

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS**

**“RELACIONES BILATERALES ENTRE EL ECUADOR Y EL PERÚ: UNA  
PROPUESTA DE AGENDA DE POLITICA EXTERIOR”**

**José Antonio Carranza B.**

**QUITO, NOVIEMBRE DE 2001**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS**

**“RELACIONES BILATERALES ENTRE EL ECUADOR Y EL PERÚ: UNA  
PROPUESTA DE AGENDA DE POLITICA EXTERIOR”**

**JOSE ANTONIO CARRANZA BARONA**

**Director: Adrián Bonilla**

**Lector: Alexéi Páez**

**QUITO, NOVIEMBRE DE 2001**

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I: RELACIÓN BILATERAL ECUATORIANO-PERUANA DURANTE EL PROBLEMA TERRITORIAL.

- 1.1. El problema territorial.-
- 1.2. Relación económica.-

CAPITULO II: POLÍTICAS EXTERIORES DURANTE EL CONFLICTO.

- 2.1. Política exterior del Ecuador
- 2.2. Política exterior del Perú
- 2.3. Temas comunes en las políticas exteriores del Ecuador y del Perú.-

CAPÍTULO III: SOLUCIÓN DEL PROBLEMA TERRITORIAL. FACTORES EXTERNOS: EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y LOS ESTADOS UNIDOS.

CAPÍTULO IV: NATURALEZA DE LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE EL ECUADOR Y EL PERU. ANÁLISIS TEÓRICO.

- 4.1. Las relaciones bilaterales y el problema limítrofe.-
- 4.2. Las relaciones bilaterales luego de la solución del problema territorial.-

CAPÍTULO V: LAS NUEVAS RELACIONES BILATERALES LUEGO DE LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA TERRITORIAL.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA DE AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR FRENTE AL PERÚ.

- 6.1. Agenda de política exterior del Ecuador frente al Perú.-
- 6.2. Análisis de los temas de la agenda.-
- 6.3. Consideraciones sobre la definición y aplicación de una agenda de política exterior y las relaciones bilaterales en el mediano plazo.-

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

## ÍNDICE

Síntesis	.....	i
Introducción	.....	1
CAPITULO I:	RELACIÓN BILATERAL ECUATORIANO-PERUANA DURANTE EL PROBLEMA TERRITORIAL.	
1.1.	El problema territorial .....	3
1.2.	Relación económica .....	10
CAPITULO II:	POLÍTICAS EXTERIORES DURANTE EL CONFLICTO.	
2.1.	Política exterior del Ecuador .....	19
2.2.	Política exterior del Perú .....	37
2.3.	Temas comunes en las políticas exteriores del Ecuador y del Perú .....	40
CAPÍTULO III:	SOLUCIÓN DEL PROBLEMA TERRITORIAL. FACTORES EXTERNOS: EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL Y LOS ESTADOS UNIDOS .....	44
CAPÍTULO IV:	NATURALEZA DE LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE EL ECUADOR Y EL PERU. ANÁLISIS TEÓRICO.	
4.1.	Las relaciones bilaterales y el problema limítrofe .....	57
4.2.	Las relaciones bilaterales luego de la solución del problema territorial .....	65
CAPÍTULO V:	LAS NUEVAS RELACIONES BILATERALES LUEGO DE LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA TERRITORIAL .....	70
CAPÍTULO VI:	PROPUESTA DE AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL ECUADOR FRENTE AL PERÚ .....	81
6.1	Agenda de política exterior del Ecuador frente al Perú .....	82
6.2	Análisis de los temas de la agenda .....	86
6.3	Consideraciones sobre la definición y aplicación de una agenda de política exterior y las relaciones bilaterales en el mediano plazo .....	97
Conclusiones	.....	102
Bibliografía	.....	104

## SÍNTESIS

Las relaciones bilaterales del Ecuador y el Perú, desde sus nacimientos como Repúblicas hasta finales del siglo XX, estuvieron signadas por la existencia de un problema limítrofe que se constituyó en el elemento central de las mismas, así como en el factor que limitaba y condicionaba el normal desarrollo de los demás ámbitos de su relación.

De esta manera, el tema de territorial ocupó también en la política exterior ecuatoriana un lugar central y todos sus esfuerzos estuvieron dirigidos a la reivindicación de un espacio que era percibido, por cada país, como integrante del territorio nacional. En una relación con este cariz, el desacuerdo y el conflicto eran parte integrante de la misma, con lo cual el uso de la fuerza, pese a estar alejado de la retórica de la política exterior de ambos países, era un riesgo y una herramienta de política probable y admisible; produciéndose, en efecto, a lo largo de su vida republicana varios incidentes militares. En consecuencia, el tema de la seguridad nacional era un elemento fundamental en sus políticas exteriores y relacionamiento mutuo.

A pesar de esta situación, la relación entre Ecuador y Perú tuvo, aunque en términos más bien modestos, un inevitable intercambio comercial; especialmente, en las poblaciones fronterizas, donde siempre existió una relación de interdependencia. Asimismo, sus políticas exteriores, excluyendo el tema territorial, comprendían aspectos coincidentes y hasta similares, particularmente en los foros internacionales.

El aspecto económico sería justamente el más apelado con miras a lograr el arreglo diferendo territorial en 1998. Esta solución, luego de un complicado proceso de negociación, no solamente se alcanzaría por la firme voluntad de ambos pueblos, sino también por la intervención de factores externos. Éstos últimos no sólo comprendían a los países garantes, sino además el mismo contexto mundial. La reestructuración del orden internacional y el acelerado proceso de liberalización comercial, luego de la desaparición de la Unión Soviética, generaría nuevas prioridades de los Estados Unidos hacia América Latina, en cuyo marco el problema

ecuatoriano-peruano adquiriría nuevas dimensiones para su política. De esta manera, para ese país surgió la necesidad de resolverlo definitivamente al constituirse en un obstáculo para su proyecto de libre comercio y en un riesgo a la seguridad continental.

Con la solución al diferendo, las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú están caracterizadas por un vertiginoso y entusiasta acercamiento, especialmente en el aspecto comercial y cultural, con lo cual el surgimiento de nuevos actores y temas, será la tónica en esta nueva etapa.

Bajo estas circunstancias se vuelve necesario contar con una explícita y sistemática agenda de política exterior hacia el Perú, en cuyo proceso de elaboración se involucre a los múltiples actores y se incluyan los nuevos temas bilaterales, con miras a definir y aprovechar las posibilidades que ofrece la nueva relación de ambos países.

Con este propósito, se realizó un Taller (insumo principal de la presente investigación) con la participación de representantes de los principales sectores sociales e institucionales del país; producto del cual se define una agenda exterior sistematizada y con temas jerarquizados, que toma como base los Acuerdos de Paz de 1998, pero que de ninguna manera se limita a ellos.

El Perú al igual que antes del arreglo limítrofe continúa siendo un tema central para la política exterior ecuatoriana y, más bien, una vez solucionado el diferendo, adquiere mayor importancia, en razón de las oportunidades y los beneficios que se presentan para estos dos países vecinos la consolidación de su relación bilateral.

## **INTRODUCCIÓN.-**

Las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú han transitado del desacuerdo, por el mantenimiento hasta las proximidades del siglo XXI de un problema territorial, a la integración, una vez superado el mismo. Esta situación originó el mantenimiento de políticas exteriores radicalmente diferentes entre uno y otro momento.

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

Con ese objetivo general, este trabajo hace un análisis de las relaciones bilaterales y sus políticas exteriores, antes y después del problema territorial, en razón de que las nuevas formas de relación bilateral y el planteamiento de dicha agenda necesariamente debe partir de la comprensión del período que marcó el relacionamiento de los dos países durante casi toda su vida republicana, a fin de determinar los nuevos intereses, conocer las limitaciones y las dificultades aún existentes, como la misma desconfianza, rezago de aquel período, que son necesario superarlas para la plena consecución de los nuevos propósitos.

En ese sentido se inicia esta investigación dando una visión política, antes que jurídica (a fin de no repetir las tradicionales argumentaciones de ambos países), del problema territorial, su influencia en las relaciones de ambos países y sus consecuencias especialmente en el intercambio comercial del Ecuador y del Perú.

Un particular análisis de esa etapa se ha dedicado a las políticas exteriores de ambos países, fundamentalmente a la ecuatoriana, evitando igualmente su juridización y centrados en la presentación de los temas y objetivos principales de

las mismas, los mecanismos utilizados para la consecución de éstos, entre otros aspectos.

Se aborda también la solución de la controversia fronteriza, pero no en cuanto al proceso de negociación, de lo cual existe abundante información, sino más bien a través de un estudio de los factores externos que posibilitaron dicho arreglo, en la medida en que este conflicto entorpeció las relaciones interamericanas y constituyó un problema a la seguridad regional.

Cabe destacar que el análisis teórico de las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú no se presenta como el punto de partida del presente trabajo, sino más bien en el capítulo cuarto, debido a que se considera necesario presentar previamente las características de la primera y larga etapa de la relación entre ambos países para explicar y entender la naturaleza de las mismas. Este período, signado por la existencia de un conflicto que giraba alrededor de una de las instancias básicas de constitución de los estados nacionales: la frontera, puede ser explicada fundamentalmente desde una lógica realista, en la que sobre la base de la consecución de los intereses propios – nacionales de ambos estados y en un contexto de permanente conflicto se priorizaba la seguridad sobre cualquier otro tema.

De esta manera, una vez concluida dicha etapa se analizan las nuevas relaciones entre el Ecuador y el Perú, en las que se evidencian un cambio fundamental en éstas una vez liberadas del desacuerdo que separaba a los dos países, las cuales se caracterizan por la inclusión de una multiplicidad de temas y actores, y especialmente se destaca, a diferencia del período anterior, el vertiginoso incremento en el intercambio comercial entre ambos países.

Finalmente, con estos elementos y sobre la base del Taller “Relaciones Bilaterales Ecuador – Perú”, organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo” del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento, en el cual participaron los nuevos actores de esta relación, se propone una agenda de política exterior del Ecuador frente al Perú.

Quito, noviembre de 2001



# CAPITULO 1: RELACIÓN BILATERAL ECUATORIANO-PERUANA DURANTE EL PROBLEMA TERRITORIAL.

## 1.1. El problema territorial.-

Las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú se han desarrollado a lo largo de toda su historia en un contexto signado por la existencia de un grave problema territorial. La falta de una frontera definida, elemento fundamental para la constitución de los estados nacionales, fue la principal fuente de conflicto entre ambos países y, consecuentemente, concentró sus mayores esfuerzos en encontrar una solución, aunque, durante 168 años, sin éxito. De esta manera, el resto de las relaciones entre esos países estuvo limitada y relegada por la existencia de ese problema.

El conflicto limítrofe entre el Ecuador y el Perú fue una de las disputas más antiguas, complicadas y onerosas (para ambos países, tanto por los gastos militares como por el escaso intercambio comercial) de América. Éste surgió con la independencia de ambas naciones<sup>1</sup> y determinó su relación desde el nacimiento mismo como Repúblicas, al igual que los demás estados herederos de los imprecisos límites de los territorios bajo la administración española, pero

“si algo distingue y particulariza la cuestión Ecuador – Perú es la complejidad, duración e intensidad del diferendo”<sup>2</sup>,

así como el alto grado emocional que despierta en ambos estados.

La imprecisión de los límites permaneció después de la independencia durante muchos años en las nuevas repúblicas de la región, por algunas de las mismas razones que durante la administración española: no había en la mayoría de los territorios recursos de gran valor para las nuevas Repúblicas que se pudieran extraer y eran territorios poco poblados. Asimismo, en los primeros años después de la

---

<sup>1</sup> “El conflicto territorial con el Perú se inició propiamente el 20 de junio de 1822, cuando la Gran Colombia reclamó al Perú porque un reglamento de elecciones de 26 de abril de 1822, expedido por ese país, pretendía comprender a las provincias de Quijos y Mainas”. VALENCIA, Luis: Conflicto Territorial Ecuatoriano-Peruano, pg. 27.

<sup>2</sup> ST. JOHN, Ronald Bruce: “Las relaciones Ecuador y Perú: Una perspectiva histórica” en Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto, pg. 90

fundación de las Repúblicas, estos temas no tenían mayor importancia cuando la mayoría de ellas tenían serios problemas políticos internos y trataban de lograr la integración nacional (un caso evidente de esta situación es justamente el ecuatoriano) que absorbieron sus energías y atención.

No obstante, fue un tema siempre presente en las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú y que, una vez producida la consolidación nacional (salvo el caso ecuatoriano) en la segunda mitad del siglo XIX y nuevos recursos surgieron a los mercados internacionales (el caucho, maderas exóticas), las tensiones comenzaron a incrementarse y el tema adquirió mayor importancia, lo cual conllevó la dedicación de varios esfuerzos por definir su frontera.

“En términos generales, la naturaleza de los obstáculos para la solución final del tema fronterizo cambió con el tiempo, pasando de ser eventos o acontecimientos externos al problema mismo para convertirse en cálculos y limitaciones internas para el país y el gobierno en el poder en ese momento. Además, con los años la dinámica de las negociaciones bilaterales periódicas también cambió. Cambió lentamente, dejando de ser interacciones entre dos primos hermanos soberanos e iguales que hablan el mismo idioma y sin especial apuro por resolver un problema potencialmente polémico de segunda importancia comparado con otros desafíos internos, para convertirse en interacciones de los dos países soberanos desiguales y alejados, para quienes la cuestión de límites era mucho más importante para el más pequeño de ellos”<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> SCOTT PALMER, David: “Oportunidades Perdidas y un Nacionalismos Equivocado: Continuos Desafíos para los Esfuerzos Multilaterales de Paz en el Conflicto Fronterizo Ecuador-Perú”, en Journal of Interamerican Studies & World Affairs, pg. 112

No obstante, la existencia de esta controversia marcó una relación caracterizada por las tensiones militares, la desconfianza, el alejamiento de ambos países y un escaso intercambio comercial; a pesar de que el Ecuador y el Perú tienen raíces étnicas y culturales que son similares, en medio de una geografía también parecida y con sociedades que son de las más parecidas entre sí de América<sup>4</sup>.

Sin embargo, este diferendo adquirió especiales connotaciones desde el conflicto bélico de 1941 y la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, de 29 de enero de 1942<sup>5</sup>, el cual se constituyó en el único tratado de límites que rigió entre las partes y que se procedió a su ejecución. Además, este Tratado estableció que el mismo quedaría bajo la garantía de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile.

La relación entre ambos países se agudizaría después de esos acontecimientos, ya que una vez suspendida la demarcación fronteriza establecida en el Protocolo por un desacuerdo en el sector Zamora – Santiago, lejos de cumplirse con el objetivo del Tratado: la paz, la amistad y los límites, se dio origen a una etapa caracterizada por el agravamiento de los incidentes militares y diplomáticos.

Si bien durante la etapa anterior a la firma del Protocolo de Río de Janeiro (1830 – 1942) no dejaron de producirse tensiones militares y se produjo la confrontación bélica en 1941, luego de la suscripción de ese instrumento internacional, en un período más corto (1942 – 1995) estos se incrementaron e intensificaron, llegando darse dos enfrentamientos militares en 1981 y 1995.

Este Protocolo motivó el sentimiento de rechazo e indignación ecuatoriana al instrumento que, según su óptica, había consagrado la pérdida territorial mediante un tratado viciado por la fuerza, por lo cual estaba envuelto el honor nacional<sup>6</sup>, que demandaba justicia y que consistía en un casi obsesivo anhelo de una salida al río Amazonas, al tiempo que rechazaba y desconocía unilateralmente la validez de ese Tratado. Lo cual, sin duda, junto con la negativa peruana de negar la

---

<sup>4</sup> MOREYRA, Manuel: "Integración" en *Diálogo Ecuador – Perú*, pg. 108

<sup>5</sup> Se lo negoció y suscribió como trasfondo de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual fue convocada para tratar sobre el respaldo americano y las medidas que se tomarían respecto del ataque japonés a Pearl Harbor y la entrada de los Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial.

<sup>6</sup> VALENCIA, Luis: Ob. Cit. Pg. 129

existencia de un problema con el Ecuador imposibilitaron cualquier solución al conflicto. Configurándose el ambiente propicio para las frecuentes tensiones militares, el escaso intercambio comercial, el distanciamiento y falta de comunicación entre ambas sociedades.

“La vigencia del problema fronterizo y los recurrentes fracasos de los intentos de solucionarlo, fueron aportando cada vez mayores dosis de frustración, fatiga y, lo que es más grave, resentimiento entre los pueblos ecuatoriano y peruano”<sup>7</sup>.

De esta manera, la dificultad más grave para solucionar la controversia radicaba en los sentimientos nacionalistas tanto del Ecuador como del Perú<sup>8</sup>. Según David Scott Palmer, estudioso norteamericano del problema ecuatoriano-peruano,

“la razón principal por la cual la disputa no ha sido resuelta en tiempos recientes es que las partes asumen posiciones muy divergentes, posiciones que tiene menos relación con algún valor estratégico o económico asociado con las áreas en cuestión que con un fuerte rasgo nacionalista”<sup>9</sup>.

El problema territorial cumplía una función cohesiva e identitaria de las naciones peruana y, especialmente, ecuatoriana. Recordemos que el Estado nacional ecuatoriano, como en la mayoría de repúblicas latinoamericanas, es previo a la constitución de una identidad nacional. La imagen del Ecuador o del Perú se crea cuando se hace referencia a los signos nacionales: la frontera, la historia o el objetivo nacional de reivindicación de un acceso al Amazonas, en el caso particular del primero, o, después, la posesión de la base militar de Tiwintza (más propiamente era un bohío o instalación semipermanente), que pasó a ser el signo nacional más importante para los dos países en los enfrentamientos de 1995, y cuya posesión para el Ecuador pasaría a tomar un carácter de reivindicación nacional durante las posteriores negociaciones y la decisión final que sería adoptada por los Garantes del Protocolo.

---

<sup>7</sup> SUÁREZ, Alejandro (Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador): “Conferencia sobre las relaciones bilaterales entre el Ecuador y el Perú”, dictada en el Taller inaugural sobre la “Agenda de Política Exterior” FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, el 18 de enero de 2001

<sup>8</sup> TOCHE, Eduardo: “El conflicto con el Ecuador y la política interna” en Perú – Ecuador: entre la guerra y la paz, pg. 13

<sup>9</sup> Ob. Cit., pg. 109

“El conflicto entre dos países andinos, por ejemplo, y especialmente para el caso del Ecuador, muestra cómo surge inmediatamente una cultura nacionalista, cuando la visión de la frontera (el signo) es abierto e interpretado instrumentalmente en dinámicas de oposición al otro que, al mismo tiempo, sirven para construir la propia identidad”<sup>10</sup>.

Además, la imagen de la nación en peligro ha sido capaz de unificar prácticamente a todos los actores sociales y políticos. El discurso nacionalista en ambos países, cumplía, en el ámbito doméstico, funciones de legitimación de ciertas formas específicas de ejercicio de poder y, más evidente en el caso ecuatoriano, en un contexto caracterizado por referencias identitarias sumamente fragmentadas<sup>11</sup>. Las fervientes expresiones nacionalistas a menudo son el mecanismo de propaganda política interna para los que aspiran al poder y, asimismo, el medio de supervivencia para los que lo ostentan. Mecanismo que era sumamente útil para las débiles e inestables democracias latinoamericanas.

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

“Después de un violento conflicto y las pérdidas que éste acarrea, el dolor por estas pérdidas (ya sean humanas, territoriales, o relacionadas con el sentido de identidad –la frontera, como se señaló anteriormente- o propia valía) se vuelve un proceso psicológico obligatorio, si las personas involucradas van a adaptarse a las nuevas situaciones y continuar con sus vidas. Es en las relaciones políticas en conflicto duradero, como las anotadas, que el proceso de duelo no se ha completado y los adversarios se encierran en una perpetua simbiosis negativa... En esos casos es donde las estrategias de paz requieren un riguroso análisis para identificar las tareas psicológicas que deben completarse antes de iniciar negociaciones políticas más convencionales o de diplomacia tradicional”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> BONILLA; Adrián: “Identidades, conflicto y negociación entre Ecuador y Perú” en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998, pg.71

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> MONTVILLE V., Joseph: “El Transnacionalismo y su Papel en la Diplomacia de Segunda Vía”, capítulo 10 de Propuestas de Paz. Un mapa intelectual, editado por W. Scott Thompson y Kennet Jensen

Este hecho no se verificó en los intentos de solución del problema ecuatoriano-peruano, de ahí su largo período sin solución<sup>13</sup>.

La construcción de las imágenes nacionales de ambos países, a través de un proceso de identificación y antagonismo, implicaba una lectura distinta de los signos, una recreación de la historia con mitos diferentes y, especialmente, posiciones opuestas y contradictorias con relación a la frontera, que se reflejaban en dos políticas exteriores irreconciliables (las cuales serán analizadas más adelante).

“...Las propuestas, las demandas, las oposiciones, los intereses y las presiones internas, terminaron por exacerbarse, en ambas partes, en una escalada ilógica, hasta culminar en una antífrasis excluyente: Hay problema – No hay problema”<sup>14</sup>.

De esta forma, junto con el mismo peso de la historia de un conflicto tan prolongado, complicaba y dificultaba cualquier posibilidad de negociación o intervención de un tercero que implique eventualmente alguna concesión, con lo cual el conflicto se mantenía insoluble, y sin terminar de concluirse en términos formales, hasta las proximidades del siglo XXI, la formación de los estados-nacionales (Ecuador – Perú). En consecuencia, lógicamente se privilegiaba y centraba las relaciones bilaterales en este tema.

El mantenimiento de este problema generó

“diferentes líneas de desencuentro objetivo. Este resultado puede comprobarse en el nivel de gastos de armamento, la irregularidad en el manejo fronterizo, la inseguridad general en el trato bilateral o en la pérdida conjunta de oportunidades económicas”<sup>15</sup>.

Los constantes incidentes fronterizos y los dos enfrentamientos bélicos, han producido innumerables pérdidas humanas, así como también una consecuencia negativa ha sido el mínimo relacionamiento económico entre los dos países vecinos y el escaso nivel de interdependencia entre ellos, que es justamente uno de los factores

---

<sup>13</sup> Sin embargo, más tarde el triunfo militar ecuatoriano en el conflicto de 1995 vendría a cumplir la función moral de compensar una realidad percibida como una derrota, lo cual permitió el afloramiento de un discurso realista que llevó al inicio de las negociaciones que terminarían con la solución del problema territorial.

<sup>14</sup> BÁKULA, Juan Miguel: “Perú y Ecuador: Historia del futuro”, en Revista Análisis Internacional No. 17 julio – diciembre 1999, pg. 12

<sup>15</sup> DEUSTUA, Alejandro: Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú, pg. 32

que ha facilitado que se produzcan confrontaciones militares, y consecuentemente, la pérdida de la confianza entre ambos países y la puesta en peligro la paz de región.

Todo esto ha obstruido y en ocasiones paralizado la comunicación entre ambos pueblos, con el desconocimiento mutuo que esto conlleva.

“La cultura del enfrentamiento, de la desconfianza, vino a convertirse en el patrón de la relación bilateral, en contraste con el surgimiento y evolución de nuevos conceptos en las relaciones internacionales, tales como la integración”<sup>16</sup>.

Asimismo, este conflicto era un obstáculo a los esfuerzos tendientes hacia una efectiva cooperación bilateral y multilateral y debilitaba la capacidad de acción conjunta de la región<sup>17</sup>. Complicó la participación de ambos países en los esquemas y mecanismos de integración y distorsionó la marcha de esa integración en la región.

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

Pero la solución definitiva surgiría como consecuencia del conflicto bélico de inicios de 1995, cuyos enfrentamientos fueron los más intensos de la historia de los dos países, más violentos y más costosos incluso que los de la guerra de 1941<sup>18</sup>. De esta forma, ante lo dramático de los enfrentamientos para las partes, tanto por las

---

<sup>16</sup> SUÁREZ, Alejandro ( Subsecretario de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador), Conferencia pronunciada en el Taller inaugural de Política Exterior, FLACSO – Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, 18 de enero de 2001

<sup>17</sup> VALENCIA, Luis: Ob. Cit. Pg. 121

<sup>18</sup> BONILLA, Adrián: “Las negociaciones Ecuador-Perú: luz al final del túnel?”, Revista “Iconos” No. 5, pg. 26

pérdidas de vida humanas como por los costos económicos para las débiles economías de los dos países, dentro de un nuevo contexto internacional (que será motivo de análisis más adelante) político y económico, y frente a las posibilidades económicas resaltadas ante una probable integración de los dos países, llevó a flexibilizar las posiciones en aspectos que hasta hace poco tiempo atrás eran irreconciliables y que fueron los graves errores históricos del Ecuador y del Perú que imposibilitaron solucionar el conflicto: el Perú reconoció la existencia de un problema con el Ecuador y expresó su deseo de dialogar, el Ecuador, por su parte, reconoció la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro.

Pero fundamentalmente fueron las sociedades de ambos países, quizás por la propia fatiga producida por la frustrante historia de disputas y resentimientos que, a pesar del mismo nacionalismo que despertaba este tema, mayoritariamente demandaron la solución del diferendo limítrofe y respaldaron las negociaciones y su solución.

“Si hay algo novedoso, realmente memorable, en el proceso que culminó en Brasilia, ha sido la intervención circundante –no fue una participación propiamente dicha- de todos los sectores de ambas naciones, desde el momento en que el conflicto armado se hizo evidente, en demanda de la paz... y sin cuyo apoyo no hubiera culminado el acuerdo”<sup>19</sup>.

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

## 1.2. Relación económica.-

Una de las consecuencias más evidentes y negativas de la existencia de la controversia limítrofe en la relación bilateral entre el Ecuador y el Perú fue el escaso relacionamiento económico, lo cual sin duda es funesto entre países fronterizos.

---

<sup>19</sup> BÁKULA, Juan Miguel: Ob. Cit. Pg. 13



La vinculación económica entre los dos países tiene una antigua historia. Esta relación era sumamente estrecha desde la época precolombina y durante la Colonia

“era mucho más intensa que la que nos ligaba con la actual Colombia...Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja pertenecían a una intrincada y activa red de comercio interior del Virreynato de Lima, que floreció especialmente en el siglo XVII, la época legendaria de Potosí, en la cual también prosperaron las exportaciones de textiles y cacao del Reino de Quito”<sup>20</sup>.

Las rutas que siguió dicho intercambio eran: la marítima de cabotaje por Guayaquil, Tumbes, Paita y Callao, y una larga ruta terrestre de arrieros por la Sierra, que partía de Quito por Riobamba, Cuenca, Loja, Cajamarca, Jauja y Lima. Por esas vías llegaron a Lima y Potosí los productos de los obrajes de Quito. El Ecuador de entonces exportaba al Perú: paños y bayetas de lana, telas de algodón, cacao, ganado vacuno, tabaco, maderas, caña guadúa (o caña de Guayaquil como se la conoce en el Perú), zapatos, suelas, sogas y barcos de los astilleros de Guayaquil. Se importaba desde el Perú de entonces: plata, vinos, aguardientes, azúcar, aceites, aceitunas, algodón desde Piura, cebo para jabones y artículos importados a su vez desde Europa<sup>21</sup>.

Sin embargo, con la independencia y el surgimiento del problema limítrofe entre los dos países que buscaban delimitar su espacio nacional, que produjo tensiones políticas y militares durante todo el siglo XIX y que llevaron al borde de una guerra en 1910 y al conflicto bélico de 1941, las relaciones económicas descritas anteriormente entraron en un largo letargo del cual empezarían salir sólo después de la creación del Grupo Andino.

De esta manera, la relación económica del Ecuador y del Perú durante su historia republicana ha estado caracterizada por un escaso nivel de interdependencia económica, que hizo de dos países fronterizos, estrechamente relacionados histórica y económicamente, dos naciones aisladas sin mayores vinculaciones en todos los ámbitos de la relación bilateral, lo cual, como se señaló

---

<sup>20</sup> SALGADO, Germánico: “Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación”, en *Ecuador y Perú: vecinos distantes*, pg. 256

<sup>21</sup> MIÑO GRIJALVA y MARCHAN: “La economía de las Real Audiencia de Quito, siglo XVII” y “Economía y sociedad durante el siglo XVIII”, respectivamente, en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 4

anteriormente, facilitaba las tensiones militares y políticas entre ambos países y dificultaba solucionar la controversia limítrofe.

Como se mencionó, es a partir de la década de los setenta, coincidiendo con una cierta flexibilización de las tradicionales posiciones frente al diferendo, durante el gobierno de regímenes militares en ambos países, que se inicia una etapa de acercamiento y de mejoramiento de las relaciones económicas. En ese sentido se suscribieron varios convenios de integración y cooperación sin precedentes entre los dos Estados, de entre los que cabe mencionar:

- 1.- Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira;
- 2.- Convenio constitutivo de la Comisión Económica Permanente ecuatoriano-peruana;
- 3.- Convenio para el tránsito de personas en la zona fronteriza ecuatoriano-peruana;
- 4.- Convenio para el tránsito de vehículos en la zona fronteriza;
- 5.- Convenio sobre el régimen uniforme de ferias fronterizas entre el Ecuador y el Perú;
- 6.- Convenio de cooperación energética y minera, aunque nunca llegó a entrar en vigencia.

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

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

---

<sup>22</sup> Luis Carrera de la Torre, citado por LUNA TOBAR, Alfredo: Derecho Territorial Ecuatoriano, pg. 352

Asimismo, el importante Convenio para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango – Tumbes, que se consideraba beneficiaría a 50.000 hectáreas de las provincias de El Oro y Loja en el Ecuador y 20.000 hectáreas en los departamentos de Tumbes y Piura en el Perú, pese al tiempo transcurrido desde su firma se halla en sus etapas preliminares<sup>23</sup>. Este proyecto ha sido retomado nuevamente en los Acuerdos de Paz de 1998.

Pero fundamentalmente la relación comercial entre el Ecuador y el Perú empezaría a tomar otro giro y alcanzar cierto grado de desarrollo con su inserción en el mecanismo de integración subregional del Grupo Andino. La vinculación comercial entre el Perú y el Ecuador está enmarcada en la normativa derivada del Acuerdo de Cartagena, como miembros (de la actual) Comunidad Andina<sup>24</sup>. Asimismo, otro factor que debe tomarse para esa nueva vinculación es el inicio de las exportaciones ecuatorianas de petróleo y que marcará la tónica del intercambio comercial con el Perú.

Es decir, las políticas del Acuerdo de Cartagena y el comienzo de la explotación petrolera en el Ecuador, tuvieron efectos notorios sobre el intercambio comercial, que creció en valor y se diversificó<sup>25</sup>, saliendo de los productos tradicionales e incursionando en productos totalmente nuevos por parte de los dos países. En el caso ecuatoriano, entre otros, se empezó exportar línea blanca, productos metalmecánicos, bienes de capital, productos químicos, medicamentos. El Perú, por su parte, productos matalmecánicos, barcos pesqueros de los cuales el Ecuador era su principal comprador, bombas hidráulicas, entre otros. Lamentablemente, estas características (incremento y diversificación del comercio bilateral) se verían

---

<sup>23</sup> LUNA, TOBAR, Alfredo: Ob. Cit. Pg. 355

<sup>24</sup> CALMET MUJICA, Diego: "Realidad y potencial del intercambio comercial entre el Ecuador y el Perú" en Revista Análisis Internacional, No. 15

<sup>25</sup> Se pasó de una exportación muy poco variada del Ecuador, con apenas 5 rubros de alguna significación en 1970 a un registro de productos (posiciones NAB) mucho más amplio (31) con 20 rubros de exportaciones en 1980. El Perú, por su parte, en los mismos años, pasó de 6 rubros a 51. Aunque posteriormente hasta 1990 hubo un descenso a 17 y 23 rubros, respectivamente.. SALGADO, Germánico: "Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación", en Ecuador y Perú: vecinos distantes. Pg. 262

frenadas con la crisis financiera de 1982, que afectó dramáticamente a la integración latinoamericana<sup>26</sup>.

EXPORTACIONES ECUADOR – PERÚ <sup>27</sup> (Valor FOB en miles de dólares y porcentajes)						
Exportaciones Ecuador				Exportaciones Perú		
años	a Perú	al mundo	%	a Ecuador	al mundo	%
1970	3,862	189,929	2.03	2,857	1,047,850	0.27
1975	103,300	973,882	10.61	10,701	1,314,599	0.81
1980	12,667	2,480,804	0.51	85,028	3,308,989	2.57
1983	4,398	2,225,646	0.20	21,807	3,017,000	0.72
1987	51,275	2,021,000	2.54	24,088	2,661,000	0.91
1990	138,358	2,714,000	5.10	31,743	3,276,000	0.97
1991	164,000	2,851,000	5.75	33,000	3,329,000	0.99

Como podemos apreciar, en 1970, a un año de la creación del Grupo Andino y cuando las relaciones entre ambos países ya iniciaban una etapa de acercamiento, las exportaciones del Ecuador al Perú representaban el 2.03 % del total de sus exportaciones, mientras que las del Perú al Ecuador alcanzaban un 0.27 %. Es decir, el intercambio comercial era muy modesto.

En 1972 se realizó la primera visita de un Canciller ecuatoriano a Lima, y tres años después, año cúspide de acercamiento y diálogo, y consolidación de las exportaciones de petróleo, las exportaciones hacia el vecino del sur ascendieron considerablemente al 10.61 %. No obstante, las exportaciones peruanas al Ecuador representaron apenas el 0.81 %. A dos años después del conflicto bélico de 1981, y por la misma crisis financiera que debieron afrontar, las exportaciones ecuatorianas descendieron a 0.20 % y las peruanas, en relación con el año 1980, descendieron drásticamente del 2.57 % al 0.72 %.

En 1985 se produjo la primera visita oficial de un Canciller peruano al Ecuador y el consecuente mejoramiento de las relaciones bilaterales. Es así como a

<sup>26</sup> SALGADO, Germánico: "Integración" en *Diálogo Ecuador – Perú*, pg. 93

<sup>27</sup> Cuadro tomado de SALGADO, Germánico: "Las relaciones económicas Ecuador-Perú: comercio - integración y cooperación", pg. 258

partir de mediados de la década de los ochenta y “gracias a los acuerdos bilaterales, porque se había creado un comercio administrado”<sup>28</sup>, se inicia un incremento en el intercambio comercial de ambos países, aunque nuevamente basado en los productos tradicionales.

En el último decenio, particularmente 1990-1997<sup>29</sup> un año antes de la firma de los Acuerdos de Paz (los años posteriores serán analizados en el capítulo 3), el comercio entre los dos países ha sido moldeado por dos acontecimientos: el conflicto bélico de 1995 y la decisión 414 de 1997, relativa al perfeccionamiento de la integración económica y comercial entre los países de la CAN. Estos dos sucesos determinan el comportamiento comercial de esa década entre ambos países:

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

Durante la época del conflicto bélico (1995-1996), el comercio se vio seriamente afectado registrando los índices más bajos de la década. En 1995 las exportaciones cayeron a 69 millones de dólares. A pesar de que el conflicto, duró tres meses, éste afectó el comercio todo el año y el año siguiente, en 1996 se ubicó por debajo de 50 millones, de los cuales el porcentaje del petróleo cayó al 15%. La balanza comercial que era favorable al Ecuador se redujo notablemente y casi se niveló. En 1997, año en que se firma la Decisión 414, las exportaciones de 1997 se recuperaron y llegaron a 224 millones de dólares, es decir, casi quintuplicaron las exportaciones de 1996, recuperándose notablemente la ventaja de la balanza comercial.

De esta lectura pueden obtenerse algunas conclusiones. El intercambio comercial, en una relación marcada por el problema territorial, ha sido incipiente en

---

<sup>28</sup> SALGADO, Germánico: “Integración”, pg. 93

<sup>29</sup> Datos de CORPEI, expuestos por la economista Eulalia Andrade en el Taller “Relaciones bilaterales Ecuador-Perú”, FLACSO – Academia Diplomática, 16 de marzo de 2001

relación con el potencial de ambos países, lo cual es más evidente en el caso del Perú y menos claro en el caso ecuatoriano a causa de las exportaciones petroleras. Es decir, el comercio entre ambos países en los últimos años ha dependido de los flujos de petróleo. Es así como sin considerar el petróleo y sus derivados en el período 1980-1991 el saldo es favorable al Perú<sup>30</sup>.

“A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos cuarenta años por fortalecer la integración, los logros son magros en función del potencial de las economías de nuestros países y de la capacidad de complementación de las actividades productivas”<sup>31</sup>.

Por otro lado, el intercambio comercial ha sido muy variable y ha dependido de la situación del mismo Grupo Andino y de la coyuntura política entre ambos países. De esta manera el comercio ha disminuido dramáticamente producto de los incidentes fronterizos y todas las políticas bilaterales tendientes a la integración se han visto paralizadas cuando los conflictos militares han surgido e, incluso, al depender estas políticas de la política exterior, han estado sujetas a cualquier desacuerdo diplomático entre las Cancillerías de ambos países. Pero asimismo, al depender el desenvolvimiento del comercio bilateral de ese mecanismo subregional de integración, éste se ha visto afectado por las crisis mismas del Grupo Andino, especialmente la de los años ochenta.

Asimismo, a pesar de que con la incursión de ambos países en el Grupo Andino las relaciones comerciales mejoraron ostensiblemente, el comercio bilateral, en relación con el comercio intrarregional, es incipiente.

“Actualmente, Perú y Ecuador suman la tercera parte de la población del Grupo Andino con un mercado de 37 millones de personas y tienen un 30% del producto de la Comunidad Andina. Sin embargo, tienen apenas un 6% del comercio interandino. Eso es el resultado de la confrontación...”<sup>32</sup>.

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

---

<sup>30</sup> CORNEJO, Boris: “La integración fronteriza ecuatoriano-peruana y sus perspectivas” en Ecuador y Perú: vecinos distantes, pg. 125

<sup>31</sup> BASOMBRIÓ, Ignacio: “Perú – Ecuador: elementos para una agenda económica” en Diálogo Ecuador-Perú, pg. 63

<sup>32</sup> ALEGRETT, Sebastián: “La importancia de los Acuerdos de Brasilia para el proceso de integración andina”, en Revista Análisis Internacional, No. 17 julio-diciembre de 1999, pg. 35

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

Sin embargo, por otro lado, si bien el comercio formal se ha presentado bajo estas circunstancias el comercio informal (que no ha sido cuantificado), del intercambio entre las poblaciones fronterizas, especialmente costeras, ha sido inevitablemente constante en las relaciones bilaterales, sin necesidad de ningún acuerdo en ese sentido, y por ende el más afectado con las tensiones entre ambos países.

Estos sectores que han estado acostumbrados a vivir en paz, a formar familias, a intercambiar productos, se han visto sujetos a las mismas condiciones de marginalidad, pobreza y olvido de sus respectivos gobiernos. Por esto en estas zonas es donde se volvía más palpable la necesidad de integración y eran las más interesadas en la solución del problema limítrofe.

En definitiva, el aspecto económico, al ser el más afectado por la existencia del secular diferendo territorial, es el que más peso y que fue por ende el más apelado (especialmente por los sectores empresariales y productivos) para la flexibilización de las posiciones en el aspecto limítrofe con el objeto de aprovechar el gran potencial económico entre ambos países<sup>33</sup>.

“De hecho, las negociaciones de paz estuvieron fuertemente estimuladas por los objetivos de cooperación e integración fronteriza, no solamente para afianzar de esa manera la paz definitiva que se buscaba concretar,

---

<sup>33</sup> “Los dividendos de la paz son más claramente percibidos en los círculos de negocios que en cualquier otra esfera de la vida nacional ecuatoriana. A este grupo se unen tecnocracias modernizantes, que tienden a pensar que el conflicto resulta en factor más que perjudica la inserción del Ecuador en la nueva economía global” BUSTAMENTE, Fernando: “Conversaciones de paz, opinión pública y coyuntura política en el Ecuador”, abril 1998

sino también, como le dijo el ex Canciller José Ayala Lasso, para hacer de la paz un instrumento para el desarrollo”<sup>34</sup>.

Es así como uno de los acuerdos firmados en Brasilia es el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, junto con el Acuerdo de Aceleración y Profundización del Comercio, cuyo objetivo principal es la integración económica y comercial y el desarrollo de las poblaciones fronterizas.

---

<sup>34</sup> SUAREZ, Alejandro: Conferencia citada.



## CAPITULO 2: POLÍTICAS EXTERIORES DURANTE EL CONFLICTO.

### 2.1. Política Exterior del Ecuador.-

En razón de que el Ecuador nació a su vida republicana, al igual que los demás países americanos herederos de España, sin límites definidos, sino que éstos fueron resultado de largos procesos definitivos, el tema de la delimitación del espacio nacional en la política exterior ocupó desde su inicio un lugar de importancia.

Además, en los primeros años de la República el aspecto internacional estaba todavía subordinado a la superación de los serios problemas políticos internos y al esfuerzo por lograr la integración nacional. De manera que para esa época, la línea divisoria de lo interno con lo internacional no era aún clara ni definida. El país no estaba integrado ni social, ni en lo político y ni en lo administrativo<sup>1</sup>.

Sin embargo, años después cuando se empezaban a superar en cierta forma las dificultades primeras propias de la formación del Estado ecuatoriano y el tema territorial se mantenía sin solución, éste empezó a cobrar mucha más importancia y a acentuarse las diferencias. El paso del tiempo acentuó esas tensiones, a tal punto que, desde la segunda mitad del siglo XIX, la cuestión territorial se convirtió en un elemento determinante en el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales, durante ese siglo y el siguiente<sup>2</sup>.

Desde entonces hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1998 esta controversia constituyó, como lo señala José Ayala Lasso,

“un factor grave de división internacional, que envenenó las relaciones bilaterales y ocupó la primera prioridad entre los temas externos de interés para ambos países”<sup>3</sup>.

El Ecuador y el Perú, con mayor o menor esfuerzo, según el punto de vista que se tome, dirigieron la acción de sus políticas exteriores hacia la solución del problema territorial, pero lamentablemente éstos no llegaron a perfeccionarse. Esos

---

<sup>1</sup> Carrión, Francisco: Política Exterior del Ecuador. Evolución, Teoría y Práctica, pg. 83

<sup>2</sup> Suárez, Alejandro: Conferencia Cit.

<sup>3</sup> Ayala Lasso, José: “Ecuador y Perú construyendo la paz”, en Ecuador y Perú construyendo la paz, pg. 41

esfuerzos implicaron tanto negociaciones directas, como la mediación de países amigos y repetidos intentos de arbitraje, sin que se logre el arreglo del diferendo.

Al tiempo de esos esfuerzos, la acción diplomática, siempre con el trasfondo del conflicto con el Perú y bajo la percepción de debilidad frente al Perú, estuvo encaminada a ratificar los preceptos jurídicos y principios fundamentales de su política internacional, con miras a crear un marco jurídico que promueva un contexto favorable a la solución pacífica de las controversias.

“La acción de la Cancillería, consciente de sus limitados recursos defensivos, a fin de evitar eventuales enfrentamientos y con el objeto de obtener una solución justa al problema territorial, así como crear vallas jurídico-morales a un eventual enfrentamiento, se empeñó en la obtención de declaraciones internacionales que condenen el uso de la violencia para la solución de las disputas<sup>4</sup>.

Es así como en todas las reuniones internacionales y fundamentalmente en las Conferencias Interamericanas y Reuniones de Cancilleres, se apoyó permanentemente la proclamación de los principios del *uti possidetis juris* (base de la argumentación ecuatoriana en las discusiones territoriales con el Perú), la libre determinación de los pueblos, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, entre otros<sup>5</sup>.

De esta manera, se privilegiaba una concepción idealista en la política internacional en la que se buscaba el mantenimiento del derecho y de la justicia. Para lo cual los Estados americanos “debían estar dispuestos a mantener sus relaciones internacionales sobre fundamentos jurídicos apoyados a su vez en el sólido cimiento de las fuerzas morales e inspirada en el bien común de todos los pueblos”<sup>6</sup>.

Sin embargo, esta misma concepción idealista de las relaciones internacionales, de su relación con el Perú y el problema fronterizo, que dejó de lado consideraciones políticas y realistas, llevaría, además de otros factores (como la

---

<sup>4</sup> Tobar Donoso, Julio: La invasión peruana y el Protocolo de Río, pg. 96

<sup>5</sup> LIBRO BLANCO, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 21

<sup>6</sup> Tobar Donoso, Julio: Informe a la Nación 1940-1941, pg. 8

inestabilidad política y económica), al estado de indefensión y el consecuente desenlace del conflicto bélico de 1941.

Luego de ese enfrentamiento militar y la firma del Protocolo de Río de Janeiro en enero de 1942 (que para el punto de vista del Ecuador implicaba la pérdida de sus derechos territoriales y, especialmente, amazónicos), la política exterior ecuatoriana se vería dramáticamente caracterizada y aún más concentrada en el aspecto territorial, a pesar del surgimiento de otros aspectos de interés en sus relaciones internacionales, como el de la integración subregional o el relacionamiento político con el resto de países en el contexto internacional de la Guerra Fría, pero lamentablemente siempre subordinados y relegados a aquel.

La política internacional del Ecuador en los años siguientes, una vez surgido un desacuerdo en la zona Zamora –Santiago por la existencia de un accidente geográfico no contemplado en el Tratado y que para el Ecuador impedía terminar la demarcación, estaría dirigida principalmente a la reivindicación de su calidad amazónica, a través de la adopción de varias posiciones. Estas pueden resumirse en las siguientes: revisión, inejecutabilidad, nulidad, planteamientos de medios solución del problema y finalmente la aceptación de la vigencia del Protocolo.

“Luego de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, el Estado ecuatoriano desarrolla una serie de conductas orientadas a cuestionar la frontera resultado de ese instrumento, conductas que se expresan en políticas exteriores contradictorias, eventualmente erráticas”<sup>7</sup>

Esta política internacional sería la consecuencia de una auto-concepción de país víctima. Como se señaló anteriormente, según Joseph Montville, después de un violento conflicto y las consecuentes pérdidas que éste acarrea, como las territoriales en este caso, se entra en proceso psicológico obligatorio adaptativo, pero es en las relaciones políticas que el proceso de duelo no se ha completado y los adversarios entran en una perpetua simbiosis negativa. Uno de los grandes problemas para los pacificadores es el hecho de que un individuo o país pase a “sentirse víctima”, ya que lleva a un estado de ansiedad que produce la necesidad de acciones

---

<sup>7</sup> Bonilla, Adrián: “Fuerza, Conflicto y Negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”, en Ecuador y Perú horizontes de la negociación y el conflicto, pg. 20

defensivas constantes, lo cual para el Ecuador constituía su permanente reivindicación amazónica o su rechazo plasmado en el desconocimiento unilateral del Protocolo. En ese sentido,

“La tesis de la nulidad del Protocolo cumplía la función moral de servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y los problemas que se le han presentado”<sup>8</sup>.

La política exterior del Ecuador que asumió varias posiciones, en ciertos aspectos contradictorias, tenía como trasfondo u objetivo último la reivindicación de un acceso territorial al Amazonas. Es así como una vez verificado el desacuerdo demarcatorio y planteada la consecuente argumentación ecuatoriana de la inejecutabilidad, al propio tiempo el Presidente Galo Plaza expresaba que para superar ese desacuerdo era necesario que los dos países negocien una nueva línea de frontera, pero el Ecuador “no podría aceptar, en ese sector, una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”<sup>9</sup>.

Igualmente, en el mismo discurso en el cual el Presidente Velasco Ibarra hizo el planteamiento extremo del desconocimiento unilateral del Protocolo de Río de Janeiro y sus efectos jurídicos (nulidad), señaló que “el Ecuador exige de Hispanoamérica y del Panamericanismo para que haya justicia en el Continente, un Puerto en el gran río Amazonas, un asiento geográfico en el oriente, base de la nacionalidad futura ecuatoriana”<sup>10</sup>.

En el discurso del Presidente Rodrigo Borja, en el 46 Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 30 de septiembre de 1991, expresó: “Queremos la paz basada en la justicia... en el caso ecuatoriano, esa paz está vinculada al respeto a los derechos amazónicos de mi país”.

En general, la reivindicación amazónica sería un factor de identidad nacional y por ende el aspecto fundamental de la política internacional ecuatoriana.

---

<sup>8</sup> Bustamente, Fernando: Ob. Cit.

<sup>9</sup> Declaración ante el Congreso, 10 de agosto de 1951, citado en Posiciones adoptadas por el Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 15

<sup>10</sup> Discurso pronunciado en Riobamba, 17 de agosto de 1960, *Ibidem* pgs. 21 y 22

“Era un clamor nacional que, impreso en papeles oficiales, en timbres de correo y en pasaportes, proclamaba, con ingenuidad y rebeldía al mismo tiempo, que Ecuador ha sido, es y será país amazónico... es una condición de su existencia”<sup>11</sup>.

Esta política exterior del Ecuador, si bien la considera Francisco Carrión como diferente sin la tónica idealista que la había caracterizado hasta antes de 1942<sup>12</sup>, no deja de tener ese mismo cariz al demandar de América y el panamericanismo justicia e, incluso, llega la actitud ecuatoriana a extremos quijotescos al rechazar unilateralmente un tratado. Para lo cual se emprendió en interminables argumentaciones jurídicas, sin detenerse a valorar otros aspectos de carácter político o las mismas posibilidades de concreción de su planteamiento.

De esta manera, por su mismo carácter idealista se generó una juridización de la política exterior ecuatoriana.

“... Las razones jurídicas han estado por encima de las percepciones políticas. Así la tradición internacionalista en el Ecuador está inundada de tratados legales y, de hecho casi toda la literatura referida al conflicto con el Perú... abunda en argumentos para sostener la legalidad de las conductas ecuatorianas y denigrar las peruanas, antes que para reflexionar en los objetivos políticos de ambos estados nacionales”<sup>13</sup>.

La política exterior ecuatoriana estuvo determinada, entonces, por la existencia del problema territorial con el Perú, y sus acciones estarían dirigidas hacia la consecución del objetivo fundamental antes señalado.

Con esa finalidad la estrategia diplomática estaría encaminada por dos vías: la reafirmación de los principios tradicionales de su política exterior y del derecho internacional, y; la actividad diplomática dirigida específicamente a la solución del problema con el Perú.

La proclamación de los principios de derecho americano e internacional ahora en los foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, así como en toda reunión

---

<sup>11</sup> Ayala Lasso, José: Una política internacional de nueva mentalidad”, en Ecuador y Perú: futuro de paz ?, pg. 125

<sup>12</sup> Política Exterior del Ecuador, pg. 145

<sup>13</sup> Bonilla, Adrián: Ob. Cit., pg. 21

internacional, pero esta vez más enraizados en la conciencia internacionalista del Ecuador que, luego de la firma del Protocolo de Río, reclamaba el imperio de la justicia y el derecho, con el trasfondo y objetivo de alcanzar una solución “justa” del problema con el Perú.

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

Estos principios serán repetidos en los discursos de las autoridades nacionales, como fundamento de las argumentaciones ecuatorianas de acuerdo a la posición asumida. Así, por ejemplo, en septiembre de 1960, a pocos meses de la proclamación de la nulidad del Protocolo de Río, en la XV Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Chiriboga Villagómez manifestó: “ la agresión no confiere derechos. La agresión debe ser rechazada. Las guerras de conquista no son justificación para las adquisiciones territoriales. Estos son los principios básicos en que el americanismo se ha sido construido”<sup>14</sup>.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Wilson Córdova, en el XX Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1965, expresó: “El Gobierno del Ecuador está de acuerdo con la necesidad de que los estados se abstengan de la amenaza o el uso de la fuerza para resolver sus disputas territoriales y problemas fronterizos...con la solución pacífica de las controversias... y está firmemente convencido que llegará el día donde la ley tendrá toda la fuerza sobre los estados y la justicia prevalecerá en las relaciones internacionales”<sup>15</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Citado por TERRY, Robert: Ecuadorian foreign policy, 1958 – 1968: as reflected in the Organization of American States and the United Nations, pgs. 148 y 149

<sup>15</sup> *Ibíd*em, pg. 150

ha propugnado siempre, por su amor al derecho y su vocación por la justicia, que las controversias internacionales deben ser objeto de arreglos pacíficos. No podrá hablarse, en realidad, de una vivencia efectiva y práctica del Derecho Internacional, mientras los problemas que aún existen pendientes entre algunos de nuestros pueblos no se solucionen en un marco de equidad y justicia”<sup>16</sup>.

Asimismo, el Presidente Rodrigo Borja en el 46 Período de Sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1991, en el discurso que planteó al Perú el Arbitraje del Papa, manifestó: “ ... con la invariable adhesión de mi país a los principios de la Carta de Naciones Unidas, respecto del arreglo de las controversias internacionales por vías pacíficas, el repudio de las conquistas territoriales hechas por la fuerza y el desconocimiento de la victoria militar como fuente de derecho...”<sup>17</sup>.

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

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

Con ese objetivo se escogió primero un acercamiento directo con el Perú para establecer una Comisión Mixta Especial para comprobar y determinar la realidad geográfica impugnada. Sin embargo, ante la negativa peruana a esa propuesta, se buscó la intervención de terceros, los países garantes del Protocolo. Estos países presentarían una fórmula de arreglo que igualmente sería rechazada por el Perú<sup>18</sup>. El rechazo peruano a la propuesta ecuatoriana sería a la postre un grave error del Perú, que llevaría a mantener sin solución el desacuerdo y permitiría al

---

<sup>16</sup> Política Internacional del Estado Ecuatoriano, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1971, pg. 13

<sup>17</sup> El problema territorial ecuatoriano peruano, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1991, pg. 39

<sup>18</sup> Países Garantes que desde entonces (1956) hasta 1981, en que se da el conflicto bélico de Paquisha, no tendrían ninguna intervención importante. Pero no sería sino hasta 1995 en que éstos desplegarían acciones decididas y permanentes para solucionar el problema fronterizo.

Ecuador encontrar en él la vía para impugnar el Protocolo y exigir una salida al Amazonas. De esta manera, se pasaría de un desacuerdo demarcatorio a un difícil problema territorial, que llevaría a permanentes incidentes fronterizos y dos enfrentamientos bélicos.

Otra estrategia de la diplomacia ecuatoriana para cumplir el objetivo fundamental de la política exterior fue la ya enunciada proclamación de los principios del derecho americano e internacional. Es así como el Ecuador, a manera de ejemplo, tanto en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, efectuada en Petrópolis, en 1947, en la que se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como en la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, en 1948, en la que se adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos, se empeñó en que se recogiera en ellos el principio de la revisión de los tratados, ‘a fin de evitar que se aceptara con el ropaje de un tratado aquello que consagra la violación del principio del no-reconocimiento de adquisiciones territoriales por la fuerza’<sup>19</sup>. Nuevamente primaban las concepciones idealistas por sobre los intereses políticos de los estados

Lo propio se lo hizo con los planteamientos de inejecutabilidad o de la nulidad del Protocolo, con el objeto de divulgar y conseguir el respaldo internacional.

“Tales tesis han sido mantenidas por los gobernantes y los diplomáticos ecuatorianos en los más importantes organismos de las Naciones Unidas y de la OEA, y han buscado con su sustentación el encuentro de una solución pacífica y jurídica al problema territorial”<sup>20</sup>.

Igualmente, otra estrategia importante para la consecución del objetivo fundamental del Ecuador fue la búsqueda del perfeccionamiento del Sistema Interamericano en lo que tiene que ver con la solución pacífica de las controversias. En ese sentido estuvo dirigida la participación del Ecuador en la misma IX Conferencia Internacional Americana para aprobar el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, denominado “Pacto de Bogotá”. Con el objeto de solucionar el problema con el Perú, el Ecuador insistió en esa Conferencia en la necesidad de que las disposiciones de aquél contemplaran la facultad de que una sola de las Partes en

---

<sup>19</sup> Libro Blanco, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 157

<sup>20</sup> Ibidem pg. 178



una controversia pudiera acudir a los procedimientos por él establecidos<sup>21</sup>. Asimismo, apoyó la creación de una Corte Interamericana de Justicia y llegó a presentar un proyecto de Estatuto para ese Tribunal en el que se establecía su competencia obligatoria. Igualmente, más tarde propuso la creación de una Comisión Interamericana de solución Pacífica de Controversias. La actividad diplomática en ese objetivo ha sido permanente en los foros americanos, siempre dirigida a la posibilidad de recurrir a los medios de solución sin la voluntad concordante de la otra parte.

“Desde entonces, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, la defensa del principio de la solución pacífica de las controversias, las cuestiones en él involucradas y la búsqueda del perfeccionamiento de los medios de solución han constituido uno de los objetivos primordiales de la política exterior del Ecuador y, por tanto, han ocupado parte importante de la actividad de la diplomacia ecuatoriana”<sup>22</sup>

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

“La Cancillería continuó difundiendo de manera sistemática y general la verdad y fundamentos del problema territorial ecuatoriano-peruano (estrategia dirigida tanto en los foros internacionales a los que asistía el Ecuador) así como en los múltiples contactos bilaterales con dirigentes de países tanto de América Latina como de otros continentes”<sup>23</sup>.

Con ese objetivo, las herramientas fundamentales para su aplicación fueron las Misiones Diplomáticas del Ecuador, encargadas de difundir el diferendo territorial y los argumentos ecuatorianos a escala internacional. Asimismo, tuvieron importante participación las Representaciones Permanentes ante la ONU y la OEA, a cuyas organizaciones acudían a presentar en las respectivas Asambleas Generales la posición ecuatoriana los Cancilleres y Presidentes de la República.

A más de la difusión de los principios y la posición ecuatoriana frente el problema, el Ecuador buscó el diálogo directo con el Perú. La diplomacia ecuatoriana desplegó acciones para convencer al Perú sobre la necesidad imperiosa de negociar.

---

<sup>21</sup> Luna Tobar, Alfredo: Ob. Cit. pg. 285

<sup>22</sup> Libro Blanco, pg. 161

<sup>23</sup> Valencia, Luis: El conflicto territorial ecuatoriano-peruano, pg. 88

Es así como en esa búsqueda de acercamiento se dio, coincidiendo con un cambio de posición ecuatoriana frente al problema territorial y el planteamiento de la transacción honrosa en 1968 y el comienzo de un nuevo gobierno en el Perú, un notable mejoramiento en las relaciones ecuatoriano-peruanas. De esta manera, se inició durante los años setenta un período de distensión en las tradicionales tensiones por el tema territorial y empezaron a cobrar importancia en las agendas exteriores de ambos países aspectos como la integración fronteriza y el comercio, es así como en 1969 ambos países integraron el denominado Pacto Andino. Asimismo, en ese contexto integracionista y de acercamiento bilateral se firmaron en esa época diversos convenios relacionados con esos aspectos que fueron mencionados anteriormente.

“En el marco del más alto espíritu integracionista, la Cancillería negoció y dio los pasos necesarios para la suscripción de acuerdos bilaterales con el Perú que pudieran ser aplicables a las zonas fronterizas y que podrían tener resonancia positiva en la búsqueda misma de la solución del problema territorial”<sup>24</sup>.

Es así como se dieron en ese período importantes acercamientos directos entre ambos países encaminados a la búsqueda de un arreglo al diferendo, señalándose en documentos firmados por ambos países la disposición de los dos Gobiernos de buscar, a través del diálogo, la “eliminación de todos los problemas y obstáculos que se presenten en todos los órdenes de la vecindad”.

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

---

<sup>24</sup> Libro Blanco, pg. 180

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

“Mientras el Perú convocó a los Garantes... Ecuador convocó a una reunión de consulta de la OEA... si bien es cierto que los Garantes intervinieron activamente... también es cierto que el ámbito diplomático se amplió al multilateral del organismo interamericano... El Ecuador logró concitar el interés multilateral hemisférico sobre el mismo ”<sup>25</sup>.

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

De esta forma, la política exterior ecuatoriana se valió como mecanismos de presión, para llevar al Perú a una negociación del problema territorial, de la permanente proclamación internacional de los principios de derecho internacional, presentándose como un país respetuoso del derecho internacional y, especialmente, de la difusión internacional de la “justicia” de su causa, a fin de concitar el apoyo, particularmente americano; al tiempo de proponer al Perú medios de solución de una disputa que éste desconocía. Asimismo, los intentos de abrir el ámbito de la disputa del marco del Protocolo y los Garantes, a través de una presión multilateral. Todo lo cual en medio de permanentes incidentes fronterizos, que cada país imputaba al otro, pero que ante el mundo debilitaban la posición peruana de la inexistencia de un problema con el Ecuador.

Es decir, la actividad diplomática dirigida a la consecución de la política exterior, estuvo encaminada a la difusión sistemática y permanente del problema territorial y sus argumentaciones. A la propuesta de soluciones basadas en los medios de arreglo pacíficos de las controversias, a la intención de buscar una

---

<sup>25</sup> DEUSTUA, Alejandro: Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú, pg. 39

solución tanto a través del diálogo directo como a través de la intervención de actores ajenos al marco del Protocolo de Río de Janeiro, buscando la ventilación del problema al orden multilateral hemisférico y, eventualmente, en el ámbito de Naciones Unidas o con la participación del Papa

Del ejercicio de esta política, sin duda el momento más bajo lo constituyó el planteamiento de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro (fruto del fragor político de un discurso al que no antecedió un análisis serio sobre las ventajas o costos que podría traer al Ecuador), que acarreó el inmediato rechazo de los países garantes, en un contexto internacional en el que el principio del pacta sunc servanda es la piedra angular del orden jurídico internacional. Además, los garantes, que habían mirado con simpatía la causa ecuatoriana en el desacuerdo demarcatorio, se pronunciaron abiertamente por primera vez en contra de la posición ecuatoriana<sup>26</sup>.

Dentro de la tradicional actividad exterior del Ecuador, otro punto bajo fue la posición del Gobierno de León Febres Cordero de la “herida abierta”, (proclamada meses antes de reemplazar a Oswaldo Hurtado quien propició un diálogo nacional para establecer una política de consenso frente al diferendo limítrofe) en la cual, bajo la premisa de la nulidad de Protocolo es sus concepciones, se pretendía no tratar el problema hasta que se establezcan los instrumentos jurídicos apropiados para verificar el planteamiento de la nulidad. De manera que no se desarrolló acción alguna para buscar una solución al diferendo.

No obstante, en ese período se realizaría, en 1985, la primera visita al Ecuador de un Canciller peruano, Allan Wagner, aunque a diferencia de la visita del Canciller ecuatoriano a Lima en 1972, en esta ocasión no se trató el tema territorial en aras de su solución, si que haya por tanto ningún avance al respecto.

---

<sup>26</sup> Cabe señalar que a pesar del planteamiento de la nulidad y las graves tensiones y enfrentamientos militares (incluso los de 1941, así como de 1981 y 1995) el Ecuador y el Perú siempre han mantenido sus relaciones diplomáticas. Salvo cuando se incrementaron las tensiones en las capitales de ambos países luego de solicitar el arbitraje español y en diciembre de 1893 dejó Lima el Encargado de Negocios ecuatoriano, pero fueron reestablecidas en marzo de 1894; asimismo, entre 1925 y 1929 cuando el gobierno peruano desconoció el gobierno surgido de la Revolución Juliana; y luego de surgido el desacuerdo Zamora-Santiago y el argumento de la inejecutabilidad “en 1952, el Embajador del Perú en Quito fue considerado persona no grata por el nuevo Presidente Velasco Ibarra... las relaciones diplomáticas con Perú fueron rechazadas en ese tiempo, pero fueron restablecidas in 1956 cuando Camilo Ponce Enríquez fue electo Presidente del Ecuador y las pasiones se enfriaron”, TERRY, Robert: Ecuadorian foreign policy, 1958 – 1968: as reflected in the OEA y ONU, pg. 197

Como se puede apreciar, la política internacional ecuatoriana ha estado hipotecada por las turbulencias del escenario político doméstico, en medio de una sociedad nacional heterogénea y fragmentada<sup>27</sup>.

Por otra parte, momentos importantes lo han constituido el período del “diálogo”, en que se logró el acercamiento con el Perú sobre varios aspectos de interés bilateral incluido el tema limítrofe y propició la firma de varios convenios de integración y cooperación entre ambos países. Asimismo, el acercamiento logrado luego del planteamiento del Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja de acudir al arbitraje del Papa para solucionar la controversia territorial, lo cual con el reconocimiento del Presidente peruano Alberto Fujimori de la existencia de un problema con el Ecuador llevó a un diálogo sobre el mismo. En ese contexto se realizó por primera vez en las relaciones bilaterales de ambos países la visita de un Presidente peruano al Ecuador, en diciembre de 1991. Además, por primera ocasión, luego de la firma del Protocolo de Río, se trataba el tema territorial con profundidad en busca de una solución, llegando el Presidente peruano a presentar una contrapropuesta al arbitraje con miras al arreglo del diferendo limítrofe.

Sin embargo, un viraje fundamental en las posiciones adoptadas por el Ecuador para la consecución del objetivo esencial de su política exterior, y una decisión trascendental que permitió el arreglo definitivo del diferendo fue el reconocimiento de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro por parte del Presidente Sixto Durán Ballén, a raíz de los primeros enfrentamientos, de enero de 1995, del que sería el conflicto más grave y costoso en la relación de los dos países<sup>28</sup>.

Apenas iniciados los enfrentamientos el Presidente Durán Ballén convocó a una reunión informativa a los Embajadores de los Países “Garantes”, calificación que se había omitido desde 1960 con el planteamiento de nulidad, y más bien desde 1981 se los había denominado como “países amigos”. Este hecho

---

<sup>27</sup> Bonilla, Adrián: “Fuerza, Conflicto y Negociación...”, en Ecuador y Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto, pg. 22. Cabe señalar al respecto, que el Presidente Velasco Ibarra sostuvo cinco posiciones distintas frente al Protocolo en cuatro de sus cinco gobiernos.

<sup>28</sup> Bonilla, Adrián: “Las negociaciones Ecuador-Perú: luz al final del túnel?”, Revista “Iconos” No. 5, pg. 26

avizoraba un cambio en la tradicional posición ecuatoriana y que sería confirmada más tarde con el reconocimiento explícito de la vigencia del Protocolo de Río por parte del Canciller y el Presidente de la República.

“... El Consejo (de Seguridad Nacional) decidió, por unanimidad, que yo debía notificar a los garantes de Protocolo de Río y cuidado que digo garantes no digo amigos, he dicho garantes porque tenemos un documento que no obstante en el Ecuador no se lo reconoce sino como nulo, está vigente y es el único instrumento jurídico al cual podemos acudir nosotros<sup>29</sup>”.

Si bien fue un cambio inesperado en la posición internacional del Ecuador frente al problema territorial, de acuerdo con Alfredo Luna Tobar, experto en el tema territorial, éste

“no fue fruto de la improvisación; nació del análisis serio del Gobierno Nacional y de una concepción muy clara sobre la necesidad de hacer viable lo que había dejado de serlo; de dar al Protocolo la posibilidad de ser aplicado; de hacer posible la ejecución de aquello que resultaba inejecutable; de corregir los errores evidentes...”<sup>30</sup>.

Es decir, mientras por un lado se reconocía la vigencia de ese instrumento internacional, la estrategia consistía en su utilización como medio para discutir la argumentación ecuatoriana de que el Protocolo es inejecutable en un sector de la frontera, con el objeto de conseguir una solución que se traduzca en la determinación de una nueva línea de frontera en el sector Zamora-Santiago que pueda satisfacer su objetivo nacional: el acceso al Amazonas.

Inmediatamente producidos los enfrentamientos la actividad diplomática estuvo dirigida a la intensificación de lo que ya había sido su estrategia: la difusión de la posición ecuatoriana en el problema territorial, ahora dirigida fundamentalmente a la inejecutabilidad del Protocolo de Río, antes que a la antijuridicidad del mismo. Así como también a la presentación de su verdad con respecto a los enfrentamientos bélicos.

---

<sup>29</sup> Rueda de prensa del Presidente Durán Ballén en CIESPAL, 31 de enero de 1995, citado por Leoro, Gzlo: Informe a la Nación 1994 – 1995, Ministerio de Relaciones Exteriores, pg. 364

<sup>30</sup> Luna Tobar, Alfredo: “Vigencia e inejecutabilidad del Protocolo de 1942”, en la Revista de la Academia Diplomática “Antonio J. Quevedo”, Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 1, mayo 1996, pg. 9

Con esta finalidad sus herramientas fueron las Misiones Diplomáticas.

“Las Embajadas del Ecuador en el exterior desempeñaron una intensa y patriótica labor... su acción se orientó a la divulgación más amplia de la posición jurídica ecuatoriana, tanto a nivel oficial (autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuerpo diplomático y consular, personalidades influyentes) como personal, a dictar conferencias sobre el problema territorial... contactos con los medios de comunicación social e información pormenorizada a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el exterior”<sup>31</sup>

Asimismo, para la ejecución de esa actividad constituyeron medios importantes las Representaciones Permanentes ante la ONU y de la OEA, a los cuales se les mantenía permanentemente informados y se les solicitaba su asistencia.

Además, con ese mismo objetivo se conformaron misiones diplomáticas especiales que visitaron los países latinoamericanos, los Estados Unidos e, incluso, a Su Santidad Juan Pablo II. Estas estuvieron integradas por Diputados, ex - cancilleres y periodistas, así como participó también el Vicepresidente. Un papel importante en desempeñaría el Presidente de la República, desde entonces y hasta la solución del problema territorial, en la denominada diplomacia presidencial.

Este cambio en la posición internacional ecuatoriana frente a la controversia limítrofe, tuvo sus anuncios en la misma alocución de posesión del Presidente Durán Ballén, en agosto de 1992, en la cual incluía el término “realista” en el tradicional discurso ecuatoriano de anhelo de una solución de justicia y equidad<sup>32</sup>. Al tiempo que invocaba para el arreglo del diferendo la asistencia de Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos,

“países que han estado directamente vinculados con nuestra realidad... la solución entonces debe tomar en cuenta tanto los legítimos derechos ecuatorianos, como medir las realidades y limitaciones que existen”<sup>33</sup>.

Este hecho es significativo si recordamos que una de las estrategias diplomáticas fue el intentar sacar la controversia del ámbito de los garantes y el Protocolo, abriéndolo a la

<sup>31</sup> Leoro, Galo: Ob. Cit., pg. 49

<sup>32</sup> Si bien ya se había venido hablando esporádicamente en ese sentido, especialmente desde que lo utilizara el Canciller José Ayala Lasso en 1977, es a partir del gobierno del arq. Durán Ballén que junto al reconocimiento explícito de la vigencia del Protocolo de Río que éste tomaría mayores connotaciones en política exterior que buscaba una solución al problema territorial.

<sup>33</sup> Discurso citado por Luna Tobar, Alfredo: Derecho Territorial Ecuatoriano, pg. 384

OEA y la ONU, luego de la declaratoria de nulidad y especialmente a raíz del conflicto de 1981. En igual sentido se expresaría en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del mismo año.

Con este reconocimiento de la vigencia del Protocolo, junto la aceptación peruana de la existencia de un conflicto, se legitimó la participación de los países garantes y se iniciaron las negociaciones entre ambos países en el marco del Protocolo de Río de Janeiro.

Esta posición ecuatoriana sería mantenida durante todo el proceso de negociación durante cuatro Gobiernos, en uno de los cuales se realizaría la primera visita oficial al Perú de un Presidente del Ecuador, Abdalá Bucaram, en enero de 1997, estableciéndose un clima muy positivo de acercamiento mutuo y positivo para las negociaciones. Esta postura ecuatoriana vendría a ser calificada como “Política de Estado” para el Ecuador<sup>34</sup>.

Esta postura se mantuvo hasta la solución del problema, a pesar de contradecir la tradicional posición ecuatoriana y el sentimiento de la población ligado con la nulidad, y posteriormente aceptar un arreglo que en lo principal no satisfacía las máximas y tradicionales demandas ecuatorianas, en razón de la superación del sentimiento de derrota y frustración conseguido con la “victoria” militar en el conflicto de 1995.

“De cierta forma, los triunfos militares del Cenepa podían cumplir, en algún grado, la función moral que hasta entonces había cumplido las tesis de la nulidad: servir como expresión del deseo de tomarse un desquite con la historia, de afirmar al Ecuador como una nación exitosa, capaz de enfrentar a sus adversarios y problemas... he hizo posible enfrentar el tema limítrofe desde la perspectiva de una racionalidad secularizada, en donde el análisis de costos y beneficios ha podido tomar cuerpo y presencia en el escenario del debate público”<sup>35</sup>.

De esta manera, otra decisión trascendental de política exterior fue, luego de tres años de negociaciones, la de suscribir los acuerdos de paz, en octubre de 1998, en condiciones no completamente satisfactorias para el Ecuador, pero que, en

---

<sup>34</sup> Ayala Lasso, José: Informe a la Nación 1997 – 1998, pg. iv

<sup>35</sup> Bustamante, Fernando: Ob. Cit. pg. 2



contraste con los potenciales beneficios sociales y económicos de una nueva relación bilateral, era percibida como más útil a los intereses del país.

De otro lado, la actividad diplomática, tanto del Ecuador como del Perú, se realizó en diversos niveles que fueron desde la activa participación de las Delegaciones Nacionales, primero, y las Comisiones Negociadoras en temas específicos, después, que fueron designadas para el efecto; las Misiones Diplomáticas; los Cancilleres, Vice-cancilleres, Grupos Ad-Hoc, hasta la negociación directa de los Presidentes de ambos países. Se realizaron reuniones formales e informales y, en general, se aprovechó todo encuentro diplomático para avanzar en la negociación<sup>36</sup>. Además, las misiones diplomáticas ecuatorianas mantuvieron el clave papel de informar a la comunidad internacional la posición del Ecuador y el estado de las negociaciones. Las Embajadas del Ecuador en los países garantes se constituyeron en actores fundamentales en el desarrollo de las negociaciones<sup>37</sup>.

Asimismo, el Ecuador incluyó en el análisis de la política ecuatoriana en la negociación y el problema limítrofe, a diferencia a los años anteriores en que había sido manejado exclusivamente en el ámbito gubernamental, a los diferentes sectores del quehacer nacional. La Cancillería informó e involucró en dicho análisis a las diferentes instituciones del Estado, nacionales y seccionales, a los medios de comunicación, a los sectores privados, organizaciones sindicales, indígenas, académicos, estudiantiles, ex – cancilleres, personalidades y líderes políticos del país<sup>38</sup>.

Estos diferentes sectores serían los factores que apoyaban las negociaciones y la aceptación de la propuesta de los garantes, en cuanto a la solución del último y trascendental impase que no habían logrado llegar a un acuerdo los dos países directamente y, en general, de la solución del problema territorial. Especialmente los sectores productivos fueron los más involucrados y empujarían a la

---

<sup>36</sup> Carranza, José Antonio: “Características de la Negociación” en La vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y el Proceso de Paz. La solución del conflicto limítrofe en el marco de este documento, Tesis Doctoral, 1999, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, pg. 233

<sup>37</sup> Ayala Lasso, José: Ob. Cit. pg. 59

<sup>38</sup> *Ibidem*, pg. v

solución al percibir más directamente los dividendos de una integración comercial entre el Ecuador y el Perú.

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

“su presencia en la historia y en la actualidad nacionales ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y permanencia para beneficio del país y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales, no solamente de la gestión diplomática sino de toda la nación, que pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines”<sup>39</sup>.

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

“La firme decisión del Ecuador de propiciar un clima de amistad y cooperación con el Perú le ha llevado a celebrar con este país, durante los últimos veintisiete años, un considerable número de acuerdos y convenios destinados a establecer regímenes de cooperación, armonización e integración fronteriza, entre los dos países, en áreas como la salud, turismo, economía, tránsito, ... cultura, educación, comercio my agricultura, etc.”<sup>40</sup>

Es decir, si bien las relaciones ecuatoriano-peruanas estuvieron signadas por el conflicto, la agenda ecuatoriana hacia el Perú admitió otros temas ya de interés común, lo cual permitió períodos cíclicos de cooperación, intensificación de la integración y del relacionamiento comercial bastante importantes, como se señaló en el punto anterior. Tanto es así que las negociaciones de paz y los acuerdos estuvieron fuertemente atravesados y estimulados por los objetivos de cooperación, integración fronteriza e intensificación comercial.

---

<sup>39</sup> Carrión, Francisco: Política Exterior del Ecuador, pg. 323

<sup>40</sup> Libro Blanco, pg. 202

## 2.2. Política exterior del Perú.-

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

Como se señaló anteriormente, luego de producido el desacuerdo en el último tramo que faltaba por demarcar y el Ecuador propuso la creación de una Comisión Mixta Especial que verifique la zona del desacuerdo, así como la posterior negativa a la propuesta de los garantes de un levantamiento topográfico de la zona, que originó el mantenimiento del desacuerdo sin solución, el Perú mantuvo, desde 1950, la firme posición internacional de que no había ningún problema con el Ecuador y que restaba solo culminar con la demarcación.

“La posición del Perú en relación con la temática sobre conflictos fronterizos que puedan involucrarlo se sustenta en la afirmación de la inexistencia de la problemática que los alberga. Tal convicción deriva del hecho de que la definición fronteriza está totalmente configurada de acuerdo a tratados bilaterales plenamente válidos y vigentes”<sup>41</sup>.

En ese sentido, ante cualquier decisión por parte de la diplomacia ecuatoriana de las antes mencionadas, se sucedía el inmediato rechazo y el apego al principio del cumplimiento obligatorio de los tratados, acusando de esa manera al Ecuador de incumplir con sus compromisos internacionales. Es decir, en el caso peruano, los principios de derecho internacional más invocados fueron el *pacta sunt servanda* y la buena fe en el cumplimiento de los tratados.

“...El principio medular de la política fronteriza del Perú gira alrededor de la adecuada instrumentación del fiel cumplimiento de los tratados... El cabal cumplimiento de los tratados adquiere, en consecuencia, un carácter superior a lo meramente circunstancial, formal o declarativo:

---

<sup>41</sup> DEUSTUA, Alejandro: Tres aproximaciones a la seguridad externa del Perú, pg. 15

forma parte de la naturaleza del país contemporáneo y de su relación con su reciente entorno republicano”<sup>42</sup>.

“El Perú desde hace mucho tiempo ha definido su política internacional con sus vecinos: el estricto cumplimiento de los Tratados”<sup>43</sup>

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

De esta manera, al igual que en el caso ecuatoriano “la defensa de la legalidad comprometida ha absorbido buena parte de la energía diplomática”<sup>44</sup>, o como lo señalara Feliz Denedri Luna “las largas disputas sobre nuestras fronteras, nos llevaron, a unos y a otros, a buscar en muchos casos abogadilmente las verdades que creíamos convenientes a nuestra causa”<sup>45</sup>.

Es decir, se enfrentaban dos política exteriores irrenciliables. Por el lado ecuatoriano, el cuestionamiento del Protocolo y la buscaba una solución que pasaba por la reivindicación amazónica y, por otro, el desconocimiento del problema con el Ecuador y el estricto cumplimiento de los tratados.

En consecuencia, el tema territorial en la agenda exterior peruana era omitida o al menos, dadas las tensiones diplomáticas y militares que eran imposibles de desconocer, ocupaba una posición de menor importancia. “Tal situación convierte al Ecuador en un punto focal de la política exterior peruana aun cuando carezca de la dimensión geopolítica que sí poseen otros vecinos”<sup>46</sup>. Es así como problema territorial

---

<sup>42</sup> *Ibíd*em, pg. 22

<sup>43</sup> Pons Muzzo, Gustavo: *Estudio histórico sobre el Protocolo de Río de Janeiro*, pg. 426

<sup>44</sup> Destua, Alejandro: *Ob. Cit.*, pg. 31

<sup>45</sup> Citado por Hurtado, Oswaldo en la *Introducción de Ecuador y Perú construyendo la paz*, CORDES, pg. 11

<sup>46</sup> Destua, Alejandro: *Ob. Cit.* pg. 32

con el Ecuador, según Alejandro Deustua, es una hipoteca que inhibe un más liberado y eficiente ejercicio de la política exterior peruana.

A pesar de esta tradicional postura del Perú, hubo dos momentos de un alejamiento a la misma. En los años setenta, durante el período denominado del “diálogo”, coincidiendo con la flexibilización ecuatoriana luego del planteamiento de nulidad, a través del planteamiento de la transacción honrosa, y con ocasión de la visita del Canciller ecuatoriano, en 1972, ambos Cancilleres declararon

“la existencia de un clima de positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando, dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador”<sup>47</sup>,

asimismo, en 1974, las mismas autoridades expresaron en la Declaración con motivo del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, la necesidad de considerar los problemas que obstan al pleno desarrollo de esas relaciones.

Posteriormente, luego del planteamiento del arbitraje del Papa, el Presidente Fujimori declaró en varias oportunidades el deseo de “resolver al más alto nivel el problema limítrofe entre los dos países” y de “sostener diálogos a la brevedad posible con la finalidad de zanjar definitivamente la diferencia territorial”<sup>48</sup>. Igualmente el Canciller peruano ante la Asamblea General de la OEA, el 20 de mayo de 1992, expresó:

“en este línea ratifico el deseo del Gobierno de mi país, de agotar todos los esfuerzos encaminados a encontrar una solución política que nos lleve a lograr la solución definitiva para el problema que nos ha separado por más de medio siglo”.

En ese mismo sentido, el Presidente Fujimori durante su estadía en Quito, en declaraciones a la prensa expresó:

“las relaciones entre Ecuador y Perú han experimentado una evidente distensión, se rompió el mito de que el problema limítrofe no podía ser mencionado ni siquiera por los mandatarios de los dos países”<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> citado por Valencia, Luis: Conflicto territorial ecuatoriano - peruano, pg. 78

<sup>48</sup> Declaraciones hechas en Lima, 27 de noviembre de 1991, y Trujillo, 5 de diciembre de 1991, respectivamente. Citadas por Luna Tobar, Alfredo: Derecho Territorial Ecuatoriano, pgs. 388 y 389

<sup>49</sup> *Ibidem*, pg. 390

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

“Dados los desafíos internos, el gobierno de Fujimori siguió desde el inicio una ofensiva diplomática regional diseñada para reducir la posibilidad de una reactivación de sus problemas limítrofes. La iniciativa incluyó visitas de estado y múltiples conversaciones con presidentes y altos funcionarios del Ecuador, Bolivia y Chile en 1991 y 1992. El más importante fue Ecuador, dado el continuo desacuerdo limítrofe... con la consiguiente reducción de las tensiones en la frontera”<sup>50</sup>.

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

### 2.3. Temas comunes en las políticas exteriores del Ecuador y del Perú.-

Como se señaló anteriormente, si bien las relaciones bilaterales del Ecuador y del Perú estuvieron determinadas por la existencia del problema territorial y, consecuentemente, sus políticas exteriores estuvieron caracterizadas por esa diferencia, hubo aspectos de interés común para ambos países incluidos en esa relación.

Como ha señalado Luis Valencia Rodríguez, las políticas exteriores de los dos países han sido “en general coincidentes y a veces hasta similares” y su única divergencia se encontraba en el tema limítrofe, pues ambos países se inspiran en idénticos principios, comparten parecidas realidades geográficas, políticas y sociales, enfrentan iguales problemas y consecuentemente tienen intereses y objetivos similares.

---

<sup>50</sup> Scott Palmer, David: “Oportunidades perdidas y un nacionalismo equivocado: continuos desafíos para los esfuerzos multilaterales de paz en el conflicto fronterizo Ecuador – Perú”, en Ob. Cit.

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

Un tema importante y casi emblemático fue su participación conjunta y defensa del mar jurisdiccional de 200 millas, con el objetivo de conservar y proteger los recursos vivos en sus zonas marítimas jurisdiccionales y adyacentes, manifestada en la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima, de 1952. Finalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se establecería una plataforma continental de doscientas millas para los estados ribereños. Cabe señalar que el órgano de coordinación de la política marítima: la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), fue el único marco jurídico que existía, hasta antes de 1969, para la cooperación y la integración entre ambos países<sup>51</sup>.

En 1969 el Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena, por el cual se creaba el Grupo Andino. Este mecanismo de integración subregional daría, como se señaló anteriormente, un nuevo impulso a las relaciones comerciales entre ambos países. Pero igualmente ambos países adhirieron a la ALALC desde los primeros años setenta, a la ALADI de 1980, y en ese mismo año forman parte del Tratado de Cooperación Amazónica.

Es decir, el aspecto comercial y económico fue importante en el relacionamiento de ambos países, aunque lastimosamente estuvo limitado por la existencia del problema territorial y las tensiones militares. No obstante, especialmente en la década de los setenta con los acercamientos políticos y la vigencia del Pacto Andino, se dio un importante avance en ese aspecto, lo que dio

---

<sup>51</sup> Maúrtua, Oscar: Las nuevas relaciones bilaterales Perú-Ecuador, pg. 23

lugar a la firma de varios convenios en ese sentido, los cuales quedaron anotados anteriormente.

Sin embargo, como lo señala Alejandro Deustua,

“el ritmo intermitente de aproximaciones y alejamientos impacta, de manera correspondiente, las relaciones interinstitucionales, naturalmente generadora de intereses comunes, como el Acuerdo de Cartagena cuyo curso han llegado a entorpecer y escasamente a impulsar”<sup>52</sup>.

Es decir, salvo la diferencia en el tema territorial, las agendas exteriores de ambos países han estado caracterizadas por aspectos comunes<sup>53</sup>.

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

Es así como, de acuerdo a los temas planteados por Estados Unidos el Ecuador ha tenido una posición reactiva, excepto el caso del conflicto con el Perú en que ha sido proactivo en su manejo. De esta manera, los temas de su política exterior hacia ese país han estado fijados de la siguiente manera: conflicto con Perú, libre comercio, narcotráfico y migraciones ilegales<sup>54</sup>.

En general, de acuerdo a Adrián Bonilla,

“ésta (*la política exterior ecuatoriana*) no ha podido desarrollar una agenda de intereses concretos a mediano y largo plazo, con la excepción de la obsesión por impugnar los límites con Perú, la permanencia del Pacto Andino –hoy Comunidad Andina- y la proposición de tesis

---

<sup>52</sup> Deustua, Alejandro: Ob. Cit., pg. 43

<sup>53</sup> Para mayor detalle ver Valencia, Luis: “La convergencia de las políticas exteriores del Ecuador y del Perú”, en *Ecuador y Perú, vecinos distantes*, CORDES, 1993

<sup>54</sup> Franco, Andrés: “Las relaciones entre los países andinos y Estados Unidos: una visión comparativa”, en *Estados Unidos y los países andinos...*, pg. 177



originales, como la territorialidad de las doscientas millas marinas o la declaratoria de soberanía sobre la órbita geostacionaria”<sup>55</sup>.

En el caso peruano, si bien ha respondido a las prioridades de Estados Unidos, su reactividad ha tenido matices distintos cargados de imaginación y nacionalismos, que le ha permitido aceptar los términos definidos por ese país pero con respuestas propias. De esta manera, la agenda de política exterior del Perú con Estados Unidos, sobre los temas establecidos por este país, se fijaban de la siguiente manera: libre comercio, narcotráfico, conflicto con el Ecuador, desarrollo sostenible democracia y derechos humanos<sup>56</sup>.

De esta manera, al ser dependientes y vulnerables ambos países por los intereses de Estados Unidos, la solución al problema territorial pasaba en gran medida por la disposición de ese país. Pero este será el tema de análisis del siguiente capítulo.

---

<sup>55</sup> Bonilla, Adrián: “La relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina”, en Franco, Andrés (editor) Estados Unidos y los países andinos, 1993 – 1997: poder y desintegración, pg. 89

<sup>56</sup> Franco, Andrés: “Las relaciones entre los países andinos y Estados Unidos”, en Ob. Cit. pg. 181