negociación, fue en realidad la presión que Estados Unidos ejerció cuando terminó el conflicto de 1995 (designando no sólo un equipo especializado de negociadores con verdadero poder de arbitraje que al mismo tiempo estaba como testigo que certificaba los progresos en la negociación a partir de los cuales Perú y Ecuador se hacían merecedores de la ayuda o de las restricciones financieras) la que llevó a la solución definitiva. Ver a este respecto el trabajo de G. Weidner, jefe de la primera misión de observadores militares, "Peacekeeping in the Upper Cenepa Valley: A Regional Response to Crisis", presentado en "The Peacemaking and Demoralization in the Hemisphere", North South Center, University of Miami, 1996.

²⁹ Cfr. "Descripción sucinta de los *impasses* subsistentes presentados por Ecuador por las conversaciones de Brasilia", en *Paz con dignidad*, op. cit., pp. 76-80.

los tiempos de negociación, aunque de todas maneras se dilataron debido a que en Perú se suscitó el problema de la toma de la embajada de Japón, y en Ecuador el derrocamiento por parte del Congreso del presidente Bucarán.³⁰

Poco a poco se fueron limando las asperezas y redondeando los problemas, de tal modo que en marzo de 1998 se pudieron sistematizar en cuatro temas fundamentales: los de integración fronteriza, demarcación, comercio y navegación, y medidas de confianza mutua y seguridad. Esta formulación permitió estudiar más a fondo una solución global, esto es, establecer el concatenamiento necesario entre los temas enunciados y especialmente concertar acciones encaminadas al involucramiento de ambos gobiernos en la solución definitiva del diferendo limítrofe para alcanzar la paz y el desarrollo. Todo ello, como una condición primaria para consolidar las instituciones democráticas de ambos países y para impulsar el cambio social en dichas sociedades, aquejadas por grandes carencias económicas y sociales.

Finalmente, luego de superar numerosas contradicciones, los gobernantes de ambos países se reunieron el 26 de octubre de 1998 para firmar en la capital brasileña el Acta de Brasilia, que ponía fin a 176 años de conflictos fronterizos,³¹ considerando que el conflicto inició desde la independencia y prosiguió a lo largo de la conformación de los Estados nacionales de Ecuador y Perú.

Los términos del Acta establecían que los dos países podrían avanzar en la ejecución de proyectos de cooperación y desarrollo cuando se hubiese cerrado definitivamente la verificación de las demarcaciones, lo que sucedió el 13 de mayo de 1999. No obstante, apenas firmada la paz y colocado simbólicamente el último hito, se impulsó el avance de los proyectos económicos y sociales fronterizos.³²

De acuerdo con la negociación binacional, el desarrollo de la región fronteriza suponía una inversión de 3 mil millones de dólares a lo largo de 10 años. Para ello se comprometieron tres instituciones: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Mundial, que proporcionarían a cada país un equivalente a la mitad de la suma total de la inversión.³³

³⁰ A este respecto y para mayores detalles, ver D. Comejo (editor), *¡Que se vaya! Crónica del bucamato*, Quito, Edimpres, S.A., febrero de 1997, y F. Febres Cordero, *Bucaram: tocata, robata y fuga*, Quito, Edimpres, S.A., marzo de 1997.

³¹ Ver, "Acta Presidencial de Brasilia" suscrita por los presidentes de Ecuador y Perú, firmantes de los Acuerdos de Paz, por los presidentes de los Países Garantes, a excepción del de Estados Unidos que envió a su representante personal, y de los Ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Perú; también las "Intervenciones" del presidente de Ecuador Jamil Mahuad, del de Perú Alberto Fujimori y del de Brasil Fernando H. Cardoso "en nombre de los Países Garantes", en *Los documentos de la paz Ecuador-Perú. Paz con Dignidad II*, Fundación Dr. Cristóbal Hurtado Matta, Quito, Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, s/f.

³² Los documentos y declaraciones para los "Convenios de Integración Fronteriza" se recopilan en *Ecuador-Perú. fronteras para la paz y el desarrollo, Paz con dignidad III*, op. cit.

³³ Ver Ministerio de Relaciones Exteriores y Banco del Estado, *El ejercicio de la paz, primer año*, Informe, Quito, octubre 26, 98/99, pp. 7 y ss.

Conclusión

En el corto tiempo transcurrido desde la firma definitiva del proyecto de paz entre ambos países, los esfuerzos de las partes para desarrollar estas zonas, en su gran mayoría deprimidas, han sido significativos y la cooperación internacional se ha hecho presente. Por desgracia, la inestabilidad política de ambos países y la crisis económica que Ecuador viene sufriendo desde hace ya dos años han frenado considerablemente el entusiasmo de los dos países. Es de esperarse que en el futuro la tensión derivada del problema fronterizo no se vuelva a dar. La garantía para dichos pueblos de que esto no suceda es la promoción de la legitimidad política con lo cual se fortalece la soberanía de los gobiernos instituidos mediante el desarrollo de la democracia que fecunda la paz. La lucha conjunta de ambas naciones con vistas a resolver sus problemas más urgentes también es un anhelo regional que debe manifestarse en el apoyo y la cooperación financiera de los Países Garantes, de Estados Unidos en especial, para la resolución definitiva del conflicto, como un fórmula más efectiva de ayuda solidaria en la búsqueda de paz en el mundo actual.