



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

## **Cuadernillo de cátedra**

# HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES LATINOAMERICANAS Y ARGENTINAS

## ***El conflicto entre Ecuador y Perú: 200 años de historia***

Autores:

Lic. Javier Orso

Alumna María Florencia Marina

Alumna Victoria Musto

Alumna Bárbara Sosa

**Año 2019**

## INTRODUCCIÓN

Ecuador y Perú sostuvieron, durante casi doscientos años, un conflicto limítrofe y territorial en la región Oriental de ambas repúblicas, en la zona comprendida entre la Cuenca del Amazonas y la Cordillera del Cóndor. El presente trabajo tiene como objetivo constituirse como una herramienta pedagógica para la enseñanza y el estudio de una de las controversias más extensas y complejas de América Latina, que se desarrolló desde el período colonial hasta finales de los años noventa, y que en varias ocasiones conllevó a enfrentamientos armados entre países vecinos y hermanos.

Para lograr nuestro objetivo se realizará una descripción detallada de las diferentes etapas del conflicto valiéndonos tanto de fuentes primarias como son los tratados y declaraciones, como así también de fuentes secundarias tales como artículos con referato y noticias periodísticas.

Nuestro trabajo se estructura en cuatro apartados principales que se corresponden con el orden cronológico de los acontecimientos. Primeramente, se dará cuenta de los sucesos en el período colonial y de las dificultades que la aplicación del principio del *uti possidetis* trajo luego de las independencias americanas. Luego, se revisarán los intentos de solución pacífica de las controversias relevando los múltiples obstáculos que debieron enfrentar, incluyendo la guerra del año 1941 y la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1942. A continuación de este apartado, se estudiarán las diversas impugnaciones que surgen al Protocolo como consecuencia del descubrimiento del Río Cenepa. A raíz de estas divergencias, en el apartado siguiente se presentarán los hechos que desembocan en la Guerra del Cenepa del año 1995 y la resolución definitiva del conflicto. En último lugar, se finalizará el trabajo con las conclusiones.

## ANTECEDENTES COLONIALES

Durante el período colonial, los límites de las administraciones de los diferentes territorios del Imperio Español se caracterizaban por no estar claramente delimitados. A raíz de esta situación, se generaron más de una vez confusiones a la hora de interpretar entre las comandancias quién era el responsable de determinado territorio. Asimismo, como se verá seguidamente, los documentos oficiales de la época replican esta situación de indefinición y en todos los casos, dejan por fuera puntos claves para la resolución de los límites.

En primer lugar, en el año 1802, el gobierno español emitió la **Real Cédula** que se erigió como uno de los principales antecedentes del conflicto en cuestión. Dicho instrumento legal fue el encargado de la creación del Gobierno y Comandancia General y del Obispado de Mainas, constituyéndose ambas entidades como dependientes del Virreinato del Perú y del Arzobispado

de Lima respectivamente (Bákula, 1996). Sin embargo, este documento ha sido interpretado de forma diferente por las partes involucradas.

En este sentido, mientras que Perú consideraba que la Real Cédula le adjudicaba la posesión efectiva y legítima de los territorios, Ecuador adoptaba otro punto de vista. Para este último, la zona en litigio pertenecía a la entonces denominada Audiencia de Quito, no sólo porque así había sido establecido por un conjunto de Cédulas emitidas durante el siglo XVIII, sino también porque la de 1802 sólo expresaba una división eclesiástica, administrativa y militar, no una segregación territorial (Oviedo, 1996).

Ciertamente, en sus orígenes, la modificación que producía el documento de 1802 estaba relacionada a un pedido realizado en 1799 por el gobernador de Mainas, Francisco de Requena. Éste consideraba que la Audiencia de Quito no contaba con los recursos requeridos ni la cercanía suficiente para favorecer la instalación de misiones jesuitas y para detener los avances territoriales de los portugueses en esta provincia. Por todo ello, Requena *“informó al gobierno de España la necesidad de que la administración y defensa de estas tierras pasen al Virreinato del Perú”* (Oviedo, 1996:43).

La sugerencia del gobernador fue tomada en cuenta por la Corona española, que efectivamente emitió la Cédula ya mencionada, dando nacimiento a la Comandancia de Mainas. Ahora bien, como establece Oviedo (1996), nunca logró establecerse su demarcación de límites territoriales.

La situación permaneció prácticamente sin modificaciones hasta que comenzó el proceso emancipatorio de las colonias hispanoamericanas. Precisamente, en el marco de la lucha de Ecuador por su independencia de España, se desató en 1809 una sublevación en la provincia de Mainas (Oviedo, 1996), intento de insurrección que culminó siendo reprimido por el gobierno de Perú, que en ese momento permanecía leal al imperio español.

Vale mencionar que el proceso hacia la independencia de Quito fue complejo. Tras haber declarado su independencia de España en 1810 y haber sancionado la primera Constitución en 1812, las tropas revolucionarias fueron derrotadas por los realistas, restableciendo el control español sobre Quito. Sin embargo, una vez más, los ecuatorianos firmaron su Acta de Independencia en 1820, que dio nacimiento a la República de Guayaquil. Entonces, quedando asegurada su liberación de España, en 1822 Guayaquil decidió incorporarse a la Gran Colombia. Este hecho es fundamental ya que indica que a partir de entonces y hasta 1830, la disputa por los territorios de Mainas, Tumbes y Jaén va a enfrentar a los dos Estados nuevos<sup>1</sup>. Por un lado, la Gran Colombia, conformada por Nueva Granada, Venezuela, Guayaquil y Panamá; por el otro, Perú, Estado independiente de España desde 1821.

---

<sup>1</sup> Tal era la magnitud del enfrentamiento que en la famosa entrevista entre los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín en la ciudad de Guayaquil el 26 de julio de 1822, abordaron esta cuestión de límites, no llegando a acuerdo alguno.

Uno de los primeros desacuerdos entre los actores aludidos, según Oviedo (1996) surgió en el año 1822, cuando el gobierno peruano solicitó a varias provincias, entre las que se encontraban la de Mainas y Jaén, que realizaran elecciones para enviar legisladores al Congreso Constituyente. Siguiendo al autor mencionado, frente a este pedido, el gobierno colombiano reaccionó rápidamente y demandó explicaciones al respecto. Este constituyó “*el primer reclamo de soberanía realizado por la Gran Colombia*” (Oviedo, 1996:45), y fue un suceso que culminó con la anulación por parte del gobierno peruano de la convocatoria original.

Ese mismo año, y como consecuencia del reclamo realizado por la Gran Colombia, se firmó un **Tratado de Paz y Amistad** con el gobierno peruano, que estableció que la demarcación de límites entre ambos sería resuelta a través de un acuerdo particular, así como que las diferencias serían solucionadas utilizando medidas conciliatorias (Oviedo, 1996). A continuación, se produjo un acercamiento entre el ministro colombiano y su par peruano, luego de que este último aceptara la propuesta del primero. La misma consistía en establecer como límite definitivo entre ambos países aquel vigente hacia el año 1809, que indicaba la separación entre los Virreinos del Perú y de Nueva Granada. En otras palabras, las partes reconocieron el principio *uti possidetis* como fundamento sobre el cual basarse para determinar la demarcación territorial entre ambos Estados.

Ahora bien, este principio del derecho internacional consuetudinario que se debe entender como “*como posees, poseerás*”, significó en la práctica, que tras aplicarse a las fronteras de los países recientemente independizados, los límites administrativos del Imperio Español en América se convirtieron en sus fronteras nacionales. A pesar de esto, la complejidad deviene de que este principio puede interpretarse de dos maneras diferentes: *de juris* o legal, o *de facto* o de hecho. El primero reconoce las líneas en los mapas y el segundo parte de la posesión física del territorio. Especialmente en este conflicto, Ecuador adhiere al *uti possidetis juris*, por lo tanto considera que se debieron seguir las líneas administrativas del Virreinato de Nueva Granada (citado por Palmer, 1999). Por el contrario, Perú, basándose en las capacidades de hecho que poseía para controlar el territorio, se afianza en el *uti possidetis de facto*.

La adopción del *uti possidetis* no facilitó la resolución de la disputa: los dos países consideraban igualmente que, para el año 1809, poseían derechos soberanos sobre la zona en litigio. Además, a pesar de ese acuerdo incipiente de 1822, a instancias del gobierno peruano, retornó la discordancia. Una vez más, en el año 1826, la administración convocó a varias provincias a que realizaran elecciones de legisladores. Frente a la medida peruana, que incluía, entre otras, a la región sur de Mainas, nuevamente se presentó el reclamo colombiano. Como plantea Oviedo (1996:46), en esta oportunidad, la protesta fue mayor y el gobierno de Colombia comenzó a demandar “*los territorios que Perú agregaba a su dependencia*”.

En este contexto, la voluntad peruana era diferente a la de 1822. En efecto, el gobierno de Perú optó por dar una respuesta militar al reclamo colombiano, que consistió, inicialmente, en

la invasión de los territorios en disputa, y más tarde, en el ataque a la ciudad de Guayaquil. De esta forma, en la batalla conocida como Portete de Tarqui, se enfrentaron en el año 1829 tropas peruanas y colombianas. Si bien Colombia fue quien venció en la contienda, *“paradójicamente, el vencedor dejó en poder del vencido aquello que originó el ‘casus bellis’ entre las dos Repúblicas”* (Oviedo, 1996:46).

Como consecuencia de la batalla, se firmó entre las partes el **Tratado de Jirón**. El mismo, en línea con lo acordado en 1823, contenía como idea principal que la división política de ambos países sería la misma que separaba hacia 1809 a los Virreinos del Perú y de Nueva Granada (Oviedo, 1996). Pero como el convenio fue firmado mientras tropas peruanas aún se encontraban en territorio ecuatoriano, un nuevo acuerdo definitivo fue negociado tras el retiro de las fuerzas invasoras.

Así fue como los Estados suscribieron el **Tratado de Guayaquil** en el año 1829, el cual también confirmaba al principio *uti possidetis juris* como sustento para delimitar los territorios entre ambos. En uno de sus artículos, el tratado establecía que *“ambas partes reconocen como límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia de los antiguos Virreinos de Nueva Granada y el Perú”*. Ahora bien, se trató de un instrumento jurídico polémico, ya que si bien se erigió como la base de la argumentación ecuatoriana, no fue así en el caso peruano. Este último no sólo cuestionó la validez del mismo alegando que no había sido ratificado, sino también arguyendo que la victoria militar no le otorgaba derechos a Ecuador (Oviedo, 1996).

El Tratado de Guayaquil fue posteriormente complementado, en 1830, con el **Protocolo Adicional Pedemonte-Mosquera**. Se trataba de un pacto que *“estipularía los límites de ambas Repúblicas en el Marañón y Amazonas, aguas arriba desde la boca del Yurate hasta el Huancabamba o el Chinchipe, punto en el que no se habrían puesto de acuerdo”* (Chávez Valenzuela, 2000).

Durante ese mismo año, un suceso trascendental volvió a modificar la naturaleza misma de los actores en disputa. Efectivamente, al producirse la disolución de la Gran Colombia, fueron las Repúblicas de Perú, Ecuador y Colombia quienes pasaron a ser las partes involucradas en el conflicto.

Vinculado a lo anterior, Perú disputó la validez del Protocolo Adicional de 1830, llegando incluso a cuestionar su verdadera existencia. Entre otras cosas, alegó que el mismo debería haber sido acordado por representantes peruanos y ecuatorianos -no colombianos, como había ocurrido-, ya que al momento de la firma del acuerdo, ya se había producido la separación de Ecuador de la Gran Colombia. Otro argumento erigido por Perú apuntaba a que cuando la Asamblea Nacional que decidió la creación de Ecuador como Estado independiente, señaló cuáles era los territorios bajo su comprensión, no incluyó en su declaración a las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas (Chávez Valenzuela, 2000).

A pesar de todo ello, hacia 1832, los Estados independientes de Perú y Ecuador firmaron un **Tratado de Amistad y Alianza**, acuerdo además conocido como **Novoa-Pando**. Como afirma Oviedo (1996:48), el tratado manifestaba que *“mientras se celebre un convenio sobre arreglo de límites entre los dos Estados, se reconocerán y respetarán los actuales”*. En torno a este documento también surgieron desacuerdos entre las partes, ya que si bien Ecuador sostenía la validez y complementariedad entre los instrumentos jurídicos de 1829 y 1832, para Perú el Tratado Novoa-Pando derogaba al Tratado de Guayaquil, quedando pendiente el arreglo de la cuestión de límites (Oviedo, 1996).

## **INTENTOS DE SOLUCIÓN PACÍFICA Y LA GUERRA DE 1941**

Como se vio anteriormente, el Tratado Novoa-Pando había dejado de lado un punto esencial para una resolución definitiva del conflicto. Es por este motivo que desde su ratificación hasta el tratado que se firmaría en 1942, se produjeron cuatro grandes intentos de solución pacífica de la controversia limítrofe. Sin embargo, la naturaleza política propia de los Estados tiene como consecuencia que, en sus relaciones con otros Estados, tiendan a adoptar una postura política antes que jurisdiccional en la solución de sus diferendos. Esto implica que predominen los medios políticos, frente al sometimiento a un tercero imparcial, que es quien decidiría en base al Derecho Internacional Público. Por ende, cuando la aproximación sucede en términos jurídicos, deviene de la voluntad de los mismos de someterse al examen de ese tercero imparcial. Es por este motivo, que lo que prima es una obligación de comportamiento ante que una obligación de resultado; teniendo ampliamente arraigo en el sistema internacional el principio de la libertad de elección del medio de arreglo (Pastor Ridruejo, 1986). Esta tensión se expresó de forma clara en el conflicto bajo estudio. A continuación, se expondrán los principales motivos de por qué los mecanismos previstos fallaron, llegando al extremo en el año 1941 de la utilización de medios no pacíficos.

En primer lugar, en un intento por resolver el conflicto, el representante peruano Emilio Bonifaz solicitó en 1887 el **arbitraje internacional del Rey de España**, reservando la posibilidad de un arreglo directo previo (Tapia Figueroa, 2008). La buena voluntad evidenciada de llevar el conflicto a un arbitraje internacional y la reserva de arreglo directo facilitaron el acuerdo transaccional que las partes obtuvieron en el año 1890, conocido como el **Tratado García-Herrera**. A pesar de esto, múltiples incidentes diplomáticos respecto a su puesta en vigencia hicieron que en el año 1894 Ecuador se retirara finalmente de él, sin haber estado nunca este tratado en vigor. La salida del tratado y el aumento de las tensiones en el territorio fomentaron que en los años 1903 y 1904 se sucedieran enfrentamientos militares, complejizando toda posibilidad de diálogo. Fue entonces cuando el soberano español decidió designar un enviado especial para que recoja toda la información pertinente y además obtenga

un compromiso de las partes de no beligerancia. El resultado de estas diligencias se consensuó en el **Protocolo Cornejo-Valverde**, el cual no solo obligó a las partes al efectivo retiro de tropas y garantizó el *statu quo*, sino que además estipuló el arbitraje de 1887. A continuación, las partes presentaron sus argumentos ante el Comisario español Ramón Menéndez, el enviado especial encargado de estudiar los antecedentes e informaciones relevantes (Tapia Figueroa, 2008). Aunque tanto Perú como Ecuador expusieron frente al representante arbitral que adherían al principio del *uti possidetis*, manifestaron su desacuerdo en relación a lo estipulado por el Tratado de Guayaquil: mientras que Perú lo rechazaba, Ecuador lo sostenía. En este sentido, “[Perú] *buscó que el árbitro le considere una línea más afín con sus intereses y su derecho. Por su parte, el gobierno de Ecuador trató de prolongar el arbitraje para intentar arreglos directos sobre bases más convincentes a sus intereses*” (Oviedo, 2006:49). En este marco, hacia 1910, cuando ambos Estados declararon la intención de desconocer el laudo si éste no respondía a sus intereses, el Rey de España resolvió dar por finalizado el trabajo de Menéndez y no emitir ningún fallo.

Ante esta situación, hacia 1911, Estados Unidos sugirió a los Estados parte del conflicto la posibilidad de llevar la contienda a la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Ante esta propuesta, los Estados respondieron de forma divergente; mientras que Perú la aceptaba, Ecuador, por el contrario, se mostraba reticente.

Frente a este panorama, se comenzó a desarrollar la segunda oportunidad de solución pacífica del conflicto. En 1913, el presidente peruano Billinghurst propuso la llamada **Fórmula Mixta**. La misma implicó la consideración de arreglos directos y de una solución arbitral, teniendo en cuenta que esta última sólo se concretaría en caso de la primera no haya sido fructífera. La idea de Billinghurst apuntaba a que los dos Estados en conjunto definieran los puntos de la línea fronteriza, y que en caso hubiese zonas sobre las que no pudieran establecer un acuerdo, someterlas a la decisión de Estados Unidos, quien se erigiría como árbitro en la cuestión. La fórmula mixta se condensó finalmente en el **Protocolo Ponce-Castro Oyanguren** de 1924. No obstante la coincidencia sobre la fórmula mixta, este Protocolo dejó intacta una cuestión central: mientras que Ecuador afirmaba que el arbitraje debía sostenerse sobre la equidad, Perú consideraba que la resolución debía basarse sobre el derecho. Sería necesario esperar hasta 1936 cuando este dilema se resolvió a favor de la tesis peruana en el **Acta de Lima** que determinó, a su vez, el inicio de las negociaciones en Washington. Aun así, estos esfuerzos serían en vano. Las comisiones de negociación nunca llegaron a un acuerdo previo sobre la zona arbitrable, y a consecuencia, no pudieron presentar sus alegatos al presidente Roosevelt. Por otro lado, el Protocolo no obligaba a las partes al arbitraje en caso de fracaso de las negociaciones, teniendo como resultado el retiro de Perú de las conversaciones (Oviedo, 2006).

Vale decir, además, que el período entre 1924-1936, encontró a la política exterior peruana atravesada por la resolución de dos conflictos limítrofes. En primer lugar, con Chile. La resolución de la Guerra del Pacífico del siglo XIX que había confrontado a Perú y Bolivia con Chile, tuvo su conclusión con el Tratado de Ancón del año 1883. A pesar de esto, dos provincias aún se encontraban en una situación transitoria con respecto a su soberanía, lo cual ocasionaba disputas entre Chile y Perú. Estas provincias eran Tacna y Arica. En 1929, se firma el Tratado de Lima, el cual suprimió la posibilidad de un plebiscito que dirimiera el dominio definitivo de estas provincias y estableció la repartición de ambas ciudades, siendo finalmente Tacna de soberanía peruana y Arica, chilena. Esta situación implicó una grave pérdida para Perú, al punto tal de considerar a Arica como “la ciudad cautiva” (Garay Vera, 2009:111). En segundo lugar, Perú sostuvo en el año 1932 un grave incidente con Colombia por el puerto de Leticia en la provincia de Loreto. Esta situación se resolvió un año después, de forma abrupta, como consecuencia de la muerte del presidente peruano Sánchez Cerro, y como resultado de la postura negociadora de su sucesor, Benevides, quien dispuso la negociación con Colombia y la restitución de Leticia a ese país. Efectivamente, ambos sucesos golpearon fuertemente el orgullo y la moral peruana, endureciendo la postura de este país en el conflicto con Ecuador.

Por otro lado, con el fracaso del **Protocolo Ponce-Castro Oyanguren** y habiendo Perú resuelto de forma insatisfactoria los demás conflictos, para el año 1941 se vuelven a producir incidentes en su frontera con Ecuador, los cuales derivaron en guerra. A saber, no se ha conseguido en términos historiográficos determinar qué parte fue la causante del inicio del conflicto. Mutuamente existen acusaciones sobre el inicio de las agresiones y de respuestas defensivas frente a la ofensa de la contraparte. De cualquier modo, a los pocos días, las fuerzas combinadas de aire, tierra y mar peruanas, penetraron en el territorio amazónico sin necesidad de grandes esfuerzos como consecuencia de la debilidad en términos estratégicos del ejército ecuatoriano. Sin embargo, la indefinición pendiente con respecto a quién con certeza había sido la parte agresora, no se constituiría como un detalle menor. En verdad, este hecho fue el que le permitió al gobierno peruano considerarse a sí mismo como agredido y mantener la ocupación de territorio peruano en el marco de lo que se conoce como “derecho de represalia”, teniendo como objeto el castigo a Ecuador por considerar que había ejercido continuamente acciones de hostigamiento contra Perú.

No obstante, previo al estallido del conflicto bélico, en el mismo año, se conformó el **Grupo ABEU**, siendo Argentina, Brasil y Estados Unidos partícipes del mismo. El grupo ABEU, como tercera medida de solución pacífica, se distinguió desde sus primeras gestiones por una marcada incertidumbre frente a su definición en relación al carácter y atribuciones de los Estados miembro frente a los Estados en conflicto. La vaguedad de la oración mediante la cual ofrecen su ayuda: “*solucionar amistosamente el diferendo*” (Tapia Figueroa, 2008:54), sería el primer obstáculo para su eficacia. En un sentido, Perú consideraba la labor de estos Estados en

términos de buenos oficios; mientras que Ecuador, por su parte, los consideraba como mediadores. La diferencia entre una u otra figura radica en la capacidad para intervenir sobre el fondo de la cuestión. Es decir, mientras que la figura del tercero que imparte los buenos oficios actúa para poner en contacto a las partes en conflicto y trabaja en todo lo necesario para facilitar el acercamiento de estos, la mediación implica que este tercero interviniente toma posición sobre el conflicto y persuade a los diferentes actores para la adopción de una solución determinada (Pastor Ridruejo, 1986). Por consiguiente, y como consecuencia de la confusión que los servicios amistosos generarían, no se lograría evitar el quebrantamiento de la paz, y su consecuente avance y ocupación del ejército peruano sobre el territorio ecuatoriano, inclusive hasta la importante provincia de “El Oro” (Tapia Figueroa, 2008).

En este clima de tensión, el grupo de países que ofrecían ayuda a los contendientes tenían el gran desafío de obtener la confirmación del alto al fuego. Esta tarea era faraónica en tanto el desarrollo de las actividades mediadoras no estaban coordinadas, el actuar de los países era considerado de forma diferente por Ecuador y Perú y porque no existía en ABEU la voluntad de imponerse sobre los beligerantes (Tapia Figueroa, 2008). Lo antes dicho justifica el hecho de que cuando finalmente el alto al fuego fue conseguido y “...*aún acordado por los beligerantes fue frágil y durante varias semanas posteriores a la firma de éste siguió siendo violado*” (Tapia Figueroa, 2008:55).

En efecto, fue un acontecimiento proveniente del sistema internacional lo que impulsó una resolución frágil del conflicto. En diciembre de 1941, el ataque japonés a Pearl Harbour obligó a Estados Unidos a acelerar la resolución del conflicto intrarregional, para fomentar un respaldo en la unidad continental americana. Con este propósito, Estados Unidos llamó a una Reunión de Cancilleres en Río de Janeiro en el año 1942. El objetivo de la misma era el establecimiento de una posición conjunta de todos los países del continente frente a la agresión extracontinental, lo que concretamente significaba materializar las declaraciones de años anteriores sobre apoyo y defensa continental. No obstante, la respuesta del grupo ABEU no sería unánime. Evidentemente, Estados Unidos buscaría la ruptura de relaciones con el Eje, el apoyo y unidad del continente; frente a esto Brasil declaró inmediatamente su apoyo a Estados Unidos, mientras que Argentina, que mantenía importantes vinculaciones con Alemania e Italia, prefería mantenerse neutral. A saber, las diferencias sobre la postura sobre el conflicto principal del sistema internacional, implantaría un nuevo obstáculo para el eficaz funcionamiento del grupo ABEU (Tapia Figueroa, 2008).

Este es el panorama en el cual debía discutirse la resolución del conflicto limítrofe, el cual afectaba de forma distinta a los dos principales actores involucrados. A saber, Perú comprendió que el apoyo al gobierno estadounidense le valdría de respaldo para su propio proceso negociador. En tanto, Ecuador consideraba que era fundamental que el conflicto se instituyera como parte de la agenda oficial de la reunión. A pesar de esto, Ecuador no sólo no logró su

cometido, -el conflicto fue reconocido como importante recién a partir del día 17, y aun así permanecería fuera de las discusiones centrales-; sino que además estaba en una posición sumamente débil, dado que Perú afirmaba su “derecho de represalia”. Sumado a esto, Ecuador, se enfrentaba a una disyuntiva: consideraba imposible negociar hasta que Perú retirara las tropas pero, a su vez, era consciente que en caso de no participar, eliminaría la única posibilidad de llegar a un acuerdo. De este modo, Ecuador se encontraba en una situación crítica; no sólo porque la reunión de Cancilleres tendría como eje central la agresión extracontinental otorgándole un lugar secundario al conflicto limítrofe, sino que además la posición peruana se consolidaba mediante el uso de la fuerza, corriendo el riesgo de una extensión de la invasión (Tapia Figueroa, 2008).

Finalmente, el 29 de enero de 1942, se firma el Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Perú y Ecuador, también conocido como **Protocolo de Río de Janeiro**. Por el mismo se determinó el retiro de tropas de Perú del territorio de Ecuador y la demarcación definitiva de la frontera. La misma quedó establecida en el artículo VII del Protocolo, el cual utilizó el principio del derecho internacional del *divortium aquarum*, el cual establece la línea imaginaria entre dos cuencas hidrográficas continuas que parten de una misma cordillera. Por tanto, el límite establecido correría por “*la quebrada de San Francisco, el divortium aquarum, entre el río Santiago y el río Zamora hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupi*” (Lekanda Laban, 2009:189). Además, el Protocolo y su ejecución quedarían bajo la garantía de Argentina, Brasil, Estados Unidos y Chile.

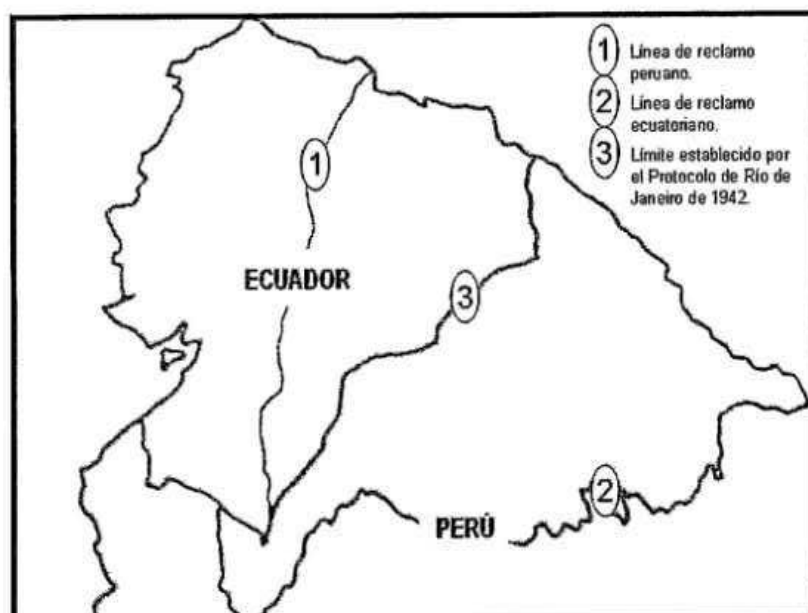
En esta línea el Protocolo establece dos importantes diferencias entre el Grupo ABEU y el grupo de países garantes. Fundamentalmente, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, por su título de garantes, tendrían la obligación legal de facilitar la ejecución del acuerdo, extendiéndose a funciones militares y diplomáticas. De ahí que, habiendo sorteado la diferencia entre buenos oficios y mediación presente en su conformación como Grupo ABEU, el Protocolo de Río de Janeiro va un paso más allá, pudiendo los garantes realizar no sólo recomendaciones conciliatorias, sino que estas deberían ser aceptadas por las partes para ser implementadas. Esto es así dado que, aunque los garantes no pueden decidir por las partes, sí tienen que facilitar la ejecución del acuerdo (Lekanda Laban, 2009). Además de esto, la segunda diferencia entre el Grupo ABEU y el grupo de los garantes, es la incorporación de Chile al proceso de negociación. Desde un primer momento, la cancillería chilena había dado señales claras de su incisiva decisión de participar en la solución del conflicto. Esta decisión se fundamentaba en tres razones: primero, en la importancia que tenía la zona del Pacífico Sur Americano para la política exterior chilena, motivo por el cual no estaba dispuesta la cancillería a quedar excluida; segundo, la intención de desarrollar una presencia fuerte y preeminente en lado oeste de la Cordillera de los Andes; y tercero, la actuación de Chile tuvo como objeto concebirse como un elemento de equilibrio frente a la disputa por la hegemonía entre Argentina y Brasil (Tapia

Figuroa, 2008). Más allá de la tenacidad chilena, la diplomacia de este país se encontró con varios obstáculos para cumplir su meta. Para empezar, fomentó la desconfianza con Ecuador. Desde la resolución de las cuestiones limítrofes en 1929, Perú y Chile habían avanzado en la consolidación de su relación, inclusive al punto de la firmar un acuerdo basado principalmente en aspectos comerciales que fortaleció la interrelación entre los países. Ciertamente, fue este acuerdo el cual generó resquemores con Ecuador, el cual consideraba que este convenio incluía cláusulas de apoyo militar en contra de terceros países en caso de un conflicto bélico en la región (Tapia Figueroa, 2008). Por tanto, Chile desarrolló una estrategia que partía de mantener un flujo de información constante mediante diversas comunicaciones, confidenciales y cableográficas, sobre los sucesos tanto en los países en conflicto como en los países del Grupo ABEU; utilizando esa información como herramienta, Chile debería lograr mejorar la imagen externa con Ecuador, ser reconocido por ABEU y ser aceptado por Perú (Tapia Figueroa, 2008). Pese a todos estos esfuerzos, Chile debería esperar hasta la Reunión de Cancilleres, para ser finalmente legitimado como parte del proceso de paz.

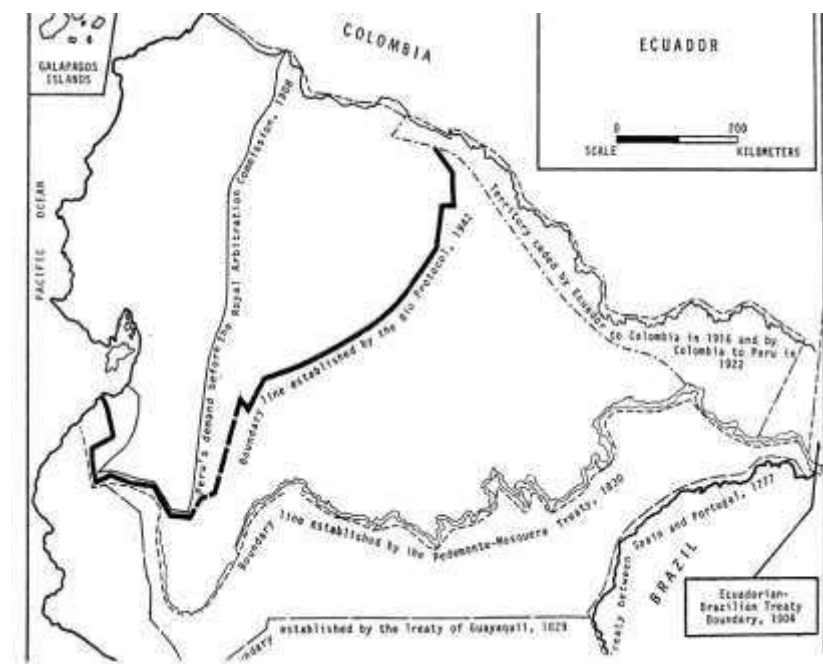
En resumen, el Protocolo de 1942 significó la victoria de los intereses peruanos de consolidación en el área amazónica y por ende, la derrota de Ecuador. Este último país perdería como consecuencia de la firma del protocolo una gran porción de su territorio, alrededor 5.000 km; avivando un sentimiento de resentimiento y revanchismo hacia Perú (Lekanda Laban, 2009)

#### **Mapa del territorio amazónico tras la firma del Protocolo de Río de Janeiro de 1942**

*Fuente: La negociación que no fue: la diplomacia chilena en el conflicto entre Ecuador y Perú en el Amazonas (1941-1942). Claudio Andrés Tapia Figueroa*



### Mapa de los múltiples tratados que se firman en la zona amazónica de conflicto



Fuente: *The boundary dispute between Ecuador and Perú. Georg Maier*

### **INTENTOS DE DEMARCACIÓN FRONTERIZA Y CONFLICTO ARMADO DE 1981**

En cumplimiento con lo establecido en el **Protocolo de Río**, luego de que ambos países hubieran enviado sus representantes para que conformaran la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, hacia mediados del año 1942 se puso en marcha la colocación de hitos en la frontera peruano-ecuatoriana. Sin embargo, no se trató de un proceso sencillo: a la complejidad geográfica de la región se sumaba el hecho de que aún no se contaba con mapas completos y precisos de la zona.

En este contexto, dos años después del inicio de la demarcación fronteriza, surgió uno de los primeros desacuerdos. Los gobiernos de ambos Estados manifestaron sus divergencias en torno a seis puntos: se trataba de los sectores de Zarumilla, Puyango, Cazaderos, Nudo de Sanillas, Lagartococha y Cordillera del Cóndor. Frente a ello, se solicitó la asistencia de Oswaldo Aranha, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, uno de los países garantes del Protocolo de Río. Gracias a la fórmula conciliatoria que lleva su nombre, propuesta aceptada tanto por Perú como por Ecuador, las discrepancias relativas a cuatro de los seis puntos pudieron ser subsanados.

Ahora bien, la fórmula Aranha dejó en las manos del jefe del Servicio Cartográfico de Brasil, el comandante Braz Días de Aguiar, la resolución del desacuerdo respecto al río

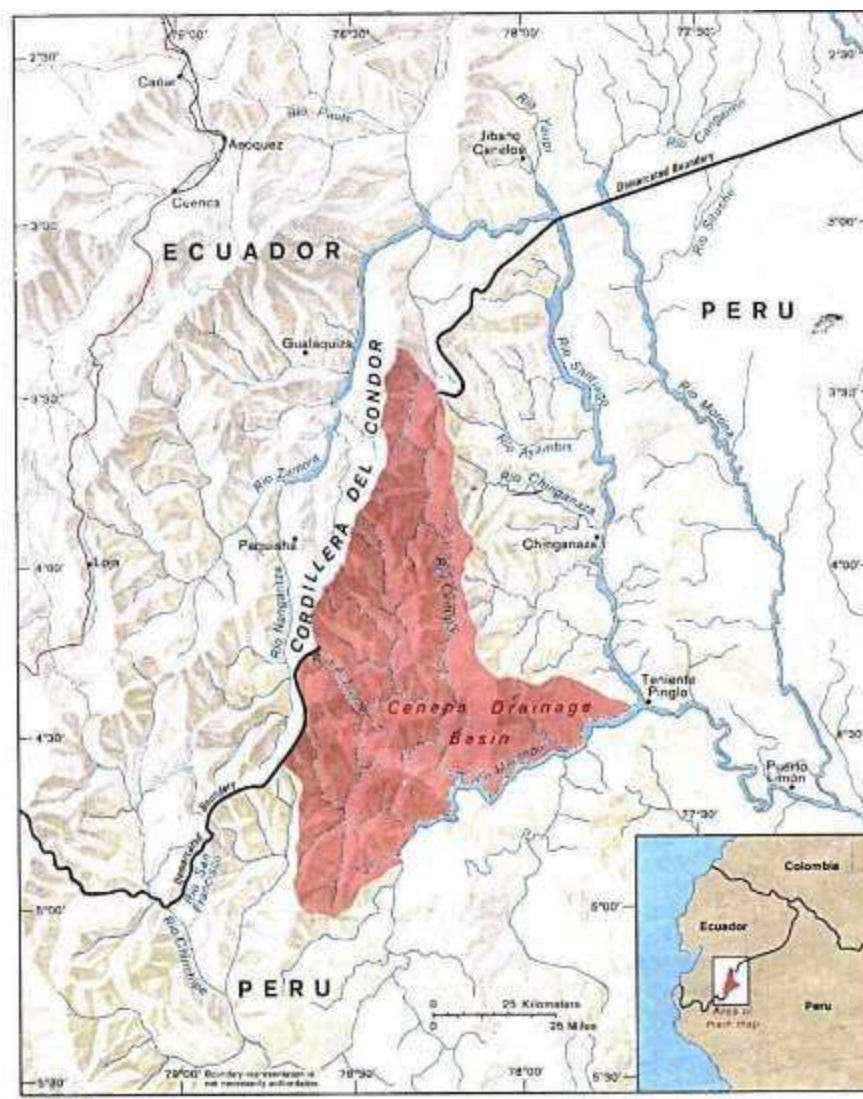
Lagartococha y a la zona de la Cordillera del Cóndor, los dos puntos pertenecientes al sector oriental de la frontera que aún quedaban pendientes por zanjar.

Hacia 1945, luego de realizar inspecciones en el área, Días de Aguiar dio a conocer su resolución, la cual fue aceptada por la Comisión Mixta. De acuerdo con Talavera (1995), la propuesta del comandante estableció que la línea de frontera entre el río San Francisco y la confluencia del Yaupi con el Santiago debía corresponder al *divortium aquarum* Zamora-Santiago. El *divortium aquarum* debería ir de la quebrada de San Francisco a la confluencia del Yaupi con el Santiago. De esta forma, debido a las propuestas ofrecidas por los funcionarios brasileños en 1944 y en 1945, la Comisión Mixta pudo proceder con el proceso de demarcación fronterizo.

Sin embargo, los trabajos de colocación de hitos fueron tajantemente suspendidos en 1947 cuando sólo faltaban 78 kilómetros por definirse. Un desacuerdo nuevo y de mayor envergadura se originó en el marco de las tareas exploratorias del terreno. De acuerdo con Oviedo (1996), un avión de la fuerza aérea estadounidense que realizaba un relevamiento zonal, confirmó la existencia y características del río Cenepa en la zona de la Cordillera del Cóndor. Gracias a la cartografía estadounidense, fue en ese momento que pudo verificarse que el Cenepa era más largo que lo conocido originalmente y que corría entre los ríos Zamora y Santiago (Marcella, 1998).

Este suceso planteó implicancias trascendentales, en tanto se verificaba la presencia de una cuenca fluvial independiente que dificultaba aún más la concreción del proceso demarcatorio. El río Cenepa no sólo no había sido tendido en consideración en el Protocolo de Río, ya que no era mencionado, sino que su descubrimiento entorpecía la aplicación del ya mencionado artículo VII. En efecto, “*como el río Cenepa se interponía entre los otros dos, no había un solo divortium aquarum, sino dos divisorias principales de aguas: una entre el Cenepa y el Zamora y otra entre el Cenepa y el Santiago*” (citado por Faundes, 2004).

### Mapa de la zona en disputa desde la aparición del río Cenepa



Fuente: *El conflicto territorial entre Ecuador y Perú por el Río del Cenepa (1995): entre una mediación fallida y otra exitosa.* Paula Lekanda Laban

A partir del descubrimiento del Cenepa, las posturas asumidas por Perú y por Ecuador se endurecieron sustancialmente. Mientras que Perú reconocía la validez y legalidad del Protocolo de Río, Ecuador comenzó a impugnarlo. Como establece Lekanda Laban (2009), Perú adoptó una actitud defensiva que apuntaba a lograr que el Protocolo se mantuviera vigente y a conservar su soberanía sobre el espacio en disputa. Esto era así porque en el caso en que ocurriera una modificación de lo establecido en la letra del acuerdo, Perú se enfrentaba a la posibilidad de perder una importante cantidad de territorio. Por todo ello es que la política exterior peruana frente a esta situación se caracterizó no sólo por su postura a favor del *statu quo* defensora de las fronteras de 1942 sino también por la negación de la existencia de un conflicto limítrofe con Ecuador (Lekanda Laban, 2009).

Ecuador, por su parte, asumió una postura ofensiva marcada por la fuerte crítica al Protocolo firmado en 1942. Ahora bien, dicha posición no implicó, por lo menos hasta la década

del ochenta, la ejecución de ataques militares o el uso de la fuerza. Por el contrario, durante las décadas que siguen a la interrupción del proceso demarcatorio, la política exterior ecuatoriana impugnó el tratado a través de herramientas discursivas de distintas figuras políticas o apelando a recursos propios del derecho internacional.

En este marco, la política exterior ecuatoriana se planteó como objetivo lograr la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Desde la perspectiva ecuatoriana, se trataba de un acuerdo injusto que había sido firmado bajo presión e *“impuesto por la fuerza de un ejército de ocupación peruano actuando a despecho de la ley internacional y el control civil en Lima”* (Marcella, 1998). Además, cabe mencionar que debido al descubrimiento geográfico de 1947, Ecuador consideraba que el Protocolo era, además de ilegítimo, inejecutable.

Con la llegada de José María Velasco Ibarra a la presidencia de Ecuador se produjeron las primeras denuncias de envergadura. Una de ellas fue impulsada por el mismo Velasco Ibarra, quien en 1959 pronunció un discurso en el Congreso Nacional donde criticó el tratado firmado en 1942 y lamentó las pérdidas territoriales. Según el presidente, Ecuador se había visto obligado por Perú a firmar un acuerdo mientras las fuerzas militares del vecino país se encontraban en territorio ecuatoriano. En la misma línea, el canciller ecuatoriano, José Chiriboga Villagomez, realizó declaraciones aduciendo que el tratado en cuestión nunca había sido aceptado por Ecuador (Oviedo, 1996).

La medida más radical tomada durante la presidencia de Velasco Ibarra en relación al conflicto con Perú, fue la declaración unilateral de nulidad del Protocolo de Río de Janeiro. Según esta disposición, que fue presentada por el canciller ecuatoriano el 25 octubre del año 1960, el Protocolo adolece de nulidad absoluta por coacción física o material. En particular, según de la Puente Radbill (1997:331) el gobierno de Ecuador tomó esta decisión debido a que *“la ocupación armada peruana de la provincia ecuatoriana de El Oro al momento de suscribirse el acuerdo, vició la voluntad de su Estado”*.

De esta forma, es evidente cómo el gobierno ecuatoriano recurrió a medios de solución pacífica de las controversias para poder resolver su disputa con Perú. Este último, que desconoció cada una de las denuncias realizadas por su vecino, también brindaba argumentos jurídicos para sostener el tratado. No sólo seguía remarcando que el Protocolo era válido, sino que también acusaba a Ecuador de incumplir el mismo y lo instaba a respetar lo pactado.

Además, la postura de Perú frente a la naturaleza del tratado contaba con el apoyo de los países garantes. La misma puede encontrarse expresamente en una nota que los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos enviaron de forma conjunta a su par ecuatoriano. El texto había sido redactado en respuesta al pedido de Ecuador para la modificación del acuerdo de 1942, realizado por el canciller Chiriboga el 22 de octubre de 1960. La nota ratificaba la legitimidad del tratado y refutaba los argumentos ecuatorianos. Esta afirmaba en uno de sus

apartados que *“la voluntad de las partes no basta para invalidar un tratado de límites, ni para liberarla de las obligaciones que éste impone”* (de la Puente Radbill, 1997:328).

De ahí que, frente a la respuesta negativa por parte de los garantes, el gobierno ecuatoriano haya procedido declarando unilateralmente la nulidad del Protocolo. Esta medida obtuvo la aprobación de un solo país, Cuba (Oviedo, 1996), mientras que fue ampliamente criticada por los Estados garantes. Estos gobiernos, a través de una nueva nota dirigida a la cancillería ecuatoriana el 7 de diciembre de 1960, ratificaron la validez del tratado arguyendo que era un instrumento válido y que como tal debía ser cumplido (de la Puente Radbill, 1997).

A pesar de todo ello, Ecuador mantuvo su visión crítica hacia el acuerdo por décadas: esta posición fue reafirmada por la dirigencia política hasta la Guerra del Cenepa (citado por Tasselkraut, 2017). Por ello es que puede afirmarse que el reclamo ecuatoriano en torno a la validez del Protocolo de Río y la búsqueda de nulidad del mismo han sido constantes de la política exterior de dicho país, por lo menos hasta mediados de la década del noventa.

A principios del año 1981, luego de décadas de rispideces acumuladas, las fuerzas peruanas y ecuatorianas se enfrentaron en un conflicto armado de baja intensidad. La confrontación tuvo su origen en los ataques militares realizados por tropas de Perú a guarniciones militares ecuatorianas ubicadas en Paquisha, Machinaza y Mayaycu, puestos militares en la cordillera del Cóndor, zona donde no existía una frontera demarcada (Faundes, 2004). Vale recordar que desde el punto de vista ecuatoriano, los enfrentamientos se produjeron en un área que el Tratado de 1942 no delimitaba.

En esta oportunidad, el gobierno de Ecuador decidió acudir al multilateralismo institucionalizado hemisférico. Ratificando una vez más su rechazo al Protocolo de Río de Janeiro, la cancillería ecuatoriana, a través de su embajador en Washington, solicitó la intervención de la Organización de Estados Americanos (OEA). En este sentido, el Consejo Permanente, luego de exhortar a los gobiernos de Ecuador y Perú a que resuelvan el conflicto de forma pacífica y sugerirles que acepten la constitución de una comisión de investigación que provea asistencia, convocó, respondiendo a la solicitud ecuatoriana, la XIX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

El gobierno de Perú, por su parte, expresó su desacuerdo frente a esta decisión, ya que consideraba que todo conflicto que surgiese entre él y su vecino debía ser resuelto bilateralmente y/o con la asistencia de los cuatro países garantes. De allí que no aceptó la sugerencia del Consejo con respecto a la creación de una comisión investigadora. Sin embargo, Perú, al igual que varios países del continente, entre los que se encontraban Ecuador y los Estados garantes, participó de la Reunión de Consulta.

Ahora bien, Tasselkraut (2017), considera que la decisión de recurrir a la OEA fue una derrota diplomática para Ecuador. Siguiendo a la autora, el organismo no aceptó el papel de mediación y pacificación de la disputa, prefiriendo que quede en las manos de los países

garantes, tal como alegaba Perú. En efecto, si bien la OEA satisfizo la demanda ecuatoriana y trató la disputa peruano ecuatoriana por primera vez en su historia en la XIX Reunión de Consulta, emitió un acta final que no tenía carácter vinculante. Como establece Oviedo (1996), además de que el contenido de la resolución en cuestión era meramente declarativo, el alto al fuego fue implementado gracias a los garantes del tratado de Río y no debido al accionar del organismo regional. Siguiendo esta línea de pensamiento, el cese al fuego se produjo como resultado de las negociaciones que se llevaron a cabo en Washington entre representantes de los vecinos en disputa con sus pares de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, quienes habían sido reconocidos por parte de Ecuador como “países amigos” y no como garantes, en tanto ratificaba su desconocimiento al Protocolo de Río. De acuerdo con Tasselkraut (2017), Ecuador se vio forzado a aceptar los buenos oficios de esos cuatro países como forma de lograr el apoyo diplomático necesario para contener a Perú.

Luego del cese al fuego logrado el 2 de febrero de 1981, se sucedieron algunos choques fronterizos que impulsaron el encuentro entre los representantes de Perú y Ecuador. Como resultado de la reunión entre ambos, los países acordaron respetar el alto al fuego, desmilitarizar la zona en litigio y solicitar a los Estados garantes una solución definitiva al conflicto fronterizo (Oviedo, 1996).

## **LA GUERRA DEL CENEPY Y LA SOLUCIÓN DEFINITIVA DEL CONFLICTO**

Iniciado el período de post Guerra Fría el conflicto persistió latente sin poder llegarse a una solución. Las tensiones entre Perú y Ecuador continuaron y el primer punto de conflicto ocurrió en 1991. Las tropas ecuatorianas instalaron una guarnición a poca distancia de un establecimiento peruano, esta vez, en territorios en donde había una diferencia sobre la interpretación respecto del lugar por donde corría la línea fronteriza. Este incidente se resolvió por voluntad política mediante una **negociación directa** entre los presidentes Rodrigo Borja Cevallos de Ecuador y Alberto Fujimori de Perú, en la cual se dispuso el retiro de 200 metros de las tropas que sería observado por patrullas para evitar nuevos enfrentamientos. Sin embargo, a pesar de la negociación, los acuerdos no resolvieron la cuestión de fondo que era de quién era la posesión del territorio donde estaban asentados los puestos.

En los años siguientes perduró una paz frágil, y por lo tanto, ambos países vivieron en un estado de crisis potencial. Esta paz se quebrantó en diciembre de 1994 cuando un enfrentamiento entre patrullas armadas y acusaciones mutuas de agresión provocaron una escalada del conflicto. Luego de este enfrentamiento de fuerzas menores, comenzó a generarse una gran crisis de carácter armado que se inició el 9 de enero de 1995 cuando fuerzas ecuatorianas capturaron una patrulla peruana en el territorio en disputa (Faundes, 2004). Seguidamente, tanto Perú como Ecuador movilizaron sus fuerzas y equipamientos militares

hacia la frontera no delimitada y los choques entre patrullas se hicieron frecuentes. Cabe destacar que si bien a lo largo del conflicto se pudo observar una superioridad militar peruana, en esta nueva etapa Ecuador equiparó militarmente a Perú, y también se puede presumir que contó con equipos militares más sofisticados. Paralelamente, se inició un movimiento diplomático para lograr acercar a las dos partes a negociar; no obstante, las posturas continuaban irreconciliables.

De esta manera, el 24 de enero, Ecuador realizó una serie de reconocimientos aéreos y descubrió que las fuerzas peruanas habían construido en el curso superior del río Cenepa instalaciones militares de tipo permanente, lo cual fue vista por el gobierno ecuatoriano como una provocación. Como consecuencia, éste se dispuso a atacar dichas instalaciones y, también, prohibió los sobrevuelos peruanos por el territorio en cuestión. Debido a esto, la escalada de tensión aumentó y las tropas ecuatorianas atacaron a los militares peruanos asentados en la parte superior del río produciendo un conflicto armado de baja intensidad el 26 enero de 1995 en una zona de 100 km<sup>2</sup> de la selva Oriental donde no estaban colocados los hitos que delimitarían la frontera peruano-ecuatoriana. Así, inició un nuevo capítulo de este conflicto, la llamada **Guerra del Cenepa**, o como la denomina Faundes, el Conflicto de la Cordillera del Cóndor que no tuvo una declaración de guerra oficial por parte de los Estados involucrados. Esta guerra contó con muchísimas bajas y un alto costo de equipo militar para ambos contendientes. Para Bonilla, estos nuevos enfrentamientos “[...] no son sino una de las múltiples expresiones de dos políticas exteriores, dos imágenes históricas respecto de la soberanía, y dos dinámicas de identidad nacional, fundamentadas sobre percepciones antagónicas de la legalidad y del pasado” (Bonilla, 1996:6). De manera similar, Lekanda Laban (2009) sostiene que la guerra fue una conclusión de percepción de intereses diferentes de tipo territorial y de la ausencia de un vínculo de confianza que permitiera solucionar dicha diferencia.

Durante todo el mes de enero, continuó la ofensiva bélica con ataques terrestres y aéreos entre ambos países. En consecuencia, esto alertó a los países garantes que intentaron nuevamente llegar a un acercamiento entre las partes. Cabe señalar que los países garantes tenían tanto sus intereses propios como compartidos en la resolución del conflicto. En cuanto a los intereses compartidos por los cuatro garantes, se destacan como los principales: aumentar la seguridad en el continente, evitar el *spill-over* del conflicto y garantizar la estabilidad regional. También tenían intereses en evitar una carrera armamentista en la zona y aumentar el desarrollo e integración económica de la región, para lo que se requería fronteras y jurisdicciones definidas. Por último, compartían el interés de establecerse como líderes regionales y lograr una institucionalización de los conflictos regionales en Latinoamérica. Por otro lado, se encuentran los intereses divergentes. Brasil quería liderar el proceso de paz y convertirse en un referente regional, por el contrario, Chile anhelaba acercarse a Perú para demostrar que quería ayudarle y, así construir medidas de confianza mutua. En referencia a Estados Unidos, éste pretendía

intervenir en la resolución del conflicto pero no deseaba quedar como el que dominaba el proceso de paz. Finalmente, en el caso de Argentina, no presentó intereses diferentes a los comunes (Lekanda Laban, 2009)

Luego de una primera reunión del canciller ecuatoriano con los países garantes, donde buscaba encontrar un consenso para solucionar el conflicto, el 1º de febrero de 1995, los representantes de Ecuador y Perú se reunieron en Brasil para hallar la forma de concretar el cese del fuego. En consecuencia, el 17 de febrero se firmó en Brasilia, a instancias de los cuatro garantes del Protocolo de Río de Janeiro, la **Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú**. En la misma, las partes acordaron “[...] *Separar inmediata y simultáneamente todas las tropas de los dos países comprometidas en los enfrentamientos, a fin de eliminar cualquier riesgo de reanudación de las hostilidades*” (Declaración de Paz de Itamaraty, 1995:1) y aceptaron el envío por parte de los Países Garantes de una **Misión de Observación Militar Ecuador-Perú (MOMEPE)**. La MOMEPE tenía un mandato inicial de noventa días, el cual podía prolongarse si así lo requerían las partes y tenía por objeto la verificación del cese del fuego, el cumplimiento del establecimiento de una zona desmilitarizada y el desminado de la zona. La verificación por parte de terceros era fundamental en este conflicto ya que ninguno de los beligerantes confiaba en que el otro iba a cumplir su parte del acuerdo. Dos logros de los países garantes fueron que cada uno contribuyó con oficiales que actuaron como observadores y que lograron que el área desmilitarizada no fuera impuesta sino consensuada y acordada en reuniones directas entre el Grupo de Garantes y los Ministerios de Relaciones Exteriores ecuatoriano y peruano (Lekanda Laban, 2009).

Cabe destacar que dos de los países garantes, Argentina y Chile, rompieron su neutralidad al vender armas a Ecuador. En el caso argentino, el presidente Carlos Menem, emitió entre los años 1991 y 1995 tres decretos presidenciales para vender armas de fabricación argentina a Panamá y Venezuela. Esto se dio en un contexto en el que Argentina contaba con una industria de armamentos y estaba comenzando con el proceso de desmilitarización. De esta manera, a partir de los decretos mencionados, se autorizó tres envíos de armas de fabricación argentina a Venezuela. Sin embargo, las armas transportadas por una empresa aérea estadounidense hicieron escala en Caracas para cargar combustible y cambiaron de destino hacia Ecuador. El hecho fue revelado por la prensa peruana y, además por Ecuador, el cual denunció a Argentina por la venta de armas obsoletas y munición “inservible”. También, el diario argentino Clarín informó de los hechos, aunque las autoridades argentinas en un primer momento lo negaron, las evidencias sobre la venta ilegal condujeron a que la Justicia argentina iniciara una investigación que alcanzó hasta el presidente argentino. En un viaje de autoridades peruanas a Argentina, miembros del Congreso argentino pidieron disculpas por lo sucedido. En lo referido a Chile, sumado a los roces históricos que ponían en cuestionamiento la confianza peruana en la imparcialidad chilena, éste igualmente vendió armas, municiones y pertrechos de

forma secreta al Ecuador durante la Guerra del Cenepa por lo que Perú pidió una explicación e investigación sobre el hecho. Debido a esto, la imparcialidad del proceso de paz fue puesta en cuestión y, también, se produjo un enfriamiento de las relaciones de Argentina y Chile con Perú.

Como establece Lekanda Laban (2009:199), “[...] la misión no tuvo el objetivo de ‘hacer cumplir’ la paz, sino sólo de observar”, por lo tanto, los enfrentamientos se intensificaron y se violó el cese del fuego. Como consecuencia, otros actores buscaron intervenir para alcanzar la paz. Uno fue el ex-presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, el cual propuso en colaboración con el Premio Nobel Oscar Arias los buenos oficios. No obstante, Perú y Ecuador no respondieron al ofrecimiento. Asimismo, el Papa Juan Pablo II ofreció su mediación y envió al Cardenal Carlos Fumo, quien fue nuncio del Vaticano tanto en Ecuador como en Perú, con el objeto de lograr la paz en la región. Este tenía como cometido que los países respeten el alto el fuego acordado en Brasilia el 17 de febrero y que también lleguen a la paz que habían acordado. Sin embargo, el Cardenal no podía actuar como mediador, ya que para poder mediar tendría que haber un pedido expreso de las partes, y esto no sucedió (Diario El País, 1995). Por último, ya que el cese de las hostilidades no se respetó, el gobierno chileno propuso una reunión el 28 de febrero de 1995 en Montevideo, donde se reiteró mediante la Declaración de Montevideo el cumplimiento de la Declaración de Itamaraty y el inmediato y efectivo alto el fuego. Esta declaración fue suscrita por los ministros de Relaciones Exteriores de Perú, Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos.

La resolución del conflicto tuvo lugar el 24 de julio de 1995 después de varias reuniones. En el marco de la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Ecuador y Perú firmaron en Lima un **acuerdo que creó una zona desmilitarizada en su frontera común**. Esta zona comprendió un área de 484 km<sup>2</sup> donde estaba prohibido introducir armas o elementos militares, salvo a excepción previamente autorizada por la Misión de Observadores. Esto fue muy significativo ya que se logró un acuerdo no impuesto en que las dos partes estuvieron conformes, a diferencia de lo sucedido en 1942 con el Protocolo de Río.

Si bien la cuestión limítrofe de fondo continuó y constituyó una fuente constante de fricciones entre ambos Estados, tanto la Declaración de Paz de Itamaraty como el acuerdo que estableció una zona de desmilitarización ayudaron al restablecimiento de un clima de distensión en la frontera. Como resultado de esto, se produjo una apertura de canales de comunicación entre Ecuador y Perú que favoreció la celebración de reuniones y encuentros entre militares y los cancilleres de los dos países que tuvieron como conclusión la firma de dos acuerdos: el primero, que estableció la creación de un grupo militar de trabajo conjunto para la construcción de medidas de confianza mutua; y el segundo, que implicaba que ambos gobiernos realizaran una lista de los impasses principales que creían que dificultaban el acuerdo.

Un logro a destacar, derivado de las negociaciones entre las partes en disputa, fue la firma del **Acuerdo de Santiago** el 26 de octubre de 1996, ante la presencia de los cuatro

garantes, en el cual ambos Estados se comprometieron a solucionar los impasses con el objetivo de poner fin al conflicto territorial pendiente. Para Lekanda Laban, “[...] Esto es importante en cuanto a los mediadores lograron que ambas partes se comprometieran a crear conjuntamente una solución al problema” (Lekanda Laban, 2009:203).

La firma del mencionado acuerdo, permitió que Ecuador y Perú se reunieran para discutir el listado de impasses durante 1997. Para la solución de los impasses, se agruparon a estos en cuatro temas -navegación por el río Amazonas y comercio, integración fronteriza, medidas de construcción de confianza y demarcación fronteriza-, y se crearon cuatro comisiones técnicas bilaterales conformadas por tres representantes de cada país. El tiempo estipulado para llegar a un acuerdo fue el 30 de mayo de 1998.

A principios de 1998 se había logrado acordar y resolver sobre dos temas -integración fronteriza, y medidas de construcción de confianza- y quedaban sin resolver los otros dos -los derechos del comercio y la navegación del río Amazonas, y la demarcación limítrofe-. Para agosto de 1998 no había acuerdo y las negociaciones entre Ecuador y Perú siguieron siendo infructuosas. Frente a esta situación, y bajo la necesidad de establecer un acuerdo que ponga fin al conflicto, en octubre de 1998 Jamil Mahuad y Alberto Fujimori enviaron una carta al Grupo de Garantes pidiendo ayuda para dilucidar sobre los aspectos en los cuales había posturas diferentes y para que se estableciera un **arbitraje vinculante**. El mismo se caracteriza por la designación, con el acuerdo de las partes, de un tercero imparcial (árbitro) o de un tribunal arbitral que sería encargado de resolver el conflicto, y la decisión que dicta será obligatoria para las partes. (Diez de Velasco, 2007:660)

De esta manera, los cuatro países garantes resolvieron que el sitio fronterizo en disputa sería demarcado de acuerdo a la línea divisoria establecida por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. En consecuencia, se delimitó los 78 km de frontera en la Cordillera del Cóndor que faltaban deslindar y la región de Tiwinza de 2 km<sup>2</sup> quedó en manos de Perú. No obstante, se le otorgaba a Ecuador 1 km<sup>2</sup> privado, pero no soberano, y asimismo, la zona no podría ser confiscada por Perú. En esta área, Ecuador no podría tener efectivos militares ni policiales, tampoco podrá realizar actividades de esa índole, excepto actos conmemorativos previamente acordados con Perú. En este sentido, se estableció el límite estipulado por el Protocolo que Ecuador siempre tildó de inejecutable y se impuso la tesis peruana no cediendo territorio. Otra condición establecida fue que, ambos países debían constituir dentro de su territorio y conforme a su legislación nacional una zona de protección ecológica, bajo soberanía y jurisdicción del Estado respectivo. Ambos espacios deberían tener un mismo nombre y serían contiguas y coincidentes con el sector de frontera. En cuanto al comercio y navegación por el Amazonas y sus afluentes septentrionales, se le otorgó derechos de navegación a Ecuador, pero sin acceso soberano al río Amazonas. También, Ecuador tendría permitido establecer dos centros de comercio en los ríos Marañón y Amazonas.

Finalmente, el 26 de octubre de 1998, el presidente Fujimori y el presidente Mahuad firmaron el **Acuerdo Definitivo de Paz**, también llamado **Acta de Brasilia** con el que se permitió demarcar la frontera que faltaba delimitar en el medio de la Cordillera del Cóndor. Con el acuerdo, ambos Estados reconocen que ya no existen más divergencias limítrofes y asumen su compromiso con un proceso para cooperar, desarrollar económica y socialmente la región fronteriza. En los meses siguientes, se procedió a instalar los hitos que faltaban para delimitar la frontera, poniendo fin a 170 años de tensiones y enfrentamientos.

**Mapa sobre la delimitación de territorios acordada en 1998 por el Acta de Brasilia**



*Fuente: Realidad Nacional y Ascashina. José Cerna y José Yoverá*

## **CONCLUSIONES GENERALES**

En las presentes conclusiones se procurará abordar globalmente el conflicto peruano-ecuatoriano haciendo referencia a cinco dimensiones de distinta índole que lo atraviesan en toda su extensión.

En primer lugar, cabe mencionar la dimensión **política**. A lo largo de todo el conflicto, si bien existieron numerosos acercamientos e intentos de solución pacífica del diferendo, las partes se caracterizaron por tener posturas opuestas e irreconciliables, ya sea por las diferencias al momento de la interpretación del *uti possidetis* en términos *de iuris* o *de facto*, así como porque ambas partes consideraban que poseían derechos sobre la zona en litigio. Además, estuvieron presentes los diferentes intereses nacionales y nacionalistas de cada uno de los Estados involucrados. En el caso peruano, por ejemplo, el deseo por recuperar las fronteras perdidas del Antiguo Virreinato del Perú<sup>2</sup>, se conforma como una fuerza profunda irredentista que contribuye a que la postura de este actor sea considerablemente rígida. Este punto de vista, que derivó en una actitud expansionista, llevó a que Perú tuviese relaciones conflictivas con sus vecinos, destacándose además de su disputa territorial con Ecuador, la Guerra del Salitre con Chile y el Conflicto de Leticia con Colombia. Por otro lado, en el caso ecuatoriano, el interés nacional estuvo marcado por la idea fuertemente arraigada a nivel gubernamental y social de que Ecuador era un país amazónico. En este sentido, ha sido una fuerza profunda de este actor la búsqueda de acceso al río Amazonas, tanto para la navegación como para el comercio. Finalmente, la larga duración en el tiempo de este conflicto provocó que cada Estado construya una imagen negativa del otro y desarrolle sentimientos de resentimiento que han sido muy difíciles de cambiar y que se han erigido como un obstáculo para la solución del litigio.

En segundo lugar, se encuentra la dimensión **jurídica-diplomática**. La utilización de distintos recursos jurídicos-diplomáticos fue permanente en todo el desarrollo del conflicto en cuestión. Mientras que inicialmente las partes recurrieron a la interpretación de los documentos que habían sido producidos en el período colonial y que contenían referencias a los títulos territoriales, luego, los Estados comenzaron a negociar y firmar entre sí, en las más variadas circunstancias, distintos tratados y protocolos. Todos ellos, a excepción del Acuerdo Definitivo de Paz de 1998, se caracterizaron por dejar pendientes asuntos troncales de la problemática. Por ello, si bien representaban avances para la relación bilateral, muchas veces eran interpretados por las partes de manera contradictoria, y en definitiva no lograban solucionar la cuestión de fondo. Asimismo, teniendo en cuenta esta dimensión del conflicto, vale recalcar que algunos de dichos instrumentos consolidaban principios del Derecho Internacional, tales como el *uti possidetis* y el *divortium aquarum*. En este marco, también debe indicarse que las partes acudieron a diferentes medios de solución pacífica de las controversias además de las negociaciones directas. Aunque hayan sido generalmente infructíferos, se destacaron los intentos de arbitraje y de buenos oficios. Los Estados en conflicto recurrieron en varias oportunidades a la asistencia de otros actores, ya sean otros Estados del continente, Estados extrarregionales y organismos regionales. Sin embargo, este tipo de ayuda tuvo sus

---

<sup>2</sup> El Virreinato del Perú había llegado a abarcar una gran parte de América del Sur, pero a partir de la creación del Virreinato del Río de la Plata, tanto su tamaño como su relevancia fueron disminuyendo.

complejidades, que se evidenciaron en la poca claridad al momento de establecer cuál sería el alcance de su participación.

En tercer lugar, se destaca la dimensión **militar**. Durante la disputa territorial, en reiteradas oportunidades, las tensiones llegaron a niveles extremadamente altos, derivando en enfrentamientos armados de distinta intensidad. Estos fortalecían la imagen negativa que mutuamente iban construyendo los Estados y sus sociedades y dificultaban la generación de confianza entre las partes, condición necesaria para fomentar un proceso de negociación. Del mismo modo, los desacuerdos a la hora de determinar quién había comenzado cada enfrentamiento, entorpecían el establecimiento de las responsabilidades. Por último, cabe subrayar que en la mayoría de las veces, Perú tenía la capacidad de superar militarmente a Ecuador, no sólo en términos estratégicos sino, además, en lo que refiere a la modernización del equipamiento militar, a la cantidad y calidad de sus soldados y de su entrenamiento.

En cuarto lugar, se debe considerar la dimensión **geográfica**. La complejidad propia de la geografía de la zona constituye un dato de relevancia a la hora de entender los desacuerdos entre Perú y Ecuador. Los elementos de esta complejidad radicaban, primeramente, en el desconocimiento de la región: los pocos mapas que habían sido producidos rara vez tenían la precisión justa para dar cuenta del territorio. Igualmente, la carencia de cartografía era el resultado de la combinación que presenta el espacio de zonas selváticas y montañosas, las cuales, además, están atravesadas por múltiples cursos de agua. Además, durante el siglo XIX y parte del siglo XX, dichos espacios eran considerados como “no explorados”.

En quinto y último lugar, se debe tener en cuenta la dimensión **económica**. Fue a raíz de la dureza de dichas condiciones geográficas que el territorio en litigio no era habitado, lo cual no fomentaba el desarrollo económico de la zona, que era muy reducido. De hecho, la ausencia de vínculos económicos no sólo se observaba en la frontera, sino que caracterizaba la situación general de los lazos bilaterales de los países. Siguiendo a Bonilla (1996), el aspecto comercial era el más intenso pero aun así, en este caso, se mantenía en niveles bajos en relación con las exportaciones totales. De la misma manera, había ciertas conexiones intergubernamentales en lo relativo a convenios y proyectos de desarrollo pero ninguno de ellos era fundamental para el conjunto del país. Las economías de Ecuador y de Perú no eran mutuamente sensibles ni vulnerables. Un ejemplo que refleja esta afirmación es que durante la Guerra del Cenepa, cuando la frontera permaneció cerrada al comercio entre ambos países, no existieron disturbios serios en los centros financieros ni en el aparato productivo de las dos naciones.

En resumen, fueron todas estas dimensiones las que coadyuvaron a que el conflicto surgiera, permaneciera, se agudizara y se extendiera por casi doscientos años. Si bien éste fue uno de tipo “limitado”, de acuerdo con la categorización realizada por Mitre (2010), debido a que los enfrentamientos armados ocurrieron en zonas con baja concentración poblacional, involucrando ejércitos de mediano o pequeño porte y sin provocar la movilización general de la

sociedad, no carece de relevancia. En efecto, fue una disputa excesivamente extensa en el tiempo, con múltiples aristas, dificultades y obstáculos, que afectó a un número considerable de generaciones de peruanos y ecuatorianos. Este litigio territorial, además de haber determinado el vínculo entre Perú y Ecuador durante la mayor parte de su historia como Estados independientes, contrarresta la idea de que las relaciones interestatales entre países latinoamericanos están caracterizadas por el total pacifismo. Por el contrario, pone de relieve la complejidad y la singularidad propias de la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÁKULA, J. M. (1996). La real cédula de 15 de julio de 1802, *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, N°23, 335-351.
- BONILLA, A. (1996). Proceso político e intereses nacionales en el conflicto Ecuador-Perú. *Nueva Sociedad*, 143, 30-40.
- CHÁVEZ VALENZUELA, A. (2000). El Perú y sus fronteras geopolítica tensiones territoriales y guerra con Ecuador. Edición Lima-Perú.
- DE LA PUENTE RADBILL, J. (1997). Cuadernos de trabajo de un embajador en el campo de las relaciones internacionales y la diplomacia: aportes para la historia del servicio diplomático del Perú, 1945-1969. 2ª edición. Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DIEZ DE VELASCO, M. (2007). Instituciones de derecho internacional público. *Tomo I*, 17ª edición, Ed.
- FAUNDES, C. (2004). El conflicto de la Cordillera del Cóndor: los actores del enfrentamiento bélico no declarado entre Ecuador y Perú. *Documento de trabajo N°8*. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- LEKANDA LABAN, P. (2009). El conflicto territorial entre Ecuador y Perú por el Río del Cenepa (1995): entre una mediación fallida y otra exitosa. *Revista Pléyade*, N°4, 186-211.
- MAIER, G. (2016) The boundary dispute between Ecuador and Perú, *American Society of International Law*, disponible en la red en [https://www.jstor.org/stable/2197190?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2197190?seq=1#page_scan_tab_contents) consultada el 7 de mayo de 2019 a las 20:37hs.
- MARCELLA, G. (1998). Guerra y paz en el Amazonas: implicancias políticas del conflicto Ecuador-Perú para los Estados Unidos y América Latina (Anexo). En CHÁVEZ VALENZUELA, A. Geopolítica, tensiones y guerra con el Ecuador, Ed. Las Breñas, Lima.
- MITRE, A. (2010). Relaciones peligrosas: Estado y guerra en América Latina. *Plataforma Democrática*, N°7.
- OVIEDO, E. D. (1996). El conflicto limítrofe entre Perú y Ecuador. *Ponencias Vol. 2*, N°5, 41-58.
- PALMER, D. S. (1999). El conflicto Perú-Ecuador: el papel de los garantes. En BONILLA, A. Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto. FLACSO, Quito.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., (1986). Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid.
- TALAVERA, F. N. (1995). La cuestión limítrofe entre Perú y Ecuador. *Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, N°10, 97-106.

- TAPIA FIGUEROA, C. (2009). La negociación que no fue: diplomacia chilena en el conflicto entre Ecuador y Perú en el Amazonas (1941-1942). *Viña del Mar: Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Valparaíso*.
- TASSELKRAUT, D.M. (2017). Desminando la confianza en América del Sur: el rol del desminado humanitario en la construcción de confianza entre Ecuador y Perú (1998-2016). Tesis de maestría, Universidad Torcuato di Tella.

### **DOCUMENTACIÓN OFICIAL**

- Fórmula Aranha (1944)
- Acta Final de la XIX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1981)
- Declaración de Paz de Itamaraty (1995)
- Acta de Brasilia (1998)

### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

<https://www.infobae.com/2005/03/22/173605-historia-repetida-acusan-chile-vender-armas-ecuador/> Consultado el 17 de abril de 2019

<https://diariocorreo.pe/politica/la-escandalosa-venta-de-armas-al-ecuador-174754/> Consultado el 26 de abril de 2019

[https://elpais.com/diario/1995/02/28/internacional/793926015\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/02/28/internacional/793926015_850215.html) Consultado el 27 de abril de 2019

[https://elpais.com/diario/1995/03/02/internacional/794098819\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1995/03/02/internacional/794098819_850215.html) Consultado el 27 de abril de 2019