

## Un capítulo poco conocido de la historia territorial ecuatoriano-peruana

Alejandro Suárez

\* Embajador (s.p.), Director de la Academia Diplomática Galo Plaza Lasso.

La historia de las vicisitudes territoriales del Ecuador con el Perú concluyó –sin duda afortunadamente– con la suscripción, el 26 de octubre de 1998, de los llamados Acuerdos de Paz de Itamaraty, mediante los cuales los dos países pusieron fin a su más que centenaria disputa territorial y establecieron un nuevo esquema de relación en el que se privilegió la cooperación, la integración y las medidas de confianza.

La fórmula de solución al tema limítrofe no dio la razón, es cierto, a la integridad de la aspiración ecuatoriana. Ratificó el criterio que meses antes había emitido el grupo técnico jurídico que se había establecido para facilitar la negociación, el cual validó la interpretación de que la línea de frontera – que aún estaba pendiente de demarcación– debía seguir por las altas cumbres de la cordillera del Cóndor, según había sido el planteamiento tradicional peruano. Pero a través de los otros acuerdos se reconoció – en favor del Ecuador– completa libertad de navegación por el Marañón o el Amazonas y sus afluentes y se le concedió dos puntos en dicho río para establecer puestos de comercio y navegación, a la manera de

puertos al servicio de los futuros intereses comerciales de nuestro país. Se estructuró, por otro lado, un esquema amplio de integración fronteriza al amparo del cual ambos países han experimentado un evidente mejoramiento en sus relaciones de todo orden, en beneficio de sus intereses comunes.

Por más que desde algunos sectores se había anticipado un rechazo a la fórmula de solución, si esta no cumplía con la aspiración de recuperación territorial del Ecuador, la solución dada por los países garantes –Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos de América– fue recibida por la opinión pública ecuatoriana con alivio, teniendo en cuenta que con ella se lograba el bien superior que todos anhelaban: la paz. Esta fue una demostración, sin duda, de la madurez que había experimentado el pueblo ecuatoriano que, desde el extremismo que supuso la declaración de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, pasó a una comprensión más completa y realista del problema, de sus características, de su evolución histórica y de su importancia en el escenario de las aspiraciones de desarrollo del país.

Pero ¿cuáles fueron los hechos que condujeron hacia esa nueva manera de enfrentar el problema territorial? ¿Qué circunstancias determinaron que la posición oficial del país derivara desde la irritada reivindicación de derechos hacia planteamientos en favor de una solución negociada y pacífica?

**Pero ¿cuáles fueron los hechos que condujeron hacia esa nueva manera de enfrentar el problema territorial? ¿Qué circunstancias determinaron que la posición oficial del país derivara desde la irritada reivindicación de derechos hacia planteamientos en favor de una solución negociada y pacífica?**

Para tratar de responder a esas preguntas vale la pena remitirse a una época histórica cuya importancia, creo, no ha sido todavía bien conocida y valorada. Se trata de la década de 1970, en la que ocurrieron hechos que marcaron la nueva dirección que seguiría la política territorial del país y que, a la larga, permitiría que la ciudadanía aceptara la solución definida en los acuerdos de 1998.

Hay que recordar que en 1968, al iniciar la que sería su quinta y última administración presidencial, el doctor José María Velasco Ibarra planteó una nueva tesis sobre la cuestión territorial, a la que definió como una «transacción honrosa». Tal tesis, de hecho, contrastaba con y superaba la que el mismo Velasco Ibarra había proclamado antes, cuando en 1960 declaró la nulidad absoluta del Protocolo de Río de Janeiro.

Inspirado y elocuente, el doctor Velasco dijo:

*No retrocedo una sola línea en mi afirmación de que el Ecuador, con respecto al Protocolo de Río de Janeiro, debe ir hacia una transacción equitativa: un puerto en el Amazonas. Al Ecuador se le debe justicia por medio de una diplomacia hábil y práctica, no con declaraciones utópicas y tontas* [Subrayado en el original]. *El asunto limítrofe corresponde a la gestión diplomática, que debe ser reservada, prudente, tinosa... no podemos lanzarnos en generalidades utópicas, ignorando por completo la importancia de las fuerzas internacionales, en todo sentido. Si queremos algún bien para el país, hay que colocarse en un plano práctico, hábil, que impresione la conciencia de América, que impresione a los países amigos por su justicia práctica y vital (...). Claro que proclamé la nulidad, pero venía al caso y había que abrir un campo a nuestra tesis; pero, como me derrumbaron, no pude seguir y lograr la transacción. La tesis de defensa de los derechos ecuatorianos en el Oriente es la base con la que nos presentamos ante la comunidad internacional americana. Dentro de esta tesis, claro que caben transacciones como ha pasado en muchas partes del mundo. ¿La guerra? ¿Cuándo? ¿Después de dos mil años, cuando los hombres lleguen a la luna?* (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

No existen evidencias de que el nuevo planteamiento hubiera sido previamente consultado con los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores, que a la época buscaban insistentemente dar fortaleza jurídica y política –con poco éxito, hay que decirlo– a la tesis de la nulidad. En

declaraciones públicas, el propio presidente descalificó a esa tesis y explicó que la había formulado en vista de la necesidad de buscar la unidad de los ecuatorianos.

*Naturalmente, yo sostuve antes de ahora la nulidad del Protocolo porque había que sacudir al país, había que levantarlo. Nuestra tesis fundamental es la defensa de los derechos ecuatorianos en el Oriente amazónico* (Ministerio de Relaciones Exteriores: Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

Con el nuevo planteamiento, dijo, se quería dar un enfoque más realista a la cuestión y buscar una fórmula que satisfaga las aspiraciones y la honra del país. Mencionó, inclusive, que tal fórmula podría ser la del otorgamiento al Ecuador de un puerto soberano sobre el Marañón o el Amazonas y hasta llegó a instruir de manera directa al jefe de la misión diplomática del Ecuador en Lima, para que conversara con los funcionarios de la Cancillería peruana alrededor de esa alternativa.

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

Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

La verdad es que ese cambio de posición determinó el inicio de un nuevo talante de la diplomacia ecuatoriana en la manera de enfrentar la cuestión territorial. Si bien la tesis de la nulidad no se declinó oficialmente –eso se produciría años más tarde, al presentar los impases alrededor de los cuales girarían las conversaciones de paz entre 1995 y 1998– la actitud y el lenguaje sobre el tema experimentarían una evidente modificación.

En buena medida animados por el propósito integracionista que impulsó el Acuerdo de Cartagena de 1969, Ecuador y Perú adoptaron en 1971 un acuerdo para el aprovechamiento de los ríos binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Aunque en el acto de suscripción del convenio el Canciller ecuatoriano señaló que eso no modificaba de manera alguna la reivindicación territorial histórica del país, el paso que dieron los dos países constituía ya una señal positiva en el desenvolvimiento de sus relaciones. La alusión a la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro desapareció del lenguaje oficial ecuatoriano en los ambientes internacionales y comenzó a moderarse ostensiblemente en el ámbito interno. Al firmar el acuerdo anteriormente mencionado, el representante ecuatoriano se limitó a registrar que «dicho instrumento no puede variar situaciones aún pendientes entre los dos países». Y agregó que «estoy convencido, a la vez, de que el espíritu de franca y mutua colaboración que suponen estos actos y sus futuras proyecciones, a la par que unen más a los pueblos, facilitan también el arreglo de dichas situaciones». Al instaurarse en el Ecuador, en 1972, un régimen militar, algunos sectores temieron que ello pudiera exacerbar las actitudes

nacionalistas frente al Perú, que también se encontraba bajo una dictadura castrense. Ello, sin embargo, no ocurrió. Al contrario, se prosiguió en la estrategia de propiciar acercamientos entre los dos países. Los militares ecuatorianos acudieron a la experiencia y conocimientos de los especialistas de la Cancillería para establecer una política internacional adecuada, no solamente con respecto al tema territorial, sino también al conjunto de aspectos involucrados en la agenda exterior. Quizás por eso resolvieron poner el Ministerio de Relaciones Exteriores en manos de un muy distinguido y experimentado funcionario de carrera, el Embajador Antonio José Lucio Paredes.

El mismo año 1972 se produjo un hecho destacado. El ministro Lucio Paredes realizó una visita oficial al Perú, la primera de un canciller ecuatoriano después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro. En esa visita se suscribieron varios acuerdos de cooperación en diferentes materias, los cuales ratificaron el propósito de estimular aproximaciones con el ánimo, según se dijo, de crear el mejor ambiente para el tratamiento del delicado asunto limítrofe. Los cancilleres de los dos países suscribieron, en esa misma ocasión, una Declaración Conjunta en la que se registró «la existencia de un positivo entendimiento entre el Ecuador y el Perú y la decisión de ambos países de fortalecerlo, eliminando dentro del más amplio espíritu de mutua y equitativa comprensión, todo obstáculo perturbador» (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

El discurso oficial ecuatoriano fue dejando paulatinamente atrás la invocación de la

nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Aunque, repito, formalmente no se había renunciado a eso, el lenguaje diplomático comenzó a privilegiar los temas de la cooperación y la integración y a referirse cada vez más insistentemente a una solución negociada del tema territorial, que reconociera los legítimos derechos amazónicos del Ecuador.

***El discurso oficial ecuatoriano fue dejando paulatinamente atrás la invocación de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro.***

Más adelante, en diciembre de 1974, con oportunidad de la celebración de la victoria de Ayacucho, los cancilleres del Ecuador y del Perú registraron en una declaración «la necesidad de considerar los problemas que obstan al pleno desarrollo» de sus relaciones, señalando que «profundamente compenetrados del espíritu de unión y de confraternidad que hizo posible la común victoria de Ayacucho (...). han convenido en proseguir resueltamente sus esfuerzos concurrentes en el común propósito de alcanzar los entendimientos que permitan, mediante nuevas y más efectivas formas de cooperación, superar los obstáculos que dificultan la creciente y constructiva expansión de los vínculos entre los dos países» (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Medios de Comunicación Social).

Tuvo en este proceso una singular importancia la Honorable Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, integrada por personalidades de alto nivel y prestigio, provenientes de diversos sectores ciudadanos, pues supo orientar muy atinadamente los pasos que la Cancillería

dio en el tratamiento del tema. Se impuso muy bien del realismo que reclamaba ya la aproximación a él y de la necesidad de que las relaciones con el Perú se orientaran en una dirección que beneficiara una progresiva y sana distensión, indispensable para explorar nuevas alternativas para la superación de las diferencias.

En enero de 1976 asumió funciones como Canciller de la República el doctor Armando Pesantes García. En sus declaraciones iniciales dijo: «La Cancillería como fiel intérprete de la irrenunciable aspiración del pueblo ecuatoriano, unívocamente orientado hacia el reconocimiento de la soberanía amazónica que nos corresponde, dará primordial atención al problema internacional por antonomasia para nuestro país, la cuestión territorial con el Perú. La cancillería se esforzará por intensificar y dar contenido práctico y realista al diálogo con la Cancillería peruana para que, en un ambiente de creciente confianza, de mutuo respeto y de recíproca comprensión, se encauce sin más demora, hacia su solución definitiva y realista, este problema primordial para las relaciones ecuatoriano peruanas» (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuadernos de Información para Directores de Medios de Comunicación Social).

Un hecho que pudo haber provocado un quiebre serio en las relaciones bilaterales se dio cuando el gobierno peruano, en 1976, dio en concesión a la empresa Amerada Hess –para exploraciones hidrocarburíferas– una porción de su territorio amazónico que incluía parte de la zona no delimitada con el Ecuador. Hay que recordar que desde finales de la década de 1940, cuando el proceso de demarcación de la línea del Protocolo de Río de Janeiro se suspendió debido a la constatación de

una realidad geográfica no bien conocida antes, la frontera entre los dos países quedó abierta en una importante extensión –más o menos 70 kilómetros en línea de aire– lo cual dejó un espacio como de «tierra de nadie» en el que frecuentemente se daban incidentes fronterizos de diferente intensidad. Esa indefinición, al conocerse sobre la concesión mencionada, motivó al Ecuador para presentar una enérgica protesta que no mereció atención por parte del gobierno peruano. Con gran tino diplomático y con el apoyo de la Junta Consultiva, los especialistas de la Cancillería emprendieron en una gestión directa para bajar las tensiones y evitar que la cuestión pasara a mayores.

***Un hecho que pudo haber provocado un quiebre serio en las relaciones bilaterales se dio cuando el gobierno peruano, en 1976, dio en concesión a la empresa Amerada Hess –para exploraciones hidrocarburíferas– una porción de su territorio amazónico que incluía parte de la zona no delimitada con el Ecuador.***

Es justo mencionar a quienes entonces tuvieron a cargo esa responsabilidad en la Cancillería. El Embajador José Ayala Lasso, que se desempeñaba como Vicecanciller, y los embajadores Teodoro Bustamante Muñoz, Hernán Veintimilla Salcedo, Alfredo Luna Tobar, Gustavo Ruales Viel, entre otros. Aunque pertenecían ellos a la generación que había sufrido directamente la derrota en la guerra de 1941 y la humillación que supuso la firma del tratado de 1942, su experiencia y gran

formación profesional les había llevado a estructurar y desarrollar un criterio que ya ponía distancia con respecto a la irritada posición extrema, afectada inclusive –hay que decirlo– por una sensación de derrota, despojo y revancha.

Las gestiones diplomáticas de esa época, desarrolladas tanto en Quito como en Lima, abrieron la posibilidad, inclusive, de programar una reunión de jefes de Estado de los dos países que, lamentablemente, no llegó a concretarse. Se llegó hasta a disponer de un texto de declaración conjunta negociada entre los representantes de las cancillerías.

En sucesivas oportunidades, los cancilleres ecuatorianos de entonces ofrecieron declaraciones de prensa en las que se refirieron a la cuestión territorial con el Perú y lo hicieron con un lenguaje ya muy diferente, sin mencionar casi la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro e insistiendo en un arreglo negociado.

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

***El Ecuador anhela que llegue el día en que una solución permanente del problema territorial con el Perú*** [en negrilla en el original] *haga posible la armoniosa cooperación entre los dos países que, por lo demás, tienen vínculos de unión y mutua conveniencia, determinantes de las más estrechas relaciones. Pero esa solución definitiva no se cimentará sino sobre términos de justicia y tendrá que superar hechos a través de los cuales se ha pretendido mantener situaciones*

***injustas rechazadas por el pueblo ecuatoriano. Deberá ser también realista y reconocer los derechos esenciales e irrenunciables del Ecuador en el río Amazonas*** [En negrilla en el original]. *Así, los dos pueblos hermanos verán abierta una amplia vía de cooperación sin recelos, de amistad sin suspicacias, de acercamiento sin problemas* (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para Medios de Comunicación Social).

***Por entonces, la agenda internacional había incorporado nuevos e importantes temas que captaban la atención e interés de los países. El derecho del mar, la preservación ambiental, el desarme, los derechos humanos, la integración, la cooperación, entre otras eran cuestiones que ya se debatían en los ámbitos internacionales donde también, por supuesto, se exhortaba a poner fin a los problemas que podían derivar en conflictos armados.***

Por entonces, la agenda internacional había incorporado nuevos e importantes temas que captaban la atención e interés de los países. El derecho del mar, la preservación ambiental, el desarme, los derechos humanos, la integración, la cooperación, entre otras eran cuestiones que ya se debatían en los ámbitos internacionales donde también, por supuesto, se exhortaba a poner fin a los problemas que podían derivar en conflictos armados. Con cada vez mayor fuerza se aludía a los mecanismos de arreglo pacífico de las controversias,

consagrados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Era ya evidente, por lo demás, la necesidad de reducir los gastos en armamento, que ponían serios obstáculos a las posibilidades de desarrollo de los pueblos.

Todo ello tuvo en cuenta la nueva orientación que tomó la política ecuatoriana en materia territorial en la que, además, influyó el importante componente del realismo y la apreciación objetiva de los hechos, fruto también del relevo generacional y el consiguiente cambio de mentalidad que ya se manifestaba no solamente en los sectores oficiales, sino también en la opinión pública.

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

*Durante los últimos cinco años se ha llevado a cabo un diálogo con el Perú, con el propósito de facilitar, en un ambiente de mutua comprensión, un entendimiento realista que dé solución al problema territorial en términos acordes con las exigencias del honor nacional y con los derechos amazónicos de nuestro país (...). El Ecuador considera que la aplicación de cualquiera de los métodos pacíficos de solución de controversias presupone la voluntad de negociar y un proceso concomitante de negociación. En tal sentido, el diálogo ecuatoriano-peruano ha procurado sentar las bases que permitan asegurar la existencia de dicha voluntad y llevar a cabo el referido proceso* (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno para Información de los Directores de Medios de Comunicación Social).

Al contrario de lo que ocurría antes en el Ecuador, en donde el imperio de las versiones oficiales no admitía lecturas del tema –diferentes a la verdad incontestable de los textos escolares y los discursos oficiales–, ya en la década de 1970 comenzó a debatirse la cuestión desde ópticas que tomaban en cuenta el innegable peso de los hechos históricos, la vigencia de nuevas normativas internacionales y el escenario real en el que se podían proponer nuestras aspiraciones. No era de manera alguna una claudicación. Era, sencillamente, la progresiva toma de conciencia sobre las posibilidades, las limitaciones y las razonables perspectivas que se debía considerar para identificar los objetivos fundamentales de nuestra reivindicación y definir la política que mejor contribuyera para alcanzarlos.

Salvo algunos sectores y personas que aún mantenían la tradicional posición reivindicadora, asociada al empeño de continuar enarbolando la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, la opinión pública y sectores académicos ya reflexionaban sobre la conveniencia de buscar nuevas alternativas, inclusive, en el marco del instrumento de 1942. Ello se debatió intensamente en la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, la mayoría de cuyos miembros se pronunció en favor de una posición más realista y, por supuesto, de una solución negociada. Tal negociación, se entendía, debía partir de la aceptación del Protocolo y desarrollarse en torno a su ejecución, tomando en cuenta el hecho geográfico que había determinado la suspensión de la demarcación. Todo ello, obviamente, no trascendió al público, pero favoreció al propósito de la Cancillería de propiciar el cada vez mejor ambiente en las relaciones con el Perú, omitiendo

referencias a la nulidad del Protocolo e insistiendo en la necesidad de fortalecer la integración y de abrir espacios para la discusión de todos los temas relacionados con la vecindad.

Al interior de la Junta Consultiva se hizo evidente que seguir sosteniendo la tesis de la nulidad significaba, aparte de mantener la irritación en las relaciones bilaterales, un peligroso riesgo de desencadenar nuevos conflictos armados que el país no quería ni podía tolerar. Se advirtió también sobre la casi ninguna posibilidad de que tal tesis tuviera acogida, dados los antecedentes históricos y la normativa internacional vigente, que privilegiaba la inviolabilidad de los tratados. La nulidad era, pues, un auténtico mito que era preciso desvanecer si se quería emprender un proceso viable de solución al problema territorial, en el que se pudiera buscar el reconocimiento de nuestros derechos amazónicos.

No era fácil, sin embargo, disolver el perfil que tenía esa tesis en el imaginario popular que, sin comprender bien su contenido y alcance, le había otorgado una categoría de símbolo de la reivindicación histórica asociado, inclusive, a la identidad nacional. Si bien en la Cancillería estaba clara la necesidad de renunciar a esa tesis, también era claro que gran parte de la opinión pública no estaba bien preparada para que se declinara de ella oficialmente. Era indispensable un proceso de paulatina persuasión en el que el cambio del discurso diplomático representaba un papel fundamental.

La dictadura militar en el Ecuador concluyó en 1979. En ese mismo año asumió la primera magistratura el abogado Jaime Roldós Aguilera. Su Ministro de Relaciones

Exteriores, Alfredo Pareja Diezcanseco, al intervenir en el Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, expresó:

*Busca el Ecuador, por su parte, a través del diálogo cordial y franco en que se halla empeñado con el Perú, un entendimiento de concordia que brinde a su reclamo territorial solución que satisfaga las exigencias de su honor nacional, acorde con su destino en el río Amazonas* (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

El cambio de actitud que se produjo en la década de 1970, y la modificación del lenguaje, impulsaron la decisión – ya entrada la década de 1980–, que adoptó el presidente Osvaldo Hurtado para proponer lo que él denominó un «consenso» nacional para enfrentar el tema territorial. La intención era obtener, de la opinión pública, un pronunciamiento en favor de una solución negociada, dejando atrás la tesis de la nulidad del tratado de 1942, aprovechando inclusive el impacto que había provocado en el país el conflicto bélico de Paquisha, en 1981, que puso nuevamente en evidencia la necesidad de resolver la cuestión. La iniciativa, desafortunadamente, no prosperó, ya que intereses de coyuntura política interna en el Ecuador, ajenos a la política internacional, la desnaturalizaron.

El mismo doctor Hurtado, en una entrevista de prensa realizada en 1991, señalaría la reticencia demostrada por varios sectores a los que consultó, pero exceptuaría a los funcionarios del servicio exterior, quienes, dijo, dieron «respuestas muy sustanciales». Ellas, en su mayor

parte, ponían el énfasis en el realismo que debía orientar la búsqueda de una fórmula de solución y en la necesidad de que ésta debía ser negociada y pragmática.

El gobierno que sucedió al del doctor Hurtado, presidido por el ingeniero León Febres Cordero, se pronunció en favor de la tesis de la nulidad del Protocolo pero, al mismo tiempo y mencionando que mantendrá «la herida abierta», favoreció las mejores relaciones con el Perú, procurando evitar cualquier incidente que pudiera alterar el buen clima en que se desenvolvían. De hecho, en el período que correspondió a ese régimen, 1984-1988, no se registraron casi incidentes fronterizos y las relaciones bilaterales fluyeron normalmente.

**La política internacional derivada de la «herida abierta» estuvo orientada a no remover la cuestión territorial y a no realizar acción alguna que irritara las relaciones con el Perú. Sin embargo, al interior de la Cancillería y de manera reservada se continuó de todas maneras analizando el tema y, particularmente, auscultando alternativas de tratamiento del problema territorial.**

Los especialistas del Ministerio de Relaciones Exteriores, vale decir, la diplomacia ecuatoriana, no tuvo participación alguna en esta reiteración de la tesis de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, como sí la tuvo en el fallido proceso de consenso que impulsó el presidente Hurtado. La política internacional derivada de la «herida abierta» estuvo orientada

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

Fue en esa época que se comenzó a pensar en la idea de un arbitraje papal para solucionar el problema territorial ecuatoriano-peruano. El papa Juan Pablo II acababa de intervenir en el conflicto argentino-chileno del Canal de Beagle. La Junta Consultiva de Relaciones Exteriores encargó por eso a uno de sus miembros, monseñor Juan Larrea Holguín, que, aprovechando un viaje que debía hacer a Roma por motivos pastorales, sondeara con la cúpula vaticana la posibilidad de la intervención papal. Al regresar de la capital italiana, monseñor Larrea dio a conocer a la Junta el resultado de su gestión. El Secretario de Estado de la época le había manifestado que la experiencia del Sumo Pontífice en el caso Argentina-Chile había sido «muy dolorosa» y que no estaría dispuesto a actuar nuevamente como árbitro en ningún conflicto. Sin embargo, el Vaticano estaría muy dispuesto a favorecer una negociación bilateral, siempre y cuando se la desarrollara «en el marco de los tratados vigentes».

La tesis de la «herida abierta» duró lo que duró la gestión presidencial de su autor. El sucesor del ingeniero León Febres Cordero, doctor Rodrigo Borja Cevallos, al asumir su mandato en agosto de 1988, expresó

con respecto al problema territorial, entre otras cosas, que «debemos acudir con criterio pragmático a los métodos de arreglo previstos en el Derecho Internacional, sin excluir el diálogo directo y franco entre los dos gobiernos y buscar conjuntamente una solución de paz y de equidad al problema» (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

El nuevo régimen, sin embargo, no emprendió a su inicio en ninguna iniciativa concreta para enfrentar el tema territorial con el Perú y se limitó a declaraciones generales, procurando siempre mantener el buen clima de las relaciones bilaterales, hasta 1991 en que la creación de un puesto militar peruano en una zona muy próxima a uno de los sectores no delimitados estuvo a punto de desencadenar un serio enfrentamiento. La situación pudo ser superada, gracias –en gran medida– a la pericia y tacto diplomático del entonces canciller ecuatoriano Diego Cordovez. Poco tiempo después se produciría la formulación formal del presidente Borja, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del mismo año 1991, de la propuesta de arbitraje del papa.

***El Canciller Cordovez completó la propuesta presidencial señalando que «lo que estamos diciendo es que resolvamos de una vez por todas las diferencias que tenemos, y que con ese objeto sometamos a una decisión objetiva y autorizada –y final– todos los antecedentes, documentos e instrumentos jurídicos pertinentes (...).***

El Canciller Cordovez completó la propuesta presidencial señalando que «lo que estamos diciendo es que resolvamos de una vez por todas las diferencias que tenemos, y que con ese objeto sometamos a una decisión objetiva y autorizada –y final– todos los antecedentes, documentos e instrumentos jurídicos pertinentes (...). Dejemos de aferrarnos a la retórica que hemos empleado durante los últimos cincuenta años y abramos nuestras mentes a nuevos enfoques de solución (...). Que prevalezca el sentido común, el realismo, la sobriedad y una visión del futuro más acorde con los tiempos en que vivimos (...). La propuesta del Presidente Borja debe comprenderse en su clara, pacífica, amistosa y constructiva perspectiva. Es un llamado al entendimiento, al diálogo y a la concertación».

Las palabras del Canciller Cordovez Zegers ponían de relieve –y muy claramente– el giro que se había producido desde tiempo atrás en la cultura diplomática ecuatoriana frente a la cuestión con el Perú. Aunque –vuelvo a decirlo– de manera formal no se había abandonado la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, las reflexiones y análisis al interior de la Cancillería apuntaban a la definición de alternativas que pudieran abrir paso a una solución pacífica, en el marco de la inejecutabilidad del instrumento de 1942 y dentro del planteamiento de la transacción honrosa.

Resultan sumamente significativas las expresiones del Canciller ecuatoriano con respecto a la necesidad de dejar atrás la retórica y de abrir las mentes. Ellas, por igual, aludían a las posturas extremas que, en el Perú, sostenían la intangibilidad del Protocolo y la inexistencia de un problema territorial con su vecino del norte y, en el Ecuador, el desconocimiento

del instrumento. Pero también estaban referidas, sin duda, a aquella retórica que había insistido –sobre todo en el Ecuador– en la lógica del enfrentamiento y en la percepción del «enemigo», al igual que en la maldad intrínseca que inspiraba las acciones de los dos países, retórica que por mucho tiempo había caracterizado a la cultura diplomática ecuatoriana.

Por más que no fue acogida ni por el Perú ni por el Vaticano, la propuesta del presidente ecuatoriano constituyó una evidente demostración de la buena fe del Ecuador en su propósito de resolver el problema con el Perú, a través de un procedimiento pacífico en el que bien cabía la posibilidad de que una eventual decisión arbitral no satisficiera la totalidad de nuestras aspiraciones. Por eso el Perú, sin aceptarla, reaccionó sin embargo con un planteamiento al que denominó «contrapropuesta», con lo cual moderaba su tradicional negativa de discutir con el Ecuador sobre un problema que consideraba inexistente.

De esa forma las relaciones ecuatoriano-peruanas experimentaron un muy saludable y positivo estímulo, que se puso en evidencia al producirse, en enero de 1992, la visita oficial al Ecuador del entonces presidente peruano Alberto Fujimori. Allí se pudo observar, por primera vez, que el talante de la opinión pública ecuatoriana y su percepción de las relaciones con el Perú habían experimentado un cambio significativo. Lejos de repudiar la presencia de un mandatario peruano, la población ecuatoriana saludó con entusiasmo la visita y dedicó a Fujimori manifestaciones no solamente de respeto sino hasta de franca cordialidad, invocando siempre el deseo de que los dos países solucionen su problema de una vez por todas.

En el comunicado oficial que en el mismo mes de enero emitió la Cancillería ecuatoriana, al recordar un nuevo aniversario de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, se registró, entre otras cosas, que «la propuesta del presidente Borja y la contrapropuesta del presidente Fujimori deben ser consideradas con el nuevo espíritu que hoy anima a los dos pueblos. Ese espíritu impulsa al gobierno y al pueblo del Ecuador a mantener una férrea y persistente unidad de pensamiento y de acción, a consolidar un clima de confianza y franqueza en sus relaciones con el Perú, en el que se lleve a cabo una negociación honesta y responsable que concluya con una solución justa y honorable del centenario problema territorial» (Ministerio de Relaciones Exteriores. Cuaderno de Información para los Directores de los Medios de Comunicación Social).

En su libro «Nuestra propuesta inconclusa», publicado en 2000 por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina «Simón Bolívar» y la Corporación Editora Nacional, el ex Canciller Diego Cordovez relata la conversación que mantuvo con uno de los altos prelados vaticanos acerca de una eventual participación de la Santa Sede en el tema Ecuador-Perú. «En el curso de la conversación, que duró más de dos horas –escribe Cordovez– se me hizo saber reiteradamente, con la sutileza que caracteriza a la diplomacia vaticana, que la Santa Sede favorecería una solución en el marco del Protocolo de Río de Janeiro. «Es mejor proceder dentro de la ley», dijo monseñor Tauran (entonces encargado de las relaciones con los Estados del Vaticano) en algún momento. Yo dejé muy en claro que hacia allá íbamos y que, en su momento, contempladas las aspiraciones

ecuatorianas en una forma aceptable para la opinión pública ecuatoriana, la solución podría enmarcarse en el Protocolo».

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

Se puede concluir que el fenómeno que se desarrolló a partir de la década de 1970, finalmente dio frutos al comprobarse que estaban quedando ya atrás el ánimo revanchista y la percepción hostil que antes existían hacia el Perú y los peruanos.

El excelente nivel en que se encontraban las relaciones entre el Ecuador y el Perú quedó ratificado el mismo año 1992, cuando el presidente Fujimori asistió a la ceremonia de posesión del nuevo presidente ecuatoriano, arquitecto Sixto Durán Ballén, en agosto, durante la cual, en mitad de su mensaje inicial –en el que no se refirió al Protocolo de Río de Janeiro– dio un abrazo cordial al mandatario peruano.

No es del caso buscar una explicación al hecho de que, en enero de 1995, cuando todos suponían que las relaciones bilaterales proseguían de la manera más auspiciosa,

**Las Fuerzas Armadas ecuatorianas salieron airosas del conflicto y, por primera vez en la historia, el Perú no pudo imponerse. Ello fue crucial para restaurar la autoestima nacional y para abrir las puertas a un proceso, por fin, en que los dos países podían negociar con el objetivo puesto en una paz digna y definitiva.**

estalló la guerra del Cenepa, probablemente el más grave de los conflictos bélicos que enfrentaron al Ecuador y al Perú. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas salieron airosas del conflicto y, por primera vez en la historia, el Perú no pudo imponerse. Ello fue crucial para restaurar la autoestima nacional y para abrir las puertas a un proceso, por fin, en que los dos países podían negociar con el objetivo puesto en una paz digna y definitiva.

Mientras se desarrollaban las acciones bélicas en el Alto Cenepa, el presidente Durán Ballén se refirió a la «vigencia» del Protocolo de Río de Janeiro. Por más que los especialistas subrayaron la diferencia entre «validez» y «vigencia», la verdad fue que el Ecuador, con la expresión de su presidente, dio un paso muy importante para precisar más claramente el espacio en el cual nuestro país quería situar la negociación, es decir el que correspondía a la inejecutabilidad del instrumento de 1942. Y, más adelante, fue esta precisamente la denominación del principal «impasse» que nuestro país sometió para desenvolver la negociación.

En el ya citado libro del doctor Diego Cordovez Zegers «Nuestra propuesta inconclusa», el autor hace una muy

interesante referencia a lo que él denomina «condiciones objetivas», las cuales en su criterio determinaron la modificación de la posición ecuatoriana. Dice al respecto: «Pero en cualquier identificación de las condiciones objetivas había que tener en cuenta que, no obstante la proclamación de nulidad, el Protocolo de Río, en estricto derecho, continuó siendo válido, y por la tanto vigente, puesto que la nulidad no fue aceptada por el Perú ni fue declarada por un tribunal o por ninguna otra instancia competente (...). El Ecuador tampoco podía invocar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho de los Tratados, aprobada en los años sesenta, porque el Perú logró que se incorporara en ella una disposición que impide su aplicación retroactiva».

**Existe otro elemento de muy especial interés que contribuye a comprender el cambio de la cultura diplomática ecuatoriana en relación con el tema territorial.**

Existe otro elemento de muy especial interés que contribuye a comprender el cambio de la cultura diplomática ecuatoriana en relación con el tema territorial. No obstante la solidez de la argumentación jurídica en favor de los derechos del Ecuador y la verdad en cuanto a los hechos históricos alrededor de la cuestión, el cambio de los sucesivos escenarios en que se desarrolló el problema –incluida la penosa incidencia de la posesión efectiva–, la transformación de las condiciones en que se desarrollaban las relaciones internacionales y la incorporación de nuevos y cruciales temas de la agenda de esas relaciones, habían forzado inevitablemente una

modificación de la lógica tradicional que se había manejado en el tratamiento del tema territorial. El pragmatismo se había ido imponiendo en las relaciones internacionales y, con él, una práctica diplomática que procuraba privilegiar los arreglos sustentados más en conveniencias prácticas que en argumentaciones histórico-jurídicas. Y el Ecuador no podía ser ajeno a ello.

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

*Había otro aspecto, de singular importancia, que trascendía las condiciones objetivas... y que tenía que ver con el enfoque sustantivo que debía adoptarse si lográbamos instaurar un proceso de negociaciones. Sin entrar en detalles, porque el tema sería materia de un libro entero, debo decir que el análisis de todos los documentos, nuevos y viejos, relativos al conflicto y sobre todo la lectura de estudios escritos por extranjeros, me condujo a la conclusión de que, hasta donde fuera posible, el Ecuador debía evitar una negociación basada exclusivamente en títulos históricos, argumentos jurídicos y fundamentos técnicos (...). Me parecía por lo tanto que, para mantener la debida congruencia con nuestra posición con respecto al Protocolo, era indispensable, en la ejecución de nuestra política territorial, limitar la intervención de aquellos famosos expertos porque podían conducirnos a una derrota diplomática (...). Había que tratar, por sobre todo, de ubicar la negociación en un plano que desbordara el marco jurídico y en el que pudiera discutirse, con criterios y argumentos funcionales y prácticos, una fórmula política de solución.*

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

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

originales reivindicaciones territoriales, como tampoco en el mantenimiento y profundización de la antigua cultura del enfrentamiento, que adjudicaba a la parte peruana el maquiavelismo y la argucia que habían imperado en la relación bilateral.

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

***Los esfuerzos de la diplomacia en la década de 1970 estuvieron orientados, para comenzar, hacia la búsqueda de un nuevo «lenguaje» con el que los dos países se refirieran al tema territorial. Y eso era ya bastante.***

Los esfuerzos de la diplomacia en la década de 1970 estuvieron orientados, para comenzar, hacia la búsqueda de

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

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