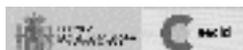


Beatriz Zepeda, compiladora

# Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario



---

Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario / compilado por Beatriz Zepeda.- Quito:  
FLACSO, Sede Ecuador, 2009. (Colección Bicentenario)

368 p. : ilus.; fotos; mapas

ISBN : 978-9978-67-224-2

RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA EXTERIOR ; ECUADOR ; HISTORIA

327.866 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

AECID  
Av. 12 de Octubre N24-593 y  
Gral. Francisco Salazar  
Edificio Plaza 2000, piso 10  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 250 1118  
[www.aecid.ec](http://www.aecid.ec)

SEGIB  
Secretaría General Iberoamericana  
Paseo de Recoletos, 8  
Madrid 28001-España  
Telf.: +34 91 590 19 80  
[www.segib.org](http://www.segib.org)

ISBN: 978-9978-67-224-2  
Cuidado de la edición: Cristina Mancero  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2010  
1ª. edición: enero de 2010

# Índice

Prólogo .....	7
Presentación .....	11
Agradecimientos .....	13
Introducción .....	15
<i>Beatriz Zepeda</i>	
Separar y unir: algunas preguntas sobre la formación de las nuevas naciones andinas y sus relaciones a principios de la independencia .....	27
<i>Marie-Danielle Demélas</i>	
Traductores de la libertad. Filadelfia y la difusión del republicanismo en Hispanoamérica .....	45
<i>Rafael Rojas</i>	
Ecuador se inserta en el sistema de Estados: las relaciones internacionales de Ecuador entre 1830 y 1870 .....	77
<i>Carlos Espinosa</i>	

Ecuador y España a través del trato del general Flores con la Familia Real española: testimonios epistolares . . . . .	107
<i>Ana Gimeno Gómez</i>	
Ecuador y Colombia: afirmación autoidentitaria y conflicto en la era republicana temprana . . . . .	149
<i>Tomás Uribe Mosquera</i>	
México en Quito. Influjo de los embajadores mexicanos y su receptividad en el Ecuador de los años 1925-1950 . . . . .	195
<i>Rafael Quintero López</i>	
El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998) . . . . .	233
<i>Francisco Carrión Mena</i>	
Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia . . . . .	265
<i>George M. Lauderbaugh</i>	
Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta . . . . .	297
<i>Ronn Pineo</i>	
Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico . . . . .	331
<i>Guillaume Long</i>	
Sobre las autoras y los autores . . . . .	365

# Prólogo

La Colección Bicentenario recoge el trabajo de académicos, nacionales e internacionales, que en 2009, ducentésimo aniversario de la Revolución de Quito, acudieron a la invitación de FLACSO para desarrollar una agenda conjunta de investigación que permitiera crear conocimiento sobre actores y trayectorias fundamentales en la configuración del Estado nacional ecuatoriano.

Esta conmemoración nos remite a una lectura del complejo proceso de formación del Estado nacional en un contexto postcolonial. Se indagan los retos de integración, las visiones contrastantes de lo nacional, las tensiones y negociaciones respecto de la configuración del Estado. Un eje transversal a todos los grupos de trabajo fue el estudio de las configuraciones del poder político, con atención a las memorias en conflicto y las negociaciones que marcaron la trayectoria de distintos actores en este proceso.

Los volúmenes que forman parte de este esfuerzo recogen las ponencias presentadas en el seminario “Poder, política y repertorios de la movilización social en el Ecuador Bicentenario”, que tuvo lugar en Quito entre el 11 y el 13 de noviembre de 2009. Estos trabajos proponen periodizaciones sobre la trayectoria de distintos campos en formación: política interna e internacional, cultura, actores e instituciones. El programa de investigaciones que dio origen a la colección estuvo atravesado por discusiones teóricas e historiográficas, así como por consideraciones sobre el interés contemporáneo en repensar la historia ecuatoriana. En resumen, el objetivo fue reflexionar sobre el significado actual de la memoria política en el contexto del bicentenario.

Seis volúmenes, que corresponden a seis ejes de discusión, componen esta colección. Los énfasis y preguntas de los unos sirven para profundizar el conocimiento iniciado por los otros. El volumen coordinado por Eduardo Kingman constituye una nueva forma de mirar hacia la era de la crisis colonial, las independencias y el siglo XIX. Es un retorno al tema desde la contemporaneidad que exige una agenda de investigación más sutil sobre las distintas agendas en juego, un análisis profundo del lenguaje y la cultura política y una vuelta a las insurrecciones; es decir, una reflexión sobre actores no considerados por las narrativas criollas y románticas.

El volumen compilado por Mercedes Prieto y Valeria Coronel aborda el problema de la integración social en la primera mitad del siglo XX a través de una doble vertiente: por un lado, el análisis de las políticas de la representación de lo nacional presentes en el influyente escenario de las celebraciones centenarias (1909) y su significado en términos de las articulaciones de clase, etnicidad, género y territorio. Por otro, el estudio de la posición de lo popular como actores (en diálogo y disputa frente al Estado oligárquico) fundamentales en la concepción de los derechos sociales y las cambiantes representaciones de lo nacional de la década del treinta y cuarenta.

El trabajo que coordina Felipe Burbano estudia la segunda mitad del siglo XX. Aborda la gama de actores que configuraban el campo político en este periodo que arranca con el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se retrata la transformación de los partidos políticos de izquierdas y derechas en movimientos de masas nacionalistas y populistas. Se expone también el legado de las clases medias, el campesinado y las élites regionales. Otro ámbito de relaciones que se analiza es el *boom* petrolero, el nacionalismo militar y, más tarde, el programa neoliberal.

El volumen coordinado por Franklin Ramírez se aplica al estudio de los movimientos sociales contemporáneos, sus formas de movilización colectiva y repertorios, así como las incidencias que estos actores (indígenas, mujeres, sindicatos públicos, movimientos en torno al problema medioambiental, jóvenes y clases medias) han tenido en la transformación del campo político ecuatoriano desde la década de los noventa.

Las reflexiones del volumen que compilan Eduardo Kingman y Valeria Coronel hacen un corte teórico de la memoria como espacio de conflicto

y reparación de formas de violencia históricas. Se estudian las memorias en conflicto y la relación entre representaciones y prácticas políticas. Se ofrece una crítica del poder existente detrás de la retórica de representación nacional del primer centenario y de sus legados para la contemporaneidad. Propone una lectura de las potenciales fuentes de otras representaciones sobre la comunidad política en Ecuador y otros países de América Latina.

Finalmente, el volumen dedicado a las relaciones exteriores de Ecuador, y que fue coordinado por Beatriz Zepeda, echa una mirada a la constitución del Estado nacional ecuatoriano y a su proceso de inserción en el sistema de Estados. El libro pone de relieve el juego constante entre las fuerzas internas y externas al Estado en la constitución de su soberanía.

Charles Tilly indaga respecto de cuál es el origen de los derechos, lo que nos llevó a articular discusiones que proponen preguntas como: ¿qué visiones de la crisis colonial estuvieron en disputa en el tiempo de las independencias?, ¿qué efecto tuvo sobre los intereses regionales la instauración de un orden republicano?, ¿qué relaciones de poder legitimaba la conmemoración del primer centenario y qué legado nos dejó para el presente?, ¿cómo se reabrieron los juicios por tierra y participación política en el siglo XX?, ¿qué evolución tuvieron las organizaciones y partidos ante los cambios de las últimas décadas?, ¿qué expectativas de la revolución están pendientes, quiénes han mantenido viva la llama?, ¿de qué forma se ha difundido esta memoria en los discursos nacionalistas?, ¿qué implicaciones tiene el olvido del conflicto y quienes reformulan las narrativas sobre sí mismos en la comunidad?

Las respuestas y reflexiones que estas preguntas –planteadas al inicio de la investigación– suscitaron son las que hoy tenemos el placer de presentar en esta serie de publicaciones.

Valeria Coronel  
Coordinadora del Proyecto Bicentenario  
FLACSO-Sede Ecuador

## Presentación

Con ocasión del bicentenario de la Revolución de Quito, FLACSO-Sede Ecuador desarrolló una ambiciosa agenda de investigación que convocó a académicos nacionales e internacionales bajo la consigna de replantearse el análisis de dos siglos de esfuerzos por configurar el Estado nacional ecuatoriano.

En el marco de este ejercicio de repensar el bicentenario, no podía faltar la reflexión acerca del surgimiento de Ecuador como actor internacional y su inclusión en el sistema de Estados. Es así que el objetivo del presente volumen es discutir el proceso de surgimiento del Estado ecuatoriano, su inserción en el contexto internacional y el desarrollo de una política exterior propia.

A través de una mirada, a veces panorámica, otras veces detallada, los trabajos que conforman este volumen dan cuenta de un proceso accidentado de inserción internacional marcado, en una primera instancia, por los determinantes de la situación geopolítica de Ecuador y, a partir de la Segunda Guerra Mundial, por las realidades de la distribución del poder en un mundo bipolar. En el balance final, sin embargo, las contribuciones que aquí se recogen –tomadas en conjunto– producen una imagen novedosa en la que la precariedad inicial del Estado ecuatoriano da paso a la acción autónoma de Ecuador en el escenario internacional.

Adrián Bonilla  
Director FLACSO-Ecuador

## Agradecimientos

Un trabajo como el que el público lector tiene ahora en sus manos es, por definición, una obra colectiva. Aquí quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a las muchas personas e instituciones que contribuyeron a la publicación de este libro.

En primer lugar, agradezco a las autoras y los autores de los capítulos aquí contenidos, por su compromiso con el proyecto y por el ejercicio tan enriquecedor que resultó ser la producción conjunta de este trabajo. Entre ellos, quisiera agradecer particularmente a Francisco Carrión Mena, cuyo apoyo fue crucial para la realización de este libro y del Seminario Internacional que le dio origen.

También agradezco sinceramente a María Luisa Ortega por su incansable apoyo en la organización del Seminario Internacional, así como en la traducción y la pre-edición de los textos que aquí se recogen. Por su parte, Bolívar Lucio y Alicia Torres ofrecieron siempre su valiosa ayuda y, con su profesionalismo, contribuyeron a mejorar el resultado final de este proyecto editorial. Soledad Castro, directora del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración facilitó, de manera más allá de lo esperable, la reproducción de fotografías de ese archivo. Gabriela Alarcón y Jenny Arévalo apoyaron con gran empeño y una necesaria dosis de buen humor la organización del seminario y Leonardo Jaramillo, María Paz Jervis, Lorena Yael Piedra y Fernando Torres proporcionaron asistencia valiosa y comprometida durante el evento.

### Agradecimientos

Finalmente, deseo expresar mi gratitud a la Alcaldía de Quito y a la Secretaría General Iberoamericana por su generoso auspicio. La realización del seminario internacional y la materialización de este libro se deben, en gran medida, a la confianza que estas instituciones y sus representantes tuvieron en el valor de este proyecto.

## Introducción

Beatriz Zepeda\*

El establecimiento de la Junta Soberana de Quito, en agosto de 1809, marcó el inicio del largo proceso de reacomodo de fuerzas, definición y redefinición de proyectos autonomistas al interior de las antiguas estructuras administrativas coloniales, que tendría como uno de sus resultados el surgimiento, en 1830, del Ecuador como un nuevo actor en el sistema internacional. A partir de ese momento, la inserción del Ecuador en dicho sistema discurriría a paso discontinuo en razón de los predicamentos enfrentados por el nuevo Estado, tanto en el ámbito interno cuanto desde el exterior.

Los trabajos que aquí se recogen y que se presentaron durante el “Seminario Internacional: Poder, política y repertorios de la movilización social en el Ecuador Bicentenario”, realizado en Quito en noviembre de 2009, buscan aportar perspectivas nuevas —a veces desde visiones panorámicas; otras veces, a partir de los detalles— acerca del proceso de surgimiento del Estado ecuatoriano, de su inserción en el contexto internacional y del desarrollo de una política exterior propia. Aspiran así a enriquecer la literatura que sobre la historia diplomática y la política exterior del Ecuador se ha producido en las últimas dos décadas y se suman a otros esfuerzos realizados por abordar las relaciones exteriores del Ecuador desde una perspectiva histórica (Carrión Mena, 1989; AFESE, 2006). Al mismo tiempo, estas ponencias intentan contribuir a las discusiones que,

---

\* FLACSO-Ecuador

especialmente en el último lustro, se han desarrollado en torno a las relaciones bilaterales del Ecuador (Bonilla, 2002; Pineo, 2007; Ramírez y Montúfar, 2007; Jaramillo, 2009; Donoso Moreno, 2009).

Aproximarse a un período de la extensión abarcada por los trabajos que aquí se presentan implica echar una mirada a circunstancias cambiantes, tratar de encontrar la lógica en cuadros extremadamente complejos, y descubrir, pese a todo, las continuidades y constantes. Las páginas que siguen evidencian que, en el caso de Ecuador, estas continuidades y constantes están dadas, en primera instancia, por el carácter de “Estado colchón” (*buffer state*) que desde su nacimiento a la vida independiente ha distinguido al Ecuador, y, en segunda instancia, por su carácter de Estado periférico en el contexto internacional más amplio. Lejos de pretender reducir a estos dos el sinnúmero de factores que han intervenido e intervienen en la configuración de las relaciones y la política exterior del Ecuador<sup>1</sup>, lo que aquí se plantea es que el factor geopolítico y la distribución internacional de poder han desempeñado un papel importante y constante en las relaciones exteriores del Ecuador desde el inicio de la vida republicana y pueden, en gran medida, ayudar a esclarecer el devenir del Ecuador como actor en el sistema internacional. De ahí que convenga revisar brevemente los principales acercamientos teóricos a estos dos temas.

### La geopolítica y los “Estados colchón”

En 1938, Nicholas Spykman, uno de los autores clásicos de la escuela geopolítica, definía el “Estado colchón” como “un Estado relativamente débil situado entre dos Estados relativamente fuertes” (Spykman, 1938: 227). De acuerdo con Spykman, debido a su localización geográfica, la

1 Adrián Bonilla, en un análisis sobre la política exterior del Ecuador contemporáneo, destaca el carácter de Estado dependiente como una de las condicionantes más importantes de la política exterior ecuatoriana. A esto añade la inestabilidad interna y la debilidad institucional como factores que influyen en la formulación de una política que resulta “reactiva, sin capacidad de producir iniciativas ni de identificar intereses que puedan legitimarse como unitarios” (Bonilla, 2006: 179). Huelga decir que el factor interno también desempeñó en el pasado un rol fundamental en la formulación y conducción de la política exterior del Ecuador.

seguridad de este tipo de Estados depende de la seguridad que sus vecinos obtengan de su existencia, de manera que los Estados colchón están obligados a mantener una política exterior neutral, que casi siempre resulta precaria. Los Estados colchón sobreviven en tanto puedan conservar su importancia como zona de amortiguamiento entre los dos vecinos, y en tanto éstos sigan siendo más o menos iguales en fuerza. Más aún, estos Estados están siempre sujetos a los vaivenes del poder de sus vecinos y, así, se encuentran permanentemente expuestos al peligro de ser absorbidos por cualquiera de ellos (Spykman, 1938: 228).

Más recientemente, Phillip Kelly ha dedicado su atención a analizar la geopolítica en América del Sur (Kelly, 1997; Kelly y Pérez, 2001). Kelly identifica en Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador –además de Guyana y Surinam– “Estados imparciales y más pequeños [...] que] parecen amortiguadores entre los Estados más poderosos” y cuyo valor estratégico consiste, precisamente, en “prevenir conflictos [que podrían desembocar en guerra] entre sus vecinos más grandes” (Kelly y Pérez, 2001: 47). El balance para estos países es, de acuerdo con Kelly y Pérez, más bien negativo: los “Estados amortiguadores” han sufrido pérdidas territoriales a manos de sus vecinos, han sido escenarios de las mayores guerras del continente; “sus fronteras continúan siendo lugares de inmigración y contrabando ilegal y de explotación económica, y sus políticas exteriores han sido manejadas por forasteros” (Kelly y Pérez, 2001: 47-48). Si bien la proximidad a dos Estados más poderosos puede constituirse en una fuente de oportunidad en términos de comercio y cooperación para los Estados amortiguadores, la realidad de su interacción internacional sigue marcada por un cierto nivel de subordinación a dos bandas.

Situado entre Perú y Colombia, dos Estados de mayor extensión, fuerza militar y poder en el escenario regional, Ecuador presenta las características típicas de un Estado colchón (o “Estado amortiguador”, en palabras de Kelly). Este factor –quisiera proponer aquí– dominó las relaciones y la política exterior del Ecuador desde el inicio de la vida republicana y hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos empezó a dedicar más atención a América del Sur y a ejercer su rol de hegemonía hemisférica. Con el surgimiento de Estados Unidos como uno de los polos en torno a los cuales se reconfiguraría la estructura de poder internacional

tras el fin de la guerra, las consideraciones acerca de la geopolítica sudamericana, sin dejar de ser importantes, pasarían a segundo plano, y la política exterior ecuatoriana empezaría a responder a las realidades de la nueva distribución del poder internacional, que colocaban a Ecuador en la posición de un Estado periférico a la superpotencia occidental.

### La política exterior de los Estados dependientes

Desde fines de la década de los setenta, en la literatura académica se empezó a desarrollar un interés por explorar la formulación de la política exterior de los Estados periféricos, débiles o dependientes (Richardson, 1976; Richardson y Kegley, 1980; Armstrong, 1981). A partir del análisis de múltiples estudios de caso, esta literatura evidenció que –en contraste con las expectativas que podrían generarse a partir de una visión realista, de acuerdo con la cual los Estados dependientes actúan de conformidad con el Estado dominante en respuesta a una simple ecuación de poder– la formulación de la política exterior de los países dependientes no siempre se ciñe a las preferencias de los países poderosos. Por el contrario, esta política exhibe variaciones importantes que merecen analizarse.

Tal como lo afirma Jeanne Hey, “la dependencia se puede manifestar en numerosos tipos de comportamiento internacional” (Hey, 1993: 543). En esta vena, Hey (2003) identifica cinco tipos (ideales) de política exterior observables entre los Estados dependientes. El primero de ellos es la “conformidad” (*compliance*), que responde a un cálculo realista del Estado débil, el cual, en virtud de su debilidad política y económica y temiendo sanciones en caso de actuar de otro modo, se alinea con el Estado fuerte en la persecución de sus objetivos de política exterior. El segundo tipo planteado por Hey es el “consenso”, en el que existe una convergencia entre las preferencias de política exterior de las élites del centro y de la periferia. Esta convergencia ocurre, sobre todo, porque las élites periféricas están penetradas en sus valores y percepciones por el sistema de dominación global. Sin embargo, a decir de Hey, no toda la política exterior de los países dependientes es de connivencia con las potencias dominantes. Por el contrario, con frecuencia se pueden observar acciones de política

exterior de países periféricos que corresponden a la “contradependencia”, el tercer tipo de política identificado por Hey. En estos casos, los Estados dependientes no siguen el liderazgo del centro, sino que, de hecho, persiguen políticas “encaminadas a antagonizar los intereses del hegemon” (Hey, 1993: 549) y a contrarrestar los efectos negativos de la relación de dependencia. Un cuarto tipo, la “compensación”, también se presenta como implementación de políticas contrarias a las preferencias del Estado dominante que, no obstante, responden menos a una oposición de las élites de la periferia a los nexos económicos con el centro, que a la necesidad de apaciguar a la oposición interna que critica la relación de dependencia de su Estado. Finalmente, Hey concede la posibilidad de que los Estados periféricos formulen una política exterior independiente; es decir, una política que no responda a su situación de dependencia (Hey, 1993: 551).

Como se mencionó anteriormente, el fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un reordenamiento del poder mundial. Estados Unidos emergería de la contienda fortalecido y dispuesto a asumir su rol de líder. Surgió así un hegemon a cuya influencia el Ecuador, al igual que el resto de los países de América Latina, no pudo sustraerse. Esta nueva estructura del poder en el continente sentaría los márgenes de acción de la política exterior, dentro de los cuales Ecuador se movería como Estado periférico.

### El periplo

Las contribuciones que forman este volumen ofrecen miradas, desde diversos ángulos, que nos permiten comprender el proceso de constitución del Ecuador y su desempeño como un actor en la escena internacional. En su contribución, Marie-Danielle Demélas discute el proceso independentista en América, y particularmente en los Andes, como uno de doble emancipación: de las colonias frente a la metrópoli, pero, más importante aún, de las zonas periféricas de la administración colonial frente al virreinato. La centralidad de la “patria chica”, la ciudad-territorio como base de la asociación, representó, a decir de Demélas, un reto al cual debieron enfrentarse los constituyentes de los nuevos Estados en la tarea de reordenar

el espacio político americano a partir de unidades profundamente desiguales que reclamaban legitimidad. La solución adoptada finalmente —es decir, la formación de alianzas de pequeñas unidades en lugar de grandes confederaciones— resultó ser, en opinión de la autora, la adecuada para las necesidades de la América hispana. Y sin embargo, esta solución estaría preñada de ambigüedades e indefiniciones que darían como resultado múltiples conflictos territoriales en las décadas siguientes.

Si Demélas se concentra en la reorganización del territorio como realmente ocurrió tras los movimientos de independencia, Rafael Rojas explora en su artículo los imaginarios de Hispanoamérica, creados y comparados por una élite intelectual hispanoamericana exiliada en Filadelfia. Recurriendo a la figura de Vicente Rocafuerte como hilo conductor de su relato, Rojas nos devela una Hispanoamérica que se imagina y desea liberal, republicana, admiradora de los Estados Unidos y unida mediante una identidad americana continental, que estaría por encima de las identidades locales o regionales. Que el sueño hispanoamericanista terminaría pronto quedaría, no obstante, evidenciado por el hecho de que, hacia mediados de la década de 1830, todos los exiliados que habían soñado con una patria hispanoamericana común se hubieran repatriado y participaran activamente en la política de sus respectivos Estados. El mismo Rocafuerte, quien en su tiempo fuera impulsor del hispanoamericanismo, terminaría por retornar a su patria chica a luchar contra los “usurpadores colombianos”.

La inserción del Ecuador en el sistema internacional en el período 1830-1870 concentra la atención de Carlos Espinosa. Según Espinosa, durante este período Ecuador “aprendió” las normas y los usos de la diplomacia occidental e intentó desarrollar, en un inicio, una política exterior protoliberal que aspiraba a establecer relaciones de cordialidad y confianza, basadas en el comercio. Pronto, sin embargo, las realidades de su debilidad frente a sus vecinos se hicieron evidentes, así como su precariedad como Estado colchón. Ante la indefinición de límites tanto al norte cuanto al sur —producto de esa reorganización territorial, creativa y confusa a la vez, que siguiera al colapso de la monarquía hispánica—, Ecuador tuvo que enfrentarse a la *Realpolitik* y, con ella, a la pérdida de su territorio a manos de sus dos vecinos, estando inclusive a punto de ser repartido entre ambos en 1860.

A decir de Espinosa, la política transnacional fue otra de las características definitorias de la acción internacional del Ecuador en ese período. La intervención frecuente del presidente y caudillos ecuatorianos en los conflictos políticos de los Estados vecinos en apoyo de sus coidearios políticos (y viceversa) en el enfrentamiento continental entre liberales y conservadores reflejaba, por una parte, la contingencia misma de las fronteras de lo que aún estaba por constituirse como “Estados nacionales”, al tiempo que, por la otra, contribuyó a fijar ciertos límites, en tanto estableció nuevas normas de comportamiento entre los Estados andinos, los cuales terminaron por comprometerse a retirar su apoyo a las fuerzas políticas de otros países.

La debilidad externa del Ecuador, en gran medida reflejo de sus profundas divisiones internas, ofreció, durante el período 1830-1870, oportunidades jugosas a varias potencias con ambiciones imperialistas. La mayoría de las veces, sin embargo, estas potencias fueron invitadas a intervenir por actores políticos locales, quienes por ambición o convicción requerían de la ayuda extranjera para imponerse en un entorno político caótico y adverso.

Tal fue el caso de la expedición que Juan José Flores intentara organizar en 1846 con el apoyo de España para —ahora se acepta como un hecho— instaurar una monarquía encabezada por un hijo de la Reina Madre, María Cristina de Borbón, en el trono de lo que, a decir de Flores, sería el “Reino de Perú” (Ecuador, Bolivia y Perú). En su contribución, Ana Gimeno rompe con esta imagen aceptada y heredada a lo largo de décadas acerca de las intenciones de Flores. Según lo sostiene, el análisis de la correspondencia personal del Duque de Riansares, esposo de la Reina Madre, con Juan José Flores, así como con amigos y familiares, pone en evidencia que, en un inicio, el general venezolano y primer presidente de Ecuador solo buscaba el apoyo económico y logístico de la Familia Real española —no del Estado español—, para poder regresar a Ecuador y volver a instalarse en el poder. Las pesquisas de Gimeno conducen a pensar que la idea de ofrecer el trono a un hijo de la Reina Madre y al Duque de Riansares surgió mucho después de las primeras aproximaciones de Flores a la Familia Real y que, contrario a la visión prevaleciente hoy en día, no fue en realidad la que se constituyó en motor de la fallida expedición de 1846.

El período 1830-1870 también fue escenario de algunos casos de guerra interestatal que –como afirma Espinosa– no contribuyeron, como sí lo hicieron en Europa, al proceso de formación y fortalecimiento del Estado nacional. Así lo demuestra Tomás Uribe en su análisis de las relaciones entre Ecuador y Colombia en el período 1830-1863 –en opinión del autor, tres décadas de “oportunidades perdidas”–, durante el cual se ensayaron múltiples configuraciones territoriales con sus respectivos correlatos identitarios y se conformaron las relaciones de poder que pondrían en evidencia el carácter de “Estado colchón” que el Ecuador tendría en la geopolítica sudamericana.

El desatino de Gabriel García Moreno en la conducción de la política exterior llevaría, a decir de Francisco Carrión, al aislamiento internacional de Ecuador (Carrión Mena, 1989: 92). Éste solo se vería superado a partir de la Revolución Liberal y gracias a la política exterior proactiva implementada por El rey Alfaro. Pero nada es eterno y la Revolución Liberal tampoco lo fue. Asesinado Alfaro en 1912, el país se sumió en un profundo conservadurismo que dominaría las siguientes décadas de la vida política ecuatoriana. Son estas circunstancias las que sirven de telón de fondo para el análisis de Rafael Quintero sobre los diplomáticos mexicanos acreditados en Quito entre 1925 y 1950. De acuerdo con Quintero, el contraste entre la visión pro gresista de estos diplomáticos, herederos de la Revolución Mexicana –y, más tarde, también representantes del cardenismo–, y el conservadurismo y el clericalismo, que calaban hondo en la sociedad ecuatoriana de la época, no podía ser mayor. Aislados de la sociedad en general y acusados de representar a un gobierno “destructor de la religión”, los diplomáticos mexicanos buscaron establecer contactos con los sectores progresistas del Quito del segundo tercio del siglo XX. Apoyaron así la organización de la izquierda ecuatoriana y del movimiento obrero. Proyectando el nacionalismo característico de la política exterior mexicana de la época, los ministros mexicanos vieron con recelo los intentos de Estados Unidos por comprar las Islas Galápagos y apoyaron, por todos los medios a su alcance, la posición de Ecuador en el conflicto de límites con Perú, haciendo así patente la solidaridad de un Estado que, casi un siglo antes, también había enfrentado una devastadora pérdida de territorio.

A partir de 1942, el conflicto limítrofe con el Perú y la mutilación territorial –última y fehaciente evidencia del carácter de Estado colchón– se convertirían, tal como lo discute Francisco Carrión en su ponencia, en el eje articulador y en un agente distorsionador de la política exterior ecuatoriana. El Protocolo de Río, promovido bajo la presión estadounidense por apaciguar la región en un momento en que la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial parecía ineludible, formalizaba la pérdida territorial del Ecuador y resultaría, en palabras de George Lauderbaugh, “la consecuencia más significativa de la Segunda Guerra Mundial para Ecuador”. Pese a que en el período 1942-1998 los gobiernos ecuatorianos cambiaron repetidas veces su postura con respecto al Protocolo, el objetivo de lograr una paz digna con Perú se mantendría a lo largo de todo el período y contribuiría, según Carrión, a dar coherencia a la política exterior ecuatoriana.

Si el Protocolo de Río se constituyó, en su momento, en una fuente de discordia entre Estados Unidos y Ecuador, no lo hizo en tal medida que impidiera el desarrollo de una relación cooperativa entre ambos países durante la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, tal como lo documenta el trabajo de George Lauderbaugh, durante esa conflagración Ecuador y Estados Unidos se descubrieron mutuamente, y mientras Ecuador adquirió una visibilidad frente a Estados Unidos que nunca antes había tenido, este último se convirtió en el país más importante para Ecuador.

Tres fueron los intereses que, según Lauderbaugh, guiaron la relación bilateral en el período 1942-1945: por parte de Estados Unidos existió, en primer lugar, una enorme preocupación por garantizar la seguridad y defensa del continente y, específicamente, del Canal de Panamá, razón por la cual negoció con el gobierno ecuatoriano la construcción de bases aéreas en las Islas Galápagos y en Salinas. En segundo lugar, y dada la presencia de una considerable población alemana en el Ecuador, Estados Unidos quería asegurarse de que Alemania no utilizara a Ecuador como punto de avanzada para la difusión de propaganda nazi en Sudamérica. Ecuador, por su parte, volcaba su atención al sur y buscaba cerciorarse de que Perú no reanudara sus agresiones. La base aérea de Salinas cumplía, según Lauderbaugh, la función disuasoria esperada por Ecuador, haciendo así de la cooperación bilateral un juego de suma positiva.

La Segunda Guerra Mundial cambió la relación internacional de fuerzas y, con ello, los márgenes dentro de los cuales se formulaba la política exterior de todos los países del hemisferio. Esto se agudizaría durante la Guerra Fría, período en que Estados Unidos, obsesionado con el combate al comunismo, exigió a los países de América Latina innumerables muestras de lealtad a cambio de una ayuda que terminaría por crear profundas dependencias. En su trabajo sobre este período, Ronn Pineo argumenta que la atención, hasta entonces inédita, que Estados Unidos prodigó al Ecuador durante la década de los cincuenta y los sesenta del siglo pasado, más que beneficiar a este último, le resultó desfavorable, pues, además de la ya mencionada dependencia económica –y con ella la inclinación de la balanza del Estado colchón al Estado dependiente– trajo consigo la desarticulación de la izquierda y el movimiento sindicalista ecuatoriano (tan entusiastamente apoyados por los diplomáticos mexicanos, décadas atrás), el reforzamiento de tendencias represivas y autoritarias en los gobiernos de turno y una profunda desinstitucionalización, de la que aún hoy en día adolece el sistema político ecuatoriano.

En la contribución final de este volumen, Guillaume Long analiza la política marítima del Ecuador a partir de la Declaración de Santiago de 1952. Acaso la “única política de Estado en materia de política exterior” que ha existido en Ecuador –la defensa, en gran medida exitosa, del derecho a ejercer soberanía sobre un mar territorial de 200 millas– se explica, de acuerdo con Long, a partir de la conjunción de tres factores: el material, vinculado a los beneficios económicos que se suponía devengaría la explotación de los recursos marítimos; el de seguridad que en una vertiente se centraba en la necesidad de impedir que Perú y Chile formaran una alianza en detrimento de Ecuador y, que, en la otra vertiente, terminaría por propiciar una relación de “competencia cooperativa” con el archienemigo, Perú; y, finalmente, el factor identidad que –Long sostiene– animaba la promoción de la política de las 200 millas como una forma de compensar la pérdida del territorio oriental a manos de Perú en 1942. Que en la defensa de esta política Perú y Ecuador actuaran en cierta consonancia entre ellos y en oposición directa al hegemón, Estados Unidos, resulta tanto más llamativo. ¿Contradependencia? ¿Independencia? El caso de la política marítima del Ecuador abre grandes interrogantes y apunta, en

última instancia, al hecho de que, aún dentro de los constreñimientos impuestos por la geografía y la estructura internacional de poder, existen espacios, por más reducidos que parezcan, en los que un país considerado pequeño y periférico puede ejercer una política exterior de cuño propio.

### Bibliografía

- AFESE (2006). *Ecuador en el mundo 1830-2006: La política exterior desde la república*. Quito: AFESE.
- Armstrong, Adrienne (1981). “The Political Consequences of Economic Dependence”. En *Journal of Conflict Resolution*, 25 (3): 401-28.
- Bonilla, Adrián (Ed.) (2002). *Orfeo en el infierno: Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Quito: FLACSO, CAF, Academia Diplomática.
- Bonilla, Adrián (2006). “Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”. En *AFESE*, 44: 158-181.
- Carrión Mena, Francisco (1989). *Política exterior del Ecuador: Evolución, teoría y práctica*. Quito: FEPP.
- Donoso Moreno, Claudia (Comp.) (2009). *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO.
- Hey, Jeanne (1993). “Foreign Policy Options Under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador”. En *Journal of Latin American Studies*, 25 (3): 543-574.
- (2003). *Small States in World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Jaramillo, Grace (Comp.) (2009). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO / OEA / PNUD.
- Kelly, Phillip (1997). *Checkerboards and Shatterbelts; The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.
- Kelly, Phillip y Luisa Pérez (2001). “Una estructura para la Paz: la Geopolítica de Sudamérica Contemporánea”. En *Argentina Global*, 7, Centro Argentino de Estudios Internacionales: 41-54.
- Pineo, Ronn (2007). *Ecuador and the United States: Useful Strangers*. Athens: University of Georgia Press.

- Ramírez, Socorro y César Montúfar (Eds.) (2007). *Colombia-Ecuador: cercanos y distantes*. Bogotá: Universidad de Colombia / UASB.
- Richardson, Neil (1976). "Political Compliance and US Trade Dominance". En *American Political Science Review*, 70 (4): 1098-1109.
- Richardson, Neil y Charles Kegley (1980). "Trade Dependence and Foreign Policy Compliance. A Longitudinal Analysis". En *International Studies Quarterly*, 24 (2): 191-222.
- Spykman, Nicholas G. (1938). "Geography and Foreign Policy". En *American Political Science Review*, 32 (2): 213-236.

# Separar y unir: algunas preguntas sobre la formación de las nuevas naciones andinas y sus relaciones a principios de la independencia

Marie-Danielle Demélas

Aunque su experiencia no sirvió de ejemplo para otras áreas durante diferentes procesos de descolonización, la independencia hispanoamericana presentó con gran anterioridad las múltiples facetas de un fenómeno de disgregación y recomposición; mientras más complejo el vocabulario empleado durante esta época, tanto más se disimulaba la complejidad de este fenómeno.

La guerra enfrentaba a los americanos contra los españoles; la causa era la separación de la metrópoli (sea que se la considere como heroica y justa, o más bien, propia de rebeldes y de sujetos desleales). Ésa era la interpretación común de quince años de conflagración. Pero si se observan los juegos de alianzas y oposiciones a nivel del subcontinente, se cae rápidamente en cuenta de que la guerra era civil y de que el adversario principal era más a menudo la capital del virreinato o la provincia vecina que la lejana Madrid.

Por otra parte, en la España en guerra de los años 1808-1814 se observan fenómenos similares a los que van a aparecer en América y que llevan a considerar sus provincias como unidades capaces de reivindicar su propia soberanía, mientras que Gran Bretaña, Francia o la Santa Alianza imponen el marco más amplio en el cual se desarrolla su acción.

Concluida la guerra en 1825, se asiste, en los países andinos, a una intensa actividad legislativa y diplomática para organizar los nuevos Estados, definir su marco nacional y su ciudadanía, al mismo tiempo que sus relaciones vecinas.

En unos casos (Perú y Río de la Plata), se trata de consolidar una preponderancia antigua que la nueva configuración continental podría poner en peligro. En otros (Ecuador y Bolivia), la existencia de estas nuevas entidades político-territoriales está en tela de juicio.

Desde el nivel del pueblo, de la parroquia, del barrio, de la patria chica, hasta las visiones de reordenamiento a escala continental, el proceso de independencia, seguido por la creación de nuevos y múltiples Estados, debe entenderse integrando todos estos componentes de la América hispánica cuya diversidad se afirma desde 1809, pero cuyas características territoriales y políticas han cambiado desde 1825 menos que las de Europa.

### ¿Qué desafíos?

En 1808-1809, el proyecto de independizarse de España estaba lejos de contar con la aceptación de un número significativo de americanos. Pero unas prácticas antiguas, que autorizaban una gran autonomía, permitieron la expresión de voluntades políticas propias en un primer momento.

### Comunidades autosuficientes

Desde tres siglos atrás, una misma cultura política y unas realidades empíricas comparables habían acostumbrado a los españoles y a los hispanoamericanos a actuar sin esperar el consentimiento de una instancia superior, cuando la necesidad era urgente: Un cabildo abierto reúne a los vecinos; éstos designan a responsables y autoridades, levantan fondos, organizan unas milicias, proceden a la búsqueda y fundición de armas y pertrechos; en ciertos casos salen a pedir alianzas con otros pueblos cercanos. La defensa se organiza sobre la base del nivel local, de los recursos propios, de hombres y material, de una patria chica.

En América, estas prácticas que establecen una autonomía de hecho son usadas en las zonas excéntricas del imperio, donde la capital (del virreinato, de la capitanía general o de la audiencia) no se preocupa o no dispone de medios eficaces de intervención ni de apoyo. En Chile, en Pa-

raguay, en el norte argentino, en el sur de Charcas, por citar algunos ejemplos, la frontera –en constante amenaza con asentamientos españoles y mestizos por los ataques indígenas (de los Chiriguano, de los Calchaquis, de los Mapuches)– mantiene siempre viva esta capacidad de reaccionar urgentemente, sin preocuparse del permiso de autoridades superiores lejanas.

En 1808, con la ocupación de la metrópoli por el ejército francés, y aún antes, en ocasión de los dos ataques británicos rechazados en 1806 y en 1807 por las milicias de Buenos Aires, estas prácticas, que correspondían a excepciones toleradas, se vuelven ordinarias, y a ellas se añaden justificaciones teóricas. Si falla el poder central, los pueblos tienen derecho a ejercer por sí mismos sus funciones. No se trata solamente de recurrir a una autonomía indispensable para actuar en tiempos de crisis, sino también de afirmar que en ausencia del rey o del virrey, el poder vuelve al pueblo, o más bien, a los pueblos, estas comunidades territorializadas que definen el espacio político del universo hispánico.

A partir del mes de mayo de 1808, la metrópoli misma da el ejemplo cuando, una tras otra, las ciudades españolas, al recibir la noticia de las abdicaciones y prisiones de los reyes Carlos IV y Fernando VII, se sublevan, se arman y nombran autoridades propias que se denominan Juntas gubernativas, algunas aún soberanas.

Un ejemplo se cita a menudo, el de la Junta de Sevilla, estrechamente ligada a América desde hace tres siglos, la misma que se comporta, desde el principio de la crisis española, como la cabeza del cuerpo americano, al cual manda emisarios encargados de obtener juramentos de obediencia y subordinación, y a veces también recursos para participar en la resistencia contra el ejército francés.

Para entender esta especificidad, que no era propia de las provincias americanas, sino común a la cultura política hispánica<sup>1</sup>, también hay que recordar otros casos menos conocidos como el de la Junta de Molina de Aragón, poblada en ese entonces por menos de treinta mil habitantes, pero cuyo síndico se permitía escribir, en 1810, a la Comisión de Cortes

1 Sobre el tema, leer las saludables reflexiones de Caro Baroja (1970).

en Cádiz (la cual no se sorprendía de tales palabras): “Somos Estado soberano”<sup>2</sup>.

Buscando en el archivo de las Cortes españolas, se podrían refinar estas distinciones y subrayar que las divisiones en grandes unidades –las de los reinos de la Corona– se dividían en elementos mucho más reducidos. Queda por formar la lista de los conflictos entre capitales de reinos y las provincias o las ciudades cansadas de someterse a su autoridad. Santander se rebela contra Burgos y reivindica el derecho de nombrar su propia Junta, independiente de la capital de Castilla<sup>3</sup>. Muy pronto, Sevilla choca con las demás ciudades de Andalucía: Granada, Córdoba, Jaén, Cádiz. Entre estas mismas ciudades estallan oposiciones, rivalidades, tensiones. Córdoba se opone a Cádiz; Granada lucha contra Sevilla; Jaén debe recurrir al arbitraje de la Junta Central para someter a la Junta de Martos.

### ¿Independencia de la metrópoli o del virreinato?

Recordar las características propias de la cultura política hispánica e hispanoamericana permite poner en su contexto los múltiples movimientos que, a lo largo de un proceso de muchos años, acabaron por formar nuevos Estados. Acostumbrados a que cada unidad local autosuficiente (para citar el concepto tomista al cual los actores estaban acostumbrados) expresara su capacidad de autogobernarse, los primeros polos políticamente autónomos viven una historia compleja, llena de adelantos y de marchas atrás. Algunos –entre los más precoces y originales, como Quito–, rápidamente víctimas de una represión inaudita, no tienen más posibilidad que integrarse a un conjunto más amplio como el de la Gran Colombia. Otros consiguen ser más independientes del virreinato que de la metrópoli y, como Paraguay, cortan lazos con sus vecinos por varias décadas.

La situación particular de América del Sur, en la cual se habían destacado los virreinos de Nueva Granada en 1739 y del Río de la Plata en 1776, demuestra que resulta más difícil ganar la propia libertad contra un poder próximo que contra la lejana metrópoli.

2 Archivo de las Cortes [en adelante ACM], Madrid, Documentación electoral, leg. 1, exp. 2.

3 ACM, Documentación electoral, 2, 15.



Anónimo, *Alegoría de la Monarquía Española, Filipinas*, 1761

Desde fines del año 1810, el virrey del Perú, José Fernando de Abascal, toma como pretexto la disidencia de Buenos Aires para reintegrar el Alto Perú bajo su autoridad que se extiende hacia el norte, hasta Guayaquil.

El objetivo, en primer lugar, es político –se trata de mantener la unidad del imperio–, pero no hacen falta las ambigüedades: a pesar de ser conservador y defensor del absolutismo real, el virrey debe respetar los decretos de las Cortes de Cádiz, seguirlas en su aventura liberal y democrática, y suspender la recaudación del tributo, mientras el Perú soporta el gasto de esta guerra civil; asimismo, debe jurar y hacer aplicar la Constitución, la más democrática de su tiempo, totalmente opuesta a sus convicciones; y debe asistir a la abolición del Santo Oficio y al pillaje de sus edificios en Lima, en 1813.

La disputa tiene también causas económicas: Abascal intenta controlar el tráfico del puerto de Guayaquil y apoderarse de las minas de Potosí, mientras las expediciones argentinas, las del mal nombrado “ejército auxiliar”, tienen como objetivo apoderarse de los recursos de la Casa de la Moneda, que Belgrano pretende hacer volar.

El reciente y último libro de José Luis Roca, *Ni con Lima ni con Buenos Aires*, dibuja un retrato crítico de las relaciones existentes entre los independentistas del Alto Perú y los porteños, y subraya las tensiones existentes entre el Río de la Plata y las ciudades o provincias satélites que llegaron tanto a una ruptura definitiva (Montevideo, Asunción, Charcas) como a conflictos y guerras civiles, oponiendo provincias del interior a la provincia de Buenos Aires durante más de dos décadas (Roca, 2007).

En los últimos años de la guerra en los Andes se multiplican los ejércitos y los adversarios y se producen alianzas entre bandos relacionados por una común pertenencia a un terruño, a pesar de defender causas opuestas. Citaremos un ejemplo, el del pacto firmado a fines de 1824 entre el dirigente de la guerrilla independentista más importante del Alto Perú, José Miguel Lanza, y el general Pedro Antonio de Olañeta –quien se había separado del ejército del virrey La Serna en julio de 1823 porque estaba al servicio de las Cortes liberales, mientras él aparecía como el campeón de la causa absolutista–. Pedro Antonio Olañeta, procedente del mundo del comercio, nativo de Charcas, arraigado en su tierra, apegado

a su terruño, representaba la corriente política más conservadora, pero también la más favorable a la autonomía de Charcas.

### Soberanías múltiples

Vistas durante un largo período que va desde 1809 (los “primeros gritos”) hasta la unificación de las Provincias Unidas del Río de la Plata, en la segunda mitad del siglo XIX, las divisiones que califican la historia independiente de América del Sur aparecen como la expresión de concepciones políticas que instalan la patria chica al centro de su proyecto.

Consideremos el ejemplo de Chile, donde la victoria del ejército de los Andes suscita recelos, despierta espíritu de partido (para emplear el vocabulario de la época), y llega a tal extremo que el dirigente de la resistencia realista en el sur del país, Vicente Benavides, le propuso al dirigente independentista José Miguel Carrera una alianza (que éste no pudo aceptar, pues fue fusilado en Mendoza antes de recibir la carta), uniendo sus fuerzas indígenas a fin de librarse “del yugo importado de los hinchados porteños”<sup>4</sup>.

De la misma manera en Charcas, Olañeta, partidario de un rey lejano y dirigente de tropas autóctonas, podía parecer ante los guerrilleros de los Valles como el arquitecto de una independencia de facto contra el virrey del Perú. A los partidarios de la patria chica, el general absolutista les hablaba el lenguaje claro de la tierra natal contra las abstracciones liberales y el fetichismo de la Constitución que propagaban los oficiales del virrey La Serna.

El mejor ejemplo de este tipo de concepción ha sido recientemente estudiado por José Carlos Chiaramonte y por Geneviève Verdo a propósito de las mal nombradas Provincias Unidas<sup>5</sup>. Este extracto de la Declaración de Independencia de la ciudad de Córdoba del 17 de enero de 1820 es significativo:

4 Archivo Nacional de Chile [ANC], Ministerio de Guerra, vol. 52, Correo de Vicente Benavides, 1º de febrero de 1821.

5 Un resumen de estas reflexiones en Chiaramonte (2001).

[...] Declarando en la forma más solemne que la soberanía de esta Provincia reside en ella misma y por su representación en esta Asamblea, entre tanto se arregla su constitución; que como tal Provincia libre y soberana no reconoce dependencia, ni debe subordinación a otra; que mira como uno de sus principales deberes la fraternidad y unión con todas, y las más estrechas relaciones de amistad con ellas, entre tanto reunidas todas, en Congreso General, ajustan los tratados de una verdadera federación, en paz y en guerra, a que aspira, de conformidad con las demás [...].

Y diez años más tarde, los “Agentes Diplomáticos” de nueve provincias –Mendoza, San Luis, San Juan, Salta, Tucumán, Santiago, Córdoba, Catamarca y La Rioja– celebran un pacto de unión y alianza, nombrando al general Paz “Jefe Supremo” hasta la instalación de una autoridad nacional (Chiaramonte, 2001).

Estas declaraciones y estos pactos siguen la misma lógica que la primera Constitución de Quito, promulgada un mes antes de la de Cádiz, que se titulaba claramente *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que formen el Estado de Quito* (1811).

Este tipo de primeras Constituciones ha mantenido e institucionalizado la estructura ciudadana del espacio político. La base de la asociación reside en la ciudad-territorio (“Quito y sus pueblos”, “Ibarra y sus pueblos”) mientras la Constitución aparece como un pacto entre las distintas ciudades del reino. El Estado es concebido como la asociación jerarquizada de ciudades y de estamentos, puerta abierta a un futuro federalista, pero respetando conceptos antiguos según los cuales la igualdad entre los distintos componentes no necesita respetarse (Artículos 1 y 2 del *Pacto solemne de sociedad y unión* (1811)). Es decir, el principio de la representación del nuevo Estado es copiado del de la ciudad, mientras la composición del *Congreso Constituyente*, que asocia representantes de los barrios de la capital, de los cabildos de las otras ciudades, de la nobleza y del clero, refleja un concepto *estamental* de los primeros actores de la independencia de Quito<sup>6</sup>. Desde la formación de la Junta que servirá de modelo a esta

6 Representación formada por dos diputados para los dos *cabildos*, cuatro diputados de los barrios de la ciudad de Quito, dos para la nobleza y dos para el clero regular y secular, seis representantes de las *villas* de la provincia de Quito, a los cuales se añadían, como *vocales natos*, dos

estructura corporativa, un adversario de la revolución quiteña ironizaba: “[...] Una suprema Junta Gubernativa compuesta de representantes de todos los barrios, como fiesta de toros en que, según las costumbres del país, cada barrio da su máscara [...]”<sup>7</sup>.

Sin embargo, la estructura ciudadana del espacio político hispanoamericano formaba parte de las representaciones más fuertemente ancladas en la mente de los actores de la independencia. A pesar de haber proclamado su independencia, las Provincias Unidas del Río de la Plata seguían distinguiendo *villas y ciudades*, estos dos eslabones de la nobleza ciudadana de antiguo régimen (Demélas y Montemayor, 1997: 79-99), y figuraba siempre entre los poderes del Congreso la capacidad de “elevar las poblaciones al rango de villas, ciudades o provincias” (artículo 41 de la *Constitución* de 1819), como si la idea del pueblo soberano pudiera difícilmente encarnarse en una entidad más abstracta que los antiguos pueblos de las sociedades de antiguo régimen. Y la misma ambigüedad se encuentra en todas las provincias.

Así, en la Banda Oriental, la Declaración de Artigas afirma, en 1813: “Los pueblos deben ser Libres”. El texto –muy corto– de la declaración de independencia argentina en 1816 cita tres veces esta palabra que designa evidentemente al pueblo: “los pueblos que lo forman (el Congreso)”, “los pueblos representados”, “la autoridad de los pueblos que representamos”; tres años antes, el proyecto de Constitución de las provincias del Río de la Plata empleaban pueblos en el mismo sentido<sup>8</sup>.

La primera Constitución de Guatemala (1825) es explícita: “Artículo 2.- Forman el Estado los pueblos de Guatemala reunidos en un solo cuerpo”. La primera Constitución de Honduras (1825) afirma desde el principio: “Nosotros los representantes de los pueblos del Estado de Honduras”.

secretarios de Estado, un presidente, el obispo de Quito, Mgr. Cuero y Caycedo, y un vicepresidente, el marqués de Selva Alegre.

7 Archivo General de Indias [AGI], Estado, 72, N.º 64. “Memoria de la revolución de Quito en cinco cartas escritas a un amigo”, 25 octubre de 1809.

8 Proyecto de Constitución de 1813, (27 de enero de 1813), Declaración de los derechos y de los deberes del hombre en sociedad: “No puede subsistir mucho tiempo una Sociedad, si los individuos que la componen ignoran sus derechos y olvidan sus deberes. Convencidos de esta verdad, los Representantes de los Pueblos de las Provincias Unidas del Río de la Plata proclaman solemnemente antes de establecer condiciones del nuevo pacto que ha de ligar a los Pueblos que representan”.

El término se emplea en el mismo sentido en el preámbulo del proyecto de Constitución provisional de 1818, en Chile: “Un Congreso Nacional no puede componerse sino de los diputados de todos los pueblos”, “los votos de todos los pueblos libres del Estado”, “la voluntad de los pueblos”. En México, se notan en la Constitución de Apatzingán (1814) siete casos de la forma pueblos, y once de pueblo (seis en el sentido de pueblo soberano, y cinco en el de aldea). La Constitución colombiana de 1821 empieza por estos términos: “En el nombre de Dios, Autor y Legislador del Universo. Nos los representantes de los pueblos de Colombia, reunidos en Congreso general [...]”. El empleo de pueblos más tardío se encuentra en la Constitución uruguaya revisada en 1912<sup>9</sup>.

Detrás de la unidad soberana de la nueva legitimidad popular, la realidad local de las comunidades lideradas por su ciudad seguía existiendo, y la mayor parte de los constituyentes de los nuevos Estados tuvieron que tomarlo en cuenta, a pesar de que muchos querrían borrar el pasado para forjar sociedades nuevas.

### ¿Qué actores?

Un primer actor se impone, el cabildo; la representación, a menudo de tipo antiguo, que se ha dado en las ciudades y villas. Los primeros momentos de la revolución hispánica han puesto a éste en primer plano –insurrección del *Dos de mayo* en Madrid, Juntas de Chuquisaca, La Paz y Quito en 1809, *cabildo abierto* de Buenos Aires en mayo de 1810–, y las municipalidades han sido, en el origen de las decisiones más radicales, las que han dado a los acontecimientos una nueva orientación. En la metrópoli, el cabildo de Cádiz ejerce presiones decisivas en favor de la reunión de las Cortes; en América, el cabildo de Buenos Aires obliga a renunciar, en 1807, al virrey Sobremonte, designa a Liniers, más tarde revoca a Cisneros, abriendo la vía a la Revolución de Mayo.

9 Constitución de 1830 (10 de septiembre de 1829, con reformas del 28 de agosto de 1912): “En el nombre de Dios Todo Poderoso, Autor, Legislador y Conservador Supremo del Universo. Nosotros, los Representantes nombrados por los pueblos situados a la parte Oriental del Río Uruguay [...]”.

El vocabulario político del período multiplica referencias al pueblo o a los pueblos, siendo esta última forma la más empleada por la razón evidente de que la insurrección de mayo-junio de 1808 se efectuó en el marco de cada ciudad, de cada *patria chica*<sup>10</sup>, y de que el actor político que se impone para una larga duración es el pueblo de una nación constituida por la libre reunión de los *pueblos*<sup>11</sup>.

La expresión más clara de esta concepción ha sido formulada por la ciudad de Guadalajara de Castilla: [Los diputados nombrados por Guadalajara]

no pueden merecer el concepto y carácter de sus verdaderos representantes en el grande Congreso nacional de corte, por no haber nacido su nominación de la libre y espontánea voz del pueblo, que es la que da el justo título y la verdadera idea para que pueda en verdad llamarse el Congreso de Cortes nacional, originándose del voto y voz de los pueblos que la componen<sup>12</sup>.

En cada caso, el cabildo, ampliándose por recurrir a la convocatoria de cabildos abiertos, actúa como el representante y la cabeza de toda una provincia, de un territorio, a veces tan vasto como el controlado por Quito.

### Territorios y actores internacionales durante el proceso de independencia

Esta dispersión de los actores de la política local viene acompañada de la diversidad de los maestros de la política internacional transatlántica. Los actores de las relaciones internacionales al principio del proceso indepen-

10 “La justa insurrección de los pueblos”, como lo expresa la diputación de Navarra, ACM, Documentación electoral, 2, 11.

11 ACM, Documentación electoral, 1, 12, intervención del conde de Vigo, Don Joaquín de Teneyro: “[...] si por falta de naturaleza material son excluidos los hijos de los servidores de la Patria de voz pasiva para diputados a Cortes, no solo se hace agravio al mérito, sino también a los pueblos, privándoles de la facultad de elegir tal vez sus más dignos conciudadanos [...]”.

12 ACM, Documentación electoral, 2, 2, representación del canónigo Vicente García Galindo, 26 de julio de 1810.

dentista son España, Francia y Gran Bretaña. A pesar de que la guerra de independencia sea americana, los jóvenes Estados Unidos, recientemente librados de su metrópoli por la guerra de 1812, no intervienen sino por el nexo de algunos agentes con hispanoamericanos que si han tenido influencia local, no defienden una visión política a nivel continental (Rossignol, 1994).

El papel de España no es tan unánime como se lo pudiera representar. Su diversificación corresponde a la división de la metrópoli en diversos centros autónomos que se califican como soberanos, que expresan su voluntad a través de las Juntas que mandan, cada una por su propia cuenta, embajadores y emisarios a Londres, como tantos actores de la vida política internacional. La introducción del proceso electoral para nombrar diputados a las Cortes generales y extraordinarias, las de Cádiz, inaugura una experiencia excepcional de consulta y de experimento de la democracia, al mismo tiempo que revela todas las tensiones regionales de un país dividido.

A partir de 1810, otros actores aparecen en el escenario: en América del Sur, se enfrentan los dos polos de Buenos Aires y de Lima; al norte, la isla de Haití —cuyo papel se olvida siempre a pesar del homenaje que le rinde Bolívar al final del proceso— apoya a los insurgentes y su posición contrasta con la neutralidad de los Estados Unidos<sup>13</sup>.

Cada año, el peso de Gran Bretaña se hace más fuerte. En cada zona ya independiente, los acuerdos comerciales se combinan con presiones políticas para transformar el Reino Unido en el principal interlocutor de los futuros Estados.

En Brasil, país transformado en cabeza del imperio lusitano por la instalación de la Corte, de la alta administración y de una gran parte de las

13 “La isla de Haití (permítaseme esta digresión) se hallaba en insurrección permanente: después de haber experimentado el imperio, el reino, la república, todos los gobiernos conocidos y algunos más, se vio forzada a recurrir al Ilustre Pétion para que la salvase. Confiaron en él, y los destinos de Haití no vacilaron más. Nombrado Pétion presidente vitalicio con facultades para elegir el sucesor, ni la muerte de este grande hombre ni la sucesión del nuevo presidente han causado el menor peligro en el Estado: todo ha marchado bajo el digno Boyer, en la calma de un reino legítimo. Prueba triunfante de que un presidente vitalicio, con derecho para elegir el sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano”. Simón Bolívar, *Discurso al Congreso constituyente de Bolivia*, 1826. A propósito del contraste entre las posiciones internacionales de los Estados Unidos de Haití, consultar Rossignol (1994).

élites de Portugal, se desarrollan nuevas ambiciones que se traducen tanto en negociaciones destinadas a convencer a los vecinos de subordinarse a los Borbones de la Corona portuguesa, como, al final de la guerra, en expediciones de apoyo a las últimas resistencias realistas en las zonas fronterizas.

Al ritmo de su independentismo, el Cono Sur y Colombia surgen como nuevos actores de esta vida política del subcontinente. A partir de 1811, Paraguay se encierra por algunas décadas. Y mientras se mantiene la división mayor, americanos versus españoles, aparecen otras denominaciones en el manejo de la realidad: argentinos, colombianos, peruanos, brasileños. Cuando, por fin, se establece la independencia, no queda más que reordenar este mundo dividido en múltiples trozos desiguales.

Desde luego, es preciso subrayar la variedad de las divisiones administrativas que se van a considerar como legítimamente soberanas e independientes: se trata de ex virreinos como Perú y México, de capitánías generales, como Chile, pero también de audiencias como Paraguay y Alto Perú. En la escala de la América de 1820, coexisten dos gigantes, México y Brasil, con respectivamente siete y cuatro millones de habitantes, con unos Estados medianos, de menos de dos millones de habitantes, y micro-Estados de menos de doscientos mil habitantes, como la Banda Oriental o el Paraguay. Por las mismas fechas, Estados Unidos contaba con cuatro millones de habitantes. Destrozado el imperio, se reordena el espacio político americano con unidades desiguales que van a reivindicar su legitimidad a pesar de esta desproporción.

A partir del momento (variable según las zonas) en que se diversifican los actores, el proceso de independentismo para las provincias excéntricas se hace tanto en contra del vecino más poderoso como en contra de España. Paraguay no lucha contra Madrid, sino contra Buenos Aires; en Montevideo, el gobernador Javier Elio forma su Junta gubernativa contra Buenos Aires, y es bien conocido el pasquín anónimo que apareció sobre las paredes de Quito cuando se lo anexó a Gran Colombia: “Último día del despotismo y primero de lo mismo”<sup>14</sup>.

Este movimiento se agudiza con el hecho de que la independencia aparece como venida de afuera después de primeras sublevaciones e intentos de gobiernos autónomos vencidos; son los casos de Quito y de Chile.

Por su parte, está también el caso de Lima, que se podría presentar más como una victoria de fuerzas del Cono Sur contra la capital del virreinato que como una conquista de los peruanos por su libertad.

En el telón de fondo, permanece por unos años la amenaza de las últimas expediciones financiadas y dirigidas desde Europa por la Santa Alianza, temores que testimonian a menudo la correspondencia de Bolívar, y a los cuales la expedición de los cien mil hijos de San Luis, encargada de vencer a los liberales españoles en 1823, daba verosimilitud. Las provincias americanas, arruinadas, desangradas por tantos años de guerra, no podían saber que su ex metrópoli era incapaz de tal esfuerzo, y que pronto se dedicaría a las peleas políticas internas.

### Definir aliados y adversarios

Apenas acabada la guerra, los nuevos dirigentes tuvieron que definir, a nivel nacional e internacional, quiénes formaban parte o no del nuevo espacio político. Una vez más, se debe subrayar la audacia de los hombres que fueron los artífices de estas creaciones políticas, sobrevivientes de años de guerra, enfrentados a un balance a menudo catastrófico. Con regiones arruinadas, cajas vacías, administraciones desiertas debían forjar países nuevos, definiéndose orgullosamente a sí mismos como “arquitectos de mundos”; debían edificar sociedades nuevas sin recursos y con una ciudadanía que quedaba todavía por formar.

Sobre los diputados que corresponden a los partidos de Cordillera y Chuiquitos, antes hable al Exmo. Sr. General en Jefe, y ahora a V. E. que del primero no es posible conseguir porque entre sus habitantes no hay un solo racional que sea capaz de ser elector. Otros lugares pueden hallarse en el mismo caso pero siquiera tienen curas, y los de Cordillera están negados aún de este favor<sup>14</sup>.

14 Citado por Ramos López (1978: 360).

15 Archivo y Biblioteca N 1825. DIR. 29. Libro menor de sesiones secretas de los señores diputados que componen la Asamblea General del Alto Perú. Sesión del 5 de agosto de 1825. Proyecto de Ley. Art. 9.

A pesar del peso de la patria chica, que liga de una vez por todas a un hombre con su lugar de origen, se debe notar por parte de los legisladores una tendencia a considerar que la participación en la guerra ha modificado esta regla. Así, se otorga nueva nacionalidad a los ex combatientes. “Todo hombre que se hubiese hallado en los combates de Junín y Ayacucho tiene adquiridos los derechos de naturaleza y ciudadanía en la República de Bolívar”<sup>16</sup>. Una decisión comparable, por parte de los diputados de Santiago, reconoce la nacionalidad chilena a los ex combatientes de Maipú<sup>17</sup>.

Para concluir esta rápida redefinición de los espacios políticos, evocaremos el ejemplo de una de las construcciones más imprevisibles, aquella que transforma el Alto Perú –disputado por el Perú y el Río de la Plata– en una República de Bolívar independiente.

En sus primeros años de existencia, el nuevo Estado mantiene lazos estrechos con otros tres, cuyas decisiones determinan su joven existencia: Colombia, de donde vienen las tropas que ocupan su territorio desde febrero de 1825; Perú, cuyo parlamento no ha revocado su decreto del 23 de febrero de 1823, el cual ordena al ejército peruano de Andrés Santa Cruz mantener el Alto Perú bajo su custodia; y el Río de la Plata que no ha abandonado ninguna de sus ambiciones, a pesar de haberse abandonado a la anarquía desde hace algunos años.

El parlamento le encarga a un emisario especial en Colombia pedir al gobierno aliado que se mantenga el Mariscal Sucre de presidente por unos años más, al mismo tiempo que se ruega la permanencia de las tropas por una duración también indeterminada, para prevenir así “las invasiones extrañas, hacer respetar las leyes, sofocar la anarquía, contener el desorden [...], negociar la permanencia de dos mil hombres del ejército, que hoy existe en el territorio de la República”<sup>18</sup>. Es preciso subrayar que el emisario es el célebre sobrino del general Pedro Antonio Olañeta, quien intentó rehusar este encargo pretextando otra misión, a nombre de Bolívar,

16 PL 216; 1825. DIR. 29. Libro menor de sesiones secretas de los señores diputados que componen la Asamblea General del Alto Perú. Sesión del 5 de agosto de 1825. Proyecto de Ley. Art. 9.

17 Archivo Nacional de Chile, Fondo Ministerio de Guerra.

18 PL 1. Libro menor de sesiones de la Asamblea, 1825. DIR. 28. Sesión del 4 de octubre de 1825.

destinada a obtener de Gran Bretaña armas y el reconocimiento de la nueva República.

Las relaciones con los vecinos se determinan en la sesión del 15 de agosto (siendo proclamada la independencia del país el 6 de agosto), en la cual se pide a cada emisario hacer conocer la independencia de la República de Bolívar por Buenos Aires y Perú.

En definitiva, se piensa en el porvenir económico del país y se reflexiona sobre la manera de lograr que Bolívar presione al Perú para obtener una modificación de las fronteras en la costa.

La legación hará el más grande y poderoso esfuerzo con S.E. para lograr de su generoso y paternal carácter una promesa y seguridad de que empleará sus esfuerzos, valimiento y poderoso influjo con el Bajo Perú para que la línea divisoria de uno y otro Estado se fije de modo que, tirándola del Desaguadero a la Costa, Arica venga a quedar en el territorio de esta República, que hará las indemnizaciones necesarias por su parte<sup>19</sup>.

La última reflexión que surge de estas medidas: a principio de su existencia, los pequeños Estados de América del Sur tenían una visión clara de sus necesidades, y se mostraban capaces, en tan poco tiempo, de pensar una nueva organización del subcontinente, fundada en la alianza de pequeñas unidades, en lugar de intentar recrear grandes confederaciones. El porvenir les ha dado la razón, pues en dos siglos, el mapa de América del Sur poco ha cambiado. Pero este proyecto tuvo su costo.

## Bibliografía

Archivo de las Cortes, Madrid (ACM)

Archivo General de Indias (AGI)

Archivo Nacional de Chile (ANC)

Caro Baroja, Julio (1970). *El mito del carácter nacional. Meditaciones a contrapelo*. Madrid: Seminarios y Ediciones.

<sup>19</sup> PL 216, 1825. DIR. 29. Libro menor de sesiones secretas de los señores diputados que componen la Asamblea General del Alto Perú (f°7v).

Chiaromonte, José Carlos (2001). “La cuestión de la soberanía en la génesis y constitución del Estado argentino”. En *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N.º 2.

*Constitución de las Provincias Unidas del Río de la Plata* (1819).

Demélas, Marie-Danielle y Julián Montemayor (1997). “Noblesses citadines, de l’Espagne à l’Amérique”. En *Villes en Parallèle*, número especial “Villes hispaniques, de Séville à Lima”, Paris, Université de Paris X: 79-99.

*Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que formen el Estado de Quito* (1811).

Ramos López, Demetrio (1978). *Entre el Plata y Bogotá; cuatro claves de la independencia ecuatoriana*. Madrid: Cultura Hispánica.

Roca, José Luis (2007). *Ni con Lima ni con Buenos Aires*. La Paz: Plural-IFEA.

Rossignol, Jeanne-Marie (1994). *Le ferment nationaliste. Aux origines de la politique extérieure des États-Unis: 1789-1812*. Paris: Belin.

# Traductores de la libertad. Filadelfia y la difusión del republicanismo en Hispanoamérica

Rafael Rojas

La historia de los intelectuales en Hispanoamérica, región postcolonial por excelencia, no sería concebible sin una reconstrucción de los desplazamientos migratorios y políticos, de los viajes y exilios de las élites letradas<sup>1</sup>. Desde sus orígenes, a principios del siglo XIX, el movimiento independentista del continente estuvo encabezado por intelectuales (Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Mariano Moreno, Bernardo O'Higgins, José María Morelos), quienes, provenientes del clero, del ejército o de la jurisprudencia, defendieron la separación de la metrópoli para conformar nuevas soberanías nacionales sobre la base del gobierno representativo. La independencia, además de una guerra, era una revolución intelectual, un asunto de ideas y lenguajes políticos: era preciso abandonar el modo antiguo de pensar la comunidad para organizarla republicanamente (Palti, 2007: 245-258). Como se observa en los casos de Miranda, Bolívar y O'Higgins, el viaje, la traducción y el contacto directo con las monarquías parlamentarias de Europa, además de la lectura de clásicos de la Ilustración, fueron experiencias formativas.

En las páginas que siguen, intentaremos reconstruir un momento singular de los primeros exilios hispanoamericanos: la colonia de intelectuales y políticos, conformada en Filadelfia durante la tercera década del siglo XIX. Los años en que el mexicano Fray Servando Teresa de Mier (1765-

---

1 Un estudio similar, aunque en sentido inverso, sobre las representaciones del mundo hispánico en la historia intelectual de Estados Unidos se encuentra en Jaksic (2007: 15-27).

1827), el peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre (1773-1841), el guayaquileño Vicente Rocafuerte (1783-1847) y el cubano Félix Varela (1787-1853) coinciden en Filadelfia son, también, los de la campaña del Perú, la transición del Imperio de Iturbide a la República Federal en México, la posibilidad de una invasión separatista a Cuba y Puerto Rico y la formulación de la Doctrina Monroe, en Estados Unidos (Rodríguez, 2007: 97-114). Se trata, pues, del momento en que se decide la propagación regional de la forma republicana de gobierno, exceptuando las Antillas y el Brasil, y se produce un discurso de la americanidad, hasta entonces inédito, y que a partir de 1830 será rebasado por los nacionalismos hispanoamericanos y las estrategias hegemónicas de las nuevas potencias atlánticas (Granados y Marichal, 2004: 11-38; Sepúlveda, 2005: 59-62).

El papel de aquellos intelectuales en la difusión del americanismo republicano fue decisivo. Desde Filadelfia, Rocafuerte, Mier, Vidaurre, Varela y Heredia escribieron a favor de la idea republicana y comentaron o tradujeron documentos básicos de esa tradición, tales como los textos de Thomas Paine, la Declaración de Independencia de las Trece Colonias, la Constitución de Estados Unidos, el *Manual de práctica parlamentaria* de Thomas Jefferson o los discursos de John Quincy Adams. Los folletos, libros y publicaciones, editados por aquellos intelectuales, se embarcaron rumbo a las más importantes capitales de Hispanoamérica, concitando rechazos, desatando polémicas y provocando adhesiones. De aquella pedagogía republicana, que propagó nuevas prácticas y nuevos discursos políticos en la región, emergieron las primeras estrategias de construcción del Estado nacional y los primeros intentos de constitución de una ciudadanía moderna<sup>2</sup>.

La difusión continental de la forma republicana de gobierno implicaba una homologación política no absoluta sino relativa. Aunque la adopción de la misma por todos los países era un acto de ruptura con la tradición dinástica y aristocrática del absolutismo borbónico, las repúblicas asumieron diversas modalidades republicanas: federalistas o centralistas, confederales o unitarias, presidencialistas o parlamentarias, dictatoriales u

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, la difusión del discurso republicano-americanista en Argentina, en Myers (2002: 277-285).

oligárquicas, con mayores o menores poderes emergentes (Loveman, 1993: 32-58; Aguilar, 2001). La propagación del sistema representativo en las Américas, contrario a lo que previó Bolívar en su proyecto de confederación continental, manifestó, desde un inicio, una notable diversidad, debido a las diferentes hermenéuticas que las élites hicieron del principio ilustrado que recomendaba imaginar constituciones parecidas a sus naciones.

Desde el punto de vista constitucional, la ruptura más compleja que debieron realizar aquellos republicanos no fue con la monarquía absoluta, sino con la parlamentaria, que la mayoría de ellos admiró en sus variantes gaditana y, sobre todo, británica. La apuesta por la república, entre las élites letradas y políticas de Hispanoamérica, conllevó un proceso de discernimiento de la “vía estadounidense”, como le llamó Edmund S. Morgan, dentro de una revolución atlántica en la que el abandono del derecho divino de los reyes, el establecimiento del gobierno representativo y la invención del pueblo soberano estaban bastante generalizadas (Morgan, 2006: 251-278). Algunos republicanos hispanoamericanos (Rocafuerte, Vidaurre, Zavala, Mier y Heredia, por ejemplo), rechazaron la idea de los “dos cuerpos” del pueblo —el alto y el bajo—, que sostenía la monarquía británica (Morgan, 2006: 81-96). Otros, como Bolívar y Bello, intentaron preservarla bajo la forma republicana de gobierno.

### La homologación política

En la historia intelectual y política de Hispanoamérica es discernible, como hemos dicho, un primer momento republicano, entre 1814 y 1830, que arranca con la restauración del absolutismo borbónico y el fracaso del liberalismo gaditano, y culmina con el nacimiento de las soberanías nacionales y la frustración del proyecto bolivariano. En aquellos años, la consumación de la independencia en casi todos los países de la región se dio acompañada por intentos constitucionales de inspiración republicana que convergían en cuatro principios básicos: la soberanía popular, el gobierno representativo, la electividad de la primera magistratura y los derechos ciudadanos. En la Constitución venezolana de 1819, en las de las

Provincias Unidas argentinas de 1819, 1825 y 1826, en las chilenas de 1822, 1823 y 1828, en la peruana de 1823 y en la mexicana de 1824 se establecía claramente que el tipo de régimen adoptado era republicano.

Además de una concepción republicana de los derechos y deberes de la ciudadanía, plasmada en los títulos primero, segundo y tercero del texto de Angostura, aquellas Constituciones tenían un perfil antimonárquico, el cual se manifestaba en la afirmación de que las nuevas naciones, independizadas de España, “no eran patrimonio de una familia o persona”. En el discurso de presentación de la Constitución de 1828, el vicepresidente chileno, Francisco Antonio Pinto, expresaba la naturaleza perfectible de aquel texto constitucional con un argumento típicamente republicano, que tenía como fuente *El espíritu de las leyes* de Montesquieu: “los congresos futuros darán sin duda códigos análogos a las instituciones políticas de nuestro país. Veremos entonces desaparecer esa monstruosa disparidad que se observa entre las necesidades de una República y las leyes anticuadas de una Monarquía” (Montesquieu, 1987: 7-25; Manin, 2002: 13-56).

Un componente fundamental del imaginario republicano fue la visión entusiasta de Estados Unidos, en cuanto nueva nación americana, surgida a partir de un pacto republicano y federal. La conocida frase de Lorenzo de Zavala, Manuel de Vía y Cosío y Epigmenio de la Piedra en el mensaje del Congreso General Constituyente a los “habitantes de la federación”, que sirvió de preámbulo a la Constitución federal de 1824, en el sentido de que la representación mexicana “felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte”, no fue una declaración aislada en el contexto hispanoamericano (Tena Ramírez, 1964: 163). Más adelante, los congresistas mexicanos incorporaban esa admiración por Estados Unidos a una clara defensa de la homologación del gobierno republicano en el continente americano, “con exclusión de todo régimen real”:

Un pacto implícito y eternamente obligatorio liga a los pueblos de la América independiente para no permitir en su seno otra forma de gobierno, cuya tendencia a propagarse es para él irresistible y para aquéllos, peligrosa. El Nuevo Mundo en sus instituciones ofrece un orden desconocido

y nuevo, como él mismo, en la historia de los sucesos grandes que alteran la marcha ordinaria de las cosas; y como la caída de los Césares afirmó en Europa el gobierno monárquico, después de las sangrientas revoluciones políticas y peligrosas que le precedieron, así en el continente de Colón debía necesariamente dominar al fin el democrático, resucitado con mejoría de las repúblicas antiguas, a fuerza de las inspiraciones vivificadoras de los genios modernos (Tena Ramírez, 1964: 165).

Esta idea monroísta fue compartida por la mayoría de los intelectuales y políticos de la primera generación hispanoamericana. En sus memorias, *Un americano libre* (1843), escritas para defenderse de los ataques de la prensa quiteña, favorable al dictador Juan José Flores, el ecuatoriano Vicente Rocafuerte narró la biografía intelectual de aquella generación en la que figuran el mexicano Fray Servando Teresa de Mier, el peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre, el venezolano Andrés Bello y los cubanos Félix Varela y José María Heredia. Se trata, como describe Rocafuerte, de un grupo de intelectuales y políticos del primer tercio del siglo XIX hispanoamericano que sigue un itinerario similar: autonomismo criollo, liberalismo gaditano, separatismo, masonería, republicanismo; letrados que empiezan leyendo a Suárez y Vitoria, a Grocio y Filangieri, y terminan leyendo a Montesquieu y Rousseau, a Paine y los federalistas norteamericanos (Rocafuerte, 1947: 30-41).

El propio Rocafuerte, como es sabido, no solo jugó un papel decisivo en la caída de Iturbide y la transición a la república federal en México por sus fuertes vínculos con conspiradores republicanos como Miguel Santa María, Miguel Ramos Arizpe y Llave, sino por su intensa obra de difusión ideológica del republicanismo, la cual consistió, por una parte, en traducciones de la *Historia de la independencia de Norte América* del abate Raynal, del *Espíritu de las leyes* de Montesquieu, del *Contrato social* de Rousseau, de la Declaración de Independencia de 1776, de la Constitución norteamericana de 1787, de discursos de Washington, Jefferson y John Quincy Adams y, por otra parte, en la escritura de varios ensayos en defensa de esa forma de gobierno como *Ideas necesarias a todo pueblo que quiere ser libre* (1821), *Bosquejo ligerísimo de la revolución de México, desde el grito de Iguala hasta la proclamación imperial* (1822) y *El sistema colom-*

biano, popular, electivo y representativo es el que más conviene a la América independiente (1823) (Rocafuerte, 1947: 32-36).

Durante su evolución intelectual, Rocafuerte pasó por las cuatro fases principales de la formación política de aquella generación: fue liberal gaditano, monarquista parlamentario británico, republicano bolivariano y republicano federalista. Como ha documentado Jaime E. Rodríguez O., un momento fundamental de aquella evolución fue la estancia de Rocafuerte en la Habana, junto a sus amigos, el argentino José Antonio Miralla y el colombiano José Fernández de Madrid (Rodríguez, 2007: 97-141; Rodríguez, 2008: 48-54). Fue en ese puerto antillano donde Rocafuerte, quien todavía en varios artículos del periódico *El Argos* y en su famosa *Carta a un amigo americano* (1820), editada por el legendario impresor habanero José Severino Boloña, defendía la monarquía parlamentaria británica, comienza a cuestionar los límites del liberalismo gaditano. A Rocafuerte le parecía contradictorio que las cortes madrileñas del Trienio Liberal persistieran en preservar el estatuto colonial de los reinos hispanoamericanos y apoyaran la contrainsurgencia (Zúñiga, 1947, vol. X: 5-11). En una serie de artículos para *El Argos*, el intelectual guayaquileño criticó las restricciones a la libertad imprenta que imponía el liberalismo gaditano, demandó la total abolición de los diezmos y reseñó, épica y epi-camente, las noticias de la guerra de independencia en Suramérica (Zúñiga, 1947, vol. X: 51-127).

Cuba fue, para Rocafuerte, el lugar de la transición del liberalismo al republicanismo y del inicio de una correspondencia sostenida con Bolívar y destinada a propagar, desde Estados Unidos, la forma republicana de gobierno. Esa transición dejó algunas huellas discernibles en la Habana, donde los debates de Rocafuerte con Tomás Romay y Diego Tanco, de cuyo eco se hizo Félix Varela en sus *Observaciones sobre la constitución política de la monarquía española* (1821), alentaron a una generación más joven —como la de los masones de la conspiración de los Soles y Rayos de Bolívar, en 1823— a asumir el separatismo republicano y no el autonomismo liberal, como solución a la soberanía de la isla (Rodríguez, 2007: 50-52). Cuando Varela, perseguido por la restauración absolutista de Fernando VII, llegó a Nueva York en 1824, tuvo que dar la razón a su amigo Rocafuerte, quien desde 1820 comenzaba a dudar que la autonomía, bajo

la Constitución de Cádiz, pudiera resolver el dilema de la soberanía americana planteado por la guerra de independencia.

Para el Rocafuerte republicano, ya en Filadelfia, “la gran cuestión de América bajo su verdadero punto de vista” era la homologación política continental bajo la forma republicana de gobierno. La independencia hispanoamericana era, ni más ni menos, la oportunidad histórica de abandonar el “axioma del divino origen de la soberanía de los reyes” y constituir nuevos estados nacionales de acuerdo con “los principios más extensos de las teorías del liberalismo, descubiertas, explicadas y desarrolladas por Montesquieu, Mably, Filangieri, Constant, Franklin y Madison” (Rocafuerte, 1821; Rocafuerte, 1822; Rodríguez, 2007: 71-84). Esta idea de la construcción de una nueva comunidad republicana en Hispanoamérica supeditaba las identidades nacionales a la identidad americana continental y, a la vez, afirmaba a Estados Unidos como modelo ideológico e institucional de los nuevos Estados. Dicha condición modélica o paradigmática hacía de Estados Unidos una entidad histórica ambivalente: cercana y distante, propia y ajena. De ahí que Rocafuerte terminara su genealogía del liberalismo con dos republicanos norteamericanos, Franklin y Madison, y más adelante reseñara con estas palabras su exilio en Washington durante el Imperio de Iturbide:

No soy ni pretendo ser un literato, soy un simple patriota lleno de entusiasmo por la libertad, la gloria y prosperidad de América, mi patria. Por no presenciar la tiranía que va a oprimir a la deliciosa ciudad de México, he abandonado las risueñas vistas del precioso valle de Tenochtitlán por las márgenes del Potomac, en cuyas cercanías está el sagrado sepulcro del héroe de los siglos, el grande, el inmortal Washington. Venid aquí ¡oh, valientes mexicanos!, a consultar sus venerandas cenizas y a su aspecto volveréis a templar vuestras almas. Este es el oráculo verdadero de la virtud y la libertad (Rocafuerte, 1962:17).

En un texto menos conocido, *Ensayo sobre tolerancia religiosa* (1831), Rocafuerte desarrolló aún más esta visión entusiasta de Estados Unidos que compartieron los primeros republicanos de Hispanoamérica. Allí, el liberal guayaquileño establecía una distinción entre el “viejo” y el “nuevo” mundo, entre Europa y América, a partir de la contraposición de dos

historias de la libertad. En una curiosa inversión de los tópicos antiamericanos de la Ilustración y el Romanticismo europeos, Rocafuerte pensaba que la diferencia entre ambos mundos, a cada lado del Atlántico, era física y moral. Mientras la historia cultural europea había producido, desde el Renacimiento y la Reforma, la idea de que “la libertad de conciencia” conducía a la “libertad política”, en América se había producido la secuencia contraria: “hemos establecido la libertad política, la que envuelve en sus consecuencias la tolerancia religiosa, y así por diversos caminos que los europeos llegaremos al mismo resultado de civilización” (Rocafuerte, 1962: 159).

La libertad religiosa, que en México y otras nuevas repúblicas hispanoamericanas se veía, a su juicio, limitada por el legado de la Constitución de Cádiz, no era, según Rocafuerte, una consecuencia del avance del saber o de la falibilidad de la fe. Su aproximación al tema difícilmente podría asimilarse a Kant, Locke o Voltaire; provenía directamente de los republicanos y federalistas norteamericanos: “toda religión dominante es opresora”, pensaba Rocafuerte, cuando obstruye el funcionamiento de otras esferas de la civilización, como la industrial, la política o la artística (Rocafuerte, 1962: 162-168). De ahí que la libertad religiosa debiera agregarse a las libertades “política” y “mercantil” como uno de “los tres elementos de la moderna civilización, que forman la base de la columna que sostiene al Genio de la gloria nacional, bajo cuyos auspicios gozan los pueblos de paz, virtud, industria, comercio y prosperidad” (Rocafuerte, 1962: 161).

Ese “genio de la gloria nacional”, según Rocafuerte, solo se había manifestado plenamente en Estados Unidos, y las nuevas naciones hispanoamericanas debían ser fundadas a partir de la misma articulación de libertades religiosas, políticas y económicas. Casi todos los republicanos de la América hispana, que pasaron temporadas en Nueva York, Washington o Filadelfia, durante la primera década postcolonial, llegaron a ideas similares a las de Rocafuerte, aun cuando algunos de ellos, como Mier y Varela, fueran miembros del clero. La experiencia migratoria en esas ciudades de Estados Unidos, en un momento en que todavía se escuchaban los ecos de la epopeya fundadora, a fines del siglo XVIII, y de la última guerra contra Gran Bretaña, en 1812, además de las amistades políticas y los vínculos masónicos con funcionarios

norteamericanos y diplomáticos hispanoamericanos, afianzaron el republicanismo de aquellos intelectuales.

Aunque muchos de ellos vivieron la mayor parte del tiempo en Nueva York, la ciudad donde publicaron y conspiraron fue, sobre todo, Filadelfia. Este puerto, que fuera la primera capital de la nueva federación, todavía en las primeras décadas del siglo XIX era el más importante de la costa noreste de Estados Unidos. Con una población de más de sesenta mil habitantes, Filadelfia había sido el centro legislativo de la revolución de las Trece Colonias durante casi dos décadas, y la ciudad principal de Pennsylvania, el Estado con más representantes ante la Unión. Allí se habían reunido el primero (1774) y el segundo (1775) Congreso Continental, se habían debatido y firmado la Declaración de Independencia (1776), los Artículos de la Confederación (1777), la Constitución de 1787, y se había experimentado un típico proceso de ilustración, con nuevas formas de sociabilidad y una esfera pública impresa, conformada por folletos, libros, periódicos y revistas (Remer, 1996: 23-45; ver también: Weigley, 1982: 312-330). Filadelfia había sido la ciudad donde Benjamín Franklin editó la *Pennsylvania Gazette* y el *Poor Richard's Almanack*, dos de las publicaciones precursoras de la Ilustración americana, y donde a fines del siglo XVIII fue fundada la Franklin Society, una fraternidad masónica de impresores que aún existía en la década del veinte (Fohlen, 2000: 277-290; *Constitution of the Franklin Society*, 1792).

Desde 1810 se puede documentar la presencia de republicanos hispanoamericanos en Filadelfia. Entre ese año y 1814, vivió en esa ciudad, como agente oficioso de Venezuela, Manuel García de Sena, traductor de varios fragmentos de obras de Thomas Paine —*Common Sense*, *The American Crisis*, *Public Good*—, adaptados por él mismo como justificación de la independencia de la Costa Firme. García de Sena, a partir de Paine, fue uno de los impulsores intelectuales de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, a la que se opusieron tenazmente Miranda y Bolívar (García de Sena, 1949: 15-17). En una carta a su hermano, de diciembre de 1810, el propio García de Sena parecía coincidir con ambos caudillos al hablar de la “decadencia natural” a que está “sujeto ese Gobierno, acaso el más bello que ha existido jamás sobre la tierra, y que se ve puede ser en el más alto grado de perfección a que es capaz de llegar el

entendimiento de los hombres” (García de Sena, 1949: 32). Sin embargo, para García de Sena, como para el resto de los exiliados hispanoamericanos que llegarían años después a Filadelfia, lo importante del mensaje de Paine no era el federalismo sino el antimonarquismo.

Máximas como “los palacios de los reyes están edificados sobre las ruinas de los emparrados del Paraíso”, “un deseo de poder absoluto es la enfermedad natural de toda monarquía”, “el orgullo de los reyes ha sumergido al género humano en la confusión”, “al mal de la monarquía se suma el de la sucesión hereditaria”, “la monarquía y la sucesión hereditaria han cubierto (no éste o aquel reino, sino) todo el mundo de sangre y cenizas”, se reprodujeron en castellano entre las élites hispanoamericanas a partir de aquellas traducciones (García de Sena, 1949: 37-54). Esas ideas fueron creando una contraposición eficaz entre monarquía y república y entre poder dinástico o hereditario y gobierno representativo que marcó el proceso ideológico de las independencias hispanoamericanas (García de Sena, 1949: 58). En las traducciones que hiciera el argentino Mariano Moreno de Filangieri y Rousseau y en las de Paine que hizo García de Sena se encuentran, tal vez, las primeras aplicaciones de la tradición republicana atlántica a la revolución en Hispanoamérica (Marichal, 1978: 30).

### Libros y barcos

La tradición ilustrada de Filadelfia y la importante red naviera que tenía su puerto con otros de la costa este de Estados Unidos, de Gran Bretaña, de Europa y de Hispanoamérica, hacían de aquella ciudad una plataforma estratégica para los exiliados del Sur. Desde allí podían incidir en la opinión pública norteamericana, cabildear en Washington a favor de sus políticas, editar o traducir periódicos y panfletos y embarcarlos rumbo a Londres, Madrid, la Habana, Veracruz o Buenos Aires. Filadelfia funcionó, en el momento republicano, como un puente que comunicaba las revoluciones hispanoamericanas y su devenir constitucional con la revolución de independencia norteamericana de 1776, a pesar de que la mayoría de los intelectuales y políticos de ambas Américas enfatizaran tanto las diferencias entre ambos procesos. En Filadelfia y, en general, en toda

la zona de Pennsylvania, como se verá en el caso de H. M. Brackenridge, las tradiciones viajeras e ilustradas estaban íntimamente entrelazadas con la vida portuaria y la red letrada y comercial del Atlántico.

En su conocida *Autobiography* (1771), Benjamin Franklin había descrito el mundo agitado y promisorio de las imprentas y bibliotecas de la ciudad. Allí se cuenta la facilidad con que los letrados iluministas, en Londres o en Filadelfia, escribían panfletos con títulos como *Disertación sobre la libertad y la necesidad, el placer y el dolor o Infalibilidad del humano entendimiento*, los editaban en una imprenta familiar y los vendían en las tabernas. Franklin describe la vida cotidiana de las imprentas como una mezcla de precariedad e ilustración en la que un debate sobre si beber agua o cerveza hacía más o menos fuerte a un hombre podía derivar en toda una disputa metafísica (Fraire, 2004: 79-81). Franklin contó cómo la lectura compartida de libros, entre los círculos ilustrados de la ciudad, fue la que impulsó dos de sus principales proyectos: la creación de una biblioteca por suscripción que, en sus palabras, sería la “madre de todas las bibliotecas de Estados Unidos”, y la fundación de la legendaria *American Philosophical Society* (Fraire, 2004: 84).

En su defensa de la “promoción de conocimientos útiles en las plantaciones de América”, Franklin afirmaba que la diversidad de climas, suelos, subsuelos, vegetaciones, faunas y manufacturas entre las colonias del norte del Atlántico, de Nueva Escocia a Georgia, generaba la necesidad de constituir un centro divulgador del pensamiento que él veía ubicado en Filadelfia. La idea de este puerto como capital intelectual de Estados Unidos se había formado ya a mediados del siglo XVIII, y respondía, si se leen los textos de Franklin de aquella época, a una lógica federalizadora como la que luego veremos en el proceso político de la independencia de las Trece Colonias que culminará con la fundación de Washington como capital política federal. Franklin argumentaba que la Sociedad Americana de Filosofía debía instalarse en Filadelfia por ser ésta “la ciudad más cercana al centro de las colonias continentales, en comunicación con todas ellas hacia el Norte y hacia el Sur por correo terrestre, y con las islas por mar, y teniendo la ventaja de una buena y creciente biblioteca” (Fraire, 2004: 91). La conjunción de barcos y libros, puertos y bibliotecas era, para Franklin, la clave de la ilustración americana.

El interés inicial de Franklin, como ha recordado en su biografía Walter Isaacson (2003), estaba puesto en la historia natural: plantas, minerales, animales, geología, geografía, física, química, con el fin de mejorar la agricultura, el comercio fluvial y marítimo y las comunicaciones terrestres. Pero muy pronto, como han estudiado Louis B. Wright, Henry F. May, Henry Steele Commager, Eve Kornfeld y otros historiadores, aquella plataforma ilustrada se desplazaría de las ciencias a las humanidades, constituyendo una base epistemológica propicia para la dilatación de la esfera pública y la sociabilidad política (Wright, 1957: 126-153; May, 1976: 3-104; Commager, 1977: 109-175; Kornfeld, 2001: 110-148). En su análisis de la Ilustración americana, May (1976) destaca ese momento en que, alentados por Benjamin Rush, la Iglesia presbiteriana de Filadelfia se renueva con lecturas de Newton, Linneo, Rousseau o Condorcet y la creación de la antes mencionada Sociedad Americana de Filosofía. Bajo la influencia de algunos jacobinos franceses que emigraron a Estados Unidos, como Constantin de Volney, C. M. Talleyrand-Périgord y Moreau de St. Méry, esta asociación y sus miembros más conocidos a fines del siglo XVIII (David Rittenhouse, Thomas Jefferson, Charles Wilson Peale, Robert Morris) transitaron, según May, de una “Ilustración moderada” a otra “escéptica” y “revolucionaria” (May, 1976: 105-196). La prédica de algunos refugiados británicos, como Matthew Carey, Alexander Wilson y Thomas Cooper, además del más conocido Thomas Paine, también fue importante para la difusión de un radicalismo americano en Filadelfia que sobrevivió a la independencia de Estados Unidos (May, 1976: 223-251).

El proceso de construcción del modelo republicano federal en Estados Unidos, en las tres primeras décadas del siglo XIX, incluyó una pedagogía cívica y una invención política del “yo nacional”, que tuvo a Filadelfia como el centro editorial más importante (Hoffer, 1983: 102-130). La “síntesis republicana”, producida por John Adams y otros fundadores de aquel Estado, que ha analizado Joyce Appleby, difícilmente habría constituido una herencia intelectual tan gravitante sin los impresos editados en esa ciudad y las redes comerciales del libro que ese puerto tejió a través del Atlántico (Appleby, 1992: 188-209). En una historia de Filadelfia, publicada a fines de la década del treinta, se describía la ciudad como una dinámica conjunción de imprentas, muelles y barcos que conectaban la

c reación intelectual norteamericana con Europa y América Latina (Bowen, 1839). Daniel Bowen, el autor de aquella historia, relacionaba el esplendor de la imprenta en la época *jacksoniana* con la tradición tipográfica que provenía de los tiempos de Benjamín Franklin, William Blackstone, Alexander Campbell y Matthew Carey (Bowen, 1839: 124-125, 133-135).

El impulso que experimentó la imprenta en Filadelfia desde el siglo XVIII se tradujo en una mayor sociabilidad por parte de los propios impresores. En 1810, el desarrollo de la esfera pública propició la fundación de una *Philadelphia Typographical Society*, en la que los editores de periódicos, folletos y libros atraían a inversionistas y comerciantes que pudieran beneficiarse con la renovación tecnológica de las imprentas (Bowen, 1839: 126). De acuerdo con la documentación de aquella sociedad, Bowen logró identificar algunos de los principales establecimientos de publicación y venta de libros de la ciudad, como Carey, Lea & Blanchard, Collins & Brothers, Kay & Brothers, Grigg & Elliot, Desilver & Co., Henry Perkins o Thomas & Co. Cada una de estas imprentas poseía su propia tienda de libros, folletos y periódicos, donde no solo el público sino algunos comerciantes de impresos compraban y luego vendían en la misma ciudad o embarcaban rumbo al Atlántico o el río Delaware (Bowen, 1839: 127). Según Bowen, en la tercera década del siglo XIX circulaban en Filadelfia 16 periódicos, 21 revistas, 17 semanarios y varios cientos de libros (Bowen, 1839: 127-129).

Al igual que en Boston, Nueva York, Nueva Orleans y otras ciudades-puertos de Estados Unidos, las imprentas y tiendas de libros estaban ubicadas en calles estratégicamente bien conectadas con los muelles de donde zarpaban los *steamboats* (buques de vapor): al frente de Market Street o en las calles Wharf, Chestnut, Walnut, Spruce y Cedar (Bowen, 1839: 137). La comunicación de los embarcaderos con las vías marítimas o fluviales del Atlántico y el río Delaware aseguraba una red de tráfico interamericano del libro que se favoreció del crecimiento comercial de Filadelfia entre la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del siglo XIX. La construcción de barcos en el aserradero de la ciudad y el incremento de la actividad mercantil, referida en la documentación de la Cámara de Comercio y de la Philadelphia Navy Yard, destacada por otro historiador del siglo XIX, John Thomas Scharf, crearon condiciones ideales para la elección de

Filadelfia como plataforma de difusión de las ideas republicanas y federales de la revolución estadounidense (Bowen, 1839: 143-145, 149; Scharf, 1884). Los primeros republicanos de Hispanoamérica fueron conscientes de esa localización estratégica de la ciudad en el mercado intelectual atlántico. Antes de fugarse del Morro de la Habana y pensando en las ventajas de Filadelfia como centro de reunión de los hispanoamericanos partidarios de la forma republicana de gobierno, el padre Mier escribió:

Téngase entendido que aunque Nueva Orleans es uno de los grandes puertos de Estados Unidos, hay treinta días de navegación (doce por el estibote o buque de vapor) a los Estados del Norte, donde está la población principal, el gobierno y el poder. El Congreso se reúne de noviembre a marzo cada año en Washington, y allí está siempre el presidente con los ministros. El banco nacional está cerca de Filadelfia, como también están muy cerca Baltimore y Nueva York (Mier, 1985a: 225).

Mier pensaba desde entonces que Filadelfia era la ciudad ideal para la instalación de un “ministro plenipotenciario” de la “república independiente de Anáhuac” que recaudara dinero para la causa y para “tratarse con alguna decencia, ser respetado y hacer viajes” (Mier, 1985a: 225). La ubicación del banco en esa ciudad era una de las principales motivaciones de su elección, ya que Mier, por la experiencia de las dificultades y el fracaso de la expedición de Francisco Xavier Mina, pensaba que el dinero era el “nervio” de la guerra y fantaseaba con la idea de que Estados Unidos donara doce millones a la independencia de México: “sobre un giro de doce millones está libre el Anáhuac sin remedio” (Mier, 1985a: 225). Apenas unos años después, de paso por Filadelfia, su compatriota, Lorenzo de Zavala, encontraba ventajas similares en ese puerto:

Esta gran ciudad, fundada por William Penn, habitada al principio por unas cuantas familias cuáqueras, hoy presenta el aspecto de una de las ilustres metrópolis de Europa, con mejor belleza y mucho mayores esperanzas de prosperidad. Desde cuatro leguas se descubren en el río sus torres, sus altos edificios, sus observatorios, y el humo que se eleva en una columna colosal hacia el cielo (Zavala, 1963: 127).

Filadelfia fascinaba a Zavala por sus teatros y museos y, sobre todo, por sus bancos y sus navíos: allí está la casa matriz de la banca norteamericana, creada en 1816, y allí se había construido el “portentoso *Pennsylvania*, el mayor buque construido hasta hoy [...], ciento cincuenta cañones y mil cuatrocientos hombres. Su ancla mayor pesa diez mil ciento setenta y una libras. El largo del navío es de doscientos veinte pies y cincuenta y ocho de ancho. Tiene cinco puentes” (Zavala, 1963: 129). De Estados Unidos, como potencia naval, también escribió desde Filadelfia el peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre, admirador del tratado sobre la “mar libre” de Grocio. Vidaurre, uno de los pocos hispanoamericanos de su época versado en la obra republicana de Maquiavelo, tanto en *El Príncipe* como en los comentarios a las *Décadas de Tito Livio*, anotó con pasión:

Viajero pensador, no busques ejemplos en Maquiavelo, ven a presenciarnos en los Estados Unidos de América. Aquí el ardiente patriotismo tiene las arcas de estos hombres libres, siempre abiertas para cuanto mira al engrandecimiento de su patria. Ve en Nueva York un canal superior al de Languedoc, ve otros muchos: cuando llegues ya estará construido el de Filadelfia. No hay estancos pero hay riquezas, porque hay libertad (Vidaurre, 1972, t. I: 114).

Para Vidaurre, la visión entusiasta de la ciudad estaba ligada a los libros –allí leyó a Maquiavelo y a Adam Smith– y también a los bancos y los barcos:

Cuando en los Estados Unidos de América lograron su independencia, no había en ellos un solo buque de tres palos. En el día suben a miles los mercantiles y a setenta los de guerra. Es decir, un estado marítimo era aún más triste que aquel en que se hallan nuestras minas. Como en la América del Norte el verdadero patriotismo dio ser y vida a ese tráfico, en que fundaba su esperanza y su grandeza; del mismo modo nosotros debemos velar en el adelantamiento y perfección de nuestras minas; sacando del seno de la tierra ejércitos y armadas, población y abundancia, poder y fuerza. Los bancos, dice el gran Adam Smith, no aumentan los capitales, sino animan los que las naciones tienen en sí, y se hallan muertos e inertes. Pa rece que esta cláusula se dictó para nosotros. Nuestros capitales

permanecen, pero es preciso que un semidios los saque del sepulcro. Este genio será el primer fundador del Banco (Vidaurre, 1972, t. I: 127).

La experiencia del exilio en Filadelfia dejó una huella profunda en la memoria de aquellos republicanos. A fines de 1823, el padre Mier, inmerso en sus batallas parlamentarias contra el federalismo radical durante el segundo Congreso Constituyente, defendía la organización de la Ciudad de México como capital federal con el argumento de que a diferencia de Washington, la ciudad mexicana permitía una vida pública intensa que no tenía lugar en el distrito norteamericano. Entonces, Mier seguía pensando que la “ciudad principal” de Estados Unidos era Filadelfia, lo cual explicaba que en cuanto concluían los trabajos legislativos, las legaciones extranjeras y muchos representantes y senadores se trasladaran de Washington a esa ciudad para continuar sus trabajos desde allí (Mier, 1985b: 324).

### Republicanos en Filadelfia

En las citadas memorias, *Un americano libre* (1843), Rocafuerte contó la llegada de los republicanos de su generación a Filadelfia. Hasta 1822, su biografía era muy parecida a la de Mier, Varela y Vidaurre: juntista en 1808, diputado ante las Cortes de Cádiz por la provincia de Guayaquil, peregrinación por Europa tras la restauración del absolutismo en España, iniciación en la masonería, exilio bolivariano en Filadelfia y Nueva York (Rocafuerte, 1947: 19-31). Pero la instalación en aquellas ciudades norteamericanas había sido fraguada en la Habana, un año antes, donde coincidieron, por lo menos, tres de ellos, Mier, Varela y Heredia, y donde, a través del poeta argentino José Antonio Miralla y el político colombiano José Fernández Madrid, se habían relacionado con una sociedad secreta que conspiraba a favor de Bolívar y la independencia hispanoamericana (Domínguez Michael, 2004: 593-596). Como ha escrito Christopher Domínguez Michael, durante los años veinte “el corredor Habana-Filadelfia sustituyó al eje Londres-Cádiz” en aquellas redes de conspiración intelectual, política y masónica (Domínguez Michael, 2004: 594). Hasta

el peruano Vidaurre tuvo su experiencia cubana, ya que entre 1821 y 1822 vivió en Puerto Príncipe, Camagüey, donde se desempeñó como oidor de la Audiencia (Pérez Bonany, 1964: 20-40).

La figura central de la colonia hispanoamericana en Filadelfia, entre 1821 y 1822, era Manuel Torres, ministro y *purchasing agent* de la Gran Colombia en Estados Unidos, quien residía en aquella ciudad desde fines del siglo XVIII. Torres no solo tenía contactos diplomáticos regulares con Monroe y Adams, sino que había hecho amistad con importantes personalidades de aquella ciudad, como el banquero Nicholas Biddle, el magnate naviero Stephen Gerard, el comerciante Richard Meade y el editor de *The Aurora*, el principal periódico de Filadelfia (Domínguez Michael, 2004: 596-598; Rodríguez, 2007: 17-18; Bowman, 1968). Torres, como es sabido, alojó y ayudó a Rocafuerte y a Mier y los introdujo en círculos masónicos, políticos y periodísticos de la ciudad. Las cartas entre Torres y Mier, recogidas por Yael Bitrán Goren, dan una buena idea de la relación de aquellos intelectuales con los impresores de Filadelfia y de la prioridad que Torres concedía a la edición y el embarque de libros y folletos hacia Hispanoamérica (Bitrán Goren, 1992: 267-287). A la muerte de Torres, en 1822, Rocafuerte heredó aquella red y la puso a disposición de otros hispanoamericanos que llegarían a Filadelfia a fines de ese año y en 1823, como el peruano Manuel Lorenzo de Vidaurre y los cubanos Félix Varela y José María Heredia.

Torres se había familiarizado con la comunidad de impresores de Filadelfia desde antes de la generalización de la guerra separatista en Hispanoamérica. En 1811, la imprenta Palmer había dado a conocer, en inglés y castellano, un método de enseñanza del español, adaptado del lingüista y educador francés Nicolas Gouin Dufief (Torres, 1811a; 1811b). Al final de aquel manual de gramática, Torres insertaba una serie de lecturas en las que era perceptible su intención de difundir entre los lectores hispanohablantes de Estados Unidos la idea de una autonomía cultural hispanoamericana por medio de “extractos” de lo que llamaba “prosa y versos elegantes”. De diversos cronistas de Indias, tomaba descripciones de la Ciudad de México, de la grandeza del imperio azteca, el reconocimiento del volcán Popocatepetl por Diego de Ordaz, la carta de relación de Hernán Cortés sobre la fundación del primer ayuntamiento de Veracruz,

el “razonamiento” de Xicontécatl contra los españoles, el de Moctezuma ante Cortés y la respuesta de éste al emperador mexica (Torres, 1811a: 475-490).

Ya cuando la guerra separatista estaba más avanzada y Torres había entrado en contacto con Bolívar, dio a conocer en la misma editorial Palmer, de Filadelfia, un influyente manifiesto sobre la importancia del comercio entre Estados Unidos e Hispanoamérica. Aunque adoptaba la forma de un tratado descriptivo sobre las monedas, los pesos y las unidades de medida que utilizaban los reinos hispanoamericanos en su comercio exterior, el texto incluía una valoración crítica del estado político, el gobierno, el suelo, el clima y la producción de aquellas colonias (Torres, 1816: 2-5 y 7-21). Torres ofrecía datos actualizados sobre las exportaciones anuales de Nueva España, Yucatán, Guatemala, Nueva Granada, Venezuela, Perú, Buenos Aires, Chile, Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, agrupando estos reinos y capitanías generales en seis áreas comerciales: Mesoamérica, Centroamérica, Caribe, los Andes, Suramérica Norte y Suramérica Sur (Torres, 1816: 33-36). El argumento central de su exposición era que Gran Bretaña y Francia obtenían mayores ventajas comparativas del comercio con Hispanoamérica que Estados Unidos, y que si este último aplicaba una estrategia aduanal que ofreciera incentivos a los exportadores de la región, desplazaría a aquellas potencias como principal socio comercial de sus vecinos (Torres, 1816: 64-99, 111-119).

Además de Palmer, otro de los impresores de Filadelfia que, a instancias de Torres y Rocafuerte, respaldó a los hispanoamericanos, fue Jean François Hurtel, conocido como John F. Hurtel o Juan Francisco Hurtel, descendiente de una familia de colonos de Alabama, quien editaba traducciones de libros franceses y españoles en Filadelfia desde la segunda década del siglo XIX. En 1817, por ejemplo, Hurtel publicó el popular manual de la época del imperio napoleónico, *Art of Dancing, Rules of Deportment and Descriptions of Manners of Civility* de J. H. Gourdeaux, y comenzó a interesarse en la cuestión hispanoamericana con tres impresos: *El triunfo de la libertad sobre el despotismo. Réplica de los hebreos después del cautiverio de Babilonia* y la *Homilía del Cardenal Chiaramonti* del caraqueño Juan Germán Roscio, y *Reply to the Author of the Letter on South America and Mexico*, un folleto dirigido al presidente Monroe y

atribuido al propio Manuel Torres (Roscio, 1996: 264-271; Henry, 2006: 1-8).

Junto a la reedición de la *Brevísima relación de la destrucción de las Indias* de Las Casas, preparada por Mier, Hurtel publicó tres textos básicos del primer republicanismo hispanoamericano: la *Memoria político-instructiva* (1822) de Mier, las *Cartas americanas, políticas y morales* (1823), y el *Plan del Perú* (1823) de Vidaurre (Mier, 1821; Vidaurre, 1823a, 1823b). La plataforma doctrinal de estas obras, como es sabido, era la misma que la de Rocafuerte en *Ideas necesarias* (1821) —a la que el ecuatoriano había agregado, como apéndices, traducciones de Paine del discurso de Adams el 4 de julio de 1821, de la Declaración de Independencia, de los Artículos de la Confederación y de la Constitución de 1787— y coincidía también con la estrategia bolivariana y monroísta: la defensa de la forma republicana de gobierno para Hispanoamérica. Vidaurre, más explícito que Rocafuerte y Mier en cuanto a sus lecturas filosóficas, dejaba ver su entusiasmo por textos clásicos de la independencia norteamericana, como *Common Sense* (1776) y *Rights of Man* (1791) de Thomas Paine, y por la reciente crítica a la monarquía católica española lanzada por José Blanco White en sus *Letters from Spain* (1822 / 1972).

Vidaurre, quien al igual que Va rela todavía era fernandista en 1821, radicalizó su republicanismo durante la breve estancia en Filadelfia, la misma que coincidió con el fin del “trienio liberal” y el avance de la gesta separatista (Peralta Ruiz, 2007: 1-23). Esto es notable en la factura del texto del *Plan de Perú*, que había sido escrito inicialmente en 1810, en España, cuando era diputado a las Cortes de Cádiz, y titulado *Plan de las Américas*. En la versión original de aquel escrito, el peruano se apoyaba en la tradición ilustrada del monarquismo representativo (Montesquieu, Beccaria y Filangieri, sobre todo) para defender el autogobierno de los Reinos de Ultramar y para identificar el absolutismo con una forma despótica de gobierno. Sin embargo, ya en la edición de 1823 y, sobre todo, en *Las cartas americanas*, sin abandonar aquellas referencias ilustradas, incorpora el enfoque republicano, citando Maquiavelo, Bentham y Paine, y proponiendo, incluso, una abolición del fuero eclesiástico, muy a tono con la “denuncia de la cruel tiranía de las leyes clericales” que sostenía Blanco White (Vidaurre, 1972, t. II: 88-94; Blanco White, 1822 / 1972: 88-94).

La edición del *Plan del Perú* de Filadelfia, en 1823, no dejaba dudas sobre el giro republicano que daba el intelectual peruano: el libro aparecía dedicado a Bolívar y en el mismo se insertaba, además de su “renuncia” como funcionario de la audiencia de Puerto Príncipe, una exposición de “los motivos políticos que obligan a la isla de Cuba a declarar inmediatamente su independencia” (Vidaurre, 1972: 197-225). La rápida radicalización republicana de Viduarre, así como la de Rocafuerte, Mier y Varela, debe entenderse, como ha señalado Roberto Breña (2006), no solo como un efecto de la restauración absolutista en España, del triunfo militar de la causa independentista o del respaldo de Estados Unidos a la misma, sino, también, como consecuencia de la traducibilidad doctrinaria y constitucional que aquellos letrados establecieron entre sus lecturas ilustradas y sus lecturas republicanas. El liberalismo antiabsolutista era una plataforma giratoria, que lo mismo podía desembocar en la abierta defensa de la república que en lo que Vidaurre llamaba un “acomodo de ideas republicanas a una monarquía moderada” (Peralta Ruiz, 2006: 456-490; Breña, 2006: 456-490).

Otro de los impresores de Filadelfia que se interesó en el tema hispanoamericano fue el católico irlandés William Stavelly, dueño, primero, de la editorial Stavelly & Bringham y luego, de Stavelly & Co. Durante décadas, Stavelly publicó, en su imprenta del número setenta de Third Street, múltiples libros católicos, como los “reportes pastorales” de la Iglesia de la Epifanía, y varios textos de historia natural (Stavelly, 1840-1857). Cuando el padre Félix Varela llega a Estados Unidos, en diciembre de 1823, entra muy pronto en contacto con Stavelly, probablemente no por la vía de Rocafuerte, sino por la de sus contactos con la comunidad católica de Nueva York y el respaldo del obispo de la Habana, Juan José Díaz de Espada y Landa, y del recién nombrado obispo de Nueva York, el francés Jean Dubois, quien intentaba relacionarse con la cada vez más creciente colonia irlandesa (Espada, 1990: 122-143; Estévez, 1998: 55-64). Al año siguiente, residiendo ya en Filadelfia, Varela publica en la editorial de Stavelly la segunda edición de sus *Lecciones de filosofía* (1824), en las que defendía una idea del “entendimiento humano” a partir de Locke y Condillac, y los tres primeros números de *El Habanero*, una revista política, científica y literaria, redactada íntegramente por el sacerdote cubano (Varela, 199, t. I: 177-246; Varela y Morales, 1997: ix-xxxiv).

Así como Vidaurre en sus *Cartas americanas* había seguido el modelo de las *Letters from Spain*, inspiradas, a su vez, en las *Cartas persas* de Montesquieu, Varela aprovecharía la experiencia de *El Español*, la revista editada por Blanco White en Londres, para la concepción de *El Habanero*. A pesar de lo que anunciaba el prospecto de la revista, el contenido de la misma apenas estuvo dedicado a la ciencia y a la literatura. En el primer número aparecieron breves artículos sobre la “temperatura del agua del mar a considerables profundidades”, la “acción del magnetismo en el titanio”, la “propagación del sonido” y sobre los experimentos del “profesor Silliman en el Chrysoforo de Wollaston”, unas pruebas de globos aerostáticos bajo la nieve. A partir del número siguiente, la sección de “ciencia y literatura” prácticamente desapareció—solo en el tercer número se publicó una viñeta firmada por Mr. J. Newman, dando la noticia de “una máquina inventada para medir con la corredera lo que anda un buque”— y la publicación se concentró en los temas de Cuba, la consumación de las independencias en Hispanoamérica y la posibilidad sobre el auxilio de México y Colombia a la descolonización de las islas caribeñas.

La posición de *El Habanero* sobre este último tema, a diferencia de lo que la tradición nacionalista de la historiografía cubana ha establecido, fue flexible. Luego del resuelto apoyo a una separación republicana de España, que dejaba atrás visiones fernandistas y autonomistas—en diciembre de 1818, Varela había leído un elogio de Fernando VII en la Sociedad Patriótica de la Habana y todavía, en febrero de 1823, había presentado un proyecto de gobierno autonómico para las Provincias de Ultramar, en las Cortes de Madrid—, el sacerdote y filósofo cubano se opuso a una invasión de México y Colombia a favor de la independencia antillana (Varela, 1977: 247-258, 277-281). En los primeros números de *El Habanero*, Varela argumentó que una “revolución interviniendo una fuerza extranjera” sería “funestísima” porque la “nación invasora” demandaría una “recompensa más allá de los límites de la obligación” y se manifestaba “contra la unión de Cuba a ningún gobierno”, ya que “deseaba verla tan isla en política como lo es en la naturaleza” (Varela, 1997: 91-95). Sin embargo, en los números quinto y sexto de aquella publicación, Varela parecía aceptar esa solución por considerarla mayoritaria: “¿es necesario, para un cambio político en la isla de Cuba, esperar las tropas de Colombia o

México? En mi opinión no, en la de muchos sí; y como en casos semejantes conviene operar con la opinión más generalizada, si ésta lo fuese, yo contra la mía me conformo a ella” (Varela, 1997: 168).

El dilema de Varela terminó a principios de 1826, cuando el gobierno de John Quincy Adams –vísperas del Congreso de Panamá, donde Bolívar pensaba tratar el asunto– estableció una posición contraria al auxilio de la independencia de Cuba y Puerto Rico. En el último número de *El Habanero*, Varela reprodujo un discurso del presidente Adams –con el cual concordaba–, en el que se argüía el peligro de que la invasión provocara que las islas cayeran en manos de otra potencia europea que no fuera España (Varela, 1997: 224). En el momento en que Varela concluyó su publicación, *El Habanero* se había convertido en una lectura de referencia entre los separatistas cubanos. Varios alcaldes, regidores y síndicos de Puerto Príncipe impugnaron la revista desde la isla y el cónsul español en Filadelfia, Hilario de Rivas Salmón, y el ministro de España en Washington, Francisco Tacón, redactaron informes contra el sacerdote, los mismos que fueron enviados a Madrid y a Roma (Varela, 1997: 282-288). En la primavera de 1825, Fernando VII emitió un decreto para “impedir la introducción en la península e islas adyacentes del indicado folleto, que no contento con excitar a los fieles vasallos de S. M. a la rebelión, lleva la osadía al punto de querer vulnerar el sagrado carácter de su legítimo Soberano” (Varela, 1997: 178).

Los últimos números de *El Habanero* aparecieron cuando Varela se había trasladado de Filadelfia a Nueva York. Sin embargo, el sacerdote cubano mantuvo por algún tiempo más la colaboración con Staveland, ya que la novela histórica *Jicoténcatl*, la primera del género en Hispanoamérica, fue editada, a instancias de Varela, en esa imprenta en 1826. La novela, cuya autoría ha sido atribuida al propio Varela y, sobre todo, al poeta cubano José María Heredia, quien también se había exiliado por su implicación en la conjura masónica “Soles y Rayos de Bolívar”, narra la historia del héroe de Tlaxcala, que decide abandonar la alianza con los conquistadores y unirse a la resistencia que encabeza Cuitláhuac, pero es descubierto por Cortés y ahorcado en Texcoco (González Acosta, 1997: 119-196). El texto, por su épica anticolonial, se inscribió cómodamente en ese corpus bibliográfico republicano, conformado en Filadelfia y difundido en las nuevas capitales hispanoamericanas.

Las redes afectivas y políticas de Rocafuerte y Varela son perceptibles en la articulación de aquel centro difusor de ideas republicanas. El joven Heredia, autor de la *Oda al Niágara* y el *Himno del desterrado*, amigo de ambos, pasó todo 1824 y la primera mitad de 1825 en Nueva York y realizó, por lo menos, una visita a Varela en Filadelfia en abril de 1824. En sus cartas familiares, Heredia contó el viaje de Nueva York a Filadelfia a través del río Delaware, admirado siempre por el orden y la tranquilidad de los pueblos de la costa este. Como muchos europeos e hispanoamericanos de su generación, Heredia celebraba la prosperidad material y la paz social de Estados Unidos, sin dejar de establecer persistentes contrastes con Gran Bretaña, España, y, sobre todo, Francia, que era el modelo de civilización que había aprendido a admirar en sus lecturas de Chateaubriand. El orden norteamericano, según el joven romántico del Caribe, era envidiable pero monótono:

Filadelfia es la primera ciudad de Estados Unidos. Su población excede de 100 000 almas y aún dicen que de 130 000. Es bellísima, y debe serlo aún más cuando los árboles que adornan sus calles y plazas estén en completo estado de vegetación. Sin embargo, aquella misma regularidad de sus casas y casi completa igualdad de sus edificios causan no sé qué fatiga al que los contempla; y como que me abrumaba el cúmulo de esfuerzos reiterados e iguales que debió costar a los hombres la erección de aquellas filas de casas tan uniformes e inmensas. Di, si quieres, que soy un majadero; pero esto es lo cierto, y por lo mismo me agrada más la brillante irregularidad de New York. Cuando desde el depósito que domina la ciudad, eché la vista sobre ella, no sabía qué le faltaba; hasta que observé que solo sobresalían dos torres de iglesias en aquella masa inmensa de habitaciones de hombres. Estas mismas torres, vistas al venir desde el río, en un día nebuloso, parecen dos fantasmas suspendidos en los aires sobre la ciudad, a causa de su aislamiento y elevación (Heredia, 1939: 104-105).

Al igual que Rocafuerte y Mier, Heredia valoró las ventajas de Filadelfia como puerto y como importante sede financiera del norte de Estados Unidos para la empresa difusora del republicanismo en Hispanoamérica. Entre todos los edificios públicos de la ciudad que los ojos del poeta registran maravillados –el Salón Masónico, el Museo, la Prisión, las iglesias de

diversas confesiones, la Casa de Moneda, la Biblioteca, la Casa del Estado, el Hospital de los Cuáqueros— el que más lo impresiona es el Banco de Estados Unidos. Su establecimiento en Filadelfia hace de ese puerto, según Heredia, no solo la capital ilustrada de la América republicana, por la cantidad de periódicos e imprentas que en ella existen, sino el centro financiero del Nuevo Mundo:

El banco de los Estados Unidos es todo de mármol blanco, y del gusto griego más sencillo y puro. Consta de un solo piso: está aislado entre una gran baranda de hierro, y presenta a Chesnut Street y a la calle paralela dos fachadas iguales de la más sublime belleza. Consisten en un pórtico de ocho soberbias columnas, y que se sube por diez a ocho escalones de mármol blanco también, cada salón tiene solo una puerta, y señalado el lugar de otras dos, y tres ventanas con tablonces soberbios de mármol. El edificio recibe su luz por las ventanas de los costados. Sin duda es el más bello que he visto sobre la tierra; y me gozo de pasearme debajo de su pórtico, donde siempre reina una deliciosa frescura. Creo que esta fábrica se tomó por modelo el Partenón de Atenas; pero dudo que éste, aun en tiempo de su mayor lustre, igualase en sencilla elegancia y belleza al edificio americano (Heredia, 1939: 102-103).

La fascinación de Heredia con la “pureza y la transparencia del mármol” lo conduce a una divagación estética sobre Estados Unidos como reedificación de las repúblicas clásicas de Grecia y Roma. El banco de Filadelfia le interesa a Heredia como institución financiera y, a la vez, como obra arquitectónica neoclásica que “presenta a la vista atónita el esfuerzo vendedor del espíritu humano” (Heredia, 1939: 103). La breve estancia del poeta en Filadelfia produce un tipo de reflexión filosófica, frecuente en el viajero romántico, que remite con frecuencia a evocaciones de la creación divina o del hombre como demiurgo de la modernidad. Ese tipo de pensamiento se percibe, también, en su apasionante descripción del esqueleto del gigantesco mamut que pudo ver en el Museo de Historia Natural de la ciudad. A partir de una fábula de los indios norteamericanos, Heredia asocia la desaparición de esas gigantes criaturas, que alguna vez dominaron la tierra, con las profecías apocalípticas que anunciaban la destrucción del hombre por una “revolución de la naturaleza”:

Después de siglos y siglos han aparecido esos huesos, para indicárnoslo, como el desnudo mástil de un navío que, arrastrado a las playas por las ondas, anuncia vagamente un ignorado naufragio. Y nosotros, nosotros también, sufriremos igual suerte el día que se abra una página de cólera en el libro eterno de los destinos, y los seres que nos sucedan buscarán tal vez noticias nuestras tan vanamente como queremos nosotros penetrar en las tinieblas insondables que nos separan de la época en que existió sobre la tierra ese gigantesco cadáver (Heredia, 1939: 104).

De regreso a Nueva York, en la confluencia de Crosswicks Creek, Heredia divisó Bordentown, el lugar donde José Bonaparte había levantado su mansión en Point Breeze y donde viviría hasta 1832. La visión de Heredia sobre el depuesto rey de España estaba muy lejos ya de aquel odio a Pepe Botella, el usurpador de 1808. Como otros republicanos de Filadelfia, Heredia sabía que Bonaparte era aceptado en los círculos masónicos de Estados Unidos, que era amigo personal de Henry Clay, Daniel Webster y el presidente Adams, que recibía visitas del general Lafayette y que, en 1817, había rechazado el ofrecimiento del trono de México que le hizo Francisco Javier Mina antes de embarcarse, fatídicamente, en Galveston rumbo a las costas de Tamaulipas (Heredia, 1939: 105-107; Connelley, 1968: 70-87; Levasseur, 1829: 137-139). Heredia, que se detuvo en Bordentown sólo para ver la mansión, contaba en sus cartas que cuando el coche pasó cerca de la misma logró ver a José recibiendo a una muchacha que había viajado en su mismo vapor desde Filadelfia. El espectáculo de aquel encuentro le pareció a Heredia de una “sencillez patriarcal y admirable: la mujer que excitaba las atenciones de un monarca había hecho el viaje sola, en medio de cuarenta hombres, demasiado protegida por la fuerza sublime de las costumbres y la salvaguardia de las leyes” (Heredia, 1939: 105). Sin embargo, la memoria política de Heredia se rebelaba contra aquella nueva imagen de José, como si buscara un pretexto para afirmar, nuevamente, su republicanismo:

El palacio de José no está restaurado aún, después que un incendio consumió el que había edificado. Es digno notar que, cuando esto sucedió, todos los habitantes de Bordentown corrieron a auxiliarle, aunque fue en medio de la noche. José publicó en los periódicos una carta, en que daba

gracias más bien con el tono de un monarca que con el de un conciudadano. Decía que jamás había dudado que los habitantes de Bordentown sabrían agradecerle que hubiese fijado entre ellos su habitación. Los orgullosos americanos lo tomaron a mal; y no faltó quien se lo dijera, añadiéndole que la seriedad de semblante con que recibieron la noche del incendio sus favorecidos sonrisas debía haberle demostrado el ningún caso que de ellas hacían, y que solo habían venido en su socorro por un sentimiento común de beneficencia y humanidad. ¡Justo castigo al indiscreto orgullo del conde de Survilliers! (Heredia, 1939: 106).

La visita a Point Breeze, en Bordentown, hizo pensar a Heredia en la atiborrada memoria de José Bonaparte:

¡Oh, vicisitud de las cosas humanas! ¡Cómo debe meditar en ella el habitador de aquel palacio, cuando desde sus ventanas tienda la vista por la inmensa perspectiva que le ofrecen los márgenes del Delaware! ¡Nápoles! ¡Madrid! ¡Filadelfia! ¡Cómo, mirando correr aquel soberbio río, a sus pies, repasará las varias situaciones de su azarosa vida! ¿Bendecirá al cielo, tal vez, porque después de tantas borrascas le ha traído a vivir en paz, en medio de esta gente tan fiera y generosa? Sospecho que no; porque el suceso que antes he referido y el hacerse llamar aún “rey” por su servidumbre, hace ver que no tiene en su alma el temple necesario para gozar de su venturoso estado presente, cuando todavía quiere figurarse cercado de la usurpada brillantez que le dio en un tiempo la Corona (Heredia, 1939: 106).

Desde Nueva York, Varela y Heredia continuaron aquella labor de promoción del republicanismo hispanoamericano. La primera edición de las poesías de Heredia fue gestionada por el presbítero cubano, en 1825, en la casa editora Behr y Kahl, de esa ciudad (Heredia, 1825: 4-10). El volumen, así como la novela histórica *Jiconténcatl*, fue elogiosamente reseñado por el poeta norteamericano William Cullen Bryant, quien tradujo al inglés, además, la *Oda al Niágara* (Moore, 1950: 41-46). Junto a su misión pastoral y su trabajo con la comunidad de inmigrantes irlandeses, Varela, a pesar del fracaso del Congreso de Panamá y de la persistencia del orden colonial en la isla, continuó editando y traduciendo textos republicanos. En 1826 tradujo el *Manual of Parliamentary Practice* de Thomas Jefferson, y entre 1828 y 1831 emprendió, con su discípulo y amigo José

Antonio Saco, también exiliado en Nueva York, la edición de *El Mensajero Semanal*, otra publicación que, aunque crítica del régimen colonial español, se acercaba más a una posición reformista que separatista (Jefferson, 1826; Hernández Travieso, 1949: 140-173).

Para inicios de la década del treinta, casi todos los exiliados, menos los cubanos, se habían repatriado, involucrándose fuertemente en la vida pública de sus países. Mier fue diputado por Nuevo León al Congreso Constituyente de 1823-1824, donde defendió una fórmula intermedia entre el federalismo norteamericano y el centralismo bolivariano. Vidaurre llegó a ser presidente de la Corte Suprema del Perú y, tal vez, el escritor político más reconocido de su época. Roca fuerte fue gobernador de Guayaquil y presidente de Ecuador, entre 1835 y 1839. En sus memorias, escritas al final de una carrera política de medio siglo, evocó con nostalgia los años de Filadelfia: “en aquella feliz época todos los americanos nos tratábamos con la mayor fraternidad; todos éramos amigos, paisanos y aliados en la causa común de la independencia; no existían esas diferencias de peruano, chileno, boliviano, ecuatoriano o granadino que tanto han contribuido a debilitar la fuerza de nuestras mutuas simpatías” (Roca fuerte, 1947). Y agregaba:

El destino de América era seguir la tendencia democrática del siglo y ser republicana; nos importaba uniformar el sistema gubernativo en todo el continente, para formar entre todas las nuevas naciones independientes una comunidad de principios, de intereses, de paz, de orden, de economía y de prosperidad (Roca fuerte, 1947).

Roca fuerte era consciente de que aquel americanismo errante llegaba a su fin y de que los hispanoamericanos debían reconciliarse con sus patrias chicas. Él mismo, que había sido un ferviente defensor de los federalismos y las inmigraciones, que había colaborado con los gobiernos de Colombia y México, con Bolívar y Victoria, regresó a Guayaquil y a Quito a hacer política en nombre del “sentimiento patriótico” y contra los “usurpadores” colombianos, que “apoyados en las bayonetas de sus mercenarios jenízaros, convertían en patrimonio el país de su nacimiento” (Roca fuerte, 1947: 45). El sueño bolivariano —que en Filadelfia había experimentado,

tal vez, su mayor desarrollo intelectual—llegaba a su fin y las realidades nacionales de Hispanoamérica imponían su conflictiva presencia.

### Bibliografía

- Aguilar, José Antonio (2001). *El manto liberal*. México: UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Aguilar, José Antonio y Rafael Rojas (Coords.) (2002). *El republicanismo en Hispanoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Appleby, Joyce (1992). *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bitrán Goren, Yael (1992). “Servando Teresa de Mier en los Estados Unidos; la cristalización del republicano”. Tesis de Licenciatura. México: UNAM.
- Blanco White, José (1822 /1972). *Cartas de España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bowen, Daniel (1839). *A History of Philadelphia: With a Notice of Villages in the Vicinity, designed as Guide to Citizens and Stranger*. Filadelfia: D. Bowen.
- Bowman, Charles H. Jr. (1968). “The Activities of Manuel Torres as Purchasing Agent, 1820-1821”. En *The Hispanic American Historical Review*, 48 (2): 234-246.
- Breña, Roberto (2006). *El primer liberalismo español y los procesos de emancipación de América, 1808-1824*. México: El Colegio de México.
- Commager, Henry Steele (1977). *The Empire of Reason: How Europe Imagined and America Realized the Enlightenment*. Garden City, Nueva York: Anchor Press / Doubleday.
- Connelley, Owen (1968). *The Gentle Bonaparte*. New York: Macmillan.
- Constitution of the Franklin Society* (1792). Philadelphia: Stewart and Cochran.
- Domínguez Michael, Christopher (2004). *Vida de Fray Servando*. México: Era.
- Espada, Obispo (1990). *Ilustración, reforma y antiesclavismo*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

- Estévez, Felipe (1991). “La contribución social del padre Varela en Estados Unidos”. En Roberto Esquenazi-Mayo (Ed.), *El padre Varela. Pensador, sacerdote, patriota*. Washington, D.C.: Georgetown: 55-64.
- Fohlen, Claude (2000). *Benjamin Franklin: l'Américain des Lumières*. Paris: Payot.
- Fraire, Isabel (Ed.) (2004). *Pensadores norteamericanos del siglo XIX*. México: Siglo XXI.
- García de Sena, Manuel (1949). *La independencia de la Costa Firme justificada por Thomas Paine treinta años ha*. Caracas: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- González Acosta, Alejandro (1997). *El enigma de Jicoténcal. Estudio de dos novelas sobre el héroe de Tlaxcala*. México: UNAM.
- Granados, Aimer y Carlos Marichal (2004). *Construcción de las identidades latinoamericanas. Ensayos de historia intelectual. Siglos XIX y XX*. México: El Colegio de México.
- Henry, Monica (2006). “Les premières publications révolutionnaires des exilés hispano-américains aux Etats-Unis”. En *Translantica. Revue d'Etudes Américaines*, núm. 2: 1-8.
- Heredia, José María (1825). *Poesías*. Nueva York: Librería de Behr y Kahl.
- (1939). *Antología herediana*. La Habana: El Siglo XX.
- Hernández Travieso, Antonio (1949). *El padre Varela. Biografía del forjador de la conciencia cubana*. La Habana: Jesús Montero.
- Hoffer, Peter Charles. (1983). *Revolution and Regeneration*. Athens, Georgia: The University of Georgia Press.
- Isaacson, Walter (2003). *Benjamin Franklin: An American Life*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Jaksic, Iván (2007). *Ven conmigo a la España lejana*. México: FCE.
- Jefferson, Thomas (1826). *Manual de práctica parlamentaria para el uso del Senado de los Estados Unidos*. Nueva York: Newton.
- Kornfeld, Eve (2001). *Creating an American culture, 1775-1800: a brief history with documents*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Levasseur, A. (1829). *Lafayette in America in 1824 and 1825. Journal of a Voyage to United States*. Filadelfia: Crey and Lea.
- Loveman, Brian (1993). *The Constitution of Tyranny Regimes of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Manin, Bernard (2002). "Montesquieu, la República y el comercio". En José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (Coords.), *El republicanismo en Hispanoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marichal, Juan (1978). *Cuatro fases de la historia intelectual latinoamericana*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- May, Henry F. (1976). *The Enlightenment in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mier, Fray Servando Teresa de (1821). *Memoria político-instructiva enviada desde Filadelfia, en agosto de 1821, a los gefes independientes del Anáhuac, llamado por los españoles Nueva España*. Filadelfia: J.F. Hurtel.
- (1985a). *Escritos inéditos*. México: INEHRM.
- (1985b). *Ideario político*. Caracas: Biblioteca de Ayacucho.
- Montesquieu (1987). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Morgan, Edmund S. (2006). *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Moore, E.R. (1950). "José María Heredia in the United States and Mexico". En *Modern Language Notes*, 65 (1): 41-46.
- Myers, Jorge (2002). *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- Palti, Elías J. (2007). *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pastoral Reports of the Church of Epiphany (1840-1857)*. Filadelfia: William Stavelly.
- Peralta Ruiz, Víctor (2007). *Ilustración y lenguaje político en la crisis del mundo hispánico*. México: Nuevo Mundo /Mundos Nuevos.
- Pérez Bonany, Alfonso (1964). *Manuel L. de Vidaurre*. Lima: Biblioteca de Hombres del Perú.
- Remer, Rosalind (1996). *Printers and Men of Capital: Philadelphia Books in the New Republic*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Rocafuerte, Vicente (1821). *Ideas necesarias a todo pueblo americano que quiera ser libre*. Filadelfia: Hunting.
- (1822). *Bosquejo ligerísimo de la Revolución de México desde el Grito de Iguala hasta la Proclamación de Iturbide*. Filadelfia: Imprenta de Teracoreuf y Naroajeb.

- (1947). *Un americano libre*. México: Secretaría de Educación Pública.
- (1962). *Las revoluciones de México*. México: Bibliófilos Mexicanos.
- Rodríguez, Jaime E. (2007). *El nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- (2008). *Monarquía, constitución, independencia y república: la transición de Vicente Rocafuerte del antiguo al nuevo régimen, 1783-1832*. México: Instituto Mora /El Colegio de Michoacán.
- Roscio, Juan Germán (1996). *El triunfo de la libertad sobre el despotismo*. Caracas: Colección Biblioteca Ayacucho.
- Scharf, John Thomas (1884). *History of Philadelphia, 1609-1884*. Filadelfia: L. H. Everts & Co.
- Sepúlveda, Isidro (2005). *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*. Madrid: Fundación Carolina / Centro de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos.
- Tena Ramírez, Felipe (1964). *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*. México: Editorial Porrúa.
- Torres, Manuel (1811a). *Dufief's Nature Displayed in Her Mode of Teaching Language to Man*. Philadelphia: T & G Palmer.
- (1811b). *La naturaleza descubierta en su modo de enseñar las lenguas a los hombres*. Philadelphia: T & G Palmer.
- (1816). *An Exposition of the Commerce of Spanish America with Some Observations Upon its Importance to the United States*. Filadelfia: T & G Palmer.
- Varela, Félix (1977). *Escritos políticos*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- (1991). *Obras*. La Habana: Editora Política.
- (1997). *El Habanero. Papel político, científico y literario*. Miami: Ediciones Universal.
- Vidaurre y Encalada, Manuel Lorenzo de (1823a). *Cartas americanas, políticas y morales que contienen muchas reflexiones sobre la guerra civil de las Américas*. Filadelfia: J.F. Hurtel.

- (1823b). *Plan del Perú. Defectos del gobierno español antiguo. Necesarias reformas. Obra escrita por el ciudadano Manuel de Vidaurre a principios del año 10 en Cádiz y hoy aumentada con interesantes notas.* Filadelfia: Juan Francisco Hurtel.
- (1972). *Los ideólogos.* Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia.
- Weigley, Russell F. (Ed.) (1982). *Philadelphia: A 300 Year History.* Nueva York: W.W. Norton.
- Wright, Louis B. (1957). *The Cultural Life of the American Colonies.* Nueva York: Harper and Row Publishers.
- Zavala, Lorenzo de (1963). *Viaje a Estados Unidos del Norte de América.* México: Bibliófilos Mexicanos.
- Zúñiga, Neptalí (1947). *Colección Rocafuerte.* Quito: Edición del Gobierno del Ecuador.

# **Ecuador se inserta en el sistema de Estados: las relaciones internacionales de Ecuador entre 1830 y 1870**

Carlos Espinosa

## **El Estado postcolonial y el nuevo sistema de Estados**

Entre 1830 y 1870, Ecuador se constituyó en Estado soberano y se insertó en un incipiente sistema de Estados en el área andina (desde Venezuela a Chile) que formaba parte del sistema de Estados de Occidente. Este último abarcaba las monarquías europeas (y algunos Estados menores en el viejo continente) y las repúblicas americanas producto de las recientes guerras de independencia, conjuntamente con el imperio de Brasil. Las dinámicas internacionales de los nuevos Estados en los Andes eran similares a las que se suscitarían en otras zonas recientemente colonizadas en el mundo moderno. La inserción en el sistema de Estados, la definición de dominios territoriales, la fragilidad de los Estados soberanos y las intervenciones de antiguos y nuevos colonizadores han sido comunes al repliegue de la autoridad imperial en varias zonas de colonización.

La inserción del Ecuador en el sistema de Estados significó no solo contar con, por lo menos, una semblanza de un Estado central, sino también obtener reconocimiento diplomático de Estados con similares características y extender reconocimiento diplomático a los mismos. Como parte del sistema de Estados, el Ecuador aprendió a guiarse por ciertas normas de convivencia, como el respeto a la soberanía o el principio de Nación Más Favorecida, y pugnaba por su supervivencia a través de comportamientos basados en la razón de Estado, como alianzas, mantenimiento de equilibrio de poder y protección de fronteras. La internalización

de tales normas y comportamientos asociados al sistema de Estados occidental fue sorprendentemente rápida. El sistema vigente en Europa, incluyendo las innovaciones del Congreso de Viena y las nuevas visiones liberales de las relaciones internacionales, se extendió a las nuevas repúblicas andinas – y de Hispanoamérica – en menos de veinte años entre 1820 y 1840. Los Estados europeos –más allá de las obvias asimetrías de poder– reconocieron a las nuevas repúblicas hispanoamericanas como sus pares y éstas, a su vez, adoptaron gran parte del andamiaje del derecho de gentes y de los juegos de equilibrio de poder asociados al orden de Westfalia (Holsti, 1991: 25-42).

Más allá de definirse a sí mismo como Estado soberano, el Ecuador ensayó identidades geopolíticas que orientaban su participación en el ámbito internacional. Como era lógico, estas identidades debían constituirse en diálogo con las identidades de los vecinos. El Ecuador temprano tendió a definirse como Estado republicano y se apropió, a su vez, de una emergente visión liberal de las relaciones internacionales que consideraba a éstas como la búsqueda de la armonía y la paz basada en el comercio. Este discurso no excluía la apropiación y puesta en escena de comportamientos de tipo realistas, por ejemplo, el juego de equilibrio de poder. Pero sí sesgaba el accionar del nuevo Estado hacia la búsqueda de oportunidades comerciales, antes que de oportunidades de expansionismo militar.

El Ecuador tuvo que lidiar no solo con Estados de capacidades similares en el área andina, sino también con potencias externas que lo veía como un potencial campo de expansión o como parte de su patrimonio histórico. El Ecuador postcolonial hizo frente a las ambiciones de múltiples proyectos imperiales que emanaban sea de potencias europeas en declive, como España, o de Estados fuertes continentales, como Estados Unidos y Brasil, que, habiéndose liberado de la dominación colonial, buscaban definir dominios territoriales y esferas de influencia en los territorios desocupados por España e Inglaterra. Como Estado débil, el Ecuador también fue ocasionalmente tentado a ponerse bajo el manto de protección de poderes imperiales –en distintas ocasiones, Francia y España, o incluso Estados Unidos–.

Como muchos Estados postcoloniales, el Ecuador enfrentó momentos desgarradores en que el Estado central básicamente colapsó y el país fue objeto de las ambiciones de Estados vecinos. La escasa institucionalidad del Estado y la ausencia de sentimiento de nación, debido a fisuras étnicas y regionales, generaron oportunidades irresistibles para los Estados contiguos. Al tratarse, además, de un Estado colchón (*buffer state*), el colapso abría la posibilidad de un reparto entre sus vecinos, lo que se percibió sobre todo en la crisis de 1858-1860, cuando Perú y Colombia contemplaron la disolución del Ecuador.

A pesar de la existencia de la norma de la no-intervención entre el andamiaje cultural del sistema de Estados vigente, ésta era rebasada por el fenómeno de la política transnacional vinculado a esa guerra de cien años que fue la contienda entre liberales y conservadores. Con mucha frecuencia los gobiernos vecinos asistían a fuerzas políticas afines en el Ecuador, y el Estado ecuatoriano les pagaba con la misma moneda. Entre ellos, los Estados andinos practicaban un juego que auspiciaba invasiones de sus vecinos por parte de sus aliados ideológicos fuera del poder, o que invadía a sus vecinos para apoyar a sus aliados ideológicos. Esto significaba una internacionalización del juego político interno de cada país y una tenue línea divisoria entre lo interno y lo externo.

Estudios recientes sobre la geopolítica regional hablan de una zona de conflicto en Sudamérica en las décadas posteriores a la independencia (Kacowicz, 1999: 72). No obstante, sugieren que, a diferencia de Europa, la guerra interestatal no contribuyó a la formación del Estado o a la cohesión nacional, sino que más bien tuvo un impacto negativo, por lo que a la larga los Estados de América del Sur la rehuyeron (Centeno, 1997: 1565-1605). Estas afirmaciones se confirman con el caso del Ecuador y sus vecinos, ya que hubo cierta actividad bélica y bastante comportamiento realista, pero esto no contribuyó al surgimiento de Estados-naciones fuertes. En términos de la literatura reciente, los Estados andinos no estaban diseñados para la guerra y la guerra no contribuyó mucho a la formación del Estado-nación.

A continuación examino la inserción del Ecuador postcolonial en el sistema de Estados regional y occidental, y las ambiciones imperiales de actores regionales que el país enfrentó. A la luz del constructivismo y de

la nueva historia diplomática, este momento histórico aparece, sobre todo, como un proceso de apropiación de la cultura diplomática occidental y la puesta en escena de la misma en un contexto hasta cierto punto adverso. Estados débiles, amplios territorios fuera de control, sistemas caudillistas de autoridad y asimetrías frente a actores extraregionales hicieron difícil la reproducción del modelo del sistema de Estados en la región, aunque se hizo lo posible por lograrlo.

### Estado soberano, territorio e identidades geopolíticas

A la par de la conformación de un Estado central con su andamiaje institucional correspondiente, el Ecuador ensayó varias identidades geopolíticas. Las élites quiteñas y guayaquileñas, bajo el liderazgo del caudillo Juan José Flores, concibieron desde 1830 al nuevo Estado como “soberano e independiente”. No solo que establecieron ciertas instituciones estatales, sino que buscaron el reconocimiento del nuevo Estado por otros Estados. Así, la identidad primordial que se postuló era la del Estado soberano en un sistema de Estados.

No obstante, el ejercicio de la soberanía hacia adentro era bastante limitado en las primeras décadas de la República. El Estado central no siempre tenía la última palabra o el monopolio del uso legítimo de la fuerza. En múltiples ocasiones, el Ecuador se fragmentó y los bandos en conflicto ejercieron la fuerza por medio de milicias o fracciones del Ejército nacional, e incluso buscaron incorporarse a los Estados vecinos. Pero como por arte de magia, el Estado central siempre se reconstituía y a través de los gobernadores y prefectos nombrados desde el centro, ejercía algo de autoridad fuera de la capital. El reconocimiento por parte de otros Estados, tanto vecinos como potencias extraregionales, otorgaba una “soberanía negativa” que compensaba, en parte, la insuficiencia de control interno (Jackson, 1990: 25). La expectativa externa de un interlocutor llamado Ecuador contribuía a su existencia. Una veintena de Estados le otorgaron reconocimiento diplomático entre 1830 y 1840, incluyendo España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Suecia, y las llamadas “potencias americanas” que incluían los Estados

andinos e hispanoamericanos. Se intercambiaron cónsules para los principales puertos, encargados de negocios y, eventualmente, ministros, y se firmaron diversos tipos de tratados —como tratados de alianza y amistad, o amistad, comercio y navegación—.

De acuerdo al modelo del Estado soberano de esa época, el Ecuador se definió a sí mismo como un Estado territorial. La aspiración de las élites que dirigían el Estado ecuatoriano era contar con un dominio territorial basado en “límites”, que figurara en atlas geográficos y fuera reconocido por otros Estados. En la época colonial, este modelo tenía antecedentes en el área andina, ya que España había delimitado y demarcado las fronteras amazónicas entre el imperio español y portugués en la segunda mitad del siglo XVIII, a través de la fijación de líneas imaginarias. La técnica de la triangulación geométrica había hecho posible el trazado de límites en el terreno a lo largo de miles de kilómetros desprovistos de fronteras naturales.

Pero suscribirse al modelo del Estado territorial no resolvía el problema de cuál debía ser el dominio territorial del nuevo Estado. Había varios criterios que el Ecuador invocaba para establecer sus límites, incluyendo las fronteras entre los virreinos en 1810, los límites del Antiguo Reino de Quito y su estatus de sucesor de la Gran Colombia. Obviamente, buscaba los límites más extensos que podía reclamar de acuerdo a uno u otro principio. No obstante, como las fronteras se definían bilateralmente y el Ecuador se encontraba en desventaja en cuanto al equilibrio de poder con sus vecinos, no obtuvo los límites que aspiraba. Con Colombia, los límites fijados tras las maniobras militares de 1831-1832 se basaron en “la ley territorial interna de la Gran Colombia de 1824”, y no en las fronteras tradicionales de la Audiencia de Quito. Los “límites meridionales”, por su parte, quedaron “inciertos”, pues el Perú se opuso a la ejecución del Tratado de Guayaquil de 1829, argumentado que la Gran Colombia se había disuelto, lo cual negaba el principio de la sucesión.

En un inicio, las fronteras en las zonas selváticas (Jaén) en el sur y en la Amazonía no fueron el tema central de la agenda de política exterior del Ecuador como aseguraba la narrativa histórica de la “historia de límites”. La pugna con el Perú se intensificó a partir de 1850, cuando Perú inició una campaña de ocupación efectiva del Alto Amazonas a través de

la instalación de barcos a vapor en los tributarios amazónicos, y acosó al Ecuador para imponer su voluntad. Antes de 1850, el nuevo Estado del Ecuador se enfocó en procesar su divorcio de la Gran Colombia, construir un Estado mínimo, y lograr el reconocimiento diplomático de otros Estados para asegurar su existencia.

El nombre Ecuador fue apropiado durante la Gran Colombia para referirse al departamento correspondiente a la sierra-centro-norte dentro de la Gran Colombia. Al asumir este nombre una vez separado de la Gran Colombia, el Estado ecuatoriano postuló una identidad de tipo geográfico referida a su ubicación en la línea ecuatorial. Esta identidad provenía de la Misión Geodésica francesa de mediados del siglo XVIII que había rebautizado a la Audiencia de Quito como “Ecuador”. Si bien esta identidad era de corte espacial, no definía un rol geopolítico claro para el nuevo Estado, ya que la ubicación ecuatorial del Ecuador no otorgaba una misión. Había otras identidades relevantes para la definición de la política exterior.

A partir de 1830 el Ecuador se definió como “Estado sucesor” de Colombia (es decir, Gran Colombia), y a partir de 1840 aumentaron las referencias al “Antiguo Reino de Quito” (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1841: 40). El estatus de sucesor de la Gran Colombia le otorgó más obligaciones que derechos, ya que asumió una parte de la “deuda inglesa” contraída por la Gran Colombia durante la independencia, pero no pudo hacer valer el Tratado de Guayaquil de 1829 que Perú había firmado con la Gran Colombia. En el Congreso de Riobamba de 1830, el término “Reino de Quito” se refería al espacio administrativo colonial de la Audiencia de Quito, pero tras la publicación de la obra de Juan de Velasco, en 1841-1844, el término insinuaba un pasado de grandeza imperial. Este pasado grandioso —que supuestamente se remontaba a lejanos tiempos prehispanicos— confería sentido a una entidad política que algunos actores externos e internos veían como un artefacto forjado apresuradamente por el general Juan José Flores. No obstante, las consecuencias diplomáticas de esta visión histórica no eran muy significativas, ya que el Reino de Quito se refería, en contextos de política exterior, a los límites tradicionales de la Audiencia de Quito fijados en 1563.

El Ecuador también se definía como un Estado con gobierno representativo. Desde un inicio, compartía esta identidad republicana con sus vecinos andinos, especialmente Colombia y Venezuela, los Estados colombianos. De hecho, cuando acordó tentativamente con Colombia y Venezuela una federación en 1832 para reemplazar a la Gran Colombia, los tres Estados se comprometieron a “que estén perpetuamente unidos para no consentir que alguno de los tres Estados cambie la forma adoptada de gobierno popular representativo” (Villacrés, 1989: 96). Esto implicaba no solo un compromiso con el gobierno republicano, sino la acción colectiva para mantenerlo, si bien la promesa de acción colectiva se diluyó cuando la federación no cuajó.

Paralelamente, el discurso de política exterior, sobre todo a partir de la presidencia de Vicente Rocafuerte entre 1834-1838, expresaba una visión liberal de la interrelación entre Estados. Este discurso apuntaba a la armonía de intereses, la profundización de los vínculos entre Estados, la preferencia por el uso de la razón sobre la fuerza, la reciprocidad en el comercio, la importancia de la franqueza y el acceso mutuo a los recursos.

La identidad de víctima que más tarde definiría al Ecuador en el entorno internacional no era insistente en las primeras décadas de su política exterior. Esta identidad se fue consolidando a partir de 1860, una vez que Perú insistió en sus reclamos territoriales e inició la colonización efectiva del Amazonas tras el establecimiento del apostadero de Iquitos. La retrospectiva reconstrucción de toda la historia diplomática ecuatoriana desde 1830 como una narrativa de victimización territorial es equivocada, ya que, en sus primeras décadas, el Ecuador no se sentía agraviado. De hecho, el Ecuador inició su historia diplomática con una ambiciosa tentativa expansionista, la de Flores en el Valle del Cauca y la exitosa incorporación de las Islas Galápagos (bautizadas como “las Islas Floreas” en honor al caudillo presidente). Si bien el Ecuador tuvo que retroceder del Cauca y aceptó los límites internacionales dictados por Colombia, no perdió territorio en relación al *statu quo* de 1810. Además, el Ecuador en las dos primeras décadas contaba con un legendario general bolivariano, Juan José Flores, lo que le daba al país una reputación de pericia militar. Hasta la década de 1860, Flores conservó su gusto bolivariano por lo heroico, y como comandante de las Fuerzas Armadas, al servicio de García Moreno,

continuó buscando una frontera más fuerte en Pasto a través de acciones militares. No obstante, la debilidad del Ecuador como Estado, y más aún como potencia, sí limitó sus opciones y su capacidad para lograr sus objetivos.

El Perú, en otras palabras, no fungía aún como el enemigo externo. En la época de los gobiernos marcistas (1845-1858), era el general Juan José Flores el principal enemigo, definido como el “traidor americano” por sus múltiples intentos de recuperar el poder a través de invasiones externas e imponer un sistema monárquico.

El rol geopolítico que Ecuador ocupaba como Estado colchón (*buffer state*) entre dos Estados más fuertes no era motivo de reflexión en el discurso de política exterior ecuatoriana (Kelly, 1997: 74-75). Este concepto formaba parte de la cultura diplomática de los Andes en esa época, pero los líderes ecuatorianos no lo invocaban. Acaso imaginarse como una barrera entre dos Estados más fuertes era una identidad humillante que el país no podía admitir. No obstante, más allá del imaginario, el comportamiento del Ecuador obedecía con frecuencia a esa condición. Recurrentemente el Ecuador aseguraba su supervivencia buscando la ayuda de uno de los Estados vecinos cuando se sentía amenazado por el otro o corría el riesgo de la polonización a manos de sus vecinos (como en 1859-1861, cuando Tomás Mosquera trató con Ramón Castilla el reparto del país).

### Jugando al sistema de Estados

Al igual que sus vecinos, el Ecuador se incorporó y contribuyó a la formación de lo que podríamos llamar un subsistema de Estados soberanos en la región andina, subsistema que se extendía desde Venezuela a Chile. Ecuador era la bisagra entre los Estados norandinos, los del centro y surandinos, ya que participaba en las lógicas geopolíticas de ambos y las hacía convergir de cierta forma.

Los Estados andinos tenían un grado significativo de interacción, incluyendo disputas territoriales, escaramuzas, comercio transfronterizo y ciertas normas en común. Si bien Brasil presionaba a los Estados andinos

por el Amazonas, y Argentina tenía cierta incidencia en Bolivia y disputaba una frontera con Chile, la interacción regional de los Estados andinos era mayormente entre ellos mismos. Aunque Chile gozaba de cierto excepcionalismo por su mayor estabilidad política, temía la amenaza que constituía la unificación de Perú y Bolivia para su supervivencia, y con el tiempo logró arrebatárselos el desierto de Atacama a ambos. No obstante, no había un reconocimiento explícito del área andina como un sistema, término que ya se utilizaba en esa época como lo comprueban los escritos de Henry Clay, quien hablaba de la conveniencia de formar un “sistema americano” de Estados (Smith, 2005: 12). En el discurso de política exterior ecuatoriana, Colombia y Venezuela eran llamados “Estados colombianos”, mientras Perú, Bolivia y Chile recibían el calificativo de “países amigos”.

El subsistema de Estados soberanos andinos estaba integrado a una suerte de sistema de Estados soberanos de Hispanoamérica, a través de relaciones diplomáticas y los ocasionales congresos continentales. A su vez, este sistema regional estaba subsumido en un sistema más amplio que abarcaba a los Estados europeos y a todos los americanos, incluyendo evidentemente a Estados Unidos y Brasil.

El subsistema andino era, como diría la escuela inglesa, una sociedad de Estados soberanos, ya que estaba regido por ciertas normas compartidas que conferían legitimidad a las acciones. De hecho, los diplomáticos ecuatorianos en esa época hablaban de una “sociedad de Naciones” para referirse al reconocimiento diplomático mutuo y la convivencia ordenada que existía entre los Estados a ambos lados del Atlántico. Las normas que se establecieron en la zona andina (y en Hispanoamérica) en gran parte fueron tomadas prestadas de Europa, incluyendo la norma de la soberanía, la obligación de cumplir los tratados internacionales (*pacta sunt servanda*) la no-intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la nación más favorecida y la libre navegación de los ríos. Sin duda, las normas se incumplían a ambos lados del Atlántico y había disputas sobre su interpretación y validez, pero seguían gozando de cierta legitimidad y organizaban la retórica de política exterior.

Algunas normas que regían en Hispanoamérica eran creaciones locales, entre ellas la legitimidad republicana, el *uti possidetis jure* y la llamada

cláusula Bello. La legitimidad exclusiva de los regímenes republicanos y el compromiso de mantenerla a través de acciones coordinadas no tenía sentido en una Europa dominada por regímenes dinásticos. Se trataba de un espejo americano de la Santa Alianza europea que comprometía a sus miembros a adherirse y proteger la legitimidad dinástica. Aunque opuestos en su contenido, tenían en común la importancia que otorgaban al régimen político y la acción colectiva en las relaciones entre Estados.

Sin duda, la norma de la legitimidad republicana estaba implícita en la Doctrina Monroe norteamericana, pero su vigencia en las repúblicas andinas no parecía ser un efecto de la hegemonía norteamericana, sino una afinidad electiva. La norma de la legitimidad republicana se activó, entre otras ocasiones, cuando Juan José Flores intentó invadir a Ecuador durante la época de los gobiernos marcistas en 1846 y 1852. En esas coyunturas, varios gobiernos de la región, especialmente Colombia, Chile, Venezuela, e incluso Perú, cooperaron para hacer frente a las llamadas “tentativas monárquicas” impulsadas por Juan José Flores. Así lo indican documentos de la época:

[Venezuela] hizo sentir su amigable fraternidad con el Ecuador, su alianza natural para defender el suelo de Colombia que ha empapado con su sangre, y su pacto republicano consistente en cooperar a destruir toda empresa que tuviese por objeto cambiar la forma de gobierno Democrático por medio de la violencia [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1853: 20).

Ya algunos años antes, el Ministro de Relaciones Exteriores había dicho:

El Gobierno del Perú ha continuado siendo el constante amigo del Ecuador i columna fija del orden i de las instituciones republicanas en el continente del Sur. La intriga, la sedición, i las maquinaciones de los caudillos militares aliados para destruir la forma republicana adoptada en América, el sostén de los Gobiernos populares se han estrellado contra la patriótica energía despegada por aquella ilustrada administración, la cual salvándose ella misma salvó también a otras Repúblicas de todas las calamidades [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1849: 34).

El sistema de congresos continentales celebrados en 1848, 1856 y 1864 era otra forma de construir una comunidad de repúblicas. No obstante, como otras normas de la época, el ideal de que solo el gobierno republicano fuese legítimo en América no era universalmente compartido, ya que algunos líderes, sobre todo los ex generales bolivarianos y algunos conservadores, aún pensaban en la opción de monarquías constitucionales. Flores, por ejemplo, propuso al general Santa Cruz de Bolivia –cuando éste estaba exiliado en Quito en 1839– la formación de una triple monarquía andina con un heredero español en el trono, aunque este plan no tuvo ningún efecto. Tales propuestas no eran solo un recurso de caudillos destronados para lograr el apoyo de ciertas potencias europeas, como España y Francia, para recuperar el poder, sino una verdadera preferencia por un Estado fuerte con un ejecutivo vitalicio.

La norma del *uti possidetis jure* se ha visto como un factor contribuyente a la estabilidad en América del Sur, ya que ayudó a dibujar el mapa de la región y a dirimir las disputas por territorio. Sin duda, el *uti possidetis jure* había existido en Europa, pero se refería más bien a la posesión *de facto* de territorio, sobre todo al final de contiendas bélicas, como en la Guerra de la Oreja de Jenkins. A pesar de que era invocada con frecuencia en las relaciones entre los países andinos, estaba sujeta a interpretación y, de hecho, era una norma en disputa. Colombia privilegió la ley interna territorial de la Gran Colombia de carácter administrativo en su definición de las fronteras con Venezuela y Ecuador, mientras Perú invocó el principio de la libre determinación de los pueblos para incorporar a Jaén y Bracamoros, y consentir la incorporación de Guayaquil a la Gran Colombia. Incluso el Ecuador basaba sus aspiraciones territoriales más en la sucesión de la Gran Colombia que en el *statu quo ante*. Solo a partir de 1840 el Ecuador se centró consistentemente en los límites de la Real Audiencia en el siglo XVI y en el concepto del Antiguo Reino de Quito para reclamar lo que le correspondía de acuerdo al *uti possidetis jure*. No obstante, ésta no era una estrategia jurídica ganadora, ya que la Cédula de 1802 había asignado una gran parte de la Alta Amazonía al virreinato del Perú, y en el caso de la frontera norte, Popayán había sido escindido de la Real Audiencia de Quito hacia fines del siglo XVIII.

La cláusula Bello, acuñada por Andrés Bello, también se puede considerar una suerte de norma propia del subsistema andino. Mediante esta cláusula, Chile otorgaba preferencias arancelarias a los Estados hispanoamericanos en sus tratados comerciales, lo que apuntaba a un temprano regionalismo. No obstante, la cláusula Bello no figuró en el tratado comercial que Ecuador firmó con Chile en 1842, en el cual se invocó el principio contrario de Nación Más Favorecida. Como Estado sucesor de la Gran Colombia, Ecuador estaba comprometido con el principio de Nación Más Favorecida por los tratados comerciales firmados por Bogotá con Estados Unidos e Inglaterra en 1824 y 1825.

Entre los comportamientos apropiados de la sociedad internacional europea estaban las combinaciones de alianzas y, en general, el juego del equilibrio de poder, el corazón de la razón de Estado europeo. El equilibrio de poder no era un comportamiento natural suscitado por una situación fáctica de anarquía internacional, sino un patrón aprendido y, en el caso de Hispanoamérica, copiado de la cultura diplomática europea. Los Estados andinos se constituyeron como Estados soberanos y recurrieron a la autoayuda, las alianzas, la disuasión y el equilibrio de poder gracias a la influencia europea y no por la ausencia de un Estado central en el sistema.

Aunque el Ecuador buscaba mantener buenas relaciones con todos sus vecinos, como Estado colchón no podía dejar de jugar a las alianzas. Además, en los momentos en que Flores tenía influencia, sobre todo entre 1830-1845 y 1860-1863, había una tendencia a las aventuras de política exterior de corte militar. El presidente Flores buscó balancear a Nueva Granada a través del Tratado Noboa-Pando que comprometía al Ecuador y Perú a socorrerse mutuamente, aunque este instrumento no se canjeó. Simultáneamente, buscó a Bolivia para balancear a Perú. Asimismo, en 1838, la Confederación Boliviana-Peruana conversó con Ecuador para asegurar su flanco norte en la guerra con Chile. Antes de que se consolidara el eje Quito-Santiago, el Ecuador y la Confederación suscribieron un innovador Tratado de Amistad y Alianza en 1836. El corazón de este acuerdo era que ninguno de los Estados podía mantener más de doscientas tropas en su frontera común. Si bien el Tratado Amistad y Alianza se firmó, el Congreso ecuatoriano no lo ratificó. Luego, cuando el general Agustín Gamarra del Perú intentó tomarse Bolivia en la batalla de Ingavi

de 1841, el Ecuador y Bolivia firmaron un Tratado de Alianza para hacer frente a la amenaza común del Perú, Tratado en el que Ecuador se comprometió a aumentar sus capacidades navales (Tratado de Amistad de Alianza Defensiva y Ofensiva). Este Tratado, no obstante, fue desechado por la legislatura boliviana en 1843, una vez que se esfumó la amenaza de la unificación forzada. El último intento de establecer una alianza militar boliviana-ecuatoriana se dio en 1860, cuando tropas peruanas, al mando del mariscal Ramón Castilla, se movilizaron para invadir a Ecuador. El Tratado de Alianza de ese año comprometía a los dos Estados a auxiliarse mutuamente con la movilización de diez mil efectivos en caso de guerra con un tercero (Tratado de Amistad y Alianza, 1859).

El equilibrio de poder sudamericano, como demostró hace años Bradford Burns (1980), involucraba a toda América del Sur en juegos bilaterales o triangulares. Había en la región todo un entramado de antipatías y simpatías fluctuantes. El Ecuador se sentía amenazado a veces por Colombia y otras veces por Perú, y recurría a uno u otra para que le auxiliaran. A veces intentaba apoyarse en Bolivia, de acuerdo al patrón del tablero de las damas chinas (las alianzas saltando un país). En cambio, el eje Chile-Ecuador no se concretaría hasta la Guerra del Pacífico en 1881. Bolivia, a su vez, se sentía amenazada tanto por Perú como por Chile y tendía a ver a Ecuador como Estado amigo. Perú percibía a Chile como aliado frente a Bolivia y consideraba a Bolivia y Ecuador como naciones artificiales que debían volver a formar parte del Perú. Colombia se enemistaba en distintas ocasiones con Ecuador o Venezuela y buscaba la mediación chilena. La complejidad de las combinaciones se hizo evidente en la crisis de la guerra de las Islas Chincha en 1864. Ecuador se enemistó con Perú y con Chile al declarar la neutralidad frente a los intentos de España de tomarse esas islas peruanas. En la década de 1860, Perú se convirtió en un enemigo crónico tras la invasión del mariscal Castilla a Guayaquil, en 1859.

### Cultura diplomática liberal

Si bien la nueva República participaba en el juego del equilibrio de poder, con el tiempo se fue afianzando una visión liberal de las relaciones internacionales, sobre todo a partir de la presidencia de Vicente Rocafuerte (1834-1840), y, con mayor fuerza, a partir de los gobiernos liberales entre 1845 y 1858. Incluso antes de que Richard Cobden delineara en 1850 el paradigma liberal de las relaciones internacionales, entre el Ecuador y sus vecinos ya regía un conjunto de ideas similares. El paradigma que podríamos calificar como protoliberal consistía en asumir la posibilidad de la “perfecta armonía” entre los Estados, en ver al comercio como una fuerza pacificadora, en resaltar las bondades de los regímenes republicanos, en privilegiar la razón sobre la fuerza y en comprometerse a llevar con franqueza las relaciones internacionales. Proclamaciones como la siguiente figuran con mucha frecuencia en el discurso ecuatoriano de política exterior de la época:

Con las Repúblicas [hispanoamericanas] guarda el Ecuador la más perfecta armonía, concibiendo la esperanza de que a beneficio de la progresiva cultura de nuestros pueblos, se extinguirá la tea de la discordia y se fijará la paz de un modo inalterable, en cuyo seno alcancemos las ventajas de las naciones más avanzadas [...] (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1846: 3).

El afianzamiento de una visión protoliberal es evidente en la denominación de los tratados que el Ecuador firmó en los primeros años de su existencia. Los tratados con Colombia, Perú y Bolivia, firmados entre 1830 y 1835, se denominaban Tratados de Alianza y Amistad, e incluían compromisos de defensa mutua. Luego seguiría una serie de Tratados de Amistad, Comercio y Navegación que se centraban en una apertura comercial recíproca, en acceso de los barcos de bandera de los Estados firmantes a puertos y ríos de cada Estado, y en el principio de Nación Más Favorecida. Este principio extendía los derechos arancelarios que gozaba el socio más favorecido de los socios comerciales de un Estado al resto de socios comerciales, lo que en efecto ponía a los socios comerciales en igual condición.

Existieron varias razones para este giro liberal, incluyendo la influencia de la Ilustración desde el anterior siglo, la semihegemonía británica, las afinidades electivas de los regímenes republicanos y las percepciones europeas de América Latina. Como señaló Juan Miguel Bakula, el Ecuador y otros países firmaron tratados comerciales de corte aperturista para lograr, en el fondo, reconocimiento diplomático por parte de las potencias europeas (Bakula, 1992: 312-313). A los Estados europeos les interesaba acceder al comercio con los Estados hispanoamericanos y no insertarlos en su juego de alianzas, lo que contribuyó a dar un sesgo protoliberal a la política exterior, no solo del Ecuador sino de muchos Estados de América Latina.

Como era lógico, uno de los primeros tratados comerciales vigentes para el Ecuador era el que existía con Inglaterra. Éste fue firmado por la Gran Colombia en 1825 a cambio de reconocimiento político y seguía en pie una vez que Ecuador se separó de la Gran Colombia. Inglaterra, como potencia semihegemónica de la época, marcó ciertas pautas de corte liberal no solo en los tratados comerciales, sino también en el establecimiento de la prohibición del comercio de los esclavos africanos. En 1841 Gran Bretaña firmó con Ecuador un tratado mediante el cual se prohibía el tráfico de esclavos. A mediados de la década de 1850, como extensión de la prohibición del transporte de esclavos, Ecuador proclamó la liberación de los esclavos presentes en el país.

El liberalismo también se manifestó en los congresos continentales que se celebraron en 1848, 1856 y 1864, en los que Ecuador participó activamente. Es verdad que estos cónclaves estaban destinados, en primera instancia, a evitar la reconquista de América Latina por parte de las potencias europeas inspiradas en la Santa Alianza, y a hacer frente al expansionismo norteamericano. En este sentido eran instancias de defensa colectiva. Pero desde sus inicios, los congresos definían a la región como una comunidad de regímenes republicanos, perseguían la unión comercial y postal, y propugnaban la solución pacífica de conflictos.

### Estado fracasado

Como muchos nuevos Estados producto de una u otra descolonización, el Ecuador temprano tuvo dificultades para consolidarse. De hecho, el Estado central se vino abajo en varias ocasiones, sobre todo en 1834 y 1858-1860. El colapso no solo significaba la suspensión del monopolio del uso legítimo de la fuerza y la anarquía interna, sino que dificultaba la relación con actores externos y abría las puertas a la anexión. Al mismo tiempo, el colapso generaba tanto trabas como oportunidades para actores externos.

Cuando Rocafuerte se rebeló en contra del presidente Juan José Flores en la Revolución de Chihuahuas de 1834 y se estableció en Guayas como Jefe Supremo, bloqueó la entrada a Guayaquil. Una corbeta de la marina francesa que buscaba atracar en Guayaquil desconoció este bloqueo, argumentando que Rocafuerte no era la autoridad legítima del Estado ecuatoriano. Finalmente, el *impasse* se resolvió cuando Rocafuerte llegó a un acuerdo con el comandante francés, quien había sido antiguo compañero de Rocafuerte en París. Luego, en la misma crisis, las élites ultramontanas de Quito, lideradas por José Félix Valdivieso, que se opusieron al pacto entre Rocafuerte y Flores, optaron por anexar a Colombia el sector de la sierra-norte que estaba bajo su control. Durante la Asamblea Constituyente en Tulcán se declaró la anexión y se envió una misión a Bogotá para concretarla. No obstante, después de que las fuerzas de Valdivieso fueran derrotadas por las fuerzas combinadas de Flores y Rocafuerte en la famosa batalla de Miñarca en 1834, la anexión se esfumó (Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores, 1835: 12).

La idea de la anexión resurgió con fuerza en la crisis de 1858-1860, la peor crisis interna que enfrentó el Estado ecuatoriano en sus primeras décadas. Dicha crisis fue provocada por la concesión estipulada en el acuerdo Icaza-Pritchard, por parte del gobierno liberal de Francisco Robles, de tierras baldías en la Amazonía a deudores ingleses como pago de la deuda inglesa. Perú se opuso tajantemente al acuerdo de colonización que contradecía sus aspiraciones de controlar el Alto Amazonas y amenazó con declarar la guerra al Ecuador. Las presiones externas intensificaron las pugnas internas y Robles disolvió el Congreso y se trasladó a Guayaquil. Poco después, la escuadra peruana bloqueó Guayaquil y cuatro

gobiernos paralelos se establecieron en distintas zonas del país. El de Guayaquil y el de Quito, bajo el mando de García Moreno, armaron milicias y lucharon entre sí para lograr el control del país. Bajo compulsión peruana, el general Franco, que se había apoderado de Guayaquil, firmó un acuerdo de límites favorable al Perú, en enero de 1860, llamado Tratado de Mapasingue.

Mientras se desarrollaba la guerra civil y el Perú asediaba Guayaquil, el gobierno provisorio en Quito entabló gestiones infructuosas con Nueva Granada para que interviniera en el conflicto frente al Perú. Estas conversaciones fueron seguidas por los contactos entre Tomás Cipriano Mosquera, gobernador de Popayán, y el mariscal Ramón Castilla, del Perú. Ellos acordaron que Mosquera declararía la independencia de Popayán del gobierno central en Bogotá e incorporaría las provincias del norte de Ecuador a un Estado centrado en el valle del Cauca, mientras las provincias de la costa-sur de Ecuador se integrarían a Perú (Villacrés, 1989: 3-4). Si bien esta propuesta nunca se concretó, ilustra el peligro que existía de que los Estados vecinos del Ecuador dejaran de sostener al Ecuador como Estado colchón y se pusieran de acuerdo para repartírselo entre los dos. Durante la misma crisis, García Moreno, como miembro del gobierno provisorio, propuso a Francia un protectorado sobre Ecuador, “la reunión con el Imperio francés”, para hacer frente a la guerra civil y la invasión peruana. Francia mostró algo de interés en la propuesta, pero finalmente no la acogió (Villacrés, 1989: 6-9). Como han señalado varios autores, Francia emprendió una ofensiva diplomática en América Latina alrededor de 1860, aprovechando la Guerra de Secesión norteamericana que removió brevemente a Estados Unidos de la competencia geopolítica en la región.

Para 1860, el mariscal Castilla había levantado el bloqueo de Guayaquil, y García Moreno, con la ayuda del general Flores, reconstituyó la autoridad del gobierno central. Con ello se conjuró la amenaza de una balcanización o reparto del Ecuador.

### Conflictos interestatales

Los modelos teóricos sobre la incidencia y el impacto de la guerra interestatal en las primeras décadas de independencia de América Latina sugieren que la guerra internacional era relativamente frecuente entre 1820 y 1870, pero que no tuvo un impacto positivo en cuanto al fortalecimiento del Estado y la cohesión interna. Estas afirmaciones son válidas para los primeros cuarenta años del Ecuador.

Es pertinente hacer un registro de las hostilidades entre el Ecuador y otros Estados en este período. Entre 1830 y 1832, el general Flores movilizó el Ejército ecuatoriano hacia Pasto para respaldar la anexión del suroeste de Colombia a Ecuador. La incursión ecuatoriana se deshizo por el amotinamiento de las tropas en la retaguardia y un súbito entendimiento entre el general Flores y el general José María Obando, como comandante de las fuerzas del Estado central de Nueva Granada, antes de que se diera una confrontación violenta.

En 1841, el presidente Flores incursionó en Pasto para ayudar al gobierno central de Nueva Granada a suprimir un levantamiento en esa región. Flores esperaba que Nueva Granada recompensara a Ecuador con la modificación de la línea de frontera, pero esto no ocurrió. En 1859-1860 el Ecuador se enfrentó con su vecino del sur, en el único incidente militar con ese país entre 1830 y 1900. El bloqueo naval por parte de la escuadra peruana, liderada por el mariscal Castilla, y las ocasionales operaciones peruanas en tierra, no obstante, dejaron pocas bajas. La escuadra peruana no enfrentó mayor resistencia en la costa ecuatoriana porque se alió con el gobierno regional del general Franco que controlaba Guayaquil. El conflicto bélico más violento en el que participó el Ecuador, entre 1861 y 1864, fue una serie de encuentros entre fuerzas ecuatorianas y los dos bandos colombianos en la guerra civil, entre el liberal Tomás Mosquera y el caudillo conservador Julio Arboleda. Inicialmente, el gobierno de García Moreno sostuvo escaramuzas con las fuerzas de Arboleda que estaban estacionadas en la frontera neo-granadina-ecuatoriana e incursionaban ocasionalmente hacia el lado ecuatoriano en persecución de partidarios de Mosquera. Luego, el general Flores, actuando bajo órdenes de García Moreno, se movilizó en contra de Mosquera, quien había

ganado la guerra civil y proclamado un gobierno federal en Nueva Granada. Para evitar que Mosquera presionara a Ecuador a incorporarse a la nueva confederación colombiana, Flores decidió ir a la ofensiva. El enfrentamiento que se produjo dentro de territorio colombiano fue violento y, en la batalla de Cuaspud, la caballería ecuatoriana tuvo cerca de dos mil quinientas bajas, entre muertos y heridos (el combate más encarnizado en que estuvo involucrado el Ecuador durante el siglo XIX). El resultante Tratado de Pinsaquí no hizo referencia alguna a la incorporación de Ecuador a Colombia, lo que hace pensar que el ataque preventivo, operado por el general Flores, fue en realidad una iniciativa ecuatoriana para forzar una renegociación de la frontera.

Tales incidentes no hicieron nada para fortalecer el Estado ecuatoriano o generar cohesión nacional. El intento de anexión de Pasto y Popayán de 1830-1832 si bien generó entusiasmo entre la élite quiteña, finalmente provocó el amotinamiento de las tropas ecuatorianas y debilitó al régimen floreano. La invasión naval peruana de 1859-1860 no produjo una explosión de nacionalismo popular como ocurrió en México bajo la ocupación francesa poco después. Sin duda, la alianza entre el mariscal Castilla del Perú y el general Franco, Jefe Supremo en Guayaquil, transmitió el mensaje a la población costeña de que la escuadra peruana defendía a Guayaquil frente al intento de García Moreno de imponer la voluntad del gobierno central. Era más importante, en otras palabras, salvaguardar el honor regional que rechazar el Tratado de Mapasingue, el cual confirmaba las ambiciones peruanas en la Amazonía. Si bien la crisis de 1858-1860 derivó en el proyecto de centralización estatal de García Moreno, esto ocurrió más como respuesta a la desgarradora guerra civil que por la amenaza externa. Tal como indica el modelo de Centeno, con bases institucionales débiles y escaso sentimiento nacional, los brotes de guerra interestatal en el Ecuador no generaron espirales positivas a favor del *state-building* (la construcción de Estados), sino que debilitaron al Estado y provocaron fraccionalismo interno.

### Política transnacional

Acaso mayor incidencia que las confrontaciones estrictamente interestatales tuvo el fenómeno de la política transnacional. A pesar de la vigencia de la no-intervención, los Estados andinos intervenían con frecuencia en el juego político de sus vecinos: auspiciaban acciones militares en los países limítrofes por parte de sus aliados ideológicos; los gobiernos armaban a refugiados políticos de otros países para que invadieran a sus países de origen y capturaran el poder; o enviaban fuerzas militares en apoyo de uno u otro bando en contiendas civiles. Con este tipo de acciones los gobiernos expresaban su solidaridad hacia fuerzas ideológicas afines y se aseguraban que hubiera gobiernos amigables en los países vecinos. La política transnacional era una derivación de la lucha continental entre liberales y conservadores y del carácter armado de esa contienda. Aparte de que existían fuerzas afines en muchos países que estaban conectadas por vínculos personales, los perdedores en las guerras civiles naturalmente se refugiaban en los países vecinos y buscaban la ayuda de sus contrapartes ideológicas en los países vecinos para volver a la arena de conflicto.

Este patrón se repitió una y otra vez en el área andina, entremezclándose con algunos de los conflictos interestatales antes mencionados y con los colapsos de Estados. El intento de anexión de Pasto y Cauca que realizó el presidente Flores fue, en parte, una intervención a favor de los generales separatistas Obando y López, quienes se rehusaban a incorporar el Valle del Cauca al Estado de Nueva Granada. Si bien Flores ocupó Pasto, en el valle del Cauca se limitó a respaldar el separatismo de Obando y López que se resolvió solo cuando estos lograron mejores términos para la adhesión del Cauca a Nueva Granada.

En 1852, con la ayuda del presidente conservador de Perú, José Rufino Echenique, el exiliado general Flores armó en Perú una fuerza compuesta de sus partidarios y mercenarios, los llamados “enganchados”, y se tomó la Isla Puna. No pudo, sin embargo, desembarcar en Guayaquil, dada la exitosa defensa del puerto por parte del general José María Urbina, quien en ese momento fungía de Jefe Supremo del país. Echenique buscaba hacer frente a la ola de revoluciones liberales de la década de 1850, ayudando a sus contrapartes ideológicas en Ecuador y Colombia

a instalar gobiernos conservadores. Posteriormente, la alianza entre el liberal mariscal Ramón Castilla del Perú y el general Franco, Jefe Supremo liberal en la guerra civil de 1858-1860, alentó la contienda entre Franco y el gobierno provisorio conservador liderado por García Moreno. El juego político boliviano y peruano estaba aún más imbricado que el de Perú y Ecuador con casi continuas intervenciones mutuas entre 1830 y 1845.

Una vez que se consolidó en el poder, García Moreno enfrentó rebeliones por parte de los generales liberales Franco y Urbina en la provincia de El Oro, fronteriza con Perú. Esta insurgencia tuvo el apoyo no solo de ecuatorianos refugiados en el Perú, sino también del presidente del Perú, Juan Antonio Pezet. Seguramente Pezet tenía la intención de vengar la neutralidad que García Moreno había proclamado en el conflicto de las Islas Chincha entre Perú y España.

La incidencia de la política transnacional llevó a los Estados andinos a intentar superarla a través de cláusulas o convenciones con las que se comprometían a desistir de apoyos a fuerzas políticas en otros países. El Convenio de Paz entre Perú y Ecuador (1853), por motivo de la Expedición del general Juan José Flores, comprometía a ambos a “no permitir que en el territorio de alguna de las Repúblicas se hagan armamentos y se hagan preparativos navales o terrestres en contra de la tranquilidad de la otra” (Convenio de Paz, 1853).

### Ambiciones imperiales

Ecuador, como muchos otros Estados hispanoamericanos, fue objeto de ambiciones de potencias imperiales. España, Francia, Inglaterra, Brasil y Estados Unidos, entre 1830 y 1870, contemplaron la posibilidad de ejercer algún tipo de control o presencia en Ecuador y compitieron entre ellos por influencia. Los intereses de las grandes potencias frente al minúsculo Ecuador variaban según la misión imperial de las potencias, aunque tenían en común el hecho de que se enmarcaban en proyectos imperiales más amplios, en los que el control sobre Ecuador era un trampolín para acceder a espacios más extensos. Las coyunturas de expansión también

son importantes. En la década de 1850, Estados Unidos intensificó sus esfuerzos de proyección de poder en la costa pacífica de Sudamérica –sin duda, como corolario a su expansión hasta la costa pacífica norteamericana–, mientras que en la década de 1860, España y Francia aprovecharon el hecho de que Estados Unidos estaba absorto en su guerra civil para proyectarse en América Latina.

España soñaba con restaurar su dominio imperial en Hispanoamérica; la Francia de Napoleón III, con conformar una América “Latina” por razones de grandeza nacional; Brasil y Estados Unidos, con consolidar Estados o esferas de influencia continentales en el Nuevo Mundo; e Inglaterra, con ejercer una suerte de imperio informal en toda Hispanoamérica, vinculado al comercio y al crédito. A pesar de ser pequeño y pobre, el Ecuador contaba con dos recursos estratégicos que llamaron la atención de las potencias imperiales: las Islas Galápagos que permitían el control del corredor marítimo de la costa de América del Sur, y su condición de *gateway* (entrada) al Amazonas, que era una zona apetecida por su enormidad y potencial riqueza.

La monarquía española reconoció a Ecuador como “nación libre, soberana e independiente” mediante el Tratado de Paz y Amistad de 1840. Sin embargo, poco después las pugnas internas del Ecuador, presentaron a la dinastía borbónica de España una oportunidad para recuperar su dominio en el área andina. Tras haber sido expulsado del Ecuador en 1845, Juan José Flores ofreció a la Reina Madre María Cristina de España instaurar un miembro de la familia real española en el trono, a cambio de apoyo a la invasión de Flores a Ecuador. Con la ayuda de María Cristina, Flores armó tres buques de guerra y reclutó centenares de mercenarios en España, Irlanda e Inglaterra. Entre los objetivos que se plantearon en el proyecto de expedición estaban la instalación de un hijo de María Cristina como monarca en Ecuador y el eventual reconocimiento de su autoridad monárquica por otros Estados andinos. Se trataba de un proyecto más dinástico que estatal, pero sin duda hubiera beneficiado al Estado español. Si bien Flores luego negó que su intención hubiera sido instaurar un sistema monárquico en Ecuador, había manifestado esta propuesta en ocasiones anteriores, por lo que es creíble que eso fuera, en efecto, lo que perseguía. Perú se opuso al proyecto de Flores de 1846, porque

sabía que era uno de los blancos de la restauración borbónica en el espacio del antiguo virreinato peruano.

Aunque se presentó tardíamente, el proyecto de reconquista de Flores se enmarcaba en la política de restauración dinástica de la Santa Alianza. La Santa Alianza había comprometido a sus miembros (Rusia, Prusia y Austria) a restituir a autoridades dinásticas depuestas por revoluciones republicanas, y Francia, tras su incorporación al llamado sistema de Viena, realizó una intervención a favor de la dinastía borbónica en España, en el año de 1821. En esa ocasión se temía que la intervención borbónica continuase con una expedición a Hispanoamérica para reincorporar a las ex colonias a España. Para disuadir a Francia de una aventura semejante, Inglaterra y Estados Unidos declararon que no estarían de acuerdo con la reconquista de Hispanoamérica, lo que en Estados Unidos dio lugar a la Doctrina Monroe.

Fue precisamente la decidida oposición de Inglaterra a la reconquista que puso fin al proyecto de Flores en 1846, ya que en Inglaterra se confiscaron las corbetas de Flores. Inglaterra temía que la monarquía borbónica francesa, encabezada por Louis Philippe, se apoyara en el Borbón que se planeaba instalar en Ecuador para excluir a Inglaterra del comercio con los Estados andinos.

Sin embargo, la abortiva expedición de Flores no fue el único intento de España por recuperar su predominio en la costa del Pacífico Sur de Sudamérica. En la década de 1860, España aprovechó la guerra civil de Estados Unidos para enviar una expedición al Pacífico sudamericano, compuesta de buques de la armada española. Adjunta estaba la Comisión Científica del Pacífico –liderada por el sabio español Marcos Jiménez de la Espada– que buscaba recolectar información sobre las repúblicas americanas. La Expedición del Pacífico se enfrentó con Chile y Perú en la guerra por la posesión de las Islas Chíncha. Como el Ecuador era neutral en esa contienda, y en general veía a España como un contrapeso para Perú, ni la Expedición del Pacífico ni la Comisión Científica eran vistas como amenazas. La Comisión Científica desembarcó en Ecuador y se dirigió al Amazonas en el llamado Gran Viaje (Jiménez de la Espada, 1998: 5-6).

### América “Latina”

La Francia de Napoleón III buscaba proyectar su influencia hacia América Latina bajo el supuesto de que Francia era, por razones culturales, la metrópoli natural de esta región. Según una visión panlatinista, Francia era el epicentro de la cultura latina y, por tanto, los países de América Latina, como los del Mediterráneo, debían mirar hacia Francia y no hacia las potencias anglosajonas. Entre 1830 y 1859, Francia había tenido relativamente poca influencia en Ecuador. La Flota Francesa del Pacífico Sur había realizado operaciones ocasionales para defender a ciudadanos franceses en Ecuador frente a supuestos abusos y había mostrado interés esporádico en ocupar las Islas Galápagos. No fue hasta la época de García Moreno que Francia tuvo un rol en Ecuador. Cuando Gabriel García Moreno ofreció a Francia un protectorado sobre Ecuador en 1859 y en 1861, “parecido al que Inglaterra ejerce en Canadá”, los diplomáticos franceses no desestimaron la propuesta. Entre las ventajas del protectorado identificadas por el encargado de negocios francés en Ecuador, en 1861, estaban el dominio del Pacífico Sur Occidental (presumiblemente a través de las Islas Galápagos) y el acceso al Amazonas:

El Ecuador no significa solamente el río Guayas y el dominio sobre el Pacífico [...], también hay ríos navegables que desembocan en la parte superior del Amazonas. Un establecimiento francés en las márgenes de este río será el punto de control de una vasta y grandemente rica dependencia. Serviría como un talismán, un sésamo ábrete se colocaría en nuestras manos [...], nosotros podríamos mostrar al mundo lo que el valle amazónico tiene por exhibir (Villacrés, 1989: 6).

Finalmente, Francia optó por una suerte de protectorado sobre México en lugar de Ecuador. México evidentemente era mucho más rico que Ecuador y además existía de por medio una cuantiosa deuda por pagar a prestamistas franceses.

### Estados Unidos y la válvula de escape del esclavismo

Estados Unidos también buscaba en Ecuador el talismán que permitiera el acceso a la vasta cuenca del Amazonas. Además de la riqueza que esperaba encontrar en esa enorme cuenca que recordaba a algunos norteamericanos a la del Mississippi, el interés de Estados Unidos en el Amazonas tenía que ver con el Destino Manifiesto. Estados Unidos veía a América como un patrimonio reservado para su raza y su sistema. Pero el sistema que Estados Unidos quería llevar al Amazonas no era la democracia y la ética protestante, sino el esclavismo.

De acuerdo a un prominente geógrafo norteamericano, Matthew Maury, el Amazonas podría servir como válvula de escape para la esclavitud sureña en Estados Unidos. Los dueños de esclavos se podrían trasladar al Amazonas con sus esclavos, liberando a Estados Unidos de las fisuras que la esclavitud estaba generando en la unión norteamericana poco antes de la guerra civil. Las ideas de Maury inspiraron la célebre expedición de la marina norteamericana liderada por un primo de Maury, William Lewis Herndon, quien exploró la cuenca del Amazonas en 1851. Herndon entró por el Perú y avanzó hasta el Atlántico por el gran río. En su libro *The Exploration of the Valley of the Amazon* manifestó que Brasil intentaba cerrar el Amazonas a barcos de otras naciones y enfatizó que Estados Unidos debía insistir en la libre navegación del Amazonas (Herndon, 2000: 342).

Como Perú respaldaba la tesis brasileña de la exclusividad de la navegación en el Amazonas, Estados Unidos buscó a Ecuador como socio en su designio de lograr la apertura del Amazonas. El presidente Urbina de Ecuador era un fiel aliado de Estados Unidos y admiraba a la Unión Americana como un modelo de democracia y un garante de los gobiernos populares en el continente. El Ecuador en 1853, a instancias de Estados Unidos, hizo un llamado a Brasil para que cumpliera con la norma internacional de la libre navegación de los ríos, permitiendo al Ecuador acceso libre a todo el curso del bajo Amazonas. El Ecuador dio a entender que la libre navegación del Amazonas permitiría un comercio vía el Atlántico con Estados Unidos, presumiblemente tanto en barcos ecuatorianos como norteamericanos. Pocos años después, Brasil cambió de postura y la

coordinación entre Estados Unidos y Ecuador para asegurar la libre navegación del Amazonas perdió peso.

Estados Unidos también se interesó por las Islas Galápagos, que habían sido una parada de los barcos balleneros de la costa del este de Estados Unidos por décadas. Con la búsqueda de rutas interoceánicas para un canal, las Islas Galápagos adquirieron connotaciones estratégicas por su proximidad a Panamá y Nicaragua. En ese contexto, en el año 1854, Estados Unidos propuso al gobierno de Urbina alquilar las Islas Galápagos supuestamente para la explotación de guano, aunque este recurso no estaba presente en las islas. Francia protestó contra la propuesta, como también varios Estados americanos que temían que la presencia norteamericana en un punto tan estratégico abriera las puertas al expansionismo norteamericano.

El imperio de Brasil era ineludiblemente un actor clave en el reparto y definición de límites en el Amazonas. Brasil buscaba asegurar el control sobre el curso completo del Amazonas y una definición de fronteras que pusiera distancia entre el imperio y las caóticas repúblicas hispanoamericanas. Perú se convirtió en el principal socio de Brasil en el Alto Amazonas, ya que tenía una mayor presencia colonial en esa área en la década de 1840, y estaba decidido a colonizarla (Denegri, 1996: 141-149). Ello sugiere que la Cédula de 1802 había surtido efecto y Perú ejercía cierta autoridad en el Alto Amazonas después de la independencia. Brasil firmó con Perú en 1851 un Tratado de Navegación y Límites que establecía un condominio brasilero-peruano sobre la cuenca amazónica. El acuerdo con Brasil dio acceso a Perú al Amazonas, y este país aprovechó el *modus vivendi* con Brasil para colonizar la zona de los tributarios occidentales del Amazonas con barcos a vapor en la década de 1860. Con el inicio del auge del caucho, en la década de 1880, el control peruano sobre el alto Amazonas era un hecho. Si bien el Ecuador podía alegar derechos jurídicos sobre el Alto Amazonas, la colonización efectiva de esta región por parte de Perú era irreversible.

## Conclusión

La historia diplomática tradicional en Ecuador construía las relaciones internacionales del país como un largo proceso de victimización territorial. El tiempo producía la erosión de la plenitud territorial de la Real Audiencia de Quito que se había proyectado, según algunas versiones, hasta el Atlántico. Esta historia tenía un fuerte sesgo jurídico, ya que el dominio del Ecuador de la cuenca amazónica existía en el siglo XIX solo en los instrumentos legales.

La tradicional historia de límites impedía ver la compleja agenda de política exterior en los primeros años de la República o el fenómeno clave de la inserción del Ecuador en el sistema de Estados. Asimismo, fenómenos como el colapso de Estado o la política transnacional no eran enmarcados como fenómenos internacionales, sino como política interna. El impacto institucional de los conflictos estatales tampoco figuraba en las reconstrucciones de la historia internacional del Ecuador o los países andinos.

La superación del conflicto territorial Ecuador-Perú y la aparición de nuevas corrientes teóricas e historiográficas ahora permiten el esclarecimiento de la cultura diplomática del Ecuador en el siglo XIX. La asimilación de un andamiaje de normas y comportamientos importados del *statecraft* europeo figura como un objeto privilegiado de estudio porque estableció las reglas de juego de interacción entre Estados. Asimismo, la resignificación y límites del *statecraft* europeo en el contexto andino también aparecen como una problemática fascinante por las implicaciones que tienen para la agencia de los actores.

El imperialismo, por último, debe ser entendido no como un fenómeno homogéneo de conquista de mercados o espacios de inversión, sino como un fenómeno moldeado por las identidades de los Estados imperiales que pugnan por influencia.

Tras este ensayo que buscó conciliar la historia diplomática ecuatoriana y la teoría de las relaciones internacionales, el terreno está allanado para estudios más específicos sobre las identidades, discursos y comportamientos aprendidos, presentes en las relaciones internacionales del Ecuador y los países andinos.

**Bibliografía**

## Fuentes primarias:

- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1835). *Exposición que el Ministro de Estado ... Presenta a la Convención Nacional en 1835*. Quito: SN.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1841). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador en 1841 ... El Ministro de Estado*. Quito: Imprenta de Alvarado.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1846). *Exposición que Dirige Al Congreso del Ecuador ... El Ministro de lo Interior*. Quito: Imprenta Joaquín Terán.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1849). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador ... El Ministro del Interior*. Quito: Imprenta de Bermeo.
- Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores (1853). *Exposición que Dirige al Congreso del Ecuador en 1853, El Ministro del Interior*. Quito: Imprenta del Gobierno.

## Fuentes secundarias:

- Bakula, Juan Miguel (1992). *Perú y Ecuador, Tiempos y Testimonios de una Vecindad*. Tomo II. Lima: CEPEI.
- Burns, Bradford (1980). *The Poverty of Progress: Latin America in the Nineteenth Century*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Centeno, Miguel Ángel (1997). "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America". En *American Journal of Sociology*, vol. 102 (6): 1565-1605.
- Denegri Luna, Félix (1996). *Notes for the History of a Frontier*. Lima: Bolsa de Valores/ Riva-Agüero, Lima.
- Herndon, William Lewis (2000). *Exploration of the Valley of the Amazon 1851-1852*. Gary Kinder (Ed.), New York: Grove Press.

- Holsti, Kalevi (1991). *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jiménez de la Espada, Marcos (1998). *El Gran Viaje, Embajada de España*. Quito: Abya-Yala.
- Kacowicz, Arie (1999). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Kelly, Philip (1997). *Checkerboards and Shatterbelts, The Geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.
- Smith, Joseph (2005). *The United States and Latin America*. New York: Routledge.
- Villacrés Moscoso, Jorge Washington (1989). *Ecuador: Historia Diplomática*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

## Ecuador y España a través del trato del general Flores con la Familia Real española: testimonios epistolares

Ana Gimeno Gómez

El general Juan José Flores fue uno de los más destacados protagonistas de la etapa emancipadora y, sobre todo, del nacimiento y consolidación de la República Ecuatoriana en sus primeros años de vida independiente. Quienes han tratado su vida en sus diversas facetas ofrecen una figura de especial atractivo. Inteligencia y don de gentes no se le pueden negar, y de ello hizo gala a lo largo de la etapa que aquí vamos a tratar, enmarcada en lo que fue la expedición que Flores organizó en España en 1846, con el objetivo de recuperar su presidencia (Gimeno, 1988).

Destacó por sus persuasivas cualidades, su distinción, la facilidad de comunicación que cautivaba a sus interlocutores, por su valentía y especiales capacidades en lo militar y administrativo que le hicieron, junto a Antonio José de Sucre, ser uno de los mejores generales de Bolívar, quien siempre le reconoció todas esas virtudes y lo escogió para dirigir el Departamento del Sur. Son infinitas las ocasiones en que el Libertador lo puso de manifiesto: “Su pérdida sería irreparable para Colombia, para la amistad, y para nuestra gloria. Ya usted se ha sentado sobre los inmortales, y por lo mismo no debe perecer” (Correspondencia, 1977: 247)<sup>1</sup>. Y unos años más tarde el coronel Belford Wilson, que había acompañado a Bolívar en sus últimos momentos, escribía al coronel E. Brand en 1844, en respuesta a la petición de informes sobre Flores: “De los hombres públicos de América, el General Flores es incuestionablemente uno de los

---

1 Carta del Libertador a Flores, Quito, 18 de marzo de 1829.

más capaces y distinguidos” (Stagg, 1962: 22). Y, por último, la opinión de un periódico de Madrid, *El Eco del Comercio*, que en su número del 20 de agosto de 1846, en el arranque del debate que la expedición de 1846 generó en la prensa española, decía de Flores: “que es un hombre ilustre, que es un literato eminente, que es un escritor elegante, que es tan hombre de ciencia como de política, que lleva un nombre ennoblecido [...]”. Por ello no debe sorprendernos el éxito que tuvo por Europa y concretamente en España, ganándose la amistad y confianza de algunos miembros de la Familia Real española. Algunos testimonios epistolares nos servirán de hilo conductor de esa relación.

Flores emprendió pronto, al iniciar su segundo mandato, una cuestión que consideró de suma importancia para dar al Ecuador prestigio internacional y el espléndido futuro que, para muchos ecuatorianos, parecía al alcance de la mano. Se trataba de obtener cuanto antes el reconocimiento por parte de España de la independencia de Ecuador, unilateralmente, por intuir que aquel logro pondría a la nación en un lugar de privilegio, no solo en relación a las restantes repúblicas americanas, sino fundamentalmente con respecto a España. Fue una iniciativa que consideramos crucial, pues ello le permitió ser uno de los presidentes americanos más tempranamente conocidos y con una política de acercamiento y de amistad hacia España como ningún otro (Bécker, 1920). Tras rápidas negociaciones se llegó en febrero de 1840 a la firma del Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad entre Ecuador y España, ratificado en junio del mismo año. En él tuvieron un papel destacado por la parte ecuatoriana Pedro Gual y Ricardo Wright. Este último acompañará a Flores en su periplo europeo y estará a su lado a lo largo de los preparativos de la expedición de 1846, en especial en España y en Inglaterra. A partir de aquella firma se inicia entre ambas naciones una relación de normalidad, surgiendo muy pronto muestras de especial aprecio por parte del presidente Flores hacia el primer representante español, Luis de Potestad, quien llegará a Quito en 1842 como Encargado de Negocios y al que, desde el primer momento, colmará de atenciones y, lo que es más significativo, hará condecorador, de una u otra manera, de los planes que desde muchos años antes tenía pensados para el futuro del Ecuador.

Su postura a favor del régimen monárquico no será un planteamiento que se formule por primera vez, tras su salida del país en 1845, después de la revolución del 6 de marzo, pues era notoriamente conocida y de ahí los acérrimos enemigos que se granjeó. Solo hay que leer la importantísima correspondencia con el Libertador que publicó el Banco Central del Ecuador (Correspondencia, 1977) para advertir las numerosas ocasiones en que, por ejemplo y por no alejarnos más en el tiempo, a lo largo de 1829 lo pondrá de manifiesto de modo sincero y cómplice con Bolívar.

Manifestaciones que no eran otra cosa que el reflejo del sentir de un sector de la sociedad hispanoamericana que, ante el caos y deterioro social y económico, no veía mejor alternativa que establecer un gobierno fuerte como el que representaba entonces una monarquía. Y ello, en los primeros tiempos, con el beneplácito del Libertador, que si no quiso una corona para sí, reconocía las virtudes del sistema, como se aprecia en muchos escritos de esas fechas<sup>2</sup>. Así comentaba Flores a Bolívar su deseo de que en el próximo congreso “se fije en una monarquía o en la presidencia vitalicia con facultad para elegir sucesor, si hubiere inconveniente para lo primero. Por lo que respecta al Sur, estoy cierto que recibirá bien cualquiera de las dos cosas” (Correspondencia, 1977: 500)<sup>3</sup>. Porque, en efecto, en otoño de 1829 se había concretado un plan para llamar a Bolívar “y conservar el título de Presidente vitalicio del Perú o darle el de Emperador” (Correspondencia, 1977: 490)<sup>4</sup>, en lo que se insistirá unos días después al decirle Flores: “Yo respondo por el Sur y me atrevo a decir que la monarquía será bien recibida, y en su defecto la presidencia vitalicia con facultad de elegir sucesor” (Correspondencia, 1977: 495)<sup>5</sup>.

Alrededor del año 1829, el asentar una monarquía o presidencia vitalicia va a ser cuestión candente en torno a la figura de Bolívar, mas las circunstancias no lo favorecieron. Por ello, en carta del 21 de diciembre, Flores le escribirá: “Mis amigos me escriben de todas partes y se muestran

2 Como lo sería para el otro gran protagonista de la emancipación, José de San Martín, para quien la monarquía no significaba un fin, sino un medio de pacificación, de organización, un medio para terminar con las luchas fratricidas que desgarraban los distintos sectores en lucha, sobre todo después del ejemplo mexicano.

3 Carta de Juan J. Flores al Libertador, Guayaquil, 14 de diciembre de 1829.

4 Carta de Juan J. Flores al Libertador, Guayaquil, 14 de noviembre de 1829.

5 Carta de Juan J. Flores al Libertador, Guayaquil, 28 de noviembre de 1829.

satisfechos de la monarquía que les propuse. ¡Qué lástima que no se haya realizado! Yo he quedado burlado con mi pronunciamiento y compromiso: paciencia”, para en otro apartado de la carta anunciarle que en un artículo que pensaba escribir en *El Colombiano* aseguraría “que en defecto de una monarquía, la Constitución que se proponía era la más conveniente para Colombia” (Correspondencia, 1977: 503)<sup>6</sup>, pero que él se pronunciaba decididamente por la monarquía, si bien “mi voluntad no es otra que la de V. E., siempre haré lo que se me mande” (Correspondencia, 1977: 505)<sup>7</sup>. El mismo hijo del general, Antonio Flores Jijón, en su obra *El Gran Mariscal de Ayacucho*, achaca a los planes monárquicos de 1829 el hecho de que en 1846 se creyese y difundiese que su padre ahora tenía las mismas intenciones que entonces (Robalino Dávila, 1967: 142).

Las referencias citadas son algunos de los muchos indicativos de lo arraigado que estaba ese sentimiento (Villanueva, 1911; Parra Pérez, 1957; Porras Barrenechea, 1974); sentimiento latente en ciertos sectores de la sociedad hispanoamericana a lo largo de los años y que explican que, en las circunstancias de 1846, con motivo de la organización de la expedición de Flores a España, fueran muchos los que le asignaran el propósito de llevar una monarquía al Ecuador en la persona —se llegó incluso a concretar— de un hijo de la Reina Madre María Cristina de Borbón y Fernando Muñoz, duque de Riansares, lo que para algunos partidarios de la conveniencia del sistema monárquico fue considerado como un menosprecio a su amor propio nacional, ya que a lo que se aspiraba era a un príncipe real para encabezar una nueva dinastía.

Nuestro trabajo se inclina a considerar que la intención de Flores en 1846 fue, en un principio, regresar a Ecuador, pero que sus propósitos se modificaron tras su estancia en Roma y fundamentalmente en España, tras el trato directo con la Familia Real española. Para tal reflexión nos basamos en documentación epistolar, de carácter privado, custodiada en el Archivo Histórico Nacional de Madrid. La muestra esclarece algunos aspectos hasta ahora poco conocidos a través de una veintena de cartas de personas directamente comprometidas en la expedición, fundamentalmente de

6 Carta de Juan J. Flores al Libertador, Guayaquil, 21 de diciembre de 1829.

7 Carta de Juan J. Flores al Libertador, Guayaquil, 28 de diciembre de 1829.

Juan José Flores y familiares de la Reina Madre, en especial de su esposo Fernando Muñoz, duque de Riansares, y de los hermanos de éste, Juan Gregorio y José Antonio. El primero será Encargado de Negocios en Venezuela entre 1846 y 1851, circunstancia que hará que ambos hermanos mantengan una estrecha correspondencia durante la estancia de Juan Gregorio en dicho país hasta 1851, año en que falleció; su muerte se dio, al parecer, durante el desempeño de sus funciones diplomáticas, por ello su correspondencia fue remitida a España y aparece en el archivo de Riansares. El otro hermano, José Antonio, se ocupará desde España de los asuntos de carácter económico, tanto de la empresa en sus diferentes fases como de los Muñoz en general. Testimonios epistolares que, junto con los de otros personajes de papel relevantes en esos años, nos permiten valorar el grado de compromiso y los intereses de esas personas en la expedición de Flores de 1846, y tras el fracaso de la misma, sus relaciones a lo largo de los años siguientes, en especial en 1847, 1848 y 1849. Es un fondo de gran interés por ser cartas entre hermanos o amigos con la espontaneidad y sinceridad propia de una misiva entre familiares o conocidos.

Durante la segunda presidencia de la administración floreana se incrementaron las relaciones con diversos países europeos, suscribiendo importantes tratados, entre ellos el de reconocimiento de su independencia con España, sin duda el de mayor trascendencia. Normalizadas las relaciones entre ambas naciones, se inicia un sugestivo acercamiento y preferencia hacia España, notorio y probado a lo largo de ese período. Una etapa, entendemos, en la que el presidente Flores intenta dar un cierto giro a su política interior y exterior, contando con España antes que con cualquier otro país, quizá en un intento de superar o de distanciarse de la política de su antecesor, en ese deseo de conseguir el ansiado progreso y prestigio para su país.

Po rque, efectivamente, reforzar las relaciones con España significaba para el Ecuador debilitar las posibilidades de las naciones limítrofes. Por eso el general se empeñará en ofrecer gestos amistosos a España y lo hará a través de la Legación española. Ya recién instalado en Quito, Luis de Potestad comunicaba al Ministerio de Estado español la plena confianza que le demostraba el presidente Flores, quien estaba decidido a considerar

a aquella Legación como “la preferida siempre”. Así fue fácil ganar el aprecio de Potestad, que pronto facilitaría al gobierno español el mejor trato del general, del que entre otras cualidades destacaba: “es el único hombre capaz de establecer un sistema de regularidad y de orden. El primer capitán de América; hombre sumamente ilustrado y con muy probadas virtudes, es adorado del Ejército y se ha ganado la confianza general” (Gimeno, 1988: 50). Así sería conocido en los primeros tiempos en España por el gobierno y también por algunos miembros de la Familia Real.

Y esa tarea de utilizar a Potestad de aliado, y sobre todo de propagandista, proseguirá hasta hacerle confidente de sus más inmediatos planes, siempre con vista a sus proyectos futuros. Así le confiaba que en la próxima reunión del Congreso, prevista para enero de 1843, estaría todo arreglado para que su presidencia se extendiera por diez años, con otros diez de prórroga, y que él sería elegido para tan importante cargo. Asegura, entonces, ante el gobierno español que una vez asentado así su régimen, marcharía con su ejército a pacificar el Perú y anexionaría a Ecuador –para lo que contaba con Bolivia– con el fin de formar una potencia que tuviera la preponderancia en toda aquella parte de América. En definitiva, el sueño de Flores en aquellas fechas, pues no de otra cosa podemos calificarlo, era llevar a cabo el proyecto bolivariano, del que se sentía heredero: crear un gran imperio con Ecuador, Perú y Bolivia, una vez recuperada la presidencia de Ecuador.

Como indicábamos, la relación de Juan José Flores con algunos miembros de la Familia Real española fue muy temprana, muy cercana y se prolongaría hasta después de la salida del general de España. Durante su residencia en París, y tras recibir la Legión de Honor en grado de Gran Oficial, en junio de 1844, y otras muchas deferencias, se dice que le llegó una invitación muy concreta desde España, por parte de la Reina Madre Doña María Cristina de Borbón, para visitar el país, según informe de Pedro Nussard Le Noir a Doña Mercedes Jijón de Flores, en carta desde Lima el 16 de abril de 1846 (Jijón y Caamaño, 1943: 5). Pero Flores decidió viajar antes a los reinos de Italia. En Roma permanecerá más de dos meses, salvo una breve estancia en Nápoles.

Creemos, por la correspondencia que mantuvo con su esposa, que pudo ser en Roma donde Flores tomara la decisión de regresar al Ecuador antes de los dos años previstos, al conocer que no se cumplían los pactos que firmó y que sus parientes y partidarios eran perseguidos por el gobierno de Roca. En aquella capital fue recibido en dos ocasiones por el Papa Gregorio XVI, en compañía del coronel Ricardo Wright, su edecán, gracias a la mediación de Fernando Lorenzana y García (Lorenzana, 1978), un ilustre diplomático americano que hizo carrera en Roma hasta llegar a ser Encargado de Negocios de la Legación ecuatoriana, convirtiéndose en intermediario obligado para cualquier asunto ante la Santa Sede.

Fue una estancia interesante, en especial para preparar un ambiente favorable ante su inminente llegada a España. Incluso la prensa acreditada en Roma, como se advierte en el *Diario de Barcelona*, hizo eco de la visita de aquellos personajes americanos en abril de 1846:

Ahora este digno personaje recorre el resto de Italia, con el ánimo de llegar a Barcelona a fines de mayo y luego pasar a esa capital de España. En medio de que su talento le hace dar el mérito que se debe a cuanto ve y observa en Europa, él no puede disimular el entusiasmo que lo transporta cuando se habla de su madre patria (así llama a la España), ansía por el momento de verla y viajar por toda ella, y todo su placer es cuando se ve rodeado de españoles, de cuyo trato jamás se sacia. Es tal su decisión que, habiéndole nacido en Quito una niña a poco de emprender su viaje a Europa, encargó se le pusiera el nombre de Isabel, por recuerdo, para él honorífico, de la España. Su trato amable, dulce y generoso; su fina educación, su vivacidad ilustrada con una no común instrucción, etc., lo hacen recomendable en todo sentido. No desagradará a Uds. en tratarlo, cuando a principios de junio llegue a esa capital (Gimeno, 1988: 100).

No es comprometido suponer que, quizá, tal artículo formaba parte también de la labor promocional que tanto Flores como su acompañante Wright practicarán en esos momentos. Todo era poco para su presentación en España.

Mas ese viaje fue aún más provechoso. En 1846 Flores conoció en París a Blanco Encalada, almirante de la Marina chilena, quien resultó ser gran amigo del duque de Rivas, entonces embajador de España en el Reino de

Nápoles, de donde era oriunda la Reina María Cristina de Borbón. De ese conocimiento saldrían muy valiosos contactos para el general.

Debemos recordar aquí que hasta ese momento nada se intuye sobre un proyecto monárquico para el Ecuador en la documentación consultada. Solo menciona Flores en sus cartas su deseo de regresar cuanto antes a su patria para exigir respeto a lo pactado y el reconocimiento de sus derechos. Una vez en Madrid, y tras los encuentros y conversaciones con la Reina Madre y su cónyuge Fernando Muñoz, duque de Riansares, el proyecto de Flores tomará otros caminos, pero no con la intención de llevar al Ecuador a un hijo de la pareja, sino con un claro componente financiero, por lo menos de momento. Flores necesitaba recursos económicos para organizar su empresa, y los Riansares necesitaban invertir su dinero en negocios lucrativos. Lo hicieron en España, en Francia y en Cuba, donde en 1844 sus negocios aparecen bajo la firma de *Agustín Sánchez y Compañía*, hasta su desaparición a fines de 1848, con actividades relacionadas a inversiones en obras públicas, en el ferrocarril o en la industria azucarera de la isla. Asimismo contaban con negocios en Londres, donde estaban representados por *Huth y Cia.*, y en varias ciudades de los Estados Unidos –Nueva Orleans, por ejemplo– (Cayuela, 1993; Bahamonde y Cayuela, 1988, 1992; Otazu, 1987; Matilla, 1982; Pérez Garzón 2004). También intentaron extender sus actividades en Filipinas con negocios conectados a la explotación minera<sup>8</sup>.

Se presentaban, pues, como unos atractivos y solventes socios con quienes contar, como así se hará antes y después de la expedición de 1846, ya que los veremos de igual modo implicados en la segunda etapa de la empresa de Flores, tras el fracaso de la primera.

Entre las virtudes de Fernando Muñoz apreciamos que a sus 34 años, además de caracterizarle un profundo sentimiento familiar, era persona muy bien preparada, interesada en todo lo que ocurría a su alrededor, con un pensamiento preciso sobre el papel que representaba y especialmente dotado para los asuntos comerciales, capacidad que tendrá ocasión de

8 Cartas de Antonio de Urbiztondo al duque de Riansares, fechadas en Manila, en abril y mayo de 1851. Hemos de destacar que el capitán general Urbiztondo fue un decidido partidario y colaborador de la empresa floreal, unos años antes. Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN). Madrid. Diversos-Títulos\_Familias, 3543, leg. 7, exp. 39.

poner en práctica bajo la firma de *Agustín Sánchez*, junto a su hermano José Antonio, en una España donde la economía pasaba por un período de grandes posibilidades para invertir, bien fuese en el tendido ferroviario, en la minería, la siderurgia, como en acciones u obligaciones tanto en España como en Francia. Por consiguiente, la posibilidad de negociar con el principal producto ecuatoriano, el cacao, tuvo que ser un buen motivo para iniciar tratos económicos con el general Flores. Lo podría favorecer el hecho de que las relaciones comerciales, a partir de la firma del Tratado de Reconocimiento, estipularan que los productos de ambos países no pagarían más derechos de aduana que los que desembolsaban los naturales de cada uno de ellos, determinándose en las instrucciones que uno de los mayores intereses comerciales del Ecuador con respecto a España radicaba en la disminución de derechos aduaneros para la introducción de los dos productos más esenciales, el cacao y el algodón, a cambio de exenciones con el papel y el hierro españoles.

Es bien conocido que, desde la firma del Tratado de Reconocimiento, la personalidad de aquel general americano cautivó a los duques y hay pruebas de las frecuentes visitas a su residencia madrileña para hablar, como se decía en los billetes que guardó Flores en su correspondencia, de “asuntos de interés” (Gimeno, 1988: 113)<sup>9</sup>, conversaciones que también mantuvo con José Antonio Muñoz, hermano del duque de Riansares, quien actuaba como su representante en las cuestiones económicas y que tendrá un papel destacado en ese tipo de asuntos en los preparativos de la expedición de 1846 y en las relaciones posteriores. Las cuestiones que se pudieron tratar en esas conversaciones privadas, por ese mismo carácter, las ignoramos; sin embargo, aquellos encuentros eran altamente significativos en los momentos cruciales de la organización de la expedición.

Únicamente conocemos un testimonio que nos indica que Flores, para lograr que los Riansares se comprometieran en su empresa, les pudo prometer un futuro trono en América. Lo aporta Senén de Buenaga en el interesante y valiosísimo *Diario* (Buenaga, 1846<sup>10</sup>) de su participación en la empresa, cuando refiere que le fue ofrecido a la Reina Madre “el imperio

9 Billetes autógrafos fechados los días 4, 27 y 29 de agosto de 1846.

10 Senén de Buenaga: *Documentos reservados de la expedición al Ecuador en 1846*. Inédito. Pudimos consultar hace años esa documentación, gracias a la generosidad de su propietario, Pedro Grases.

del Perú”. ¿Qué significaba ese ofrecimiento? Creemos que en ese momento significaba muy poco. De hecho, al mismo Buenaga le pareció un asunto un tanto quimérico, como irresponsable la actitud de Doña María Cristina:

ante la perspectiva de una corona, que debía ceñir las sienes de los hijos de su segundo matrimonio, sedujo de tal modo a la Reina que, sin tomarse tiempo para estudiar el carácter del general, sin meditar sobre las dificultades que era necesario vencer [...] ofreció desde luego el apoyo de su autoridad y de su influencia para realizar el pensamiento concebido y [...] obedeció más bien a los instintos de la ambición y del orgullo, que a los del talento y de la prudencia que tanto la distinguieron en los primeros años de su gobierno.

Se trataba, con aquella oferta, de actualizar un antiguo proyecto que Flores mantenía en mente, proyecto al que no renunciaba y que ahora podía ser utilizado para atraer a Doña María Cristina y familia con miras a un factible trono, aunque muy en la lejanía, o como inversionista-capitalista en la empresa, a más corto plazo. Todo sería poco para conseguir el apoyo de tan ilustres colaboradores, bien en la parte económica o bien como futuros candidatos para instaurar una nueva monarquía.

Ya en mi anterior trabajo sobre la expedición decía que nos son desconocidos muchos de los detalles de las negociaciones económicas, como de otra índole, por tratarse de un asunto privado y delicado, pero sí conocemos el contrato que se llegó a acordar entre Flores y la Casa Riansares. Sabemos que el 20 de septiembre de 1846, José Antonio Muñoz, como representante de su hermano, el duque, entregaba al general Flores veinte mil duros. Creemos que esa fue la primera entrega. En adelante, el general tratará con los banqueros más relevantes de la Corte madrileña del momento –Jaime Ceriola, Nazario Carriquiri, José Salamanca y José Buchental–, estrechamente relacionados con los negocios de los Riansares y representantes o intermediarios del duque en algunos de los acuerdos económicos a que llegó con Flores.

Así lo apreciamos en el borrador del contrato, con unas condiciones muy difíciles de asumir, que acordó Ceriola con el general el 1 de septiembre de 1846, en los términos que se habían propuesto, y que el

banquero remitió a José Antonio Muñoz. En él se estipulaba que Buchental y Salamanca entregarían a Juan José Flores, “Presidente de la República del Ecuador”, un millón quinientos mil pesos fuertes. En aquellos momentos quedaron establecidas las comisiones, plazos e intereses que suponían para el general una carga insoportable, pues implicaban hipotecar “todas las rentas del Ecuador al seguro de otros intereses, y del capital indicado” (Gimeno, 1988: 114). Esa fue la parte empresarial en la que se convirtió la expedición para su viabilidad, pero como no fue suficiente con esa cantidad, también colaboraron económicamente otros muchos prestamistas y comerciantes que vieron en ella la posibilidad de lograr ciertas ganancias, y quienes, con el fracaso posterior, se verán envueltos en pérdidas o en litigios.

Hecho este somero resumen de lo que fue la expedición de Flores durante la etapa en que éste permaneció en Madrid mientras se llevaban a cabo las tareas de organización, pasamos a ceñirnos a la correspondencia que aquí damos a conocer y que nos va servir de hilo conductor de las incidencias de la empresa, siguiendo lo que nos dicen esas cartas, pues los detalles de la misma ya han sido tratados (Gimeno, 1988: 105-386). Esos documentos nos permiten saber hasta qué punto tanto el duque como sus hermanos, José Antonio y Juan, van a estar puntualmente informados de la marcha de la expedición y el grado de implicación en la misma.

El compromiso será tan estrecho que, entre otros destacados oficiales<sup>11</sup>, vamos a ver intervenir al coronel de Caballería, Pablo Vegas, íntimo amigo de los Muñoz. En carta fechada en Madrid el 1 de noviembre de 1846, con carácter de “Reservado”, José Antonio, Encargado de Negocios en Caracas, le informaba a su hermano Juan por primera vez de la expedición, en los siguientes términos:

Mi querido Juan:

A últimos de este mes deberá salir del puerto de Santander una expedición para el Ecuador mandada por el general Flores, presidente que ha

11 La empresa contó con la ayuda del Ministro de la Guerra, Laureano Sanz, y un destacado cuadro de oficiales para la recluta y organización; participaron personajes notables como el brigadier Senén de Buenaga, quien fue Jefe de Estado Mayor de Flores hasta septiembre de 1846, o el capitán general de las Vascongadas, Antonio de Urbiztondo.

sido de aquella República por espacio de 20 años. En ella va D. Pablo Vegas, íntimo amigo de todos nosotros y en quien Fernando tiene mucha confianza y lleva el carácter de encargado de la propiedad de dos vapores y algunos otros intereses de consideración que se han puesto a su cargo costeados por F. [Fernando]<sup>12</sup>.

El general Flores cree que ningún obstáculo se le presentará para entrar en el Ecuador y tomar posesión de la presidencia, pero como la suerte no siempre es propicia pudiese suceder que fuese rechazado y que Vegas en este caso tuviese que volver a Europa. Si esta desgracia sucediese, Vegas no sabría dónde volver sus ojos, se hallaría sin recursos, sin medios y sin ocupar, y para este fatal caso lleva instrucciones de acudir a ti que puedes proporcionarle cuantos auxilios puedas prestarle ya pecuniarios ya de otra especie como súbdito español, mediante o guarde al menos los vapores si hacen la expedición no es sino con el carácter comercial mediante un convenio celebrado con el general Flores.

En que le prestes todos los auxilios que puedas como particular, y como ministro están interesados los intereses y no pocos de F. Así pues excuso escribirte más sobre esto<sup>13</sup>.

Como podemos advertir en esta carta entre hermanos, documento estrictamente privado, hay una aclaración de importantes cuestiones. En primer lugar, la participación del duque en la empresa con dos vapores y otros intereses de consideración que no se detallan, y el hecho de que encomienda a un íntimo amigo de la familia la custodia de aquellos bienes, así como el carácter comercial de la intervención, de acuerdo con el convenio firmado.

En esas fechas, en la documentación privada que aquí utilizamos, tanto de Flores como de los Muñoz, no se hace la menor referencia a la instauración de un régimen monárquico de una manera inmediata y concreta. Solo la prensa, comprometida con algún sector político, difundirá esa noticia –tanto en Europa como en América–, con la clara intención de desacreditar a Flores ante un amplio sector de la sociedad americana. Lo prioritario en ese momento era poner pie en tierra americana.

<sup>12</sup> Creemos que esos vapores pueden ser los que se utilizaron en 1848, tras el embargo inglés.

<sup>13</sup> Carta de José Antonio Muñoz a su hermano Juan, Madrid, 1 de noviembre de 1846. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3543, leg. 7, exp. 42.

Sin embargo, la cuestión monárquica estará muy presente a lo largo del siglo XIX, tanto en España como en algunos países hispanoamericanos, en los que el debate sobre la forma de gobierno se planteará recurrentemente, y siempre de acuerdo con la tendencia liberal o conservadora del gobierno de turno, en el caso de la España del siglo XIX. Cabe recordar aquí las instrucciones que llevó a México en 1845 el joven diplomático español Salvador Bermúdez de Castro, en la etapa de gobierno de Luis González Bravo, “de aprovechar todas las coyunturas favorables, de contribuir al cambio de las instituciones de aquel país, fundando una monarquía regida por un miembro de la Familia Real española” (Calvo Sanz, 1974: 200).

De su fracaso se hace eco el duque, cuando escribe a su hermano Juan –residente en México, aunque por poco tiempo, pues está a la espera de recibir las órdenes de Madrid para pasar a Venezuela a ocupar la Legación española–: “[...] Ya habrás recibido mis instrucciones para lo de México, las que ya están de más, pues Bermúdez de Castro ha dado por concluida su negociación, habiendo devuelto unos diez mil duros que dice han sobrado de los dos millones de vales que tomó para el negocio”, desenlace que bien pudo influir favorablemente en el caso que nos ocupa al poner ante el duque una nueva posibilidad monárquica en América, dado el fracaso del intento mexicano.

Y después de tratar una serie de cuestiones de carácter comercial sobre negocios en Nueva Orleans, inicia un párrafo sumamente interesante, dándole Fernando, por primera vez, noticias de la expedición en los siguientes términos: “Aquí se organiza una expedición para el Ecuador que manda (es decir, que organiza y mandará) un tal Flores que fue presidente de aquella República de Quito”. Y dice, a continuación, lo que él conocía entonces de las intenciones de aquel general americano: “Parece que su objeto es ir a reclamar su presidencia y a poner el orden en aquel Estado”. Nada se dice de la posible ocupación de un trono, simplemente que “Se dice que tiene ideas muy monárquicas y que no sería extraño que pensase, si logra su objeto, en formar ahí una nueva monarquía”. Eso es lo que se sabía, a fines de agosto de 1846, por parte de las personas más comprometidas, si bien a continuación pasa a darle las pautas de comportamiento que debe adoptar el asunto:

Digote [sic] todo esto para que me escribas detenidamente qué es lo que se piensa ahí sobre este plan. No te hagas tú partidario de él, solo se trata de averiguar a fondo qué tal será visto por los del Ecuador; los de Venezuela estarán como es regular en contra de todo lo que sea monarquía. Tu papel ahí es de no inclinarte a ninguna clase de gobierno y sí, a todo aquello que sea dirigido a conservar las buenas relaciones con la España y que haya la tranquilidad en esos países.

Y nos aclara seguidamente: “Yo conozco a Flores y parece un buen hombre”. Esa es toda la consideración que le merece entonces la figura del general, en el mes de agosto de 1846, cuando se están iniciando los trabajos de organización en territorio español y se debe actuar con suma discreción en todos los aspectos. Y termina el párrafo insistiendo en la recomendación de actuar con prudencia: “No hables tú de esto, si no te hablan”. Finalmente, le deja bien despejado el papel que tiene el gobierno español en el asunto, y lo subraya por la importancia que da a la cuestión:

Por si acaso, ten entendido que en nada absolutamente interviene el gobierno. Esta idea que es una verdad debes defenderla y sostenerla a todo trance. El gobierno español es fiel observador de los tratados y no hará nunca nada que pueda ofender a los aliados, y Venezuela y el Ecuador lo son, desde que reconoció su independencia<sup>14</sup>.

Aspecto fundamental y de enorme trascendencia política y que creemos respondía a advertencias del gobierno que asumía Riansares.

Hemos de creer sinceras estas confianzas entre hermanos, en una cuestión que se sabe muy delicada. Aquí tenemos a un hombre, el duque, que va a actuar en este asunto con mucha prudencia, en especial para que al gobierno español no se le considere comprometido. Riansares no era un político, pero sin serlo, actuaba como tal; se nos presenta con un claro conocimiento de las cuestiones políticas del momento y obra en esa línea, por propia iniciativa junto con su hermano, tanto durante su permanencia en México como en Venezuela, llevando a cabo una función diplomática de Encargado de Negocios.

14 Carta de Fernando Muñoz a su hermano Juan. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, leg. 7, exp. 42. Madrid, 27 de agosto de 1846. Lo subrayado aparece en el texto original.

Riansares –en esta carta que consideramos sumamente interesante como el resto de la correspondencia que aquí manejamos– dará muestras de un gran sentido de la diplomacia, que intentará imbuir a su hermano en el desempeño de su tarea en tierras americanas, exhortándole a que establezca relación con los otros agentes consulares y diplomáticos, acreditados en Caracas. Le interesa todo lo que acontezca en aquellas tierras, y quiere estar bien informado: “Puedes establecer el mandarme a mí un extracto de lo que digas al gobierno y de ese modo estando al corriente podré serte útil”<sup>15</sup>.

Una cuestión llama la atención en las cartas del duque a su hermano Juan, en julio y agosto (es decir, en vísperas de su salida de México), y es la recomendación de que guarde absoluto silencio sobre sus destinos futuros: “En cuanto recibas las credenciales, te irás a Venezuela. [...] No digas a nadie que piensas estar poco tiempo. Irás a Quito, si como creo el que está nombrado para allí no vuelve. Pero repito que no lo digas”<sup>16</sup>. Al cabo de cuatro días, después de darle una serie de consejos para actuar luego de su inminente llegada a Venezuela, le indica:

Ponte al instante en relación con el encargado de Quito, así como con el de Bolivia. [...] Sobre todo con el de Quito. Es un hijo de Montúfar. Dile que te tenga al corriente de todo para obrar de acuerdo y poder mutuamente tenerse al día de las ocurrencias de ambas Repúblicas con el objeto de tener al gobierno bien enterado de lo que pasa<sup>17</sup>.

Todo esto parece responder a algún interés concreto, quizá en relación a aquel proyecto del “imperio del Perú”, pues a continuación le recomienda ponerse “en relaciones con D. José Agustín Fort, marqués de Guarany, desde Venezuela. Este señor está en Río de Janeiro, Brasil. Dile que yo te lo he dicho”, recomendación que le reitera en la siguiente carta: “puedes hacerlo ofreciéndote a él como un hermano mío, y diciéndole que desearás entrar en correspondencia con él. Es hombre de gran talento y te

15 Carta de Fernando Muñoz a Juan. AHN Diversos-Títulos\_Familias, leg. 7, exp. 42. Madrid, 27 de agosto de 1846.

16 Carta de Fernando Muñoz a Juan, s.l., 30 de julio de 1846. AHN Diversos-Títulos\_Familias, leg. 7, exp. 42.

17 Carta de Fernando Muñoz a Juan, s.l., 3 de agosto de 1846. AHN Diversos-Títulos\_Familias, leg. 7, exp. 42.

puede servir de mucho ahora y más adelante”<sup>18</sup>; relación que debe considerar importante ya que de nuevo se lo repite el 27 de agosto.

Como vemos, también Riansares se dejó engañar por aquel falso marqués de Guarany, en realidad un aventurero catalán, que se imaginó título y apellidos y que hizo su aparición en la corte de Fernando VII como enviado especial de Gaspar Rodríguez Francia, Dictador del Paraguay, para negociar una posible restitución de aquel territorio a España. Se trataba de un sujeto de extraordinarias dotes para el engaño y falsificación, que fue capaz de inventar documentos con una habilidad asombrosa, embaucando a altos funcionarios tanto de España como de Portugal, comprometiendo las relaciones diplomáticas del Paraguay ante la Corte española, y sugiriendo planes de reconquista de América con el Paraguay como centro de operaciones. Durante un tiempo mantuvo correspondencia con el duque, proporcionándole noticias y facilitándole recortes de prensa sobre la situación de Paraguay y Brasil, hasta cerca de 1850 (Acebrón Ruiz, 1992: 171-188).

El general Flores al ausentarse de Madrid –que fue el lugar decisivo de la expedición, y desde donde informaría personalmente al duque del día a día de la organización–, seguirá notificándole puntualmente de la marcha de la expedición desde otras localidades. Así, desde Durango escribía comunicándole de su llegada a la población, donde estaba acantonado el Primer Batallón, con la satisfacción de haber constatado que tanto los jefes y oficiales como la tropa se manifestaban contentos y entusiasmados, además de haber mejorado mucho la disciplina e instrucción de los soldados. Le informaba que tanto las autoridades locales como los vecinos se decían satisfechos de la buena conducta de todos en general. El propio Flores se declaraba muy complacido con el capitán general Urbiztondo, “quien se ha comportado conmigo con nobleza y decisión hasta el extremo de venir aquí solo para remover las dificultades que se presentaban en lo relativo a pasaportes; las cuales quedan allanadas”. Todo estaba, pues, preparado para dar las órdenes de marcha para reunirse en Santander el 17 de noviembre, y previsto para que Flores saliera al día siguiente

18 Carta de Fernando Muñoz a Juan, s.l., 3 de agosto de 1846. AHN Diversos-Títulos\_Familias, leg. 7, exp. 42

hacia Bilbao y arribase “el 10 a Orduña, el 13 a Vitoria, el 14 a Burgos y el 15 a Santander, para llegar con un día de antelación al de los primeros cuerpos y poder disponer las cosas necesarias”. De todo eso se deducía que el día 17 estarían todos concentrados en Santander y prontos a embarcar. En aquellas fechas solo le inquietaba la renovación de las licencias de los oficiales, pues éstos desconfiaban de que se hubiera pasado a los inspectores la orden del Ministro de la Guerra. Entonces le anunciaba que:

De Santander volveré a escribir a U. para comunicarle lo que ocurra y pedirle sus últimas órdenes. En el entreacto me es sumamente grato reiterarle la seguridad de mi reconocimiento y de la muy fiel amistad que le profeso, y de la cual le dará pruebas, quien tiene la honra de ser su muy obediente servidor. La fuerza que existe en los depósitos asciende a 900 hombres aproximadamente, y vienen en marcha más de 200. Así se reunirán en Santander mil y pico<sup>19</sup>.

Cabe destacar en estas palabras, además de la puntual información que le facilita, el hecho de “pedirle sus últimas órdenes”, como si del jefe de la expedición se tratase. Todo parece que funciona según lo previsto y hay que darle al duque las mejores referencias, pero una semana después, casi en los momentos finales de la organización de la expedición en tierra española, se atisban los primeros inconvenientes en Santander:

Hoy llegó aquí el primer escuadrón compuesto de dos cuerpos, y mañana lo verificará el segundo. Vienen, además, algunos pelotones de veteranos y cien hombres de los asilados en Lisboa. Así considero que tenemos fuerza suficiente si el coronel Wright cumple por su parte con lo que se le ha prevenido. Contrayéndome a este jefe, acompaño la última carta que he recibido. Por ella veo que debió salir de los puertos de Inglaterra del 14 al 15 próximamente y que no debe tardar en su llegada a esta Ría, a menos que (cosa que no creo) hubiera esperado la devolución de un recibo que me remitió para que le pusiese mi firma. Mas si por desgracia hubiere sucedido esto, después de haberle yo escrito con anticipación que salía el 15 del corriente para las Provincias Vascongadas, claro es que

19 Carta de J. J. Flores a Riansares, Durango, 10 de noviembre de 1846. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

sufriéramos un nuevo retraso muy perjudicial bajo todos aspectos y con especialidad por los gastos que se originan y acarrearán cada día, con tales retardos. Pero repito que no temo lo mismo que la prensa hace recelar porque la consideran improbable y remota. Así es que espero con fe viva la prevista llegada de nuestra Escuadrilla, o pequeña escuadra, que debe de ser magnífica relativamente para nuestra empresa.

También le habla del comandante general Echaluce “un excelente sujeto y es tan pronunciada su decisión que removerá los estorbos que se presentasen”, así como del comandante de Marina, un octogenario “lleno de temores, mas he logrado convencer su ánimo y arrancarle la promesa de que no dirigirá la consulta que proyectaba y de que me ayudará en todo con buena voluntad”. Y, en otro orden de cosas, también le comunica que tiene noticias de la llegada a Madrid de una Legación boliviana, “sin duda a negociar el reconocimiento de la independencia. Y yo me tomo la libertad de recordar uno de los artículos de mis apuntamientos en que se prevé este caso”<sup>20</sup>.

Pero la situación era mucho más apurada de lo que se exponía en relación a los últimos preparativos de la organización acantonada en Santander, ya que, en esa misma fecha, Flores se veía obligado a escribir a los banqueros Ceriola y Carriquiri para pedirles veinte mil duros más, a lo que éstos se negaron aduciendo “el temor de una crisis mercantil que parece amenazar a Europa” (Gimeno, 1988: 367). Pero esos banqueros no fueron los únicos que no colaboraron en aquellos dificultosos momentos. Mariano Sanginés, un importante comerciante de Santander al que se pidieron catorce mil reales, también se manifestó sin fondos disponibles. En realidad, empezaba a hacer mella el debate de la prensa, fundamentalmente el artículo de *La Presse* del 24 de noviembre, en el que ya se hablaba del embargo de los buques y, como bien recogía el mencionado Sanginés, cuando se refería a la falta de interés de otros comerciantes en entrar a la empresa, “por haber visto en los periódicos ingleses y franceses [...] expuesto el embargo o retención de algunos buques destinados a conducir la expedición” (Gimeno, 1988: 369).

20 Carta de J. J. Flores a Riansares, Durango, 10 de noviembre de 1846. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

Y significativo es también el comentario en esta misiva al posible reconocimiento de la independencia de Bolivia, lo que se concretará en 1847, alusión interesante si tenemos en cuenta que en los planes de Flores entra a incluir ese país en el proyecto de “imperio del Perú”.

Pero retomando el caso de la expedición floreana, no vamos a entrar ahora en los pormenores de los inconvenientes que llevaron a que la expedición no saliera del puerto de Santander, ya que todo lo referente a la crisis económica de la empresa y a su fatal desenlace lo publicamos en su momento y a ello nos remitimos (Gimeno, 1988: 359-386). Cabe preguntarnos ahora, ¿dónde estaba el duque de Riansares en esos momentos críticos? Es difícil saber qué cuantía estaban dispuestos a arriesgar los Muñoz en aquella aventura, confiando, quizá, en sus socios banqueros. De lo que no cabe duda es de que su nombre sirvió como garantía para muchos otros inversionistas. En medio de aquella crisis hubo un momento de cierto alivio cuando circuló la noticia de que, de acuerdo con las leyes inglesas, los buques no podían ser confiscados. Ello decidió a Flores a firmar el contrato que le presentó José Antonio Muñoz, no sin grandes reservas, por las condiciones del mismo. Por la importancia que entendemos tiene la reflexión de Flores ante la obligada firma, la reproducimos aquí:

Como soy franco –le decía Flores a José Antonio Muñoz–, y aunque me sea ruboroso decirlo, muy honrado, no debo ocultar a usted que he firmado tales documentos con disgusto y desconfianza. Con disgusto, porque el enunciado contrato es muy oneroso, y lo he firmado con desconfianza porque recelo no poder cumplirlo en la parte relativa al pago en el cortísimo plazo que se fija y pignorando las principales rentas públicas del Ecuador. Fúndase tal desconfianza en el siguiente raciocinio. Si cumplo religiosamente, claro es que en los primeros meses de mi entrada al Ecuador quedan las rentas destinadas al pago de la deuda que contraigo, y, en este caso, expongo el buen éxito de mi empresa, porque no tengo con qué sostener las tropas que llevo, ni medios para levantar en el país las que se necesitan. Si, por el contrario, atiendo a estos objetos de primera necesidad y por ellos dejo de cumplir lo que he pactado, se dirá que no soy hombre de bien y que todo lo facilité en Europa para dejar de cumplir en América, abusando de la distancia y de mi posición en aquel país.

Usted me dirá que si estoy penetrado de lo que digo, ¿por qué pongo mi firma en el contrato? Mas yo contestaré esto que lo hago por la necesidad imperiosa que no reconoce ley superior a ella, pues me hallo colocado en la cruel alternativa de aceptar lo que se me propone o de malograr mi expedición, después de haber hecho tantos esfuerzos y de exponerme a tantos sacrificios (Gimeno, 1988: 371).

Como en otras referencias, la expedición aparece claramente vinculada a Flores; es “mi empresa”, “mi expedición”, dice, circunstancia que aleja al gobierno español de ser su instigador o patrocinador. Por otra parte, se debe señalar también que las economías española y europea pasaban por un momento de profunda dificultad que se dilató hasta 1848, concluyendo en una serie de movimientos revolucionarios, sin olvidar, en el caso español, el importante bache de la bolsa en febrero de 1847 que afectaría sin duda, entre otros, los intereses de los Riansares.

Transcurridos unos meses de enormes dificultades para la empresa en territorio español y ya prácticamente fracasada, ésta tomará un nuevo giro, ya que Flores no renunciaba a recuperar la presidencia de Ecuador y, además, mantenía la colaboración de importantes personalidades como los Riansares, o el mariscal Andrés Santa Cruz, que seguirán a su lado.

De los inicios de lo que podríamos llamar segunda etapa de la aventura de Flores, disponemos de un interesante texto (véase documento 1 del anexo), que podemos situar avanzado el año 1847, y cuya autoría desconocemos, pues aparece sin firma entre la correspondencia de Fernando Muñoz. Se trata de una carta escrita en París por un estrecho colaborador de la empresa –quizá Soulin, Herrán, o alguien del entorno de Santa Cruz, pues ambos mantienen una estrecha comunicación y franca colaboración en esta nueva etapa del ambicioso plan de establecer un gran imperio en Ecuador, Perú y Bolivia y que, con la intención de desligarlo del anterior, intentan que aparezca como una empresa mercantil de navegación internacional. El texto fue redactado por alguien relacionado con la empresa de la *Administration General Des Anciennes Salines Royales de l'Est*, en su sede parisina. El escrito se inicia con la pregunta del autor: “¿Qué es lo que tengo que hacer con la carta que U. me manda para Flores? ¿Remitirla a la buena ventura por los inseguros conductos que me tienen

señalados para escribirla con firma seudonímica y con cifras? No lo juzgo prudente porque las cartas pueden extraviarse [...]”. A pesar de no estar datado, nos indica la fecha aproximada del escrito, pues a continuación se lee que podrían tener serios problemas “si cayese una carta de U. en manos de quienes tuviesen interés en dar crédito a cuanto se dijo de la malhadada expedición de marras” (clara alusión al fracaso de fines de 1846 que además, desmiente los rumores que circularon sobre su intencionalidad). Y continúa diciendo que las noticias americanas, llegadas por el último envío, son:

a mi entender más favorables a la empresa de Flores. Hasta descubrirnos en Quito y Guayaquil como provincias favorables a esta misión, ha habido presiones para desviarnos; pero lejos de abatirse con ellas, los ánimos de los partidarios del orden que confían en Flores se han fortalecido y colegado con mayor energía que nunca.

También da cuenta de los cambios, tan decisivos, producidos en Bolivia contra Ballivián, lo que ponía a Santa Cruz en una inmejorable situación para llevar adelante, junto a Flores, el histórico plan y así “principiar por asegurarse un pie firme en el Ecuador; partir de ahí para apoderarse del Perú, y luego con las fuerzas reunidas de ambas Repúblicas, atacar a Bolivia”. Por ello, se “piensa que dado ahora y muy pronto conviene que se ponga en camino para acercarse al Perú en derechura, sin esperar el aviso y el triunfo de Flores”. Del mismo modo que el autor pensaba

que inmediatamente es preciso mandar al Perú y Bolivia emisarios que so color de ir a introducir industrias nuevas, procuren sobornar los principales apoyos del primer régimen, lo cual a Santa Cruz le parece fácil con los datos que acaba de recibir, siempre que a los emisarios que tiene ya escogidos y prontos a marchar se les faciliten medios pecuniarios de obrar.

Esa persona que participaba de los proyectos planteados por Santa Cruz, añadía que “además del buque que va a ponerse a disposición de Flores [...] pido, digo, que se le tenga preparado para él otro vapor, con el cual pueda a primer aviso marcharse al Perú”, y que para la realización se precisaban “150 000 pesos que él responde de no entregar sino a personas de

cuya pureza e integridad tiene datos irrecusables [...] dinero, dice, que no se gastará sino el que se tenga una casi certeza de que dará frutos”. A continuación detalla el trato que se debería dar al acuerdo a que se llegase con una Casa de Burdeos

para el armamento de un vapor francés, especialmente destinado a la navegación internacional de Burdeos a Santander y de Santander a Burdeos para cargas de comercio y pasajeros. Asegurar, por contrato, al naviero de Burdeos un *minimum* de ganancias y reservarse, por cláusula expresa, la facultad de eximirse de la carga del tal seguro, desinteresando al socio naviero, abonándole un tanto por el buque, para guardar daño del buque y de su empleo.

Entrando en una serie de detalles, para evitar cualquier contingencia, sitúa al mariscal “determinado a marchar y a jugar el pellejo”, por lo que, “no titubearía yo, si fuese gobierno español, en dar 100 o 150 000 pesos a un hombre de la indiscutible moralidad de Santa Cruz”.

En esta nueva fase, y siguiendo con el hilo conductor de la correspondencia, de nuevo el duque se ocupa de la expedición, cuando se dirige a su hermano Juan, desde París, en junio de 1847. Los duques de Riansares residían desde principios de ese año en la capital francesa, donde permanecieron hasta el mes de octubre, mes en que regresaron a España, llamados por Ramón María Narváez, cuando da comienzo la gran época moderada<sup>21</sup>.

En esa nueva carta entre hermanos le decía el duque que hacía tres meses que había salido de Madrid y que le había escrito desde París y desde Nápoles recordándole que:

le hablaba sobre lo de la expedición de Flores, que es falso cuanto se ha dicho [...]. Lo que lees de España en los periódicos ingleses no es verdad todo, pero desgraciadamente hay algo. Aquello está muy malo y si Dios no lo remedia, no sé dónde vamos a parar. Pero es menester que en tu

21 Militar y político liberal y máximo dirigente del Partido Moderado. Loja (Granada), 1800 - Madrid, 1868. Bajo su gobierno se elaboró la Constitución moderada de 1845. En noviembre de 1847 le fue concedido el título de duque de Valencia por Isabel II. Junto a Javier Istúriz, fue uno de los mayores valedores de la empresa de Flores.

puesto no creas nada ni digas nada a nadie. Son cosas delicadas y tú no debes creer más que lo que se te diga de oficio<sup>22</sup>.

Ahora Riansares, desde la lejanía de París, y después de haber realizado algún viaje a Nápoles, donde ha podido conocer las denuncias que se publicaban en la prensa europea, va a insistir ante su hermano sobre la falsedad de las cosas que se dicen sobre la expedición, es decir, de la participación del gobierno español en la reconquista de alguna de sus antiguas colonias y del ofrecimiento de un trono en aquellas tierras para un miembro de la Familia Real española, como en general se decía en la prensa. Y también nuevamente le recuerda su papel de diplomático, el buen juicio que siempre debía presidir sus actos en la Legación española en Caracas. Tres semanas más tarde, el 11 de agosto, de nuevo le escribía Fernando desde El Havre:

Las cosas de España siguen de mal en peor. El gobierno muy próximo a caer y Dios sabe quién entrará<sup>23</sup>. No extrañes que no sea más explícito en mis instrucciones, ni que las retarde [...]. Vamos a otra cosa. El general Flores (del Ecuador) que ha salido hace unos días de este mísero puerto de El Havre, lleva una carta mía para ti en la que te lo recomiendo. Sin duda habrán corrido por ese mundo las inmensas paparruchas que corrieron por éste de su monarquía y de la Reina Cristina, etc. Todo esto es chismes y más que chismes, intrigas de los partidos. El pobre quiere el bien de su país y nada más. Se va, pues, a él, solo, y regularmente tocará en Caracas, en donde parece tiene algún amigo. Si llega, trátalo bien y salute que es mi amigo íntimo. También lo he recomendado a Parejo<sup>24</sup>.

Él cree que podrá llegar a la presidencia de su República. Si así fuese me alegraría, pues por este caso hemos dejado convenidos algunos negocios comerciales con los que la República ganaría mucho y nosotros no perderíamos nada. En este caso, tal vez mandaré algún buque al Pacífico,

22 Carta de Fernando Muñoz a su hermano Juan, París (Malmaison), 23 de junio de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3543. leg. 7, exp. 42.

23 Se trataba del gobierno de Joaquín Francisco Pacheco, formado el 28 de marzo de 1847, al que sucederá, en septiembre de ese año, el de José de Salamanca.

24 Antonio Parejo Cañero fue socio encargado de la administración de los bienes de los Riansares en Cuba. Coronel de Caballería retirado y amigo del duque, contrajo matrimonio en la isla con una rica propietaria.

por hacer el comercio del cacao y azúcares. Dime tú qué piensas de este comercio y si podía prometerme algunas utilidades mandando un par de buques, y qué cargamento podía ser más útil para que tuviese buena salida en esas Repúblicas. No dejes de contestarme, pero hazlo en prosa, no te remontes a la poesía [...]”<sup>25</sup>.

Parece que ambos personajes se han visto en Francia, poco antes de que Flores abandonase Europa, ya que le confía una carta para su hermano. Por consiguiente, han podido conversar, poniéndose al día de la situación, manteniendo su buen trato y estrecha colaboración que conservarán en el futuro, hasta el punto de ser considerado por el duque como “mi amigo íntimo”. Mas el proyecto de recuperar la presidencia del Ecuador ya no le parece tan seguro. “Él cree que podrá llegar [...], si así fuese me alegraría”, reflexiona Riansares, pues, efectivamente, ello le proporcionaría la posibilidad de llevar a cabo buenos negocios con el comercio del cacao y del azúcar. Insiste también en la divulgación de invenciones sobre la empresa y, sobre todo, en la utilización del asunto por los partidos políticos. Sin duda, los problemas de la empresa floreana a fines de 1846 han podido mermar la confianza del duque en la viabilidad de los previsibles planes monárquicos a corto plazo, quedando la relación comercial en primer lugar.

Desde París y a fines de agosto, Fernando Muñoz le reitera nuevamente a su hermano: “Vuelvo otra vez a recomendártelo muy eficazmente, si como creo va a ese país. Ya te dije en otras anteriores a ésta que aquí se le habrá altamente calumniado por la prensa. Yo soy muy amigo suyo, y espero lo obsequies y ayudes en cuanto no esté en oposición con tus deberes políticos”<sup>26</sup>. Insiste, en esta ocasión, en la amistad que le profesa y en cómo ha sido injuriado por la prensa debido a sus supuestos proyectos.

Pero volvamos a la correspondencia de Flores. Con ésta mantenía puntualmente informado al duque, como se advierte en otra carta sin fecha (véase documento 2 del anexo) que le envía probablemente desde Burdeos, para adjuntarle su famoso “Manifiesto de Bayona” de marzo de

25 Carta de Fernando Muñoz a su hermano Juan, El Havre, 11 de agosto de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3543, leg. 7, exp. 42.

26 Carta de Fernando Muñoz a su hermano Juan, París, 27 de agosto de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3543, leg. 7, exp. 42.

1847. En una ocasión tan decisiva, como cuando se dirige a sus conciudadanos para justificar sus actos y las decisiones tomadas en Europa, pone en manos de Riansares el texto de la famosa alocución, no solo para su conocimiento, en un acto de cortesía, sino también para demostrar su total confianza en el criterio del duque con el fin de que pueda modificar un texto de tanta trascendencia: “para que U. se sirva verla y corregirla, no menos que quitar y añadir lo que le parezca, pues está suspensa en la imprenta hasta recibir la contestación de U.”. Flores divide la composición en tres partes. En la primera, expone el derecho que le asiste para regresar; en la segunda, el objeto de la expedición; y en la tercera, sus posturas políticas que “han sido siempre las mismas”, y sostiene que el “Ecuador ha de reformar las suyas”, estableciendo un paralelismo entre su empresa y “las tropas inglesas que fueron a combatir en América la expedición organizada en Inglaterra con el fin de sostener los derechos de D<sup>a</sup>. María de la Gloria en Portugal”, como para “afear la cobarde alarma del gobierno peruano e inspirarle confianza en el porvenir, y ya, en fin, para refutar la calumnia de que se pensaba coronar al hijo de una ilustre Reina”.

Por indicación del duque –quien residía en aquellos meses en París–, Flores se pondrá en camino hacia aquella ciudad para aceptar la invitación que le hacía Riansares: “Como las indicaciones de U. son para mí preceptos, luego que recibí la favorecida de U., me puse en marcha con dirección a París, donde tendré el honor de ver a U. dentro de tres días”<sup>27</sup>.

En esa línea de información puntual de los pasos e incidencias de su regreso a América, tenemos la carta que en agosto de 1847 le manda Flores desde Nueva York, en la que, de modo escueto, expone sus inmediatos movimientos, en un momento en que parece que su arribo a Ecuador está cercano. Iniciaba el escrito diciendo que:

Después de 16 días de navegación, pisamos la tierra de este continente americano; pero desgraciadamente fue la de Halifax, en el Canadá, donde arribamos contra nuestra voluntad porque nos faltó el carbón a mucha distancia de la costa. Allí permanecemos dos días, después de los cuales

27 Carta de Flores a Riansares, Burdeos, 26 de marzo de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 42.

pusimos tres para llegar a este puerto, donde fondeamos el 21 del corriente. Pasado mañana salimos de aquí con el designio de visitar las Cataratas del Niágara, y sin pérdida de tiempo continuaremos nuestro viaje por Baltimore, Filadelfia y Washington a la Nueva Orleans, donde buscaremos un buque para ir en cuatro días a Jamaica, cuya ciudad está ya en contacto con el Ecuador por la rapidez de los vapores. Allí nos informaremos de las nuevas ocurrencias, escribiremos a los amigos y resolveremos si conviene esperar algún resultado próximo o dar un salto a Venezuela para regresar volando.

La salida de Europa del Sr. Herrán será la que fije más probablemente nuestra determinación. Pero sea de esto lo que fuere el resultado es que yo estaré en mi puesto antes del tiempo que había prefijado, porque he creído urgente acercarme al Ecuador, mientras que la visita a Venezuela, aunque importante para mí, es de un interés secundario<sup>28</sup>.

Unas semanas después, Juan Gregorio Muñoz, desde la Legación de Caracas, escribirá a su hermano, el duque, en septiembre del 1847, dando cuenta de importantes cuestiones favorables tanto para Flores como para la empresa:

Flores llegó aquí hace cosa de diez días; él desea que permanezca aquí porque cree puedo serle de mucha utilidad. Ha sido recibido con un entusiasmo fabuloso; es el dios, el oráculo de Colombia. Ambos partidos se han puesto en sus manos cerca ya de romper, y está trabajando en efectuar una reconciliación que yo juzgo imposible. Ayer salió para Maracay a ver al general Páez y terminar, si es posible, la transacción: aunque lo consiga, será momentánea y volverán a embrollarse tan pronto como deje a Venezuela. Le han ofrecido la presidencia vitalicia de Venezuela que ha desechado, y en general le han obsequiado de un modo portentoso.

También le transmite la necesidad urgente del vapor y del dinero que deben llegar de Burdeos, pues de lo contrario “puede perderlo todo [...] que sus amigos se hallan sumamente comprometidos y sin dinero y que

28 Carta de Flores a Riansares, Nueva York, agosto de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

29 Carta de Juan Gregorio Muñoz a su hermano el duque de Riansares, Caracas, 20 de septiembre de 1847. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

el paso del Istmo lo tiene libre”. El momento es muy favorable ya que Venezuela está dispuesta a proporcionarle “el día que quiera, cinco mil hombres de tropa armada con buenos jefes, llaneros templados y valientes. Arriba de doscientos jóvenes de Caracas se le han presentado insistiendo en irse con él; a su voz todo se conmueve, es menester verlo”. Para finalizar diciendo que en “doce o quince días vuelve de Maracay y Puerto Cabello, marcha a Jamaica a esperar los acontecimientos y las comunicaciones de W. [Wright] y S. [Soulin] para obrar en consecuencia; en el ínterin, espera ver llegar el vapor. No lo abandonéis en lo más crítico”<sup>29</sup>.

El mismo Flores dará cuenta al duque, en una nueva carta desde Caracas, de ese magnífico recibimiento: “Ya me tiene U. en este país, donde se me ha recibido con un entusiasmo que no esperaba y que no alcanzo a describir”. Pero los problemas afloran cada vez más por la falta de dinero –“mi entrada en el Ecuador se ha retrasado por la falta de dinero”– y por la informalidad de Herrán –quien no “ha cumplido su promesa a salir de Europa en agosto o septiembre pasado”–. Tampoco “Narváez, en conformidad con sus promesas,” mandaba los cincuenta mil pesos prometidos, y consideraba “esto es poca cosa para su gobierno”<sup>30</sup>.

La carta nos permite confirmar, una vez más, el apoyo de Ramón María Narváez a la empresa floreana, notable, sobre todo en su segunda fase, como máximo representante del partido moderado que fue el que siempre auspició los proyectos para establecer monarquías en América a lo largo del siglo XIX.

En este conjunto de cartas del archivo de Riansares aparecen las copias extractadas de dos dirigidas a Flores, y que por algún conducto le llegaron a Muñoz para que tuviera preciso conocimiento de las incidencias de la empresa en esta nueva etapa. La primera, sin lugar ni fecha, aparece firmada por Wright y puede datarse en torno a noviembre de 1847. En ella se queja enérgicamente del retraso que está sufriendo la expedición. Dando a conocer los últimos pasos de Flores por tierras americanas y, lo más significativo, manifestando el compromiso de mucha gente en Ecuador a favor del general, dispuesta a actuar de inmediato, le dice

30 Carta de Flores a Riansares, Caracas, 18 de octubre de 1847. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

“véngase volando a Jamaica y Panamá”, recriminándole su retraso, pues la gente está preparada y a la espera de su llegada. Dadas las importantes carencias de dinero, le solicita el envío de diez mil pesos para sufragar los últimos gastos. En la primera carta, su edecán Wright le escribía:

¡Qué tiempo no ha perdido U. con esta marcha tan lenta, dejando aquí a sus amigos colgados! Yo tenía todo listo para dar al jefe de los cuarteles, aguardando solamente saber de un modo positivo su aproximación, y en lugar de esto vinieron las noticias de su alejamiento. Para mí es incomprendible. Para U. que ha leído tanto la Historia, debe saber que muchos han perdido las honras de sus padres por iguales demoras y Santa Cruz últimamente perdió a Bolivia por la inacción después de que fue perdonado.

Como yo he tenido contacto con tantas personas, he sido denunciado en diferentes ocasiones y Roca ha escrito cartas enfurecidas contra mí, pero como el Congreso no le ha concedido facultades extraordinarias, no ha podido desterrarme... hay muchos comprometidos con las armas en la mano, pero algunos de ellos ya entibiados por la falta de cooperación de parte de U. en no cumplir con lo que me había ofrecido de estar en Jamaica en tiempo acordado.

La dificultad insuperable con que tengo que luchar es la falta de plata en mano, pues ésta es la que me han pedido los oficiales y mujeres comprometidas para ganar a los demás. Solamente tengo 200 000 pesos con que he podido contar y sucederá lo que Dios quiera. Es preciso que U. busque modo de mandarme 10 000 pesos, a lo menos, para asegurar todo, además de pagar los ofrecimientos que tengo hechos en su nombre.

Escribame U., mándeme lo que pido y véngase volando a Jamaica y Panamá y entonces veremos. Aunque es probable que en esta misma semana U. sea proclamado aquí, a pesar de que no puedo asegurar esto de un modo cierto, pero las esperanzas [...]»<sup>31</sup>.

La segunda copia aparece firmada por el general Juan Hipólito Soulin, un antiguo y estrecho colaborador de Flores que, desde Panamá, escribía a éste, proporcionando el detalle de una serie de hechos en momentos decisivos, cuando los involucrados en facilitar la entrada de Flores en Ecuador,

31 Carta de Wright a Flores, s.l/s.f. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

entre ellos Santa Cruz, lo tenían todo preparado a la espera de la llegada de Flores a Jamaica. Soulin decía:

Que el golpe estaba para darse, que no se dio por falta de plata. Que nada se ha perdido para siempre, se va ganando terreno. Que lo que importa es saber que F. [Flores] está en Jamaica, cuya presencia allí dará un grande respiro a lo obrado. Que el Gl. W. [Wright] hace lo que puede para acelerar el desenlace.

Y por último:

que no se puede dudar de la sinceridad de H. [Herrera] (que es íntimo amigo de F.) y que si F. estuviese listo, podría trasladarse a Panamá sin ningún obstáculo. Pero que si deja pasar algún tiempo, teme no vengan órdenes de Bogotá que contraríen las buenas disposiciones y decisión de Herrera, sobre todo habiendo regresado el Sr. Mosquera llamado de resultados de la venida de F. y que es hostil y enconoso<sup>32</sup>.

También tenemos, en esta serie de cartas de la segunda tentativa, una del mariscal Andrés Santa Cruz<sup>33</sup> al duque de Riansares. Está fechada en París, en enero de 1848; es decir, en momentos decisivos, llenos de esperanza, cuando existe una gran inquietud en torno a la esperada llegada de Flores a la costa ecuatoriana, ya que en aquellas fechas todo se presentaba favorable al éxito del desembarco. En ese entonces, Santa Cruz –con representación diplomática de su país en Francia, Inglaterra, Bélgica y España, y con residencia en París– se decide a entrar de nuevo en aquella empresa, después de su decisiva y discreta colaboración desde fines de 1846, y

32 Carta de Soulin a Flores, Panamá, 29 de noviembre de 1847. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

33 En Europa era persona muy bien considerada, con posición de privilegio en los círculos diplomáticos franceses. Con la caída de Ballivián y el ascenso de Isidoro Belzú, que fue subordinado suyo, se le concederá la representación diplomática ante Francia, Inglaterra, Bélgica y España, fijando su residencia en París, donde tendrá excelente relación con los ambientes monárquicos de la capital, lo que lleva a cuestionar su republicanismo, y el hecho de verlo trabajar y colaborar, cuando no auspiciar, ciertos planes monárquicos, como el que tratamos aquí. Igual que en el caso español de 1846, también en Bolivia, bajo la presidencia del general Manuel Isidoro Belzú, se concretará un plan secreto, unos años después, para convertir al país en una monarquía, con un príncipe Borbón de la Casa de Nápoles.

cuando el éxito parece que está a punto de alcanzarse de nuevo. Por eso le escribe al duque:

El presente vapor nos ha sorprendido con noticias muy importantes que U. encontrará en la carta adjunta, cuyo contenido es conforme con el de otras que también he recibido: tengo sobrado fundamento para esperar su consecuencia, que nuestros deseos han de realizarse mucho más pronto de lo que imaginábamos, y por tanto me dispongo a salir de la inacción para poder dar una buena mano a nuestro común amigo, desde un punto que antes nos parecía el más difícil<sup>34</sup>.

A principios de febrero de 1848, tenemos por fin constancia de la llegada de Flores, junto con Wright, a Jamaica. Este hecho consta, pues, en una muy valiosa carta del general a Riansares, en la que le dice que llegó el día 3 y que fue recibido con “buenas y malas noticias del Ecuador: malas porque algunos de los amigos que allí más trabajaban fueron expulsados del territorio; y buenas, porque los otros amigos, que son muchos y excelentes, han anudado el hilo de la reacción y fijado su ejecución para el mes de marzo próximo, y lo más tarde para abril”. Nuevamente se habla del comisionado y de su retraso: “Mucho se quejan del retardo del comisionado Herrán, y éste, del general Santa Cruz, de quien dice que le negó la cantidad prometida. Estas pequeñeces nos han perjudicado mucho y también han perjudicado a varias de las personas comprometidas”. Y con especial sagacidad pasa a exponer con toda claridad los logros conseguidos hasta entonces, con el fin de mover favorablemente el ánimo de Muñoz para una nueva inversión. “Por mi parte, yo he hecho milagros, y obtenido las siguientes ventajas”, que pasa a enumerar:

1ª Disponer favorablemente la lista diplomática Suramericana de los Estados Unidos, y contar con los principales para ayudarme en mis proyectos. 2ª El entusiasta recibimiento que me hizo Venezuela, las buenas semillas que allí regué y lo que dejé arreglado para cuando U. penetrare en el Ecuador. 3ª La declaración favorabilísima que acaba de hacer el

34 Carta del general Andrés Santa Cruz a Riansares, París, 8 de enero de 1848. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

Congreso llamado americano. 4ª El haberme asegurado (y esto parece increíble) el poder residir en el Istmo de Panamá a cinco días de distancia de Guayaquil. 5ª Que el gobierno de Bolivia me haya dado sus simpatías y manifestado sus deseos de que vaya a su territorio. Y 6ª, en fin, que mis numerosos amigos de nuestro continente me ofrezcan sus esfuerzos y cooperación.

Son, efectivamente, unos logros decisivos que podían augurar un éxito casi seguro. Llama la atención el punto dos, en el que, por primera vez, vemos referido que entrará en los planes de Fernando Muñoz un viaje al Ecuador. Naturalmente, ello respondería a noticias –nunca confirmadas, por su índole–, de que ciertos sectores muy influyentes de la República habían ofrecido al duque de Riansares la Corona de Ecuador, bajo el nombre de Agustín I, (ya que su nombre completo era Agustín Fernando), cosa que él había rechazado por anteponer una vida familiar en España junto a su esposa e hijos, en consonancia con su falta de ambición política.

Pero la cuestión esencial aparece al final de la carta, en la que, después de exponer todo lo favorable a la empresa, presentaba su mayor problema, la falta de dinero –en esos momentos, cuarenta mil pesos–, que abiertamente pide le facilite Ramón Narváez, quien ocupaba la presidencia del Consejo de Ministros. Pero aquellas fechas no eran en España las más propicias para aquel tipo de peticiones. El gobierno de Narváez tenía serios problemas que atender, dedicando toda la atención a los movimientos revolucionarios que se estaban gestando y que se concretaron en el motín que estalló el 26 de marzo y en los sucesos del 7 de mayo de 1848. ¿Cómo abordar esa delicada cuestión para él? Flores lo hará con inteligencia y elegancia.

Pero ¿cómo utilizar tales ventajas cuando carezco de recursos pecuniarios, alma de toda empresa política? Hoy mismo tengo aquí, en esta ciudad, al coronel Soulin (antiguo ministro de la Guerra) y al Crl. España (sobrino del Sr. Sámano, virrey que fue de la N.G.), quienes vienen a pedir órdenes y recursos para las fuerzas que tienen reunidas. Así es que he pasado por el bochorno de no poderles dar sino muy poca cosa, al paso que van, por decirlo así, a sacrificarse. Todo ello ha provenido, como he indicado antes, de que Herrán no ha traído lo que ofreció.

E insistía en la necesidad de los cuarenta mil pesos, añadiendo que la suma fuera “a cuenta de lo que me ofreció el D. [duque] de Valencia. ¿Y qué son 40 000 pesos para un gobierno?”<sup>35</sup>. En esa situación tan apurada, en la misma fecha escribía a Antonio J. Parejo, socio del duque en La Habana, para darle cuenta de la marcha de sus asuntos, desde las últimas semanas.

Diré a U. que la falta del vapor ofrecido y el retardo en la venida de Europa a Guayaquil del agente de que hablé a U., me han perjudicado sobremanera; y tanto que, estando para establecer una reacción general en el Ecuador, algunas personas respetables han sido expulsadas y otras perseguidas, dando por disculpa de lo acaecido la falta de los recursos pecuniarios que yo les prometí y del consabido apoyo.

Tanta seguridad tenía en el éxito que:

mientras tanto, trabajo con empeño y me preparo a penetrar en el Istmo de Panamá, para lo cual he tomado mis medidas, siendo la principal despachar por delante de mí a los coroneles Soulin (ministro que fue de la Guerra) y España (sobrino del antiguo virrey Sámano de N.G.) [Nueva Granada], quienes han venido a tomar órdenes y a pedirme recursos, especialmente el último.

Mas era tanta la falta de recursos, que le escribe: “vergüenza tengo de decirlo, carezco hasta de lo necesario para mi subsistencia después de tantos viajes y gastos que he tenido necesidad de hacer. Sin embargo, he remendado las cosas, como suele decirse, y los despacho por el vapor del 18”.

Pendiente de su salida hacia Panamá, y seguro de que ha llegado el momento de embarcar, tenía ya decidida la fecha para el envío de la tropa reclutada con sus jefes y oficiales. No obstante, ante el silencio y la falta de los pesos pedidos, se verá obligado a recurrir, finalmente, a otra vía para conseguir los cuarenta mil pesos, lo que nos indica cuán poco confiaba en una satisfactoria respuesta del duque o de Narváez.

35 Carta de Flores a Riansares, Jamaica, 5 de febrero de 1848. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

Para salir del conflicto en que me encuentro y hacer mi viaje a Panamá, he pedido al Sr. Freer 40 000 pesos y los he girado contra U., en virtud de estar autorizado para pedir a U. lo que necesitara; mas ya no quiero abusar de tal autorización y escribo ya a mi familia lo conveniente para devolverlos a U. con 10% de intereses respectivos muy oportunamente. Así deseo que U. no escriba sobre este asunto a las personas que me favorecen, a menos que U. lo crea necesario. Yo vuelvo a instar al D. para la remisión de 40 000 pesos que le tengo pedidos (no de sus fondos particulares, sino de otra fuente), consignados a U. para poder ya disponer de ellos útilmente, y en caso de dificultarse esto, suplico que me remitan al menos 20 000 pesos que se me deben en España. Recomiendo, pues, a U. que escriba sobre esto último<sup>36</sup>.

La última carta que aportamos en este trabajo es nuevamente de Flores al duque, comunicándole desde Jamaica, el 7 de marzo de 1848, que “en todo el presente mes estaré en el Istmo de Panamá, en las aguas del Pacífico, a cuatro días de Guayaquil. ¿Pero qué haré sin un vapor para apoyar a los amigos y sin dinero para facilitar la empresa después que Herrán nos ha faltado con la cantidad prometida?” Flores se manifiesta tenaz, como es habitual en él, y no se da por vencido:

No hay duda de que continuaré agotando mis esfuerzos, porque no soy hombre que me duermo ni me canso, mas el éxito será incierto o por lo menos dilatado, mientras que contando con el vapor y con los 40 000 pesos que he pedido a U., el resultado es seguro. Recomiendo, pues, a U., se sirva emplear su influjo para que se me remita a la Habana la enunciada suma, que por ser tan pequeña muy bien puede darse y pasar desapercibida.

E insiste en el compromiso de Narváez: “Yo recuerdo que el general Narváez me ofreció ayudarme cuando se encargara de la presidencia del Consejo de Ministros. Habiéndose ya realizado esto, ¿no se dignará de cumplir la promesa?”. Y ya le ruega que le persuada por “la amistad personal con que U. me honra, bastaría para que U. se interesase en que yo me restituyera al mando del Ecuador. Además de que la prudencia y la conveniencia aconsejan que después de lo que se ha gastado, no se rehúse

36 Carta de Flores a Antonio Parejo, Jamaica, 5 de febrero de 1848. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

emplear una pequeña suma para recuperar lo otro con usura”. Y llega hasta a arrepentirse de no haber “aceptado la presidencia de Venezuela, donde reina hoy el descontento y la revolución, como sucede en toda la América, donde se desea generalmente un orden de cosas duradero”.

Después de recordar el triste caso mexicano con las pérdidas de “las Californias y el inmenso territorio de Tejas hasta el Río Grande”, continúa convencido “de que si yo hubiera realizado mi expedición, a la fecha habría realizado, sin ningún peligro, el plan que me propuse y que se calificó hasta de loco, por hombres que no conocían nuestros países”.

Y proseguía diciendo: “Asómbrese U. al saber que el general Páez, el primer caudillo, entre los que viven, de la independencia, me dijo en Maracay que si yo hubiera llevado a cabo mi expedición, se habría juntado conmigo. Esto es cierto y por lo mismo una prueba concluyente”, y que noticias llegadas de Londres indicaban, decía, que “probaría en Venezuela la suerte de Iturbide en México y se ha visto todo lo contrario”. También desmentía noticias que circulaban por los Estados Unidos de que:

en el Istmo de Panamá se hacen aprestos hostiles contra mí, y muy pronto sabrá U. que soy allí recibido como en Venezuela. Y lo mismo sucederá en Ecuador si los que allí hicieran la revolución no dispusieran de la fuerza armada para oponerse a mi desembarco, temerosos de que yo quisiera vengarme de los atentados que han cometido; pero fuerza pública que pueda ganarse con un poco de dinero, con la cantidad que pido.

Y se despedía dejando en manos del duque de Riansares, “la suerte de una porción hermana de la América y la de su amigo. Así le suplico se sirva contestarme definitivamente por sí, o por alguna otra persona”. Dando cuenta del desembarco de tropas inglesas en Nicaragua, añadió: “Esto es saber hacer las cosas. ¡Qué dirán de ello en España los que tanto clamaron contra mi Expedición! Gente simple”<sup>37</sup>.

Lo dicho son cuestiones muy importantes para la empresa que está en juego en 1848, así como reflexiones de mucho interés sobre ella. También apreciamos que el talante y el contenido de la carta difieren de la escrita

37 Carta de Flores a Riansares, Jamaica, 7 de marzo de 1848. AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

un mes antes. Parece que la falta de respuesta a sus ya angustiosas peticiones hace que las palabras de Flores sean más explícitas e incluso contundentes, quizá con la última esperanza de conmovir el ánimo del duque. De nuevo recuerda, inútilmente, el ofrecimiento de Narváez. Destaca, además, el interés que tiene para el duque el buen fin de la empresa, y su confesión de que quizá debiera haber aceptado la presidencia de Venezuela, donde se le nombró general en jefe, se le asignó un sueldo vitalicio y, sobre todo, donde contaba con el apoyo del general Páez.

No fueron solo Santa Cruz, Belzú, Herrán, Echenique, entre otros, los que coincidían con los planteamientos de Flores; también Páez, llegado el momento, le hubiera apoyado, según este testimonio. La sintonía de pensamiento entre ambos caudillos aparece corroborada en el Diario Político y Militar de José Manuel Restrepo, cuando al dar cuenta de la llegada de Flores a Panamá el 3 de abril de 1848 y de su deseo de permanecer allí, menciona las patrañas ridículas y sin fundamento que circulaban, atribuyendo acuerdos entre Páez y Flores para tratar de establecer una monarquía (Restrepo, 1954: 565).

Desconocemos la existencia de más correspondencia entre Flores y los Muñoz, en la que se tratase la expedición y sus consecuencias. Sabemos, sin embargo, que la cordial relación se mantuvo. Muestra de ello consta en la carta que desde Lima escribió el general al duque, el 4 de diciembre de 1851, en la que le recomendaba especialmente a Mariano Moreyra, nombrado cónsul general del Perú en Madrid, y en la que le decía: “daré a U. informes circunstanciados de todo cuanto me concierne y le manifestaré lo que me prometo en el porvenir”<sup>38</sup>.

En conclusión, debemos destacar el interés de esta muestra que nos ha permitido, a partir de cartas privadas no utilizadas, concretar aspectos que los papeles oficiales no contemplan en torno a cuestiones muy controvertidas de la expedición floreana de 1846 y de su devenir posterior. Ello gracias a la relación de amistad que se consolidó entre el general Flores y Fernando Muñoz, duque de Riansares, esposo de la Reina Madre María Cristina de Borbón y otros miembros de la Familia Real española en la segunda mitad del siglo XIX.

38 Carta de Flores a Riansares, Lima, 4 de diciembre de 1851. AHN, 3539, leg. 3, exp. 21

## ANEXO

## Documento 1

Administration Général  
Des Anciennes  
Salines Royales de l'Est  
26, rue de Miromesnil

París, 15  
ECUADOR

¿Qué es lo que tengo que hacer con la carta que U. me manda para Flores?  
¿Remitirla a la buena ventura por los inseguros conductos que me tienen señalados para escribirla con firma seudonímica y con cifras? No lo juzgo prudente porque las cartas pueden extraviarse y tendríamos un pan como unas hostias si cayese una carta de U. en manos de quienes tuviesen interés en dar crédito a cuanto se dijo de la malhadada expedición de marras. Por lo que juzgo prudente embargar la carta hasta recibir orden terminante de su llevada lo enviare junto con cualquiera que U. me remita para Santa Cruz. Hablan y escriben en nombre y de cuenta de U. terceras personas, sano y bueno, que le queda a U. siempre el recurso de desabonarlas (divionario [*sic*] de mí [...]) y empezando por mí, que a ello lo autorizo de buena gana en su caso.

Las noticias americanas, llegadas por el último paquete, son a mi entender más favorables a la empresa de Flores. Hasta descubrirnos en Quito y Guayaquil como provincias favorables a esta misión, ha habido presiones y desvaríos; pero lejos de abatirse con ellas, los ánimos de los partidarios del orden que confían en Flores se han fortalecido y colegado con mayor energía que nunca. Pero lo más favorable es lo que fuera del Ecuador acaba de ocurrir; a saber, un formidable pronunciamiento en contra de Ballivián, presidente de Bolivia. Ballivián, aunque indirectamente era el más fuerte apoyo del orden de cosas actual del Ecuador, porque es militar de mucho prestigio y de no vulgar habilidad y mucho lo han temido siempre en todos sus cálculos tanto Santa Cruz, como Flores. Así es que el plan de cosas hubiera sido siempre el principiar por asegu-

rarse un pie firme en el Ecuador; partir de ahí para apoderarse del Perú, y luego con las fuerzas reunidas de ambas Repúblicas, atacar a Bolivia. Con arreglo a ese plan se estaba a la capa Santa Cruz, esperando avisos de Flores para unírsele. Pero las últimas noticias de Bolivia le inclinan a creer que es preciso variar, desde luego radicalmente, el plan primero. Piensa que dado ahora y muy pronto conviene que se ponga en camino para acercarse al Perú en derechura, sin esperar el aviso y el triunfo de Flores. Piensa que inmediatamente es preciso mandar al Perú y Bolivia emisarios que so color de ir a introducir industrias nuevas, procuren sobornar los principales apoyos del primer régimen, lo cual a Santa Cruz le parece fácil con los datos que acaba de recibir, siempre que a los emisarios que tiene ya escogidos y prontos a marchar se les faciliten medios pecuniarios de obrar.

Pide, pues, Santa Cruz, el que, además del buque que va a ponerse a disposición de Flores, cuyo buque convenimos ya en que sea el destinado de antemano y no otro como últimamente lo pedía; pido, digo, que se le tenga preparado para él otro vapor, con el cual pueda a primer aviso marcharse al Perú.

Pido además que se le faciliten 150 000 pesos que él responde de no entregar sino a personas de cuya pureza e integridad tiene datos irrecusables.

Del buque dicen que no lo empleará sino a golpe ya seguro, y que por consiguiente no se arruinará su valor.

Del dinero dice que no se gastará sino el que se tenga una casi certeza de que dará frutos.

Con respecto al vapor, y en atención a que Santa Cruz pone por condición dominante y sine qua non de que no sea ninguno de los dos ya conocidos, apoyándose en consideraciones que es escusado reproducir aquí y que me parecen fundadas, me ha ocurrido que podría hacerse lo siguiente:

Celebrar yo, por mí mismo o con interposición de cualquier amigo francés, un trato con una casa de Burdeos para el armamento de un vapor francés especialmente destinado a la navegación internacional de Burdeos a Santander y de Santander a Burdeos para cargas de comercio y pasajeros. Asegurar, por contrata, al naviero de Burdeos un minimum de ganancias y reservarse, por cláusula expresa, la facultad de eximirse de la carga del tal seguro desinteresando al socio naviero, abonándole un tanto por el buque, para guardar daño del buque y de su empleo.

Con semejante combinación, ¿cuál sería nuestra posición? Nos expondríamos a perder durante algunos meses la diferencia entre los productos de la supuesta empresa mercantil de navegación internacional (supuesta para nosotros, mas no para el naviero a quien se le dejaría ignorar los designios) y el *minimum* asegurado. Si al cabo de algunos meses renunciáramos a la aplicación política del buque, rescindiríamos y liquidaríamos la empresa con cortísimas pérdidas. Si al contrario se nos ofreciese el tener ya echada mano del vapor para Santa Cruz, tendríamos al menos la seguridad de no desembolsar su precio sino en el acto mismo de ir a sacar de él el prometido fruto.

Pero no he encontrado otra combinación igual o análoga con respecto a los [...]. A todas luces quedan desde luego expuestas a entera pérdida. Después de leídas las diversas cartas americanas que Santa Cruz me ha leído, después sobre todo de haber visto a un hombre tan cauto como Santa Cruz determinado a marchar y a jugar el pellejo, no titubearía yo, si fuese gobierno español, en dar 100 o 150 000 pesos a un hombre de la indiscutible moralidad de Santa Cruz. Pero si en vez de ser gobierno, fuera U., no los daría de ninguna manera; procuraría, sí, recibirlos (recabarlos) bien sea del gobierno, o bien de la lista civil, o bien de una asociación de capitalistas que quisiesen hacer como jugadas sobre los resultados de las proyectadas empresas. Pero, solo, eso no. Yo no los daría. He aquí mi opinión. Sino U. cuanto antes dará la suya.

AHN. Diversos-Títulos\_Familias, 3412, leg. 146, exp. 2.

## Documento 2

Exmo. Sr. Duque de Riansares

Mi respetable amigo:

Tengo la satisfacción de acompañar a U. mi alocución a los ecuatorianos para que U. se sirva verla y corregirla, no menos que quitar y añadir lo que le parezca, pues está suspensa en la imprenta hasta recibir la contestación de U.

He procurado dividir esta composición en tres partes. En la primera (después de pocas frases en que trato de hacer benévola a quienes va dirigida) entro exarrupto [sic] a establecer mi derecho, comenzando con una relación sucinta de lo acaecido, en la cual hago testigos a los mismos ecuatorianos. En la segunda parte explico el número y objeto de la expedición, y, sin referir cosa alguna que no se pueda probar, hago ver que aquella era más inglesa que española, más de colonización que de guerra, y más que hostil, útil y beneficiosa a los pueblos. Y en la tercera parte manifiesto que mis opiniones políticas han sido siempre las mismas, combato con tacto las instituciones de aquellos países, inclino al Ecuador a reformar las suyas, y como cosa correlativa a los demás Estados, rematando con algunas reflexiones sentenciosas y con una persuasión análoga.

Tal es, al menos, el plan que me propuse seguir, sin perjuicio de aprovechar los lugares más oportunos, ya para disparar un dardo a los que embargaron los buques, ya para defender éstos como no incursos en la ley, ya para hacer reminiscencia de las tropas inglesas que fueron a combatir en América, ya para establecer un ligero paralelo entre la expedición organizada en Inglaterra con el fin de sostener los derechos de D<sup>a</sup>. María de la Gloria en Portugal, y la mía también, organizada en Inglaterra con el objeto de sostener otros derechos iguales y, además, un tratado público anulado con escándalo; ya para afejar la cobarde alarma del gobierno peruano e inspirarle confianza en el porvenir; y ya, en fin, para refutar la calumnia de que se pensaba coronar al hijo de una ilustre Reina, lo que probará a U. que nadie sabía lo que se iba a hacer y que algunos han juzgado por meras inducciones.

Así mismo he procurado ser claro y lógico, exacto, breve y mesurado. He huido de la arrogancia destemplada y de los hombres vanos y del

apocamiento de los hombres débiles. En fin, he adaptado un tono digno, que dista igualmente de los que sugieren el orgullo y el resentimiento, la humildad y la bajeza. No sé, pues, si habré acertado en la ejecución y los medios, cuando solo puedo responder de la intención que me ha guiado. Mas confío en que U. remediará las faltas y rectificará los errores con la franqueza que cumple a la amistad y que es indispensable en un asunto como el de que se trata.

Puse en conocimiento del Sr. Moreyra el ofrecimiento que U. me hizo de escribir desde París al Sr. Donoso Cortés y se ha manifestado muy reconocido a las bondades de U. Así no dudo que su asunto será bien despachado como se lo ofrecí a nombre de U. Él me ha recomendado en diferentes ocasiones manifestar a U. su gratitud y para cumplir mejor con este encargo incluyo a U. una esquila que me ha dirigido.

Ruego a U. se sirva presentar mis profundos respetos a S. M., q.s.b.

Soy de U. amigo fiel, muy obediente servidor Q.B.S.M. Juan José Flores (*rúbrica*).

AHN. Diversos-Títulos\_Familias. 3539, leg. 3, exp. 21.

## Bibliografía

- Archivo Histórico Nacional, Madrid (citado como AHN).
- Acebrón Ruiz, Julián (1992). "La aventura del fingido marqués de Guarany: una anécdota en la corte de Fernando VII escribe un episodio de Yo el Supremo". En *Scriptura*: 8-9. Universitat de Lleida.
- Bécker, Jerónimo (1920). *La independencia de América (su reconocimiento por España)*. Madrid: Analecta Editorial.
- Buenaga, Senén de (1846). *Documentos reservados de la expedición al Ecuador en 1846*. Inédito.
- Calvo Sanz, Roberto (1974): *Don Salvador Bermúdez de Castro y Díez. Su vida y su obra*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Flores, Juan José. *Correspondencia del Libertador con el general Juan José Flores 1825-1830* (1977). Quito: Banco Central del Ecuador.
- Cayuela Fernández, José Gregorio (1993). *Bahía de Ultramar: España y Cuba en el siglo XIX. El control de las relaciones coloniales*. Madrid: Siglo XXI.
- Bahamonde Magro, Ángel y José G. Cayuela (1988). "Entre la Habana, París y Madrid: intereses antillanos y trasvase de capitales de María Cristina de Borbón y el duque de Riansares, 1835-1873". En *Estudios de Historia Social*, 44-47: 635-649.
- (1992). *Hacer las Américas. Las elites coloniales españolas en el siglo XIX*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gimeno, Ana (1988). *Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Jijón y Caamaño, Jacinto (1943). *La expedición floreana de 1846*. Quito: Taller del Diario La Patria.
- Lorenzana, Fernando (1978). *Recuerdos de su vida*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Matilla Tascón, Antonio (1982). "La Real Herencia del duque de Riansares". En *Hidalguía*: 797-832.
- Otazu, Alfonso (1987). *Los Rothschild y sus socios españoles (1820-1850)*. Madrid: OH. S. Ediciones.
- Parra Pérez, Caracciolo (1957). *La Monarquía en la Gran Colombia*. Madrid: Cultura Hispánica.

- Pérez Garzón, Juan Sisinio (2004). *Isabel II: los espejos de la reina*. Madrid: Marcial Pons.
- Porras Barrenechea, Raúl (1974). *Los ideólogos de la Emancipación*. Lima: Milla Batres.
- Restrepo, José Manuel (1954). *Diario político y militar*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Stagg, Federico L. (1962). *El general Juan José Flores*. Caracas: Boletín de la Fundación John Boulton.
- Robalino Dávila, Luis (1967). *Orígenes del Ecuador de hoy*. Puebla: José María Cajica.
- Villanueva, Carlos A. (1911). *La Monarquía en América*. París: Garnier Hermanos.

# Ecuador y Colombia: afirmación autoidentitaria y conflicto en la era republicana temprana

Tomás Uribe Mosquera

## Preámbulo

El presente escrito sobre las relaciones binacionales de Ecuador y Colombia en su era republicana temprana toma como marco de referencia de partida los límites de la afirmación autoidentitaria de uno y otro. Con el desarrollo del análisis, se identifican más causas profundas y peregrinas para explicar una conflictividad en muchos aspectos tan evitable como nimia.

Algunas atañen a la confusa y desordenada organización colonial, con sus traslajos deliberados e ingenuos; otras, a determinada visión unívoca de la historia, reacia a ahondar en la complejidad del mundo real y la multitud de vínculos, formales e informales, que determinan una lealtad “nacional”; otras más, en los grandes principios rectores de esa y otras épocas, empezando con las fronteras “naturales”, la libre determinación y el derecho de gentes; y la personalidad e ideología de los gobernantes republicanos de turno.

Se pasa, a continuación, revista a los conflictos vividos por los dos Estados desde la separación ecuatoriana de la Gran Colombia en 1830, hasta la última guerra binacional del siglo, en 1863, junto con sus causas anecdóticas o profundas, y a los tratados, ratificados o no, que plasman los criterios del vencedor y la voluntad de ambas partes de construir una relación futura no sujeta a las ataduras del pasado.

Finalmente, resulta difícil no intentar contrastar lo que se hizo o no se hizo con lo que habría podido acontecer en el evento de apuntar los dos países a un mayor nivel de ambición, y acaso de consultar mejor sus afinidades identitarias e ideales comunes, incluidos el ideario bolivariano y el desarrollo del espacio americano del cual aún disponían.

### Resumen

Desde su adscripción original a la Real Audiencia de Santa Fe (1540), Popayán y la gobernación de la cual era la capital, incluidas Cali y Pasto, fueron “haladas” alternativamente por Quito y Bogotá. Una vez creada la Real Audiencia de Quito, pasaron a depender de ella en el marco del virreinato del Perú (1564), hasta su incorporación –temporal primero (1717), permanente luego (1738)– al recién creado virreinato de Nueva Granada. Este tipo de vaivén era frecuente en la organización colonial. Podía denotar falta de información y confusión, pero también, un método de gestión deliberada de la Corona para servir siempre de árbitro de última instancia, preservando así su autoridad sobre los distintos entes coloniales en contienda, y/o anteponer la seguridad a la norma, cuando ello fuera necesario. La resultante deleznablez, variabilidad y, en definitiva, arbitrariedad tendrá hondas implicaciones para todos los actores concernidos, o sus emanaciones, en la era republicana temprana.

La Gran Colombia no era sostenible. Distaba mucho de cumplir, en particular, los requisitos mínimos para la construcción de un Estado nacional, pese a corresponderle un territorio inmenso, sin integración física y de por sí difícil de manejar. Además, Ecuador, última de las tres entidades constitutivas de la joven “República de Colombia”, al incorporarse a ella, nunca se sintió adecuadamente representado en sus intereses fundamentales, responsabilidades y dignidades. Por el contrario, se vio sujeto a una subordinación política y militar –hasta en su propio territorio– a venezolanos y granadinos. Además, la Ley de División Territorial de 1824 hacía caso omiso de la tradicional subordinación administrativa de la gobernación de Popayán a la Real Audiencia de Quito, así como de las afinidades históricas entre ambas ciudades, y la reasignaba al Distrito del

Centro de la joven República, cuya capital era Bogotá. Esta revisión de los límites territoriales no solo contravenía los principios de “libre determinación” y acaso “fronteras naturales”, sino que traería hondas consecuencias para la delimitación fronteriza entre Ecuador y la Nueva Granada tras la implosión de la Gran Colombia.

La libre determinación contrastaba con la severa doctrina jurídica neogranadina, basada en el derecho de gentes (tratados públicos entre Estados ya constituidos). Las fronteras naturales tampoco eran meridiana-mente claras, en vista de la madeja de vínculos de toda índole entre Popayán y el Cauca, por un lado, y Quito y Bogotá, por otro. Así se explican también los vaivenes de las ciudades caucanas y, especialmente, Popayán y Cali, frente a uno y otra en 1830-1832. Tanto su anexión temporal a Quito como su reincorporación posterior a la Nueva Granada mucho tuvieron que ver con intereses económicos y políticos de carácter regional y personal, incluidos aquellos que motivaban a los caudillos José María Obando y José Hilario López en el conflicto entre santanderistas y bolivarianos (1830-1831). Una vez revertida su lealtad a Bogotá, fracasa el primer intento ofensivo, militar y político de Juan José Flores, primer presidente de Ecuador, por “recuperar” el Cauca. Se queda casi totalmente desprovisto de tropas granadinas aliadas, no pudiendo contar sino con las suyas propias y cobrando más importancia aún retener a Pasto, en cuyo control reside la mayor ambición ecuatoriana. Invertida la relación de fuerzas, Bogotá dicta sus términos a Quito y éstos se plasman en el “Tratado de Paz, Amistad y Alianza entre la Nueva Granada y Ecuador” de 1832, ratificado tras múltiples dilaciones en 1835, durante la presidencia de Vicente Rocafuerte.

Algo distinto ocurre durante la Guerra de los Supremos (1839-1842) que enfrenta al gobierno granadino de José Ignacio de Márquez, secundado por Tomás Cipriano de Mosquera, con un grupo de santanderistas y jefes liberales regionales, liderados a nivel nacional por Obando y que se declaran “Jefes Supremos” de los respectivos territorios. Flores “pacífica” fácilmente a Pasto y allí se queda, sin que ello parezca importarle a Mosquera, de quien es amigo. Restablecido el orden interior por Mosquera, quien derrota a su común enemigo Obando, Flores se retira en 1843, siendo presidente de Nueva Granada su amigo común Pedro Alcántara

Herrán. El personalismo impregna las relaciones de Estado y entre Estados.

El período (1846-1856) es dominado por los ires y venires, reales o sospechados, de Obando (1846-1849), exiliado en Perú pero con residencia nominal en Ecuador; de Flores (1846-1852), derrocado en 1845 pero empeñado en reconquistar el poder a cualquier precio y sin importarle con qué alianzas externas (España, Inglaterra, Perú, entre otros); y de los jesuitas españoles expulsados de Colombia, asilados en Ecuador y desterrados luego por segunda vez. Ni Obando ni los jesuitas, uno y otros perseguidos por Mosquera siendo presidente, amenazan la seguridad nacional de la Nueva Granada. Flores sí desembarca en Guayaquil, pero es prontamente derrotado (1852). No es necesaria ni la solidaridad de Ecuador y Perú con la Nueva Granada para neutralizar el peligro presunto de Obando, ni la de aquélla y Venezuela para desactivar el de Flores. El Tratado conocido como el “Pacto de Santa Rosa de Carchi” (1846) –nunca ratificado– prioriza tanto o más la extradición que la delimitación fronteriza y ejemplifica la política personalista de Mosquera. El convenio sobre auxilios militares entre Ecuador y la Nueva Granada (1847) vence a los dos años sin haber sido puesto en ejecución. Con mejor suerte corre el “Tratado de Amistad, Comercio y Navegación”, de 1856, entre la Nueva Granada y Ecuador, el cual ratifica, en lo esencial, el Tratado de 1832.

Casi tan decepcionante como el período anterior es el que le sigue un bienio después (1858-1864), marcado por fricciones binacionales entre el régimen integrista de Gabriel García Moreno y el régimen anticlerical de Mosquera. Desembocan en el conflicto bélico de Cuaspud (1863), ganado por los “Estados Unidos de Colombia”<sup>1</sup>. El “Tratado de Pinsaqui” (1863) reafirma el de 1856, pero sirve ante todo para “evacuar” los asuntos pendientes, sin apuntar a un mayor nivel de ambición en la relación binacional.

Otros países como Perú y Venezuela desarrollan una agresiva política de fronteras, aprovechando la indefinición de “los [límites] orientales”, agudamente denunciada por un secretario de Relaciones Exteriores neo-

1 Los Estados Unidos de Colombia eran un avatar federalista de la Nueva Granada, impulsado por Mosquera al término de la guerra civil de 1861-1862 que había liderado.

granadino en 1850. En vez de emular esta postura, Ecuador y la ahora llamada Colombia, entre quienes median múltiples y hondas afinidades, se empeñan en perseguir controversias binacionales en torno a asuntos peregrinos de política interna, inútilmente iterativos y –más allá de los intentos de Flores por “recuperar” Pasto– no tendientes a menoscabar mutuamente su integridad física. Bogotá hace uso de una inaceptable violencia verbal que contrasta con la ponderación de sus metas reales, dadas a conocer internamente. Quito, a su vez, muestra una sorprendente disposición para ir a la guerra. El que dicha conflictividad se nutra de períodos de inestabilidad política interna, especialmente en el territorio del antiguo virreinato de Nueva Granada, no la hace menos deplorable, ni excusa la pobreza conceptual y filosófica de tan absurdo accionar; es particularmente triste en vista del ideario bolivariano que comparten entre sí y con Venezuela, y a cuyo amparo pretenden una y otra vez reconstruir a la Gran Colombia sobre bases federales o confederadas.

Los primeros treinta y cuatro años de relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia son un ejemplo notable de oportunidades perdidas por ambos países y aprovechadas por sus vecinos, no solo en beneficio territorial propio, sino en su construcción como Estados-nación en todo el espacio –mal definido pero susceptible de ser ocupado y desarrollado activamente–, dejado por una caprichosa y muy confusa organización colonial.

## Colonia y Gran Colombia

Caprichos de la Corona: Popayán entre Quito y Bogotá

Popayán

Cuando Sebastián de Belalcázar<sup>2</sup> derrota al general Inca Rumiñahui, defensor del Quito imperial, y, junto con Almagro, funda la nueva ciudad de San Francisco de Quito (1534), obra como lugarteniente de Francisco

2 “Belalcázar” en Colombia, Venezuela y España; “Benalcázar” en Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina.

Pizarro, gobernador del Perú, y sigue sus órdenes. Mantiene esta calidad cuando sigue hacia el Norte, rumbo a la Colombia actual, para consolidar el control español, hallar el mítico tesoro de El Dorado y acaso alejarse de la pugna que al poco tiempo se desata entre los conquistadores del Perú<sup>3</sup>. Por ello mismo, las ciudades que funda (Popayán y Cali en 1536; Neiva en 1538) o ayuda a establecer (Santa Fe, ya fundada ese mismo año por Jiménez de Quesada), así como las fundadas por sus propios lugartenientes, incluida Pasto<sup>4</sup>, entran a depender formalmente de Lima. Cuando “legaliza” su situación con la Corona española y recibe el título de gobernador de Popayán (1540), ello sigue siendo el caso. Concretamente, la gobernación de Popayán, pese a representar para aquel entonces más de la mitad de lo que se conocerá más tarde como la Nueva Granada, está subordinada al virreinato del Perú<sup>5</sup>.

Creada en 1548 la presidencia de Santa Fe, como territorio de la Real Audiencia del mismo nombre, la gobernación pasa a depender de la misma, en el seno del virreinato. Ésta será la primera vez, mas no la última, que el luego denominado Gran Cauca, cuya cabeza administrativa (a menudo nominal) es Popayán, dependerá de la ciudad más tarde conocida como Bogotá. La subordinación es breve, sin embargo, ya que con la creación de la presidencia de Quito quince años más tarde (1563), la precitada gobernación se incorpora a esta última y se sustrae a la autoridad de su homóloga santafereña (1564)<sup>6</sup>. El hecho es relatado por virtualmente todos los historiadores ecuatorianos<sup>7</sup>. Desde luego, no era de esperar continuidad y coherencia en las determinaciones administrativas de la

- 3 Enfrenta a los hermanos Pizarro con Diego de Almagro, a partir de 1535. Esta pugna prefigura la que estallará entre los conquistadores y la Corona desde 1542, en cuya conclusión, favorable a ésta (batalla de Jaquijahuana), Belalcázar participaría con las tropas del virrey de la Gasca, contra Gonzalo Pizarro (1548).
- 4 Fundada, según fuentes colombianas, por Lorenzo de Aldana.
- 5 El mapa, a continuación, brinda una idea, necesariamente imprecisa, del tamaño de esa gobernación en 1810. Fue levantado por el famoso geógrafo Agustín Codazzi y dibujado por colaboradores. Resalta la considerable importancia del Cauca en el concierto neogranadino.
- 6 La Real Audiencia de Santa Fe fue la sexta establecida en América, habida cuenta de que la Audiencia de Panamá ya alternaba con la de Lima y terminó incorporada a la Nueva Granada, previo el traslado de parte de sus funciones a la de Guatemala. La de Quito fue la octava.
- 7 Cf. en particular la referencia de Ayala Mora (2008a) a la “ampliación de la frontera del norte hacia Pasto, Cali, Buga y Popayán”.

Corona española, y Popayán volverá a depender de Bogotá –indirectamente– en el curso de su historia colonial, con ocasión de las llamadas “reformas borbónicas” desarrolladas por dicha dinastía, tras llegar al trono de España (1700).

Bien es sabido que, en 1718, una Cédula Real ordenó “la abolición de la Audiencia [de Quito] y la sujeción de su territorio, desde el punto de vista jurisdiccional, al tribunal ubicado en Santa Fe de Bogotá”, siendo aquella restablecida “eficazmente” en 1722 (Herzog, 1996). El breve intervalo (1718-1722) coincide desde luego con el establecimiento y la supresión del virreinato de la Nueva Granada (1717-1723). Su restauración definitiva llegaría en 1738 y, de nuevo, traería la adscripción de Quito e, indirectamente, Popayán y el Cauca a Bogotá, por el conducto quiteño.



La gobernación de Popayán en el virreinato de Santa Fe, 1810, Codazzi et al. (1889)

### Caprichos de la Corona

Es de preguntarse a qué respondían tantos ires y venires, por lo demás difíciles de reflejar en su totalidad en tan breve análisis<sup>8</sup>. La respuesta de Palacios y Safford (2002) es que “habiendo librado hacía poco una prolongada Guerra de Sucesión, la Corona española buscaba reconstruir y fortalecer sus defensas contra eventuales ataques del exterior”. Esto, a su vez, “incluía garantizar un respaldo financiero y logístico efectivo a los puertos de la costa del Caribe, los ‘antemurales de América’, sobre todo el puerto fortificado de Cartagena”. Por ello mismo, también se consideró “trasladar la capital del nuevo virreinato de Santa Fe a la ciudad caribeña”, y así ocurrió parcialmente en la práctica. Según los mismos autores, puede decirse que “el virreinato tuvo dos capitales. Las principales instituciones administrativas, judiciales y educativas tuvieron asiento en Santa Fe, mientras que Cartagena, que era el puerto y la aduana más importantes, tenía el Tribunal de la Inquisición y [...] gran parte del Ejército” (Palacios y Safford, 2002: 147). Bustos Lozano (2008) tiene una lectura semejante: “La nueva repartición virreinal se debía [...] a razones de defensa y al interés de mejorar su administración”. Añade que “entre [Bogotá y Cartagena] se declaró, además, una disputa por ocupar la sede virreinal” (Bustos Lozano, 2008: 87-88).

Otra lectura tiene Herzog, para quien “la extinción de las Audiencias de Quito y Panamá se explicaba mediante una severa censura hecha a su personal”, siendo “éste el que por su mala actuación y sus divisiones internas obligaba al rey a abolir el Tribunal” (Herzog, 1996: 3). Una segunda

8 En 1803, una Cédula Real separa al gobierno de Guayaquil y a la Comandancia General de Maynas (Mainas) de la jurisdicción de Quito, entonces sujeto a la autoridad de Bogotá, y los subordina directamente a Lima. En 1819, otra Cédula restituye Guayaquil –un año antes de su independencia!– y Maynas al virreinato de Nueva Granada, y legisla retroactivamente acerca de las competencias que podía ejercer o no Lima en el puerto durante el anterior intervalo de dieciséis años. La (hoy peruana) provincia de Jaén también perteneció a la Audiencia de Quito en 1563-1567 y al precitado virreinato en 1819-1821. El mismo tipo de “ping-pong” imperó para el Alto Perú (Bolivia), sujeto a Lima hasta 1776, cuando pasó a depender de Buenos Aires, recuperando Lima su autoridad, primero *de facto* (1810) y luego *de jure* (1816), hasta 1818, cuando la “Real Audiencia de Charcas” volvió a quedar (por iniciativa del ejército realista peruano) bajo control de Buenos Aires.

razón, según ella, es que el Tribunal se había atribuido funciones que no le correspondían, como el manejo de “homicidios malsonantes”, los cuales, con su extinción, “pasaban a ser entendidos por el corregidor” (Herzog, 1996: 6). *A contrario sensu*, “la decisión regia de restituir el Tribunal [de Quito en 1722] alegaba que Quito era una provincia de las más fértiles y pobladas del Perú, con muchos indios a quienes el rey debía proteger” (Herzog, 1996: 9). La “restitución”

consideraba además los costos elevados y las dificultades en tener que recurrir con apelaciones a Santa Fe y el agravio que ello implicaba para los sectores más débiles y pobres de la sociedad [...] tanto desde el punto de vista administrativo como [desde el] judicial, las autoridades de la capital nueva-granadina, a más de 300 leguas de distancia, difícilmente podían aplicar las providencias prontas y necesarias (Herzog, 1996: 9).

Sin descartar la posibilidad de lo que hoy llamaríamos “malos manejos”, la misma autora admite que, “debido al dilema moral inherente al despido de funcionarios [...], el discurso oficial silenciaba, frecuentemente, las consideraciones verdaderas y globales que le llevaban a dividir territorios y reformar la estructura administrativa” (Herzog, 1996: 3). ¿Cuáles eran, entonces, estas “consideraciones verdaderas y globales”? El segundo motivo aducido para la extinción de la Audiencia de Quito suena algo débil para justificar tan drástica decisión y parece constituir más un efecto que la causa de la misma. En cuanto al último, sobre tiempos y movimientos, y los costos asociados para el público usuario, empezando por los más pobres, habría que suponer, en primer lugar, que dicho criterio fuera tenido en cuenta por la Corona y, luego, que ésta tuviera alguna capacidad para ponderar el “centro de gravedad” administrativo, judicial y eclesiástico del virreinato del Perú.

Resulta claro que, inicialmente al menos, no la tenía –cuando asignaba a la Audiencia de Panamá jurisdicción sobre la gobernación de Cartagena y Nicaragua, Perú y el Cono Sur de América (Provincias de Chile y la Plata). Bien pudo tratarse, desde luego, de lo que hoy denominaríamos una “primiparada”, en vista de la inmensidad del continente sudamericano y la dificultad considerable, para el rey y sus asesores, de aprehender tamaña

realidad. Otro indicio de ello es la casuística delimitación de los dos primeros virreinos (de Perú y Nueva España), con la asignación a Cartagena y asimismo, al Perú –y, con el tiempo, a la Nueva Granada– de parte de la Nicaragua actual<sup>9</sup>. En estas condiciones, cobra tanta más fuerza la consideración “securitaria”, no solo por “sustracción de materia”, sino porque, efectivamente, por Cartagena transitaban los dos principales flujos de riqueza de la Sudamérica colonial: oro y plata con destino a España, y el “oro negro” asociado con la importación de esclavos africanos. Al empobrecimiento que le causaron a África Central y, en menor grado, parte de África Occidental –desangradas por el Comercio Triangular–, y a España, afectada por un agudo síndrome de “enfermedad holandesa” a raíz del ingreso de metales preciosos<sup>10</sup>, se contraponía el atractivo económico para piratas y corsarios europeos no peninsulares (ingleses, franceses y holandeses), quienes buscarían, una y otra vez, saquear a Cartagena o interceptar sus galeones.

Se plantean tres hipótesis adicionales: la “cercanía al poder” de la metrópoli; lo que pudiéramos calificar por antonomasia de “malicia indígena” de la Corona; y, acaso, su arbitrariedad y desidia.

En el antiguo virreinato del Perú, quien mayor acceso tenía a las instancias decisorias de la Corona era desde luego Lima. Con contadas excepciones, fue la única capital en recibir continuamente a la alta nobleza peninsular, tanto en la era de los Habsburgo como en la de los Borbones<sup>11</sup>. La nobleza criolla ya establecida en Lima, Arequipa o Trujillo, a su vez, no tenía afán distinto al de servir a su homóloga peninsular y “fungirse” con

9 La Cédula Real de 1803 incorpora definitivamente a la Costa de Mosquitos y las (recién hispanizadas) islas vecinas de San Andrés y Providencia, junto con sus Cayos (Roncador, Serrana y Quitasueño), al virreinato de Nueva Granada, si bien no lo reconocieron en su momento las Provincias Unidas de América Central –semilla de un conflicto territorial que persiste (entre Colombia y Nicaragua) hasta el día de hoy–.

10 “Enfermedad holandesa”: Cambio brusco y de consideración en el precio relativo de transables y no transables, a favor de éstos. Estimula la oferta de finca raíz, servicios financieros y personales, y algunos productos suntuarios, y desestimula, en cambio, lo grueso del sector productivo. Puede deberse a un flujo elevado de capitales, petrodólares, narcodólares, etc.

11 La gran nobleza habsburguiana que llegó a Colombia solo lo hizo en los albores de la conquista, incluidos varios de los compañeros de Belalcázar, y se asentó en Popayán, Cali y la Gran Antioquia. La alta nobleza borbónica tendió a radicarse en Cartagena y, en menor grado, Santa Marta, pero, en su cuasi totalidad, abandonó el país al iniciarse la República, rumbo a España o Cuba, una de sus últimas colonias “estables” de América.

ella. En esto se diferencia profundamente de la granadina, quien fue discriminada por los dignatarios “chapetones” (con o sin alcurnia) y entró a competir tempranamente con ella (Lleras, 1976; Ocampo López, 2006). Asimismo, Ayala Mora (2008a) da cuenta de la rivalidad de las élites criollas con los mismos peninsulares, en general, y su exitosa competencia con ellos en el Cabildo de Quito, en particular. La contrapartida de este tipo de competencia, exitosa o no, en las Indias era la gran dificultad para prevalecer en la Corte de Madrid y las decisiones de la Corona.

El poco “acceso al poder colonial” de los ecuatorianos se refleja, *inter alia*, en su incapacidad para habilitar legalmente el puerto de Guayaquil para el comercio con España, por autorización del Tribunal del Consulado, habiéndolo en cambio conseguido, desde 1503, El Callao (Lima), como puerto principal, y Panamá y Cartagena, como puertos “menores” o “de tránsito”<sup>12</sup>. También lo consiguió, sorprendentemente, Popayán, pese a su mediterraneidad: la autorización, en su caso, quedó en letra muerta, pero alguna influencia denotaba en los círculos de Madrid. Evidentemente jugaba a favor de la Nueva Granada, en la colonia, la importancia económica de Cartagena como principal puerto de entrada de los esclavos africanos a Sudamérica, y primer puerto de salida de los metales preciosos enviados a Sevilla con destino a las arcas españolas<sup>13</sup>. Todo ello de alguna manera influyó tanto en la fijación de los límites territoriales interiores –e, inclusive, en su grado de precisión o imprecisión, como del testimonio transcrito más abajo se desprende–, cuanto en su mayor o menor favorabilidad para la Real Audiencia de Quito, la de Bogotá, el posterior virreinato de Nueva Granada y, desde luego, la Audiencia y el virreinato de Lima.

También podían conjugarse el motivo securitario y el “juego de influencias”. Según Ayala Mora (2008a), “toda la reorganización requería de un sustento financiero y del reacomodo de los intereses comerciales de Lima, Bogotá y Cartagena [...] los vaivenes de Quito entre la Nueva Granada y el Perú obedecieron a las vacilaciones de la nueva repartición

12 El “Consulado” estaba a cargo de la justicia comercial y las aduanas reales, con derecho a gravar las “mercancías” transadas, incluidos oro, plata y esclavos. Era un poder económico apetecido.

13 Posteriormente, también fue habilitado el puerto colonial de Buenos Aires para el ingreso de esclavos de África Central (Angola) y Occidental (Guinea).

geopolítica y, especialmente, al designio de que Quito provea los fondos para la protección de las plazas marítimas” (Bustos Lozano, 2008: 88). En este último aspecto, hay consonancia con Palacios y Safford (2002).

Una memoria del secretario de Relaciones Exteriores neogranadino, Victoriano de D. Paredes, de 1850, incluye un interesante análisis de la –según parece, deliberada– variabilidad, deleznable y naturaleza fragmentaria de las divisiones territoriales del imperio hispanoamericano entre sus distintos componentes:

Esta falta de datos, al parecer tan extraña, se explica fácilmente atendiendo a que el rey de España no tuvo nunca el interés ni los medios necesarios para hacer un deslinde completo de sus posesiones en América. Así vemos que cuando se dictaban Reales Cédulas de erección de un nuevo virreinato, capitanía general, gobernación, Audiencia u obispado, apenas se indicaban vagamente las provincias y principales ciudades, villas y lugares que debía comprender el distrito jurisdiccional que se creaba, señalándose muy rara vez términos fijos en las regiones habitadas y quedando siempre en la mayor oscuridad la extensión de las desocupadas u ocupadas solamente por salvajes, las cuales vemos frecuentemente designadas en aquellas Reales Cédulas con la frase de tierras desconocidas, sin reducir, no descubiertas, etc. El gobierno español, lejos de tener interés en que en el interior de sus colonias existiese una demarcación precisa de límites, solía tenerlo en que estuvieran indeterminados, pues conservándose en el Soberano la autoridad suprema de todas ellas, antes de riesgo, había grandísima habilidad en la ocasional confusión de jurisdicciones y en que se hiciese uso no de la legítima, sino de la más eficaz o practicable según la diversidad de circunstancias [...] (Cavelier, 1997a: 271-272).

Añade el secretario Paredes con relación a “esta aparente irregularidad” que ocurría con mayor frecuencia aun cuando “exist[ían] puntos de contacto con las colonias extranjeras”, al ser entonces “preciso proveer a la seguridad nacional sin detenerse con demasiado escrúpulo en la legitimidad de los medios ni en la competencia de la autoridad que los empleaba” (Cavelier, 1997a: 272). Si bien el alto dignatario hace especial referencia al “virreinato de Santa Fe” y a su “territorio oriental”, trata seguidamente

mente el tema de “la indeterminación de límites entre los territorios” del mismo, y “de su dependencia la gobernación de Quito”. Anota al respecto que esta indeterminación “crece de punto y forma en una confusión casi inexplicable, cuando se considera que las diversas ciudades establecidas en dicha ciudad –o sea Quito– no ejercían su jurisdicción en una misma extensión territorial”. Por el contrario, “la autoridad eclesiástica, la civil y militar, y la judicial comprendían bajo su régimen muy distintos territorios” (Cavelier, 1997a: 272)<sup>14</sup>.

Dicho en otros términos, había “malicia indígena” de parte de la Corona –dividir para mantener su poder como autoridad de última instancia o, llegado el caso, para anteponer la seguridad a la norma–, pero también confusión, dejadez y traslajos. El problema se agravó con las reformas borbónicas de las primeras décadas del siglo XVIII, las cuales, lejos de constituir “un programa coherente y sostenido, respondieron más bien a intereses coyunturales y a la personalidad del gobernante de turno” (Bustos Lozano, 2008a: 91). Los traslajos y la confusión así generada, a su vez, eran fuente de arbitrariedad y sirven de justificación al título de la presente sección: “Los Caprichos de la Corona”.

### Implosión de la Gran Colombia: ¿fronteras naturales, libre determinación o derecho de gentes?

#### Implosión

La implosión de la Gran Colombia<sup>15</sup> era probablemente inevitable, ya que ésta que distaba de cumplir virtualmente todas las condiciones para la construcción de una identidad nacional. Tal como lo señala el eminente jesuita González González (2006: 19-20), éstas incluyen:

- 14 A manera de ejemplo del correspondiente “desorden”, en 1802 “se creó un obispado en Mainas bajo la autoridad de Lima” (Bustos Lozano, 2008: 91).
- 15 Entonces conocida simplemente como Colombia, y unión de tres entidades coloniales (virreinato de Nueva Granada, capitanía general de Venezuela y presidencia de Quito), la hoy denominada República Grancolombiana duró jurídicamente una década, de 1821 a 1831, si bien su creación se convino originalmente en el Congreso de Angostura (1819) antes que en el de Cúcuta (1821). Ecuador no se integró sino en 1822 y se declaró independiente en 1830.

- El encerramiento de la población en un territorio previamente delimitado”, con miras al desarrollo “del monopolio estatal de la fuerza”;
- La integración física dentro del mismo, vial y de transporte, para fines de “interacciones sociales y económicas”, “integración vertical de los diversos estratos sociales” y el tránsito de la “economía natural a una economía monetarizada”;
- La “apropiación subjetiva del territorio ocupado por la población”, tendiente a su percepción como “patria común”, lo cual supone abstraer la realidad del Estado “del dominio personal del gobernante” y, para ello, una esencial “formación discursiva”; y
- “El esfuerzo político de los líderes para la unificación territorial, social y espiritual de la nación y la consolidación de instituciones estatales que administren ese espacio unificado” (González González, 2006: 20).

A su vez, el correspondiente esfuerzo no tiene por qué conducir a un “proceso pacífico”, sino que la teoría moderna “permite captar la política como un proceso conflictivo de construcción del orden social”, a la vez que de la identidad nacional (González González, 2006: 22). Aun si estas condiciones se dan, puede ocurrir tanto una “dominación directa del Estado” como un control indirecto. La primera se ejerce “mediante instituciones impersonales de justicia [...] una Administración Pública burocratizada y un ejército con pleno monopolio de la fuerza”. El segundo se negocia “con los poderes existentes de hecho en regiones y localidades”, los cuales de alguna manera “comparten con el Estado el monopolio de la fuerza y la justicia” (González González, 2006: 20-21).

Este último escenario era mucho más realista que el de la dominación directa en la tercera década del siglo XIX, pero iba en contravía del centralismo de la Constitución colombiana aprobada en Cúcuta. Las cuatro condiciones precitadas tampoco se cumplían. No había “encerramiento” (a.) porque la misma variabilidad de las fronteras coloniales, ya tratada en la sección anterior, y la exigua presencia estatal y humana en el oriente amazónico delimitaban mal el territorio de la nueva República frente a terceros (Perú, Brasil, Guayanas). La infraestructura física (b.), muy deficiente en la Colombia de hoy, lo era mucho más en aquel entonces y

dicha situación también se aplicaba a Ecuador y Venezuela, para una integración mínima de una masa territorial ingente (2,47 millones de km<sup>2</sup>), con población escasa (2,17 millones de habitantes). Según Ayala Mora, “sus comunicaciones”, en particular, “eran desastrosas” (2008a: 120).

Bolívar y otros visonarios sin duda consideraban a la (Gran) Colombia –e inclusive al conjunto de América Latina– como patria común (c.). Pero seguramente, para el común de la gente, primaba una identidad regional, local, étnica o de casta. En particular, Ecuador y Venezuela, los Distritos “del Sur” y “del Norte”, mantuvieron una identidad propia durante toda la vida del proyecto bolivariano. Finalmente, las incesantes discordias políticas, filosóficas y, ocasionalmente, militares y violentas entre algunos de los actores principales de la nueva República, incluidos el atentado contra Bolívar (Conspiración Septembrina, 1826) y asesinato de Surocre (1830), y las insurrecciones de Páez (1826), Obando, López y Córdova (1828), no propiciaban la “unificación territorial, social y espiritual” deseada (d.).

A todo ello se sumaron no solo las ambiciones de Perú sobre Guayaquil (1822) y su invasión al “Distrito del Sur” (1828-1830), sino el separatismo venezolano impulsado por Paéz y el sentimiento ecuatoriano de recibir un inmerecido “trato de segunda” en el contexto colombiano, pese a los altos costos antes incurridos, en su entender, por cuenta de su participación en la Campaña del Sur (1821-1822). La Guerra de Independencia estuvo principalmente a cargo de una oficialidad venezolana y tropa colombo-venezolana, a las cuales, sin embargo, los liberales ecuatorianos hubieron de recibir como sus compatriotas –desde antes de integrar a la (Gran) Colombia– y ayudar activamente con hombres y dinero. Este esfuerzo humano y financiero resultó considerable: diez mil hombres y dos millones de pesos oro, según Núñez Sánchez (2008: 40). También resultaron doblemente desventajosas para los ecuatorianos las deudas inglesas contraídas en la lucha por la independencia “grancolombiana”, tanto por su uso en “proyectos inconsultos” y generadores de “cierta bonanza financiera, que nunca llegó al Sur” (Ayala Mora, 2008a), como por su repartición, considerándose “gravoso a la economía nacional” y “lesivo a su soberanía” el monto del 21,5%, asignado a Ecuador y por el cual éste tuvo que responder” (Ayala Mora, 2008b: 24).

Al incorporarse a “Colombia” (1822), sin embargo, los ecuatorianos encontraron que casi todos los puestos de mando habían sido tomados por venezolanos y granadinos, desde el más alto nivel del Estado: por decisión del Congreso de Cúcuta, la presidencia correspondió inicialmente a Bolívar, venezolano, y la vicepresidencia, a Santander, neogranadino (1821)<sup>16</sup>. “Ningún sureño ocupó un puesto como ministro de Estado, juez de la Corte Suprema, representante diplomático o general del ejército. Pocos llegaron a coronel” (Ayala Mora, 2008a: 120). *A contrario sensu*, numerosos venezolanos (principalmente) y granadinos (también) asumieron autoridad y “dignidades” en el Distrito del Sur, empezando con la “Jefatura Superior” del mismo –entre ellos Sucre y Flores–. El gobierno librecambista del general Santander ignoró las “peticiones del Sur”, por “aranceles proteccionistas”.

Heredera de la antigua Audiencia de Quito, la presidencia de mismo nombre no solo se encontró con baja representación río arriba, dentro de la nueva Colombia, sino inclusive con menguada autoridad río abajo, sobre los demás Departamentos del Distrito del Sur (Azuay y Guayas), en cuyo manejo, el Distrito del Centro –o sea Bogotá– entró a tomar injerencia directa, “aun en asuntos judiciales”. *Inter alia*, Pasto, tradicionalmente perteneciente a la Real Audiencia de Quito, entra a depender de Popayán y, asimismo, de Bogotá en su calidad de capital del referido Distrito central. En otros términos, Quito dejaba de “articular los intereses de todo el país”. Esta indignidad, sumada a la “asimetría” precitada, confirmaba los “peores temores” de la gente del Sur, cuya paciencia “quizá solo se explica por el enorme prestigio de Bolívar” (Ayala Mora, 2008a: 120). Al abandonar éste Bogotá el 6 de mayo de 1830, rumbo a la Costa y, como meta final, el exilio en Francia, cayó la última razón de los ecuatorianos y muchos otros para permanecer en la Gran Colombia. Quito se declaró independiente una semana más tarde, nombrando como presidente al general venezolano Juan José Flores –entonces prefecto del Distrito del Sur– y lo propio hizo Venezuela, en septiembre del mismo

16 De igual manera, el Congreso de Angostura (1819) antes había nombrado de presidente a Bolívar y, de vicepresidente, a Francisco Antonio Zea, neogranadino de Medellín. Ido Bolívar, fueron nombrados dos granadinos a la cabeza del Estado por el “Congreso Admirable” de Bogotá (1830): Joaquín Mosquera, presidente, y Domingo Caycedo, vicepresidente.

año, en el Congreso de Valencia (Ocampo López, 2006), el cual eligió a Paéz para la primera magistratura. Bolívar moriría en diciembre, en Santa Marta.

### Fronteras

En la inauguración de la Cátedra Ecuador / “Fronteras, Vecindad e Integración”, realizada el primero de febrero de 2007, en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia<sup>17</sup>, dos eminentes ecuatorianos hicieron referencia a la importancia del Reino de Quito en el imaginario colectivo ecuatoriano<sup>18</sup>. Desde luego, buena parte de los linderos físicos y sistemas políticos de organización territorial, de los cuales los herederos del Reino de Quito han formado parte a lo largo de su historia, se quedan cortos frente a la percepción colectiva de tan admirable herencia, popularizada por el jesuita Juan de Velasco (1789). De allí a advertir la mayor susceptibilidad del pueblo ecuatoriano a comprensibles frustraciones y desilusiones en la colonia y República que la de otros pueblos sin tanta ni tan prestigiosa historia, no hay más que un paso.

Sin que le corresponda contestar este interrogante al autor del presente análisis, baste con decir que no podía estar más alejada de dicho imaginario la muy leguleya visión neogranadina del entorno territorial “natural” o legítimo del Distrito del Sur, en el momento de su separación de la “República de Colombia”. La Convención Granadina de 1831-1832, reunida para “determinar la Constitución y las leyes del centro de Colombia”, refleja esta actitud, cual consta en su “Estatuto provisional del 27 de noviembre de 1831”, referente a la política que la Nueva Granada había de seguir en los años subsiguientes respecto a Ecuador (Cavelier,

17 En este marco, se desarrolló un rico debate académico colombo-ecuatoriano que condujo al libro *Ecuador: Miradas Binacionales*, editado por Ramírez (2008).

18 Se trataba de Francisco Huerta Montalvo, entonces secretario ejecutivo del Convenio Andrés Bello, y Jorge Núñez Sánchez, profesor de la Universidad Central de Ecuador. Por razones que se desconocen, estas referencias de viva voz, escuchadas por el autor de esta ponencia, no quedaron constando en la excelente compilación precitada.

1997a). Según Cavelier, Ecuador formaba parte del virreinato de Nueva Granada (cf. sección 3), cuando éste se había unido a la capitania de Venezuela para conformar la República de Colombia, por lo cual la Convención “consideraba a Venezuela libre de separarse de la Nueva Granada”, pero “mantenía aún su autoridad en lo referente a Ecuador” y se arrogaba el derecho de “resolver acerca de la suerte de los departamentos del Sur” (Cavelier, 1997a: 247).

Se advierten entonces, desde el inicio, las bases de un diálogo de sordos. Bogotá apelaba a la división colombiana de 1824, confusamente inspirada en la división colonial de 1810, pero juzgada muy lesiva por Ecuador<sup>19</sup>, sin detenerse a considerar que la gobernación de Popayán había seguido dependiendo de Quito hasta la incorporación de ésta al virreinato de Nueva Granada. Si A depende o dependía de B, y B de C, y estos últimos se separan, ¿dónde ha de quedar A? Para Bogotá (C), ésta no era la pregunta adecuada: B (o sea Ecuador) nunca había sido “entidad política autónoma del imperio colonial español”, al depender políticamente sea de Lima, en el marco del virreinato del Perú, sea de Santa Fé, en el de Nueva Granada, y de lo que se trataba era de definir las condiciones para el reconocimiento del nuevo Estado, como paso previo a la negociación intergubernamental de sus fronteras conforme al derecho de gentes. Dicho Estado, a su vez, era llanamente el que resultaba de “la reunión de los Departamentos de Ecuador, Azuay y Guayaquil, de acuerdo con los límites que tenían en 1830 según la ley de [...] 1824” (Cavelier, 1997a: 247).

La influencia santanderista, muy apegada a la letra de la norma, reforzaba esta rígida postura y cobró mayor vigencia con la derrota de los bolivarianos y la elección del general Santander como primer presidente de Nueva Granada por la precitada Convención Constituyente. La doctrina neogranadina era más “cerrada” aún si se tiene en cuenta que, entre las condiciones enunciadas para el reconocimiento de Ecuador, figuraba el rechazo obligado a cualquier “expansión territorial distinta a la permitida por el *uti possidetis*, siendo ésta la propia “norma de conducta que la

19 “La expedición de la nueva ‘Ley de División Territorial’ de Colombia, efectuada el 4 de julio de 1824... quitó al Departamento de Ecuador... sus extensos e históricos territorios de Buenaventura y Pasto, los que pasaron a ser provincias del Departamento del Cauca” (Núñez Sánchez, 2008: 43).

Nueva Granada se había trazado a sí misma en su Ley Fundamental: prohibición de ensanchar el territorio por otros medios que los legales y reconocidos por el derecho de gentes” (Cavelier, 1997a: 251). Ésta era la negación de cualquier “agregación” territorial a la Nueva Granada, Ecuador o Venezuela, comoquiera que se sustentara: afinidades culturales, humanas e históricas; libre determinación de los pueblos (principio defendido por Ecuador y Perú) o conflicto bélico.

Contra esta severa doctrina se estrellaban los esfuerzos ecuatorianos y, muy especialmente, los de Flores y otros apegados a la figura de los “límites naturales” –los cuales incluían en su entender a Pasto y Buenaventura, entre otras zonas, que la división territorial de 1824 asignaba por derecho al Distrito del Centro, como parte del Departamento del Cauca-. También tropezaron inicialmente con veleidades autonomistas de las élites locales, particularmente de Pasto, pero también de Popayán y, ocasionalmente, de Cali. Si bien el correspondiente marco de referencia político será tratado más abajo, a continuación baste con decir que se trataba de un fenómeno absolutamente “normal” y, hasta cierto punto, generalizado en un ex imperio español cuyos territorios y cuya gente, a menudo, poco o nada en común tenían con las lejanas capitales virreinales, gubernatoriales o de capitanías generales de las cuales dependían formalmente.

En la lista oficial de los defensores de la guarnición de El Álamo contra las tropas de Santa Ana, se distinguen inconfundibles nombres angloamericanos de voluntarios mexicanos pertenecientes, según parece, a la oligarquía local. Para ésta, o para muchos de sus miembros, ponerse a salvo de Ciudad de México –que mucho pedía (particularmente en tributos), poco daba, y tampoco estaba en capacidad de poner sus intereses económicos “a buen recaudo” ante “ataques” o “la amenaza de un poder arbitrario”, parafraseando a Sosa Abella (1995)–, justificaba alianzas con terceros en contra del “opresor” común. Hoy vistas como traiciones, estas alianzas denotaban, ante todo, la prevalencia identitaria de lo regional sobre lo nacional. No es de sorprender por ello de que, tras la independencia de España, una mayoría de la población de Yucatán y Chiapas eligiera separarse de Guatemala e incorporarse a la joven República Mexicana. Casanare buscó integrarse a Venezuela. El Socorro y Riohacha se proclamaron brevemente independientes –como lo hizo Panamá un año más

tarde (1831) y lo haría, nuevamente, en 1840–, sin dejar de considerar también la opción venezolana.

Algo semejante a la “agregación” de Yucatán y Chiapas a México habría podido pasar en beneficio de Ecuador y detrimento de la Nueva Granada con parte del Gran Cauca, incluidos Popayán y Pasto –y, de hecho, ocurrió entre noviembre de 1830 y enero de 1832–, si bien el mapa de los nexos de toda índole que lo ligaban simultáneamente con norte y sur era mucho más complejo. Sosa Abella (1995) y Palacios y Safford (2002) describen admirablemente este proceso<sup>20</sup>. Según el primero, en el momento en que Ecuador se declaró independiente,

las élites de las zonas de Pasto y Popayán estaban de forma mayoritaria alineadas en el bando que, desde Santa Fe, lideraba el general Santander; por su parte, las del Valle del Cauca se parcializaban más por Bolívar. En estas condiciones, la dictadura asumida por Rafael Urdaneta, con el apoyo de las fuerzas adeptas al Libertador, suscitó encontradas reacciones, combinándose con las que generaba el proceso de desmembración de la Gran Colombia que se llevaba simultáneamente a cabo (Sosa Abella, 1995: 51).

En otros términos, Popayán y Pasto eran santanderistas –y, asimismo, opuestas a Urdaneta–, y Cali, predominantemente bolivariano y afecto a su gobierno. La segunda fuente citada (Palacios y Safford) recuerda que los coroneles payaneses (y caudillos) Obando y López también eran santanderistas y contrarios a Bolívar, y el patricio payanés Joaquín Mosquera, presidente constitucional de la República, había sido derrocado en septiembre de 1830 por Urdaneta, razón adicional para oponerse al gobierno central en Bogotá. A todo ello se sumaban, según Sosa Abella, “los lazos históricos y de diverso género que la ligaban con Quito y las seguridades que les ofrecía un Ecuador pacífico y ordenado” (Sosa Abella, 1995: 52). También hace referencia a “coincidencias de tipo político”, “antecedentes históricos de diversos intercambios” y “la percepción de haber

20 Para Popayán, la subordinación a la autoridad de Quito duró quince meses. La de Cali duró menos y, por el contrario, tuvo mayor vigencia la de Pasto, ciudad que, para noviembre de 1830, ya se había anexado desde hacía poco a Ecuador y, junto con Buenaventura, también tardó más tiempo en reincorporarse a la Nueva Granada.

pertenecido históricamente a una entidad común o el hecho de compartir una serie de expresiones culturales” (Sosa Abella, 1995: 63).

Concuerdan Palacios y Safford con que “Pasto y Popayán tenían más vínculos comerciales con Quito que con Bogotá, y las regiones costeras del Pacífico se ligaban con Guayaquil” (Palacios y Safford, 2002: 278). También había vínculos culturales, familiares e históricos. El arte quiteño, religioso y profano, llegaba a Popayán, Cali, Buga y Bogotá. Impregnó profundamente a la primera, aun con menos riqueza ornamental<sup>21</sup>. Tras importar obras quiteñas, Popayán trajo a sus autores: grandes artistas como el escultor y pintor Bernardo de Legarda, el escultor Manuel Chili (“Caspicara”), los pintores Antonio y Nicolás Cortés, y los joyeros y plateros Juan de Minuesa y Bonifacio de Padilla, quienes ejercieron su arte y formaron discípulos en la capital del Cauca a fines del siglo XVIII (Kennedy Troya, 2002: 201). También dejaron obras importantes en dicha ciudad, como la “Inmaculada Ala”, atribuida a Legarda, y el San Francisco Javier de la Iglesia de San Francisco, atribuido a Caspicara. Finalmente, coincidían muchos apellidos tradicionales de Popayán y Quito (Arboleda, Arroyo, Mosquera, Muñoz, Urrutia, Zambrano), al tratarse de las mismas familias, y la lucha por la independencia había seguido un itinerario paralelo, propagándose de una ciudad a otra la noticia de las acciones emprendidas, las represalias sufridas y los éxitos registrados.

Al tiempo, tampoco cabe subestimar los vínculos caucanos con la Real Audiencia de Santa Fe y el virreinato de Nueva Granada. A manera de ejemplo, Lleras Camargo (1976) da muy buena cuenta de los intereses económicos de los Mosqueras de Popayán en tan vasto territorio, incluidas “sus estancias de la llanura” –en los Llanos Orientales, frente a Venezuela– desde los albores del siglo XVIII (!). Otro Mosquera payanés, Joaquín (tío del presidente de mismo nombre), es delegado del precitado virreinato –que no de la Real Audiencia de Quito o del virreinato del Perú– en las Cortes de Cádiz y el Tercer Consejo de Regencia, las cuales preside en tiempos de la invasión napoleónica, convirtiéndose asimismo en Regente de España (1812-1813). Además, si de “fronteras naturales”

21 La Capilla de la Encarnación es la única iglesia payanesa que recrea, en toda su munificencia, el arte religioso quiteño.

se trata, desde la colonia resaltaba la separación física de la zona de Pasto y del resto de la Real Audiencia de Quito por cuenta de “los cruces fácilmente defendibles de Guáitara y Juanambú, formidable barrera natural entre la Nueva Granada y el Ecuador”. Por ello mismo, “la gente de Pasto se refería a su provincia como la ‘garganta’ por la cual tendría que pasar cualquier ataque proveniente del sur” (Palacios y Safford, 2002: 278).

En realidad, predominaba tamaña confusión, durante la colonia, en los vínculos formales e informales del Cauca y de su capital con ambos polos (Quito y Bogotá), así como en las respectivas limitaciones físicas, organizativas y humanas, por lo cual sería vano buscar una “verdad histórica” única e incluyente. Ello es particularmente cierto de la ya anotada madeja de divisiones político-administrativas, eclesiásticas y militares del Gran Cauca, casi nunca coincidentes entre sí. Desde luego, “las órdenes religiosas de Pasto tenían sus superiores en Quito, de manera que los frailes pastusos miraban hacia Ecuador” y “algunos jóvenes de familias notables de Pasto y Popayán habían estudiado en Quito” (Palacios y Safford, 2002: 278). Sin embargo, otras redes, divisiones e influencias apuntaban hacia Bogotá, siendo éste un factor más de confusión en la definición autoidentitaria de los caucanos.

Hay consonancia plena de este juicio con aquel del secretario Paredes para el caso de la gobernación de Quito como un todo, transcrito por Cavalier (1997a) y citado en la sección 3 del presente escrito. Más aún, el alto funcionario ve allí una de las causas fundamentales de la alteración de la organización colonial de 1810 a manos de la República de Colombia: a su juicio, y debido a los anteriores traslapes, “en la ley colombiana de 1824 y en el Tratado de Pasto de 1832, no pudo adoptarse para la división de aquella parte de la República el principio general del *uti possidetis jure* de 1810, sino que los límites hubieron de señalarse allí al azar, adoptando otras bases” (Cavalier, 1997a: 272). Finalmente, imputa a este mismo hecho la indefinición de las fronteras externas, por la necesidad de “deja[r] siempre indefinidos los [límites] orientales como de países bárbaros” (Cavalier, 1997a: 272) —con gravísimas consecuencias futuras para Ecuador y el territorio neogranadino—.

A todo ello se sumaba el intrínquilis de las relaciones personales. El general Tomás Cipriano de Mosquera, hermano de Joaquín y primo de

Obando —a quien detestaba—, había sido edecán del Libertador y era bolivariano, como su yerno, el general Herrán. Ambos eran afectos a Flores, con quien, *a contrario sensu*, Obando había librado en su momento (1826-1827) una dura disputa por “el control político de la zona de Pasto” (Sosa Abella, 1995: 55)<sup>22</sup>. En 1824, el Libertador había favorecido a Flores, en Quito, al confiarle el mando de Pasto y Popayán.

El caudillo López había sido designado general por Quito y representaba nominalmente al Ecuador, pero ni él ni Obando reivindicaban a dicho país en sus batallas contra el poder central (Sosa Abella, 1995). Tampoco tuvieron empacho alguno en desempeñar “papeles destacados en la política neogranadina” (Palacios y Safford, 2002: 278). Así fue como “en junio de 1831, estos dos oficiales ‘ecuatorianos’ fueron, respectivamente, secretario de Guerra y general en jefe de la Nueva Granada” (Palacios y Safford, 2002: 279). Más aún, “como secretario de Guerra en Bogotá, Obando envió a López a Popayán en octubre de 1831 con la misión de reincorporar el Cauca a la Nueva Granada, proceso que López inició con un pronunciamiento en la guarnición de Popayán en enero de 1832” (Palacios y Safford, 2002: 279). Oficial realista hasta 1822, líder republicano desde entonces, rebelde contra Bolívar en 1828 junto a López, lugarteniente del Libertador en 1829, autonomista en 1830 y centralista neogranadino desde 1831, Obando cambiaba frecuentemente de causa, ámbito y amo.

Las divergencias de intereses y causas no solo caracterizaban a las personas, sino también a las ciudades de una misma región. Así ocurría, por ejemplo, en la Costa Caribe, entre Cartagena por un lado —cuya prosperidad dependía del comercio de esclavos, oro y plata, ligados a la metrópoli—, y Mompox, Santa Marta y Riohacha, por otro; o, en Antioquia, entre Rionegro y Marinilla (Palacios y Safford, 2002: 280). Tratándose

22 Comandante general de ésta en 1823 y luego comandante general del Ejército en Ecuador (1824), Flores volvió a Pasto en 1825 para pacificarla. Enfrentó hábilmente el monarquismo español y de la élite pastusa (apoyado por indígenas de Nariño y comunidades negras del Patía), primero, y otras causas de inconformidad con el gobierno central, luego. Teniente coronel del Ejército español y líder de la guerrilla realista, Obando se adhirió a la lucha por la independencia (1822) y ayudó a derrotar a sus antiguos copartidarios, recibiendo la gobernación de Pasto (1826). Hubo enfrentamiento entre los dos (por Pasto) en 1826-1827 y 1832. En 1830, se imputaron mutuamente el asesinato de Sucre.

del Cauca, “los conflictos por aspectos político-administrativos entre Popayán y Pasto [habían sido] constantes durante el período colonial y en el período de la Gran Colombia se mantuvieron. Por otra parte, Cali era vista con desconfianza por los pastusos, quienes habían sido invadidos en el pasado por tropas procedentes de aquel lugar” (Sosa Abella, 1995: 60). Pasto era monarquista y antibolivariano y, parte de Nariño, aurífera –dependiendo por ello en parte su economía del comercio con España–. Su clericalismo asemejaba el de Quito, aún habiendo “indecisión de [su] dependencia eclesiástica [...] frente a los obispados de Quito y Popayán” (Zuluaga, 2001: 21). En Popayán, mayoritariamente republicana, coexistían bolivarianos y santanderistas, y su zona de influencia nominal, cercana a la mitad de la Nueva Granada<sup>23</sup>, encerraba muchas actividades económicas que las restricciones comerciales de la Corona habían afectado<sup>24</sup>. Tendían a ser contrarias las escogencias políticas de estas ciudades rivales.

En medio de tanta contradicción, resultaba casi aleatorio el desenlace final del proceso autonomista caucano: anexión al Ecuador, independencia en cabeza propia, acaso en unión con el Departamento de Antioquia, reincorporación a la Gran Colombia. Como muy bien lo anota Sosa Abella, cuando prevaleció en definitiva la reincorporación, el motivo aducido –el “que existía una mayor identidad de hábitos y de intereses con las provincias del centro que con las del sur”– era “exactamente lo contrario” de lo que “se había expresado” al firmarse la anexión (Sosa Abella, 1995: 59). Esta última, por lo demás, en nada se ajustaba al derecho de gentes, no mediando ningún tratado internacional para el efecto, sino tan solo un acta suscrita por los interesados de lado y lado. Aún en el plano de los principios liberales, o ya sea en un contexto político, ¿hasta qué punto era dable considerar la voluntad cambiante de élites y caudillos motivados por la preservación de sus intereses económicos y su poder militar y/o político como válidamente representativa de un ejercicio de libre determi-

23 Comprendía diez departamentos de la Colombia actual: Nariño, Cauca, Valle, Chocó; Caldas, Quindío, Risaralda; y Amazonas, Putumayo y Caquetá. Cf. también los dos mapas que figuran en la Sección 3 del presente análisis.

24 En el Cauca también había oro (en Barbaocoas y el Chocó), el cual se destinaba a España –de allí la diversidad de posiciones y, en particular, la presencia minoritaria de un sector de opinión históricamente realista–.

nación popular en vastos territorios como el Cauca, con sujeción pro forma a la autoridad de su capital designada<sup>25</sup>.

En otros términos, la postura de Bogotá tenía a la vez asidero jurídico y político en el contexto de los inicios del siglo XIX y, acaso, de la época moderna, como *inter alia* lo refleja la observancia convencional de las antiguas fronteras coloniales o afines por los recién emancipados Estados africanos y de la antigua Unión Soviética en la segunda mitad del siglo XX. El factor determinante, sin embargo, terminó siendo la relación de fuerzas económicas y militares entre Bogotá y Quito –con el resultante temor a represalias de uno u otro bando (Sosa Abella, 1995: 61)–, en buena parte mediadas por su respectiva situación política interna. Tampoco era indiferente, a su vez, el que ésta mantuviera un enfoque autoritario al estilo bolivariano o, sin dejar de ser centralista, se orientara –como en efecto ocurrió en Bogotá desde 1831– en un sentido federal, liberal e inclusive “civilista” (Sosa Abella, 1995: 61), susceptible de acomodar establemente intereses regionales y veleidades autonomistas. Dicho en otros términos, también eran interdependientes el “dossier” fronterizo y el político.

### Relación bilateral: “dossiers” políticos y “dossier” fronterizo

#### *Los primeros quince años (1830-1845)*

En palabras de Palacios y Safford, “el general venezolano Juan José Flores, que dominó Ecuador desde su creación en 1830 hasta mediados de la década de los cuarenta, intentó durante todos esos años incorporar la provincia de Pasto a su nueva República” (Palacios y Safford, 2002: 277). Más aún, conforme a estos autores:

cada vez que la autoridad política en Bogotá se veía amenazada por un conflicto civil, como en 1830-1831 y nuevamente en 1839-1842, Flores intentaba tomarse toda o parte de la provincia de Pasto. Además, en

25 La consulta autorizada posteriormente por Flores en Popayán y el Chocó –que no en Pasto– por medio de una “Asamblea popular” para que pudieran “deliberar por sí mismos acerca de su suerte” favoreció la reincorporación (Cavelier, 1997a).

1830-1831 trató de explotar la división política que existía por esa época en la Nueva Granada, anexando el resto de la región del Cauca. Sin embargo, [...] lo que realmente le interesaba a Flores era controlar Pasto (Palacios y Safford, 2002: 278).

Como ya se vio, Flores había tenido una vieja y exitosa asociación con Pasto y su región. Había logrado dominar la resistencia pastusa al gobierno central y a la República con la menor efusión de sangre posible y era estimado por la población. Su desempeño brillante en la defensa del Distrito Sur (Ecuador) de la Gran Colombia contra el Perú (1828-1829) también le valió el aprecio de los ecuatorianos. Al asumir la presidencia de Ecuador, combinó su lealtad para con esta nueva patria y su interés de larga data en la región de Pasto. Hizo suya la línea de los patriotas quiteños desde 1809, para quienes “toda la región de Pasto –que incluía las provincias de Los Pastos– y el sur de la provincia de Buenaventura debían quedar bajo su dominio” (Sosa Abella, 1995: 59). No solo el ocupar la zona de Pasto, separada del resto del territorio neogranadino por grandes obstáculos naturales, le confería a “quien la poseyera” una “ventajosa situación militar” (Cavelier, 1997a: 253), sino que aquélla también brindaba “un mercado para los productos ecuatorianos”.

También mediaban razones estratégicas, por lado y lado (Ecuador y la Nueva Granada), para aferrarse al Cauca y a sus componentes. Para la segunda, perder el Cauca era renunciar a cerca de la mitad del territorio neogranadino, incluido el Istmo de Panamá, y, de paso, el acceso al Océano Pacífico. “Lo que quedaría de la Nueva Granada no sería una nación viable [...] por la reducción tanto de población como de territorio” (Palacios y Safford, 2002: 278). Además, “el Occidente producía prácticamente todo el oro”, el cual, a su vez, “por entonces era el único producto de exportación significativo de la Nueva Granada” (Palacios y Safford, 2002: 278). La separación aludida era entonces inadmisibles para los gobernantes de Bogotá. Para Flores, a su vez, el “conservar los pueblos andinos de la región [de Pasto] y la ciudad de Tumaco” reflejaba “el valor estratégico que Quito le [había dado] al hecho de alcanzar una vía que uniera, por el norte de su territorio, los Andes con el Océano Pacífico” (Sosa Abella, 1995: 58). El fenómeno natural ya anotado y conocido entonces

como la “garganta” también le confería a la Provincia de Pasto una importancia estratégica. Bajo esta visión, primaba el dominio de Pasto y su zona de influencia (incluida Barbaocoas) sobre el control del Cauca como un todo.

### 1830-1835

El período se inicia en mayo de 1830 tras la salida definitiva de Bolívar para la Costa Caribe y el exilio, y, a renglón seguido, la asunción del poder de Flores en la nueva y autoproclamada República ecuatoriana<sup>26</sup>. Mientras que Flores permanecerá en el poder hasta el término de su mandato constitucional en septiembre de 1834, y en 1835 le sucederá su aliado (y ex opositor) Vicente Rocafuerte, de Guayaquil –manteniéndose así la vigencia política de Flores en la Sierra y Costa de Ecuador–, en la Gran Colombia ocurren los últimos sobresaltos del bolivarianismo “histórico”, con la corta dictadura de Urdaneta: de septiembre de 1830 a mayo de 1831. Un año más tarde (octubre de 1832), la elección de Santander, primer presidente de la Nueva Granada, le traerá estabilidad a lo que era antes el Distrito del Centro de la Federación Colombiana. Hasta mediados de 1831, el poder militar de Ecuador y sus caudillos aliados (López y Obando) en el Cauca supera el del gobierno central. A partir de 1832, la relación de fuerzas se invierte y Bogotá adquiere la capacidad de dictar sus términos a Quito, los cuales quedan plasmados en diciembre de dicho año en el Tratado de Paz, Amistad y Alianza entre la Nueva Granada y Ecuador (Cavelier, 1997a). Amén de ser un tratado fronterizo, el instrumento plasma una alianza ofensiva entre los dos países.

Obando contaba con la lealtad de sus antiguas tropas indígenas y afrocolombianas de los Valles del Cauca y del Patía y, al lanzar su ataque contra Urdaneta, “tuvo en cuenta [...] tanto lo que sucedía en Quito como lo que se desarrollaba en Caracas, a la vez que coordinó sus acciones con las de otros jefes regionales del Distrito Central” (Sosa Abella, 1995: 57). En

<sup>26</sup> La “segregación ecuatoriana” solo fue reconocida formalmente en febrero de 1832, mediante decreto de la Convención Granadina, última emanación de la ya desmantelada Gran Colombia.

efecto, para aquel entonces, Bogotá se halla en dificultad a lo largo y ancho del territorio “colombiano”. Enfrenta simultáneamente la rebelión del Sur, la amenaza de independencia de Antioquia (liderada por el caudillo Salvador Córdoba) y de Panamá (por Tomás Herrera), y la “segregación” de Casanare y la Guajira (Riohacha). A estos caudillos, incluido López, se les conoce históricamente como “los Supremos”. Sus victorias militares en muchos casos los conducirán al éxito político e inclusive a la presidencia, como ocurre más tarde con López y Obando (1849-1853), pero en su momento traen dificultades políticas tanto para la Nueva Granada como para sí mismos<sup>27</sup>.

En Ecuador, López es visto como un traidor. Él y Obando adelantan la “agenda” ecuatoriana sin sentir lealtad alguna para con Quito. Cuando se voltean, la ofensiva pierde la mayoría de sus tropas y Flores ha de concentrar las fuerzas ecuatorianas en lo más prioritario: Pasto. Hasta el final insiste ante la Nueva Granada en retenerla, junto con Buenaventura. Cuando aquélla no cede, rompe el diálogo, le declara la guerra y busca apoyos externos, empezando con el Perú –con quien “inici[a] conversaciones [...] con miras a celebrar un Tratado de Amistad y Alianza mutua” para llevar a cabo una estrategia que le permita cubrir “desde Cali hasta Pasto, involucrando tanto a las zonas andinas como a la costa pacífica” (Sosa Abella, 1995: 64). Sin embargo, el apoyo externo esperado no llega, pese al interés peruano en Jaén y Maynas (Mainas), y fracasa el intento ecuatoriano. “Después de algunos enfrentamientos [...] menores [...] todo el Departamento del Cauca estuvo bajo el control del gobierno granadino, el que, con sus tropas, ocupó a las ciudades de mayor litigio, Pasto y Barbacoas” (Sosa Abella, 1995: 64).

Esta derrota militar frente a un gobierno granadino políticamente fortalecido es el contexto del armisticio de octubre de 1832 y del precitado tratado de ese mismo año, el cual “no le concedió” a Ecuador “ninguno de los territorios por los cuales había movilizado importantes recursos militares y diplomáticos”. Inclusive, el Tratado se rige explícitamente en su artículo segundo por la división territorial de 1824 (Cavelier, 1997a:

27 Entre otras cosas, Mosquera nunca le perdonará a Obando el que lo hubiera derrotado en La Ladera (1828), antes del conflicto con Ecuador (Cavelier, 1997a).

250), rechazada por la opinión ecuatoriana, y excluye tanto el principio de libre determinación como, más generalmente, “toda adquisición, cambio, enajenación o nueva demarcación de territorio entre los Estados de la Nueva Granada y de Ecuador”, a falta de “tratados públicos celebrados entre sus gobiernos conforme al derecho de gentes” (Cavelier, 1997a: 251). En todos estos aspectos, prevalece entonces la doctrina colombiana. La única concesión –un posterior arreglo directo entre los dos gobiernos en lo relativo a los pueblos de La Tola y Tumaco, “pertenecientes a la provincia de Buenaventura” (Cavelier, 1997a : 250)– es incierta y no hace más que aplazar la solución definitiva del problema fronterizo, con honradas implicaciones futuras.

Tras una conclusión tan infausta para sus intereses y pretensiones, Ecuador buscó, por todos los medios, evitar que el Tratado de Pasto entrara en vigor y “su política se orientó desde entonces en el sentido de estar siempre alerta para ver arrancar Pasto a la Nueva Granada, aprovechándose de cualquier ocasión favorable” (Cavelier, 1997a: 255). La dilación duró tres años, durante los cuales la Nueva Granada ejerció toda suerte de presiones diplomáticas y militares, incluida la autorización dada a su gobierno, por decreto, de intervenir por las armas en Ecuador (mayo de 1834) y una “velada insinuación” en tal sentido del presidente Santander en su “Mensaje de 1835”. “Si aquella medida fuere necesaria y las armas granadinas ocuparen territorio ecuatoriano, se dejaría a aquellos pueblos en completa libertad para que adoptaran la organización política más conforme a sus deseos [...]” (Cavelier, 1997a: 252). En cambio, Bogotá se negó a tratar con la insurrección de los “restauradores” cuando se apoderaron de Quito y, “deseando obtener el apoyo de la Nueva Granada, ratificaron los tratados”. Aceptarlo habría contravenido el derecho de gentes: solo había interlocución posible con el gobierno legítimo y éste “subsistía en Guayaquil” (Cavelier, 1997a: 252).

Sin embargo, la Asamblea Constituyente de Ecuador aprobó los tratados a mediados de 1835, bajo la presidencia de Rocafuerte, y las ratificaciones fueron prontamente canjeadas.

## 1836-1845

La intranquilidad persistía. Desde 1836 se habían vuelto a presentar incidentes fronterizos causados, en su mayor parte, por refugiados a ambos lados de la frontera, situación que se prolongó hasta 1839, año en el cual Flores fue designado presidente de la República por el Congreso. Sin embargo, como advierte Cavelier, “nuevos sucesos habrían de demostrar una nueva faz de la alianza granadino-ecuatoriana: la intervención de 1840 [donde Flores] viose nuevamente ante la oportunidad de arriesgar un segundo movimiento con ocasión de la revolución que en las provincias del sur había estallado en 1839 contra el gobierno legítimo de Bogotá” (Cavelier, 1997a: 253). Se trataba, nada menos, que de la llamada “Guerra de los Supremos”, muy bien expuesta en González González (1997) y Zuluaga (2001) y por la cual el gobierno del presidente Márquez, secundado por Mosquera, tuvo que enfrentar a los caudillos regionales (los “Supremos”), empezando el conflicto en Pasto y el Valle del Patía, siguiendo por todo el suroccidente y, luego, el centro-oriente, expandiéndose a todo el país y concluyendo en Antioquia, Cauca y el Magdalena Medio (Campo López, 2006)<sup>28</sup>. Los lideraba Obando, el “Supremo”.

Para algunos historiadores, el conflicto empezó en 1839, con la llamada “Guerra de los Conventillos de Pasto”, y se generalizó en toda Colombia a mediados de 1840, cuando “otros santanderistas jefes liberales iniciaron movimientos similares” al de Obando en todo el suroccidente, declarándose todos “Jefes Supremos” de los respectivos territorios –de allí el nombre que tomó (Zuluaga, 2001: 29)<sup>29</sup>–. Al final de dicho año, Panamá había proclamado su independencia y el gobierno central controlaba tan solo cuatro provincias (Bogotá, Buenaventura, Chocó, Neiva) y, los “Supremos”, otras tantas (Cauca, Mariquita, Pasto, Popayán), predominando la rebelión en doce más<sup>30</sup>.

28 Más que como “señores de la guerra”, los “Supremos” son vistos hoy como los “liberales radicales de la época” que esbozaron un “liberalismo social” con posturas reformistas y, en particular, progresistas hacia indígenas y afrocolombianos.

29 *Inter alia*: S. Córdova en Antioquia, J.A. Gutiérrez de Piñeres en Cartagena, F. Carmona (con el apoyo de A. Labarto) en Ciénaga, M. González en El Socorro, F. Martínez en Mompox, Cor. J.J. Patria en Sogamoso, L. Flórez en Tunja y R.M. Vásquez en Vélez (Zuluaga, 2001: 29).

30 Antioquia, Cartagena, Casanare, El Socorro, Mompox, Pamplona, Panamá, Riohacha, Santa Marta, Tunja, Vélez, y Veraguas (Zuluaga, 2001: 30).

Mosquera antepuso sus diferencias con Obando a la integridad física de la Nueva Granada y “consiguió [...] el apoyo de Juan José Flores, con promesas de cesión del territorio nacional” (Zuluaga, 2001: 2; cf. también Cavelier, 1997a: 257). Su comisionado convino con el de Flores una “exposición”<sup>31</sup>, consistente en ceder al Ecuador el cantón de Túquerres y la Isla de Tumaco, propuesta que sería posteriormente rechazada por el legislativo granadino (1843). Sin embargo, no pudiendo Bogotá darse el lujo de rechazar la ayuda ecuatoriana para reducir a los rebeldes que operaban en Pasto, Herrán, sucesor de Márquez, “pactó con [Flores] que las fuerzas de Ecuador pasarían el Carchi hasta el Guáitara o el Juanambú”, de ser necesario, “con la condición de respetar la autoridad granadina y de retirarse cuando así lo creyese conveniente el gobierno granadino o el comandante que mandara el Sur” (Cavelier, 1997a: 254). Flores “tenía como objetivo Pasto, adonde una vez llegado no cedería terreno”. Para los ecuatorianos bastó con “corta[r] el auxilio que ellos mismos prestaban a los rebeldes. [...] Pacificaron fácilmente a Pasto y allí se quedaron” (Cavelier, 1997a: 254).

Sin que ello pareciera importarle, Mosquera, tras asegurar la defección de dos figuras clave del ejército obandista (guerrillero Ramón Díaz, oficial Noguera), cercó y derrotó a Obando (septiembre de 1841), quien salió rumbo al Perú, y, junto con Herrán, “se dirigió al Norte, dejando a Pasto en manos de Flores” (Zuluaga, 2001: 29). La Guerra de los Supremos concluyó, así, con el fracaso total de Obando y el triunfo de Mosquera. La administración ecuatoriana de Pasto, en cambio, se prolongó y por poco se extiende hasta Popayán y de allí, hasta la Cordillera Central, a raíz de una nueva solicitud granadina de auxilio, a la sazón retirada (Cavelier, 1997a: 255). La seguridad, orden y tranquilidad de la provincia fueron declaradas intereses nacionales para Ecuador. Resultó fácil auspiciar en 1841 pronunciamientos en Pasto y Túquerres a su favor, siendo prontamente aceptada la anexión de los mismos. Siguió una Nota de Protesta de la Cancillería granadina por esta violación del derecho de gentes y del Tratado de 1832, la decisión de Bogotá de no proceder al “pago de los gastos hechos por Ecuador” sin previa evacuación de

31 Sentido latino: “*exponere*” significa “dejar a merced de”.

sus tropas” y “levantamientos [...] cada día más frecuentes [...contra...] la ocupación ecuatoriana” (Cavelier, 1997a: 255). También incidió la elección de Herrán (1842-1845), amigo y aliado de Flores. Todo llevó a este último a “retirarse de Pasto hacia Túquerres” y, en 1843, a dar por terminada la operación.

Ecuador no había alcanzado ninguno de los objetivos propuestos. Aún así, “fue reembolsado en su totalidad por la Nueva Granada en 1845” (Cavelier, 1997a: 257). Flores se hizo declarar Jefe Supremo y convocó una Asamblea Constituyente, cuyo proyecto de Constitución era acorde con sus “convicciones y conveniencias conservadoras” (Ayala Mora, 2008b: 27). La Constitución, dictada en Cuenca en 1845, restableció algunas garantías. Meses antes, había sido derrocado Flores por la llamada “Revolución de Marzo”, originada en Guayaquil, cuando estaba a punto de finalizar su mandato. Ese mismo año, y tras un breve “gobierno provisorio” tripartito, fue elegido presidente Vicente Ramón Roca. Flores fue obligado a salir del país y a residir en Europa (o sea, en España) por dos años (Ayala Mora, 2008b: 28). Escasos cuatro años después, la interesante herencia política de los Supremos habría de llevar a López, seguido por Obando, a la presidencia neogranadina. Entretanto, sin embargo, gobernaría Mosquera (1845-1849) –también amigo y aliado de Flores–, cuando éste acabara de abandonar el escenario político ecuatoriano.

### El decenio perdido (1846-1856)

Este período fue dominado por los ires y venires, reales o sospechados, de Obando (1845-1849) y Flores (1846-1852), y las reacciones desproporcionadas de sendos y otros gobiernos americanos. Siguen luego el conflicto binacional de 1851-1852 –ante todo relacionado con el desencuentro de ambos países a raíz de la expulsión de los jesuitas de la Nueva Granada, y su posterior acogida por el presidente Noboa, en Ecuador (Ayala Mora, 2008b: 29)– y el Tratado de Límites de 1856, estando en el poder lo que pudiera denominarse un liberalismo de Estado, con las diferencias del caso, tanto en Quito como en Bogotá.

### Obando

Obando, enemigo de Flores, Herrán y Mosquera, se había refugiado inicialmente en Perú, donde recibió asilo político del presidente general Juan Crisóstomo Torrico, y, luego, una vez derrocado éste, en Chile. De allí salió en 1845, aprovechando la caída de Flores, para ir a establecerse en Ecuador. No sintiéndose seguro, permaneció, sin embargo, en Lima (Cavelier, 1997a: 258). Esta situación ambigua –el tener residencia nominal en Ecuador y morar en la práctica en el Perú– duró hasta 1849 (es decir, durante todo el mandato de Mosquera), cuando, tras apoyar Obando la exitosa elección de su amigo y aliado, López, a la presidencia de Colombia, éste lo indultó de los delitos reales e imaginarios que se le imputaban y Obando pudo volver a su país. Fueron satanizados injustamente Obando y Ecuador en el precitado cuatrienio –por la “posibilidad moral” de que éste albergara a aquél, en detrimento presunto de la “seguridad exterior o tranquilidad interior de la República” neogranadina– por el gobierno de Mosquera, en un despliegue de política personalista poco menos que vergonzosa. Lo ejemplifica el Tratado General de Paz, Amistad, Límites, Navegación y Comercio de 1846, firmado por Herrán y Larrea y conocido como el Pacto de Santa Rosa de Carchi, aunque nunca hubiera sido ratificado.

Mientras duró el exilio de Obando, la Nueva Granada buscó una y otra vez tanto su extradición efectiva como (para el caso de Ecuador) convenir el principio de la misma. Resultaron infructuosas las gestiones diplomáticas neogranadinas ante Perú, “por hallarse Obando de consejero militar del presidente” de dicho país (Cavelier, 1997a: 258). Ecuador contestó en su momento que no le concedería asilo a Obando, pero que tampoco “había lugar a la extradición”, al fundamentarse la solicitud de Colombia en un delito político (rebelión y subversión) antes que en un delito común (Cavelier, 1997a: 258). A renglón seguido, la Nueva Granada resucitó las acusaciones de que Obando había sido el autor intelectual del asesinato de Sucre, basadas en el testimonio de 1830 del guerrillero pastuso José Erazo, y en un documento, “sin fecha anual”, por el cual Obando daba la orden de proceder a “un negocio importante”, presuntamente la muerte del prócer. Esta acusación nunca fue probada. A su vez,

el Pacto de Santa Rosa de Carchi reafirmaba, complementándolo, lo dispuesto en materia de extradición en el Tratado de 1832 y dejaba en claro que se aplicaba a “los reos de delitos comunes pero no respecto de los que hubieran cometido un delito puramente político” (Cavelier, 1997a: 260). Sin embargo, Ecuador y Perú dictaminaban que dicho asesinato también era un delito político, por lo cual tampoco concederían la extradición sobre esta base.

En estas condiciones, no le restaba más al gobierno de Mosquera que aplicar presiones diplomáticas y amenazas militares para obtener satisfacción, incluidos el llamado a consultas del Encargado de Negocios, Rufino Cuervo, en el primer caso, y autorizaciones legislativas para hacer uso de la fuerza contra Ecuador (declararle y llevarle la guerra) en el segundo. La Nueva Granada se valía de su preponderancia militar y mayor estabilidad política, o sea, de una situación exactamente contraria a la que prevalecía al inicio de los años treinta, en la época del primer conflicto fronterizo binacional. Estas medidas intimidatorias surtieron algún efecto: el comisionado ecuatoriano en las conferencias preliminares a la firma del Pacto de Santa Rosa de Carchi aceptó la tesis neogranadina de que era al Estado solicitante de la extradición al que correspondía calificar la naturaleza del delito objeto de la solicitud (delito común o político) y no al Estado asilante. Sin embargo, no solo la correspondiente doctrina nunca se implementó en el caso de Obando, sino que, según declaración del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Borrero, al Congreso neogranadino en abril de 1846, la violencia física (o sea la guerra) sería innecesaria en vista de la efectividad esperada de la (inaceptable) violencia verbal de Bogotá. En otros términos, ésta parecía destinada a evitar aquella (Cavelier, 1997a: 258-259).

### *Flores*

Resultó más ajustada a la ética la actitud que asumió la Nueva Granada con relación a Flores. Tras su derrocamiento y durante el sexenio precitado (1846-1852), el ex presidente trató una y otra vez de reconquistar el poder, sin importarle con quién aliarse para tal fin (España, Inglaterra,

Perú y sectores políticos ecuatorianos), formándose, en dos ocasiones (1846 y 1852), coaliciones promovidas por la Nueva Granada para impedirlo. En estas coaliciones participaron, ambas veces, Ecuador y Venezuela, así como, la primera vez, Chile, Ecuador, Perú y Estados Unidos (Cavelier, 1997a: 262). En 1852, Venezuela recibió autorización de su Congreso para “ayudar a la Nueva Granada aún con la fuerza armada” (Cavelier, 1997a: 267). Tenían sin duda más justificación estas acciones preventivas: “la cuestión de Flores no era asunto meramente doméstico, sino que interesaba a toda la América, puesto que aquél intentaba una expedición contra ella, apoyado en fuerzas extranjeras” (Cavelier, 1997a: 262). Otra cosa distinta es que las medidas tomadas, incluido el “Convenio sobre auxilios militares entre Ecuador y la Nueva Granada” de 1847, por el cual se reafirmaba el “pacto de unión y alianza para la defensa común” estipulado en el Tratado de Paz, Amistad y Alianza de 1832, estuvieran ajustadas a la realidad y magnitud del peligro, que, para ambos países, presentaban los reiterados intentos de “reconquista” de Flores.

Éstos se inician desde 1846, tanto en España —a cuya reina, María Cristina de Borbón, Flores solicita ayuda y promete “pon[er] en el trono del Reino de Quito a uno de sus hijos”— como en Inglaterra, en donde compra los buques requeridos para sus “proyectos expedicionarios”. El gobierno español rechaza posteriormente apoyar a Flores, y el británico desde un comienzo no muestra interés alguno en hacerlo. También accede a decretar el embargo de los buques, “en cumplimiento de las leyes que prohibían alistamientos para el extranjero” (Cavelier, 1997a: 262). Según este mismo autor, el convenio sobre auxilios militares caduca en 1848 por haber perdido vigencia “las peculiares circunstancias que le habían dado origen”. Surte un importante efecto disuasivo, pese al desliz en el cual incurrió la Nueva Granada al permitirle a Flores “desembarcar en Panamá cuando iba de paso para Lima” (Cavelier, 1997a: 263). Sigue una “pequeña escaramuza diplomática” con Quito, a iniciativa de este último, y desde luego muy justificada, por este incumplimiento neogranadino.

Bogotá reafirma su solidaridad frente a Flores en 1850, tras la revolución liberal que derroca a Ascásubi y la breve asunción del poder por el presidente Noboa, mientras ostenta la presidencia neogranadina su copartidario José Hilario López. Ante la imposibilidad de invocar el precitado

convenio, las obligaciones de Bogotá se amparan en la alianza ofensiva del Tratado de 1832. Lo propio ocurre en 1851, cuando Flores “desde El Callao y con la tácita aquiescencia del gobierno peruano, prepar[a] y organiz[a] una nueva expedición con destino a la conquista de Ecuador, continuando así sus fracasados planes de 1846” (Cavelier, 1997a: 265-266). El Congreso neogranadino autoriza al gobierno a “acudir al auxilio de Ecuador cuando éste lo solicitara, viéndose atacado por Flores o por cualquier otro invasor”, así como a declararle la guerra al gobierno de cualquier nación que incurriera en “complicidad” porque hubiera “auxiliado o promovido la formación de la expedición de Flores contra Ecuador, perturbando así la paz en la Nueva Granada” (Cavelier, 1997a: 266).

La activa solidaridad neogranadina termina siendo innecesaria: en 1852 Flores logró desembarcar en Guayaquil, pero, después de algunos reveses, se retiró para no volver en lo que restaba de la década. En cambio, le ocasiona serias dificultades diplomáticas con Perú —a quien la Nueva Granada acusa de haber “auxiliad[o]” y “protegid[o]” la expedición, amén de servirle sus puertos de punto de partida— y con Chile. Éste pide explicaciones a Bogotá mientras aquél protesta mediante Nota Diplomática beligerante, posteriormente desautorizada por Lima. Ambos *impasses* se resuelven en 1853. La solución del tropiezo con Perú se da tras la entrega de “amplias explicaciones” peruanas “al gobierno ecuatoriano, a solicitud que hizo la Nueva Granada” (Cavelier, 1997a: 267-268). El malentendido con Chile se aclara bilateralmente mediante intercambio de Notas en el sentido de no haber “hechos que demostraran complicidad de Chile” ni ser del caso que éste “hubiera atentado contra la tranquilidad e instituciones de la Nueva Granada” (Cavelier, 1997a: 268).

### *Los jesuitas*

Para nosotros motivo peregrino de discordia binacional, la expulsión de los jesuitas por la Nueva Granada en 1850 y su asilo en Ecuador en 1851 suscitaron, en su momento, múltiples emociones que dependieron de la economía política y memoria histórica de las castas y regiones concernidas (los jesuitas habían sido grandes latifundistas de la Real Audiencia de

Quito), el apego de cada cual a la “verdadera religión o, *a contrario sensu*, a la libertad de culto, su filosofía, liberal o conservadora, y postura frente a la antigua metrópoli, siendo de España los jesuitas y sospechándoseles de apoyar a los conservadores colombianos en el territorio neogranadino en general, y en Pasto, por mucho tiempo monarquista, en particular”. El que no fueran ciudadanos americanos, sino españoles, resultó a la postre decisivo para conciliar las posiciones de conservadores y liberales, así como de ecuatorianos y neogranadinos: los jesuitas, “como lo reconocen aún los historiadores más clericales, guardaban actitudes de resentimiento y desprecio hacia los latinoamericanos” (Ayala Mora, 2008b: 39). Era más difícil “desgastarse” por ellos en estas condiciones.

Entretanto, sin embargo, la acogida ecuatoriana indignó a los neogranadinos y liberales ecuatorianos, mientras entusiasmaba a los conservadores, y provocó una crisis nacional, en la cual la Nueva Granada usó la misma violencia verbal frente a Ecuador que frente a la demanda de extradición de Obando. En aquel entonces no tenía Bogotá la intención de hacer efectivo el recurso de la fuerza, como lo admitió con sinceridad el Ecutivo al Comandante del Sur:

La administración actual de la Nueva Granada profesa decididamente el saludable principio de que la guerra no debe hacerse a ninguna nación y aún menos, a las vecinas, sino en virtud de causas muy graves y muy justificadas y cuando ya se hayan agotado en vano todos los demás recursos y medios que sugieran el espíritu de la paz y de la fraternidad, y el espíritu y letra de los respectivos tratados existentes. Y, respecto de Ecuador, hay tantos mayores motivos de nuestra parte para evitar un rompimiento cuanto mayor es la preponderancia de la Nueva Granada sobre aquella República (Cavelier, 1997a: 264-265).

Era tan admirable la ponderación neogranadina en su motivación para no ejercer la violencia en los hechos, como deplorable su inclinación a usar el lenguaje de la misma, valiéndose de la precitada “preponderancia”. Justo es reconocer, sin embargo, que la desmedida fue mutua. El “ruido de sables” incluyó la autorización de sendos Congresos, ecuatoriano y neogranadino, para declararse mutuamente la guerra. Ecuador llegó incluso a promover una coalición con Perú, Bolivia y Chile contra la Nueva

Granada y se consideró necesaria la mediación chilena en el conflicto para evitar la guerra. Con todo, las buenas relaciones que prevalecieron entre el gobierno de López y tanto la administración Noboa, instalada por la revolución liberal de 1850, como, a partir de 1851, el “liberalismo popular” de Urbina ayudaron a resolverlo todo. El arreglo ocurrió como por milagro. Según Cavelier (1997a): “fácil fue arreglar con la insurrección vencedora y disipar los motivos de desavenencia, los cuales, creados *ad hoc*, como en realidad lo fueron, desaparecieron con la caída del gobierno conservador de Quito” (Cavelier, 1997a: 265). En realidad, la solución tardó más tiempo, ya que la decisión de desterrar a los jesuitas de Ecuador fue tomada por la Asamblea Constituyente de 1852, bajo la dictadura de Urbina (Ayala Mora, 2008b: 29).

En aquel entonces, tanto las disputas como los acercamientos tendían a abarcar temas múltiples, más allá del principal objeto de éstos y aquéllas, por lo cual era de esperar que la remoción de este último obstáculo (el asilo concedido a los jesuitas) propiciara un entendimiento binacional amplio, incluyente del asunto fronterizo. Así ocurrió en definitiva –pero solo después de cuatro años– con el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1856 entre la Nueva Granada y Ecuador. Este acuerdo retomaba lo esencial del Tratado de 1832, incluyendo la división territorial de 1824, considerada como lesiva por muchos ecuatorianos, y “levantaba la reserva que Ecuador había hecho acerca de La Tola y Tumaco”, con lo cual se desvanecían las esperanzas ecuatorianas de un arreglo favorable a sus intereses en esta materia (Cavelier, 1997a). Sustituía, en cambio, “la alianza defensiva entre los dos países” por “una estipulación general de amistad”, salvo por “la defensa de los territorios que [Ecuador] habí[a] heredado de Colombia” (Cavelier, 1997a: 268).

### La última guerra (1858-1864)

Este último período coincide en la Nueva Granada con la administración conservadora de Mariano Ospina Rodríguez (1857-1860) –bajo la cual regresan los jesuitas–, seguida por la dictadura de Mosquera (1860-1862), quien lo derroca tras una guerra civil ganada por los liberales y liderada

por él, y el segundo mandato constitucional de éste (1863-1864). En Ecuador, corresponde al final del período del urbinista Francisco Robles (1856-1859) y a la primera presidencia del ultraconservador García Moreno (1859-1865). En la primera crisis binacional (1858-1860) intervienen las administraciones Robles y Ospina. La segunda crisis (1862-1863) y la guerra con la cual finaliza este período (1863-1864) enfrentan a Mosquera contra García Moreno.

### Fricciones

Desde 1858 recrudecen las fricciones entre los dos países, llevando al Congreso neogranadino a autorizar “al Ejecutivo para que hiciera uso de la fuerza contra Ecuador, en caso de que éste rehusara comparecer ante un tribunal para el arreglo de las diferencias” binacionales (Cavelier, 1997a: 273). Según concepto del Senado neogranadino, éstas atañían a:

violaciones de territorios y propiedades granadinas; concesión de privilegios fluviales en territorio amazónico perteneciente a la Nueva Granada; disposiciones monetarias perjudiciales a los ciudadanos granadinos; y, finalmente, falta de pago de la cantidad que Ecuador percibió de Perú a cuenta de la acreencia colombiana, antes del Convenio de 1853 entre la Nueva Granada y Perú, aceptado por Ecuador (Cavelier, 1997a: 273-274).

Es tanto más probable la ocurrencia de las dos primeras causas aducidas cuanto, por motivos ampliamente discutidos en el presente análisis, resultaba difícil delimitar con precisión las fronteras binacionales. Esta dificultad era particularmente grande en el Oriente, incluido el espacio amazónico. De hecho, también hubo protestas por parte del Perú frente a la entrega “a una compañía inglesa” de “grandes extensiones de tierras en Esmeraldas y el Oriente”, y presión continua, tanto militar cuanto política, de dicho país, para hacer efectivo su reclamo, como de hecho ocurrió en 1859 por medio del Tratado de Mapasingue (Ayala Mora 2008b)<sup>32</sup>. Las “disposiciones monetarias perjudiciales” bien pudieron corresponder a

<sup>32</sup> El general Robles pretendía cancelar el saldo, en cabeza de Ecuador, de los préstamos con los cuales se financió la independencia (Ayala Mora, 2008b: 24) y para tal fin, celebró un convenio

tributos aduaneros –principal fuente de financiamiento de la época–, que fueron impuestos, acaso en forma redundante, por los cuatro gobiernos que convivieron en Ecuador durante parte de la crisis de 1856-1860: Triunvirato de Quito, dominado por García Moreno; mando guayaquileño de Franco, respaldado por Castilla; gobierno de Cuenca, presidido por Jerónimo Carrión; y distrito federal de Loja, dirigido por Manuel Carrión<sup>33</sup>.

La acreencia colombiana provenía de los auxilios que Colombia prestó a Perú durante la guerra contra España, incluidos seis mil hombres con sus gastos, cuya liquidación quedó reglamentada por medio del Tratado de 1829 que puso fin a la guerra colombo-peruana, y un convenio posterior (1853) entre las partes (Cavelier, 1997a: 267). La historia ecuatoriana registra que “Perú no pagó” (Ayala Mora, 2008a: 120). Sin embargo, respecto a su pago por Perú a Ecuador, con destino tanto a este último como a la Nueva Granada, y al respectivo traslado ecuatoriano a esta última, señala Cavelier que Ecuador “aceptó ir al arbitraje previsto en el Tratado de 1856”, por sugerencia neogranadina, “nombrando al efecto al gobierno de Chile”, pero nunca hubo fallo (Cavelier, 1997a: 274). “La guerra entre Perú y Ecuador”, en efecto, “impidió por algún tiempo el envío de su plenipotenciario”, los alegatos solo fueron presentados en 1860 y “el árbitro no llegó a fallar”, ya “por falta de un compromiso especial”, ya debido a “los disturbios internos que agitaban a los dos países”, con lo cual el asunto se hundió en el olvido del tiempo (Cavelier, 1997a: 274).

con el gobierno de Gran Bretaña (Contrato Icaza-Pritchett de 1857). Éste concedía extensas tierras baldías a intereses británicos: dos millones de cuerdas (1,4 millón de Has.) en el Oriente (Zaruma y Canelos) y 600 200 (420 000 Has.) en la Costa (Esmeraldas y zonas aledañas). Ya había dos antecedentes en tal sentido: el acuerdo de 1854 entre el gobierno de Urbina y “la Asociación de Acreedores Extranjeros”, representada por Elías Motta”, y la concesión paralela de tierras a la compañía británica Ecuador Land para su manejo (Ayala Mora, 2008b: 24). El Tratado de Mapasingue, suscrito ilegalmente por Francisco Franco con el presidente peruano mariscal Castilla y por el cual se le entregaba al Perú todo el territorio amazónico reclamado por el Ecuador, o sea, la antigua provincia de Azuay (Cavelier, 1997a), nunca se firmó y solo refleja por ello una acción unilateral peruana, según el portal del escritor ecuatoriano Rodolfo Pérez Pimentel (1988). <http://www.ecuadorprofundo.com/tomos/tomo2/e5.htm>.

33 Una vez reconciliados entre sí los serranos, Flores “halló la oportunidad de ofrecer sus servicios al gobierno de Quito” para derrotar al de Guayaquil, recibió de vuelta su “cargo de general y [...] propiedades”, y contribuyó a tomar esa plaza (1860), con lo cual finalizó la guerra civil (Cavelier, 1997b: 18).

La persistencia en Ecuador, Venezuela y la Nueva Granada de la fe en una “reconstrucción” de la República de Colombia bajo un esquema federativo, y los desencuentros político-religiosos del muy anticlerical Mosquera y del integrista García Moreno causaron la siguiente crisis entre Bogotá y Quito, y posteriormente llevaron a ambas capitales a la guerra.

### Guerra y religión

Con la disolución de la República de Colombia no murió el ideal bolivariano de construir una nación latinoamericana o, en su defecto, restablecer aquélla como paso hacia ésta. El “sueño” correspondiente permanecía particularmente arraigado en los tres Estados que habían conformado a la hoy llamada Gran Colombia. De hecho, no solo figuran referencias a tal propósito en gran parte de los tratados firmados entre estos tres actores, sino que constan inclusive autorizaciones para el efecto de sendos Congresos a sus ramas ejecutivas. También lo retoman sus Constituciones, incluida la ecuatoriana de 1861 y la Constitución liberal de 1863 (“Constitución de Rionegro”) de la antes llamada Confederación Granadina (desde 1858) y ahora rebautizada “Estados Unidos de Colombia” (septiembre de 1861) por iniciativa de Mosquera –fiel a los compromisos bolivarianos de su juventud– y a raíz del Pacto de Bogotá, firmado entre varios de los auto-proclamados “Estados federales” con presencia en dicho territorio<sup>34</sup>.

No es por ello de extrañar que, en 1861, Mosquera invitara a Venezuela y Ecuador a “coadyuvar la grandiosa obra de la reconstrucción de Colombia, medida reclamada con entusiasmo por los hombres pensadores de las Tres Repúblicas que la componían” (Cavelier, 1997b), y García Moreno le contestara en el mismo tono<sup>35</sup>. Según el mismo autor, sin

34 Fueron los primeros Estados federales: Panamá (1855), Antioquia (1856) y Bolívar, Boyacá, Cundinamarca y Magdalena (1857). Surgieron luego Cauca, Santander y Tolima.

35 “Convencido de que la disolución de la antigua República solo sirvió para que sus fragmentos fuesen más fácilmente presa de la demagogia y de la anarquía, he sido el primero en aprobar la Unión Colombiana desde que el término feliz de la campaña de 1860 salvó a Ecuador de los peligros que lo rodeaban. El espíritu de la unión produjo el restablecimiento de la antigua bandera de Boyacá, Carabobo y Pichincha, e inspiró el artículo 131 de la Constitución vigente, por la cual el Poder Ejecutivo está autorizado para acordar las bases de la Confederación”.

embargo, “las buenas intenciones que por entonces abrigaban acerca del punto el gobierno de Ecuador y el provisorio de Colombia” –ocurriendo esta interlocución bajo la dictadura de Mosquera– “vinieron a quedar interrumpidas con el recrudescimiento de la guerra civil en Colombia”. Desde antes, la idea de “aprovechar el desorden en Nueva Granada surgía del mismo general Flores” –para ese entonces “Jefe del Ejército y mano derecha de García Moreno”–, y Ecuador “buscaba el pretexto para intervenir”. Asimismo, cuando en 1862 “se producen incidentes fronterizos sobre el río Carchi” entre tropas ecuatorianas y de la Confederación Granadina –contra la cual se había alzado en armas exitosamente Mosquera durante la guerra civil de 1860-1862– Ecuador “moviliza sus ejércitos hacia la frontera, mas viene a caer vencido por Arboleda<sup>36</sup> en Tulcán, y se ve obligado a prometer su apoyo a las fuerzas de la Confederación, creando así una de las causas de la guerra que habría de seguir” (Cavelier, 1997b: 18).

A todo ello se suma la contradicción profunda entre el clericalismo de García Moreno y las posiciones radicales de Mosquera frente a la Iglesia, quien la quiere ver sumisa y expropiada (desamortización de los bienes eclesiásticos, 1861), y a la cual debilita aún más al expulsar nuevamente a los jesuitas, en ese mismo año, poco antes de que Ecuador, por el contrario, celebre un Concordato con el Vaticano (1862). García Moreno asila tanto a conservadores vencidos como a “sacerdotes expulsados” y, en Mensaje al Congreso ecuatoriano, opina que “las reformas religiosas y políticas introducidas allá (en Colombia) no son propias para borrar el Carchi, sino para hacerlo más profundo”, siendo por otra parte “nuestra Constitución y la opinión pública [...] barreras insuperables” (Cavelier, 1997b: 20). Ecuador queda involucrado, por lado y lado, en el conflicto de Colombia, no faltando más que un detonante circunstancial para llevar a ambos países a la guerra.

El conflicto de Colombia se da a fines de 1863: tras un encuentro en Pasto con el enviado especial de García Moreno, quien “inici[a] conversaciones para la firma de un Tratado de Confederación entre los dos países”, Mosquera se dirige a un entrevista con García Moreno –y de paso se

<sup>36</sup> Comandante en Jefe de la Confederación y enemigo de Mosquera.

entera de su mensaje al Congreso–, pero el segundo nunca llega al encuentro. Tras un ultimátum de 24 horas, Mosquera suspende las relaciones entre ambos países e informa a seis naciones americanas (Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela y Estados Unidos) acerca del “inminente estado de guerra que por fuerza de dichos sucesos habría de implantarse” (Cavelier, 1997b: 21). Así ocurre efectivamente. Son expulsados los cónsules colombianos en Ecuador y sigue la invasión armada por parte del Ecuador al sur de Colombia, autorizada por la ley ecuatoriana. Sin embargo, el ejército invasor es derrotado por Mosquera en Cuaspud, en diciembre de 1863, y el conflicto concluye con el Tratado de Pinaquí, el cual restablece la “paz, amistad y alianza” entre los dos países, prohíbe el recurso a la guerra, libera los prisioneros, reduce los ejércitos fronterizos y reafirma la vigencia del Tratado de 1856.

En su mensaje al Congreso de 1864, Mosquera anunció la terminación de la guerra con Ecuador. No obstante, ni se firma un nuevo tratado de límites, pese a la disposición ecuatoriana en tal sentido, ni se establece una alianza con Ecuador, y las subsiguientes relaciones se reducen, mediocre y lamentablemente, al arreglo de reclamaciones y a la determinación de las fronteras. Resulta notable el contraste entre el decepcionante alcance de estas relaciones bilaterales por lado y lado, y la pasividad de ambos países frente a la mucho mayor contundencia de sus vecinos (Perú, para Ecuador; Venezuela, para Colombia) en la ampliación de sendos espacios nacionales. Fue tan sorprendente como deliberada, en particular, la generosidad neogranadina frente a Venezuela en la delimitación de la frontera común en 1833<sup>37</sup>. ¿Por qué tanta amplitud frente a Venezuela y tan poca con relación a Ecuador? ¿Por habernos en buena parte “liberado” los venezolanos en la Guerra de la Independencia o por tratarse de un adversario militarmente más fuerte?

La historia lo dirá, pero resulta difícil no pensar en términos de las oportunidades perdidas, al tratarse en ambos casos –y, desde luego, en aquél de Ecuador– de vecinos con quienes desde siempre sentíamos

<sup>37</sup> Cesión de una porción significativa de la Península Guajira, y renuncia a la frontera natural y libre navegación binacional de los ríos Orinoco, Casiquiare y Negro (Cavelier, 1997a). Venezuela desarrolló activamente su política de fronteras frente a Colombia desde los años cuarenta; Perú reanudó la suya desde los cincuenta, cuando también la inició Brasil (Cavelier, 1997 a y b).

grandes afinidades, y respecto a los cuales nuestro nivel de “ambición territorial” no iba más allá del *statu quo* (Ecuador) o se quedaba inclusive corto frente al mismo (Venezuela). El que dicho *statu quo* presentara problemas para Ecuador y éste buscara, una y otra vez, volver a las que veía como sus “fronteras históricas” es tan solo parte del problema. Lo agravaron el manejo personalista de las relaciones exteriores, la confusión (por lado y lado) de las agendas binacional y doméstica, y la sobredimensión irresponsable de asuntos a todas luces peregrinos, al menos vistos desde la óptica del siglo XXI.

### Conclusión

A la imprecisión en la afirmación autoidentitaria de los territorios históricamente sujetos a Quito y Bogotá responden en parte los conflictos fronterizos entre ambas capitales, especialmente cuando de la separación y “agregación” de regiones enteras se trata –como el Gran Cauca–. También tienen que ver con la indefinición de los límites territoriales coloniales por parte de la Corona española –por cuenta tanto de su desidia y priorización de la defensa de las fronteras externas como de una suerte de “malicia indígena”<sup>38</sup>– los conflictos internos; la intimidación diplomática como forma de lograr ciertas metas frente a otro Estado sin incurrir en el costo de la guerra, pero sí en el riesgo correspondiente; y una mezcla perversa –entre los líderes de ambos lados– de personalismo, dogmatismo y un “internacionalismo” mal entendido que antepone la amistad personal y política y la agenda doméstica al interés superior del país en sus relaciones externas con países vecinos.

La consecuencia de este accionar queda a la vista: propósitos mediocres y peregrinos que además se malogran; oportunidad desechada de adelantar el ideal bolivariano, entonces compartido por ambos Estados y por Venezuela, reconstruyendo una identidad común; desestimación de un espacio fronterizo oriental que, por lado y lado, terminan ocupando y desarrollando países vecinos; y siembra de conflictos futuros, de nunca acabar.

38 El término se usa aquí por antonomasia.

### Bibliografía

- Ayala Mora, Enrique (Ed.) (2008a). *Manual I de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- (2008b). *Manual II de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Bustos Lozano, Guillermo (2008). “Tercer Período: Redefinición del orden colonial”. En Enrique Ayala Mora (Ed.), *Manual I de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional: 78-94.
- Cavelier, Germán (1997a). *Política Internacional de Colombia 1820-1860*. Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- (1997b). *Política Internacional de Colombia 1860-1903*. Tomo II, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Codazzi, Agustín, Manuel María Paz y Felipe Pérez (1889). *Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia*. París: Imprenta A. Lahure.
- González González, Fernán E. (1997). *Para leer la Política*. Tomo 2. Bogotá: CINEP.
- (2006). *Partidos, guerras e iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)*. Medellín: La Carreta Editores.
- Herzog, Tamar (1996). “Las Reformas Borbónicas a escala humana: la extinción y el restablecimiento de la Audiencia de Quito (1718-1722)”. En *Ciencia y Universidad en América Latina (II)*, Vol. 7, N.º 2, julio-diciembre: 1-10.
- Kennedy Troya, Alexandra (2002). *Arte de la Real Audiencia de Quito, siglos XVII-XIX: patronos, corporaciones*. Donostia-San Sebastián: Editorial NEREA.
- Landázuri Camacho, Carlos (2008). “Independencia y Etapa Colombiana”. En Enrique Ayala Mora (Ed.), *Manual I de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional: 95-121.
- Lleras Camargo, Alberto (1976). “Transcurso Legendario de una Gota de Sangre”. En *Escritos Selectos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura / Editorial Andes: 219-250.

- Núñez Sánchez, Jorge (2008). "Capítulos de la Historia de la Vecindad Colombo-Ecuatoriana". En Socorro Ramírez (Ed.), *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Ministerio de RR.EE. y IEPRI-Universidad Nacional: 39-60.
- Ocampo López, Javier (2006). *Historia Ilustrada de Colombia*. Bogotá: Plaza & Janes, Editores.
- Palacios, Marcos y Frank Safford (2002). *Colombia / País Fragmentado, Sociedad Dividida / Su Historia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ramírez, Socorro (Ed.) (2008). *Ecuador: Miradas Binacionales*. Bogotá: Ministerio de RR.EE. y IEPRI-Universidad Nacional.
- Sosa Abella, Guillermo (1995). "Construcción del espacio nacional Cauca 1809-1851". Tesis de Maestría, FLACSO-Sede Ecuador.
- Zuluaga R., Francisco U. (2001). "La Guerra de los Supremos en el sur-occidente de la Nueva Granada". En Ernesto Restrepo Tirado (Ed.), *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia: 19-36.

Portales de Internet:

<http://www.ecuadorprofundo.com/tomos/tomo2/e5.htm>

(Portal de Rofolfo Pérez Pimentel sobre el Tratado de Mapasingue, consultado el 27/8/09. Extraído de *El Ecuador profundo (Mitos, historias, leyendas, recuerdos, anécdotas y tradiciones del país)*, Universidad de Guayaquil, Guayaquil, 1988)

# México en Quito. Influjo de los embajadores mexicanos y su receptividad en el Ecuador de los años 1925-1950<sup>1</sup>

Rafael Quintero López

Las páginas que siguen dan cuenta de un aspecto hasta ahora poco explorado de las relaciones bilaterales México-Ecuador durante el segundo cuarto del siglo XX: la visión que los representantes diplomáticos mexicanos tenían sobre el Ecuador y la influencia que estos funcionarios llegaron a ejercer en los desarrollos políticos del país que les acogía.

La investigación se basa en el estudio de los *Informes* enviados a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado mexicano por los diplomáticos mexicanos acreditados en Quito entre 1925 y 1950, y a los que el autor tuvo acceso en el Archivo Genaro Estrada (AGE) de México D.F. en Tlatelolco, durante una investigación de seis meses en los años 1978-1979. Estos documentos fueron escritos por los embajadores o encargados de Negocios: Rafael Ramos Pedrueza, Pablo Campos Ortiz, Raymond Enríquez (también conocido por el nombre de Raymundo E. Enríquez), Moisés Sáenz Garza, (1935); Carlos Villamil Sisero; Luis Sánchez Pontón (1942); Eduardo Luquín y Thomas Garza Felá (1944), entre otros. Científicos sociales, antropólogos, educadores, incluido un filósofo, todos ellos eran hombres de alta profesionalidad y cuyo horizonte de visibilidad era muy amplio, lo que sin duda contribuyó a elevar la calidad de esos *Informes*, clasificados como “confidenciales” en su tiempo,

---

1 Este ejercicio académico aparece fortuitamente y se debe a la investigadora mexicana, Beatriz Zepeda, quien al enterarse de mi indagación en Tlatelolco, me convenció de escribirlo e hizo luego valiosos comentarios a su primera versión. Yo le quedo muy agradecido por inducirme a recuperar este puñado de la experiencia compartida entre nuestros pueblos.

pero desclasificados por la ley mexicana a los treinta años de su emisión. Dada la formación profesional y la agudeza de estos diplomáticos, sus informes consignan una enorme variedad de observaciones en todos los ámbitos; de ahí que los temas que podrían rastrearse en estos documentos sean múltiples. Sin embargo, para esta investigación concreta se han seleccionado cuatro líneas temáticas: la influencia nacionalista, la influencia de México sobre la izquierda ecuatoriana, el apoyo de México a Ecuador en su conflicto limítrofe con Perú, y la visión de los diplomáticos mexicanos sobre Velasco Ibarra.

### México: el ambiente intelectual y moral dominante

En México, la Revolución de 1910, a cien años del Grito de Dolores, abrió el proceso de creación de un Estado nacional, y generó, de modo propio, los principios capaces de interpretarlo y dar coherencia a su ser en evolución. Surgió así un nacionalismo con expresiones múltiples en la política, en el manejo económico y en las artes<sup>2</sup>, que buscó tramar el presente de la sociedad mexicana y proyectarla más allá de sus fronteras, pero también idear sus raíces indígenas del pasado como “contenido de su identidad”. El constitucionalismo mexicano (1917), la igualdad jurídica liberal, la igualdad social, adicionadas a los derechos individuales que encarnó esa reforma agraria particular, impulsora de la llamada “vía ejidal del desarrollo del capitalismo”<sup>3</sup>, y la noción de un Estado como árbitro de las relaciones sociales hicieron parte de los principios de ese nacionalismo mexicano.

Sobre esa base se levantaría “una política exterior de relieve propio” –con el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y la Doctrina Estrada<sup>4</sup>, ambas firmemente impulsadas en la

2 “La Revolución Mexicana –afirma Octavio Paz–, al descubrir las artes populares, dio origen a la pintura moderna; al descubrir el lenguaje de los mexicanos, creó la nueva poesía” (Paz, 1959: 31).

3 Lo escuché en palabras de Roger Bartra, en los años setenta.

4 En la Sexta Conferencia Internacional Americana de La Habana de 1930, Genaro Estrada –a la sazón, secretario de Relaciones Internacionales de México– llevó la tesis combinada del no intervencionismo de un Estado en los asuntos internos de otros, que la delegación mexicana hizo

Conferencia Panamericana de La Habana de 1930–, cuando muchos otros países no podían desarrollarla en Centroamérica, el Caribe (todavía, el “Mar de Imperios”) ni Sudamérica, con las excepciones temporales de Chile, Uruguay, y Brasil. El Ecuador no estaba entre las excepciones.

Así, en el México de principios del siglo XX, los caudillismos regionales de la revolución –el carrancismo, zapatismo, villismo, entre otros– fueron emplazados en la construcción de alianzas, marcadas siempre por el compromiso entre ese primer Estado nacional latinoamericano floreciente de la primera mitad del siglo XX, y sendos sectores populares incorporados institucionalmente. Primero, con el campesinado movilizadísimo tras la consigna zapatista de “la tierra es de quien la trabaja”, respaldo burgués moderno de toda reforma agraria democrática; segundo, con los obreros convertidos en una base social de la revolución institucionalizada, movilizadísima tras un, para la época, muy avanzado Código del Trabajo<sup>5</sup>, ícono de la legislación laboral continental y que le diera a México la sede y la fama del sindicalismo obrero latinoamericano, con un Vicente Lombardo Toledano de harta influencia en las izquierdas del continente; y tercero, con las clases medias, soporte de la burocracia estatal expansiva y nutriente de las Fuerzas Armadas Mexicanas, convertidas en el tercer eje del partido de Estado institucionalizado de la revolución. Todo esto convergió en el robustecimiento de un nacionalismo de Estado que tuvo su máxima expresión en el gobierno progresista de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

En efecto, con estos tres sectores se replanteó en México, desde un “partido de Estado” que forjó la institucionalización del cambio, un proceso de crecimiento económico incluyente de la industrialización, la definición y solución del problema religioso y unas relaciones internacionales nacionalistas, cimentadas en convicciones propias, con una potencia mundial como vecina. Surgía así, entre 1910 y 1950, un México moderno, con una geografía política estable y una línea inédita de constitución

aceptar a los Estados Unidos, y la postura de la negación de la doctrina y práctica del reconocimiento de los gobiernos de facto. A esta posición se la conoce desde entonces como “la Doctrina Estrada”.

5 En 1930 se expidió en México ese código “de aplicación general para promover la formación de contratos colectivos entre los trabajadores y sus empresarios y establecer tribunales para el arreglo de sus disputas” (Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 1974: 41).

del régimen político, que le confería un atractivo a su política nacional e internacional. En América Latina ese México se convertiría, para muchos, en una sociedad influyente y atrayente, un país de efectos pertinentes, cuya diplomacia activa era correa de transmisión de ese “nacionalismo mexicano”, y otros valores, a más de irradiar el país una influencia que comprendía el arte cinematográfico, la música<sup>6</sup>, la pintura<sup>7</sup> y la literatura<sup>8</sup>. Así, creo yo, sucedió en Quito, a través de un grupo político peculiar: sus diplomáticos. Esta ponencia solo viene a explorar y a plantear esa proposición. Y, como se mencionó antes, lo hará tratando de ubicar la influencia de esa “política externa en el Quito” de las décadas de los años treinta y cuarenta del siglo XX, en cuatro dimensiones identificadas en los *Informes Confidenciales* mensuales de los ministros y encargados de Negocios mexicanos en la capital ecuatoriana. Continuemos, pues, esbozando la situación del Quito de esos años que nos conciernen.

### Quito: el ambiente intelectual y moral dominante

Durante esos mismos años y en contraste con lo que acontecía en México, en Quito se verificaba la derrota de la Revolución Liberal, convertida en el epicentro de su censura. En 1912, el padre de la Revolución Liberal,

6 Ningún otro arte cinematográfico tendría en Quito más difusión en esos años que el mexicano, y en los años cuarenta se edificaría, en el popular barrio de Chimbacalle, el Cine México, de gran concurrencia con cuatro funciones diarias. Por su parte, la música mexicana encontró su presencia en el Quito de esos años. Por ejemplo, fue una poetisa mexicana, Rosario Sansores Pres, la autora del poema “Cuando tú te hayas ido” que sirvió de letra para el pasillo “Sombras”, el más difundido del Ecuador y cuya música corresponde al Maestro Carlos Brito Benavides. Cabe señalar también que la interpretación de mayor difusión le correspondería a otra mexicana, Chavela Vargas, en México y Centroamérica, sobre todo en Costa Rica. En la segunda mitad del siglo XX, sería mundialmente interpretado por el llamado en México, precisamente, “Ruisseño de América”, Julio Jaramillo.

7 El pintor quiteño, Oswaldo Guayasamín, destacado ya en los años cuarenta, viajó a México en 1943 a estudiar pintura al fresco con el pintor mexicano José Clemente Orozco.

8 México se convirtió en un gran promotor, receptor y centro de difusión (de gran influencia) de literatura. Por ejemplo, en 1938 se celebró en México el Primer Congreso Internacional de la Enseñanza de la Literatura Iberoamericana. En las ciencias sociales también se hicieron grandes innovaciones y difusiones. Rescato aquí una poco conocida: fue la editorial mexicana, Fondo de Cultura Económica, la que primero publicó una traducción al castellano de la obra *Economía y Sociedad*, del alemán Max Weber, antes de que fuera traducida y publicada en inglés.

Don Eloy Alfaro Delgado, tras la consumación de un pacto oligárquico, traicionado y apresado en Guayaquil, fue llevado a la capital y entregado a una clerigalla que lo asesinó, arrastró por la calles de “la franciscana ciudad”, y con sus principales lugartenientes fue quemado en una “Hoguera Bárbara”. Fueron días aciagos, a escasos años de la recordación del centenario del Grito de la Independencia, en cuyo marco, más bien, se había puesto en escena el imaginario católico con el “milagro de La Dolorosa” (1906), una Virgen María que lloraba al ver al país gobernado por el radical Alfaro.

Con la derrota de los liberales radicales, truncada la Revolución y obstruido el camino de las reformas alfaristas, las fuerzas conservadoras se desataron en Quito, convertida en sede de gobiernos locales y centrales de las fuerzas del pasado. Era una derecha de fuertes ligámenes con el clero parroquiano y pueblerino, dependiente de la jerarquía eclesiástica, que ya no oficiaba sigilosamente a través de su Iglesia como un partido conservador en oración, sino que movilizaba abiertamente respaldos de masas en ocasiones diversas, y que decidió organizarse como partido oficial en 1925, promoviendo a un conde letrado como su jefe<sup>10</sup>.

Incluso lograron elegir a un presidente conservador en 1931 (al terrateniente Neptalí Bonifaz Ascázubi) con apoyo de organismos de base como la Compactación Obrera Nacional (CON), formada por artesanos movilizadas como fuerza de choque en la ciudad; y en 1933, y luego en 1944, fueron los artífices de la designación de Velasco Ibarra, un confiable funcionario de sus aparatos, que actuaba como “conductor conducido”, según Alfredo Pareja Diezcanseco. Se presentaba así como una fuerza que ya “no oculta sus afanes de capturar de manera definitiva el poder político en el país”<sup>11</sup>. Para ello, usaba a la religiosidad popular católica como artefacto, pero sin combinarla con ninguna radicalidad rupturista. Es

9 Véase el libro, con ese título, del escritor Alfredo Pareja Diezcanseco (1944), cuya primera edición fue publicada en México por la Compañía General Editora. Véase también mi libro *El Mito del Populismo en el Ecuador* (1980).

10 Así, ese clero y los conservadores organizaron una recepción “muy calurosa, habiendo concurrido treinta mil personas a la estación” ferroviaria cuando llegó el líder conservador en septiembre de 1925. En Expediente III-150 (866-0) “925”. Informes Políticos Económicos. Legación de México en Quito. 5 de septiembre.

11 Expediente 510. Informe Confidencial de diciembre de 1934: 5.

más, el pacto oligárquico fue consumado con los propios “liberales del orden”, quienes operaban también sobre similares bases ideológicas, creando en Quito un clima intelectual y moral alejado del Siglo de las Luces.

Algunos de ellos, incluso, eran también recalcitrantes políticos del orden. En abril de 1931, el presidente del Partido Liberal de Pichincha, Modesto Larrea Jijón, un latifundista dueño de muchas haciendas precapitalistas –que solía proclamar a los cuatro vientos su “liberalismo rojo”–, con motivo de las “Bodas de Plata de la Virgen Dolorosa”<sup>12</sup>, hizo decorar la fachada de su casa con el altar más suntuoso de Quito. Luego de la conmemoración del “milagro de la Dolorosa”, los conservadores celebraron un Congreso Mariano que condenó a la escuela laica. ¡Era el pacto ideológico perfecto! Así, a mediados de los años treinta, implantada ya una vía gamonal dependiente del desarrollo del capitalismo ecuatoriano, el partido principal en Quito era ya el conservador, dirigido por aristócratas “de sangre”<sup>13</sup> y que en varias ocasiones demostró dirigir la organización política más influyente de la pequeña capital.

Pero los conservadores de ese entonces, además de clericales, eran hispanistas, despreciadores de “lo indio”, y cuando se cumplían los cuatrocientos años de la conquista española de Quito se organizaron desfiles de colegios confesionales por las “fiestas centenarias de fundación”. El ministro mexicano señalaba sorprendido entonces:

El desfile fue [...] una gran procesión: curas, monjas y frailes en traje talar; imágenes, cruces, insignias y banderas; carros alegóricos con representaciones místicas. Y en medio de toda esta pompa religiosa, como seis

12 El 20 de abril de 1906, cuando el país estaba gobernado por Eloy Alfaro, una imagen de la Virgen María, rubia y blanquísima de rostro, fue avistada por un niño de la élite quiteña como parpadeando y llorando, mientras cenaban los internos del selecto Colegio San Gabriel de los jesuitas.

13 De ahí su apodo de “el partido azul”. Su máximo dirigente era un conde (Jacinto Jijón y Caamaño) que habitaba en las afueras de la ciudad en un palacio hasta hoy llamado La Circasiana. Manuel Jijón Larrea levantó esta mansión neoclásica a fines del siglo XIX, originalmente una casa de campo que fue hecha por Francisco Schmidt, quien también dirigió la construcción del Teatro Sucre. En 1920, y por 21 años, se amplió hasta llegar a tener las actuales dimensiones. Se dice que la esposa de Jijón Larrea tuvo la intención de aludir con su nombre a Circasia, poblado ruso de bellas mujeres. El portón en piedra representa un rapto de mujeres hermosas, y hoy se encuentra en una rotonda del parque El Ejido, nombre mexicano.

mil educandos, niños y jóvenes; hombres y mujeres; vestidos y uniformados con ropa de distinción semiconventual. Y lo peor de todo fue que, en ocasión de las mismas fiestas, y en la misma semana en que tuvo lugar esta procesión escolar, se llevaron a efecto desfiles de las escuelas oficiales que pasaron de noche, por así decirlo, y a las que no se dignó siquiera el secretario de Educación, no digamos ya el presidente de la República. [...] Al desfile confesional, asistió el presidente, el gabinete y fue invitado todo el cuerpo diplomático<sup>14</sup>.

Ese hispanismo, animado de religiosidad, tendría también repercusiones en las actitudes políticas. Quito, ciudad burocrática, sede del gobierno central, de apenas unas 100 000 almas en 1930, era una ciudad donde vivían alrededor de dos centenares de sacerdotes y monjas, y un número indeterminado y secreto, pero mucho mayor, de terciarios/as, ligados a un aparato eclesiástico muy conservador y directriz de instituciones educativas de gravitación en la niñez y la juventud, particularmente de sectores sociales intermedios. Cuando se desató la Guerra Civil española, por cierto que el pueblo trabajador y la inmensa mayoría de intelectuales sintieron simpatías por la República; sin embargo, como lo advierte acertadamente el embajador mexicano, dada la posición internacional que adoptó el gobierno mexicano, “el ambiente burocrático y gran parte del elemento oficial, por terror al comunismo, se inclina hacia los rebeldes fascistas (en Quito)”<sup>15</sup>. Bajo las influencias y educación en manos de los conservadores, las “clases medias” quiteñas no podían escapar a tener tales simpatías. Serían esos sectores sociales intermedios la base de la derecha. Para mediados de los años cuarenta, cuando se eligió por primera vez a un alcalde en Quito, de los aproximadamente 18 000 votantes, 13 000 escogieron al conde Jacinto Jijón y Caamaño, director del Partido Conservador.

Al imaginarme a ese Quito, me pregunto: ¿cómo influyeron en él los diplomáticos mexicanos, portadores de valores tan radicalmente distintos? A continuación, examino cuatro aspectos relativos a esa influencia.

14 Informe de diciembre de 1934: 5-6.

15 Informe de octubre de 1936: 3 (p/n).

## La influencia nacionalista

### Actitud frente al Vaticano

El Estado laico implica un acercamiento no político hacia la religión. La religión deja de tener supremacía en la vida estatal. Por el contrario, el clericalismo asume y plantea disciplinar la política en las esferas de una religión con sus imaginarios populares<sup>16</sup>, y por lo tanto, no reconoce al Estado nacional como árbitro supremo de las relaciones sociales, sino a la moral emanada de alguna suprema jerarquía eclesial, ubicada en lejana geografía de continente ajeno.

En Quito, a fines de 1934 y durante 1935, algunos líderes conservadores ecuatorianos pretendieron exacerbar los sentimientos religiosos con motivo de la celebración del vigésimo quinto aniversario de la Revolución Mexicana, realizada cuando estaba fresca la memoria de la llamada Guerra Cristera<sup>17</sup> en ese país. El diario conservador *El Debate* publicaba “correspondencia tendenciosa” y una serie de artículos referente a supuestas persecuciones religiosas en México, llegándose a afirmar que un mexicano había atentado contra la vida del Papa de Roma. Esa campaña se reproducía en folletos y volantes contra México<sup>18</sup>. Así, sacerdotes desde los púlpitos hablaban contra la Revolución Mexicana como “destructora de la religión”<sup>19</sup> y el nuevo embajador mexicano en Quito, Raymond Enríquez,

16 Así, por ejemplo, en tiempos de la insurrección del cura Hidalgo, dado que la Virgen de Guadalupe, una virgen morena que el indígena Juan Diego mencionó que se le habría aparecido, era el objeto preferente del culto de los mexicanos, la divisa del Grito de Dolores de septiembre de 1809 podía ser “Viva la Religión. Viva Nuestra Madre Santísima de Guadalupe [...] y muera el mal gobierno”, e incluso “Viva la Virgen de Guadalupe y mueran los gachupines”, que Lucas Alamán consideraba, lingüísticamente, una “reunión monstruosa” (Alamán, 1978: 42). El término mexicano de *gachupín* equivale al quiteño de *chapetón*.

17 Dicho conflicto tuvo lugar a mediados de la década de los veinte, “siendo el año más cruento 1926. Durante el gobierno cardenista se profundizó el anticlericalismo y se ejecutaron leyes que antes existían, pero que habían sido letra muerta. Una de las querellas más importantes entre el gobierno y la Iglesia giró en torno al art. 3º constitucional, que declaró la educación primaria como obligatoria, laica, gratuita y socialista” (Beatriz Zepeda en correspondencia con el autor, agosto de 2009).

18 Comunicación de Moisés Sáenz del 19-XII-1934 a Sec. De RREE. Legajo III/514 (866) (04) /III-307-30.1035.

19 Informe de noviembre de 1935.

en su correspondencia recalca la existencia de una continua campaña desatada contra México y el presidente Lázaro Cárdenas<sup>20</sup>. Incluso la Iglesia organizó en Quito una colecta para ayudar a los “exiliados mexicanos” y como cabeza en la lista de contribuyentes apareció el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador en Quito, Alejandro Ponce Borja (conservador). Ante el reclamo mexicano, el ministro ecuatoriano estableció una división entre las esferas de su acción individual y oficial, e ignoró referirse a la campaña contra México.

La Iglesia católica local en Quito se mostraría como un escudo refractor poderoso de la influencia laica del nacionalismo oficial mexicano<sup>21</sup>. Serán otros aspectos de ese nacionalismo los que lograron penetrar y tener asidero. No éste.

### La influencia antiimperialista y el tema de la soberanía

El nacionalismo implicaba también competencia de un país como México, que buscaba entrar en el juego de las influencias de Estados Unidos (cuyos intereses fueron afectados por la Revolución Mexicana) en el manejo de las economías latinoamericanas. “Las naciones no son mercancías”, decían con frecuencia los embajadores mexicanos, y “América Latina no puede ponerse en venta”, era el implícito del diplomático mexicano Lic. Pablo Campos Ortiz, ministro mexicano en Quito, quien en 1940 hablaba de las pretensiones del “gobierno yanqui”, en sus propios términos, de adquirir las Islas Galápagos del Ecuador, y que –para hacer comprensibles las implicaciones de estas aspiraciones entre sus interlocutores en México– él comparaba con una ficticia pretensión estadounidense de adquirir Baja California<sup>22</sup>. Son reiteradas las expresiones de los

20 Llamado “continuador” del “corrompido Calles” en las volantes quiteñas.

21 En los informes de los diplomáticos mexicanos en Quito, no se menciona ningún influjo local recibido por esta tendencia, a pesar de las expresiones preocupadas sobre ese punto. Beatriz Zepeda señala, a este respecto, la necesidad de tomar en cuenta que si bien el Estado mexicano promovía el laicismo en su nacionalismo, “el nacionalismo popular es profundamente guadalupano” (en comentarios suyos a la primera versión de esta ponencia, agosto de 2009).

22 La comunicación mexicana afirmaba: “Gobierno yanqui establece relaciones con el Ecuador para discutir dichas Islas; es como tratar de adquirir por compra nuestro territorio de Baja

embajadores contrarias a la expansión territorial de los Estados Unidos en nuestra parte del mundo, comprensibles en diplomáticos de un país como México, que había sufrido desmembraciones colosales a manos de esa potencia.

Luego del ataque nipón a Pearl Harbor en diciembre de 1941, Estados Unidos acentuó su pedido de bases militares para la defensa del Canal de Panamá, amenazado por Japón. La opinión pública ecuatoriana y la diplomacia mexicana coincidían en coadyuvar a dicha defensa, pero manteniendo soberanía plena. El implícito era que esa defensa no involucraba “la adquisición” de territorios. La opinión pública en Quito estuvo muy atenta a la posición de México al respecto. Esta visión implicó, por cierto, que frente al peligro de un ataque al Canal de Panamá, el Ecuador no enajenase territorios para mejorar su defensa. Los representantes mexicanos creían que en América Latina debíamos ser firmes, y, en general, en ningún momento, claro estaba, debíamos obstaculizar el anhelo de fortalecer la defensa continental durante la Segunda Guerra Mundial, toda vez que se trataba de los intereses del conjunto de nuestros países, pero siempre que no se comprometiesen los atributos esenciales de nuestra soberanía.

Adicionalmente, al tratar sobre las propuestas de Estados Unidos al Ecuador respecto a las Islas —que venían acompañadas de promesas de préstamos del Eximbank estadounidense—, los ministros mexicanos eran también críticos de tales préstamos “vinculados”, como los llamaban, que al ser concedidos y aceptados lesionarían la soberanía de un país, cuestionándose las relaciones con este país respecto al endeudamiento externo<sup>23</sup>.

California, rechazando una idea de que parte del territorio ecuatoriano pudiera ser enajenado”. (*El Día*, diario de cierta orientación izquierdista. En Informe del mes de marzo, 1940: 33. Expediente 8660=210866 del 18 de marzo de 1940: 33).

23 Incluso en el lapso estudiado, los embajadores mexicanos parecen haber logrado que diversos gobiernos contratasen a expertos mexicanos sobre asuntos bancarios y finanzas. En 1944 se informaba que el año anterior “se efectuaron préstamos por 377 998 dólares [...] que han ganado el interés de 35 127 dólares [...]”, examinando de cerca los montos de intereses, las formas de pago y su efecto en el presupuesto. También estaban atentos respecto a las condiciones de otros empréstitos que obligaban al país a comprar lo que no necesitaba y a precios altos (Informe de 1944). El Informe de mayo de 1940 afirmaba: “Departamento de agricultura de los Estados Unidos. Estos datos no son oficiales del gobierno de Ecuador, han sido suministrados por el Banco que proporcionará el dinero y constan en un telegrama enviado desde Washington para

En 1944, la Embajada mexicana en Quito reanudaría sus informes detallados del problema, continuando con el seguimiento de las pretensiones de Estados Unidos de adquirir el archipiélago ecuatoriano. El diplomático Lic. Tomás Garza Felá comentaba que hubo rechazo en la Asamblea Nacional, reunida entonces, a los “chantajes y amenazas gringas”, pues “las declaraciones de la Asamblea produjeron la consiguiente contrariedad en el Departamento de Estado de Washington según noticias aparecidas aquí”. Reseñaba esto el embajador, manifestando que “en virtud de la actitud asumida por la Asamblea acaso no fuera posible llevar a cabo ningún arreglo de carácter financiero con el Ecuador”<sup>24</sup>. Las expresiones públicas en Quito no se hicieron esperar, y nos unió el sentimiento de simpatía por destinos comunes<sup>25</sup>.

A muchos sectores cívicos, sociales y políticos de Quito, y no solo de izquierda, los unía con México un sentimiento de simpatía al reconocer en ese país un nacionalismo de Estado que ellos anhelaban para Ecuador. Particularmente se destacó esa influencia en el tema de la soberanía, tanto respecto a su ejercicio pleno como respecto a las riquezas naturales, también reivindicadas por otros países de América Latina.

### Influencia de México sobre la izquierda ecuatoriana

La Revolución de 1910 trajo a la sociedad mexicana no solo un clima intelectual y moral favorable al cambio y la reforma, sino muchas ejecutorias en cuyo proceso hubo momentos cimeros expresados en la política de masas de Lázaro Cárdenas, en las nacionalizaciones de los ferrocarriles y el petróleo, en la formación de la Confederación de Trabajadores Mexicanos y en la de un partido político autodefinido como de izquierda en el poder. Todo ello creó las condiciones para la formación adicional de un polo de atracción para una intelectualidad internacional de izquierda

la prensa asociada, trataba tan solo de que el Ecuador comprara cosas que no necesitaba urgentemente a precios altos que no son nada ventajosos”.

24 Informes de 1944.

25 Particularmente expresado en *La Tierra*, y *El Día*, periódicos socialista y liberal, respectivamente.

(la migración bolchevique de León Trotsky, y de miles de republicanos españoles en los años treinta) que, desde la capital de México, irradió también su influencia en el contexto propicio de los cambios que se efectuaban en ese país. Quito no se sustrajo de dicha influencia.

En los informes confidenciales de los embajadores mexicanos de los años veinte, treinta y cuarenta, aparece una clara simpatía, aunque no acrítica, por lo que llaman el “izquierdismo ecuatoriano”, que tiende a disminuir notablemente en los años cuarenta, luego de la Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir del gobierno del presidente Miguel Alemán, de orientación centro-derechista y primer civil que ocupó la presidencia después de la Revolución<sup>26</sup>. Esa simpatía se correspondía con una manifiesta animadversión contra la derecha y los clericales, tan acendrados en Quito. Demos un ejemplo. El 5 de septiembre de 1925 el encargado de negocios de la Legación de México en Quito afirmaba:

El Sr. Jacinto Jijón y Caamaño, líder reaccionario [...], llegó en los primeros días de agosto último; el clero y los elementos conservadores organizaron una recepción [...], siendo conducido en hombros por los católicos exaltados [...], augurándose un rompimiento entre las clases conscientes [...] y de acción, integradas por obreros, estudiantes, maestros y profesionistas, que trabajan y producen, y las clases reaccionarias formadas por [...] los capitalistas extranjeros y nacionales dirigidos por el clero<sup>27</sup>.

Esa visión tan conjetural de la realidad correspondía a un Informe de Rafael Ramos Pedrueza<sup>28</sup>, quien había llegado a Quito en marzo de 1925 para ponerse al frente de la Legación de México, pero quien ostentaba también la representación reservada de la Sección Comunista de los Estados Unidos Mexicanos. Con su participación directa se organizó en Quito la llamada

26 Alemán, también hijo de un general, fue un empresario industrial dirigente (Glade y Anderson, 1963: 46).

27 Expediente III-/510 (866-0) “925”/1. El referido político era el líder del Partido Conservador.

28 Historiador mexicano que en 1923 había publicado en México su libro *Estudios históricos, sociales y literarios*, y era miembro del Partido Comunista de México. De regreso a México, posiblemente en 1927, prepararía otras obras, entre ellas una sobre *La lucha de clases a través de la historia de México*, en 1936.

“Sección Comunista de Propaganda y Acción Lenin de la República del Ecuador”, el 22 de septiembre de 1925, y los siete integrantes nombraron a Ramos Pedrueza “Comisario y Representante General” de esta sección ante la II Internacional de Moscú y ante la Sección Comunista de los Estados Unidos Mexicanos<sup>29</sup>. Esa sección, ya engrosada por el tiempo, envió una delegación a la Conferencia del 16 al 23 de mayo de 1926, en la cual se formó el Partido Socialista Ecuatoriano<sup>30</sup>. Es indudable que con o sin Ramos Pedrueza se hubiesen organizado tanto el PSE y el PCE en Quito, entre 1925 y 1930. Pero el hecho de que “el principal introductor del marxismo aplicado a la interpretación de la historia de México”, al decir de Álvaro Matute (2009: 2), fuese un promotor de relieve tan conspicuo, sin duda dejó una huella en el izquierdismo ecuatoriano y agitó las aguas benditas de la derecha clerical quiteña<sup>31</sup>. Años más tarde, los sectores clericales y conservadores seguían refiriéndose a esta influencia mexicana en la formación de la izquierda de manera distorsionada, y se afirmaba que “un mexicano maneja los hilos de la política del país”, “e inspira la política sectaria, socialista en la República”<sup>32</sup>. En realidad, el ministro mexicano de ese entonces no tenía influencia ni injerencia o intervención alguna en la política interna del Ecuador, pero lo que no le perdonaban los clericales era que hubiese sido un miembro de la masonería. A esos grados de paroxismo llegaba la histeria antimasonónica en Quito, en aquellos años.

29 Estas noticias no provienen de Tlatelolco, sino del Archivo de la Internacional Comunista (llamado Instituto de Marxismo Leninismo), de Moscú, al que tuve acceso y consulté en 1990 y 1991.

30 César Endara, en una entrevista publicada en la RED, habla de “la tendencia de Ramos Pedrueza, quien impulsaba la conformación de un Partido Comunista en el Ecuador”, y de que el “Grupo de Ramos Pedrueza tuvo sus delegados en el Congreso (del PSE) y fue un núcleo combativo que mantuvo su participación activa y que ejerció su influencia en el desarrollo del Congreso” (del PSE).

31 El historiador Germán Rodas afirma que “el Ministerio de Relaciones Exteriores pidió a México el retiro de dicho funcionario debido a su preocupante labor proselitista” (Rodas, 2006: 28).

32 Afirmaciones hechas en una hoja volante xenofóbica, de noviembre de 1935 (“Todos al Confinio”), en la que se pedía boicot a la Legación de México en Quito y en la que se hablaba de “extranjeros perniciosos” y se decía, al referirse al embajador Raymond Enríquez, que “un mexicano maneja los hilos de la política del país”, “e inspira la política sectaria, socialista en la República”.

Constante preocupación de los diplomáticos mexicanos en Quito seguía siendo el ataque recurrente de la derecha ultraclerical contra México y su Revolución. En 1934 el ministro mexicano, Moisés Sáenz, informaba a su Cancillería que, al llegar a Quito, el diario *El Debate* (ultraclerical) había publicado una serie de artículos sobre supuestas persecuciones religiosas impulsadas por el gobierno presidido por el general Lázaro Cárdenas (1934-1940), y se atacaba al “socialismo azteca”<sup>33</sup>. Es que México y Quito tenían dos climas intelectuales y morales muy diferentes, pues mientras el primero vivía un proceso de reformas y se abría al mundo, Quito experimentaba un ambiente conservador, hostil a las reformas progresistas por parte de las clases medias y los círculos oficiales.

Es probable que frente a los constantes ataques públicos que incluso llamaban a “boicotear” el trabajo de los diplomáticos mexicanos, y ante los intentos de aislar a los representantes de México “de todo trato social”<sup>34</sup>, en Quito la diplomacia mexicana buscara aliados y los encontrara en la izquierda ecuatoriana, particularmente en el PSE, organización influida por la Revolución Mexicana<sup>35</sup>. Creo que esto explica, al menos en parte, el expediente de esa relación. Frente a tanta propaganda adversa contra la Revolución Mexicana y sus gobiernos, difundir lo que realmente ocurría en México era una necesidad imperiosa, y los diplomáticos mexicanos cultivaron una relación con la intelectualidad de izquierda que, sin duda, les fue útil. Así, *La Tierra*, por ejemplo, periódico socialista fundado en 1933, publicó en su edición de primer aniversario (18 de diciembre, 1934) un discurso completo del presidente mexicano Lázaro Cárdenas<sup>36</sup>.

Otra línea de influencia fue la relación de la Embajada mexicana en Quito con el obrerismo quiteño, que se fusionaba frecuentemente con la simpatía por el izquierdismo ecuatoriano, al que no atribuía, sin embargo,

33 Informe de 1934.

34 Así rezaba un manifiesto que circuló en Quito, en ese año, 1934.

35 Existía en los años treinta un “Grupo Socialista México”. El PSE tenía una célula denominada “México” y para el año 1938 había en Muisne una nueva célula socialista llamada Lázaro Cárdenas, a quien el CEN del PSE llamara presidente de “mentalidad robusta” de la nación mexicana. Datos extraídos del *Informe* de octubre de 1938 a SRE.

36 Esto le valió al ministro mexicano en Quito toda una referencia extensa en su Informe Confidencial a su cancillería, en la cual decía que consideraba a dicho periódico “adicto a México”. Comunicación de Moisés Sáenz a SRE, del 19 de diciembre de 1934. En legajo II/514 (866) (04) 1/III-307-30. 1935.

mayor peso político<sup>37</sup>, pero que actuaba en su política internacional dentro de una línea privilegiada de coincidencias con el Estado mexicano. En 1938 se expidió el Código de Trabajo en el Ecuador, durante el gobierno del coronel Enríquez Gallo. A este propósito, el embajador mexicano no dejó de consignar, en un Informe a su Cancillería, que a esa ley laboral ecuatoriana la consideraba “una adaptación” del Código de Trabajo mexicano<sup>38</sup>. Existía en los informes diplomáticos una constante preocupación por reseñar acontecimientos relativos al “obrerismo” ecuatoriano<sup>39</sup>, e incluso, en algunas ocasiones, los diplomáticos mexicanos eran invitados de honor en las festividades de organizaciones obreras. Conocido era en Quito el impulso dado por el presidente Cárdenas a la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), surgida en 1936, afiliada a la CTAL, dirigida en América Latina por Vicente Lombardo Toledano (Alba, 1968: 300-316).

Coetáneamente, las izquierdas ecuatorianas coincidían con México en la lucha antifascista. En 1942, Pedro Saad, Enrique Gil Gilbert y Manuel Marzo Ruiz propusieron la formación de un Frente Nacional Antinazi-fascista que integraría el Frente Continental “cuyos abanderados son la nación y el gobierno mexicano”, según expresión de senador Pedro Saad. Su iniciativa fue aprobada y se procedió a integrar una comisión de cinco miembros para organizar el Frente Nacional propuesto. Por su parte Gil Gilbert, refiriéndose a México, afirmaba:

Debido a que en su historia las masas populares han logrado establecer una democracia progresista sosteniendo en los brillantes períodos de los últimos tiempos una lucha tenaz para lograr el establecimiento de una verdadera democracia y el advenimiento de nuevos y mejores sistemas de vida colectiva<sup>40</sup>.

37 En un Informe de 1941 se afirma: “[...] las izquierdas ecuatorianas, entre otras razones por la desorganización en que se encuentran, son incapaces de una cosa de éstas (organizar un gran motín), además es injusto creerlas capaces de provocar un motín de este género a la sombra de una manifestación de patriotismo...”.

38 Informe de agosto de 1939.

39 En abril de 1940, por ejemplo, se informaba a la cancillería mexicana que el Ministerio de Educación en Quito había tratado de destruir el sindicato de educadores, pero que éste se reunió a fines de marzo de ese año.

40 Citado en Informe de 1942.

No era raro que los ministros mexicanos asistieran a las asambleas obreras en Quito. Algunos dirigentes obreros, interesados en las conquistas revolucionarias mexicanas, tenían por costumbre acercarse a la Legación para obtener informes y consultar sobre problemas, lo cual daba lugar a la suposición de que los representantes mexicanos se inmiscuían indebidamente en las cuestiones políticas internas del Ecuador. Ante estas posibles impresiones, los diplomáticos se cuidaban, pero a pesar de este voluntario retraimiento, recibieron continuas muestras de consideración personal y de profunda simpatía para con México por parte de los sindicatos obreros, cooperativas y grupos deportivos, algunos de los cuales “llevan el nombre de nuestro país”. Aunque, con frecuencia, precautelaban su condición de diplomáticos<sup>41</sup>.

La influencia de los diplomáticos mexicanos en la izquierda llegó en 1944 a su participación en los actos fundacionales de la CTE, durante el gobierno de Velasco Ibarra, pues en el de Arroyo del Río no pudo darse debido a la resistencia interpuesta por su gobierno<sup>42</sup>. El embajador mexicano asistió al acto, y escribía que “bajo la presidencia del Sr. Pedro Saad, destacado líder izquierdista, se celebra la sesión inicial del Primer Congreso de Trabajadores del Ecuador”. “La Confederación de Trabajadores Ecuatorianos –dice– resolvió afiliarse a la Confederación de Trabajadores de América Latina” (FTAL), con sede en México<sup>43</sup>, dirigida por Vicente Lombardo Toledano, quien vino a Quito en ese tiempo<sup>44</sup>. Hacia 1949, la diplomacia mexicana había tejido en Quito una tupida relación con importantes sectores de la intelectualidad, incluso más allá de los sectores de izquierda, a tal punto que se había denominado “México” a un Teatro, “México” a una calle, en el barrio América, y se había formado el

41 “A quien se refiere, sin embargo, este particular, tuve especial cuidado de no aceptar mis relaciones con dichos grupos, dadas las circunstancias en que se habían colocado algunos representantes diplomáticos mexicanos anteriores al licenciado Campos Ortiz” (Informe de 1942).

42 “Temerosa sin duda de que la creación de dicho organismo se convirtiera en una fuerza capaz de enfrentarse a su gobierno, Arroyo puso en juego todos los recursos a su alcance para impedir la realización de tal propósito, habiendo logrado que el Congreso no llegara a reunirse durante su administración”. Informe de julio de 1944. El diplomático mexicano transcribe todo el discurso de Pedro Saad en Congreso de CTE, 5 de julio de 1944.

43 Informe de 1944.

44 El autor tiene una fotografía de Vicente Lombardo Toledano con dirigentes de la CTE, en su archivo personal.

Instituto Ecuatoriano Mexicano de Relaciones Culturales, de exitoso funcionamiento, bajo los auspicios y dirección de la Embajada mexicana, cuyas actividades eran publicitadas en la prensa quiteña. Adicionalmente, escritores como Benjamín Carrión<sup>45</sup> y políticos como Andrés F. Córdova tenían una estrecha relación de amistad con el embajador mexicano<sup>46</sup>.

Como un natural corolario de esta simbiosis, cuando en 1946 cundía la represión contra la izquierda ecuatoriana, ésta miró a la Embajada de México para pedir asilo al país amigo<sup>47</sup>. Y México, respetuoso de ese derecho, honró su tradición, asunto que los quiteños no olvidamos.

### El apoyo de México a Ecuador en su problema limítrofe con el Perú<sup>48</sup>

El nacionalismo se sustenta, a lo largo del tiempo, en la participación de un sujeto social heterogéneo que forma una comunidad imaginada: un pueblo portador de valores nacionales compartidos. Hasta antes de 1941, ese aspecto del proyecto de nacionalismo estaba en ciernes pero en ascenso (Quintero y Silva: 2000, I: 445-465)<sup>49</sup>. Los ministros mexicanos lo

45 Que había sido ya embajador ecuatoriano en México y lo sería más tarde, a principios de los años sesenta.

46 Este relacionamiento tuvo, obviamente, sus tropiezos cuando los regímenes se tornaron represivos con los izquierdistas amigos de México. Así, durante la dictadura de Arroyo del Río, corrían rumores –disfrazados en la prensa de derecha como tales– que hablaban del “conocimiento cierto” que en la Embajada de México “se mantenía a sus enemigos” (del presidente Arroyo). No faltó un ministro de gobierno que dijera al presidente que se suponía que el embajador de México tenía escondidos a todos (los enemigos del gobierno).

47 Así lo hizo Luis Maldonado Tama, miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, diputado y director del periódico socialista *La Tierra*, quien a la postre se asiló en la Embajada de Venezuela.

48 Único diferendo de cierta cuantía entre países americanos que aún no había sido solucionado en el continente.

49 Por su parte, los ministros mexicanos, al referirse a la tesis indigenista, decían lo que en el país se volvió tesis dominante: la “incorporación del indio a la nacionalidad ecuatoriana”. En 1945, un ministro dijo: “Incorporación gradual del indio a la nacionalidad ecuatoriana, de los habitantes del suburbio, insumo de cada ser humano que habite el territorio del Ecuador”. Esta falta de comunidad aún pesa sobre la historia actual. El embajador indigenista Moisés Sáenz Garza, en 1933, publicaría un libro en el que plantearía la “incorporación” del indio ecuatoriano a la cultura mestiza en la visión de avanzar en ese proyecto, planteamiento que tendría eco en las obras de Segundo Maiguashca y Rubio Orbe, entre otros indigenistas locales.

advertían. “En este país falta un pueblo”, y recordaban a Montalvo: “Juan Montalvo, quien respondiendo a los que le inculpaban por el estado caótico producido después de la muerte de García Moreno y por la falta de un hombre que se pusiera al frente del movimiento liberador, decía que lo que faltaba no era un hombre sino un pueblo”<sup>50</sup>. Situación que se advertía después de 1941.

En efecto, ningún hecho del siglo XX, y no solo de su primera mitad, trascendió y afectó tanto al Ecuador, en todos los planos de su existencia, como la Guerra con el Perú, desatada por la invasión de junio de 1941 a una porción significativa de su territorio, con decenas de miles de desplazados<sup>51</sup>, miles de muertos y heridos, el desgarramiento de su conciencia nacional en construcción, la desaparición de ingentes riquezas arrasadas y la consecuente reducción de su territorio a la mitad. Significó también una grave disminución del potencial pasivo de nuestro país. En cierta forma, al Ecuador le había sucedido lo mismo que a México en su historia limítrofe versus los Estados Unidos. La identificación de México con el Ecuador estaba ahí, debido a la misma suerte que corrió su territorio en manos de sus vecinos<sup>52</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que la visión que desde Quito se transmitía a la Cancillería mexicana por parte de los embajadores respecto al problema limítrofe de Ecuador y Perú —que constituye un capítulo de nuestra historia no conocido y no tratado aún por los historiadores y los tratadistas del problema— puede sintetizarse en algunos puntos. Antes de la crisis territorial de 1941, la posición de México fue de auspiciar el tratamiento del problema en el seno de la Unión Panamericana. México incluso integró, originalmente, la llamada “Comisión 5” con su representante

50 Informe de 1941.

51 Solo en la provincia de El Oro hubo más de 30 000 desplazados sin plan de resistencia ni de evacuación frente a la perspectiva de una ocupación peruana, con un saqueo generalizado de sus riquezas, con la pérdida de 500 vidas oreñas. Fue, sin duda, una de las provincias que más perdió —pero no la única, pues Loja también fue ocupada—, incluyendo la pérdida de su territorialidad —por efecto del conflicto con el Perú—. Véase Astudillo (2009) para El Oro, y Quintero-Silva (2000), II: 403-482, para el país.

52 Hasta el conservador Porfirio Díaz lo había admitido al señalar “¡Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos!”. Según Beatriz Zepeda, esta frase “también se atribuye a Lerdo de Tejada, quien asumiera la presidencia tras la muerte de Benito Juárez” (en comentarios suyos a la primera versión de esta ponencia).

Jaime Torres Bodet. Consideraba que la maquinaria pacifista continental tenía recursos suficientes y eficaces para solicitar el arreglo que el Ecuador deseaba. Esta Comisión no pudo proseguir sus acciones a causa de que el Perú presentó oportunamente una reserva<sup>53</sup>. ¿Por qué el Perú tenía tantas reservas a la participación de México en esa Comisión? Quizá el conocer la posición de México, derivada de los planteamientos de sus embajadores en Quito, nos dé una importante pista en el asunto de nuestras relaciones. Sintetizo los planteamientos en siete puntos:

1. Se relataba a la Cancillería mexicana las diversas pérdidas territoriales del Ecuador desde su independencia y, explícitamente, se refería a la “ocupación peruana oriental”, atribuyéndole al Perú una ocupación<sup>54</sup> de 250 000 km<sup>2</sup>. Esos avances peruanos habrían tenido el efecto de aislar al Ecuador del Brasil<sup>55</sup>. Los embajadores mexicanos los reconocen como una constante de la política limítrofe del Perú, y así lo dicen sus informes<sup>56</sup>. Por ello, los embajadores califican a la cuestión territorial con Perú como el “punto neurálgico de la política externa ecuatoriana”, lo cual explicaría que Ecuador haya aprovechado “todas” las conferencias interamericanas verificadas (Lima, Panamá, La Habana) para referirse a esta cuestión, y pedir que se solucione con el concierto y mediación de las naciones amigas del continente.
2. Los embajadores mexicanos reconocen el papel de la Audiencia de Quito en el “descubrimiento” del Amazonas, sin negar que el Perú pudiese también tener legítimos intereses en esa región. Tal cosa fue planteada en 1941, de cara al IV centenario del descubrimiento del

53 Informe de 1940

54 Por ejemplo, véase esta posición en el Informe de mayo de 1936.

55 “Un tiempo hubo en el que el Oriente ecuatoriano tenía límites con el Brasil, pero los avances peruanos en infortunados arreglos de límites lo aislaron de Brasil de tal forma que el Ecuador solo en parte puede hoy considerarse como país amazónico”. Informe de mayo de 1936.

56 Textualmente, el embajador escribe: “Hecho al parecer perfectamente comprobado de que las guarniciones peruanas establecidas a lo largo de la frontera de facto, por cierto indeterminada en casi toda su extensión, continúan efectuando avances en territorio ecuatoriano, en regiones que han estado siempre ocupadas por guarniciones ecuatorianas”. Informe de 1940.

57 “Cuarto centenario del descubrimiento del río Amazonas. No se considera como tal la expedición que el español Yáñez Pinzón efectuó algunos años antes que Orellana, cuando entró al Amazonas por el Atlántico y remontó el curso del río unos cuantos kilómetros. En el fondo, el

río Amazonas, a celebrarse el 23 de marzo de 1941<sup>57</sup>. Encontramos también el apoyo de México a la tesis ecuatoriana sobre el descubrimiento quiteño del río Amazonas<sup>58</sup>.

3. Existe entre Ecuador y Perú, más allá de los límites internacionales incluso reconocidos por el Perú en algunos tratados, una “frontera de facto”<sup>59</sup>. Esta frontera se iba creando con los avances de las tropas peruanas<sup>60</sup>.
4. Describen la posición peruana como la de pretender constantemente dilatar cualquier posibilidad de mediación, con “reticencias y [...] evasivas [...] para buscar un arreglo [...] características constantes de (su) posición [...]”<sup>61</sup>.

deseo de dar a esta efeméride todo el relieve posible lleva implícito el propósito de afirmar los derechos que el Ecuador alega tener sobre la región oriental que la discute el Perú. Por esta misma razón, en el Perú hay también el proyecto de celebrar con todo énfasis el descubrimiento del Amazonas, empresa que realmente ejecutaron hombres venidos de Lima, pero cuya expedición se organizó y se equipó en Quito”. Informe de marzo de 1940.

- 58 En el Informe de marzo de 1940, se dice: “Con motivo del cuarto centenario del descubrimiento del río Amazonas se ha formado en Quito un comité con el propósito de celebrar esta efeméride en abril de 1941, (teniendo en cuenta que tal descubrimiento se efectuó por hombres de Quito y con una empresa planeada y realizada por lo que hoy constituye la República de Ecuador)”.
- 59 “También es cierto que no de ahora, sino de manera constante y sistemáticamente, las tropas peruanas, no se sabe si de propia iniciativa o siguiendo un plan meditado y de largo alcance, continuamente realizan avances en toda la región de la frontera de facto. Siguiendo el curso de los numerosos ríos que constituyen la cuenca del Marañón, estos avances se realizaron en una región tan apartada y de tan difícil acceso que es imposible para las fuerzas ecuatorianas destacadas en aquella región darse cuenta de tales avances y, mucho menos, impedirlos. Es frecuente el caso de que una guarnición ecuatoriana encuentre un buen día que destacamentos peruanos han remontado el curso del río hasta llegar a un lugar más arriba de lo ocupado por aquella, internándose, así, más en el territorio ecuatoriano. Este procedimiento ha dado al Perú muy buenos resultados, la ocupación de puntos cada vez más al norte sirve también para alegar el pleito en forma tremenda”. Informe de 1936.
- 60 “[...] los peruanos siguen avanzando en forma que muchas veces, por cierto la mayor parte, parece incontrolada por el gobierno en aquel país y resultado sobre todo de movimientos un poco automáticos y reflejos en el ejército, con más iniciativa propia de la que fuera necesaria. El criterio que sobre la cuestión con el Ecuador tiene buena parte de la opinión peruana, como puede verse por la prensa de aquel país en constante agitación con motivo de este asunto”. Expediente 1041, de 1941.
- 61 Fue el caso de la iniciativa de Haití tendiente a la formación de una comisión para estudiar los diferendos la América. Perú hizo una reserva en la que se dice que esa posible “Comisión de cinco” solo podría actuar a petición de las partes interesadas. Esta reserva mucho limita la eficacia que aquella podría tener. Tomada la Resolución Catorce en la Unión Panamericana para su ejecución, el consejo directivo, siguiendo los trámites de rutina en esta materia, encomendó el estudio de la misma a un comité formado por los representantes de Guatemala, de Haití y de Venezuela.

5. Según los embajadores mexicanos en Quito, el punto de vista peruano es el de que, ni siquiera parcialmente, tiene el Ecuador intereses en la cuenca amazónica, pues, según el Perú, toda la cuenca del río Marañón es territorio peruano. Por lo tanto, hablar de que el Ecuador es un país amazónico es tocar un punto neurálgico que implica toda la cuestión territorial de un pueblo. El Perú, como siempre, al hablar de los países amazónicos omitía al Ecuador. Su actitud era la de considerar al Ecuador como un país andino y una nación del Pacífico, sin ningún interés en la cuenca amazónica.
6. Otra posición peruana, descrita por los embajadores, es la de imputarle al Ecuador el mantenimiento del problema “por política interna”, lo cual consideran inexacto los informes mexicanos desde Quito, distanciándose nuevamente de la muletilla diplomática de Torre Tagle. Así, por ejemplo, advierten los mexicanos que:

Semejante punto de vista es sino por completo inexacto. El gobierno del Ecuador, no solo el actual sino los anteriores de los últimos años, en lo que se refiere a la cuestión con el Perú ha procedido con cautela y hasta con excesiva reserva. Si de algo se queja la opinión pública en Ecuador es del secretismo con que desde hace muchos años la Cancillería ha venido tratando este asunto. Apenas si esta vez [...] en los dos últimos meses el gobierno ha cambiado de táctica y no trata de ocultar la situación, la agitación que se ha venido produciendo en el Ecuador es un hecho concreto<sup>62</sup>.

7. Desatado el conflicto armado en junio de 1941, el ministro mexicano reconoce que el Perú atacó primero.

Si todo se hubiera reducido a los incidentes de los primeros días de julio, no habría sido fácil determinar de qué lado partió la agresión; pero después de los combates de los días 23 y 24, y sobre todo después de la ocupación de las fuerzas peruanas de casi toda una provincia del Ecuador, la cuestión ya no ofrece dudas, a lo más podrá decirse que la agresión fue provocada por el Ecuador, pero ante un análisis imparcial de los hechos resulta difícil sostener que el Perú ha sido el agredido<sup>63</sup>.

62 Expediente 1041 de 1941.

63 Informe de 1941. El agregado militar de Estados Unidos también afirmó que Ecuador fue agredido. El agregado de los Estados Unidos en Quito recibió órdenes directas del Jefe del Ejército

Era una acometida llevada a cabo con el propósito de eludir la mediación ofrecida por los gobiernos. En efecto, la reacción de la comunidad interamericana fue desalentadora para Ecuador. En palabras de un ministro mexicano:

Escasas perspectivas de un arreglo final han producido un estado de pesimismo y de desaliento muy acentuado [...] la solidaridad americana está muy lejos de ser una conquista efectiva. [...] Para un pueblo que ama la paz, que fue un propugnador de los postulados del panamericanismo, la situación a que se ha visto expuesto ha sido de honda amargura y de tremendo desengaño<sup>64</sup>.

No hubo solidaridad americana, salvo la de México, país con el cual habíamos tenido una coincidencia venturosa a favor de una paz europea, intentando mediar en la Guerra Civil española en 1937, aun cuando entre nosotros resultaría casi nula la inmigración española. Y así, mientras los países de América contemplaban con abulia lo que el Ecuador calificaba de agresión peruana a su territorio, la única posición distinta fue la de México. En un comentario propio se decía: “Fuera de la actitud de México, ningún otro gobierno americano ha dicho una sola palabra... (Para un funcionario) el Ecuador no está en América, ni tiene que ver nada con el hemisferio”<sup>65</sup>.

México habría enviado manifestaciones de apoyo a Ecuador. Sobrada razón tenía la Cancillería de aspirar a que México fuese uno de los mediadores del conflicto<sup>66</sup>.

de aquel país, general Marshall, de hacer un estudio concienzudo y minucioso. El embajador mexicano afirma: “El agregado norteamericano llegó a la conclusión de que no había base alguna para afirmar que el Perú había sido agredido por el Ecuador. Por el contrario, y así lo afirmó a Washington, se formó la convicción completa de que el Perú fue el agresor. Cito esta opinión que por supuesto no había sido pública sino que me fue proporcionada en forma confidencialísima por el valor que tiene ya que se trata de un técnico de El Oro, después de lo cual, como digo al principio, la cuestión ya no es dudosa, en ella puede afirmarse que el Ecuador ha sido agredido y el Perú, el agresor”.

63 Informe de 1941.

65 Informe de 1941.

66 “Gestión del Ecuador para la inclusión de México ante la Embajada de Washington para que propusieran a los mediadores y se incluyera también a México en la mediación: El gobierno ecuatoriano consideraba que tal cosa sería muy conveniente, pues al incluir tan solo a Chile

Pero [otros actores] manifestaron dudas acerca de cómo sería dicha inclusión recibida por el Perú. [L]as gestiones de la Cancillería a este respecto se arrestarton una vez que el gobierno de México hizo saber [...] que creíamos preferible reservar la actuación de México para un caso extremo que pudiera llegar a presentarse, más bien que incorporarlo desde luego a la mediación<sup>67</sup>.

Firmado el Protocolo de Río de Janeiro el 29 de febrero de 1942 por un Ecuador desarmado, con un territorio ocupado y una provincia continental e islas en calidad de “prendas valiosas” (también ocupadas militarmente) para forzar un “arreglo” tan desfavorable al país, pero de sumo beneficio para el Perú, como lo reconoció el propio Jefe de Estado de ese país<sup>68</sup>, el ministro mexicano sentenció:

Ningún acontecimiento desde su independencia aparece con los caracteres de importancia material y de trascendencia moral que tiene el Tratado suscrito el 29 de enero en Río de Janeiro, ya que éste viene a definir por una parte los límites y extensión del territorio nacional que habían permanecido indefinidos durante la secular disputa con el vecino del Sur, y por otra parte viene a aminorar un problema político en torno al cual habían venido desarrollándose en la mayor parte de las actividades de los partidos y del pueblo<sup>69</sup>.

Y advertía con densidad histórica: “Pero [con] la mutilación territorial sufrida por el Ecuador, es más, se puede crear un ambiente propicio a las reivindicaciones futuras”<sup>70</sup>. Al ser ésta una intimación heredada por la firma del Protocolo de Río, que medio siglo más tarde terminó en otra tragedia, lo cierto es que ese tratado significó un verdadero “holocausto

podría significar una ventaja para el Perú, además se hacía notar que siempre ha sido costumbre por conveniencia en el procedimiento que los países mediadores, arbitadores, etc., sean siempre un número impar, tres o cinco, pero no cuatro como sucedería si solamente Chile se delegara a los mediadores”. Informe de 1941.

67 Informe de 1941.

68 El presidente Prado llamó al Protocolo de Río “el más satisfactorio y venturoso tratado de nuestra historia”.

69 Informe de 1942.

70 Informe de 1942. En la segunda mitad del siglo XX, solo un gobierno supo aprovechar esa condición enunciada entonces por ese embajador mexicano.

de nuestra soberanía territorial”<sup>71</sup>, al decir de los mexicanos en Quito. Esos diplomáticos no habían dejado de referirse a la “política expansionista peruana acerca de la que esa Secretaría (de Relaciones Exteriores de México) se halla ampliamente informada”<sup>72</sup>. Nótese que, en un lenguaje espontáneo, se habla de “mutilación territorial”. La certidumbre de esta posición mexicana –favorable al Ecuador en su secular conflicto con el Perú– se halla corroborada por el testimonio del embajador ecuatoriano en México al momento del conflicto. Así, ese diplomático afirmaba en 1946:

Cuando América toda guardó silencio y abandonó a nuestro pueblo a su propia suerte, hubo un solo país en el continente que alzó su voz a favor del nuestro; ese país [de] tamaña nobleza fue México<sup>73</sup>.

#### La visión mexicana de Velasco Ibarra careció de influencia en sus aliados quiteños

Apoyado por compactados conservadores-liberales, Velasco Ibarra ganó fácilmente los comicios presidenciales en 1933, y mandó entre 1934 y 1935. Fue de nuevo candidato en enero de 1940, sin alcanzar llegar al poder que entonces recayó en el liberal Arroyo del Río, cuyo gobierno administró el mayor desastre de la historia nacional tras la fatídica guerra con Perú (1941-1942), y, tras una insurrección popular antirroyista, de insólita dirección compartida entre extrema derecha e izquierda, Velasco fue puesto en el escenario de Carondelet en 1944. Entonces, anodinamente, proclamó que su “corazón está en la izquierda” (¡difícil, por cierto, es encontrar un corazón a la derecha!), llegando a gobernar unos meses con un gabinete de composición contradictoria mientras se redactaba la Constitución de 1945. El 30 de marzo de 1946 rompió esa Constitución

71 “Debido a que el Perú no solamente ha conquistado aquello que pretendía suyo, sino que además el Perú ha avanzado en territorios que siempre consideró el mismo Perú como ecuatorianos, el periódico *El Día*, en fecha 26 de agosto, denomina a toda esta situación un holocausto de nuestra soberanía territorial”. Informe de marzo, 1942.

73 Informe de 1946.

72 Informe de 1944 (p/n).

progresista, convocó a otra constituyente para redactar una ley de bolsillo, y en 1947 fue echado del mando por una transición forzada.

Todo esto ocurría en un país donde ni el proletariado ni el semiproletariado ecuatorianos formaban parte de la mayoría de la población ni del electorado, y donde las bases de sustento político de los regímenes electos eran incipientes<sup>74</sup>. Ocurría también en una época en que no uno sino dos partidos urdían los pactos oligárquicos regionalizados, y no se hablaba de “derecha” en singular, pues ésta la conformaban el conservador y el liberal mediante entendimientos ostensibles, gobiernos compartidos, y mutuamente apremiados a hacerse “oposición” en las administraciones del “otro”. Velasco Ibarra pertenecía a ese mundillo. Dada la gravitación que el personaje puesto en escena llegó a tener en la política de esos años, los diplomáticos mexicanos se interesaron en comentar sus travesías. He clasificado dichos puntos de vista, percepciones y opiniones que sin duda ellos compartieron con quienes consideraban sus aliados locales y personas que simpatizaban con México<sup>75</sup>.

#### Caracterización de Velasco Ibarra como político represivo

Los diplomáticos mexicanos retratan a Velasco como una personalidad autoritaria y un político represor, desde los días de su primer gobierno, cuando informaban alarmados cómo ordenó la clausura de la Universidad Central de Quito, el 17 de diciembre de 1934; o cómo reprimió a la izquierda, al campesinado y a los trabajadores por sus protestas pacíficas

74 En 1933 Velasco fue elegido con 51 848 votos, en un país de 2 108 787 habitantes, siendo candidato de conservadores y liberales. En enero de 1940 el electorado llegaba a 82 100 votantes. En las elecciones municipales a principios de noviembre de 1940 para consejeros municipales en el cantón Quito, no se presentaron a votar más de 2 000 electores.

75 Además de la presencia de los ministros mexicanos en importantes actos nacionales y provinciales de las centrales obreras de tendencia progresista, sabemos, por las evidencias recogidas, que México gozaba como país de las simpatías de los sectores progresistas. Los ministros (embajadores) eran invitados y recibidos con frecuencia en instituciones culturales como el Ateneo Ecuatoriano, en las cuales ellos exponían sobre “los diversos aspectos de la vida cultural de México” (Informe de 1942). Hay para México lo que los ministros llaman “simpatía sentimental” (Informe de 1948), y los periódicos como *El Día* y *La Tierra* expresaban dichas simpatías a través de editorialistas como Garcés.

(casos de Tolontag en Pintag, de Leyto en Chimborazo y los mineros en Portovelo); o cómo hizo apresar a intelectuales por el simple hecho de elevar críticas a funcionarios públicos de su régimen.

Ya en su segundo mandato, comentan igualmente sobre sus criterios contrarios a los derechos humanos, así como a lo sucedido el 3 de abril de 1946, cuando se declaró dictador, haciendo caso omiso a la exhortación del *El Universo* que le aconsejaba dar marcha atrás en los decretos represivos<sup>76</sup>. Declarada la dictadura de Velasco, el ministro mexicano se expresa así:

Es el gobierno que, desventuradamente para el pueblo, pretextando los peligros de una imaginaria conspiración, ha inspirado una etapa de terror, ordenando represiones brutales a mano armada contra las manifestaciones obreras de protesta, coartando la libertad de prensa y la libertad de opinión, encarcelando obreros, estudiantes y dirigentes políticos, destruyendo un periódico, haciendo callar a otros, censurándolos a todos, persiguiendo a los ciudadanos que se atreven a mostrar su desacuerdo contra la instauración de una dictadura, etc. El Presidente Velasco [...] librado ahora a sus propios impulsos, ha llegado a extremos de exaltación personal inconcebibles en una persona de tan elevada jerarquía en la dirección de todos los destinos del país. Después de haber dado el previsto *sui juris* a facultades omnímodas, el ejemplo de ser el más señalado trasgresor de las normas constitucionales y de los derechos democráticos afirma que “ninguna Constitución salvará al país si no regresamos juntos a la práctica de ciertas virtudes morales, sin las cuales no puede existir la unidad”. Los secretos decididos del mandatario ecuatoriano son otros. Sus convicciones de hombre rezagado impenetrable con las ideas modernas de organización del Estado a las formas contemporáneas de organización social y política, su ciega e irreducible aversión al progreso de toda la sección revolucionaria de las relaciones entre gobernantes y gobernados fue lo que

76 En Informe del 2 de abril de 1946 el embajador escribe: “[...] coloca a su gobierno fuera del orden constitucional y el decreto citado con antelación es también un acto de poder realizado de manera arbitraria”, y comenta que el Partido Democrático Nacional “de extrema derecha apoyó el autogolpe de Velasco”. Había sido el propio Velasco quien propugnó la fundación de dicho partido dirigido por Camilo Ponce Enríquez. En otra parte señala que Velasco condena la existencia del *habeas corpus*, derecho al que calificó como “símbolo del desorden”. Legajo No. 45, comunicación del 8 de abril de 1946, observaba significativamente que “sigue maridaje” entre liberales y conservadores en dictadura de Velasco.

reaccionó con él, habiéndolo determinado a dar este paso. El clero le habla constantemente al oído. Los dirigentes del Partido Conservador, profundos conocedores del temperamento pasional del presidente y de sus sentimientos de invencible repugnancia hacia las izquierdas, le instigan y consiguen que desde las más elevadas tribunas públicas en la apoteosis de la exaltación con especulaciones descompuestas y grotescos ademanes de criollo, truene los más fuertes anatemas contra los “perversos representantes de la antipatria”<sup>77</sup>.

### Caracterización de Velasco como político de derecha y antiizquierdista

En 1934 se lee en los Informes sobre el “odio feroz” de Velasco hacia el Partido Socialista y la izquierda. En cuanto “al liberalismo los denuncia a todos”, y el embajador cita aprobatoriamente a Jorge Reyes, corresponsal en Quito de *El Telégrafo*, caracterizando de “cuan falso es, cuan débil y contradictorio su concepto de liberalismo y de radicalismo”<sup>78</sup>. Quizá su “radicalismo” tenía otro vértice ideológico. Al menos así lo sospechaba el embajador en su Informe cuando señalaba que “hay que anotar aquí que es la aviación que está influida tanto por la misión militar italiana como por los alemanes que están en Quito con la SETA, quienes participaron con Velasco Ibarra en la Rebelión de Enero de 1940”<sup>79</sup>. Para su segundo gobierno, en 1944, ya otro embajador reseñaba que Velasco “nombró a la derecha al poder judicial”<sup>80</sup>. Y no dejaría de informar sobre cómo en 1944 ordenó la destrucción de la editorial del periódico *La Tierra*, periódico de un partido que, inexplicablemente<sup>81</sup>, tanto lo apoyó. “Al ataque, destrucción e incendio del periódico socialista *La Tierra*, un grupo de ciudadanos

77 Comunicación reservada dirigida a la Cancillería mexicana el 19 de abril de 1946.

78 Exp. 510. Informe Confidencial de diciembre, 1934: 9.

79 Informe de 1940.

80 “Sres. Dr. Manuel María Borrero, Belisario Ponce Borja, Alejandro Rivadeneira, Leoncio Patiño, Manuel Iza Flor, para atender la primera sala de la Corte Suprema de Justicia en calidad de ministros jueces del Tribunal”. Informe de 1944. En 1941, gente de izquierda estuvo con Velasco Ibarra. “Tanto en estas declaraciones se refería a la declaración del presidente como más explícitamente en el boletín informativo del Ministerio de Gobierno, se dice que los autores de los motines son elementos socialistas y comunistas de extrema izquierda y son aún anarquistas. En realidad esta información oficial no parece estar muy justificada”.

luchaba con ideas que debieron ser combatidas o contrarrestadas con otras ideas, mas no con los revólveres, los garrotes y las teas de fuerza de choque animadas por el espíritu terrorista de un totalitarismo de trasplante”. Así de fuerte era la sospecha sobre el “radicalismo” de Velasco. Y, en 1946, tras una conversación personal con Velasco, el embajador de entonces advertía sobre la “preocupación” confesa de Velasco con la instalación de una Embajada soviética en Quito<sup>82</sup>.

### Caracterización de las dimensiones políticas personales de Velasco

Ocasionalmente los embajadores, al observar al personaje, emitieron sus opiniones sobre su idiosincrasia política. Así, en 1940, cuando Velasco estaba en su autoexilio en Colombia, el embajador mexicano afirmó:

De volver al Ecuador lo más probable será que en poco tiempo su ningún talento político le lleve a cometer algún error grave que acabaría tal vez por liquidarlo de modo definitivo, a pesar de su innegable popularidad [...] en el pueblo, en parte de las izquierdas hasta en parte de las derechas<sup>83</sup>.

Otro embajador diría en 1944: “Es además un pésimo político; de haber reingresado al Ecuador, en pocas semanas habría destruido su poca popularidad y se habría anulado como candidato, viéndose obligado a dirigir desde Colombia su campaña presidencial”. Y, más tarde, haciéndose eco de opiniones ajenas, añade: “Lo señalan como persona violenta, apasionada y carente de la ponderación indispensable para conducir acertadamente los negocios del Estado”<sup>84</sup>.

No pudieron los embajadores dejar de registrar sus contradictorias posiciones políticas, incluyendo su ubicación en el espectro político

81 También en años anteriores otro embajador se sorprendía de la movilización que elementos del PS y del PC hacían a favor de Velasco.

82 En el Informe de febrero de 1946, se dice que Velasco convino, no sin ciertas reservas, en que el Ecuador debe relacionarse desde el punto de vista diplomático consular con la Unión de Repúblicas Socialistas.

83 Informe de 1940.

84 Informe de 1944.

nacional. Así, mientras en la enorme mayoría de informes se lo pinta como de derecha, a veces se le atribuyeron simpatías con la izquierda. Por ejemplo, en 1944, tras la insurrección popular de mayo en que intervino la izquierda (PS, PC y VSRE), los diplomáticos mexicanos informan a su Cancillería sobre algunos “fragmentos del discurso pronunciado por el señor presidente Velasco” en los que el primer magistrado declara sus simpatías izquierdistas, y se añade que “esta simpatía fue visible desde el primer momento en numerosos aspectos y particularmente en forma de apoyo indirecto y directo a las candidaturas de aquellos diputados que profesan ideas de ese carácter”<sup>85</sup>. Por ello, en 1946, se afirma que “él personalmente posee fisonomía política de tipo indefinido, si bien ligeramente tocada de ciertas formas el liberalismo clásico”<sup>86</sup>. Esta visión se compagina con sus repetidas afirmaciones de ser contrario a llevar consigo una doctrina política fija. Su biógrafo, Robert Norris, lo ha dicho categóricamente: “Velasco [...] acusó a las doctrinas políticas de estar desvinculadas de la realidad. Le gustaba citar las palabras de José Vasconcelos, intelectual mexicano, quien rechazó la necesidad de teorías e ideologías políticas”<sup>87</sup>. Entre las doctrinas que Velasco rechazaba se encontraba el nacionalismo<sup>88</sup>.

### Caracterización de Velasco como clerical

Relacionado siempre a un entorno eclesiástico y a sus organizaciones políticas y gremiales, Velasco dio amplias muestras de su cercanía a los poderes del clero durante su primer gobierno (Quintero, 1980: 253-352; Norris, 1993: I y II)<sup>89</sup>. En 1941, los Informes dan cuenta de cómo se hizo eco desde Cali, Colombia, de la campaña ultraclerical contra México en

85 Informe de 1944.

86 Informe de 1946.

87 Norris, 1993, I: 102. Velasco había conocido a Vasconcelos cuando éste pasó por Quito en julio de 1930. Su libro *Cuestiones Americanas* en parte trataba sobre el pensamiento de Vasconcelos. Ambos renovaron su amistad en París en 1931 (Norris, 1993, I: 126-7).

88 “En cuanto al nacionalismo –escribe su principal biógrafo–, aconsejó a los demás países no imitar el nacionalismo “exagerado” de México, porque no era humano ni moral hacer de la propia nación siquiera del latinoamericanismo un fin, un término, un ídolo” (Norris, 1993: I, 104).

Quito, al comentar que el embajador mexicano en la capital ecuatoriana tenía una influencia decisiva en el gobierno de entonces<sup>90</sup>.

De regreso a Quito en 1944, la clerecía estuvo con Velasco. El embajador mexicano podía con razón afirmar:

El clero de este país ha desplegado siempre una actividad subterránea ostensible; en la actualidad, el mismo clero se prepara para llevar a la representación nacional, al amparo de la libertad de sufragio que ofrece garantizar el Sr. Velasco Ibarra, a elementos perfectamente identificados con sus aspiraciones de ejercer el electorado clerical del Ecuador, y en su concepto existe la probabilidad de que se produzca una nueva y profunda división de la familia ecuatoriana<sup>91</sup>.

Desde que el personaje incursionó en la política, en los años veinte, cualquier observador, medianamente atento, podría haber detectado su orientación y carácter autoritario, represivo, clerical, antinacionalista, retardatario y derechista. Por lo que es evidente que toda esa visión de los diplomáticos mexicanos en Quito hizo poca mella en algunos de sus aliados quiteños y particularmente, en la izquierda. Ésta —compuesta entonces de socialistas, vanguardistas y comunistas— no fue receptiva a estas visiones, percepciones y entendimientos de los mexicanos sobre este personaje al que apoyaron, para luego, claro está, renegar de él. Queda como problema responder por qué la izquierda tuvo con este personaje una constante disonancia cognitiva<sup>92</sup>. Sospecho que la religión tiene que ver con esto.

89 El clero y Pedro Velasco (su hermano) tuvieron activa participación en el reclutamiento de votantes artesanos que favorecieron a la campaña de José María Velasco Ibarra. Obreros católicos de la CEDOC, activados por el clero, estuvieron en 1940 con Velasco. “La reunión inaugural de este Congreso, bajo la presidencia del Sr. Velasco Ibarra, expresó su complacencia por la organización de este grupo, el líder siendo el Sr. Pedro Vicente Ibarra”.

90 Refiriéndose al ministro Raymond Enríquez.

91 Informe de 1944

92 Y no solo la izquierda, sino también la academia ecuatoriana y latinoamericana. Véase mi libro *Nueva Crítica al populismo*.

## Conclusiones

He buscado la asociación de unos documentos, formulados por un grupo de diplomáticos mexicanos, con algunos problemas del Ecuador —aquí llamado *Quito*—, como mi tributo al Bicentenario. A cambio, he sido recompensado al constatar, con satisfacción, lo inacabado del estudio sociológico del pasado<sup>93</sup>. Naturalmente, es difícil medir el influjo de un grupo de extranjeros, en este caso embajadores, entre tantas otras determinaciones y causas que hacen oscilar la balanza en la conducta de grupos, individuos, instituciones y partidos en una sociedad<sup>94</sup>. Pero ellos, como observadores interesados en la realidad en Quito y portadores de otra cultura política, sin duda más avanzada, no eran solo animales políticos, sino transmisores de conceptos, pensamientos, lenguajes y de una conducta moldeada por sus ideas, urdidas en una sociedad latinoamericana muy distinta a la nuestra, para esa época. Lo que ellos observaban de la realidad ecuatoriana en Quito dependía también de cómo se concebían a sí mismos en su papel de representantes de los intereses de otro Estado, el mexicano, en ese entorno y en esa época<sup>95</sup>. Todo esto me ha permitido plantear nuevos hallazgos.

1. *México* en “Quito”. Dos sociedades en etapas distintas de su devenir sociopolítico: la una en plena reforma ascendente y formación efectiva de su Estado nacional, con un capitalismo en expansión interna, pero también hacia su área “natural” de influencia en Centroamérica, en cuyo

93 Entre esta pléyade de diplomáticos hubo escritores profesionales como Moisés Sáenz Garza, diplomático e indigenista, autor del libro *Sobre el indio ecuatoriano y su incorporación al medio nacional* (1933). Los documentos usados aquí son Informes Confidenciales (es decir, documentos estatales), con excepción de una correspondencia privada, escrita en calidad de amigo personal del embajador en Quito a un funcionario en Tlatelolco en 1944, y que se supuso no iría a parar al archivo oficial. Pero lo fue. Por cierto, una investigación más completa incluiría los discursos de esos diplomáticos, reseñados en la prensa local de Quito, el estudio de los documentos administrativos de la misma Embajada en esos años y los Informes del Consulado mexicano en Guayaquil, desde los años cuarenta, algunos de los cuales revisé en el AGE.

94 Habría que mirar más de cerca el influjo de los momentos en que aquellos diplomáticos, que al parecer no fueron de salones, incursionaron en el cabildo abierto y en las audiencias públicas, lo que les permitió, sin duda, influir en la opinión pública quiteña.

95 La profesionalidad de estos Informes es alta, pues fueron escritos por profesionales. Por esta razón, no hubo ningún turismo de la pluma en los escritos de estos diplomáticos, ni “noticierismo”, lo cual incrementa su valor como fuentes.

imaginario se incluía al Ecuador; y la otra, en plena contrarreforma y estancamiento económico prolongado (1912-1948). La primera logra influir con su ideología laica, antiimperialista, y de defensa de aquella cultura política detentadora de la soberanía, el no intervencionismo –particularmente el estadounidense– en los asuntos de otros Estados, y en la difusión de un programa avanzado que encuentra eco en Quito, en sectores subalternos, pero que se abre paso con dificultades dado el clima político, moral e intelectual adverso<sup>96</sup>. Esa sociedad mexicana lo hace a través de su política externa, por medio de sus diplomáticos, verdadera correa de transmisión de un nacionalismo de Estado. Para todo ello, sin duda contribuyó el que México haya tenido una coherencia y correspondencia entre su política interna y externa, permitiéndole proyectar en el entorno internacional una presencia efectiva de su empoderamiento nacional, contrario a lo que ocurría en la sociedad receptora, en cuya capital –Quito– se reconstituía el epicentro de una derecha recalcitrante y pasadista de la sociedad toda (clerical, hispanista y conservadora).

2. Al haber sido esos diplomáticos mexicanos representantes de un país cuya revolución, la primera del siglo XX, era muy influyente en algunos sectores sociales e intelectuales del Ecuador, más allá de su influjo continental, dichos personajes, sus ideas y palabras entraron en una suerte de espacio de disputa, lo que se evidencia por la intensa atención que atrajeron y los acontecimientos de los cuales pudieron ser catalizadores. Ellos, además, provenían de una sociedad indiscutiblemente más receptiva a los cambios de su época, con un proceso material y espiritual más avanzado y un perfil internacional prestante en el concierto de las naciones.

3. En esas circunstancias, lo cierto es que ningún grupo de diplomáticos estuvo más intermediado como referente de respuestas por parte de la derecha clerical y la Iglesia en una ciudad como Quito, y en un país como Ecuador, en esos años en que la religión dominaba la vida cotidiana de sus habitantes. Esto frenó su influencia en el Estado receptor respecto al establecimiento de una relación bilateral dinámica y robusta en todos los ámbitos de la vida de los dos países, llevando la relación a lo que un emba-

<sup>96</sup> En esos años, es indudable el influjo de México en la izquierda ecuatoriana, en el “obrerismo”, en las letras y las artes, por lo que su impacto hizo más mella en la naciente sociedad civil que en el Estado.

jador denominó, en los años cuarenta, de “simpatía sentimental hacia México sin concreciones efectivas”<sup>97</sup>. Fueron, entonces, los polos más avanzados de la sociedad quiteña –el liberalismo alfarista y la izquierda cultural y organizada políticamente– los receptores más influidos e interactivos que establecieron una vigorosa y mutuamente beneficiosa relación con ese grupo de diplomáticos mexicanos –quienes necesitaron también un punto de apoyo local para sus actividades–, llegando a convertirse en divulgadores y defensores de la Revolución Mexicana, y de sus políticas públicas internas e internacionales, como queda demostrado.

4. Queda descubierto también que México se inclinó a favorecer las reclamaciones de “paz con dignidad territorial” de Ecuador en su diferencia con el Perú, a través de propuestas serias de su participación en una mediación multilateral, y que los diplomáticos mexicanos la sustentaron desde Quito como geopolíticamente congruente con sus intereses, e histórica y legalmente válida. Esto le ganaría a México un sitio muy especial en el imaginario popular quiteño.

5. Pero donde la influencia de esos diplomáticos no cuajó fue en el intento de transmitir a la izquierda quiteña su visión del, a todas luces negativo caudillismo controlado de Velasco Ibarra. Al conocer la historia de la sombra de un caudillo en su país (Porfirio Díaz en su momento, y luego la lucha de Cárdenas por sacudirse de la sombra de Calles, “el otro caudillo postrevolucionario”, a decir de Beatriz Zepeda)<sup>98</sup>, podemos imaginar que, para el mexicano culto, la pretensión del superhombre individual era chocante, por lo que hay quienes imaginan que esos diplomáticos eran distantes de caudillos como Velasco. Sin embargo, los criterios de esos diplomáticos sobre el personaje quiteño nunca se cristalizaron en comparaciones imaginarias ni en especulaciones infundadas, sino sobre la base del análisis puntual de la realidad concreta, como queda establecido. Y no estuvieron equivocados. La disonancia cognitiva se avivó en las izquierdas y por ello debe tener cepas propias. Tampoco me parece valedera la interpretación común de que la actitud de las izquierdas respecto a

<sup>97</sup> Nos podemos imaginar que se refería al por cierto muy magro intercambio material (comercial, financiero y científico técnico) de una sociedad y economía más avanzada como la mexicana hacia el Ecuador.

<sup>98</sup> En comunicación al autor, agosto 2009.

Velasco Ibarra se debió, como lo planteó Raúl Andrade en 1944, a que, a pesar de tener la secreta evidencia de que él no traería nada bueno a la nación, sucumbieron porque “el señuelo de la salvación de la patria se reduce en la actitud ecuatoriana a pescar situaciones efímeras”<sup>99</sup>, acusación no imputable sino a conductas individuales, siempre posibles, pero no a una comunidad ideológica socialmente tan diversa como las izquierdas.

Por ello, creo que la explicación hay que buscarla en la contextura de creencias y valores de la propia izquierda, influida aún por combinaciones ideológicas y creencias permeables a la influencia de cierta vertiente del catolicismo ecuatoriano. Después de todo, la inmensa mayoría de “gentes de izquierda” en Ecuador era católica creyente<sup>100</sup>, por lo que no debe sorprendernos que sea en ese flanco de los bordes ideológicos y simbólicos que busquemos y encontremos, a manera de hipótesis, una explicación posible. Veamos por qué.

La influencia acendrada de la Iglesia y de su religión católica, cuya vertiente adoptó en Quito la tradición más monacal-corporativa, se centra en ser y exhibirse como eminentemente carismática. Carisma significa gracia, y para la Iglesia católica, una que desciende del cielo hacia los seres humanos desde lo alto. Esa gracia es dispensada por Dios, directamente o a través de su jerarquía eclesial. A mi entender, habría una vertiente del catolicismo, el más tradicional por su origen agustiniano y medieval, que evoca dicha “gracia” como indispensable para la salvación. Es a esta vertiente, dominante en el catolicismo ecuatoriano de la época, que llamamos “carismática” aquí. Otras vertientes del catolicismo le dan a los seres humanos una participación personal, a través del libre albedrío, en la tarea de la salvación del alma, y están moldeadas por corrientes más modernas del pensamiento. Creo, por ejemplo, que era el caso de México, donde hubo entonces varias de esas corrientes católicas modernas, a más de una mayor influencia del protestantismo, que es definitivamente no carismático y concede al esfuerzo humano propio un peso decisivo en la salvación. Dicha diferencia está también patentizada en los símbolos de ambos mundos religiosos: mientras en Quito, la Virgen Dolorosa es

99 Citado por embajador en Informe de 1944.

100 El chiste para esa época rezaba así: La derecha va los domingos a misa de las 9 am a 11 am, mientras los liberales y los izquierdistas lo hacen a las 5 am, para no ser vistos.

“blanca”, sin ningún sincretismo religioso, e hizo su milagro ante niños de las élites durante la cena en un colegio de los jesuitas del centro hispánico urbano de Quito, la Virgen de Guadalupe es morena, rural, aparecida a un indio y campesino, y encarna un gran sincretismo religioso simbolizado en el gesto de aplastar la cabeza de la serpiente<sup>101</sup>.

En contrarresto, el catolicismo de la eminencia carismática fue (¿y es aún hoy?) el flujo ideológico y simbólico que sustentaba las actitudes de pérdida y fuga individual, que reclamaba el advenimiento del líder, del mesías redentor, del santo de los milagros, del Jesús del Gran Poder, de la Virgen doliente, cuyo corazón atravesado de siete puñales, sosteniendo los clavos de la cruz, se identificaba con el pueblo sufriente y esperanzado en “un doctorcito milagrero”, voluntarioso para derogar, modificar y crear situaciones jurídicas constantemente. Por tanto, ese catolicismo carismático solo puede buscar un ungido, y no —¡claro está!— al colectivo popular “montalvino”<sup>102</sup>. Es decir, en una religión y una Iglesia que planteaba que únicamente por “la gracia de Dios”, administrada por la jerarquía eclesiástica, era posible la salvación, en la mejor de las tradiciones agustinianas

101 Hay quienes plantean que “Guadalupe”, en la voz de Juan Diego, era Coatlapueuh, una palabra náhuatl “que a los españoles les trajo reminiscencias de la Virgen de Extremadura, España; por lo tanto, Guadalupe (significa “río de lajas” en árabe) muy probablemente sería una deformación de un nombre original ‘desconocido’ para los españoles (pronunciado en idioma náhuatl), con el que Juan Diego mencionó a la Virgen que se le habría aparecido”. Fray Juan de Zumárraga entendió que se estaba refiriendo a la conocida advocación de la Virgen de Guadalupe española. Ese nombre original, pronunciado en náhuatl, podría haber sido Cuahtlapcueuh (Tequantlanopeuh (‘la que tuvo origen en la cumbre de las peñas’), Tequantlasupe (‘la que aplasta la cabeza de la serpiente’), Tlecuauhtlacueuh (‘la que viene volando de la luz como el águila de fuego’)). Tonanzin, la diosa madre adorada en el Tepeyac, había quedado, a raíz de la conquista, solamente en el recuerdo de los naturales. <http://ennombredeguadalupe.blogspot.com/> y [http://www.sancta.org/nameguad\\_s.html](http://www.sancta.org/nameguad_s.html)

Beatriz Zepeda señala que “la Virgen de Guadalupe es, sin duda, un ejemplo acabado de sincretismo. Su santuario se erigió ahí donde antes se adoraba a la Tonanzin (“nuestra madre”)”. Con respecto al nombre hay, en efecto, varias versiones, y es cierto que la Virgen de Guadalupe de Extremadura era conocida en México, y los conquistadores (en su mayoría extremeños) le eran fieles. El rol de La Guadalupana en el nacionalismo mexicano es central, particularmente en lo que toca a su apropiación por parte de los criollos novohispanos para justificar sus aspiraciones de independencia” (en comentarios a la primera versión de esta ponencia, agosto 2009).

102 Su adhesamiento ideológico estaba en el clericalismo católico convertido, a la sazón, en un polo de repulsa contra el nacionalismo de Estado como ideología de la modernidad burguesa. Velasco Ibarra fue suscriptor de esa ideología (y sus actitudes dehesadas) que lo distanciaba de México. Ese clericalismo también actuó para bloquear efectivamente el nacionalismo, en lo tocante a la laicización de la sociedad.

tan arraigadas en la Iglesia ecuatoriana, esta actitud y prácticas carismáticas de la religión influyeron en la cultura de Quito en esos años, dominando a los sectores populares y a las clases sociales intermedias, constituyentes también de las izquierdas.

El carisma de la Iglesia católica –escribió en 1977 Esteban del Campo– no ha dejado de ejercer su poderoso papel en toda nuestra vida, desde los inicios de la conquista, y tiene, entre sus principales haberes, el de la transferencia de modelos de percepción simbólica a la mentalidad del pueblo (Quintero, 1978: 195).

Creo que esta mediación simbólica, ideológica y política del catolicismo ecuatoriano restó influjo a las advertencias hechas a sus allegados ecuatorianos progresistas sobre ese personaje, que para los diplomáticos involucrados era un político represivo, autoritario, reaccionario, clerical y antinacionalista, mientras para su Iglesia era un inmejorable “Caballero de la Inmaculada” e “Hijo Predilecto” suyo (Quintero, 1980: 249-251), al que la jerarquía había confiado tantas tareas públicas desde los años veinte (Norris, 1993: I). Investido con ese Don de la Gracia Divina (el carisma), en sermones, actos religiosos, ceremonias de “Acción de Gracias” e innumerables proclamas públicas, ellos/as –las y los miembros de la izquierda– también se sometieron, por la vía de la presión de sus bases organizadas o el influjo de la cultura política dominante, ante los exaltados atributos que la Iglesia carismática había concedido e inculcado en la creencia de sectores medios y populares sobre ese personaje. Paradójicamente, la “misma” Iglesia católica, que en el caso de México habría podido transformar su ideología compleja y sofisticada en un sentido común popular con el recurso de las creencias, tradiciones e íconos cristianos y “paganos”, adaptándose a los saberes locales, habría una vez más preparado un terreno que tanto hubo de limitar la influencia de México en Quito.

## Bibliografía

Archivos consultados:

Archivo Genaro Estrada. Secretaría de Relaciones Exteriores, México (AGE).

Fuentes bibliográficas:

- Alamán, Lucas (1978). *Semblanzas e ideario*. México: UNAM.
- Alba, Víctor (1968). *Politics and the Labor Movement in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Astudillo, Clodoveo (2009). *Sociedad Orense en el siglo XX*. Machala: Colección Jambelí, CCE-Núcleo de El Oro y UTM.
- Endara, César (1986). “Entrevista: La fundación del PCE una experiencia testimonial”, publicada en la RED.
- Glade, William P. y Charles W. Anderson (1963). *The Political Economy of Mexico*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Matute, Álvaro (2009). *La revolución y la Enseñanza de la Historia: Dos actitudes*, <http://www.iih.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc05/0448.html>, visitada el 13 de agosto de 2009.
- Norris, Robert (1993). *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. Quito: Libri Mundi Ediciones.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo (1944). *La Hoguera Bárbara (Vida de Eloy Alfaro)*. México: Compañía General Editora.
- Paz, Octavio (1959). *El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Quintero, Rafael (1978). “Preliminares de una crítica sobre el llamado ‘velasquismo’”. En *Cultura, Quito, Revista del Banco Central del Ecuador*. N.º 2, diciembre: 188-206.
- (1980). *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (2000). *Ecuador: Una nación en ciernes*. Quito: Editorial Universitaria.
- Rodas Chaves, Germán (2006). *Partido Socialista Casa Adentro. Una aproximación a sus dos primeras décadas*. Quito: Ediciones La Tierra.

Sáenz Garza, Moisés (1933). *Sobre el indio ecuatoriano y su incorporación al medio nacional*. México: Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Relaciones Exteriores (1974). *La expropiación petrolera*. México: Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano.

# El conflicto limítrofe con Perú como eje ordenador de la política exterior ecuatoriana (1942-1998)

Francisco Carrión Mena

Las reflexiones contenidas en estas páginas se proponen analizar, tras una breve revisión histórica, cómo la controversia territorial con el Perú, nacida al propio tiempo que la independencia de España y aún antes, según algunos historiadores, se constituyó en un elemento ordenador y/o distorsionador de la política exterior ecuatoriana, particularmente a partir de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro a fines de enero de 1942, hecho que fuera, a su vez, corolario político-diplomático de un conflicto bélico en el que Perú invadió la región sur de Ecuador. Tienen presentes también estas reflexiones el factor identitario e integrador que la controversia territorial tuvo de la nación y del Estado ecuatoriano, tradicionalmente fragmentado y disperso por razones históricas, geográficas, étnicas y culturales.

## Antecedentes históricos<sup>1</sup>

No sin razón se sostiene que la controversia limítrofe de Ecuador con Perú nació con la independencia de España. La poca precisión y conocimiento geográfico existentes en la época colonial hicieron que los instrumentos emanados de la Corona para administrar sus posesiones en América

---

1 La información contenida en este apartado se apoya en los datos que constan en Carrión Mena, 1989.

fueran interpretados de distintas maneras en función de los intereses, las facilidades de comunicación y el desarrollo de Quito, Lima y Bogotá, según fuera el caso. Estas circunstancias condujeron a sucesivas controversias de competencias administrativas, militares y eclesiásticas, que se harían patentes durante el proceso de independencia.

Durante la colonia, la estructura territorial impuesta por España fue fijada respetando en lo posible la división de los territorios indígenas. Para el caso de lo que hoy es Ecuador, la Corona, en 1583, creó la Real Audiencia de Quito y fijó no solamente los límites que le correspondían, sino también vastos territorios “potenciales”; esto es, aquellas tierras que se “descubrieren y se poblaren”<sup>2</sup> en el futuro.

Más adelante, con el objeto de mejorar la administración de estos territorios, España erigió, en 1717, el virreinato de Nueva Granada, incorporando dentro de su jurisdicción a la Audiencia de Quito con los límites que al momento tenía. Esa situación no perduró. En 1720 se restableció la dependencia de la Audiencia de Quito al virreinato de Lima, con su demarcación original. La inestabilidad administrativa y el desconocimiento geográfico llevaron a las autoridades españolas a incorporar nuevamente, en 1739, al virreinato de Santa Fe a la Audiencia de Quito. Es decir que en menos de veinticinco años, Quito pasó a depender de Lima a Bogotá, de Bogotá a Lima, y nuevamente a Bogotá.

En función de las necesidades administrativas y apoyada en los Informes de Requena, en 1802, la Corona puso bajo la jurisdicción del Virreinato del Perú el manejo militar de Mainas y Quijos, y erigió un obispado dependiente de la arquidiócesis de Lima. A través de este documento no fueron segregados territorios quiteños en favor del virreinato de Lima, como sostendría más tarde el Perú, sino que se trasladó exclusivamente la jurisdicción militar y eclesiástica, sin tocar las responsabilidades judiciales, hacendarias y de gobierno propiamente dicho sobre la zona.

Con la independencia de España, el Ecuador —esto es, lo que había sido la Audiencia de Quito— pasó a formar parte de la Gran Colombia como Distrito del Sur. Con ocasión de la independencia de Guayaquil, el 9 de octubre de 1820, fue aplicado y respetado ya el principio del *uti*

2 Tal era la expresión recogida en la Cédula Real de 1583.

*possidetis jure*, por el cual las naciones surgidas a la vida independiente acordaron respetar los límites contenidos en los títulos vigentes en 1810, emanados de la metrópoli.

Con el afán de determinar de manera definitiva los límites entre la Gran Colombia y el Perú, fue suscrito, en 1823, el Convenio Mosquera-Galdeano que no logró resolver las controversias que habían surgido. La discusión sobre los territorios de Jaén y Mainas fue una de las causas para que más tarde se produjera el conflicto armado de Tarqui en 1829, del cual se generarían los principales instrumentos de la defensa jurídica ecuatoriana en materia territorial.

Antes de la batalla de Tarqui, Colombia había hecho al Perú una proposición transaccional denominada “Bases de Oña”. En ella se sugería, para evitar el conflicto, arreglar los límites sobre la base de la “división política y civil de los virreinos de Nueva Granada y Lima de 1809”, con la “obligación de cederse recíprocamente aquellas partes de territorio que por los defectos de la demarcación perjudicasen a los habitantes” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 70). Al triunfo colombiano, el 27 de febrero de 1829, siguió la capitulación peruana de Girón que contenía en esencia los mismos elementos que las “Bases de Oña” y el compromiso de negociar un tratado de paz definitivo, el mismo que, en efecto, en septiembre de ese año, fue suscrito en Guayaquil.

En cumplimiento del Tratado de Guayaquil, en 1830 fue firmado en Lima el Protocolo Pedemonte-Mosquera<sup>3</sup>, por el cual se fijó la línea de frontera. Con esta estructuración territorial nació el Ecuador a su vida independiente. Su jurisdicción abarcaba, en aplicación de los principios de la sucesión de los Estados, la que había tenido dentro de la Gran Colombia, el denominado Distrito del Sur, con los límites vigentes entre los virreinos coloniales.

La necesidad de consolidarse como Estado a través del reconocimiento internacional llevó a que en 1832, el Ecuador suscribiera su primer instrumento internacional: el Convenio Noboa-Pando, de amistad y comercio, precisamente con el Perú, que si bien no entró en vigencia, reabrió la

3 El Perú ha cuestionado el contenido, las condiciones en que fue suscrito y hasta la existencia de este Convenio.

discusión de un tema que podía considerarse terminado con el Tratado de Guayaquil. El Noboa-Pando advirtió la necesidad de celebrar un “Convenio de Límites entre los dos Estados” y que, en tanto, “se reconocerán y respetarán a los actuales”.

Después de superada la grave crisis interna de los años 1858-1860 en el Ecuador, época en la que se constituyeron varios gobiernos, se suscribió el Tratado de Mapasingue que nunca entró en vigencia. Sin resolverse aún, la controversia fue nuevamente abordada en 1887 para someterla al arbitraje del rey de España. La indefinición de la materia arbitral, la demora en dar el fallo y la influencia de factores extrajurídicos, llevaron al Ecuador a promover un convenio mediante negociación directa. De tal decisión resultó el Tratado Herrera-García, en 1890, que a la postre, por no haber entrado en vigencia, no fue sino el instrumento que llevó a la inhibición del arbitraje español.

Ante esta nueva situación, el Perú retomó, con la aceptación del Ecuador, la tesis del arbitraje del rey de España en 1904. Las tensiones internas por la incertidumbre de llegar a una solución a través de este mecanismo llevaron a las puertas de un conflicto armado entre las partes, hecho que fue evitado por la intervención mediadora de Estados Unidos, Argentina y Brasil. España se inhibió finalmente, en 1910, de emitir el fallo.

El Perú planteó entonces, en 1913, la denominada “fórmula mixta” por la que las partes resolvieron negociar directamente una línea y acudir al arbitraje de los Estados Unidos para solucionar los puntos que quedaron pendientes. El procedimiento se inició en 1920, con la presentación de una línea por parte del Perú, y quedó formalizado a través de la suscripción de un protocolo en 1924. Ante la dificultad de llegar a un acuerdo directo entre las partes durante las negociaciones celebradas en Lima, el Ecuador pidió que las mismas fueran trasladadas a Washington. Las conversaciones comenzaron en 1936 y se prolongaron, sin resultados, hasta 1938, cuando la delegación peruana notificó su retiro. Fueron más de veinte años de indefinición.

Mientras se daba este estancamiento por razones internas, los ánimos se encendieron en ambos países. Desde 1939 se habían producido ya incursiones peruanas en territorio ecuatoriano y las tensiones se agudizaron.

Fue ofrecida, en 1941, la intervención mediadora de Argentina, Brasil y Estados Unidos para impedir el enfrentamiento bélico, pero su tardía preocupación no impidió que, desde julio de ese año, el Perú iniciara la invasión al Ecuador. Los mediadores, en octubre de 1941, cuestionaron la actitud del Perú por no haber acatado el cese de las hostilidades y la línea de *statu quo*, acordados por las partes el 31 de julio, y solicitaron la iniciación de negociaciones para encontrar una solución definitiva.

En tales circunstancias, invadido el Ecuador y sin acuerdo previsible, fue convocada, en enero de 1942, la III Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos para condenar el ataque japonés a los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. A este tema fue incorporado, de manera secundaria en la agenda, el conflicto ecuatoriano-peruano, quedando subordinado, de alguna manera, a la solución del problema principal que afectaba a los Estados Unidos.

Hay que señalar que a la influencia determinante de la situación internacional se añadió la caótica situación interna producida no solamente por la invasión peruana y por el riesgo de que ella se extendiera a todo el país, sino por la crisis económica, institucional y de integración nacional que atravesaba el Ecuador. Desde la década de los cuarenta se hizo patente una grave polarización social como consecuencia, paradójica, de un crecimiento económico importante en los sectores comercial y bancario, gracias al incremento de los precios en el mercado internacional de los productos de exportación, pero que beneficiaba solamente a esos sectores y concentraba la riqueza en pocas manos<sup>4</sup>.

En ese contexto, invocando la solidaridad continental y ante la inminente posibilidad de que la invasión generalizada del Perú pudiera arrasarse con un país dividido y debilitado, fue suscrito, el 29 de enero de 1942, el Protocolo de Río de Janeiro.

<sup>4</sup> Sobre esta situación es interesante leer a Quintero y Silva (2001), quienes afirman que en esa época, “comerciantes y banqueros hacían su agosto”. Los comerciantes guayaquileños, cuyas ganancias a inicios de los años cuarenta oscilaban entre el 18% y el 20%, llegaron a obtener ganancias hasta del 40% y 50%. Igualmente, la banca vio incrementar sus activos de 157,6 millones de sucres en 1938 a 344,5 millones en 1942, beneficiándose fundamentalmente la banca guayaquileña que concentraba el 54% de inversiones”.

Las circunstancias en las que el Protocolo de Río de Janeiro fue suscrito lleva ron al Ecuador –como veremos más adelante– a proclamar su nulidad años después. No era ni es concebible que un país agredido e invadido –el propio texto del Protocolo lo reconoce– pueda manifestar libre y voluntariamente su consentimiento y acepte la imposición por la fuerza de un documento que le arrebatara una enorme porción de su territorio.

En 1947, cuando el levantamiento aerofotogramétrico realizado por los Estados Unidos constató la inexistencia de la divisoria de aguas entre los ríos Zamora-Santiago, accidente geográfico por el cual debía pasar la línea de frontera, la inejecutabilidad del instrumento se tornó inocultable. Tal descubrimiento y la resistencia peruana a buscar una alternativa de solución dejaron pendiente la demarcación y llevaron al Ecuador a proclamar la inejecutabilidad del Protocolo.

En 1960, José María Velasco Ibarra anunció formalmente la nulidad del Protocolo aduciendo vicios de fondo. Dicha posición sería mantenida por los gobiernos sucesivos hasta que el propio presidente Velasco Ibarra, al asumir en 1968 el mando para su quinto período, sostuvo la conveniencia y la necesidad de buscar una transacción honrosa con el Perú “sobre la base de que el Ecuador llegue a tener un acceso amplio y suficiente al Amazonas”.

La aceleración del proceso de integración andina y el incremento de la vinculación económica y comercial generaron un clima de distensión –aunque con desconfianza– entre Ecuador y Perú respecto del problema territorial a partir de fines de los sesenta. El Ecuador buscaba, siguiendo la tesis de Velasco Ibarra, una salida soberana territorial y directa al Amazonas sin renunciar a su tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, y el Perú se obstinaba en negar la existencia de una controversia territorial, insistiendo en su carácter exclusivamente demarcatorio.

Desde 1978 se registraron incidentes militares en la zona no delimitada de la cordillera de El Cóndor. La subsistencia de puntos de fricción en la frontera creó un ambiente prebélico. El Perú atacó, en enero de 1981, un puesto fronterizo ecuatoriano y desencadenó un conflicto que pasó a la historia como la “Guerra de Paquisha”, el mismo que terminó cuando el Perú, bajo presión internacional, aceptó la cesación de hostilidades y la presencia de observadores militares de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos para que constataran la separación de efectivos militares.

Después de la propuesta del arbitraje papal por parte del presidente Rodrigo Borja, en 1991, que sacó del “inmovilismo” al tema territorial, las posibilidades de una negociación sobre la controversia parecieron abrirse. El presidente de Perú, Alberto Fujimori, planteó su “contrapropuesta”, y la posibilidad de una solución dialogada dejó de ser una utopía. Circunstancias políticas internas –autogolpe de Estado en el Perú e inestabilidad y crisis económica en el Ecuador– impidieron que esta opción prosperara.

La interrupción que había sufrido el relanzamiento para dar una salida al diferendo en el gobierno de Borja culminó con una nueva confrontación bélica durante la presidencia de Sixto Durán Ballén: la guerra del Alto Cenepa en 1995. Entre enero y febrero, en esta zona no delimitada se dieron incursiones y luego ataques peruanos que fueron repelidos con éxito por fuerzas ecuatorianas. Ésta fue la victoria militar que Ecuador esperaba para “desencadenar” negociaciones con dignidad y, sobre todo, sin imposición tras una derrota (Carrión Mena, 2008: 108). Con el reconocimiento formal de la vigencia del Protocolo de Río por parte del presidente Durán Ballén, que rompió años de la tradicional posición ecuatoriana, los países garantes pudieron intervenir para cumplir su función y se definió el marco jurídico dentro del cual una negociación definitiva a la controversia podía darse.

Después de suscribir un acuerdo de fin de hostilidades, las partes, con la intervención de los garantes, emprendieron desde febrero de 1995 un tortuoso y largo proceso de negociación, que incluyó diálogos directos, mediación y, finalmente, un arbitraje *sui generis* de los presidentes de los países de la garantía. En octubre de 1998, en Brasilia, los presidentes Jamil Mahuad y Alberto Fujimori suscribieron los acuerdos de paz que incluyeron, además de la fijación definitiva de la línea fronteriza, convenios en materia de integración, medidas de confianza mutua y seguridad, comercio y navegación, proyectos binacionales en infraestructura, entre otros.

5 La expresión “inmovilismo” es la que utiliza Diego Cordovez, canciller durante todo el período presidencial de Borja, para describir la situación en que se encontraba el tratamiento de la controversia cuando asumió funciones.

Sin contar con la etapa republicana, debieron transcurrir, desde 1942, cincuenta y seis años hasta que se firmara un acuerdo global y definitivo de paz entre Ecuador y Perú. Una situación tan duradera y tan anclada en la definición del Estado ecuatoriano no podía sino dejar profundas huellas en su propia consolidación.

### Posiciones mantenidas por Ecuador después del Protocolo de Río de Janeiro

Al margen de estas consideraciones meramente históricas, aunque necesarias para comprender el proceso seguido por el diferendo territorial ecuatoriano-peruano, vale hacer algunas observaciones sobre la política exterior instrumentada entre 1942 y 1998 por el Ecuador respecto de la controversia. Las posiciones que ha tenido acerca de esta materia, desde la firma del Protocolo en 1942, han sido diversas y hasta contradictorias, en algunos casos.

La primera fue la de aceptar su validez, ya que después de suscrito el Protocolo, éste fue aprobado por las Cámaras de Diputados y del Senado entre el 23 y el 27 de febrero de 1942<sup>6</sup>. Conforme la Constitución de la época, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, el presidente de la República, Carlos Alberto Arroyo del Río, el 28 de febrero ratificó el tratado. Ésta fue una manifestación inequívoca, a esa fecha y en esas circunstancias, del reconocimiento ecuatoriano de la validez del Protocolo de Río de Janeiro.

En los meses y años que siguieron a la suscripción del Protocolo se constataron dificultades en su ejecución. Los responsables de la demarcación no pudieron cumplir con su labor, debido a que la línea fijada en el texto no correspondía a la realidad geográfica. Ya desde 1947 y 1948, Ecuador anunció la necesidad de aplicar la doctrina de la revisión de los tratados para resolver la situación. El presidente Velasco Ibarra, en 1953 y en 1954, se refirió, en sus Mensajes a la Nación, a “la tesis de la revisión

6 El Protocolo de Río fue aprobado en el Senado con 23 votos favorables, 6 en contra y 5 abstenciones; y en la Cámara de Diputados, con 48 votos a favor, 9 en contra y 3 abstenciones.

de los tratados que creen malestar por haber desconocido derechos inviolables de los pueblos” en alusión al caso ecuatoriano-peruano. Y en 1955, el mismo Velasco Ibarra reiteró que “no hay que olvidar nunca que los tratados son para la vida [...], para la paz firme entre los pueblos; la vida no es para los tratados y por esto hay en todo el mundo la tendencia a revisar situaciones de justicia vital” (Paredes, 1991: 38).

Pero ante la realidad geográfica que impedía la ejecución del Protocolo, en particular por “la inexistencia de la línea de frontera en la zona Zamora-Santiago por faltar el accidente señalado”, hubo una tercera posición ecuatoriana, esta vez proclamada por el presidente Galo Plaza, en 1951. Plaza sostuvo que no aceptaba “una frontera que no reconozca los inalienables derechos amazónicos del Ecuador y proporcione una salida propia y soberana al río Marañón”. La Cancillería explicó el alcance de este pronunciamiento señalando que, ante la inexistencia del divorcio de aguas entre los ríos Zamora y Santiago, por la interposición del curso de un tercer río, el Cenepa, que impedía señalar la línea de frontera, “no cabe hablar de ejecución del Protocolo en una zona en la que éste adolece de error substancial por referirse a un accidente geográfico que no existe”. Esta tesis fue la llamada de la inejecutabilidad del Protocolo. El presidente Camilo Ponce, en 1957, ratificó ante el Congreso Nacional lo sostenido por Plaza: “dígase lo que se diga, el Protocolo de Río de Janeiro es inejecutable parcialmente” por las razones geográficas conocidas.

Respecto de la inejecutabilidad, sostiene García Velasco que cuando un instrumento no se puede ejecutar en una parte sustancial “(éste se) torna totalmente inejecutable, cesan de regir sus disposiciones, y el mismo se vuelve jurídicamente inexistente o nulo” (García Velasco, 1965: 32-33).

Fue en Riobamba, como presidente electo, antes de asumir su cuarta administración en 1960, que Velasco Ibarra declaró en un acto público que el Protocolo de Río de Janeiro era nulo, cambiando de esta manera su tesis sobre la necesidad de revisar el tratado, proclamada cinco años atrás. Aparecía, así, una cuarta tesis ecuatoriana respecto de la controversia. Las palabras que utilizó fueron las siguientes:

¿Es que ése es un tratado? ¿Cabe que se celebre un contrato con la pistola en el pecho del contrincante? El Tratado de Río de Janeiro es un tratado

nulo. Nosotros no queremos la guerra. [...] Nosotros no reconoceremos jamás el Tratado de Río de Janeiro (Paredes, 1991: 42).

La posición del presidente fue respaldada por el Congreso Nacional, y su canciller la explicitó en las Naciones Unidas cuando dijo que “el Ecuador no puede respetar un protocolo nulo, que es fruto de la fuerza, de la ocupación, de la coacción, de la presión”. La tesis de la nulidad de Velasco Ibarra fue ratificada por su sucesor, el presidente Carlos Julio Arosemena Monroy, en 1962, en Washington, ante la OEA, cuando afirmó que el Protocolo de Río es “absolutamente incompatible con los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional Americano”. La dictadura militar que lo derrocó mantuvo la misma posición, al igual que la Asamblea Constituyente de 1966 que emitió una resolución respaldando la tesis de la nulidad del Protocolo.

El ya citado García Velasco sostiene respecto de la nulidad del Protocolo de 1942 que se trata de,

un instrumento nulo, de nulidad absoluta, porque el consentimiento estatal está viciado con todos los vicios irredimibles: el de la fuerza física, representado por la invasión armada y la ocupación y retención militar de provincias ecuatorianas no disputadas mientras Ecuador no consintiese en suscribir y perfeccionar aquel instrumento que el Perú imponía; el de la coerción moral y la amenaza de ocupación de nuevas y más extensas zonas de territorio ecuatoriano, de bombardear ciudades y desatar una guerra total; el del dolo, consistente en el fraudulento progreso de las tropas invasoras luego del cese de hostilidades acordado por las partes, lo que determinó que fueran ocupados nuevos sectores del territorio ecuatoriano y se ampliara así la monstruosa caución fraguada por el Perú para la más fácil imposición de sus designios en el Protocolo de 1942; el del error, acreditado por la inexistencia de un importante accidente geográfico cual es el supuesto *divortium aquarum* Zamora-Santiago, accidente que, en un extenso y básico sector debía servir de línea de frontera y que en realidad no existe (García Velasco, 1965: 32-33).

Dos años más tarde, nuevamente en el poder, el presidente Velasco Ibarra sorprendió a la opinión pública con una declaración a los medios:

[...] hay que cambiar el planteamiento [respecto del Protocolo de Río de Janeiro] para llegar a una transacción honrosa en cuanto al problema territorial que subsiste entre Ecuador y Perú; que Ecuador tenga un puerto sobre el río Amazonas.

Y en el mismo año 1968, horas antes de asumir nuevamente la presidencia, Velasco Ibarra se ratificó ante la prensa y explicó en términos generales su nuevo planteamiento:

No retrocedo una sola línea en mi afirmación de que el Ecuador, respecto del Protocolo de Río de Janeiro, debe ir hacia una transacción equitativa: un puerto en el Amazonas. Al Ecuador se le debe justicia y se la debe buscar por medio de una diplomacia hábil y práctica, no con declaraciones utópicas y tontas.

Se trataba ahora de una nueva tesis, la de la transacción honrosa, ¡la quinta en menos de treinta años!

La coincidencia de que durante los años setenta ambos países estuvieran gobernados por dictaduras militares, paradójicamente, permitió que se dieran aproximaciones para establecer una época de diálogo y cooperación entre el Ecuador y el Perú. Se promovió una serie de acuerdos para buscar entendimientos mutuos en materia de integración fronteriza, proyectos binacionales, fomento de la confianza, sin que ello “varíe situaciones aún pendientes entre los dos países”, según el canciller ecuatoriano de la época, Rafael García Velasco. La intención de los gobiernos, y en particular de sus cancillerías, era la de crear un ambiente de entendimiento en los diversos temas de la relación bilateral, que permitieran más adelante abordar el problema territorial. El ministro de Relaciones Exteriores, José Ayala Lasso –protagonista, décadas más tarde, de la solución definitiva a la controversia– resumió en su Informe a la Nación, en 1979, la situación de la siguiente manera:

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

amazónicas de nuestro país [...]. En tal sentido, el diálogo ecuatoriano-peruano ha procurado sentar las bases que permitan asegurar la existencia de dicha voluntad y llevar a cabo el referido proceso.

En enero de 1981, el período de diálogo se suspendió cuando se produjo el ya mencionado enfrentamiento bélico de Paquisha, en el cual el Ecuador sufrió una nueva derrota militar.

Tras el frustrado ensayo de promover un consenso nacional alrededor del tema por parte del presidente Osvaldo Hurtado en 1981, el nuevo mandatario, León Febres Cordero, en declaraciones a la prensa retomó de alguna manera la tesis de la nulidad dentro de un nuevo formato al que denominó la “herida abierta”. Dijo, en 1984, textualmente:

Nuestra tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro no requiere de plebiscito alguno porque forma parte del alma nacional. [...] Yo aprendí desde mis primeros años de estudio de historia que el Protocolo es írrito y luego, inejecutable. En esto no transijo. Sostengo y planteo al país la tesis de la herida abierta.

Durante el gobierno de Febres Cordero no se intentó, menos avanzó, el tratamiento de la controversia con el Perú. Se impuso su tesis de la “herida abierta” que suponía no propiciar ningún acercamiento sobre la materia. Conservar la situación intocada, latente, en espera de que se presentaran en el futuro circunstancias más propicias para abordarla. Paradójicamente, durante su mandato en 1987, se realizó la primera visita oficial de un canciller del Perú al Ecuador, en la cual, por expresas disposiciones del presidente de la República, no se trató el diferendo limítrofe.

Finalmente, sería el presidente Rodrigo Borja quien, en septiembre de 1991, después del incidente fronterizo de Pachacútec en agosto de ese mismo año, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, propusiera al Perú someterse al arbitraje del Papa para resolver definitivamente el problema territorial. Esta fórmula sería la que abriría finalmente la posibilidad de una negociación que condujera a la solución de la controversia en octubre de 1998, a pesar de que durante el gobierno de Sixto Durán Ballén se produjo el enfrentamiento bélico en el Alto Cenepa.

Si bien este comportamiento cambiante respecto del diferendo podría calificarse como vacilante, no es menos cierto que ello fue consecuencia de las circunstancias en que se desarrollaron las relaciones de fuerza o de poder entre el Ecuador y el Perú desde 1942. En ellas, el Ecuador fue siempre la parte más vulnerable y debió buscar por todos los medios pacíficos, descartando la fuerza, una alternativa de solución. Además, preciso es reconocer que lo que se dio fue un cambio en las estrategias para la consecución de un objetivo esencial que siempre existió, y no una alteración de propósitos, pues el objetivo fue siempre el mismo: alcanzar la paz con dignidad a través de la negociación.

Alfonso Barrera Valverde acierta cuando sostiene que,

las tesis de nulidad, revisión e inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro son distintas como formulación, como contenido jurídico, pero que responden a una sola necesidad colectiva muy sentida que es a la vez el más claro de los objetivos nacionales: una vocación amazónica. [...] Dejo constancia de un error generalizado con una aclaración imprescindible. Compatriotas hay, y muchos, que recriminan a la Cancillería la falta de un objetivo nacional con referencia a temas territoriales. Creo lo contrario. Sostengo que nada hay tan claro como dicho objetivo nacional (Barrera Valverde, 1982, Tomo I: 127).

Es conveniente rescatar un hecho: Ecuador se empeñó en buscar por todos los medios pacíficos una solución al diferendo. Para su diplomacia la solución se volvió una verdadera obsesión y, en esa línea, es preciso reconocer también que lo que se dio fue un constante cambio de estrategias, actitud esa sí negativa por tratarse de un objetivo permanente, pero no de una alteración de fines porque el objetivo fue siempre el mismo.

De cualquier manera, el análisis que sobre esta inestabilidad de propuestas se haga deberá comprender necesariamente las circunstancias históricas imperantes al momento en que cada una fue enunciada, aplicada, sin desligar las condiciones, factores internos e internacionales. La conclusión a la que se llegó no debe resultar de un estudio aislado de los hechos, sino de la interacción que existe entre ellos y del tiempo que determina la sucesión de los fenómenos históricos (Carrión Mena, 1989: 308 y ss.).

La breve visión histórica del diferendo territorial y las diversas posiciones mantenidas al respecto por el Ecuador permiten constatar que sus raíces son profundas y que, por tanto, su proyección supera la apreciación meramente contemporánea. También ha dejado apreciar las múltiples peripecias que el Ecuador ha sufrido a causa de la controversia en su historia, ocasionando serios desequilibrios internos, tanto económicos como políticos. Ha dejado al descubierto, por otra parte, lo ya dicho sobre la falta de continuidad en la política exterior ecuatoriana que, a su vez, incidió de manera manifiesta en su escasa uniformidad y eficiencia.

### La controversia territorial con el Perú como factor de identidad y de integración del Estado ecuatoriano

La controversia territorial y la actitud de las élites y del conjunto de la sociedad ha sido uno de los factores –hay quienes sostienen que ha sido “el” factor– que históricamente ha marcado la identidad y buena parte de la endeble integración nacional. Las diferencias y fragmentaciones que han caracterizado al Ecuador desde su creación se superaron en alguna medida por la unidad generada alrededor de la posición única, cualquiera que ésta haya sido en su respectivo momento, de reivindicación respecto de la controversia territorial con el Perú. Era el factor unificador, el referente, en el cual se reflejaba el sentimiento de pertenencia a un Estado, a una nación, aunque ésta se caracterizara por su dispersión. Era un elemento de cohesión interna del Ecuador y de su proyección internacional como sujeto jurídico. En definitiva, si algo unía esa dividida sociedad era la común preocupación acerca de la relación con el vecino del sur, vista desde la perspectiva de la divergencia territorial.

Varios han sido los episodios en los cuales esta característica se ha puesto de manifiesto. Durante la guerra de 1941-1942, en la cual el Ecuador sufrió una derrota militar después de una guerra de invasión, hubo muestras de unidad nacional, solidaridad social e institucional y hasta de desprendimiento humano admirables. La sociedad civil, la nación en su conjunto, por encima de sus diferencias y segmentaciones, ofreció apoyo a sus soldados e inclusive no faltaron voluntarios para

combatir en la frontera a pesar de las carencias logísticas y limitación de armamento.

Similar unidad, aunque en diferentes circunstancias, se pudo constatar durante la llamada Guerra de Paquisha en 1981, cuando nuevamente el Ecuador salió maltrecho por la superioridad militar peruana, la improvisación, la desarticulación institucional y la debilidad económica. Pero a pesar de ello –o quizás, a causa de ello–, la consolidación identitaria y la integración nacional alrededor de la controversia se hizo nuevamente visible.

La enseñanza de la historia –llena de peripecias e injusticias como todas– contribuyó a crear, desde hace décadas, esa percepción de la identidad nacional impregnada de un fuerte nacionalismo respecto del país con el cual no se había podido llegar a establecer una relación de vecindad normal a causa de desentendimientos sobre los límites territoriales<sup>7</sup>. La larga lista de Cédulas Reales, tratados y acuerdos que poco a poco acrecentaron el desmembramiento territorial de lo que sería el Ecuador fue forjando una suerte de identidad nacional “contra” el Perú. De ahí que la Historia de Límites o el llamado Derecho Territorial –estas denominaciones solemnes dan una idea del nivel de trascendencia que el Estado y la educación daban a la definición territorial del Ecuador– que se impartía en colegios y universidades no fuera más que –como sostiene Enrique Ayala– un “listado” de instrumentos de lo que fue el cercenamiento del territorio ecuatoriano desde la época colonial, con un sentimiento derrotista inocultable. Pero, por contrapartida y quizás promovido precisamente por ese sentimiento, se fue construyendo, de forma paralela y paradójica, un factor de identidad nacional más consistente.

Ésta es la percepción que con igual fuerza emotiva se manifestó una vez más en el caso de la Guerra del Alto Cenepa. El pueblo sintió el arraigo a su país, a su identidad y a su voluntad de lucha por lo que creía suyo y además justo. Se dice que muchas diferencias podrá haber en el Ecuador –étnicas, culturales, económicas, regionales, políticas–, pero cuando hubo el llamado del sentimiento patrio –representado por la controversia

7 El historiador Jorge Núñez ensaya una interesante interpretación respecto de lo que él denomina la “imagen nacional”, teniendo como sustento la interpretación de Sartre del “yo” y del “otro”. Para el caso ecuatoriano esa imagen se constituye en la medida en que el Ecuador tiene que entenderse con el otro que es el vecino (Carrión, 2008: 105).

territorial—, todas ellas se superaron y surgió un sentido de ecuatorianidad<sup>8</sup> que prevaleció sobre rivalidades locales y regionales y sobre adversidades; potenció las fortalezas y, sobre todo, unificó la sociedad. Éste fue uno de esos momentos y en buena medida la clave de la victoria ecuatoriana.

Con acierto, Miguel Donoso Pareja, en su ensayo sobre la identidad del Ecuador, tras subrayar los rasgos que caracterizan la diversidad del pueblo ecuatoriano —“¿pluricultural o plurinacional?”—, se pregunta— y al referirse a los enfrentamientos que a lo largo de la historia se han dado con el Perú, afirma que,

contra viento y marea, pero ahí vamos, [...] divididos, escindidos, manipulados por los peores intereses, hay momentos en que nos sentimos [respecto de la divergencia ecuatoriano-peruana], con profundidad y convicción, ecuatorianos hasta el tuétano (Donoso Pareja, 2000: 78).

La controversia está presente en el pensamiento de Donoso Pareja respecto del sentimiento identitario de la nación ecuatoriana con el mismo carácter unificador.

Jorge Enrique Adoum, en su interpretación sobre lo que él denomina las “señas de identidad” del Ecuador, otorga significativa relevancia a la relación con el Perú en la conformación de la que a su juicio es la “joven” nacionalidad ecuatoriana. Si bien lo hace con una tónica crítica y hasta irónica, no deja de reconocer de qué manera la mutilación territorial ha influido sobre la psicología y sobre la manera de ser del ecuatoriano. Adoum hace hincapié en que ha habido manipulaciones de las élites en la interpretación de la realidad y en lo que se entiende como la “historia” del Ecuador, pero concede a la controversia con el Perú una calidad galvanizadora significativa, aunque algo ficticia, en tanto está basada en referentes que considera superficiales y, en algunos casos, hasta falsos. De ahí es que Adoum otorga a la solución de paz alcanzada en 1998 un relevante

8 Con cierta dosis de razón, Jorge Enrique Adoum cuestiona la existencia de este sentimiento de ecuatorianidad claro y permanente. Dice que es más visible el sentido regional de costeño y serrano, o el local de guayaquileñismo, de ambateñismo o de morlaquí. Sin embargo, frente a la controversia con el Perú, y en particular cuando se han dado confrontaciones bélicas o simples escaramuzas, ese nacionalismo ecuatoriano ha sido más evidente.

valor en cuanto define la piel del país, su imagen definitiva y de ahí su identidad (Adoum, 2005).

Historiadores como Enrique Ayala sostienen que frente al diferendo territorial “todos (los ecuatorianos) nos sentimos iguales y partícipes de una misma identidad” y, lo que es muy importante, aceptamos que desde el exterior se nos vea como una sola nación, a pesar de las claras diferencias internas que caracterizan la sociedad ecuatoriana. Aceptamos, en suma, que especialmente los vecinos, al decir de Ayala, nos consideren como una nación unida y con una identidad común, lo cual unifica esa heterogeneidad y ayuda a fortalecer la cohesión nacional (Ayala Mora, 1995). Ese sentimiento de similitud transversal de cara a la definición territorial frente al Perú llama la atención en la medida en que el Ecuador es un país evidentemente fragmentado en lo interno.

Carlos Espinosa, internacionalista, hace hincapié, asimismo, en que la controversia territorial y su “narrativa” —como él llama a la Historia de Límites— “cumplieron una función importante en la creación del Estado moderno, fomentando la identificación con la nación” y, del mismo modo, que “la identidad colectiva y el honor nacional giraban en torno a la territorialidad” cuando el país se definió a sí mismo como “amazónico”. En definitiva, a su juicio, esa relación conflictiva respecto del espacio de soberanía con el Perú influyó en el nacimiento de una identidad ecuatoriana. Y ello, sigue Espinosa, se reflejaba en la historia oficial del diferendo, en la cartografía, en la enseñanza y en la actitud misma del pueblo hacia la actitud “expansionista” peruana (Espinosa, 1999: 18).

De lo que no queda duda, como es probablemente lógico, es de que la definición territorial del Ecuador —esto es, el espacio que ocupa— desde su independencia fue y aún es un referente identitario, junto con otros factores como la cultura, la historia e inclusive la geografía, de su condición de Estado. Esa definición del espacio fue más compleja, prolongada y sobre todo más conflictiva con el Perú que con el vecino del norte, Colombia. Tal circunstancia llevó a que esa falta de definición territorial hacia el sur se constituyera en un factor de unidad colectiva para hacer frente al “adversario” que se había creado y ante el cual, asimismo, debía enfrentar en cuanto ente unitario, por encima de las diversidades y problemas coyunturales internos.

Tanto parecería que es así que, una vez acordada la paz con el Perú en 1998, muchos analistas hablan de que, desaparecido el “adversario”, no existe más esa argamasa que contribuía a forjar, a unir y a consolidar la identidad nacional. Este factor unificador, esta suerte de aglutinante de los fragmentos de la sociedad ecuatoriana se había desvanecido y con ello se percibía una nueva era carente de elementos de cohesión social interna. Época, por lo demás, caracterizada por una peligrosa profundización de los factores de ruptura tradicionales en la sociedad ecuatoriana, en particular, el regionalismo y la débil integración nacional.

Es preciso aclarar, en todo caso, que ese sentimiento respecto del “otro” no fue siempre de hostilidad o de animadversión. Hubo momentos en que sí hubo manifestaciones de animosidad visible, pero en otros hubo hasta aceptación. Ciertamente, cuando se conocía de fricciones militares en la frontera, se formulaban declaraciones nacionalistas por parte de autoridades o de políticos, o se conmemoraba el aniversario de la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro —el 29 de enero— o de confrontaciones bélicas, se inflamaban los ánimos y se promovían movilizaciones, especialmente de estudiantes y de trabajadores que aún sentían la afrenta de la mutilación territorial.

En un estudio hecho por Dale Vernon Slaght acerca de la imagen que se tenía en el Ecuador sobre el Perú (Bakula, 1992, III: 440) se demuestra la percepción variable que en el Ecuador se tenía de su vecino en el período 1950-1970. Esa imagen, según Slaght, habría transitado desde niveles de abierta hostilidad hasta niveles de cordialidad a partir de 1967.

Resulta interesante conocer en qué medida cambió esa relación cuando, por ejemplo, en 1953 el gobierno ecuatoriano declaró persona *non grata* al embajador del Perú en Quito, y cómo, un año más tarde, Ecuador cerró las fronteras con su vecino. Tampoco sorprende cómo en 1960, cuando Velasco Ibarra declaró nulo el Protocolo de Río, se inició una etapa de hostilidad hacia el Perú y, recíprocamente, del Perú hacia el Ecuador<sup>9</sup>. Este período cambia a niveles inclusive de cordialidad y de cooperación a fines de los sesenta, cuando se producen acercamientos a causa

9 Un dato curioso pero significativo: Ecuador no rompió relaciones con el Perú durante los años que siguieron a la firma del Protocolo, a pesar de los numerosos incidentes diplomáticos y aun militares. Se produjeron escaramuzas e incluso conflictos bélicos, pero a pesar de ellos las relaciones no se rompieron. Hubo, eso sí, retiros de embajadores, llamadas en consultas e innume-

de los afanes integracionistas que se manifiestan en la subregión. Los países andinos iniciaron en esas fechas negociaciones para integrar su comercio y sus economías.

No creo equivocarme al afirmar que en los años que siguieron a 1970, hubo momentos tanto de recíproca hostilidad como de cordialidad. Entre los primeros estarían, obviamente, los conflictos bélicos de Paquisha, en 1981, y del Alto Cenepa, en 1995. Y entre los de acercamiento y de cooperación estarían aquellos en que coincidían los intereses binacionales en materia de recursos marinos (la Declaración de Santiago y las negociaciones de la Convención sobre el Derecho del Mar son ejemplos evidentes) y de progresos en el campo de la integración regional y subregional.

En todo caso, los acontecimientos de 1941 y 1942 fueron parte de un episodio trágico y traumático en la historia del Ecuador. Marca con un cuestionamiento profundo no solamente en cuanto a la definición de su espacio territorial, sino en su propia identidad como nación y como Estado. Pensadores, políticos, historiadores y opinión pública lo han reconocido así.

Benjamín Carrión lanzó en 1943, en sus *Cartas al Ecuador* y en otras publicaciones, el poderoso símil del “sauce podado” de Toynbee para explicar y plantear el destino del Ecuador tras el descalabro de 1941-1942. Descalabro no solamente militar sino institucional y hasta espiritual de un país en trizas. Un país rendido, abatido, con “las ramas cortadas, aunque con la savia recogida por raíces poderosas y profundamente hincadas en la tierra: hincadas en la hondura caudalosa de nuestra sangre, española e indígena, aventurera y tozuda, idealista y pragmática a la vez” (Carrión, 1998). Sauce que tenía que resurgir después de una poda cruel para que “las ramas que quedaban, sanas y vitales, crezcan en altura y se robustezcan”. Y de ese símil nació la propuesta de la “pequeña gran patria”, un Ecuador pequeño en lo militar, en lo económico, pero grande en la cultura, que fue seguida por intelectuales y estudiantes. Todo ello como producto del desastre que vivió el Ecuador desde comienzos de los cuarenta y cuya sima más profunda fue la guerra y la derrota militar y diplomática.

rables reclamos y quejas escritas. Siempre se dijo o se consideró que era más conveniente mantener canales de diálogo abiertos en las dos capitales a través de diplomáticos ecuatorianos y peruanos, aunque estos fueran, en algunas circunstancias, de menor nivel.

### La controversia territorial como factor distorsionador de la política exterior del Ecuador

La incidencia del diferendo territorial ecuatoriano-peruano, originado en la colonia y agudizado en la era republicana, sobre todo a partir de 1942, fue significativa al extremo de constituirse en un factor ordenador y deformador en la formulación y ejecución de la política exterior. Ha impedido que la conducta internacional del Ecuador tenga mayor continuidad y ha desviado esfuerzos materiales y espirituales no solamente de la gestión diplomática, sino de toda la nación, que bien pudieron estar orientados y aprovechados con otros fines. Esta apreciación induce a considerar a la controversia territorial como distorsionadora, si bien *sui generis*, de la política exterior ecuatoriana.

Citaré algunas manifestaciones concretas. En cuanto a los garantes, por ejemplo, aunque Ecuador tuvo varias posiciones frente al Protocolo de 1942, las relaciones con estos países fueron siempre consideradas y evaluadas de manera especial antes de tomar decisiones en ámbitos inclusive ajenos a la controversia con el Perú. Ello a pesar de que, después de que se declarara la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, Ecuador deslegitimara su condición de garantes atribuida por ese instrumento. Eufemísticamente se los denominaba “países amigos” para no reconocer de manera implícita, al darles la condición de garantes, la validez del Protocolo. No fue sino hasta 1995 –año en que el presidente Durán Ballén, durante la Guerra del Cenepa, reconoció “la vigencia” del Protocolo– que Ecuador aceptó la condición de garantes de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos. Cualquier decisión en la que estuvieran involucrados estos países debía ser procesada a la luz de los efectos que tal decisión pudiera tener sobre sus intereses y, por tanto, de ellos sobre la controversia territorial.

En la designación de embajadores en algunos países clave se tuvo en cuenta siempre ese factor. Hubo la tendencia, por ejemplo, a nombrar siempre en Lima a embajadores profesionales y, de ser posible, especialistas en el tema territorial. Primó casi siempre la voluntad de no improvisar en estos asuntos. Gobiernos de diferentes tendencias políticas y hasta populistas prefirieron ensayar con representantes diplomáticos alejados del conocimiento de la controversia como eje articulador de las relaciones

con el Perú<sup>10</sup>. En muchos casos, también los países garantes, en particular Brasil, se nombraron jefes de misión que conocieran de esta materia. Hasta en gobiernos de carácter populista, como el de Abdalá Bucaram (1996-1997) que habría podido darle un tinte provocador y hasta irresponsable a la política exterior con el Perú, se abstuvieron de designar embajadores que no tuvieran experiencia y conocimiento de la problemática<sup>11</sup>.

Ecuador estuvo siempre condicionado por la posición que mantenía respecto de la controversia territorial al momento de asumir compromisos internacionales, sean bilaterales o multilaterales. Inclusive, los responsables diplomáticos debían cuidar sus pronunciamientos en función de la tesis vigente, en particular la de la nulidad del Protocolo que era la más difícil de sostener.

Lo reconocen así ministros de Relaciones Exteriores ecuatorianos, como Diego Cordovez quien afirma que la diplomacia ecuatoriana tuvo que enfrentar una “difícil situación” desde que se anunció la nulidad del Protocolo. Dice Cordovez que siendo esa la posición oficial del Ecuador,

todos los cancilleres habían tenido que hacer en algún momento pronunciamientos formales sobre la nulidad. Pero en la práctica, la Cancillería y las Fuerzas Armadas se habían visto obligadas a mantener una actitud ambivalente y, en ocasiones, hasta esquizofrénica, porque por un lado se defendía la posición formal y oficial y, al mismo tiempo, se respetaba estrictamente la demarcación efectuada de conformidad con el Protocolo (Cordovez, 2000: 61-62).

El mismo Cordovez acepta que este condicionamiento le “forzó” a declarar, a propósito de uno de los incidentes fronterizos ocurridos durante su

10 Desde la década de los cuarenta se sucedieron personalidades como César Coloma Silva, Gustavo Pérez Chiriboga, José María Ponce Yépez, Gonzalo Escudero, Armando Pesantes García, Rafael García Velasco, Luis Valencia, Alfredo Luna Tobar, Miguel Vasco, José Ayala Lasso, Gustavo Ruales Viel, Horacio Sevilla, experimentados diplomáticos, conocedores de la temática y, algunos de ellos, ex cancilleres, quienes fueron ejemplos de embajadores profesionales, empapados de los detalles del factor condicionante de las relaciones ecuatoriano-peruanas después de la firma del Protocolo en 1942.

11 Con Bucaram, el representante ecuatoriano en Lima fue Horacio Sevilla, un embajador de carrera de larga trayectoria en el Servicio Exterior y con amplio conocimiento de la controversia territorial.

gestión (el de Pachacútec), que no aceptaría negociar un acuerdo de des-tensión en el marco de “un instrumento cuya validez (Ecuador) no reco-noce”, a pesar de que la vigencia era real y de que la línea defendida por los destacamentos militares ecuatorianos fuera la fijada por el Protocolo de Río de Janeiro. Señalaré, a título ilustrativo, algunos casos en los ámbi-tos mundial, regional y subregional.

Este factor ordenador o distorsionador ya estuvo presente cuando Ecuador suscribió la Carta de las Naciones Unidas en junio de 1945, pues en ella, tanto en su Preámbulo como en sus artículos 2 y 3, se hace refe-rencia a la convivencia pacífica, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no agresión, no recurrir a la amenaza o al uso de la fuer-za. Lo mismo ocurrió con los capítulos VI y VII de la Carta, relacionados con los medios de solución pacífica de las controversias que fueron reco-gidos como mecanismos obligatorios para restaurar la paz y la seguridad. A la época en que se firmó la Carta, Ecuador había aceptado la validez del Protocolo y ambos países se encontraban en el proceso demarcatorio.

Ecuador firmó el Convenio sobre el Derecho de los Tratados Interna-cionales de Viena de 1969 cuando primaba la tesis de la nulidad del Pro-tocolo. La delegación ecuatoriana que participó en la Conferencia se em-peñó en que se recogiera la condición indispensable para la validez de los tratados: el libre consentimiento de las partes. Y, en razón de que las obli-gaciones que emanaran de la Convención regirían solamente a partir de su entrada en vigor (artículo 4), con lo cual no se las podía aplicar al Protocolo de 1942 que consideraba nulo, Ecuador hizo una declaración en el sentido de que,

la convención, al codificar normas *lex lata*, éstas siendo preexistentes, pueden invocarse y aplicarse a tratados suscritos antes de la vigencia de esta Convención, la cual constituye un instrumento codificador (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 304).

Ecuador se proponía hacer valer lo adoptado en Viena respecto del princi-pio del libre consentimiento como requisito indispensable para la validez de los tratados sobre la controversia territorial con el Perú surgida desde 1942; esto es, darle, hasta donde fuera posible, un carácter retroactivo

basado en principios jurídicos preexistentes, para fortalecer la posición que mantenía a la época: la nulidad del Protocolo.

Los instrumentos suscritos en el contexto interamericano también fueron analizados con detenimiento, considerando la tesis mantenida en su momento por el Ecuador. Después de que se firmara el Protocolo, se tuvo siempre presente el rechazo a la agresión, la proscripción en el uso de la fuerza y la validez de los tratados. Con esa óptica, Ecuador partici-pó en las negociaciones y luego suscribió varios tratados relacionados con esas materias. Entre otros, los principales fueron: “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana o Acta de Chapultepec” (México, 1945); “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca” (TIAR) (Río de Janeiro, 1947); la “Carta de la Organización de los Estados Americanos” y el “Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas” o “Pacto de Bogotá” (Bogotá, 1948).

Mención aparte merece la Carta constitutiva de la OEA, suscrita en Bogotá y sucesivamente reformada en Buenos Aires (1967), en Carta-gena (1985), en Washington (1992), y en Managua (1993), la cual reco-ge los principios esenciales de las relaciones internacionales, como la con-dena a la agresión, la obligación de resolver las controversias mediante métodos pacíficos, la inviolabilidad del territorio, el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales hechas por la fuerza, la obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacio-nales, entre otros. Siempre estuvieron presentes, al conocer y redactar su contenido, las implicaciones que ello tendría respecto de la controversia territorial con el Perú.

Necesario es reconocer, sin embargo, que ninguno de estos instru-mentos internacionales y los principios en ellos recogidos pudieron ser aplicados a favor de la posición del Ecuador respecto del diferendo con el Perú. Todos condenaban la agresión armada y acogían los demás prin-cipios citados, pero no era posible aplicarlos por la incapacidad o nula voluntad política de los suscriptores y por la aplicación del principio de la no re t roactividad de la ley. Todos estos documentos fueron posteriores a la firma del Protocolo de Río de Janeiro.

En el ámbito regional sudamericano, Ecuador también suscribió el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) en 1978, que luego se

transformaría en la actual OTCA. El propósito de este instrumento, del que forman parte ocho países<sup>12</sup> que tienen territorio en la cuenca del Amazonas, es, además de reafirmar la soberanía de los miembros sobre la región, el de contribuir al mejor manejo de la cuenca, su desarrollo armónico y equilibrado, y su preservación como patrimonio natural. Ecuador se empeñó en participar en las negociaciones y en su redacción final por razones comprensibles: acentuar su condición de país amazónico y beneficiarse de sus programas y proyectos. También le interesaba favorecerse del derecho a la libre navegación en los ríos de la cuenca. En un instrumento de esa naturaleza era indispensable que Ecuador participara. Perú, por su lado, buscó sin éxito mecanismos para evitar que Ecuador fuera parte de esta organización.

Pero fue, sin duda, en el campo subregional andino, del que formaban y forman parte Ecuador y Perú, en el que mayor influencia tuvo la controversia al momento de definir y ejecutar la política exterior ecuatoriana.

A fines de la década de los sesenta, cuando las primeras manifestaciones integracionistas empezaron a darse en América Latina, la política exterior ecuatoriana debió inevitablemente incorporarse a ellas, pero condicionando los indudables beneficios tanto económicos como políticos que la integración podría traer para su desarrollo e institucionalidad, con la posición que mantenía de no reconocer la validez o la ejecutabilidad, según fuera el caso, del Protocolo de Río de Janeiro. No era un ejercicio fácil ni cómodo para una diplomacia obsesionada con ese tema.

Precisamente, durante la presidencia de Velasco Ibarra, en el año 1968, los países andinos se empeñaron en formular e implementar un mecanismo de integración subregional para potenciar sus fortalezas, integrar sus economías, en particular el comercio, y desarrollar sus zonas fronterizas tradicionalmente deprimidas. El Ecuador no podía sustraerse de este propósito por razones económicas, políticas y hasta geoestratégicas. En el proceso de negociación de lo que sería el Pacto Andino, el primer ensayo de un proceso de integración y cuyas disposiciones se recogieron en el Acuerdo de Cartagena suscrito en 1969 por Colombia, Ecuador, Perú y Chile, el Ecuador tuvo siempre presente su situación particular

<sup>12</sup> Los países miembros son: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

respecto de la controversia territorial con el Perú. Recuerda Alfredo Luna Tobar que, en esta época, Ecuador “estudió especialmente la posibilidad de llegar a acuerdos sobre la utilización de los ríos de curso sucesivo y la concertación de convenios sobre tránsito, comercio fronterizo, unión vial, etc., todo ello teniendo presente el Acuerdo de Cartagena” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 286). Esto es, los beneficios de la integración y los temas característicos de tal proceso transfronterizo entre países vecinos.

En los convenios vinculados a la integración andina que guardaban relación con la situación fronteriza entre Ecuador y Perú, Ecuador dejó constancia de que la aceptación de su contenido y de sus implicaciones no afectaba los derechos que decía sostener respecto de la controversia territorial. Y como era usual, reiteraba la reserva de tales derechos en las zonas de la divergencia para no dar pie a que se interprete como una aceptación implícita del Protocolo.

Un proyecto emblemático y que implicó un aparente replanteamiento de la postura frente al Perú fue el convenio binacional ecuatoriano-peruano para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Mediante este instrumento, firmado en septiembre de 1971, en Washington, por los cancilleres de Ecuador y Perú, los dos países se comprometieron a aprovechar, conservar y mejorar la utilización de los recursos hídricos de las dos cuencas cuyo carácter binacional los beneficiaba, pero, asimismo, los obligaba a una cuidadosa negociación. El Ecuador, según la Cancillería, decidió sumarse a este convenio “a fin de evitar acciones unilaterales peruanas que podrían causar perjuicio al Ecuador o, cuando menos, crear situaciones delicadas entre los dos países”, así como por considerar la “conveniencia socio-económica ecuatoriana de realizar cuanto antes un proyecto de riego de electrificación para habilitar una extensa zona del cantón Arenillas en la provincia de El Oro” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 287).

Para que no quedara ninguna duda, el canciller ecuatoriano Rafael García Velasco dijo en el acto formal de suscripción y ante su homólogo del Perú que “este instrumento no puede variar situaciones aún pendientes entre los dos países” (Luna Tobar y Tobar Donoso, 1979: 287). Estaba siempre, sobre decisiones relevantes de la política exterior, la sombra del Protocolo de Río de Janeiro.

A pesar de múltiples negociaciones técnicas, idas y venidas de delegaciones diplomáticas, siempre condicionadas al estado por el que atravesaban las relaciones bilaterales, nunca se llegó a concretar este famoso convenio. El proyecto se constituyó en un motivo de acercamiento o distanciamiento entre los dos países según el ambiente bilateral. Ambos necesitaban –más el Perú que el Ecuador– agua para regar sus cultivos, y energía eléctrica –más Ecuador que Perú– para desarrollar las zonas fronterizas.

Ecuador usó, asimismo, una especie de expresión sacramental para distinguir los compromisos que asumía en distintas materias en función de la nulidad del Protocolo de Río que proclamó desde 1960. Los textos suscritos incluían un enunciado en el que se advertía el respeto del Ecuador solamente a aquellos tratados “válidamente celebrados”, con lo cual quedaba descartado el Protocolo en razón de que se sostenía que éste había sido impuesto por la fuerza, que estuvo viciado por la inexistencia del libre consentimiento y, en definitiva, que carecía de validez.

También en la celebración de tratados bilaterales en diversos temas firmados por Ecuador después del Protocolo de Río, siempre se tuvo presente la posición que a ese momento mantenía el país. Inclusive en las declaraciones conjuntas emitidas con motivo de visitas de Jefes de Estado, ya sea como anfitrión o como huésped, en las que se abordaban asuntos de interés bilateral, la diplomacia ecuatoriana se empeñaba en que hubiera una mención –si no explícita al menos implícita– sobre el respeto a los principios del derecho internacional y, en particular, a la validez de los tratados, a la no agresión y, por supuesto, al libre consentimiento para asumir obligaciones. Esta permanente preocupación demandaba esfuerzos y planteaba no pocas dificultades, pues las respectivas contrapartes no siempre estaban dispuestas a hacer referencia a principios ya reconocidos y cuya reiteración podía generar resquemores.

En los instrumentos, bilaterales o multilaterales, que Ecuador firmara y que se refirieran a asuntos que implicaran controversia respecto de temas limítrofes, se dejaba siempre constancia en su texto su “expresa y solemne reserva de sus derechos” o que la suscripción de ese documento no debía entenderse como una renuncia a sus posiciones respecto del Protocolo de Río de Janeiro.

Otro tema que merece citarse por reflejar la influencia que tenía la controversia sobre las decisiones de política exterior es el de las candidaturas en organismos internacionales. Ecuador debió siempre tener presente el país por el que votaba, o la nacionalidad del candidato a cualquier dignidad internacional, antes de ofrecer su respaldo. Si había que decidir entre candidatos de diferentes nacionalidades entre los cuales había uno proveniente de un país garante, por lo general la preferencia del Ecuador se inclinaba por esa opción. Había que cuidar las relaciones con los países con los cuales tenía una vinculación especial, condicionante, como la controversia territorial. Un ejemplo: para Secretario General de la OEA, en sus respectivos períodos, Ecuador no dudó en apoyar a Carlos Dávila, de Chile (1954-1955), a Alejandro Orfila, de Argentina (1975-1984), y a Joao Baena Soares, de Brasil (1984-1994), para demostrar su cercanía respecto de tres importantes países miembros de la garantía. No habría cabido una posición distinta si tomamos en cuenta el condicionamiento siempre vigente de la controversia territorial en las decisiones de política exterior. Votar por un candidato de un país no garante cuando había uno proveniente de Argentina, Brasil, Chile o Estados Unidos habría sido difícil de procesar.

Ecuador tuvo obvios y previsibles resquemores cuando Naciones Unidas eligió como su Secretario General al diplomático peruano Javier Pérez de Cuéllar en 1981<sup>13</sup>, pensando que éste podría hacer uso de su investidura para incidir en la divergencia o que, en el caso de que se produjera una confrontación entre los dos países, entorpecería una intervención pacificadora de la Organización. Ventajosamente, en ese período no hubo conflictos fronterizos de mayor dimensión y menos aún que exigieran una gestión de las Naciones Unidas. Ecuador no tuvo ningún malestar con la administración de Pérez de Cuéllar<sup>14</sup>.

13 Pérez de Cuéllar fue el quinto Secretario General de las Naciones Unidas y ejerció su cargo desde enero de 1982 hasta diciembre de 1991

14 Paradójicamente, en 1995, durante la Guerra del Cenepa, y entre 1997 y 1998, durante las negociaciones de paz que culminaron en Brasilia en octubre, Pérez de Cuéllar tuvo manifestaciones belicistas y llenas de animosidad contra el Ecuador, lo cual llamó la atención por provenir de un ex Secretario General de la ONU cuya principal misión es la de preservar la convivencia pacífica.

Ya en el ámbito interno cabe recordar que las Constituciones ecuatorianas posteriores a 1960, año en que se declaró la nulidad del Protocolo de Río, al referirse al territorio del Ecuador, advierten en su artículo 2 que éste comprende el de la Real Audiencia de Quito con las modificaciones introducidas por tratados “válidamente” celebrados. Es decir, se acudía a un referente de la época colonial, ni siquiera republicano, para definir el territorio nacional. Inútil señalar que con esta salvedad se dejaba de lado el reconocimiento del Protocolo de Río de Janeiro cuya validez no había sido aceptada. Habría sido impensable que las Asambleas Constituyentes encargadas de elaborar esos textos constitucionales no encontraran una definición del territorio que no recogiera la tesis prevaleciente desde 1960 respecto de la nulidad del Protocolo. La circunstancia de que este hecho tuviera carácter de ley suprema hacía imposible que un gobierno variara su política exterior en torno a los límites, sin ser tachado de traidor a la patria.

Inclusive en materia cartográfica, esto es, la manera de representar al país, el Ecuador tuvo hasta 1999 –año en que se aprobó la compilación oficial por el Instituto Geográfico Militar (IGM) tras la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia– como límites los fijados por el Tratado de Guayaquil y el Protocolo Pedemonte-Mosquera. Era el llamado mapa de Tufiño, elaborado en 1936 por el geógrafo Luis G. Tufiño, en el cual Ecuador llegaba en su límite con el Perú al río Marañón o Amazonas y por éste, hasta la desembocadura del río Ambiyacu. Fue después de la firma del Protocolo que se rediseñó ese mapa, manteniendo los límites de la versión de Tufiño, aunque con una línea que reflejaba lo dispuesto en 1942, pero interrumpida en el sector de la cordillera de El Cóndor, desde la quebrada de San Francisco hasta la unión del Yaupi con el Santiago, donde se incluía una leyenda que decía “Zona en que el Protocolo de Río de Janeiro es inejecutable”.

Cuando se presentaban mapas ecuatorianos en la versión de Tufiño, que eran los oficiales del Ecuador, en eventos internacionales, incorporados a libros, folletos promocionales, descriptivos del país, turísticos, rara era la ocasión en que Perú no reclamara formalmente por la representación cartográfica del Ecuador que supuestamente le restaba territorio y no reflejaba la línea del Protocolo. Ecuador, del mismo modo, no aceptaba

publicaciones peruanas o internacionales que no señalaran lo que a su juicio era su territorio. Las guerras de los mapas eran frecuentes y las fricciones diplomáticas por ese motivo también.

En múltiples ocasiones la Cancillería ecuatoriana o las Embajadas en el exterior se vieron obligadas a formular aclaraciones y pedidos de rectificaciones a periódicos, revistas y editoriales, en varios países del mundo, que reproducían tesis o mapas con la versión peruana. Libros de consulta como enciclopedias y diccionarios incluían una u otra de las versiones cartográficas, provocando reacciones de la parte que no había visto reflejada su posición.

Por lo demás y conforme a la ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores debía autorizar formalmente, en lo concerniente a la delimitación internacional y mediante Acuerdo Ministerial, la publicación de mapas en el país. La Cancillería debía tener extremo cuidado para que cualquier representación cartográfica reflejara exactamente la posición oficial respecto de la nulidad e inejecutabilidad del Protocolo de Río de Janeiro.

Algo similar ocurría con textos escolares en los cuales no solamente se incluían los mapas oficiales adoptados por el Ecuador –pero rechazados por el Perú–, sino las versiones narrativas históricas que obviamente no eran coincidentes. La circulación de estas publicaciones produjo no pocos incidentes, pues tanto el uno como el otro gobierno reclamaban por permitir que se conocieran públicamente interpretaciones históricas “erróneas” y hasta “malintencionadas”. Las misiones diplomáticas ecuatorianas estaban siempre atentas a este tipo de publicaciones para, por instrucciones gubernamentales, refutarlas y aclararlas.

Es más, tanto había calado la condición de país cuyo lindero llegaba al Amazonas en la identidad nacional y en la misma administración pública, incluyendo en ella, por supuesto, al Ministerio de Relaciones Exteriores, que en la papelería oficial del Estado, de todas sus dependencias y no solamente del ejecutivo, constaba de forma obligatoria la expresión “Ecuador ha sido, es y será país amazónico”. Como si la reiteración de una frase o un pensamiento lograrían alterar una dolorosa verdad histórica.

### Influencia de la superación de la controversia territorial con el Perú en la política exterior del Ecuador

Con la suscripción de los acuerdos de paz de Brasilia, desapareció un factor distorsionador histórico en la formulación y ejecución de la política exterior del Ecuador. Ésta se liberó de los condicionamientos y ataduras que desde décadas habían influido en su concepción y en la toma de decisiones, y que tenían una implicación en la conducta internacional del país en su uniformidad, continuidad y eficacia.

El hecho de ya no tener que procesar las implicaciones que sobre el diferendo con el Perú tenían decisiones tomadas en otros ámbitos de la política exterior, facilitó la formulación de una nueva política y liberó al país de ataduras y de condicionamientos externos.

Transcurridos diez años de la suscripción de los acuerdos de paz de Brasilia, el balance ya es, sin lugar a discusión, positivo. El solo hecho de que Ecuador y Perú vivan en paz es invaluable. No ha sido solamente el cumplimiento de los compromisos resultantes de la negociación, sino la voluntad de la convivencia pacífica la que ha beneficiado a los dos países. Han desaparecido prácticamente la desconfianza y los desencuentros tan frecuentes en el pasado. Han emergido las afinidades, el reconocimiento mutuo de culturas y valores y, cómo no, se va sintiendo poco a poco el progreso del nivel de vida de los pueblos de frontera.

La inexistencia de desconfianzas resultantes de la controversia ha hecho ya, y seguirá haciéndolo en el futuro —tengo la certeza—, que se tejan redes de inversiones recíprocas, de intercambio comercial, y que se dejen de lado los resquemores de la controversia territorial. Se ha emprendido la construcción de infraestructura estratégica, cosa que no se había hecho antes, precisamente por temores de confrontaciones bélicas y de aprovechamiento de ellas para operativos militares.

Uno de los sectores que más se ha beneficiado de la convivencia pacífica ha sido, sin duda, el comercio. Tradicionalmente, el intercambio comercial entre países vecinos es significativo por razones de proximidad geográfica. En el caso del Ecuador y Perú, hace diez años y a causa de la controversia territorial que tanta desconfianza generaba, este intercambio no era de la magnitud que debía ser. En la actualidad, con cifras al 2007,

el comercio ha alcanzado la suma de 1 810 millones de dólares. En 1998 llegaba solamente a 287 millones. Es decir que, en una década, el intercambio comercial se multiplicó por seis y se diversificó de manera sustancial. Han crecido igualmente el turismo y las inversiones recíprocas de forma significativa, y hay mecanismos institucionalizados para promover el desarrollo fronterizo.

En suma, todos los factores de distorsión en la formulación y ejecución de la política exterior del Ecuador a causa de la controversia territorial con el Perú han desaparecido y los dos países no solamente que están libres de ese condicionamiento, sino que pueden y deben actuar como aliados en la gestión de los grandes temas de la agenda internacional en el mundo globalizado en que vivimos.

### Bibliografía

- Adoum, Jorge Enrique (2005). "Ecuador: Señas Particulares". En *Obras (In) Completas*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión.
- Ayala Mora, Enrique (1995). "La consigna de la unidad". *El Comercio*.
- Bakula, Juan Miguel (1992). *Perú y Ecuador: tiempos y testimonios de una vecindad*. Lima: CEPEI.
- Barrera Valverde, Alfonso (1982). *Hombres de paz en lucha*. Quito: Ediciones J.L.I.
- Carrión, Benjamín (1998). "La Suave Patria y otros Textos". *El Tiempo* de Bogotá, 1ero. de septiembre.
- Carrión Mena, Francisco (1989). *Política Exterior del Ecuador: evolución, teoría y práctica*. Quito: Editorial Universitaria.
- (2008). *La paz por dentro: Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.
- Cordovez, Diego (2000). *Nuestra propuesta inconclusa. Ecuador-Perú: del inmovilismo al Acuerdo de Brasilia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Donoso Pareja, Miguel (2000). *Ecuador: identidad o esquizofrenia*. Quito: Eskeletra Editorial.

- Espinosa, Carlos (1999). "La negociación como terapia: memoria, identidad y honor nacional en el proceso de paz Ecuador-Perú". En *Ecuador-Perú, horizontes de la negociación y el conflicto*: 1-28. Quito: FLACSO.
- García Velasco, Rafael (1965). *El problema territorial ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Luna Tobar, Alfredo y Julio Tobar Donoso (1979). *Derecho Territorial Ecuatoriano*. Quito: Ediciones del Sol.
- Paredes, Rafael (1991). *Antecedentes del problema territorial: posiciones adoptadas por Ecuador desde la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (2001). *Ecuador, una nación en ciernes*. Quito: Editorial Universitaria.

# Estados Unidos y Ecuador durante la Segunda Guerra Mundial: conflicto y convergencia

George M. Lauderbaugh\*

## Introducción

La Segunda Guerra Mundial tuvo un enorme impacto en las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Ecuador. Antes de la guerra, los dos países mantenían una relación cordial, pero muy difícilmente se consideraban entre ellos como socios importantes en cualquier esfuerzo significativo de cooperación. Sin embargo, durante la guerra, las dos naciones alcanzaron un extraordinario período de cooperación que fue, en su mayor parte, mutuamente provechoso. Por ejemplo, Estados Unidos necesitaba establecer una base militar en Ecuador para desarrollar sus intereses estratégicos en la región. Ecuador, por su parte, necesitaba que Estados Unidos lo ayudara a proteger la integridad de su territorio en su disputa con Perú. Ecuador esperaba, además, que su cooperación con Estados Unidos tuviera efectos en su desarrollo económico y modernización. Esta convergencia de intereses representa, sin duda, el punto más alto en la historia diplomática de las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador.

Aun así, el período de guerra no estuvo libre de conflictos. Existieron serios desacuerdos, especialmente en torno a las acciones de los Estados Unidos en la disputa entre Ecuador y Perú. Otro aspecto que generó divergencias fue el traslado de ciudadanos alemanes desde Ecuador a campos de internamiento en los Estados Unidos. Sin embargo, aun cuando

---

\* Traducción de Beatriz Zepeda y María Luisa Ortega.

estos conflictos fueron importantes, no impidieron a los Estados Unidos o a Ecuador lograr sus principales objetivos a través de la cooperación durante la Segunda Guerra Mundial.

De alguna manera, ambos países se “descubrieron” el uno al otro durante la guerra. En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la misión diplomática norteamericana en Quito era una de las más pequeñas en toda Latinoamérica. De igual manera, Ecuador mantenía solamente un reducido equipo diplomático en Washington y un Consulado general en la ciudad de Nueva York. Los otros puestos consulares eran más bien honorarios y normalmente estaban a cargo de hombres de negocios ecuatorianos. Hasta 1939, Estados Unidos no tenía una misión militar en Ecuador. El ejército ecuatoriano recibía su entrenamiento y educación desde Europa —esto cuando se estaba en posibilidades de financiar dicha asistencia—. En contraste, durante la guerra miles de militares estadounidenses y personal naval estarían en servicio en Ecuador. Además, numerosos miembros del servicio civil estadounidense, pertenecientes a una serie de departamentos, arribaron a Ecuador para poner en marcha una variedad de proyectos de desarrollo agrícola y económico. Así, como consecuencia de la guerra, Estados Unidos se convirtió en el país más importante para Ecuador, con la posible excepción de sus vecinos, Colombia y Perú. Si bien Ecuador no se convirtió en el país más importante para Estados Unidos como resultado de la guerra, Estados Unidos tomó conciencia de la importancia estratégica de Ecuador, y Washington comenzó a prestar más atención a esta pequeña nación andina.

### Los intereses estratégicos de Estados Unidos en Ecuador

El principal interés estratégico de Estados Unidos en Ecuador derivaba de la ubicación geográfica de este país. Situado en el punto más occidental de Sudamérica, entre Perú al sur y al este, y con Colombia al norte, Ecuador también incluía el mundialmente renombrado Archipiélago de Galápagos. Las Islas Galápagos, localizadas en el Océano Pacífico a aproximadamente mil millas al oeste del Canal de Panamá, ofrecían una excelente ubicación para la activa vigilancia del Canal —o en su defecto, una

potencial base desde la cual atacar el Canal—. Estados Unidos había codiciado desde tiempo atrás el archipiélago de Galápagos, el cual veía como el talón de Aquiles de la defensa del Canal de Panamá<sup>1</sup>. Estados Unidos creía que el Canal sería atacado por Japón, ya sea por una fuerza transportada en portaaviones o por aeronaves salidas desde Galápagos. Los estrategas americanos consideraban también la posibilidad de que Alemania lanzara un bombardeo al Canal desde una base secreta ubicada en la región amazónica<sup>2</sup>.

Si bien la ubicación estratégica era el principal motor de los intereses americanos en Ecuador, había también otros factores a considerar. Para empezar, Estados Unidos esperaba establecer una red de países clientes en Latinoamérica con gobiernos que apoyasen sus objetivos e ideologías políticas. Este objetivo —creían los estadounidenses— podía ser fácilmente obstruido por la influencia alemana en Ecuador. En efecto, hacia finales de la década de los treinta, Alemania tenía ventajas importantes sobre Estados Unidos con respecto a Ecuador. Éstas incluían una considerable población expatriada viviendo en Ecuador (4 000 alemanes en comparación con 400 ciudadanos americanos), un activo colegio y club alemanes, varias compañías, incluyendo la aerolínea Sociedad Ecuatoriana de Transportes Aéreos (SEDTA), así como un pequeño, pero muy entusiasta, contingente del Partido Nazi. Además, Alemania tenía el apoyo de grupos italianos y japoneses en Ecuador, al igual que el de una rama de la falange española. Otra ventaja para Alemania era la presencia de su organización de noticias internacionales, Transocean, la cual lanzó una fuerte campaña propagandística para presentar la versión alemana de la guerra en América Latina. Además, Ecuador era una potencial fuente de obtención de la corteza de donde se extrae la quinina, al igual que de aceite, caucho, balsa, semillas de tagua y otros productos que podían ser empleados en el esfuerzo bélico.

1 “Procurement, Occupation and Use of Air Bases in the Galapagos Islands and at Salinas Ecuador”. Record Group 165, OPD, file 1945, box 177 580.82 TS 1. National Archives and Records Service (en adelante, citado como NARS).

2 “Necessary Airfield Developments at Manaus, Brazil”, 3 de enero de 1942, file 3 461 08-3, United States Air Force Historical Research Agency (en adelante, USAFHRA).

### Los intereses estratégicos de Ecuador

Las preocupaciones de Ecuador en materia de seguridad en el período 1939-1945 no estaban enfocadas en Alemania o Estados Unidos, sino en Perú. Ecuador y Perú habían estado involucrados durante largo tiempo en una disputa territorial sobre una vasta región de la –alguna vez remota– cuenca superior del Amazonas. El área en cuestión era una sección triangular ubicada al este de los Andes, a la cual los ecuatorianos se refieren como el Oriente, y que limita al sur con los ríos Maraón y Amazonas, y al norte y este, con el Putumayo. Los intentos por resolver la disputa mediante negociaciones bilaterales o multilaterales desde 1830 no habían alcanzado resolución alguna. El último intento importante se había llevado a cabo en la Conferencia de Washington de 1936-1939, patrocinada por Estados Unidos<sup>3</sup>.

Las hostilidades entre ambos países se iniciaron el 5 de julio de 1941, cerca de los pueblos de Huaquillas y Charcas en el río Zarumilla. El 22 de julio, Perú lanzó una gran ofensiva, y los ecuatorianos, inferiores en número en una proporción de cuatro a uno y sin armamento alguno o apoyo aéreo, fueron vencidos rápidamente. Para el 25 de julio, un implacable ataque aéreo peruano, llevado a cabo con bombarderos vendidos a Perú por Italia y Estados Unidos, acabó con la resistencia ecuatoriana. El ejército peruano penetró en la provincia ecuatoriana de El Oro mientras su marina bloqueaba Guayaquil y bombardeaba Puerto Bolívar. El 31 de julio, Ecuador aceptó los términos de cese al fuego de Perú (Zook, 1964: 155-160). El Dr. Julio Tobar Donoso, ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, escribió: “desarmado y aniquilado, Ecuador se resignó a esta medida que constituía la amputación de su soberanía” (Tobar Donoso, 1982: 216).

La guerra entre Ecuador y Perú amenazaba con resquebrajar la solidaridad entre los países del hemisferio que Estados Unidos había construido cuidadosamente en las Conferencias de La Habana y Panamá. Ecuador se enfrentaba no solo a la pérdida del área en disputa, sino también a la posible pérdida de territorio que era, sin duda alguna, ecuatoriano. Ecuador

3 Para detalles sobre esta conferencia, ver Lauderbaugh, 1999.

deseaba que la invasión terminara, pero no tenía más medios para lograrlo que la diplomacia. La situación creó un conflicto con las políticas americanas, y éste se intensificó cuando Estados Unidos se involucró en la Segunda Guerra Mundial el 8 de diciembre de 1941. Sumner Welles, subsecretario de Estado, estaba decidido a presentar un frente hemisférico unido en contra del Eje e intentó resolver rápidamente la cuestión ecuatoriana en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en enero de 1942, en Río de Janeiro. Welles encontró apoyo para su iniciativa en el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Oswaldo Aranha. Ambos diplomáticos trabajaron para evitar que se cumpliera la amenaza de Ecuador de abstenerse de participar en la sesión plenaria si no se daba una resolución a la disputa que estuviera a su favor.

Welles dejó que Aranha tomara el liderazgo para convencer a Ecuador de que su única alternativa era renunciar a su exigencia sobre el territorio en disputa, a cambio del retiro de las tropas peruanas de territorio ecuatoriano. Aranha le dijo abiertamente a Tobar Donoso: “un país sin límites es como un hombre sin piel. Si no resuelve la disputa ahora, Perú continuará con la invasión. No es posible tener términos preliminares, es mejor perder una extremidad que el cuerpo completo” (Tobar Donoso, 1982: 369). Al constatar que Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile no intervendrían a su favor, Ecuador, renuente, firmó el Protocolo de Paz, Amistad y Límites, que se llegó a conocer simplemente como el Protocolo de Río. Mediante este acuerdo, Ecuador accedió a renunciar a la mayor parte del área en disputa. Además, Perú y Ecuador acordaron el establecimiento de una comisión limítrofe para que delimitara la frontera. Este proceso sería monitoreado por Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, quienes asumieron el rol de garantes del Protocolo.

El Protocolo de Río fue sin duda la consecuencia más significativa de la Segunda Guerra Mundial para Ecuador. Además de la pérdida de potencial territorio y de acceso al río Amazonas, el Protocolo de Río se convirtió en un candente asunto interno manejado por los políticos populistas para desacreditar a los gobiernos de turno. Cuando el presidente Carlos Alberto Arroyo del Río fue derrocado por un golpe de Estado en 1944, esto se debió en gran medida a que se le imputaba haber entregado el territorio nacional al Perú. Más tarde, el político más controvertido

del Ecuador y cinco veces presidente, José María Velasco Ibarra, declararía nulo e inválido este Protocolo y lo utilizaría para intensificar el patriotismo ecuatoriano y profundizar el rencor hacia Perú.

El Protocolo de Río es un ejemplo del conflicto entre las visiones y políticas de Ecuador y los Estados Unidos. No obstante, el Protocolo no impidió al Ecuador cooperar con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Esta colaboración, que en gran medida derivaba de cálculos de seguridad, traería consigo ventajas considerables para Ecuador.

En efecto, al autorizar a Estados Unidos la construcción de bases aéreas y navales en Salinas y en la Isla Seymour del Archipiélago de Galápagos, Ecuador se aseguraba, en cierta medida, el hecho de que la presencia militar de Estados Unidos disuadiría a Perú de reanudar operaciones militares en su contra. Adicionalmente, Ecuador ganaría peso diplomático al hacer una contribución positiva a la defensa del hemisferio. Finalmente, el país recibiría fondos para modernizar sus Fuerzas Armadas, y apoyo económico para el desarrollo de infraestructura civil.

### La seguridad en Ecuador

En 1938 Estados Unidos comenzó a interesarse en las Fuerzas Armadas ecuatorianas para contrarrestar la influencia alemana. A los estrategas norteamericanos les preocupaba que el territorio ecuatoriano, especialmente las Islas Galápagos, pudieran ser utilizadas como bases para lanzar un ataque al Canal de Panamá. El general David Stone, comandante del Departamento del Canal de Panamá de las Fuerzas Armadas, informó en 1939 al Departamento de Guerra que las Islas Galápagos eran una locación ideal para ubicar un sistema de alerta temprana de gran alcance, y una base para reforzar estratégicamente el frente defensivo del Canal<sup>4</sup>. Stone había sido autorizado por el ejército ecuatoriano para realizar un reconocimiento de las islas el año anterior, y al igual que él, otros oficiales norteamericanos creían que Alemania estaba también interesada en esta-

4 Letter Commanding General Panama Canal Department to TAG, "Acquisition of Galápagos and Cocos Islands", 5 de enero de 1939, file 3 461 08-3, USAFHRA.

blecer bases en Galápagos a través de la SEDTA, la aerolínea comercial formada y controlada por alemanes.

Estados Unidos inició un programa de desarrollo aerotécnico y tomó a Pan American Grace Airways (PANAGRA) como contratista para la construcción de campos aéreos con futuros usos militares. Cuando SEDTA hizo una oferta más atractiva que PANAGRA para el transporte de pasajeros y de carga y solicitó permiso para abrir rutas a Galápagos y al Oriente, la inteligencia norteamericana se convenció de que se trataba solo de una débil fachada de los agentes alemanes (Hall y Peck, 1941: 360). La inteligencia norteamericana aseguraba que los trimotores Junker 52, propiedad de SEDTA, podían ser fácilmente alterados con fines militares y que tenían la posibilidad de transportar misiles<sup>5</sup>. En este contexto se hicieron planes para dar apoyo militar norteamericano al presidente pro estadounidense del Ecuador, Carlos Alberto Arroyo del Río, en caso de producirse un golpe de Estado auspiciado por los alemanes. El establecimiento de una base norteamericana en Salinas, en las costas del Pacífico, posibilitaría la implementación de dichos planes. Sin embargo, la competencia de PANAGRA, la presión de Estados Unidos sobre el gobierno ecuatoriano para negar a SEDTA las rutas requeridas, la reducción de subsidios por parte de Alemania y la muerte de Fritz Hammer, fundador de SEDTA, en un trágico accidente en las faldas del Pichincha, provocaron la quiebra de la aerolínea y su nacionalización por parte de Ecuador en septiembre de 1941 (Davies, 1984: 274).

En septiembre y octubre de 1940 tuvo lugar una conferencia entre los representantes militares de Ecuador y Estados Unidos para establecer las bases bilaterales para la futura defensa del hemisferio. La declaración comprensiva de política, que se hizo con esa ocasión, delineaba un plan de cooperación militar que incluía el intercambio de inteligencia, planes de contingencia para reforzar a las Fuerzas Armadas ecuatorianas en caso de un ataque de una potencia no americana, el trazado de mapas aéreos y un intercambio de información técnica<sup>6</sup>. Este memorando representó un

5 Naval Intelligence Report, Peru Aviation Material Planes All Types, 31 de marzo de 1941, Record Group 59, box 5505, NARS.

6 "Galápagos, Preliminary Historical Study", Panama Canal Department, junio 1946, file 461-041, USAFHRA: 10-11.

logro significativo para Estados Unidos, ya que el Ejército ecuatoriano era la estructura política mejor organizada del país. El cortejo a los militares continuó con el establecimiento de una misión de aviación militar y el 24 de julio de 1941 el presidente Roosevelt asignó 275 000 dólares de su fondo de emergencia para el desarrollo de instalaciones de entrenamiento aéreo en Salinas y Quito<sup>7</sup>.

Tras el ataque japonés a Pearl Harbor, Ecuador inmediatamente puso a disposición sus costas para el establecimiento de bases aéreas y navales. Salinas, situada en la Bahía de Guayaquil, ofrecía buenas perspectivas para una base aérea. Por una parte, existía ya un campo aéreo civil en ese lugar ocupado por PANAGRA; por la otra, Salinas se presentaba como un excelente punto de escala para los aviones en ruta hacia Galápagos. La base también funcionaría como el tercer punto de un área de protección triangular para aviones encargados de patrullar el área entre Panamá, Galápagos y Salinas. El 24 de enero de 1942, el coronel Alberto Romero, ministro de Defensa del Ecuador, y el brigadier general E.B. Lyon, representante del Comando de Defensa del Caribe, firmaron el primero de varios acuerdos relacionados a la base aérea de Salinas. El convenio dio paso a la construcción inmediata de una base aérea, al uso prioritario por parte de Estados Unidos del ferrocarril de Salinas a Guayaquil, y al acceso al sistema de carreteras. Estados Unidos tendría control policial sobre su propio personal dentro de los límites de la base, mientras que Ecuador asumiría la responsabilidad por la expropiación de la propiedad privada sobre la que se asentaría la base y conservaría la soberanía sobre el territorio. Estados Unidos aceptó pagar 35 000 dólares para cubrir los gastos de expropiación y recibió autorización para hacer mejoras sanitarias en el área<sup>8</sup>. Poco tiempo después, escuadrones de bombarderos y de cazas estarían operando desde la base aérea de Salinas y, en el punto de mayor actividad, en diciembre de 1942, 150 oficiales y 2 300 soldados estarían asignados a Salinas<sup>9</sup>.

7 "Salinas Historical Report", Panama Canal Department, 1946, file 461, USAFHRC: 11 (en adelante, citado como "Salinas").

8 "Salinas".

9 "Salinas": 77.

Estados Unidos también aspiraba a establecer un campo aéreo en Galápagos, pero el tema resultaba complejo debido a que varios miembros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos habían estado presionando al gobierno estadounidense para que buscara la adquisición o el arrendamiento a largo plazo de las islas, propuesta que, con certeza, ofendería a Ecuador. Finalmente, los acuerdos para establecer una base americana en la Isla Baltra fueron de naturaleza informal. El coronel Romero dio su consentimiento verbal y la construcción inició el 15 de febrero de 1942. Un escuadrón de bombarderos y de cazas también fue asignado a la base de la Isla Baltra y, eventualmente, el fortín se convirtió en el hogar de 2 474 estadounidenses<sup>10</sup>.

### Se cierran las bases

A mediados de 1944, era evidente que las bases ya no eran necesarias. Las operaciones en ambas fueron reducidas, pero continuaron hasta el final de la guerra. Una vez finalizada ésta, Estados Unidos tuvo que decidir sobre el futuro de las bases.

La base de Salinas no se consideraba tan importante como la de Galápagos. Más aún, el alto costo de construcción y los requerimientos defensivos futuros del Canal de Panamá hacían que la conservación de la base de Galápagos fuera extremadamente deseable a los ojos del Comando de Defensa del Caribe. Por esta razón, el general Brett desarrolló un plan para utilizar la cesión de la base de Salinas como un incentivo para llegar a un acuerdo con el gobierno ecuatoriano sobre el uso extendido de la base de Galápagos. En agosto de 1944, parte de la base fue designada para uso común. Además, se presentó una propuesta a Ecuador para la transferencia del total de las instalaciones. Se esperaba que el "regalo" de Salinas tranquilizara a la opinión pública en Ecuador e hiciera el arriendo de Galápagos políticamente apetecible<sup>11</sup>.

10 "Galápagos, Preliminary Historical Study", Panama Canal Department, junio de 1946, file 461-041, USAFHRA, sin número de página.

11 "Salinas": 50.

El astuto plan de Brett no carecía de méritos y casi habría funcionado, de no ser por los desarrollos políticos tanto en Estados Unidos cuanto en Ecuador. Así, el gobierno amigable del presidente Arroyo del Río fue derrocado por un golpe de Estado el 28 de mayo de 1944. En su lugar se posesionó José María Velasco Ibarra, el caudillo más controvertido y colorido en la turbulenta historia de Ecuador. Velasco comprendía la frustración de su pueblo frente a la humillante derrota en la guerra con Perú. Si los “gringos” querían conservar la base de Galápagos, el precio sería de cien millones de dólares (Blanksten, 1964: 42-44). A pesar de su retórica y exigencias, Velasco dejó la puerta abierta a las negociaciones. Sin embargo, el senador norteamericano Kenneth McKellar, de Tennessee, sin saberlo, azotó esa puerta cuando presentó una resolución en la que hacía un llamado al presidente de Estados Unidos “para entrar en negociaciones con la República del Ecuador con el objetivo de obtener las Islas Galápagos como una posesión permanente de Estados Unidos”. Si bien la resolución no se sometió a votación, el Congreso ecuatoriano rápidamente enmendó la Constitución para prohibir cualquier transferencia de territorio. Pese a estos obstáculos, las negociaciones continuaron hasta 1946, aunque sin resultado.

La base aérea de Salinas fue transferida al Ecuador el 1 de febrero de 1946. La entrega fue cordial y el equipo, los sistemas de comunicaciones y auxiliares de navegación permanecieron en la base. Los vehículos y aviones fueron retirados<sup>12</sup>. La base se ha mantenido en operación hasta el presente. Actualmente, alberga la Academia de la Fuerza Aérea Ecuatoriana y ha funcionado como un sitio para la realización de prácticas conjuntas de las Fuerzas Aéreas Estadounidenses y la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE).

En contraste, la entrega de la base de la Isla Baltra, si bien se llevó a cabo bajo el régimen civil, no resultó tan amistosa. A la evacuación se le dio el nombre en código de “Proyecto Mango” y el plan preveía el retiro de todo el equipo, a excepción de las instalaciones fijas. Lo que resultaba demasiado caro de retirar debía ser destruido “mediante fuego, abandono en el mar u otro medio de destrucción apropiado”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> “Salinas”: 50.

<sup>13</sup> “Plan for Execution of Project Mango”, Sixth Air Force, 16 abril de 1946, file 464 04-4, USAFHRA.



Base Aérea de Salinas, 29 de abril de 1944. Cortesía de Air Force Historical Research Agency, Base de la Fuerza Aérea Maxwell, Alabama, Estados Unidos

### La presencia alemana y nazi en Ecuador

Tras la Primera Guerra Mundial, inmigrantes alemanes comenzaron a llegar al Ecuador en busca de oportunidades. Ellos quedaron fascinados por la diversidad exótica de la topografía ecuatoriana, al tiempo que encontraron un entorno relativamente familiar, pues Quito estaba rodeado de volcanes como el Pichincha, el Cotopaxi y el Cayambe, que indudablemente les recordaban los Alpes. Hacia la década de los treinta, algunos inmigrantes alemanes habían establecido carnicerías, restaurantes y casas de huéspedes, negocios de importación y exportación y empresas agrícolas,

mientras otros habían encontrado empleo en compañías ecuatorianas e internacionales. Más aún, se estableció una floreciente comunidad alemana en Quito alrededor del Colegio Alemán y del Club Social Alemán. Fritz Hammer, un piloto veterano de la Primera Guerra Mundial, había fundado, junto con otros socios, la Sociedad Ecuatoriana de Transportes Aéreos (SEDTA), una aerolínea que ofrecía servicios de transporte para pasajeros, y de carga entre Quito, Guayaquil y Cuenca, al tiempo que buscaba expandir sus rutas a Galápagos y al Oriente, las regiones más remotas del Ecuador. Es importante mencionar que muchos de los inmigrantes alemanes que llegaron a Ecuador después de la Primera Guerra Mundial o escapando de la crisis económica que se experimentó en los años tempranos de la República de Weimar, consideraron al Ecuador como su nueva patria y no tenían intenciones de volver a su tierra natal. Muchos de estos “buenos alemanes”, como más tarde los denominará la Legación estadounidense, rechazarían el Partido Nazi y se horrorizarían cuando los nazis comenzaran a dominar el Colegio Alemán y el Club Social Alemán. Algunos de estos “buenos alemanes” eventualmente se unirían al esfuerzo americano para liberar a Ecuador de la influencia nazi.

Ecuador resultó ser también un destino atractivo para un ex capitán del ejército austríaco, Irving Hauptmann, quien a su llegada en 1931 tomó el nombre del Dr. Alfredo Enrique Cuhne. Cuhne –más tarde se sabría– fue un miembro del Partido Nazi y, en su momento, llegó a ser el agente más peligroso e influyente de este partido en Ecuador. Hombre misterioso con un pasado accidentado, Cuhne fue descrito por el ministro de la Legación estadounidense como “de complexión media, cinco pies ocho pulgadas de altura, rubio, ojos azules, tez pálida, nariz aguileña, de amplia frente y barbilla puntiaguda”<sup>14</sup>. Inicialmente, Cuhne encontró trabajo en Ecuador como administrador de la extensa hacienda de un acaudalado hacendado de Guayaquil. Pronto se presentó como un experto en enfermedades tropicales; se granjeó la confianza de la comunidad médica de Guayaquil y se ganó el sobrenombre de “sabio”. A lo largo de 1933 y 1934, Cuhne distribuyó medicinas de patente en Cuenca y sus

14 Boaz Long a Cordell Hull, Despatch No. 1276 “Report on the Life and Activities of Dr. Alfredo Enrique Cuhne; Agent of the Nazi Party”, 24 de septiembre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

comunidades aledañas. Incluso se adentró en pueblos remotos del Oriente. Curiosamente, nunca cobró por sus servicios.

En 1935, Cuhne se dirigió a Quito y se presentó ante el presidente Federico Páez, quien había asumido el poder tras un golpe de Estado. Cuhne aseguró ser un perito militar y ofreció trazar un mapa estratégico relativo a la disputa limítrofe entre Ecuador y Perú, que era el problema internacional más importante que enfrentaba la pequeña República. Para congraciarse con Páez, Cuhne ofreció sus servicios gratuitamente, argumentando que su único anhelo era ayudar al país que él había llegado a amar y del cual intentaba hacer su hogar por el resto de su vida. El mapa se realizó, el Alto Comando Ecuatoriano lo consideró de primera calidad y declaró a Cuhne como benefactor de la nación<sup>15</sup>.

Páez estaba tan impresionado con el misterioso extranjero que cuando se enteró de su supuesta experiencia como Jefe de la Agencia de Detectives de Viena, le ofreció el cargo de Jefe de Detectives en Ecuador. El astuto Cuhne rechazó el cargo, pero ofreció, a cambio, servir como experto consejero en la joven división. Pocas semanas después, Cuhne se había convertido en el consejero confidencial de Páez y muy expertamente organizó al equipo de detectives que espiaría a los enemigos del presidente. Cuhne también hizo uso libre de las arcas públicas para enriquecerse junto con sus allegados. Se le concedió una extensión de tierra cerca de Baños, la cual convertiría en una plantación de caña de azúcar. Cuando Páez fue derrocado por el general Enríquez en 1937, Cuhne perdió su influencia. Sin embargo, ya había acumulado suficiente riqueza para vivir cómodamente. El general Enríquez, con su fuerte desagrado por Cuhne, lo hizo arrestar acusándolo de espiar para el Perú. Durante el proceso judicial, se reveló que Cuhne no era un médico como pretendía. Una de las pruebas presentadas fue su diploma médico que, pese a haber sido supuestamente emitido por una universidad austríaca, estaba escrito en español. También fue acusado de “desviación” sexual, llegando un testigo a denunciar su inclinación por las mujeres menores de edad. Cuhne fue encarcelado en la penitenciaría de Quito por un año, tiempo durante el cual

15 Boaz Long a Cordell Hull, Despatch No. 1276 “Report on the Life and Activities of Dr. Alfredo Enrique Cuhne; Agent of the Nazi Party”, 24 de septiembre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

llegó a ser amigo del director y se dedicó a ordenar los archivos, además de organizar un sistema de registro de todos los internos e instalar una biblioteca. Una vez más, Cuhne había logrado convertir una mala situación en una a su favor, y cuando salió de prisión, se le felicitó por su trabajo. Su liberación coincidió con el colapso de la administración de Enríquez.

No se sabe con exactitud cuándo se vinculó Cuhne al Partido Nazi y ofreció sus servicios al Tercer Reich. Alguna vez declaró que cuando Austria formó parte de Alemania, él decidió unir fuerzas con los nazis, pues tenía que encontrar un medio para vivir. Cuhne resultaba un agente ideal en Ecuador para los nazis dado que conocía bien el país y sus grupos de poder. Además, tenía información confidencial de sus días en la División de Detectives durante la presidencia de Páez. Adicionalmente, tenía contactos con el Dr. Augusto Egas, líder del Partido Liberal en la provincia de Pichincha, que incluía a Quito. Otro de los amigos de Cuhne era Pablo Huras, un alemán casado con la hermana del Dr. Homero Viteri Lafronete. El Dr. Viteri había servido alguna vez como embajador de Ecuador ante Estados Unidos y era, así, una potencial fuente de información. La influencia creciente de Cuhne sobre la Embajada alemana quedó evidenciada cuando el ministro alemán, Dr. Eugen Klee, anunció que el título nobiliario de Cuhne había sido restaurado por el gobierno alemán. Klee también condecoró a Cuhne por sus servicios durante la Primera Guerra Mundial, otorgándole el estatus de “As de la Aviación”<sup>16</sup>.

Se decía que Cuhne había recurrido a sus conexiones para recibir documentos confidenciales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y que tenía contactos en el Congreso ecuatoriano. Los enemigos de Cuhne intentaron deportarlo, pero esto también funcionó a favor del austríaco. En una ocasión, el director de inmigración fue despedido por sus intentos de deportar a Cuhne. Aunque Cuhne enfrentaba el proceso de deportación, permanecía en Ecuador. Interminables retrasos de toda índole impidieron que el caso se resolviera formalmente.

La organización formal nazi en Ecuador estaba liderada por Walter Giese, *Landesgruppenleiter* (coordinador nacional), quien también había servido

16 Esta distinción se otorgaba a los pilotos de combate que habían derribado al menos cinco aviones enemigos. Sin embargo, no existe evidencia de que Cuhne haya sido alguna vez piloto de la Fuerza Aérea Alemana.

como Jefe de Inteligencia de la Gestapo. Giese contaba con la asistencia de su segundo en comando, Reinaldo Schwalberg. Aunque el Dr. Eugen Klee, ministro de la Legación alemana, era el representante oficial del gobierno alemán en Ecuador, recibía órdenes de Giese, muy probablemente debido a que Klee no era un miembro entusiasta del Partido. Otras secciones incluían el mismo Partido Nazi, liderado por el *Gauleiter* (líder regional) F.P. Partmus; la división de Inteligencia, a cargo de la Gestapo, liderada por Giese; la de Hacienda, encabezada por Heinz Zander; la Comandancia de la Fuerza Aérea, liderada por H. D. Baumbach; y las divisiones de la SA y la SS lideradas por Wilhelm Schneider. La sección de Partmus era la más grande y se subdividía en *Hilfsverein* (asociación de voluntarios), Frente del Trabajo, la Juventud de Hitler, el Colegio Alemán, el Club Alemán, y la Unidad de Prensa y Propaganda. También había secciones del Partido en Riobamba, Guayaquil y Cuenca. La Unidad de Prensa y Propaganda supervisaba las operaciones de la estación de radio y de la agencia noticiosa Transocean, que encabezaba los esfuerzos nazis para persuadir al público ecuatoriano de respaldar a Alemania en la guerra. Bajo la supervisión de la sección de la Fuerza Aérea se encontraba la SEDTA, administrada por Paul Degetau, quien era apoyado por el Jefe de Pilotos, Conde von Castell. El intrépido Dr. Cuhne ocupó varias posiciones en la organización, incluyendo la de traductor en la sección diplomática, una ubicación muy conveniente para mantenerse informado sobre los movimientos de Klee. Otro trabajo ideal para Cuhne fue el de encargado de los archivos del personal de la Gestapo, ya que, durante sus días como colaborador de Páez y su subsiguiente encarcelamiento, había recopilado una serie de archivos sobre ecuatorianos destacados<sup>17</sup>.

El jefe nazi en Guayaquil, la ciudad más grande del Ecuador y puerto principal, era Adolf Kläre. Otros agentes nazis en Guayaquil incluían al cónsul alemán Bruckmann, quien también dirigía las operaciones de la Compañía de Químicos Bayer en Ecuador. Kläre, Bruckmann y el empresario John H. Kruger ayudaron a los alemanes en un sinnúmero de formas, que incluyeron dar refugio a marineros que debían haber sido internados después de que sus barcos naufragaran o hubieran sido hundidos en aguas sudamericanas.

17 Naval Intelligence Report, “Modified Diagram of Nazi Organization in Ecuador”, 19 de abril de 1941, RG 165 box 731, NARS.



Miembros del Partido Nazi en Ecuador. Archivo Histórico. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador. F. Documentos sobre súbditos de las Naciones del Eje, 1941-1946\*\*

Adicionalmente a la organización formal, existían miembros del Partido Nazi que llevaban a cabo numerosas operaciones comerciales en Ecuador. Una de las más grandes entre ellas era la Compañía Otto Wolfe, presidida por Otto Heinrich Carstanjen, un alemán de nacimiento que más tarde se naturalizaría ecuatoriano y se declararía abiertamente pro nazi<sup>18</sup>. Esta compañía poseía concesiones de petróleo en Salinas y se sospechaba que operaba una estación de radio clandestina que podía establecer contacto con los submarinos alemanes. Otras empresas incluían la Casa Viking, el Salón Viena y la fábrica de Cerveza Victoria. En la Costa, la Casa Tagua, que exportaba nueces de tagua a Alemania para ser empleadas en la fabricación de botones y empuñaduras de instrumentos, encubría las operaciones nazis en Salinas, Manta, Esmeraldas y Bahía de Caráquez<sup>19</sup>.

18 Military Attaché Report, "Axis Nationals Already Deported from Ecuador", 23 de mayo de 1942, RG 165, file 2000-2340, box 730, NARS.

19 Intelligence Report from *USS Erie*, reported by Samuel S. Ballentine, Major USMC, 3 de septiembre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

\*\* Agradezco a Soledad Castro, Directora del Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones, Exteriores, Comercio e Integración las facilidades otorgadas para la reproducción de esta fotografía. BZ.

### La propaganda de guerra

Existieron tres estrategias cruzadas para la difusión de la propaganda nazi en Ecuador. En primer lugar, estaba la distribución de elegantes publicaciones, producidas en Alemania, dirigidas al público latinoamericano en general. Éstas incluían publicaciones como la *Revista Alemana*, una revista de publicación bimestral producida por la casa editorial Ibero-América en Hamburgo, bajo la edición del Dr. G. Kurt Johannsen. La revista destacaba el Nuevo Orden de Hitler, así como las ventajas económicas que tendrían los países que respaldaran a Alemania, y sus artículos con frecuencia trataban sobre las relaciones amistosas que siempre habían existido entre Alemania y Latinoamérica. Otra revista, *Freude und Arbeit (Alegría y Trabajo, Work & Joy)*, era una publicación trilingüe dirigida a los trabajadores de países de habla hispana e inglesa. Esta publicación elogiaba las mejoras en el nivel de vida de los trabajadores alemanes en el régimen de Hitler. Adicionalmente, *Ejército Marina Aviación*, publicada en Berlín, difundía la versión alemana de los enfrentamientos y acciones navales, al tiempo que publicitaba la superioridad de los equipos bélicos alemanes sobre los británicos y franceses y, más tarde, los rusos y norteamericanos<sup>20</sup>.

El Partido Nazi en Ecuador también distribuía panfletos, boletines, cartas y otros materiales surtidos para convencer a los ecuatorianos de unirse a su causa. Un esfuerzo local para difundir la imagen nazi en Quito consistió en la fabricación de tapas de radiador decoradas con la suástica. Se desconoce si estos instrumentos tuvieron algún efecto sobre el público quiteño, pero ciertamente dieron lugar a un reporte del alarmado ministro de la Legación estadounidense, Boaz Long<sup>21</sup>.

El tercer aspecto de la campaña propagandística nazi fue el esfuerzo para influir en la prensa ecuatoriana. Esto se logró a través del servicio de noticias Transocean, que operaba desde un estudio en la Calle Mena en Quito. Esta operación consistía en un servicio de cable que distribuía noticias sin costo a los periódicos o que, en caso necesario, pagaba a los periódicos ecuatorianos para imprimir versiones alemanas de la guerra. El

20 "Axis Propaganda in Ecuador", 1 de junio de 1943, RG 165, box 730, file 2810, NARS.

21 Despatch No. 1121, "Nazi Radiator Caps; German Propaganda", 5 de julio de 1940, RG 165, box 731, NARS.

servicio comenzó a operar el 28 de marzo de 1940 y distribuía diariamente entre la prensa, altos oficiales del gobierno ecuatoriano, oficiales del Ejército, bancos, empresas y ciudadanos importantes, interpretaciones de la guerra favorables a los intereses alemanes. Las operaciones de Transocean en Sudamérica estaban dirigidas por Walter von Simona, quien contaba con la ayuda del ingeniero de radio, Hermann Fickert. Ambos se instalaron en Lima y ocasionalmente visitaban Quito<sup>22</sup>.

El impacto de la propaganda nazi en los principales periódicos del Ecuador fue mixto. *El Telégrafo*, el principal periódico de Guayaquil, y *El Comercio*, de Quito, estaban suscritos a *United Press* (UP) y a *Associated Press* (AP) e identificaban a la Legación alemana como fuente de los comunicados de prensa de Transocean. Ambos periódicos permanecieron neutrales y su política editorial fue justa y balanceada. Por otra parte, *El Universo*, el segundo diario de mayor circulación en Guayaquil, fue descrito por la Legación estadounidense como "... agresivamente pro nazi y continúa siendo el órgano de propaganda más activo de los nazis en este país"<sup>23</sup>.

Fue en la *prensa chica* que Transocean tuvo un mayor impacto. Muchos de los pequeños periódicos no podían costearse una suscripción a UP y AP, y de buena gana aceptaron la propaganda pagada de la Legación alemana y de Transocean. A menudo publicaban sus textos al pie de la letra y sin revelar la fuente. El periódico quiteño *El Día* empleaba exclusivamente los comunicados gratuitos de Transocean, tal como lo hacía el órgano de comunicación del Partido Conservador, *El Debate*. A la izquierda del espectro político ecuatoriano, circulaban dos publicaciones laboristas, *Vida Obrera* y *Regenerador*, que también publicaban editoriales pro nazis y propaganda antiamericana. Mientras la circulación de las publicaciones laboristas era limitada, éstas eran ampliamente leídas por los trabajadores urbanos del Ecuador<sup>24</sup>. Además de intentar influir en los medios, la campaña de propaganda nazi incluyó la distribución de materiales pro nazis en las calles y a través del correo.

22 John Edgar Hoover to Brigadier General Sherman Miles, 12 de agosto de 1940, "Transocean", RG 165, box 731, NARS.

23 Memorandum, "Extent of Nazi Propaganda in Newspapers in Ecuador", Quito, 29 de julio de 1940, RG 165, box 731, NARS.

24 Memorandum, "Extent of Nazi Propaganda in Newspapers in Ecuador", Quito, 29 de julio de 1940, RG 165, box 731, NARS.

Otro aspecto de la influencia de Transocean en Ecuador fue la ausencia de cualquier otra fuente europea de información. Reuters no era empleado por la prensa ecuatoriana y después de mayo de 1940, Havas, la agencia de prensa francesa, estaba muerta. Más aún, en 1940 no existieron esfuerzos activos de propaganda británica o americana en Ecuador. En un inicio, los intentos de propaganda antinazi en Ecuador corrieron a cargo de emigrantes judíos, desterrados por el Tercer Reich. Benno Weiser, por ejemplo, con frecuencia escribía enérgicos artículos antinazis y pagaba por publicarlos en *El Comercio*. Otra táctica de la comunidad judía en Ecuador fue la distribución de volantes de carácter antinazi<sup>25</sup>.

Al principio, Estados Unidos solo monitoreaba la campaña de propaganda nazi en Ecuador. Sin embargo, en verano de 1940 se inició un programa comprensivo para contrarrestar los efectos de la campaña de propaganda nazi en América Latina, mediante el establecimiento de la Oficina para la Coordinación de Relaciones Comerciales y Culturales entre las Repúblicas Americanas (OCCCRBAR, por sus siglas en inglés), cuyo primer director fue Nelson Rockefeller. La OCCCRBAR fue rebautizada con el nombre de Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos en 1941 y, en agosto de 1945, se convirtió en la Oficina de Asuntos Interamericanos (OIAA).<sup>26</sup> La misión de la OIAA era contrarrestar las amenazas alemanas de carácter económico, cultural, psicológico y subversivo hacia América, a través de la coordinación de un programa de cooperación económica de alcance hemisférico, así como de "vigorosos programas educativos y culturales" (Anthony, 1972: 1). En otras palabras, la OIAA estaba decidida a ganarse el corazón y la mente de los latinoamericanos, y así obtener apoyo para lograr los objetivos de Estados Unidos antes y durante la guerra<sup>27</sup>.

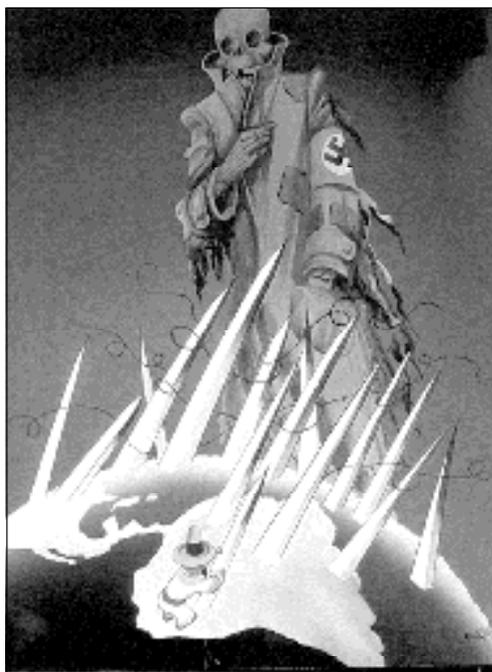
La OIAA lanzó una vigorosa campaña de propaganda en Latinoamérica que pronto sobrepasó los esfuerzos nazis. Los materiales se producían para su distribución en toda América Latina. Por ejemplo, la OIAA distribuyó en Ecuador 249 000 afiches presentando la amenaza nazi hacia

25 Memorandum, "Extent of Nazi Propaganda in Newspapers in Ecuador", Quito, 29 de julio de 1940, RG 165, box 731, NARS.

26 En el resto del texto se emplea la denominación OIAA.

27 History of the OIAA, 10 de julio de 1947, RG 229, box 511, NARS.

Latinoamérica en los términos más simples y a la vez más horribles: uno de los afiches mostraba a Hitler a punto de destruir una iglesia, al tiempo que un campesino intervenía en el momento preciso para impedir el atroz crimen. Otro póster incluía caricaturas de Hitler, Göring y Göbbels disfrutando el ahorcamiento de una desventurada víctima, mientras otro afiche advertía sobre el espectro del nazismo que se acercaba a América, quedando la defensa del continente, nuevamente, en manos de un campesino situado estratégicamente en Ecuador. Aparentemente, el artista que fue empleado para crear estas imágenes se imaginaba al latinoamericano promedio ataviado con sandalias y sombrero mexicanos.



"La amenaza Nazi"  
Colección privada del Dr. George Lauderbaugh

Una campaña de panfletos, dirigida a los estratos sociales más bajos, tuvo por resultado la distribución de 442 720 ejemplares en Ecuador. Estos panfletos seguían el estilo de las tiras cómicas y presentaban recuentos de batallas y campañas en las que los comandantes americanos figuraban como héroes. Por su parte, la revista *En Guardia* apuntó a las clases media y alta con un formato al estilo de la revista *Life*. Nueve mil copias llegaron a los hogares y oficinas ecuatorianas durante la guerra.

Otra táctica de la OIAA fue la de enviar noticias a América Latina para contrarrestar y, eventualmente, reemplazar completamente los servicios provistos por Transocean. Un servicio de noticias radiales de onda corta para América Latina ofrecía cobertura 24 horas al día. La programación diaria incluía resúmenes de la guerra, una síntesis de lo sucedido en el hemisferio occidental, comentarios de las noticias diarias y un espacio para la opinión del público. La programación semanal incluía un resumen de los acontecimientos en el hemisferio occidental, el comentario de Leon Pearson y el reporte de Aikman desde Washington. El servicio se presentaba en un formato de 290 000 palabras cada semana y se transmitía en inglés, español y portugués. La OIAA distribuía, además, el *New York Times* Internacional, de edición semanal, a lo largo y ancho de Latinoamérica. Adicionalmente, la prensa de la OIAA distribuía, mediante correo aéreo, artículos que llegaban a cuarenta publicaciones en Ecuador y distribuía fotografías, gráficos, tiras cómicas y artículos ilustrados a estos periódicos y revistas. Un servicio de artículos para los trabajadores intentaba, por su parte, captar las publicaciones laboristas.

Los comités nacionales de coordinación fueron otro aspecto de la campaña de la OIAA para ganar el apoyo del público ecuatoriano y para obtener los servicios voluntarios de los norteamericanos expatriados en Ecuador. El comité estuvo frecuentemente dirigido por Clarence W. Jones, ya sea en calidad de presidente o de secretario ejecutivo. Jones era muy conocido y respetado en Ecuador, ya que había fundado la estación de radio HCJB, "La Voz de los Andes". Primera estación de radio en Ecuador, la HCJB era la pieza central de una misión protestante que también proveía asistencia médica y otros servicios a las comunidades pobres del Ecuador.

Antes de emprender una retrasada pero vigorosa campaña propagandística, Estados Unidos tuvo un temprano golpe de suerte con respecto a

Transocean. La noche del 15 de enero de 1941, tres hombres enmascarados saquearon la estación y destruyeron los equipos de radio y de oficina, mientras gritaban “¡Muera Alemania!”<sup>28</sup>. El periódico quiteño *El Comercio* especuló sobre la posibilidad de que los perpetradores de ese acto hubieran sido miembros de la *Columna 10 de Agosto* –grupo ultrapatriótico de antinazis, extrañamente caracterizado como la “sexta columna”–, con el fin de persuadir al gobierno de Ecuador de ser el primero en romper las relaciones diplomáticas con Alemania<sup>29</sup>.

La columna se había formado en octubre de 1940, con el beneplácito de Boaz Long, el ministro de la Legación estadounidense, quien, en un informe para el secretario de Estado, Cordell Hull, dio detalles acerca de los planes del grupo, indicando, además, que uno de sus integrantes era un informante<sup>30</sup>. Al menos tres oficiales del Ejército eran parte de la organización, incluyendo al Capitán Plaza Lasso, hermano de Galo Plaza Lasso, ministro de Defensa y quien en 1948 se convertiría en presidente de Ecuador. Long reportó que el grupo combatiría la intimidación nazi y que planeaba lanzar una campaña antinazi y distribuir panfletos y volantes<sup>31</sup>.

El Comité de Coordinación para Ecuador era el centro de distribución de propaganda norteamericana. También organizaba campañas culturales, educativas y de salud para ganar los corazones y mentes del común de los ecuatorianos. Uno de los programas más exitosos consistió en la proyección de películas en todo el país. Sobre esta campaña se hace referencia en el reporte de septiembre de 1943, donde se menciona que 111 películas, incluyendo 27 carretes de noticias, 30 sobre los esfuerzos de guerra, 26 de información y 28 educativos habían sido vistos por alrededor de 250 000 ecuatorianos. Más aún, las películas habían alcanzado públicos afuera de las grandes ciudades, en lugares como Guaranda, Salcedo, Pujilí, Sangolquí y Latacunga. Es probable que la primera película vista por

28 Military Attaché Report, “Current Events No. 4”, 24 de enero de 1941, Lt. Col. Gilbert Proctor, Quito, RG 16, box 731, NARS.

29 Military Attaché Report, “Current Events No. 4”, 24 de enero de 1941, Lt. Col. Gilbert Proctor, Quito, RG 16, box 731, NARS.

30 Boaz Long to Secretary of State, Despatch No. 1328, “Columna 10 de Agosto”, antinazi Secret Society Organized in Quito, 22 de octubre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

31 Boaz Long to Secretary of State, Despatch No. 1328, “Columna 10 de Agosto”, antinazi Secret Society Organized in Quito, 22 de octubre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

muchos ecuatorianos haya sido propaganda estadounidense. Mientras muchas de las películas habían sido originalmente producidas para el público norteamericano y luego adaptadas para los espectadores latinoamericanos, varias tenían decididamente un sabor latino, tal como lo indican los siguientes títulos: “Cadetes latinoamericanos”, “Hijos de los conquistadores”, “Los Clubes 5C de Cuba” y “La Democracia trabajando en el Puerto Rico rural”. Adicionalmente, el comité evaluaba la reacción del público y calificaba cada película con una letra. La mayoría se encontraba en la categoría C+ (“Entretenida; el público parecía satisfecho”), mientras otras, como *Andy Hardy’s Dilemma*, alcanzaron una B (“Muy aplaudida, el público estaba conmovido”)<sup>32</sup>. No existían cines en muchas de las ciudades pequeñas, por lo que el comité tuvo que ingeniárselas, proyectando a menudo las películas en áreas abiertas o sobre una pantalla improvisada<sup>33</sup>. Existen fotografías del público en varias de estas ciudades<sup>34</sup>. En ellas se evidencia que, con frecuencia, una parte importante del público estaba conformada por indígenas de habla quechua. Es probable que esto careciera finalmente de importancia para los esfuerzos estadounidenses, que claramente iban dirigidos a la población blanca y mestiza.

Otra tarea del Comité Coordinador para Ecuador fue la de organizar programas culturales y educativos. El comité organizó exhibiciones en las escuelas en las que se mostraban prominentemente las banderas americanas y británicas, líderes aliados, escenas de batalla de la guerra en Europa y esloganes a favor de los aliados<sup>35</sup>. También se hizo un intento por “ayudar” a

32 “Coordination Committee for Ecuador Motion Picture Report for September 1943”, RG 229, box 1391, NARS.

33 El Comité fue realista al elegir sitios para proyectar las películas, como lo indican las siguientes observaciones sobre Baños: “No hay salas públicas grandes. [...] Los mejores resultados podrían obtenerse mediante la proyección al aire libre. La plaza pública está disponible para este efecto. Casi tan centralmente localizado [como la plaza] se encuentra un lote baldío frente de la nueva Basílica, que está actualmente en construcción. No existen jardines ahí que puedan limitar a la multitud y el lugar mismo parece más santo y más frecuentado que la plaza pública. Hay corriente eléctrica en ambos lugares”. Memo for Mr. Jones from Vicinus, “Movie possibilities in Baños”, 1 de mayo de 1943, RG 229, box 1392, NARS.

34 Clarence Jones to Nelson A. Rockefeller, Provincial Cine Showing, 11 de septiembre de 1943, RG 229, box 1392, NARS.

35 Clarence W. Jones to Mr. E.J. French, “Press Section”, British Legation, Quito, 24 de febrero de 1943, RG 229, box 1393, NARS. Jones adjunta fotos sobre la proyección de películas en la Escuela 11 de noviembre en Latacunga.

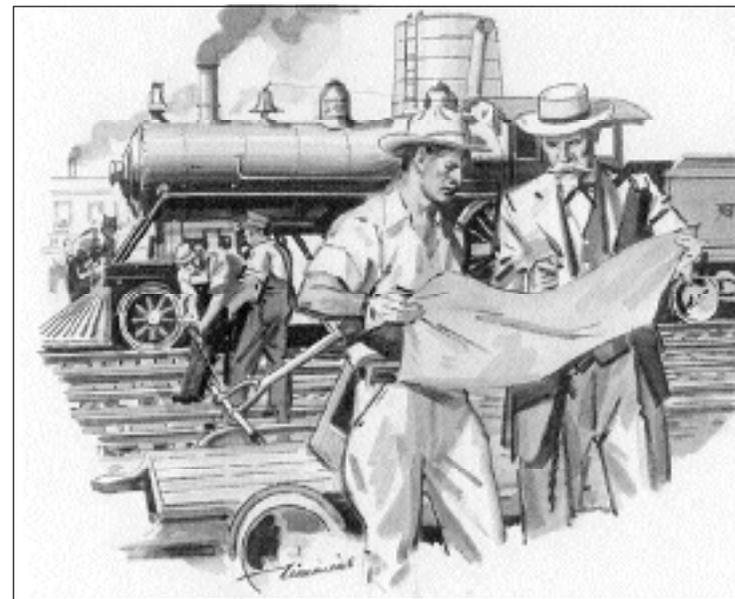
los maestros ecuatorianos a enseñar la historia y geografía norteamericanas, para lo que se les dio material educativo que incluía mapas provistos por la Fundación de Educación Inter-Americana, una unidad de la OIAA. El currículo de la escuela ecuatoriana incluía historia y geografía norteamericana en los grados séptimo, octavo y décimo segundo. Más de 400 mapas se distribuyeron entre aproximadamente 250 profesores<sup>36</sup>. Otros materiales entregados a las escuelas incluían obras gráficas que mostraban los estrechos vínculos entre Estados Unidos y Latinoamérica. Una de éstas, exclusivamente para distribución en el Ecuador, mostraba al revolucionario y modernizador presidente Eloy Alfaro consultando a un ingeniero norteamericano durante la construcción del ferrocarril Quito-Guayaquil en los primeros años del siglo veinte<sup>37</sup>.

Otra de las tácticas empleadas por el comité incluía muestras en aparadores, impresiones en cajas de fósforos con eslóganes que proclamaban a Estados Unidos como el “arsenal de la democracia” y citas del presidente Franklin D. Roosevelt. Las ondas de radio de Ecuador también se usaron con gran regularidad para proclamar la rectitud de la causa americana.

Al final, la OIAA y el Comité de Coordinación para Ecuador, con la ventaja que suponía la destrucción de las instalaciones de Transocean por elementos antinazis, minimizaron la propaganda alemana en Ecuador. Cuando Estados Unidos se involucró en la guerra, utilizó su poder militar para prevenir cualquier resurgimiento de la campaña propagandista nazi. Pronto se tomarían otras medidas para proteger al Ecuador de las amenazas del Eje y para expulsar a los nazis y a otros subversivos de esa República andina.

<sup>36</sup> Memorandum, “Maps to be furnished by the Inter American educational Foundation”, 6 de junio de 1944, RG 229, box 1390, NARS.

<sup>37</sup> Gran parte del trabajo artístico fue realizado bajo contrato con la *American Artist Company* e incluía escenas de figuras históricas como George Washington conversando con Francisco Miranda, el argentino Domingo Sarmiento en el estudio de Horace y Mary Mann en Boston, y Benito Juárez en su exilio en Nueva Orleans. Se los puede encontrar en RG 229.7.3 PG, NARS.



“Alfaro estudia los planos del ferrocarril”  
Colección privada del Dr. George Lauderbaugh

### La expulsión de los nazis y alemanes del Ecuador

Uno de los mayores temores de Estados Unidos con respecto a los nazis en Ecuador era la posibilidad de que se organizara un movimiento de quinta columna, que instalara en el poder un régimen pro Hitler. Esto último, por lo mínimo, frustraría los planes de seguridad norteamericanos en el país. Si bien es posible que esta amenaza se hubiera exagerado, es cierto que existe evidencia de la influencia alemana tanto en el gobierno cuanto en el Ejército. En octubre de 1940, Arno Halusa, secretario de la Legación alemana, viajó a Panamá y consiguió 54 000 dólares en efectivo del Chase National Bank. El Sr. George S. Schaeffer, vicepresidente del banco, reportó la transacción a la Embajada de Estados Unidos y

comunicó al agregado militar el número de serie de los billetes<sup>38</sup>. Algunos de esos billetes luego fueron presentados por oficiales militares ecuatorianos. La Legación estadounidense entregó, entonces, una lista de los oficiales involucrados al presidente Carlos Arroyo del Río, y convirtió en una práctica de rutina el controlar la interferencia del gobierno alemán en los asuntos internos del Ecuador, al igual que emitir una lista de los nazis en Ecuador. Por ejemplo, a Gustavo P. Chiriboga, encargado ecuatoriano de negocios, se le informó que Walter Giese era la cabeza del Partido Nazi en Ecuador y se le recomendó monitorearlo cuidadosamente<sup>39</sup>.

Halusa continuó comportándose de manera sospechosa. El 27 de abril de 1941, Halusa llegó al aeropuerto de Quito con un paquete que había recibido de un amigo alemán, Joachim Küln. Halusa impidió que el inspector postal ecuatoriano examinara el contenido y lanzó el paquete al interior de un auto de la Legación alemana que se alejó a gran velocidad<sup>40</sup>. El gobierno ecuatoriano, alarmado por las actividades de Halusa, lo declaró *persona non grata* y eventualmente tuvo que volver a Alemania<sup>41</sup>.

Los esfuerzos de Estados Unidos para identificar a los nazis en Ecuador no fueron muy sofisticados al principio. Si una persona poseía un pasaporte alemán o incluso un nombre alemán, se le consideraba nazi. Ese fue el caso de Lilo Linke, una escritora alemana errante que atrajo la atención de los oficiales americanos. Linke aparentemente se dio cuenta de que la consideraban nazi y miembro de los movimientos de quinta columna, por lo que se dirigió a la Legación norteamericana a aclarar la situación. Su nombre real era Lise Lotte Linke, nacida en 1906, y en su juventud había apoyado la democracia alemana y la República de Weimar. De hecho, Linke había sido secretaria del Partido Democrático Alemán. Cuando Hitler asumió el poder en 1933, Linke se autoexilió en

38 Boaz Long to Secretary of State, No. 178, "Arno Halusa, Secretary of German Legation in Quito, returning to Quito from Panamá after having obtained \$54 000 in United States Currency", 23 de octubre de 1940, RG 165, box 731, NARS.

39 Leland Morris, Charge D' Affaires ad interim Berlin, to Secretary of State, "Activities of Walter Giese in Ecuador and West Coast South American Countries", 11 de febrero de 1941, RG 165, box 731, NARS.

40 "M/A Weekly letter", 2 de mayo de 1941, file 3030, RG 165, box 731, NARS.

41 Gerald Drew, Chargé d' Affaires a.i. to Secretary of State, "Arno Hauls, Secretary of German Legation, declared *persona non grata*", 6 de mayo de 1941, RG 165, box 731, NARS.

Inglaterra, donde entabló amistad con el novelista Storm Jameson. Linke declaró haberse distanciado de sus padres, que eran seguidores de Hitler y miembros del Partido Nazi. Más aún, ella había publicado una autobiografía, *Restless Days*, la cual era muy crítica de Hitler, por lo que en caso de ser deportada a Alemania, temía ser encarcelada o, incluso, sentenciada a muerte. Al principio, los oficiales americanos fueron escépticos, pero la historia de Linke fue verificada por la Embajada americana en Londres. No obstante, Linke fue llamada para varias entrevistas posteriores, tal vez porque "su apariencia y personalidad no son poco atractivas"<sup>42</sup>. Finalmente, todo se aclaró y se la consideró una "buena" alemana que podía colaborar con los esfuerzos de Estados Unidos para frustrar los intentos nazis de establecer una quinta columna en Ecuador.

Además de Linke, los agentes norteamericanos descubrieron que había otros "buenos alemanes" en Ecuador. Uno de ellos era Arturo Eichler, editor del periódico antinazi *Defensa*, y líder del movimiento antinazi en Quito. Cuhne había intentado sumarse al grupo para obtener una lista de los miembros, pero fue rechazado<sup>43</sup>. Un judío alemán que vivía frente al Club Social Alemán regularmente informaba a la Legación americana sobre las actividades que se llevaban a cabo ahí<sup>44</sup>.

En el verano de 1941, Estados Unidos emitió la Lista Proclamada (Lista Negra), el primer paso de una campaña para minimizar la influencia de

42 Boaz Long to Secretary of State, Despatch No. 1298, "Linke, Miss Lilo: Suspected German Agent", 5 de octubre de 1940, RG 165, box 731, NARS. Herchel V. Johnson to Secretary of State, Despatch No. 6431, US Embassy London, "Activities of Miss Lilo Linke", 17 de diciembre de 1940, RG 165, box 731, NARS. La biografía de Linke (1935) es un relato agudo sobre su juventud en la República de Weimar. Al inicio, Linke fue miembro de la Liga de la Juventud Democrática y más tarde sirvió como secretaria del Partido Democrático para después pasar a engrosar las filas del Partido Socialdemócrata. También trabajó como periodista para varios órganos del partido en los años veinte. Sus libros fueron publicados en inglés y poco conocidos en Alemania. Linke permaneció en Ecuador y en 1954 publicó *Ecuador: Country of Contrasts*, que por muchos años sirvió como principal fuente de información sobre Ecuador para el mundo anglófono. En noviembre de 1963 Linke sufrió un fatal ataque al corazón mientras volaba de Atenas a Londres. Sus restos reposan en su amado Quito desde el 22 de noviembre de 1963.

43 Gerald A. Drew, Chargé d' Affaires to Secretary of State, "Nazi plans to assume control of Ecuadorian Government", Despatch No. 1661, 3 de marzo de 1941, RG 165, box 731, NARS.

44 Mériquet Cousségal (1988) es una colección de artículos de prensa, caricaturas, ejemplares de la prensa antinazi que muestra la creciente campaña antinazi local liderada por franceses, españoles republicanos, "buenos alemanes" e italianos, que se generó en Ecuador para beneplácito, no hay duda, de la Legación estadounidense.

los nazis. La lista tenía como objetivo convencer al gobierno ecuatoriano de que los individuos mencionados ahí representaban una amenaza y deberían ser expulsados en su momento. La lista incluía ciudadanos alemanes e italianos, al igual que ecuatorianos y de otras nacionalidades que –los Estados Unidos sostenían– eran pro nazis. En la lista también se incluyen empresas, periódicos y otras organizaciones sospechosas de ser simpatizantes de los nazis o de estar involucradas en sus actividades. El propósito de esta lista iba más allá de la identificación; tenía la intención de instigar un boicot económico de las organizaciones mencionadas, así como de aislar socialmente a los individuos que aparecían en ella.

Luego de que Alemania declarara la guerra a Estados Unidos en diciembre de 1941, Estados Unidos exigió que los “alemanes” de la lista negra fueran deportados a Estados Unidos, por lo que se prometió sería un internamiento breve, previo a la repatriación a Alemania. Estados Unidos optó por esta alternativa porque no se sentía cómodo con la habilidad del Ecuador de monitorear las actividades que realizaban los miembros de dicha lista. Ecuador objetó por ambas situaciones, por la Lista Proclamada y por la exigencia de deportación. En primer lugar, la Lista Proclamada había sido elaborada sin consultar a las autoridades ecuatorianas. Desde el punto de vista de Ecuador, la lista carecía de fundamento en la mayoría de los casos. En febrero de 1942, el presidente Arroyo del Río expresó sus objeciones a los requerimientos de Estados Unidos, arguyendo que el internamiento en Estados Unidos carecía de base alguna en el derecho internacional. Arroyo mantuvo su obstinación por otros dos meses, antes de autorizar la primera deportación de 188 ciudadanos de los países del Eje en abril (Friedman, 2003: 90-91 y 115). Con el transcurso del tiempo, más ciudadanos de los países del Eje, algunos de ellos portadores también de la nacionalidad ecuatoriana, fueron enviados a campos de internamiento en Estados Unidos.

Conforme progresaba la guerra, Estados Unidos estaba más que complacido con las acciones y políticas del Ecuador, tal como se menciona en un reporte emitido por la División de Repúblicas Americanas: “La política del gobierno ecuatoriano durante el presente conflicto mundial ha sido

45 Nombre por el que se conocía también a los Aliados (BZ).

de cooperación con las Naciones Unidas<sup>45</sup> y ha activado esta política mediante la consecución de ciertas medidas de naturaleza económica, militar, diplomática y política”<sup>46</sup>. El reporte detallaba las acciones ecuatorianas, incluyendo su ruptura de relaciones con el Eje, la autorización a Estados Unidos para la construcción y operación de bases, la expulsión de ciudadanos de los países del Eje, el congelamiento de fondos, la confiscación de propiedades, y la emisión de legislación que facilitaba el acceso de los aliados a materias primas.

Alemania había tenido dos ventajas iniciales sobre Estados Unidos en Ecuador. Una era la considerable población alemana expatriada y la otra era la conocida apatía de Estados Unidos. La apatía norteamericana comenzó a disminuir en 1938, cuando la administración de Roosevelt se dio cuenta de que Estados Unidos muy probablemente participaría en la guerra y que un primer paso importante sería el de asegurar el hemisferio. Esto dio como resultado un riguroso esfuerzo norteamericano por fortalecer los vínculos políticos y militares con Ecuador, una nación con la que siempre había mantenido relaciones amistosas. La proximidad de Ecuador a la zona del Canal de Panamá –el centro del poder norteamericano en el hemisferio–, la importancia estratégica de las Islas Galápagos para la defensa del Canal, la capacidad de Estados Unidos para otorgar a Ecuador fondos para su desarrollo y la intensa propaganda contrarrestaban, por mucho, el potencial alemán de formar una quinta columna en Ecuador, utilizando un pequeño grupo de simpatizantes nazis. A fin de cuentas, Ecuador resultó ser más importante para los Estados Unidos que para la Alemania Nazi, y Estados Unidos resultó ser mucho más importante para Ecuador que Alemania.

46 “Action Taken by Ecuador to Implement the War Against Germany, Italy, and Japan”, 10 de octubre de 1944, “Memorandums Relating to Individual Countries, (Ecuador [sic])”, Vol. 3, enero 1943 - noviembre 1945, NARS.

### Epílogo: el asunto de la repatriación

Cuando terminó la guerra en Europa en mayo de 1945, Estados Unidos tuvo que enfrentarse al problema del desmantelamiento de los campos de internamiento y de crear alternativas al destino de los internos. En la mayoría de los casos, se ofreció a los internos retornar a Latinoamérica o ser enviados a sus países de origen, Alemania, Italia y Japón. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos alemanes, Estados Unidos identificó un número considerable de nazis y estaba decidido a enviarlos de regreso a Alemania. Estados Unidos había orquestado un programa antinazi de postguerra en la resolución VII de la “Conferencia Interamericana sobre los problemas de la Guerra y de la Paz” realizada en Ciudad de México. En esta resolución se enunciaban “medidas para impedir a cualquier persona, cuya deportación haya sido considerada necesaria por razones de seguridad continental, seguir residiendo en el hemisferio, si dicha residencia se considerara perjudicial para la seguridad o el bienestar futuro de las Américas”<sup>47</sup>. El 10 de abril de 1946, Estados Unidos informó al Ecuador que había encontrado veintitrés internos provenientes de Ecuador, que encajaban en los criterios emitidos en la Resolución VII. Estas veintitrés personas no serían enviadas a Ecuador y enfrentaban la posibilidad de ser enviadas a Alemania. Ecuador objetó la medida argumentando que era Ecuador quien debía determinar el estatus de los veintitrés ciudadanos de acuerdo con la Resolución VII. Estados Unidos aceptó finalmente esta demanda y los devolvió a Quito. Ecuador organizó audiencias para reconsiderar la residencia permanente de los ex internos, y la Embajada de Estados Unidos entregó evidencia de sus actividades subversivas. En cada caso, Ecuador falló en contra de los Estados Unidos y otorgó la residencia permanente y, en algunos casos hasta la ciudadanía, a aquellos que alguna vez fueran considerados nazis.

47 George Shaw, US Chargé d’Affaires, American Embassy, Quito, to Dr. José Vicente Trujillo, Minister for Foreign Affairs, 88, 10 de abril de 1946.

### Conclusiones

La Segunda Guerra Mundial fue un momento decisivo en las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador. Mientras los conflictos que surgieron de diferencias políticas fueron, en ocasiones, muy intensos, la necesidad de cooperar en asuntos de mayor rango resultó en una convergencia de intereses. Estados Unidos cayó en cuenta de que Ecuador era más importante de lo que hasta entonces se había pensado. Un indicador de esto fue la elevación de su representación diplomática de Legación a Embajada. Ecuador, por su parte, se benefició de la presencia americana durante la guerra y recibió un muy necesario apoyo económico. Más aún, las Fuerzas Armadas Ecuatorianas recibieron entrenamiento valioso y una nueva base aérea en Salinas. La disputa con Perú no se resolvió y se encontraría en los años por venir. No obstante, Ecuador había iniciado el proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas y esto finalmente daría sus frutos en 1995. Estados Unidos y Ecuador continuarían teniendo sus diferencias, pero al final éstas se resolverían amistosamente.

### Bibliografía

#### Archivos consultados:

Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ecuador)  
National Archives and Record Center of the United States (NARCUS)  
National Archive and Record Service (NARS)  
United States Air Force Historical Research Agency (USAFHRA)

#### Fuentes bibliográficas:

Anthony, Edwin D. (1972). *Records of the Office of Inter-American Affairs*. Washington, DC: NARS.  
Blanksten, George (1964). *Ecuador: Constitutions and Caudillos*. New York: Russell and Russell.

- Davies, R.E.G. (1984). *Airlines of Latin America Since 1919*. Washington D.C.: Smithsonian Institution Press.
- Friedman, Max Paul (2003). *Nazis & Good Neighbors*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Melvin y Walter Peck (1941). "Wings for the Trojan Horse". En *Foreign Affairs*, Enero 19.
- Lauderbaugh, George M. (1999). "El rol de Estados Unidos en la Disputa Territorial Ecuatoriana con Perú en la Conferencia de Washington 1936-1938". En *SECOLAS Annals*, Vol. XXI, noviembre: 74-84.
- Linke, Lilo (1935). *Restless Days: A German Girl's Autobiography*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tobar Donoso, Julio (1982). *La invasión peruana y el Protocolo de Río: antecedentes y explicación histórica*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Zook Jr., David H. (1964). *Zarumilla-Marañón: The Ecuador-Perú Dispute*. New York: Bookman Associates.

## Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, del fin de la década del cuarenta a inicios de los años sesenta

Ronn Pineo\*

Identificar una etapa en las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos mediante la frase “la era de la Guerra Fría” es tomar como punto de partida la visión de Estados Unidos, ya que, si bien Estados Unidos ciertamente construyó sus relaciones con otras naciones alrededor de sus percepciones de la Guerra Fría, Ecuador no lo hizo así. Este ensayo analiza las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador durante el punto más crítico de la Guerra Fría, particularmente los años que van del fin de la década de los cuarenta a principios de la década de los sesenta. Aunque durante esta época Estados Unidos mantuvo una gran ventaja de poder sobre Ecuador, no empleó automáticamente su superioridad militar y económica para imponerse ante Ecuador. Por el contrario, a menudo se vio frustrado en sus esfuerzos por alcanzar sus objetivos de política exterior en ese país andino.

Históricamente, Estados Unidos había demostrado poco interés en Ecuador. Existían muy pocas inversiones directas estadounidenses en Ecuador y, por ende, la política de Estados Unidos hacia Ecuador no había sido delineada por los importantes inversionistas en ese país, quienes en realidad eran pocos. Además, Ecuador no solo carecía de importancia para Estados Unidos en términos económicos, sino que rara vez adquiría importancia política o estratégica. Acaso sería justo decir que Ecuador revestía tan poca importancia para Estados Unidos que solo los

---

\* Traducción de Beatriz Zepeda y María Luisa Ortega.

peores diplomáticos estadounidenses eran asignados a la representación diplomática en Quito. En contraste, para Ecuador los puestos diplomáticos más deseados estaban (y siguen estando) en Estados Unidos. Varios presidentes ecuatorianos sirvieron primero como embajadores de su país en Estados Unidos. Consecuentemente, en las varias disputas diplomáticas que tuvieron lugar entre las dos naciones, Ecuador estuvo representado por hombres de gran intelecto, diestros y bien preparados, mientras que Estados Unidos usualmente se presentó con incompetentes mal entrenados. Los funcionarios ecuatorianos con frecuencia resultaron ser mejores estrategias que los desafortunados funcionarios norteamericanos. Ecuador podía haber sido menos poderoso, pero no carecía totalmente de poder.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, los políticos estadounidenses posicionaron la amenaza que percibían del comunismo internacional por sobre cualquier otra preocupación de política exterior, obsesión que, con el tiempo, los consumiría. Durante la década de los cincuenta, el secretario de Estado de Estados Unidos, John Foster Dulles, mantuvo reuniones anuales en Washington, D.C. con todos los embajadores latinoamericanos, en las que el tema a tratar fue siempre el mismo: el anticomunismo. En octubre de 1957, Dulles se dirigió a los embajadores latinoamericanos y los instruyó sobre la naturaleza de la amenaza soviética. En ninguna ocasión mencionó a Latinoamérica. Dulles volvió a reunir a los embajadores en mayo de 1958 para dirigirles otro de sus discursos sobre el comunismo, una vez más sin ofrecer espacio para hablar sobre asuntos latinoamericanos. En abril de 1959, el nuevo secretario de Estado, Christian A. Herter, convocó a los embajadores latinoamericanos a una reunión y siguió el ejemplo de Dulles. Herter habló al grupo sobre la amenaza del comunismo y tampoco mencionó a América Latina. En septiembre de 1959, Herter ofreció una presentación similar al discutir con los embajadores de Latinoamérica asuntos referentes a la Unión Soviética, Europa, la OTAN, Vietnam, Laos, pero nada sobre América Latina. En mayo de 1960, Herter habló con el grupo acerca de Berlín, Nikita Khrushchev, la OTAN, Charles de Gaulle, los aviones U-2 y China. En esta ocasión, Herter sí mencionó una o dos palabras sobre Latinoamérica,

pero solo después de recibir la sugerencia del embajador ecuatoriano José R. Chiriboga (MRE, CR, 1957-1960).

A pesar de estas sesiones de acoso verbal, pocos líderes latinoamericanos y ecuatorianos compartían genuinamente la preocupación de Estados Unidos respecto a la Unión Soviética. Francamente, ellos no veían a la URSS embarcándose en un proyecto de conquista mundial y ciertamente no consideraban que los soviéticos tuvieran mucha influencia en sus países. Pero si los funcionarios estadounidenses insistían en tratar únicamente esta temática, Ecuador también tenía su obsesión: tras la invasión peruana de 1941, que había tenido como consecuencia la pérdida de la mitad del territorio nacional del Ecuador, los políticos ecuatorianos estaban seriamente preocupados sobre la posibilidad de que Perú reanudara sus agresiones (Zook, 1964). En casi todas sus consideraciones de política exterior, los funcionarios ecuatorianos incluían su temor y repulsión hacia Perú: pensaban en combatir todas las amenazas potenciales de Perú, en vengarse de Perú, o, mejor aún, en idear alguna forma de recuperar su territorio de entre las manos de Perú (Terry, 1972).

Aun cuando la mayoría de los políticos ecuatorianos no compartía las percepciones norteamericanas sobre las amenazas del comunismo internacional, les fue muy útil aparentar que lo hacían. Los líderes ecuatorianos entendieron rápidamente cómo manejar las ansiedades de Estados Unidos para inducir a Washington a proveer apoyo económico y, especialmente, militar. Si Ecuador hubiera hablado a Estados Unidos de una amenaza peruana, no habría obtenido respuesta; pero si Ecuador podía mantener de alguna forma, por más improbable que esto fuera, que el armamento solicitado sería empleado en la defensa del hemisferio occidental frente a la amenaza del comunismo internacional, entonces Estados Unidos proveería aviones, buques de guerra, tanques, armas y municiones. Los políticos ecuatorianos sabían muy bien lo que debían decir.

Una creencia clave de los estadounidenses durante la Guerra Fría era que la Unión Soviética y sus Estados marioneta estaban en constante búsqueda de las debilidades de otros Estados para explotarlas a su favor. Estaban convencidos de que, si el Occidente bajaba la guardia en cualquier aspecto, el comunismo avanzaría. Para Ecuador, esta idea significaba que

ahora Estados Unidos le prestaría más atención. Así, Estados Unidos se comprometió más con Ecuador; se preocupó sobre lo que sucedía en el país y sobre las acciones del Ecuador en los foros interamericanos e internacionales. Como resultado de esto, por primera vez en la historia de las relaciones entre los dos países, Estados Unidos comenzó a emplear consistentemente su ventaja de poder contra Ecuador; empezó a inmiscuirse en los asuntos internos ecuatorianos, en ocasiones desempeñando un rol significativo en los desarrollos políticos, a través del uso de considerables recursos para imponer su voluntad.

En el período de la Guerra Fría, los líderes ecuatorianos jugaron hábilmente el juego diplomático con Estados Unidos. No obstante, sus manobras estuvieron limitadas a los espacios que podían encontrar dentro de los límites inherentes al paradigma de la Guerra Fría. Si los políticos ecuatorianos a menudo encontraron formas de emplear el tropo de la Guerra Fría a su favor, los confines de esta visión impuesta a Ecuador desde fuera eliminaban, en última instancia, la posibilidad de considerar muchas opciones de política, socavando seriamente la soberanía y el derecho de autodeterminación del Ecuador.

### La política exterior de Ecuador durante la postguerra

En el período de postguerra, Ecuador envió regularmente a sus representantes a los principales foros internacionales. En estas reuniones, Ecuador –con la agresión peruana en mente– buscaba cada oportunidad de generar respeto internacional por el principio de la solución pacífica de los conflictos internacionales. (Smith, 1996; Molineu, 1990; Langley, 1989; Child, 1980; Steward, 1980; Connell-Smith, 1974; Mecham, 1965). Para Ecuador, un asunto de crítica importancia internacional era el rol de Estados Unidos como uno de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 (junto con Brasil, Chile y Argentina), el convenio que puso fin a la guerra de 1941. Muchos ecuatorianos creían que Estados Unidos había forzado a su país a firmar el desastroso Tratado de Río, mediante el cual Ecuador renunciaba a aproximadamente 100 000 millas cuadradas de territorio (Zook, 1964). Los funcionarios estadounidenses no com-

prendían la naturaleza del reclamo; por el contrario, ellos creían haber beneficiado al Ecuador.

Debido a que Brasil era uno de los cuatro países garantes, el embajador norteamericano en Brasil, Ellis O. Briggs, terminó por involucrarse en la controversia. En un extenso telegrama dirigido al Departamento de Estado en 1957, Briggs realizó una lectura frontal de la situación: “El hecho es”, decía el embajador Briggs, “que Ecuador se considera [a sí mismo] estafado por [el] Protocolo [de Río] de 1942 y está dispuesto a echarlo por tierra”. Debía decirsele claramente al Ecuador –recomendaba Briggs– que los límites ya estaban marcados y que así permanecerían. “Ecuador puede estar [...] descontento, pero ¿y qué?”, preguntaba Briggs (*FRUS*, 1945-1947, 7: 981). El Departamento de Estado compartía esta misma opinión. Estados Unidos prestaba, en efecto, muy poca atención a los asuntos concernientes a la política exterior de Quito. Ellos tenían una agenda completamente diferente.

### La Guerra Fría llega a Latinoamérica y Ecuador

El anticomunismo no fue solamente una importante preocupación de política exterior para Estados Unidos en los años de postguerra. Fue, más bien, la preocupación dominante; una fijación, inclusive, que tiñó la política exterior de Estados Unidos en todo el orbe. En el caso de Latinoamérica, Estados Unidos insistió en que todos los países rompieran relaciones con la Unión Soviética. Esta exigencia resultó irónica, ya que, previamente, durante las décadas de los veinte y treinta, la mayoría de los países latinoamericanos no había reconocido a la URSS y solo la reconocieron después de que Estados Unidos los exhortara repetidamente a hacerlo, una vez que la Unión Soviética se uniera a la causa de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, durante la guerra, los partidos socialistas y comunistas de Latinoamérica crecieron en número y ganaron prestigio en virtud de sus vínculos con la Unión Soviética, que entonces era vista como una aliada honorable de Estados Unidos y los otros países en la lucha contra el fascismo. Pero cuando comenzó la Guerra Fría, Estados Unidos empezó a exigir no solo que los Estados latinoamericanos

rompieran relaciones con la Unión Soviética, sino también que clausuraran sus partidos comunistas y socialistas, y que eliminaran sus sindicatos de izquierda.

Los líderes latinoamericanos y ecuatorianos creían que durante la Segunda Guerra Mundial habían sido fieles aliados de Estados Unidos, especialmente al proveer materias primas a precios inferiores a los del mercado, con el fin de apoyar el esfuerzo bélico de los Aliados. Una vez terminado el conflicto, creían que era tiempo de que se les retribuyera por su lealtad y sacrificio. En lugar de esto, apenas terminada la guerra, Estados Unidos comenzó a fijar su atención en nuevos puntos críticos para la Guerra Fría, otorgando, en 1948, 12 400 millones de dólares en subvenciones bajo el Plan Marshall<sup>1</sup> (llamado así por el secretario de Estado norteamericano, George C. Marshall, 1947-1949), para la reconstrucción de Europa. Los líderes latinoamericanos no podían sino ver con amargura cómo Estados Unidos entregaba esta generosa ayuda para la reconstrucción de postguerra, incluso a países como Japón y Alemania, sus enemigos del Eje, mientras ellos no recibían nada.

En el período de 1948 a 1958, Latinoamérica solo recibió 2,4% de la ayuda económica americana, menos que Bélgica y Luxemburgo. Tal como lo manifestó un funcionario del Departamento de Estado en un memorando de circulación interna: “muchos ecuatorianos piensan que [...] el apoyo [norteamericano] ha sido mezquino, particularmente en comparación con lo que se considera son nuestros generosos desembolsos en Europa” (*FRUS*, 1950, 2: 862). Para el diplomático ecuatoriano Dr. Julio Prado Vallejo, Estados Unidos había invertido su dinero en otros países, ignorando a los latinoamericanos porque no había encontrado ninguna amenaza comunista en ellos. “Quizás lo que Latinoamérica necesita[ba] hacer [era] importar algunos comunistas”, expresó secamente Prado Vallejo (*MRE-CR*, 1956).

Los líderes latinoamericanos sintieron que se abusaba cada vez más de ellos, pues creían que Estados Unidos los presionaba fuertemente en asuntos concernientes a sus intereses, mientras que ignoraba sus preocupaciones legítimas, especialmente las relacionadas con la baja de aranceles

1 El nombre oficial era “Acta de Cooperación Económica”.

y precios justos para sus exportaciones, así como sus aspiraciones de obtener asistencia con desarrollo económico. Este punto de vista de los países latinoamericanos, a menudo liderados por Ecuador, comenzó a manifestarse desde 1945 durante la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, llevada a cabo en la Ciudad de México.

En agosto de 1947, los delegados de Latinoamérica y Estados Unidos se reunieron en Quitandinha, Brasil (cerca de Río de Janeiro) para la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Estados Unidos quiso aprovechar esta reunión para negociar un tratado de seguridad colectiva anticomunista con América Latina, reforzando su esfera de influencia y liberándose así para enfocar sus energías en otras regiones que consideraba de mayor importancia. Los delegados latinoamericanos intentaron aprovechar la Conferencia para negociar un “Plan Marshall” para Latinoamérica. Su propuesta consistía en que, a cambio de entregarle a Estados Unidos lo que quería —un compromiso colectivo anticomunista (el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, resultado de la Conferencia)—, Latinoamérica recibiera ayuda estadounidense. Pero para los representantes estadounidenses tal propuesta resultaba absolutamente exasperante. ¿Por qué debía Estados Unidos *pagar* a los países de Latinoamérica por el privilegio de defenderlos del comunismo internacional? El secretario de Estado, Marshall, se negó a considerar siquiera la posibilidad, diciendo a los delegados latinoamericanos que esos asuntos deberían ser tratados en una Conferencia económica que se realizaría más adelante. Ecuador, por su parte, estaba dispuesto a aceptar la insistencia de Estados Unidos de formar una alianza militar antisoviética, pero también aspiraba a lograr un arreglo intrahemisférico. Esto es, Ecuador apoyaba la idea de la defensa mutua, no solo en contra de los ataques extrahemisféricos, sino también en el caso de suscitarse actos de agresión intrahemisféricos, como, por ejemplo, el que había ocurrido entre Ecuador y Perú en 1941. De acuerdo con el razonamiento ecuatoriano, esta medida prevendría futuras invasiones peruanas y, tal vez, abriría inclusive las discusiones sobre las implicaciones territoriales de la invasión anterior. Sin embargo, Ecuador encontró poco apoyo para su propuesta. Desairado, Ecuador daría entonces largas a la ratificación del Protocolo de Río.

En 1948 en la reunión de la Organización de Estados Americanos (la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia), Ecuador continuó presionando por establecer mecanismos más efectivos para evitar la guerra entre los Estados del continente. También insistió en el tema del deterioro de los términos de intercambio para las exportaciones de Latinoamérica y cabildó intensamente a favor de mayor justicia para los países exportadores de materias primas. Esta última propuesta fue muy popular entre los Estados latinoamericanos; no obstante, el secretario de Estado, Marshall, informó a los delegados que no obtendrían ninguna consideración especial en materia de comercio ni acceso a asistencia del Plan Marshall. Les aconsejó, en cambio, dirigirse a inversionistas privados.

Los políticos estadounidenses no escuchaban a sus críticos latinoamericanos. De hecho, si algo pasaba, era que la obsesión de Estados Unidos con la Guerra Fría se estaba intensificando. En 1950, George Kennan viajó a Latinoamérica para informar sobre las condiciones de esa región al Departamento de Estado. A su regreso, Kennan articuló lo que sería una endurecida posición americana. “Las actividades de los comunistas”, advertía Kennan, “representan nuestro problema más serio en el área. Ellos han progresado al punto que deben ser considerados como un problema mayor”. Y agregaba: “[d]ebemos conceder que severas medidas gubernamentales de represión pueden ser la única solución” (LaRosa, 1999: 179, 182). Anteriormente, durante los primeros años después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos había presionado a Argentina, Brasil y Paraguay para adoptar formas más democráticas de gobierno. Ahora, con la llegada de la Guerra Fría, esos días habían terminado. Los políticos estadounidenses creían que no se podía confiar en que los gobiernos democráticos fueran suficientemente anticomunistas. En adelante, Estados Unidos apoyaría el desarrollo de gobiernos confiablemente anticomunistas, fueran estos autoritarios o no. Haciendo honor a esa práctica, el presidente Dwight D. Eisenhower (1953-1961) condecoró con la Legión del Mérito a brutales dictadores latinoamericanos como Marcos Pérez Jiménez, de Venezuela y Manuel Odría, de Perú.

En 1954, durante la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA) que se llevó a cabo en Caracas, Venezuela, el secretario de Estado, John Foster Dulles, (1953-1959) intentó que se emitiera una

resolución en contra del presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz, considerado por Dulles y por los políticos norteamericanos como una amenaza comunista para la seguridad de Estados Unidos. En un esfuerzo por lograr apoyo, el presidente Arbenz envió al ex presidente José Arévalo a Quito para hablar con el presidente José María Velasco Ibarra. Pero fue inútil. Las presiones y amenazas norteamericanas fueron demasiado grandes y, al final, Ecuador y la mayoría de los países latinoamericanos votaron a favor de Estados Unidos. Solo Guatemala votó en contra, mientras México y Argentina se abstuvieron. Después de presionar para obtener apoyo para la posición de Estados Unidos sobre Guatemala, Dulles se marchó sin siquiera haber escuchado las peticiones de ayuda económica de América Latina. Al cabo de dos meses, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) había puesto fin a la presidencia de Arbenz, despertando en Ecuador y el resto de América Latina fuertes sospechas acerca de una nueva política norteamericana de intervencionismo. Como lo describe el historiador británico Gordon Connell-Smith, la Guerra Fría había resucitado “la tradición de Estados Unidos de intervenir en asuntos internos y externos [de Latinoamérica], que había sido parcialmente interrumpida por la política del ‘Buen Vecino’ bajo la presidencia de Franklin Roosevelt” (Connell-Smith, 1974: 218). Naturalmente, los funcionarios norteamericanos de relaciones exteriores no percibían la situación de esta manera: combatir el comunismo era diferente. Estados Unidos no consideraba el derrocamiento en 1954 del gobierno democráticamente elegido de Guatemala como un acto de intervencionismo.

En 1956, Ecuador condenó fuertemente la invasión soviética de Hungría, aunque esta posición probablemente tenía menos que ver con el apoyo de Ecuador a Estados Unidos en la Guerra Fría que con el objetivo de oponerse a que las naciones poderosas invadieran a las pequeñas sin enfrentar mayores consecuencias. De manera similar, Ecuador votó en las Naciones Unidas para denunciar la invasión franco-británica a Egipto en 1956, pero, de nuevo, menos por apoyar a Estados Unidos que por defender sus principios de no permitir que las grandes naciones atacaran a los países pequeños (Terry, 1972).

Un área en la que Estados Unidos estaba dispuesto a ayudar a Latinoamérica era en las cuestiones militares. Washington quería reforzar los

ejércitos latinoamericanos para construir una defensa hemisférica contra el comunismo. Con este fin, en 1951, el Congreso norteamericano emitió el Acta de Seguridad Mutua donde se otorgaba asistencia militar a Latinoamérica a través de pactos bilaterales con cada Estado. Estados Unidos también intentó usar este apoyo como palanca para obtener la aquiescencia de los Estados latinoamericanos frente a su agenda de política exterior. Un ejemplo de ello fue la negativa de Ecuador a firmar el Pacto de Río de 1947. A Ecuador le molestaba el lenguaje del acuerdo que estipulaba que los tratados entre Estados solo podían ser modificados con el consentimiento de ambas / de todas las partes, dado que, como se dijo antes, Ecuador buscaba anular el Protocolo de Río de 1942 con Perú. Sin embargo, cuando en 1949 el Congreso norteamericano aprobó un programa de asistencia militar para América Latina por el monto de 1 500 millones de dólares, el Departamento de Estado informó a Ecuador que no recibiría ni un céntimo de la ayuda, a menos que suscribiera el Pacto de Río. Acorralado, Ecuador firmó el tratado en 1950.

Existían, no obstante, límites a la capacidad de influir la política exterior ecuatoriana que el envío de armamento daba a los Estados Unidos. Ecuador se encontró a sí mismo en una posición inusual de poder en 1950, cuando estalló la Guerra de Corea y aquel país ocupaba un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Con el fin de complacer a Estados Unidos, Ecuador votó en respaldo de la posición de Washington sobre Corea, a pesar de que el voto de Ecuador, sin duda, tenía menos que ver con favorecer a Estados Unidos que con la obsesión de la nación con Perú: Ecuador siempre se había opuesto a las invasiones. Pero Estados Unidos quería más de Ecuador que su voto en el Consejo de Seguridad; quería que Ecuador enviara tropas para combatir en Corea. Colombia envió 1 000 soldados (la única nación latinoamericana que lo hizo) y, según las palabras de los agregados militares ecuatorianos en Washington, por ello sería recompensada con asistencia militar y apoyo económico a “gran escala”. Estados Unidos exigió a Ecuador enviar 1 800 soldados y ofreció pagar por su “entrenamiento, equipo, armamento y transporte” (MRE-CR, 1950-1952). Ecuador rechazó esta “cuota de sangre” y en lugar de esto, envió 500 toneladas de arroz a Corea del Sur.

Al final, la firma del Pacto de Río y el voto en el Consejo de Seguridad resultaron ser suficientes para granjearse la ayuda militar de Washington. En enero de 1952, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en ratificar un nuevo acuerdo militar bilateral con Estados Unidos. Otras naciones de Latinoamérica pronto seguirían este ejemplo. A cambio de ayuda militar norteamericana, Ecuador y otros países latinoamericanos se comprometían a interrumpir su comercio con el bloque oriental, ayudar a Estados Unidos en Corea y en conflictos futuros, y usar las armas recibidas solamente para luchar contra el comunismo internacional, no para enfrentamientos entre países vecinos. Bajo este programa militar bilateral, de 1951 a 1961 Estados Unidos transfirió a Latinoamérica 66 millones de dólares al año en armamento. El número de efectivos norteamericanos estacionados en América Latina se elevó a 800, sin contar los agregados militares y las tropas estadounidenses en Panamá. Los oficiales latinoamericanos comenzaron a recibir entrenamiento en Panamá y en las bases de Estados Unidos. Estados Unidos monopolizaba ahora el entrenamiento y el equipamiento externo de los militares latinoamericanos (Child, 1980).

En ningún área la falta de acuerdo entre las prioridades de política exterior de Ecuador y Estados Unidos fue más evidente que en el tema de la asistencia militar y la venta de armas. Como lo expresó el embajador ecuatoriano Chiriboga, Estados Unidos vio su patrocinio del reforzamiento militar en América Latina como un esfuerzo para la creación de “una fuerza defensiva efectiva para contrarrestar la amenaza de una agresión soviética” (MRE-CR, 1954). Sin embargo, para Ecuador, el enemigo era Perú. En este contexto, Ecuador miraba con considerable alarma cómo Estados Unidos extendía su ayuda militar a Perú, quien, al parecer, recibía más de todo –aviones, buques, submarinos, tanques, armas, municiones, entrenamiento–. Perú obtuvo tres destructores; Estados Unidos se negó a vender a Ecuador siquiera destructores escolta. Ecuador se quejó de que Estados Unidos estaba alimentando una carrera armamentista entre Ecuador y Perú. La ayuda militar norteamericana para el Perú ascendió de 100 000 dólares en 1952 a 9,1 millones de dólares en 1956, y en total, Perú recibió 73,2 millones de dólares en apoyo militar entre 1952 y 1967, el tercer total más alto en América Latina, después de Brasil

y Chile (Clayton, 1999: 179-180). A los reclamos ecuatorianos los políticos estadounidenses respondieron que Perú había obtenido más que Ecuador porque pagaba en efectivo por la mayoría del equipamiento militar que recibía, mientras que Ecuador siempre compraba a crédito y era incumplido en sus pagos. Usualmente, el gobierno ecuatoriano carecía de los recursos para comprar incluso el equipo aéreo y armamento que le estaba asignado y no podía costear el mantenimiento apropiado del equipo que recibía. Por otro lado, Ecuador encontró poca seguridad en las afirmaciones de Estados Unidos en el sentido de que éste nunca permitiría que Perú atacara a Ecuador.

Más allá de la asistencia militar a Latinoamérica, tanto en forma de préstamos cuanto de subvenciones, la asistencia económica llegó casi siempre con carácter de préstamo (Kofas, 2001: 52, 59; Terry, 1972: 300). Ecuador tenía mala reputación al llegar el momento de pagar lo prestado. Durante la guerra, Estados Unidos había transferido 6 millones de dólares en equipo militar a Ecuador. Al finalizar la guerra, Estados Unidos exigió el pago de solo 575 000 dólares. Pese a esta reducción de más de 90% de la deuda, Ecuador no pudo pagar. Los funcionarios de Hacienda ecuatorianos ofrecían repetidamente un pago completo y oportuno, pero no lograban encontrar los recursos financieros para enviar dinero. Cuando en 1955, Estados Unidos insistió en cobrar el pago de la deuda, las autoridades ecuatorianas respondieron que los documentos relevantes al caso estaban perdidos. Los funcionarios norteamericanos, que habían enviado los documentos en tres ocasiones previas, enviaron nuevas copias. Finalmente, los funcionarios ecuatorianos sugirieron que podían pagar la deuda en un período de diez a quince años, empleando sucres ecuatorianos y no dólares. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos rechazó la propuesta. Solo en 1956 Ecuador realmente concretó un acuerdo para pagar su deuda de la Segunda Guerra Mundial, en dólares, y en un período de varios años.

De 1945 a 1957, Estados Unidos entregó 2 600 millones de dólares en toda forma de créditos y subvenciones militares y económicas a Latinoamérica, pero solo el 2% del total, 48,5 millones de dólares, se destinó a Ecuador. Aún así, algún dinero se extendió a través de una variedad de iniciativas. Una de ellas fue el Programa de Asistencia Técnica *Point Four*

(“Punto Cuatro”) en operación de 1949 a 1961, manejado por la Administración de Cooperación Técnica (TCA) de 1949 a 1954, y por la Administración de Cooperación Internacional (ICA) de 1955 a 1961. El nombre del programa *Point Four* había sido tomado del discurso inaugural del presidente Truman en 1949, en el cual el presidente hizo un llamado a apoyar a los países más pobres del mundo, especialmente en las áreas de desarrollo industrial y científico. El Programa *Point Four* fue la respuesta de Truman a los críticos que creían que Estados Unidos había destinado la ayuda del Plan Marshall solo a las naciones europeas y ninguna al resto del mundo.

La fuente principal de ayuda económica para Ecuador fue el Banco de Exportación e Importación (Eximbank). El funcionario del Departamento del Estado, Spruille Braden, recomendó en un memorando interno en 1946 que el Eximbank apoyara de manera especial a Ecuador, haciendo notar que “Ecuador había aceptado un muy impopular convenio limítrofe en 1942, y había sido persuadido a tomar esta decisión en gran medida como resultado de las promesas de apoyo económico de Estados Unidos” (*FRUS*, 1946: 876). Los préstamos concedidos por el Eximbank sirvieron para financiar una amplia gama de proyectos en Ecuador: construcción de autopistas, incluyendo la autopista de Manta a Quevedo que daba servicio a la región costera central; suministro de agua para Quito, Latacunga y otras poblaciones; reconstrucción de Ambato tras el devastador terremoto de 1949; pavimentación de las calles, construcción de casas, nuevas facilidades portuarias para Guayaquil, aeropuertos para Quito y Guayaquil; una planta eléctrica para Quito (en Cununyacu) y programas de electricidad en 17 ciudades y pueblos; construcción de la línea férrea; desarrollo agrario, incluyendo iniciativas para la crianza de ganado ovino y de producción de palma africana; desarrollo de la industria pesquera; un programa para reforzar la colonización en la Amazonía y una iniciativa para construir un nuevo hotel y varios edificios más en Quito, con el fin de que Ecuador pudiera ser anfitrión de una Reunión de la Organización de Estados Americanos. A pesar de esta considerable generosidad, los préstamos de Estados Unidos generaron poca buena voluntad en Ecuador.

Por una parte, los préstamos representaban una pérdida de libertad de acción para Ecuador. El presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) invitó a una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) a Ecuador en 1949, cuyos miembros insistieron en que el gobierno ecuatoriano adoptara una serie de estrictas medidas de política monetaria, a cambio de lo cual se le abriría una línea de crédito. Sin embargo, una vez obtenido el préstamo, Ecuador dejó de lado estas estipulaciones y siguió su propio criterio. Disgustado, Camille Gutt, director del FMI, escribió que “el Fondo no puede sino concluir que las autoridades monetarias de Ecuador han actuado sin la aprobación del Fondo” y en una forma “inconsistente con las obligaciones de Ecuador que estipulan los artículos del Convenio”. Todo esto, escribió el embajador ecuatoriano, Augusto Dillon, fue como “un padre diciendo ‘esta vez no te castigaré, pero es mejor que te comportes en el futuro’” (MRE-CR, 1950-1952).

Parte del problema era que el Eximbank controlaba hasta el detalle los proyectos de obras públicas que patrocinaba en Ecuador. Por ejemplo, para obtener aprobación para el proyecto de construcción de la vía Manta-Quevedo en 1950, Ecuador tuvo que aceptar un plan detallado sobre la forma de emplear los fondos, concediendo al Banco la aprobación de los planos de construcción. Cuando la construcción no se desarrollaba precisamente en la forma que el Banco quería, éste amenazaba con retirar el crédito. Algunos créditos trajeron consigo aún peores intrusiones. En 1957, cuando comenzó a perder fuerza el *boom* bananero, el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) acudió al FMI por un préstamo de 15 millones de dólares para la construcción de vías costeras y otras obras de infraestructura. Para obtener el préstamo, Ecuador tuvo que aceptar las exigencias del FMI concernientes al crédito interno y a la política fiscal, así como proporcionar a las corporaciones multinacionales mayor libertad para operar en Ecuador. Y, de nuevo, de 1963 a 1966, el gobierno obtuvo otros muy necesitados préstamos, pero solo después de haber instituido un rígido programa de austeridad fiscal, una política de crédito restrictiva, la devaluación de la moneda, el alza de los precios de gasolina, un incremento en las tarifas de electricidad y el despido de doscientos empleados en la planta eléctrica de Quito.

Por supuesto, el FMI y Estados Unidos sostenían que Ecuador había provocado que esas medidas invasivas fueran necesarias. Por ejemplo, al supervisar un préstamo para financiar la extensión de líneas de agua potable en Quito en la década de los cincuenta, el Eximbank exigió que la Hacienda municipal le enviara reportes mensuales sobre las rentas generadas por el agua potable. Sin embargo, el Banco tomó esta acción solo después de que el gobierno de la ciudad hubiera dejado de depositar sus rentas por agua potable en el Banco Central del Ecuador, tal como había sido estipulado previamente. En otras ocasiones, las agencias de cooperación de Estados Unidos reclamaban que Ecuador estuviera empleando los fondos de los préstamos en formas no autorizadas. En algunos casos, éste era el resultado de la naturaleza altamente descentralizada de la burocracia ecuatoriana, pues nadie en el gobierno ecuatoriano parecía ser responsable, nadie comprendía el cuadro completo y nadie parecía saber lo que estaba sucediendo. A menudo, el gobierno ecuatoriano carecía del dinero necesario para contribuir con su parte de los costos de los proyectos de desarrollo financiados por el exterior. Como resultado de esto, gran parte de los préstamos nunca fue utilizada. Exasperado por estos y otros problemas, el Eximbank desistió en su intento de trabajar con Ecuador. Como lo expresó el presidente del Banco, Samuel C. Waugh, “no han cumplido las promesas [...] que han hecho” (*FRUS*, 1955-1957, 7: 991-992). Otro funcionario de ese Banco agregó: “cada crédito otorgado a Ecuador se convierte en un dolor de cabeza” (MRE-CR, 1957).

Así, mientras algunos créditos llegaron a Ecuador, éstos nunca fueron tan cuantiosos como los que recibieron otras naciones de Latinoamérica, nunca lo suficientemente grandes para ajustarse a las necesidades del Ecuador, y, al final, parecían generar solo malentendidos y disputas. Los créditos del Eximbank hacia Latinoamérica alcanzaron entre 1962 y 1987 la suma de 10 000 millones de dólares, de los cuales 64,4 millones (el 0,6%) fue para Ecuador. Ecuador recibió menos que Paraguay, menos que Jamaica, y un cuarto de lo que recibió Perú. El total de los préstamos concedidos por el gobierno de Estados Unidos a Ecuador en el mismo período sumó los 661 millones de dólares, el 2% del total latinoamericano. Perú recibió el doble de lo que recibió Ecuador, e inclusive Haití y Guatemala recibieron más que Ecuador (Molineu, 1990:100).

Más aún, las sumas relativamente menores que recibió Ecuador llegaron con condiciones. El embajador de Ecuador ante Estados Unidos, José R. Chiriboga, expresó desafiantemente en una reunión con los funcionarios del Departamento de Estado americano que Ecuador “no podría ni debería permitir... [que otros] dicten las políticas de desarrollo económico en el país” (*FRUS*, 1952-1954, 4: 988). Pero Chiriboga estaba equivocado. Ecuador estaba pagando por la ayuda externa con cada vez mayor pérdida de su autonomía.

### La decimoprimer Conferencia Panamericana

En 1958 Ecuador recibió un préstamo de 2,5 millones de dólares del Banco de Importaciones y Exportaciones como apoyo para cubrir los costos implicados en la organización de la decimoprimer Conferencia Panamericana. La reunión de la OEA, llevada a cabo cada cinco años, fue programada para realizarse en Quito en 1959. Ecuador usó el crédito estadounidense para emprender una ambiciosa serie de construcciones: un nuevo aeropuerto para Quito, un edificio legislativo, la remodelación del Palacio de Gobierno y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la adquisición de equipos de radio y, lo más impresionante de todo, el hermoso nuevo Hotel Quito, sede oficial de la Conferencia. Cuando la construcción comenzó a demorarse, la OEA decidió posponer la reunión hasta 1960 (Martz, 1968).

Mientras ayudaba a Ecuador a prepararse para la Conferencia, el Departamento de Estado enfatizó la necesidad de tomar medidas para prevenir que los comunistas tomaran el control de las reuniones. Con este fin, Estados Unidos ofreció su asistencia para descartar a los agentes comunistas, silenciando su propaganda y alertando a todos los ecuatorianos sobre el peligro de una potencial infiltración comunista. Estados Unidos también equipó con armas antidisturbios a las fuerzas de seguridad ecuatorianas. Los planificadores ecuatorianos dijeron estar de acuerdo con Estados Unidos sobre la naturaleza de las potenciales amenazas que enfrentaba la Conferencia, aunque, añadieron, creían que los peruanos estaban actuando en coordinación con la conspiración comunista internacional para

ocasionar disturbios. Desde luego que todo esto colocaba a Ecuador en una doble situación. Por una parte, tenía que asegurar a Washington que tenía a los comunistas bajo control o, de otro modo, pondría en riesgo su oportunidad de ser la sede de la reunión de la OEA, pero, por otra parte, debía admitir que los comunistas eran una amenaza seria en Ecuador, para así obtener ayuda financiera con fines militares.

En diciembre de 1960, el periodista estadounidense Tad Szulc publicó un artículo de su autoría en el *New York Times* aseverando que Cuba y Ecuador comenzaban a mantener relaciones cercanas y que Castro quería hacer de Ecuador un puesto de avanzada para la revolución comunista. Szulc afirmaba tener información acerca de la oferta de armas que Castro había hecho a Ecuador en caso de que se desatara una guerra con Perú. “La opinión creciente en Latinoamérica es que la situación ecuatoriana se está convirtiendo rápidamente en el problema más serio en el hemisferio occidental”, afirmaba Szulc. Y añadía:

los reportes de la inteligencia ecuatoriana, basados en documentos interceptados del Partido Comunista, indican que los comunistas planean hacer uso de la violencia en la Conferencia [de Quito] para desacreditar al sistema interamericano. De acuerdo con los documentos, los comunistas intentaban usar la disputa limítrofe con Perú para organizar disturbios en la reunión (*New York Times*, 1960).

No había ninguna verdad en esto; el artículo de Szulc, escrito desde Venezuela, había sido profundamente irresponsable.

La planificación de las reuniones enfrentó mayores problemas cuando el presidente entrante, José María Velasco Ibarra (1960-1961, en su cuarto mandato) anunció sus intenciones de aprovechar la Conferencia para ventilar sus puntos de vista sobre el asunto limítrofe con Perú. Ante esto, Perú anunció que no asistiría. Washington también se molestó con el anuncio de Velasco Ibarra. Estados Unidos había planeado usar esta Conferencia para presentar una oposición unida a la Cuba comunista, no para escuchar los reclamos de Ecuador sobre Perú. En medio de todo esto, se conocieron los esfuerzos fallidos de los exiliados cubanos, apoyados por Estados Unidos, para derrocar a Fidel Castro en la invasión de Bahía de

Cochinos, en abril de 1961. Esta renovación del intervencionismo estadounidense molestó profundamente a los presidentes latinoamericanos.

Las opiniones en Ecuador y en toda Latinoamérica estaban en contra de Estados Unidos. Como Philip Agee, un agente Americano de la CIA en Ecuador, expresó: “ellos odian más la intervención de Estados Unidos que el comunismo” (Agee, 1975: 165). Varias naciones latinoamericanas hicieron un llamado a cancelar la reunión de la OEA en Quito. Ecuador aceptó posponerla. De cualquier manera, Ecuador aún no estaba listo, los edificios no se habían terminado y había un serio descontento civil frente a la tambaleante administración de Velasco Ibarra. Más tarde, en 1964, la OEA sugirió que Ecuador mantuviera su posición como sede de la reunión, pero en esta ocasión Costa Rica y Venezuela anunciaron que no asistirían. Perú nuevamente anunció que no participaría si Ecuador planeaba sacar a flote el tema limítrofe, y Bolivia expresó que tampoco iría, a menos que se considerara tratar sus preocupaciones limítrofes con Chile.

Dados todos estos factores, Ecuador decidió que no tenía interés en ser la sede de la Conferencia. Poco tiempo después, la OEA abandonaría su idea de realizar reuniones cada cinco años.

### La cuestión cubana

Uno de los principales objetivos de política exterior de Estados Unidos durante estos años fue aislar a la Cuba de Castro del resto del hemisferio. En Ecuador, sin embargo, la situación política interna dificultó enormemente a Washington la consecución de esta meta. Tras el derrocamiento, por un golpe militar, del presidente Velasco Ibarra en noviembre de 1961, el vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy (1961-1963), el fantásticamente acaudalado hijo de notables guayaquileños, asumió la presidencia. En un intento por demostrar su independencia política, el presidente Arosemena Monroy restableció relaciones con Polonia y Checoslovaquia, entonces miembros del bloque socialista. Luego viajó a la Unión Soviética, donde habló también de reanudar relaciones. Naturalmente, Estados Unidos no aprobaba ninguna de estas acciones. La situación alcanzó un punto álgido durante la Octava Reunión de Consulta de

Ministros de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962 (Punta del Este II). El secretario de Estado de Estados Unidos, Dean Rusk, intentaba hacer que la OEA aprobara varias medidas anti-Castro, incluyendo la suspensión de Cuba de ese organismo. La delegación ecuatoriana votó a favor de todas las medidas que condenaban a la Cuba de Castro, a excepción de la última: junto con Argentina, Chile y Brasil, Ecuador se abstuvo en la votación para imponer un embargo comercial a Cuba y suspenderla de la OEA. Aún así, dieciséis países latinoamericanos respaldaron la posición de Estados Unidos y las medidas se aprobaron.

En su momento, Arosemena terminaría por romper también relaciones con Cuba. El 11 de diciembre de 1961, un camión irrumpió en la embajada ecuatoriana en La Habana. Los ocho ocupantes cubanos del vehículo buscaban asilo político. El ejército cubano abrió fuego, matando a tres de ellos e hiriendo a otros cuatro. Después de considerar la situación, Arosemena cambió el rumbo de su política y rompió relaciones con Cuba el 3 de abril de 1962.

### La Alianza para el Progreso

A solo dos meses de haber subido al poder, el presidente John F. Kennedy (1961-1963) presentó, en una intervención especial ante el Congreso, su iniciativa de la Alianza para el Progreso, con la que intentaría dar un giro dramático en la política estadounidense de Guerra Fría hacia América Latina. El programa era consistente con la visión general del joven presidente, una visión de poderosa confianza en sí mismo, de acción audaz y de un optimismo sin límites. Kennedy y sus principales consejeros creían que Latinoamérica podía ser reformada, siempre y cuando aceptara la guía norteamericana. La acción de Estados Unidos —creían Kennedy y su equipo— podría elevar a América Latina al punto de “despegue” para el desarrollo económico autosostenible. Estados Unidos mostraría el camino a las repúblicas de Latinoamérica, ayudándolas a implementar las bases sociales y económicas correctas, sobre las cuales podrían construir democracias fuertes. Kennedy y sus asesores creían que, de esta forma,

Estados Unidos podría prevenir la expansión del comunismo en Latinoamérica (Rabe, 1999).

Varias fuerzas se habían conjugado hacia finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta para hacer posible la Alianza de Kennedy. Sin duda, el desastroso viaje a Latinoamérica del vicepresidente Richard Nixon, en mayo de 1958, había provocado que se reconsiderara la política de Estados Unidos hacia el hemisferio americano. En Lima, estudiantes molestos habían lanzado piedras a Nixon y alguno se había levantado de entre la multitud acercándose lo suficiente para escupir en la cara al vicepresidente. En Caracas, una multitud atacó el convoy de Nixon y sacudió el auto en el que viajaba el vicepresidente antes de que éste finalmente pudiera escapar. Estos eventos hicieron preguntarse a muchas personas en Washington por qué la gente en Latinoamérica odiaba tanto a Estados Unidos. Al mismo tiempo, la “Operación Panamericana”, una propuesta del presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, para el desarrollo económico de la subregión, y la subsiguiente “Acta del Comité de los 21” de la OEA, firmada en Bogotá en 1960 (y en la que Ecuador asumió un rol principal), provocaron el temor de Estados Unidos en torno a la posibilidad de que Brasil alejara a América Latina de la órbita estadounidense.

Como es usual, en la implementación de la política exterior de Estados Unidos se mezclaron el conflicto y la contención. La gama de impulsos en disputa que habían dado origen a la Alianza para el Progreso incluía el incentivo a la democratización y un llamado a la justicia social y económica. Pero, sobre todo, la Alianza fue una respuesta a Fidel Castro. Kennedy temía que, a menos que Estados Unidos actuara para hacer posible la reforma en Latinoamérica, más países se unirían al campo socialista. Antes que nada, la Alianza para el Progreso reflejó el esfuerzo de Estados Unidos para prevenir el surgimiento de “otras Cubas”.

Para lograr estos objetivos, la Alianza presentó una ambiciosa agenda de diez años que pretendía fomentar la industrialización, reducir el desempleo, eliminar la mala distribución del ingreso, llevar a cabo reformas agrarias, aumentar el índice de escolaridad, eliminar el analfabetismo y mucho más. Con el fin de revisar el proyecto, se organizó una reunión en Punta del Este, Uruguay, en 1961. Los presidentes latinoamericanos

que asistieron a la reunión quedaron simplemente deslumbrados. Finalmente, Estados Unidos escuchaba a Latinoamérica y, mejor aún, comenzaba a abrir su billetera. Washington ofreció aportar 20 000 millones de dólares para la Alianza. Latinoamérica había recibido solo el 3% de toda la ayuda norteamericana bajo la presidencia de Harry S. Truman (1945-1953), y el 9% bajo la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961). En contraste, durante las presidencias de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson (1963-1969), América Latina pudo obtener casi 18% de la ayuda al desarrollo estadounidense. Mientras que la ayuda económica de Estados Unidos a Latinoamérica alcanzó una suma promedio de 204 millones al año durante el período de Eisenhower, esta suma ascendió a 1 300 millones de dólares anuales durante las presidencias de Kennedy y Johnson (Molineu, 1990: 29-30). En toda Latinoamérica, la gente común demostraba gran afecto por Kennedy; cortaba, por ejemplo, su imagen de las revistas para colgarla en la pared de sus casas. En Loja, los patricios de la ciudad rebautizaron el bulevar principal como “Avenida Kennedy”. La imagen de Estados Unidos en Latinoamérica había alcanzado lo que sería su nivel más alto hasta —o desde— entonces.

Pero apenas dos años después de haber celebrado el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, mucha gente en Estados Unidos y Latinoamérica había comenzado a ver el programa como un fracaso. Muy poco había resultado como se esperaba. Por una parte, existía una constante intranquilidad sobre la manera cómo se desembolsaba el dinero. Todas las propuestas latinoamericanas para emplear los fondos de la Alianza debían ser examinadas por un Consejo de nueve expertos, los “nueve sabios”, y sus silenciosos procesos originaron un considerable rencor. Tal como lo han expresado los historiadores de la Alianza, Jerome Levinson y Juan de Onís:

la situación resultante [...] fue lo peor de ambos mundos. El pueblo de Estados Unidos [...] pensaba que su generosidad [...] no [había sido...] apreciada [...], mientras los latinoamericanos generalmente resentían las restricciones que se ponían sobre el uso de los fondos [...], al igual que la actitud condescendiente [de los funcionarios Americanos] (Levinson y de Onís, 1999: 201).

Durante los años sesenta, la ayuda total de Estados Unidos a Latinoamérica alcanzó los 22 300 millones de dólares, hasta ahora la suma más grande que Estados Unidos ha entregado a la región. Sin embargo, y pese a su magnificencia, el dinero no había sido suficiente para tener un impacto real: la suma total equivalía a dar diez dólares por año a cada persona. Más aún, a diferencia del Plan Marshall para Europa occidental, cerca de tres cuartas partes del dinero de la Alianza se había extendido en préstamos reembolsables, no en subvenciones. Existían, además, otros problemas: tres cuartas partes de los fondos asignados nunca llegaron a Latinoamérica, quedando perdidos sin esperanza en los vericuetos de la burocracia. Los fondos que sí llegaron eran comúnmente preasignados a la adquisición de mercancías americanas, generalmente vendidas a precios no competitivos. Más aún, demasiado dinero de la Alianza fue destinado al pago de la deuda externa de Latinoamérica (esto es, el dinero terminó siendo depositado en bancos americanos). Adicionalmente, las élites de Latinoamérica siempre habían visto con hostilidad los objetivos de la Alianza, en particular los relativos a la reforma agraria y los impuestos progresivos, aun cuando seguramente les gustaba la idea de acceder al dinero de la Alianza para financiar proyectos que las beneficiaran, tales como nuevos puentes y autopistas, que preferían no pagar por su cuenta. Tal vez lo peor de todo haya sido que el dinero de la cooperación haya terminado en manos de líderes corruptos autoritarios; notoriamente, el gobierno militar y brutalmente represivo que asumió el poder en Brasil en 1964.

Por supuesto que algunos programas de la Alianza fueron beneficiosos. En este contexto merece destacarse el Cuerpo de Paz. Los 6 000 voluntarios que llegaron a Ecuador (desde 1960 hasta el presente) hicieron mucho por ayudar a los necesitados y mejoraron la imagen que los ecuatorianos tenían de los estadounidenses. Sin embargo, la mayoría de los objetivos sociales y de desarrollo de la Alianza se vieron completamente eclipsados por la agenda militar y anticomunista del programa. Escandalizados por la posibilidad de que comunistas de otras naciones latinoamericanas siguieran el liderazgo revolucionario de Castro, los políticos estadounidenses se enfocaron aún más en construir y reforzar las capacidades de contrainsurgencia de las fuerzas armadas y policías de Latinoamérica. Estados Unidos proveyó armas ligeras, ideales para combatir a la guerrilla, entrenamiento

contrainsurgente para miles de militares y de personal policial en la Escuela de las Américas en Panamá (conocida por sus críticos como “la escuela de los golpes”) y, en 1962, abrió el Colegio Interamericano de Defensa en Fort McNair, Washington D.C., para oficiales latinoamericanos. La ayuda militar de Estados Unidos para Latinoamérica creció de 66 millones de dólares al año, entre 1953 y 1961, a 172 millones de dólares al año, entre 1961 y 1964.

Como lo resume el historiador Federico G. Gil: “El objetivo más consistente de Estados Unidos [con respecto a la Alianza...] fue el de preservar la estabilidad, de oponerse al comunismo, [...] y estas metas [...] no siempre [fueron] compatibles con la reforma” (Gil, 1988: 18-19). A fin de cuentas, la Alianza para el Progreso significó, más que cualquier otra cosa, una ayuda militar para combatir la insurgencia interna y su resultado neto fue el reforzamiento de regímenes autoritarios y represivos en Latinoamérica. De esta manera, la Alianza para el Progreso contribuyó maravillosamente al surgimiento de gobiernos militares a lo largo y ancho de Latinoamérica en los años sesenta. Solo entre 1962 y 1963 se llevaron a cabo seis golpes de Estado en la región. En el período de 1961 a 1969, dieciséis gobiernos civiles en Latinoamérica fueron derrocados y reemplazados por los militares. La mayoría de los líderes golpistas se había formado en Estados Unidos o en la Zona del Canal. Cuando Lyndon B. Johnson asumió la presidencia, centró su atención en Vietnam y redujo drásticamente los fondos de la Alianza. Cuando Richard M. Nixon tomó el cargo (1969-1973), eliminó por completo la Alianza.

### La CIA en Ecuador

Un aspecto crítico de las actividades estadounidenses en Ecuador —algo que silenciosamente subyace a todas las relaciones entre países— fue el rol que desempeñó la CIA. Normalmente, es menos que imposible obtener información sobre las operaciones secretas de la CIA, pero para Ecuador sí existieron fuentes de primera mano. Philip Agee, enviado a Quito para servir como agregado auxiliar en la sección política de la Embajada americana de 1960 a 1963, fue, en efecto, un agente de la CIA. Agee presentó su

renuncia a la “compañía” en 1969 y escribió su denuncia en *Inside the Company: CIA Diary*, publicado por Bantam Press,<sup>2</sup> donde hizo públicos en toda su extensión sus conocimientos sobre las actividades secretas de la CIA en Ecuador.

Agee continúa siendo una figura profundamente controvertida. No satisfecho con revelar sus propias funciones dentro de la CIA, también expuso la identidad de miles de otros agentes, sin su conocimiento ni permiso, poniéndolos, junto con sus familias, en una situación de alto peligro. (Algunos críticos de Agee sostienen que sus revelaciones condujeron directamente al asesinato de un agente de la CIA en Grecia. Este cargo ha sido refutado por investigadores independientes, quienes concluyeron que otras fuentes de información conllevaron al descubrimiento de este agente y a su subsiguiente asesinato). Agee, temiendo una persecución criminal por traición, huyó de Estados Unidos a Cuba, donde vivió por el resto de sus días<sup>3</sup>.

Vale la pena mencionar que el uso de la información que Agee hizo pública no constituye una aprobación de sus actos. Más aún, dado que este material ha sido de dominio público desde los años setenta, usar esta información ahora no supone riesgo alguno para los agentes de la CIA. Para los estudiosos de las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos durante la Guerra Fría, la pregunta no es tanto si las acciones de Agee fueron éticas, cuanto si la información que aportó es confiable. Sobre esta cuestión, al menos, hay un amplio consenso. Los simpatizantes de Agee aplauden su valentía por haber publicado lo que consideran una confesión brutalmente honesta; por su parte, sus críticos más acérrimos creen que el testimonio de Agee es demasiado preciso, una revelación traicionera de secretos de Estado que fueron puestos a disposición de los enemigos jurados de Estados Unidos y que conllevó directamente la muerte de, al menos, un agente.

La información que Agee proporcionó fue absolutamente escalofriante. El objetivo principal de la política exterior de Estados Unidos hacia

2 El libro fue publicado en español en 1975 bajo el título: *La CIA por dentro: diario de un espía*. Traducción de Silvia Serendegui, Buenos Aires: Sudamericana (BZ).

3 Agee murió en La Habana el 7 de enero de 2008 (BZ).

Ecuador en los primeros años de la década de los sesenta había sido –Agee lo confirmó– obstruir el avance de la influencia comunista. Para esto, la CIA trabajó arduamente con el fin de lograr que Quito rompiera relaciones con Cuba. La indiferencia de Velasco Ibarra frente a la amenaza comunista –una amenaza que él consideraba irreal– despertó gran preocupación en Estados Unidos. Cuando Velasco Ibarra tomó una actitud neutral hacia la Cuba de Castro, Estados Unidos empezó a trabajar tras bambalinas para orquestrar la caída de su gobierno.

La CIA se involucró en este trabajo de muchas formas: “Importante en la lista de prioridades [...]”, reportó Agee, “[fue] la incriminación de funcionarios soviéticos en las misiones diplomáticas o comerciales para provocar su expulsión” (Agee, 1975: 75). Entre las funciones de Agee estaba también la de desacreditar a la izquierda ecuatoriana e inducir al gobierno a hostigar a los partidos políticos y a los sindicatos de izquierda. Otra de las misiones de Agee era la de interferir en el sistema judicial. Agee falsificó documentos para manipular juicios y enviar a personas sospechosas de ser comunistas y a otros enemigos a prisión. La labor de Agee también implicaba la organización de fraudes electorales, incluyendo “la formación de ‘escuadrones de matones’ para intimidar a la oposición” o “la compra de votos y de oficiales de casilla” (Agee, 1975: 76). Con el fin de lograr sus metas políticas, la CIA canalizó dinero a los partidos de derecha e hizo uso de “guerras [...] económicas para agravar las condiciones económicas” y desestabilizar la ya tambaleante administración de Velasco Ibarra (Agee, 1975: 75). La CIA también pagaba la organización de manifestaciones anticomunistas “espontáneas” o para entorpecer y hasta impedir las visitas de diplomáticos cubanos o del bloque Este.

Otra de las principales estrategias de la CIA fue el reclutamiento de personal para servir como agentes y ayudar en las operaciones secretas. La CIA pagaba bien y logró penetrar las organizaciones políticas de izquierda, gracias a los agentes encubiertos que proveían una corriente constante de información acerca de las actividades de estos grupos. La CIA también plantó agentes en las asociaciones estudiantiles más importantes. Estos agentes estudiantiles resultaron ser particularmente útiles para diseminar la propaganda de la CIA. Ocasionalmente, la CIA imprimía propaganda “negra”, por ejemplo, volantes notoriamente izquierdistas, pero

en realidad diseñados por la CIA para poner a los grupos de izquierda en una posición desfavorable. De igual forma, la CIA pagaba a estudiantes para pintar las paredes con frases extremas o salaces, cuya autoría era atribuida a la izquierda. Finalmente, la CIA financió y colaboró con la publicación del periódico estudiantil *Voz universitaria*. Su editor, Wilson Almeida, constaba en la nómina de la CIA.

Algunos agentes reclutados por la CIA fueron especialmente valiosos, como el periodista Gustavo Salgado, autor de una popular columna en *El Comercio*. A cambio de pagos en efectivo, Salgado publicaba propaganda e información distorsionada de la CIA, especialmente documentos falsificados que tenían por objetivo desacreditar a quienes se oponían a la CIA. La campaña para influir en la prensa ecuatoriana iba a la par con el objetivo más amplio del presidente Kennedy de controlar al menos un diario y una estación de radio en cada nación latinoamericana.

Otros agentes de la CIA en Ecuador demostraron ser igualmente valiosos. La CIA pudo leer las transcripciones de las deliberaciones de la Junta Militar ecuatoriana de 1963 a 1966, porque la mujer que tomaba las notas taquigráficas era novia de un agente local de la CIA. El agente pasaba copias de las minutas a la CIA; Agee se jactaba de que a menudo la CIA leía las minutas de las reuniones incluso antes de que lo hicieran los miembros de la Junta. La CIA tenía también militares y oficiales de policía en su nómina, así como funcionarios, entre los que llegaron a contarse el alcalde de Guayaquil, Emilio Estrada Icaza, el embajador de Ecuador ante las Naciones Unidas, Manuel Naranjo, el ministro de Hacienda, Juan Sevilla, el ministro del Trabajo José Baquero de la Calle, e, incluso en una ocasión, el vicepresidente de la nación, Reinaldo Vera Donoso. Cuando Vera Donoso asumió la vicepresidencia después de la caída de Velasco Ibarra en noviembre de 1961, la CIA elevó su pago de 700 a 1 000 dólares mensuales. “Si llega a ser presidente” agregó Agee, “le pagaremos aún más” (Agee, 1975: 209). En 1961, tanto el segundo cuanto el tercero en la línea de sucesión presidencial constaban en la nómina de la CIA.

Un proyecto que consumía gran cantidad del tiempo de Agee era la lectura del correo proveniente de Cuba, el bloque soviético y China, la mayor parte del cual era escrito por ecuatorianos que se encontraban de viaje en estos países. La CIA tenía un agente en la oficina postal central

de Quito, cuyo trabajo era tomar los sacos del correo internacional que llegaban del bloque del Este y de Cuba, y entregarlos a su hermano quien, a su vez, los entregaba al personal de la CIA en la Embajada americana. Ahí, Agee y otros procedían a abrir el correo, a leerlo y a fotocopiar cualquier cosa que consideraran de interés, para luego volver a sellar los sobres y devolver todo a la oficina postal para su entrega. Usualmente se abrían de treinta a cuarenta cartas cada día. A partir de este trabajo, la CIA formaba las listas de personas a quienes debía vigilar.

No todos los intentos de Agee fueron exitosos. Cuando Velasco Ibarra decidió volver a recibir en Ecuador a la representación diplomática checoslovaca, Agee y la CIA tuvieron que apresurarse a colocar un micrófono clandestino en el edificio de la nueva Embajada. La construcción estaba resguardada por perros guardianes que debían ser drogados, de manera que Agee decidió probar un posible sedante en su propio perro. De alguna forma, Agee se equivocó con la dosis, provocando en su mascota un coma irreversible. La colocación de micrófonos ocultos en la Embajada de Cuba también resultó mal. El micrófono que se instaló quedó inexplicablemente sintonizado con una estación de radio local, grabando horas y horas de música popular ecuatoriana.

Gracias a Agee, ahora se conocen las actividades de la CIA en Ecuador de 1960 a 1963. Después de esta fecha, nuestra ventana hacia las actividades de la CIA se cerró, aunque esto no significa, por supuesto, que las operaciones de la CIA hayan cesado. Desafortunadamente, no se tiene información sobre las actividades clandestinas soviéticas o cubanas en Ecuador, aunque, cabe decir, ambos países tenían una presencia claramente menor a la que tenía Estados Unidos.

Las actividades de la CIA en Ecuador, en conjunto con otras acciones de Estados Unidos, tuvieron varias implicaciones serias. Uno de sus objetivos a largo plazo fue el de socavar el sindicalismo de izquierda en Ecuador. Washington condicionó la ayuda económica a la eliminación de las organizaciones laborales de izquierda. El gobierno de Estados Unidos financió el transporte de varios líderes sindicales ecuatorianos a Estados Unidos, donde los instruyó acerca de las virtudes de los sindicatos anticomunistas. Las acciones de la CIA se sumaban a estos esfuerzos de eliminar los sindicatos independientes y reemplazarlos con sindicatos dóciles

de derecha fundados por la CIA. El historiador Jon Kofas ha notado que: “Washington dio considerable ayuda financiera, técnica y de personal para debilitar [...]” el movimiento sindical de izquierda en Ecuador (Kofas, 1966: 84). Por lo tanto, es justo concluir que la debilidad histórica de los sindicatos en el Ecuador moderno es, por lo menos en parte, un resultado de las acciones estadounidenses.

Otra implicación de las actividades de la CIA en Ecuador fue la pérdida de las libertades civiles. La CIA mantenía una lista de personas a las que consideraba comunistas o comunistas potenciales, obteniendo los nombres de la información que proveían los informantes pagados, de los correos abiertos y de las listas de pasajeros que viajaban al bloque soviético. Cuando los militares asumieron el poder en 1963, clausuraron todos los partidos políticos y sindicatos de izquierda, impusieron la censura, declararon un toque de queda a las nueve de la noche, cancelaron las elecciones y prohibieron las huelgas. Entonces, usando la lista de “subversivos” de la CIA, el Ejército cercó y encarceló a alrededor de 125 personas, entre políticos, líderes, periodistas, intelectuales y escritores. Los profesores universitarios, cuyos nombres aparecían en la lista, fueron despedidos. De esta forma, Estados Unidos contribuyó activamente a socavar los derechos civiles en Ecuador.

Lo más serio de todo es que la CIA trabajó arduamente para crear una atmósfera de inestabilidad política en Ecuador. Dado que el presidente Velasco Ibarra (1960-1961) y el presidente Arosemena (1961-1963) se rehusaron, al menos por un tiempo, a romper relaciones con Cuba, la CIA se empeñó en derrocar estos gobiernos, financiando protestas, difundiendo a voz en cuello distorsiones y mentiras y, buscó, asimismo, exacerbar las tensiones y crear un ambiente de crisis y de descomposición social. Ecuador sufría de inestabilidad política crónica, pero, la evidencia lo comprueba, esto no era en pequeña medida un resultado directo de las acciones estadounidenses. Como Agee lo expresó “no estamos controlando al país, pero sí estamos direccionando los sucesos de la forma en que queremos” (Agee, 1975: 180).

## Conclusiones

La principal preocupación de política exterior del Ecuador en el período postguerra fue Perú, no la Unión Soviética. Perú había atacado a Ecuador y el objetivo número uno de la política exterior del Ecuador era asegurarse de que eso no volviera a suceder. Ecuador buscaba armas americanas y quería que Estados Unidos usara su influencia para controlar al Perú. A Ecuador, esta obsesión con Perú lo consumió; sus posturas sobre los asuntos internacionales se formulaban con el tema de Perú siempre en mente. Ecuador respaldó el concepto de desarme internacional, apoyando por ejemplo, la propuesta soviética de 1958 de que Estados Unidos recortara, como otros países ya se habían comprometido a hacerlo, sus gastos militares. Más que por una convicción sobre las bondades del desarme, Ecuador apoyó la moción de la URSS porque no podría competir jamás con Perú en una carrera armamentista. Ecuador también condenaba el concepto de adquirir territorio mediante la guerra, porque había perdido su territorio en el enfrentamiento con Perú en 1941. Ecuador consistentemente rechazó las invasiones de países pequeños a cargo de grandes potencias, en virtud de su propia experiencia con Perú. Ecuador siempre habló a favor de la solución pacífica a los conflictos entre naciones, porque había sido derrotado en la guerra con Perú.

Sin embargo, aun cuando pocos líderes ecuatorianos compartían la obsesión antisoviética de Estados Unidos, les resultó ventajoso fingir que sí lo hacían. Ecuador aprendió bien sus parlamentos en el guión de la Guerra Fría. En 1953, el embajador ecuatoriano en Estados Unidos, José R. Chiriboga, reportó que “Estados Unidos respaldará a aquellos gobiernos que constituyan un muro contra el comunismo” (MRE-CR, 1953). Era obvio lo que Ecuador debía decir si quería obtener la ayuda militar: Ecuador debía sostener que se enfrentaba a una amenaza comunista. Los funcionarios norteamericanos estaban usualmente prestos a aceptar dichos pronunciamientos, a pesar de que el argumento perfecto—considerar a los peruanos como comunistas—habría resultado obviamente exagerado. En algunas ocasiones, los funcionarios norteamericanos identificaban la amenaza comunista en Ecuador aun cuando nadie más la podía percibir, pero seguirles el juego no traía desventajas para

los líderes ecuatorianos. De hecho, no solo podría ayudar a conseguir más ayuda militar y económica, sino también ofrecía una conveniente explicación para la represión de la oposición política.

Por supuesto el anticomunismo de algunos ecuatorianos era genuino, especialmente entre los funcionarios del Ejército, quienes habían recibido grandes dosis de adoctrinamiento anticomunista en la Escuela de las Américas en la Zona del Canal, en Panamá, o en las bases de Estados Unidos. Pero para la mayor parte de los líderes ecuatorianos, el anticomunismo era algo menos que auténtico. Chiriboga, en una reunión con los funcionarios del Departamento del Estado, en mayo de 1957, sostuvo que el comunismo estaba avanzando en Ecuador y que el presidente Ponce estaba muy ocupado tratando de contener la amenaza. Chiriboga advirtió, además, que el líder de oposición, Guevara Moreno, y la Concentración de Fuerzas Populares (CFP) tenían vínculos con los comunistas. Peor aún, Chiriboga aseguró que los comunistas checoslovacos estaban agitando al Ecuador. Quizás demasiado cándidamente, Chiriboga dijo a los funcionarios norteamericanos que el presidente Ponce estaría dispuesto a expulsar a los checos a cambio de una ayuda de 16 millones de dólares (*FRUS*, 1955-1957, 7: 988-991).

En otra ocasión, Chiriboga reportó al Ministerio de Relaciones Exteriores en Quito que Estados Unidos consideraba a Ecuador como uno de los lugares donde la Unión Soviética podría intentar abrirse mercados en Latinoamérica. Chiriboga recomendó alimentar estos temores y, consciente de que esta acción persuadiría a Estados Unidos de ofrecer más préstamos y ayuda militar, fue aún más lejos al sugerir que Ecuador estableciera relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Unas veces artificioosamente, otras veces no, Ecuador buscó volcar los miedos de la Guerra Fría de Estados Unidos para alcanzar sus propios objetivos.

Según el enfoque del entonces representante de Ecuador ante las Naciones Unidas, Dr. Julio Prado Vallejo, los políticos de Estados Unidos sufrían de una “psicosis comunista” (MRE-CR, 1956). Psicosis o no, las políticas estadounidenses que surgieron de esta obsesión y de la falta de entendimiento genuino para con Latinoamérica tuvieron muchas consecuencias negativas para la región. La ayuda militar estadounidense resultó particularmente dañina. Los buques de guerra que Estados Unidos

vendió a América Latina no ofrecían protección alguna contra el comunismo; las naves eran irremediamente anticuadas y no habrían podido competir con las naves soviéticas modernas. Más importante aún, la Unión Soviética no planeaba atacar Sudamérica. Los navíos americanos que las naciones latinoamericanas adquirieron fueron empleados únicamente para amenazar a los vecinos. Además, estos buques se adquirieron a precios muy altos que difícilmente los países latinoamericanos alcanzaban a pagar. Buques de guerra, aviones, tanques, rifles, municiones... Estados Unidos proveyó generosa ayuda militar a Perú, el archienemigo de Ecuador. Ecuador trató de mantenerse a la par, tratando de bloquear la venta de armas al enemigo y comprando cada vez más armamento. Las políticas americanas condujeron a una carrera armamentista entre Ecuador y Perú.

Durante la Guerra Fría, Ecuador se volvió más dependiente de Estados Unidos. Ecuador acudía sólo a Estados Unidos para comprar armas y equipamiento militar –inclusive los lubricantes que usaban las Fuerzas Armadas Ecuatorianas debían adquirirse a través del Pentágono estadounidense–. Ecuador también dependía de Estados Unidos para obtener préstamos y ayuda. En este contexto, los vínculos crecientes entre Ecuador y Estados Unidos tuvieron implicaciones importantes para la soberanía de aquel país. Los políticos estadounidenses administraban hasta el detalle los proyectos de obras públicas de Ecuador: el proyecto de la autopista de Manta, financiado por el Banco de Exportación e Importación, es, tal vez, el ejemplo más extremo. Ecuador no podía simplemente construir una vía donde y como quisiera, sino que tenía que ceder ante las decisiones tomadas por sus supervisores estadounidenses. Lo argumentado por los funcionarios norteamericanos acerca de que en Ecuador faltaba la experticia necesaria en materia de ingeniería era tan condescendiente como falso. Sin embargo, la dependencia de los préstamos que otorgaba Estados Unidos significaba que casi todas las decisiones acerca de las obras públicas que se construirían en Ecuador eran tomadas por un puñado de funcionarios en Washington D.C. Estos hombres lo decidían todo; no tenía caso que Ecuador objetara sus decisiones, ya que todos sus veredictos eran irrefutables. Esto era, tal como lo expresó el embajador Chiriboga: “una dictadura económica” (MRE-CR, 1953). Estados Unidos

empleó la palanca que le daban los préstamos y la ayuda militar para intentar forzar a Ecuador a actuar de acuerdo a sus deseos. Durante 1960-1961 Estados Unidos retuvo préstamos que se necesitaban con urgencia para obligar a Velasco Ibarra a adoptar una postura claramente hostil frente a Cuba. Conforme Velasco Ibarra fue redirigiendo su retórica hacia la derecha, el presidente perdía apoyo fundamental de la izquierda. Las protestas que siguieron y las huelgas a escala nacional terminaron por hacer caer al gobierno.

La política de Estados Unidos hacia Ecuador tuvo otras implicaciones. Durante la Guerra Fría los elementos más extremos de la derecha encontraron un aliado poderoso en Estados Unidos. Los líderes ecuatorianos aprendieron que cualquier acto de represión política, sin importar cuán salvaje, podía ser fácilmente excusable al etiquetar a las víctimas como “comunistas”. Estados Unidos indujo a los líderes ecuatorianos a interpretar cada marcha en pro de la justicia social, cada protesta de los hambrientos y desposeídos, como parte de un plan mucho más amplio de dominio comunista mundial. Las acciones de Estados Unidos desencadenaron el “miedo rojo” en Ecuador.

Estados Unidos apoyó activamente la dictadura militar que asumió el poder en 1963. Solamente en ese año, Estados Unidos entregó cerca de un millón de dólares en armas y municiones al gobierno militar, y dio entrenamiento militar en Panamá a la Policía y al Ejército del Ecuador. En un intercambio particularmente revelador, en septiembre de 1963, el embajador ecuatoriano en Estados Unidos, José A. Correa, se encontró en Washington con el secretario de Estado, Dean Rusk (MRE-CR, 1961-1964). En su conversación, Rusk se mostró particularmente interesado en preguntar a Correa acerca de los comunistas cubanos, interrogando al embajador sobre posibles infiltraciones en Ecuador. En respuesta, Correa reportó con orgullo todas las medidas represivas que la Junta Militar había tomado, agregando, sin rastro de vergüenza, que Ecuador debía ser considerado por Estados Unidos como una nación amigable y de orientación “democrática”. El secretario de Estado Americano no hizo comentarios sobre el golpe de Estado ni sobre la represión empleada por el régimen y, en lugar de eso, prometió apoyo a la dictadura.

En este período de postguerra, Estados Unidos por primera vez comenzó a emplear efectivamente su poder para imponer su voluntad sobre Ecuador. Estados Unidos ahora tomaba en cuenta a Ecuador y Ecuador sufría las consecuencias de esta atención. Durante el período de la Guerra Fría, Estados Unidos alcanzó sus objetivos en Ecuador: la prohibición de los partidos políticos progresistas, la persecución a los sindicatos de izquierda, el despido, encarcelamiento, golpizas, exilio y asesinato de intelectuales independientes, profesores y periodistas, así como el debilitamiento de los gobiernos que no le simpatizaban. Con estas acciones durante la Guerra Fría, Estados Unidos contribuyó significativamente a aumentar la inestabilidad política y socavó el objetivo de construir una democracia en Ecuador.

### Bibliografía

Archivos consultados:

Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicaciones recibidas de la legación del Ecuador en Estados Unidos* (citado como MRE-CR). *Foreign Relations of the United States* (citado como FRUS).

Fuentes bibliográficas:

- Agee, Philip (1975). *Inside the Company: CIA Diary*. Toronto: Bantam Books.
- Child, John (1980). *Unequal Alliance: The Inter-American Military System, 1938-1978*. Boulder: Westview Press.
- Clayton, Lawrence A. (1999). *Peru and the United States: The Condor and the Eagle*. Athens: University of Georgia Press.
- Connell-Smith, Gordon (1974). *The United States and Latin America*. London: Heinemann Educational Books.
- Kofas, Jon V. (1966). “Politics of Conflict and Containment: Ecuador’s Labor Movement and U.S. Foreign Policy, 1944-1963”. En *Journal of Third World Studies* 13:2 (otoño): 61-118.

- (2001) “The IMF, the World Bank, and U.S. Foreign Policy in Ecuador, 1956-1966. An Examination of Leadership in a Private and a Public Sector Organization”.
- Langley, Lester D. (1989). *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*. Athens: University of Georgia Press.
- LaRosa, Michael y Frank O. Mora (Eds.) (1999). *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Levinson, Jerome and Juan de Onís (1999). “The Alliance That Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress”. En Michael LaRosa y Frank O. Mora. *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.: 179-191.
- Martz, Mary Jeanne Reid (1968). “Ecuador and the Eleventh Inter-American Conference”. En *Journal of Inter-American Studies* 10: 2 (abril): 306-327.
- Mecham, J. Lloyd (1965). *A Survey of United States-Latin American Relations*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Molineu, Harold (1990). *U.S. Policy Toward Latin America: From Regionalism to Globalism*. Boulder: Westview Press.
- Rabe, Stephen G. (1999). *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Smith, Peter H. (1996). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press.
- Steward, Dick (1980). *Money, Marines and Mission: Recent U.S.-Latin American Policy*. Lanham: University Press of America.
- Terry, Robert H. (1972). “Ecuadorian Foreign Policy, 1958-1968: As Reflected in the O.A.S. and the U.N.”. Disertación doctoral, American University.
- Zook, David H., Jr. (1964). *Zarumilla-Marañón: The Ecuador-Peru Dispute*. New York: Bookman Associates.

# Ecuador en el mar. Materialismo, seguridad e identidad en la política exterior de un país periférico

Guillaume Long\*

## Introducción

En agosto de 1952, delegados de Chile, Ecuador y Perú se reunieron en Santiago, donde hicieron una declaración histórica. La Declaración de Santiago, que con el tiempo tendría gran repercusión sobre el futuro del régimen marítimo internacional, proclamó la jurisdicción de los tres países sobre una zona marítima de 200 millas marinas<sup>1</sup>.

La declaración era ambiciosa. Desde el ocaso de la hegemonía marítima ibérica, al finalizar el siglo XVI, las jóvenes potencias capitalistas del Atlántico Norte (primero Holanda, luego Inglaterra), cuyo poder económico derivaba en gran parte de la libre navegación y del transporte de mercancías, habían dado origen a un régimen marítimo basado en la libertad de los mares. Bajo este esquema, el territorio controlado por los Estados se medía por el alcance de sus cañones, lo que luego se institucionalizaría en la norma de las 3 millas marinas.

La Declaración de Santiago significó un cuestionamiento radical al *statu quo* marítimo defendido por los países industriales, por lo que la

---

\* Este trabajo retoma los grandes ejes de la investigación doctoral que estoy realizando en el Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London, bajo los auspicios del Arts and Humanities Research Council del Reino Unido.

1 Perú y Chile ya habían ampliado sus mares a 200 millas en 1947, de forma unilateral, y Ecuador había ampliado su mar territorial de 3 a 12 millas en 1951. No obstante, en la Declaración de Santiago, por primera vez, los tres países adoptaban 200 millas de zona marítima como política conjunta y multilateral.

ampliación de la jurisdicción marítima de Chile, Ecuador y Perú no fue reconocida por los Estados Unidos ni por las otras potencias pesqueras que condenaron lo que percibieron como una flagrante violación al derecho internacional. Al rechazar esta jurisdicción, también se rehusaron a aceptar su implementación y alentaron a sus pescadores a proseguir con su actividad dentro de las 200 millas. En realidad, pocos pensaban que los países del Pacífico Sur tratarían de implementar lo declarado en Santiago. Sin embargo, y sin descuidar el activismo jurídico en defensa de su posición, Chile, Ecuador y Perú sí trataron de darle vida práctica a la nueva zona marítima. Esto significaba necesariamente perseguir, capturar, incautar y multar embarcaciones extranjeras que pescaran, sin permiso, en la zona de las 200 millas. A su vez, estas medidas resultaron en un creciente enfrentamiento diplomático entre los países del Pacífico Sur y los Estados Unidos, en particular, y condujo, en el caso del Ecuador, a lo que más tarde se llegó a llamar la “Guerra del Atún”.

Para Ecuador, los momentos de mayor confrontación marítima con los Estados Unidos fueron los años 1954-1956, durante el tercer velasquismo; los años 1961-1963, durante el gobierno de Carlos Julio Arosemena Monroy; y los años 1966-1974, durante los gobiernos de Clemente Yeroví, Otto Arosemena, Velasco Ibarra y Guillermo Rodríguez Lara. Con la excepción de los años 1963-1966, cuando imperó un *modus vivendi* pesquero, acordado en secreto entre Ecuador y Estados Unidos, los treinta años que separan la Declaración de Santiago (1952) del acuerdo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, o Convemar (1982), estuvieron marcados por un profundo desacuerdo entre Ecuador y Estados Unidos sobre el régimen marítimo que debería regir internacionalmente. Asimismo, estas tres décadas se caracterizaron por la militancia casi continua de los gobiernos ecuatorianos para alcanzar mayor soberanía marítima.

Para inicios de la década de 1970, cada vez más Estados, en su mayoría ribereños y periféricos<sup>2</sup>, se habían unido a las varias tesis que abundaban

2 Se debe precisar que muchos países periféricos sin salida al mar no fueron partidarios de extender la soberanía marítima de los países costeros. Por otro lado, no todos los países que apoyaron un mayor control de los Estados sobre los mares fueron periféricos y postcoloniales. Se destaca el ejemplo de Islandia que se enfrentó al Reino Unido en tres sucesivas “guerras del bacalao”,

sobre la caducidad del régimen de las tres millas marinas, a favor de un régimen de 200 millas<sup>3</sup>. Es así que, entre 1952 y 1982, la posición de los Estados Unidos fue gradualmente debilitada por la cohesión de los más débiles alrededor de nuevos argumentos legales. Washington transitó desde una estricta insistencia sobre el tradicional mar de las 3 millas a una propuesta de mar territorial de 6 millas en las Convenciones de Ginebra de 1958 y 1960, y luego a una declaración propia de mar territorial de 12 millas en 1967 a una declaración de zona de pesca de 200 millas en 1976, aproximándose así, cada vez más, a lo que habían declarado las delegaciones peruanas, chilenas y ecuatorianas en agosto de 1952, en Santiago de Chile.

Una vez adherida la mayoría de los Estados miembros de la ONU a los argumentos de la Declaración de Santiago, se logró cambiar el *statu quo* y establecer un nuevo derecho marítimo internacional. El acuerdo de la Convemar alcanzado en 1982, que entró en vigencia con su ratificación por parte de Guyana en 1994, se acogió, a grandes rasgos, a los principios declarados por Ecuador, Perú y Chile en 1952<sup>4</sup>. La Convemar estableció un mar territorial de 12 millas (el territorio donde el Estado tiene soberanía irrestricta) y una zona económica exclusiva (ZEE) de 188 millas adicionales; es decir, un total de 200 millas de jurisdicción para el Estado. El régimen de la ZEE establece, en especial, que todos los recursos de las aguas, lecho y subsuelo marino pertenecen al Estado ribereño, y a su vez,

para extender su soberanía marítima y proteger los recursos ictiológicos en su mar adyacente, aunque aquí también resulta evidente que, en el contexto europeo, Islandia es un país periférico y débil.

3 Abundaron las teorías sobre la naturaleza de las 200 millas. Sin embargo, en lo esencial, se opusieron dos visiones de las 200 millas: una llamada “mar patrimonial”, basada en una visión económica y de protección de los recursos que finalmente triunfó en la ONU con el nombre de zona económica exclusiva, y otra llamada “mar territorial”, más militantemente defendida por Ecuador y El Salvador, basada en la inclusión del territorio marítimo al régimen de derecho imperante en el resto del territorio.

4 Es importante señalar que, en Ecuador, no todo el mundo concuerda con esta aseveración. Algunos han buscado en la Declaración de Santiago señales de una posición territorial incipiente para argumentar que Ecuador siempre sostuvo la misma posición. Sobre este debate ver Lara Brozzesi, (1989). Mis propias investigaciones dejan en claro que Ecuador (i) no tenía buen conocimiento del problema marítimo en 1952, (ii) era un asunto de importancia secundaria, y (iii) hasta ese momento, había sido más “tímido” que Chile y Perú en afirmar su soberanía marítima.

permite la libre navegación o “paso inocente”, así como el tendido de cables.

A partir de 1966, no obstante, Ecuador dio un giro importante a su posición jurídica, insistiendo ya no en una “zona marítima” de 200 millas, sino en un “mar territorial” de 200 millas. Durante la Tercera Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar (1974-1982), Ecuador ocupó la presidencia del “grupo territorialista”, oponiéndose a otras visiones más económicas de las 200 millas, como las que giraron en torno a la propuesta del “mar patrimonial” que luego se convertiría en “zona económica exclusiva”. Por esto, cuando en 1982 una mayoría de Estados miembros de la ONU finalmente se puso de acuerdo en la Convemar, Ecuador se rehusó a firmarla.

Mi meta aquí es, por consiguiente, intentar encontrar respuestas a las numerosas preguntas que surgen respecto a la política exterior marítima del Ecuador. ¿Por qué Ecuador dio tanta importancia a la lucha por mayor soberanía en las 200 millas? ¿Por qué, al ser en 1952 el actor más tímido de los tres aliados del Pacífico Sur, Ecuador se volvió de repente el más radical? ¿Por qué Ecuador, en el momento del triunfo de las 200 millas —probablemente el mayor triunfo diplomático de su historia—, no pudo aceptar una Convemar que no reconociera 200 millas de mar estrictamente territorial?

Aquí propongo tres cortes analíticos para tratar de entender la política marítima del Ecuador:

El factor materialismo:

Ecuador adoptó políticas marítimas de defensa de las 200 millas y se enfrentó a los intereses de los Estados Unidos en el Pacífico Sur, motivado fundamentalmente por preocupaciones económicas derivadas de la pesca.

El factor seguridad:

Ecuador adoptó políticas marítimas de defensa de las 200 millas motivado por su conflicto latente con el Perú. Privilegió primero su alianza histórica con Chile para evitar un potencial acercamiento peligroso entre

Lima y Santiago, pero pronto encontró, en la defensa del mar, una causa idónea para establecer canales de comunicación y cooperación con Perú, lo que conllevó un relativo proceso de *détente*.

El factor identidad:

Ecuador hizo de sus políticas marítimas un estandarte del nacionalismo ecuatoriano. En un contexto de histórica debilidad del Estado-nación ecuatoriano y de agudo trauma territorial, fruto de la derrota militar de 1941, Ecuador buscó “compensar” al Occidente, lo que había perdido en el Oriente, aplicando una visión de soberanía explícitamente territorial a la defensa de sus intereses marítimos.

Más que probar varias hipótesis autoexcluyentes, mi propósito es en realidad explorar cortes analíticos complementarios. A nivel teórico, por lo tanto, intento demostrar que el estudio de caso del Ecuador en el mar confirma que mientras mayor pluralismo se emplea a la hora de establecer factores causales de la política exterior, más cercanos estaremos a un entendimiento del problema<sup>5</sup>. Por consiguiente, este estudio también difiere de los estudios de caso analizados desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales que buscan establecer una jerarquía de factores para explicar el comportamiento de los Estados. Parte del debate ha sido, sin duda, enriquecedor para poder reflexionar de manera profunda sobre las motivaciones más trascendentales de los Estados en el sistema internacional. Pero el estancamiento de la disciplina en polémicas interminables sobre “búsqueda de ganancia absoluta versus ganancia relativa”, “búsqueda de poder versus materialismo”, o “ideas versus intereses”, lejos de enriquecer nuestro abanico de herramientas analíticas, ha tendido a crear mayor sectarismo teórico. Me uno, entonces, al llamado de Hedley Bull (1966), quien sostenía que debemos retomar el análisis clásico de las Relaciones Internacionales: un riguroso estudio de caso, una buena comprensión política, social, histórica y cultural del Estado en cuestión, y una buena dosis de sentido común son quizás los ingredientes más importantes para lograr un entendimiento a fondo de la política exterior de los países.

5 Al respecto de este debate ver el clásico texto de Hollis y Smith (1991).

### Ecuador en el mar: el factor materialismo

A primera vista, el expansionismo marítimo de los tres países del Pacífico Sur respondió al marcado incremento de la presencia de las grandes potencias pesqueras (en particular, Japón, No ruego, y Estados Unidos) a escasas millas de sus costas. La llegada a aguas sudamericanas de buques cada vez más grandes, equipados con tecnología sonar para ubicar a bancos de peces, con capacidad de refrigeración, practicando la pesca de arrastre o cazando ballenas para procesarlas en buques-fábrica móviles, sin tener por lo tanto que interrumpir sus faenas para volver a puerto, despertó el afán de los países del Pacífico Sur de proteger los recursos ictiológicos de sus mares adyacentes y, por qué no, hacer uso propio de recursos hasta ese momento escasamente aprovechados por los Estados sudamericanos.

La cita de Santiago conllevó entonces una airosa defensa de los recursos del mar. Chile, Ecuador y Perú declararon su firme decisión de “asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia y de procurarles los medios para su desarrollo económico”, y el deber de los tres países de “cuidar de la conservación y protección de sus recursos naturales y reglamentar el aprovechamiento de ellos, a fin de obtener las mejores ventajas para sus respectivos países”. La Declaración de Santiago también proclamó la necesidad de “impedir que una explotación de dichos bienes fuera del alcance de su jurisdicción, ponga en peligro la existencia, integridad y conservación de esas riquezas en perjuicio de los pueblos” (todas las citas han sido tomadas de la Declaración de Santiago).

El argumento de muchos políticos y diplomáticos ecuatorianos que sostenía que la política marítima del Ecuador respondió a la necesidad histórica de defender los legítimos derechos marítimos del Ecuador frente a la mano depredadora de potencias pesqueras, que ejercían presiones nefastas sobre el medio ambiente, los recursos naturales y las economías locales y nacionales de los países del Pacífico Sur, debe ser entonces nuestro punto de partida en este estudio. En todos los documentos, los comunicados y las declaraciones oficiales del Ecuador, siempre constó el *leitmotiv* de la protección de los recursos ictiológicos.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que en la diplomacia ecuatoriana se sabía originalmente muy poco sobre el mar y su defensa. En

1952, Chile, que claramente llevaba la delantera, había insistido en que un Ecuador poco entusiasta se uniera a la cita de Santiago. Mediante el envío de numerosos documentos y visitas de alto perfil al jefe de la misión ecuatoriana en Santiago, el *Chargé d’Affaires ad-interim*, Jorge Fernández, los chilenos lograron hacer hincapié en la importancia y urgencia de la Conferencia. Cuando llegó la cita de Santiago, Fernández ya se había vuelto experto en un tema que él mismo reconocía haber desconocido por completo; un conocimiento que decidió transmitir a sus superiores en Quito:

La posición del Ecuador en esta Conferencia tiene para Chile una importancia capital. La zona del Pacífico Sur, que va desde las Galápagos hasta la Antártida, es una sola entidad biológica en cuanto a procreación de peces y ballenas se refiere. Transitando por la Corriente de Humboldt, las ballenas viajan desde los mares fríos del Polo Sur hasta el Archipiélago de las Galápagos. A nuestras islas llegan las ballenas para realizar sus partos. [...] Es natural que, en estas circunstancias, sea de nuestro interés el estudiar detenidamente la defensa de la riqueza que puede ser aprovechada por nosotros, ya sea directa o indirectamente, en razón de estos fenómenos generales<sup>6</sup>.

Y a medida que llegaba a entender la magnitud de la riqueza ictiológica que bañaba las costas del Ecuador, también aumentaba su convencimiento en cuanto a la importancia de la Conferencia tripartita en Santiago:

El ampliar a 200 millas nuestra soberanía marítima solamente conduce a nuestro beneficio; si no hacemos caza de ballenas o pesca directa, que es lo que hay aspirar y esperar, por lo menos consignamos nuestro derecho a reglamentar estas actividades en nuestros mares y deducir de allí ingresos cobrados en forma de impuestos<sup>7</sup>.

Durante la cita, además, los anfitriones chilenos llevaron a Jorge Fernández a visitar una fábrica de procesamiento de ballenas. Se trataba de una planta de la Compañía Industrial, más conocida como Indus, una com-

6 Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (en adelante AHMRE), G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-164, 16 de agosto, 1952: 8-9.

7 AHMRE, G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-164, 16 de agosto, 1952: 9.

pañía ballenera chilena que había prosperado durante la Segunda Guerra Mundial debido a la repentina ausencia de los cazadores de ballenas del hemisferio norte en mares australes y antárticos. Esto le permitió a Indus llenar el vacío y crecer significativamente en una época en que lubricantes, aceites y jabones eran productos de alta demanda en el mercado. Cuando, al concluir la Segunda Guerra Mundial, volvieron los cazadores a las aguas cercanas a Chile, Indus empezó a ejercer presiones sobre el gobierno chileno para que se implementaran políticas que protegieran a la incipiente industria ballenera chilena. En gran medida, la Declaración de Santiago era la consecuencia de un exitoso cabildeo por parte de los directivos de la compañía chilena.

La visita a Indus no hizo sino vigorizar el entusiasmo de Jorge Fernández en relación al provecho que Ecuador podría sacar de su mar. Escribió a Quito:

Tiene interés para nosotros el estudiar este aprovechamiento industrial, pues en el Ecuador carecemos de grasa para tales fines. Según los estudios conocidos, el cachalote abunda también en aguas ecuatorianas. Nada difícil es montar una planta ballenera parecida a la chilena que aproveche de la riqueza marina que se pasea frente a nuestras costas. Sería la solución ideal para el país<sup>8</sup>.

Los chilenos, motivados casi exclusivamente por su creciente industria ballenera, ejercieron, por lo tanto, una influencia directa sobre diplomáticos ecuatorianos originalmente poco doctos en materia marítima. Pero, a más largo plazo, sería Perú quien jugaría un papel aún más decisivo en estimular el despertar del Ecuador hacia su mar. Con el *boom* del guano todavía grabado en la memoria colectiva de los peruanos, Perú tenía un pasado económico íntimamente vinculado al mar. El guano, una mezcla de excremento y orín petrificado de aves marinas, rico en fosfato y nitrógeno, había constituido, en el siglo XIX, uno de los abonos más cotizados. La presencia descomunal de aves agrupadas cerca de las costas de Perú se debía, en particular, a la presencia de grandes cantidades de

8 AHMRE, G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-167, 20 de agosto 1952: 2.

anchovetas, que a su vez se congregaban allí debido a la combinación de la fría Corriente de Humboldt y una inusual abundancia de plancton. Al averiguar por qué su mar era tan rico en plancton, los peruanos descubrieron que ello se debía a la gran cantidad de nutrientes que proviene de la erosión de la Cordillera de los Andes. La Corriente de Humboldt es, por consiguiente, muy rica en materia orgánica, lo que da vida a una biología marina excepcional.

La Corriente de Humboldt, sin embargo, también produce efectos negativos. En particular, al provenir de la Antártica, la corriente trae agua fría que inhibe la formación de nubes sobre la costa peruana, resultando en un clima desértico o semidesértico. La extensión de jurisdicción sobre 200 millas de mar era, por lo tanto, percibida desde Lima como una justa compensación por un clima continental hostil a la agricultura y a la producción de alimentos. La teoría del “bioma”, como se llegó a llamar a partir de 1947, justificó la necesidad de compensar la aridez de la costa peruana con recursos alimenticios del mar. Este antecedente formaría la esencia del argumento jurídico peruano<sup>9</sup>.

Perú retornaba al mar, pero esta vez no a través del guano, ni siquiera mediante la caza de ballenas, más abundantes al sur, sino por medio de la pesca de la anchoveta que, a partir de la década del cincuenta, se había vuelto un producto de gran demanda, en particular por su rol en la elaboración de la harina de pescado. El contexto de gran crecimiento demográfico a nivel mundial durante los años cincuenta y sesenta conllevó un proceso de rápida industrialización de la producción de alimentos, en el cual, la harina de pescado, con su alto contenido proteínico, jugó un papel importante. Para mediados de la década del sesenta, Perú se había vuelto el primer exportador de anchoveta en el mundo, llegando a producir hasta el 60% del consumo mundial de harina de pescado. La pesca jugó, por lo tanto, un papel preponderante en la economía peruana, rebasando el peso de la pesca y caza en la economía chilena.

Los importantes logros económicos del Perú despertaron evidentemente el interés del Estado y de los empresarios ecuatorianos. Sin embargo,

9 Este argumento fue adecuadamente estudiado por el Ecuador; ver, por ejemplo, AHMRE, G.3.1.30.58, reservada No. 130, Lima, 23 de septiembre 1954: 5-6

Ecuador no podía lucrar de la misma manera de la pesca de anchoveta. En primer lugar, la Corriente de Humboldt se alejaba del continente americano casi exactamente a la altura de la frontera entre Ecuador y Perú. De allí se dirigía hacia el Occidente en dirección de las Islas Galápagos. Esto quería decir que Ecuador no era bañado por las mismas aguas frías en las que abundaba la anchoveta. En contraparte, Ecuador no padecía de tanta sequía. Ni siquiera el extremo sur o la península de Santa Elena, aún bañados por los remanentes de una Corriente de Humboldt en retirada, llegaban a los extremos de aridez enfrentados por Perú.

Ecuador sí está sujeto, sin embargo, al mismo fenómeno de erosión andina, producido por la proximidad, poco común a nivel mundial, de una imponente cordillera montañosa al litoral. Ecuador además goza del único sistema fluvial importante en la Costa Pacífica sudamericana, dado que, en América del Sur, el escaso espacio entre los Andes y el Océano Pacífico no permite el crecimiento de ríos caudalosos, por lo que las cuencas fluviales importantes (Paraguay-Plata; Cauca-Magdalena; Orinoco-Amazonas) fluyen hacia el Océano Atlántico. El sistema fluvial Babahoyo-Daule-Guayas es una excepción a esta regla geográfica. Al bajar las nieves del Chimborazo hasta las aguas del Golfo de Guayaquil, los sedimentos de este fangoso río llevan consigo gran cantidad de materia orgánica, verdadero caldo de cultivo para que prospere una singular biología marina en las costas del Ecuador. Ecuador, además, es el lugar de encuentro de la Corriente de Humboldt y de la Corriente Tropical Centroamericana (o Corriente de Panamá). En estas aguas más cálidas, prospera el atún.

La presencia de atún atrajo a pesqueros californianos que, al haber ejercido gran presión sobre los bancos de atún del Pacífico Norte, empezaron a buscar peces en latitudes cada vez más lejanas. El enfrentamiento entre los intereses de los pescadores de San Diego y del Ecuador fueron entonces, y de acuerdo a muchos diplomáticos, un encontronazo histórico “inevitable”<sup>10</sup>.

10 La noción de la “inevitabilidad” es un concepto al que recurren el ex canciller Jorge Salvador Lara (entrevista con el autor, Quito, 26 de marzo, 2008), y el ex canciller Alfonso Barrera Valverde (entrevista con el autor, Quito, 19 de marzo, 2008).

Ecuador intentó incrementar sus ganancias pesqueras de varias maneras. En primer lugar, solicitó la participación de compañías atuneras norteamericanas, estableciendo plantas para enlatar atún en el Ecuador. La compañía Van Camps se prestó a esta modalidad, y empezó a enlatar conservas en el Ecuador, dando así un apoyo informal a la política ecuatoriana de defensa de sus 200 millas. Otra manera de intervenir económicamente era mediante el cobro de impuestos y a través de un régimen de licencias en la zona marítima. Esta estrategia padecía del inconveniente de que el gobierno de los Estados Unidos debió enfrentarse a los intentos de implementación de la zona marítima mediante una herramienta llamada *Fishermen's Protection Act* (FPA), que decretaba que a cualquier pescador norteamericano, víctima de incautaciones y multas impuestas de forma ilegal por otros Estados, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos le devolvería el monto de la multa y de la carga incautada. Esto, por supuesto, significaba que si un pesquero era capturado en las 200 millas ecuatorianas, todas sus pérdidas a mano del Estado ecuatoriano le serían devueltas por los Estados Unidos.

El FPA estipulaba además que el secretario de Estado “tomará las acciones que considere necesarias para cobrar los reclamos a países extranjeros por el monto desembolsado por los Estados Unidos [...] debido a la incautación de un buque de los Estados Unidos por ese país” (Wolff, 1980: 54). Se le otorgaban a Ecuador 120 días para reembolsar el dinero de la incautación, luego de los cuales el monto era descontado de los fondos de asistencia del gobierno de los Estados Unidos<sup>11</sup>. La estrategia no tuvo éxito para el propósito de frenar la política de incautaciones del Ecuador, pero, por otra parte, es poco probable que Ecuador haya logrado lucrar significativamente de las multas impuestas a los pescadores.

En realidad, resulta problemático aseverar que Ecuador se benefició de manera significativa al enfrentarse a los pescadores norteamericanos en la zona marítima. Las exportaciones de atún del Ecuador siguieron siendo muy modestas, en comparación con otros rubros de exportación. Durante la década del sesenta y setenta, Ecuador pasó de ser un país

11 Ver United States Department of State Archives (en adelante, SDA), R 092334Z, from SECSTATE WASHDC TO AMEMBASSY LIMA, AMEMBASSY QUITO, 9 August 1973: 3.

principalmente bananero a una economía primordialmente petrolera. En ambos escenarios, el agrario y el extractivista, las exportaciones de atún jugaron un papel menor. En su cúspide, en 1971, las exportaciones de atún no rebasaron el 2,56% del valor del total de las exportaciones del Ecuador. Las exportaciones de banano, ese mismo año, correspondieron a un 44,28% de las exportaciones del Ecuador (Acosta, 2002: 360). Nada parecido al *boom* pesquero del Perú ocurrió en Ecuador.

Sería un error, sin embargo, enfocarnos exclusivamente en las ganancias materiales, producto de las exportaciones, ya que la pesca llegaría, en la segunda mitad del siglo XX, a jugar un rol importante en los intercambios económicos domésticos. Fuera de las comunidades costeras dedicadas a la pesca de subsistencia, hasta la década del cincuenta la economía ecuatoriana guardaba muy poco vínculo con los recursos marítimos. No obstante, la creciente demanda de productos del mar a nivel mundial, después de la Segunda Guerra Mundial, había demostrado al Ecuador el rol que podía jugar el mar en la alimentación de los mismos ecuatorianos.

Esta visión de suministrar alimentos a poblaciones con carencias nutritivas era además altamente compatible con la promesa hecha en Santiago de “asegurar a sus pueblos las necesarias condiciones de subsistencia”. Retomaba también el concepto keynesiano del fomento al consumo nacional –una idea fundamental en la década del cincuenta–, y la concepción desarrollista del apoyo estatal a los pequeños y medianos productores domésticos. En el tercer velasquismo (1952-1956), en particular, se llegó a privilegiar una matriz productiva basada en productores de mediana escala, en especial en el ámbito de la producción bananera. El auge de productores de pequeña o mediana envergadura, apoyados por el Estado mediante la financiación de infraestructura pública en un proceso de creciente urbanización de los pequeños asentamientos de la costa, fue una consecuencia directa del desarrollismo velasquista. Lo mismo pasó, a más pequeña escala, con los diminutos puertos de pescadores, algunos de los cuales llegaron a ser puertos de mediana envergadura. En 1954, dos años después de la Declaración de Santiago, se creó el Instituto Nacional de Pesca, y se idearon varios programas para promocionar el consumo de pescado a nivel doméstico. Se facilitaron también algunas líneas de crédito para que los pescadores pudieran adquirir la tecnología necesaria para

alejarse más de la costa. De esa manera, muchos pescadores ecuatorianos pasaron de ser pescadores meramente artesanales con alcance marítimo muy limitado, a ser pequeños armadores de barcos pesqueros, capaces de abastecer un mercado mucho más amplio.

A partir de la década del setenta, con el renacimiento de un desarrollismo de matiz más estatal durante el gobierno de Rodríguez Lara, se creó además la Empresa Pesquera Nacional, EPNA. Si no se llegó a nacionalizar la flota pesquera del Ecuador, como sí se hizo en Perú, se buscó, sin embargo, fortalecer a EPNA mediante contratos de participación con pesqueros extranjeros. La Embajada de Estados Unidos en Quito veía con buenos ojos esta participación con EPNA, porque consideraba que podía contribuir a resolver el problema de la pesca norteamericana en las 200 millas del Ecuador. La posición de los Estados Unidos en el contexto de la Tercera Conferencia de la ONU para el Derecho del Mar, iniciada en 1974, ya lucía cada vez más debilitada a nivel mundial, por lo que la Embajada de los Estados Unidos en Quito, y el embajador Brewster, en particular, veían en estos acuerdos de participación una manera de conceder la derrota de manera discreta sin perder por completo el acceso a las 200 millas del Ecuador<sup>12</sup>. Sin embargo, el poderoso *lobby* pesquero californiano no compartía ese criterio y logró poner freno a estos intentos de conciliación dirigidos desde el Departamento de Estado. Recurrió a senadores, representantes de la Cámara Baja del Congreso, y hasta al mismo gobernador de California, y futuro presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, para publicitar su continua oposición a cualquier proyecto negociado con Ecuador.

Fuera del intento de negociación con la industria atunera de los Estados Unidos, durante la presidencia de Rodríguez Lara, Ecuador también intentó abrirse a formas menos tradicionales de pesca, de nuevo con miras a diversificar la dieta ecuatoriana y sustituir ciertas importaciones de alimentos. Se dieron algunos acercamientos con varias compañías estatales, en particular con la pesquera estatal polaca, que mostró gran interés por entrar en un acuerdo con Ecuador para fines no atuneros (de modo

12 SDA, R 272203Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC 728, 27 de abril, 1973: 3; SDA, R 121619Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC 8859, 12 de octubre, 1973: 2.

específico, para la pesca de sardinas y otras especies de pescado pequeño)<sup>13</sup>. Pero pronto corrió el rumor de que estos acuerdos de EPNA con estatales extranjeras tenían el propósito de sacar del mercado a los pescadores ecuatorianos privados<sup>14</sup>. En Guayaquil, la fuerte oposición al gobierno de Rodríguez Lara se nutrió de estos proyectos con países del bloque socialista para debilitar al gobierno. El derrocamiento de Rodríguez Lara puso fin a muchos de estos proyectos. La privatización de EPNA en 1992 sepultó finalmente la empresa pesquera estatal ecuatoriana.

Muchos analistas han visto a la Tercera Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar (1974-1982) como un proyecto emancipador de la periferia, que pertenece a una larga lista de proyectos periféricos como los que nacieron del Movimiento de los No-Alineados, o que tendieron a consolidar a carteles de productores como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o que se plasmaron en iniciativas de la Asamblea General de la ONU para dar vida, por ejemplo, a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Este creciente nacionalismo periférico se frustró a partir de la crisis del desarrollismo en la década del ochenta y, de manera más emblemática, a partir de la crisis de la deuda de 1982. Resulta, entonces, particularmente simbólico que la Tercera Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar se haya concluido en 1982, en una suerte de último sople no-alineado y periférico antes del recrudecimiento de la dependencia de los Estados Unidos<sup>15</sup>.

El “factor material” responde, por lo tanto, a una causalidad de primer orden, a una suerte de condición previa o, para usar el lenguaje del estudio de las causalidades, a una condición necesaria pero no suficiente. Para que pudiera surgir la política exterior marítima de ferviente defensa de las 200 millas por parte del Ecuador, se necesitaba un mar rico en recursos naturales. El *milieu*, por lo tanto, era propicio para el desarrollo de estas políticas. Si el *milieu* espacial fue importante, fue igualmente crucial el

13 SDA, R 301528 Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC 7018, 30 de marzo, 1973: 1-2.

14 El rumor parece haber nacido de un artículo del diario *El Telégrafo*, ver SDA, R 301528 Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC 7018, 30 de marzo, 1973: 1-2.

15 Andrew Hurrell (1996) incluye a la Tercera Conferencia de la ONU, que dio luz a la Convemar, en la lista de los *lobbies* más importantes de la época de oro del nacionalismo periférico, que él sitúa entre 1965 y 1982.

*milieu* temporal. La geografía propicia se unió, por consiguiente, a un contexto histórico favorable, en el que tuvieron cierto auge las visiones económicas que privilegiaban visiones de desarrollo basadas en la defensa de los recursos naturales. Estas visiones del desarrollo se oponían, por supuesto, al aperturismo económico que había caracterizado a América Latina en décadas anteriores y que volvería a caracterizarla en décadas posteriores.

A pesar de estas consideraciones, también es cierto que no se pueden comparar los intereses económicos que Ecuador tenía en el mar con los de Perú. Y, a pesar de que sus intereses marítimos eran menores, Ecuador fue, frecuentemente, aún más radical que Perú en reivindicar sus 200 millas de soberanía marítima. Ecuador incautó sensiblemente más barcos pesqueros extranjeros que Perú; por lo que explicaciones exclusivamente económicas no esclarecen todos los motivos detrás de la persistencia marítima del Ecuador.

#### Ecuador en el mar: el factor seguridad

La escasa conciencia de la verdadera amplitud de las riquezas presentes en su mar adyacente, desplegada en 1952 por Ecuador, se debía en parte a que la preocupación histórica del Ecuador no se hallaba al occidente de su territorio. Los diplomáticos ecuatorianos estaban, por supuesto, preocupados por la relación del Ecuador con los Estados Unidos, pero, sobre todo, por la constante amenaza militar que provenía del Perú.

Debido a las prerrogativas de la política exterior ecuatoriana, muchos en Ecuador percibían a la Declaración de Santiago de 1952 como una audacia peligrosa, quizás hasta una irresponsable provocación a los Estados Unidos por parte de los países del Pacífico Sur. Chile, normalmente tan “cauto” y “maduro” en el manejo de su política exterior, se encontraba por primera vez a la proa de una temeraria iniciativa en contra de la superpotencia, lo que no dejaba de sorprender a muchos diplomáticos en Quito. No obstante, los históricos lazos de amistad entre Quito y Santiago, producto, en parte, de una histórica enemistad entre Quito y Lima, no le dejaban otra opción al Ecuador que prestarle oído a los planes chilenos. En

el contexto marítimo, el miedo ecuatoriano era que Chile y Perú, con relaciones históricamente problemáticas, encontrarán una manera de cooperar a nivel bilateral para saciar su preocupación mutua por lograr mayor soberanía y jurisdicción marítima. En Ecuador, cualquier cosa que se pareciera a un acercamiento entre Lima y Santiago, hacía sonar campanas de alerta en los corredores de la diplomacia.

Ecuador, entonces, se hizo presente en Santiago para no ser excluido de una potencial alianza entre Perú y Chile. El *Chargé d’Affaires ad-interim* ecuatoriano en Chile, Jorge Fernández, fue, por lo tanto, despachado a la cita de Santiago. La representación del Ecuador era escueta, en comparación con la importante delegación peruana que incluía a dos diplomáticos peruanos más el embajador Alberto Ulloa, y tres representantes adicionales del gobierno de Lima, o en comparación con la aún mayor delegación chilena, que incluía al ministro de Educación, dos ex-ministros y un equipo de técnicos y asesores en materia marítima<sup>16</sup>. El ecuatoriano solitario, Jorge Fernández, quien, como ya vimos, había sido convencido de lo loable de la iniciativa chilena, mandaba largos reportes a Quito alabando la propuesta de Santiago<sup>17</sup>. En Ecuador, el cuerpo diplomático permanecía cauto, por lo que Fernández se quejaba —de forma diplomática— de la falta de recomendaciones precisas y concretas provenientes de Quito, y de la falta de interés por el problema del mar<sup>18</sup>.

Ciertamente, Velasco Ibarra, en su tercer periodo presidencial, desplegaba una notoria falta de nacionalismo marítimo, en franco contraste con el fervor que demostraría en su quinta presidencia. Pero si estaba convencido de que la Declaración de Santiago era una peligrosa provocación a los Estados Unidos, también reconocía que el balance de poder regional, y por ende la alianza estratégica con Chile, tenía que seguir siendo la prioridad del Ecuador. Velasco se lo dijo a Nefthalí Ponce:

Lo pude observar yo en una entrevista de hace algunos meses con el embajador norteamericano. Hablar de soberanía, sin más, es cosa peligrosa.

16 AHMRE, G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-167, 20 de agosto 1952: 4.

17 A lo largo del mes de agosto, Fernández mandó más de sesenta páginas tipografiadas a Quito. Ver AHMRE, volumen G.3.1.12.30, mes de agosto de 1952.

18 AHMRE, G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-164, 16 de agosto, 1952; y AHMRE, G.3.1.12.30, reservada No. 4-1-167, 20 de agosto, 1952.

[...] Chile y Perú tendrán a la larga que modificar sus puntos de vista. Pero nosotros, mientras tanto, tendremos que estar siempre con Chile y Perú, procurando influir en ellos para llegar a una fórmula aceptable (Norris, 1993: 235).

En Ecuador, la derrota de 1941 a manos de Perú seguía, once años después, aún fresca en la memoria de los políticos y diplomáticos ecuatorianos. Muestra de ello era que la abrumadora mayoría de memorandos y de comunicaciones de las misiones diplomáticas del Ecuador trataba como prioridad al problema peruano. En unas cartas se hablaba mucho del armamentismo del gobierno del General Odría; en otras, embajadores doctos en derecho territorial e internacional hacían largas y eruditas elucubraciones sobre la inaplicabilidad del Protocolo de Río de Janeiro en varios hitos de la línea de frontera acordada en 1942, en particular en la zona del Cenepa, entre los ríos Santiago y Zamora. La Declaración de Santiago era, por ende, el último ítem de una larga lista de preocupaciones más urgentes.

En 1954, luego de dos años de franco deterioro de las relaciones bilaterales, volvió a surgir el peligro de un conflicto entre los dos vecinos. En marzo de ese año, seis soldados peruanos fueron detenidos en Ecuador en la zona de la triple frontera del Putumayo. Ecuador acusó a Perú de acumular tropas en la frontera. Velasco Ibarra, desde los balcones, habló de defender a la patria frente a una posible agresión peruana. La sociedad entera se movilizó<sup>19</sup>.

Los ánimos bajaron sensiblemente dada la presión internacional ejercida por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Ecuador y Perú canjearon prisioneros, y el peligro de una guerra inminente pasó. Las relaciones, sin embargo, siguieron siendo tensas. Pero fue en este contexto de franco deterioro de las relaciones, y de sospecha mutua, que Perú y Ecuador se encontraron de repente del mismo lado de una causa común. En

19 *La Nación*, 13 de marzo, 1954: 1; *El Universo*, 16 de marzo, 1954: 1; *El Universo*, 18 de marzo, 1954; *La Nación*, 23 de marzo, 1954: 1. (Todos los periódicos citados, al menos que sea especificado de forma explícita, son ecuatorianos).

agosto de 1954, la Declaración de Santiago de 1952, que ya había sido rechazada por los Estados Unidos y por la mayoría de los países industrializados, fue ridiculizada por el famoso empresario, armador y magnate marítimo, Aristóteles Onassis. Onassis, con grandes intereses en la industria ballenera, anunció que su flota había salido rumbo a las aguas del Pacífico Sur, y que ningún país sudamericano iba a poder impedirlo. Chile, Ecuador y Perú se enfrentaban a su primer gran reto. Si dejaban que Onassis cazara ballenas impunemente, se debilitaría significativamente la Declaración de Santiago y todo su intento de imprimir mayor control estatal sobre las aguas de la Corriente de Humboldt. Se puso, por lo tanto, a las Marinas de Chile, Ecuador y Perú en estado de alerta. Y cuando se llegó a pensar que la flota de Onassis había logrado escapar, la Marina peruana finalmente ubicó y apresó a algunos de los barcos de la gran flota<sup>20</sup>. Onassis fue multado con tres millones de dólares<sup>21</sup>. El golpe mediático fue contundente y Perú salió airoso. Chile alabó la actitud resuelta de Lima, y Ecuador no tuvo otra alternativa que hacer lo mismo<sup>22</sup>.

En febrero de 1955, Perú propinó nuevos golpes espectaculares a la pesca extranjera en la zona marítima, esta vez mediante la incautación de ocho atuneros norteamericanos en aguas cercanas a Talara. De nuevo, la prensa hizo gran despliegue de estos logros de la Marina peruana<sup>23</sup>. Como típicos enemigos fronterizos, Ecuador y Perú se hallaban involucrados en un constante estado de rivalidad y competencia. Al incautar barcos pesqueros norteamericanos, Perú demostraba cierta habilidad marítima que Ecuador urgentemente necesitaba emular<sup>24</sup>. Jorge Salvador Lara, a la sazón, el

20 Para más amplios detalles sobre la captura peruana de la flota de Onassis, ver Tønnessen y Johnsen (1982: 553-556).

21 Según *Time Magazine* (25 de octubre, 1968), la fortuna de Onassis no fue significativamente afectada por la multa debido a que el monto fue cubierto por un seguro de Lloyd's que cubría pérdidas hasta un monto de 5 millones de libras esterlinas. Poco tiempo después, Onassis se retiró del negocio ballenero, vendiéndose su flota en Japón por un monto de 8,5 millones de dólares.

22 AHMRE, G.3.1.30.57, reservada No. 92, 30 de agosto, 1954. Ver también Loring (1971: 403).

23 Ver *La Prensa*, Lima, Perú, 19 de febrero, 1955; *La Nación*, Lima, Perú, 20 de febrero, 1955; *La Crónica*, Lima, Perú, 20 de febrero, 1955; *La Crónica*, Lima, Perú, 21 de febrero, 1955; *La Prensa*, Lima, Perú, 22 febrero, 1955; *El Comercio*, Lima, Perú, 24 de febrero, 1955.

24 Se debe notar que Ecuador ya había llevado a cabo capturas e incauciones de un puñado de buques pesqueros entre 1951 y 1952. Este hecho refuerza la tesis de la "inevitabilidad", ya que

*Chargé d'Affaires* ecuatoriano en Perú, lo expuso explícitamente a la Cancillería en Quito.

De todo esto se desprende la voluntad del Perú de mantener el control de su mar territorial, como lo está haciendo en efecto, en especial en la parte norte, frecuentada por los buques por su riqueza ictiológica. Probablemente, esos mismos barcos realicen también incursiones en aguas ecuatorianas, por lo que sería de desear que nuestra Marina demuestre también su actividad, patrullando nuestras aguas y capturando los numerosos pesqueros ilegales que, sin duda, merodearán por nuestras aguas. Hasta por razones psicológicas se impone que, después de los éxitos de la Marina peruana, la ecuatoriana realice también capturas de este tipo<sup>25</sup>.

Seis semanas después, la Marina ecuatoriana capturaría dos atuneros norteamericanos: el "Santa Anna" y el "Arctic Maid". La captura del "Arctic Maid" fue particularmente dramática, porque conllevó una persecución en caliente, un tiroteo y un herido de gravedad, el marinero norteamericano William Peck, quien recibió un impacto de bala en la pierna, y cuya posterior demanda al Estado ecuatoriano por discapacidad seguiría agriando las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos<sup>26</sup>. Pero Ecuador, al capturar estos dos buques, explicitaba su firme resolución de hacer valer su zona marítima, y le demostraba al Perú que su Marina también estaba en capacidad de hacer respetar su jurisdicción marítima. Jorge Salvador Lara expresó su satisfacción:

En nota anterior me permitía decir a usted que si Ecuador, en la labor de patrullar su mar territorial, lograra capturar nuevamente pesqueros extranjeros en incursiones ilegales a nuestras aguas, lograríamos dar un golpe psicológico que impidiera la creación de una especie de complejo de inferioridad frente a los éxitos de la Marina peruana —como está ocurriendo en Chile— y, a la vez, demostrar al Perú que también el Ecuador realiza,

no hay evidencia de que Chile o Perú hayan estado presionando para que Ecuador impusiera firmemente en su mar territorial de 12 millas.

25 AHMRE, G.3.1.30.59, reservada No. 31, 25 de marzo, 1955: 2.

26 Sobre el caso del "Arctic Maid" y de William Peck, ver AHMRE, B.18.71, No. 165, 30 de marzo, 1955: 1-2, y AHMRE, B.18.71, No. 173, 14 de abril, 1955: 1.

con su Armada, actos de vigilancia y soberanía a nuestro mar. Antes aún que esta nota mía llegara a sus manos, ya la Armada ecuatoriana, por propia iniciativa, digna de todo encomiendo, logró capturar dos pesqueros norteamericanos. La noticia fue publicada en Lima en grandes caracteres [...], ha sido publicado en lugar preferente en los periódicos limeños. Pero lo importante es la sorpresa que la actividad de nuestro patrullero ha despertado en el pueblo peruano, acostumbrado a creer en la absoluta supremacía naval del Perú, frente a la impotencia del Ecuador y hoy aún de Chile. [...] La captura realizada ahora por el Ecuador, si por un lado ha servido para que el Perú tenga una muestra –aunque sea pequeña– de la eficacia de nuestra Marina, lo que no dejará de preocuparle, por otro lado ha recibido jubilosamente la noticia, por cuanto, para la respuesta a la nota norteamericana, ya no estará solo, pues Ecuador deberá tomar actitud semejante [...] e indudablemente más fuerza hacen dos que uno<sup>27</sup>.

Jorge Salvador se detenía en particular en el recibimiento de las incautaciones ecuatorianas por parte de la prensa peruana:

*La Nación*, primero –o sea el órgano propio del gobierno Peruano–, luego, *El Comercio* y, por fin, *La Prensa* [...] han tratado del asunto con expresiones de tal naturaleza que poco acostumbrado estaba a leer, pues esa misma prensa se ha caracterizado por su virulencia inveterada contra el Ecuador. [...] *El Comercio* [...] termina diciendo que “la actitud asumida por el Ecuador [...] tiene que hallar viva y general simpatía en los pueblos del Pacífico Sur, y tanto en Perú como Chile [...] están en la obligación no solo de solidarizarse con sus actos [...], sino también de prestarle la más amplia colaboración”. *La Prensa* [...] en una columna da cuenta de los acontecimientos, bajo el título “Ecuador y los piratas”, y [...] termina diciendo: “De allí que la actitud asumida por el Ecuador merezca el apoyo entusiasta y decidido, no solo de los países que, como Perú y Chile, se han solidarizado por instrumentos internacionales en defensa de previas declaraciones comunes, sino de una amplia mayoría de las naciones de América”<sup>28</sup>.

27 AHMRE, G.3.1.30.59, reservada No. 45, 11 de abril, 1955: 1

28 AHMRE, G.3.1.30.59, reservada No. 45, 11 de abril, 1955: 2-3.

La situación era inusitada. Ecuador y Perú se hallaban inmersos cada vez más en una suerte de “cooperación competitiva”. Por un lado, competían en sus respectivas zonas marítimas en desmedro no de una entidad débil víctima de ejercicios demostrativos de dos poderosos, sino de los intereses pesqueros de la gran superpotencia hemisférica. Aún así, cada vez que Ecuador o Perú incautaba un barco, la noticia salía en la prensa del país vecino, que a su vez alentaba a su Marina a no quedarse atrás.

Por otro lado, a medida que competían de esa forma, era también inevitable que ambos iniciasen una paulatina transición hacia la adopción de relaciones más cooperativas, con el propósito último de encarar a los Estados Unidos con una sola voz. Con el tiempo, esta lucha en contra de los “pesqueros piratas” norteamericanos empezó a ser descrita por la prensa de ambos países como una lucha noble en favor de intereses mutuos, y como el intento por parte de dos países pequeños de poner fin a los abusos de un gigante. Este tipo de discurso consolidaba un creciente imaginario colectivo que, a su vez, conllevaba una disminución gradual de las rivalidades y de las sospechas entre los dos países. Chile, el gran instigador de la Declaración de Santiago, pero sin capturas ni incautaciones a su nombre, empezó, al contrario, a ser percibido, tanto en Ecuador como en Perú, como el país que se había alejado de la alianza tripartita. En parte, la moderación chilena se debía al hecho de que la pesca de ballena había entrado en crisis al finalizar la década del cincuenta. Se debía, asimismo, a que no tenía aún en sus aguas, por lo que no atraía a los buques de San Diego; aunque sin duda, la decisión de Chile de limitar sus políticas marítimas a un activismo estrictamente jurídico se amparaba también en el deseo de no deteriorar demasiado sus buenas relaciones con Washington<sup>29</sup>. Ecuador, por consiguiente, dejó progresivamente de adoptar políticas marítimas exclusivamente en función de Chile, un socio marítimo algo incierto<sup>30</sup>, para responder cada vez más a estímulos peruanos.

29 También es importante notar que se han llamado a las aguas adyacentes a Ecuador la “boletería” del Pacífico Sur, debido a que Ecuador era la puerta de entrada a la Corriente de Humboldt, lo que también explica, en parte, el porqué de las numerosas incautaciones del Ecuador y la ausencia de incautaciones en las 200 millas de Chile. Aún así, hay amplia evidencia de que, a partir de 1956, Chile tomó la decisión de no enfrentarse a los barcos pesqueros del norte.

30 Ver en particular *El Universo*, 3 de enero, 1969: 3; ver también *El Universo*, 1 de enero 1969: 21; 7 de enero, 1969: 3; 10 de enero, 1969: 26, y 11 de enero, 1969: 3.

Resulta evidente que este acercamiento no podría haberse dado sin la existencia de un enemigo en común. Los pasos más agresivos por parte de Estados Unidos en contra de Ecuador y de Perú fueron un importante factor de cohesión entre los dos países. Hacia finales de la década del sesenta, la agresividad del gobierno Nixon, en lo personal muy poco atraído por los intereses pesqueros de los Estados Unidos *per se*, pero presionado por un Congreso muy influido por el *lobby* pesquero, logró cohesionar aún más a los dos países en su lucha común. En especial, el embargo sobre la venta de armas que Estados Unidos impuso a Ecuador y a Perú en 1969, mediante la Enmienda Van Deerlin que prohibía la venta de armas a los Estados que incautaban buques norteamericanos, unió más a los dos vecinos. Lo singular es que en otro contexto, ambos países habrían percibido al embargo de armas a su rival como una oportunidad para consolidar su propia alianza con Estados Unidos, por ejemplo, para poder comprar más armas, y tratar de aislar y llevarle la delantera al vecino castigado. Pero en el contexto de la lucha marítima, los dos Estados tuvieron respuestas igualmente intransigentes frente al embargo sobre la venta de armas. Ambos ignoraron la sanción, ninguno trató de dar paso a un nuevo *modus vivendi* a cambio de un cese del embargo, y ambos siguieron incautando pesqueros cada vez con mayor empeño; por lo que los años 1970 y 1971 fueron los de mayor cantidad de captura de pesqueros norteamericanos, con casi medio centenar de barcos incautados en aproximadamente un año por parte de la Marina del Ecuador.

El resultado fue que, en 1973, Estados Unidos tuvo que levantar la Enmienda Van Deerlin, así como suspender temporalmente al *Fishermen's Protection Act* que había alentado a los pescadores norteamericanos a seguir pescando en las 200 millas<sup>31</sup>. En 1975, cuando surgieron nuevas presiones para que Estados Unidos volviera a imponer sanciones a Ecuador, el propio Henry Kissinger se negó, diciendo:

La experiencia nos ha demostrado que las sanciones automáticas [...] son casi siempre desfavorables. Las sanciones automáticas no permiten flexi-

31 SDA, O R 100034Z, FM SECSTATE WASHDC TO AMEMBASSY QUITO IMMEDIATE, 10 de enero, 1974: 2. Ver también SDA, O P 302137Z, FM SECSTATE WASHDC TO AMEMBASSY QUITO IMMEDIATE, 30 de enero, 1974: 1.

bilidad táctica. Enfrentan a los otros gobiernos con un ultimátum; al ser percibidas como atentado a la soberanía del receptor, endurecen las posiciones, estorban la diplomacia, y envenenan toda la relación<sup>32</sup>.

La cooperación entre Ecuador y Perú daba sus frutos; y estos frutos, a su vez, se traducían en una cobertura por parte de los medios de comunicación que dejaban constancia de este acercamiento. El 9 de julio de 1970, el diario *El Universo* de Guayaquil publicó un singular titular: “Ecuador y Perú olvidaron querrela”. El diario explicaba que “por primera vez en más de tres decenios, una conferencia ministerial interamericana se llevó a cabo sin la más leve alusión al conflicto fronterizo”<sup>33</sup>. En enero de 1971, Ecuador pidió una reunión de emergencia con los cancilleres de la OEA para lograr una condena al embargo sobre la venta de armas al Ecuador. Durante la cita, Perú fue el más prominente defensor de la posición ecuatoriana, y demandó el levantamiento “incondicional” de las sanciones impuestas al Ecuador. La prensa ecuatoriana tuvo que alabar la solidaridad peruana. *El Universo* escribió que “Perú defendió fervorosamente al Ecuador”, y publicó el texto íntegro de la alocución del canciller peruano, el general Edgardo Mercado Jarrín, en la cumbre de la OEA<sup>34</sup>. El mismo presidente Velasco Ibarra, autor de la tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, y el hombre que la prensa peruana, en la década del cincuenta, había llamado el “anciano belicista”, mandó un mensaje de agradecimiento al presidente del Perú, el general Juan Velasco Alvarado. En su mensaje decía:

Reciba Vuestra Excelencia mi agradecimiento por la solidaridad tan comprensiva y enérgica para con el Ecuador, con motivo de las pretensiones imperialistas empeñadas en respaldar la piratería pesquera en las costas ecuatorianas. Hago votos por el éxito de su progresista y renovador gobierno<sup>35</sup>.

32 SDA, R 191318Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC 4854, 19 de marzo, 1975: 3.

33 *El Universo*, 9 de julio, 1970: 1.

34 *El Universo*, 31 de enero, 1971: 1, 5.

35 *El Universo*, 26 de enero, 1971: 3.

La persecución norteamericana parecía juntar a los dos enemigos de una forma sin precedentes<sup>36</sup>.

Algunos observadores han expresado duda en torno a la utilización de la palabra *détente*, argumentando que la cooperación entre Ecuador y Perú se limitó exclusivamente a los temas marítimos<sup>37</sup>. Sin embargo, también es cierto que la presencia de cooperación en un sector acarrea inevitablemente ramificaciones en otros ámbitos. El discurso que presentaba a Perú como un vecino que compartía algunos intereses con Ecuador, y no únicamente como un enemigo con ambiciones milenarias por arrebatarle territorio al Ecuador, lograba evidentemente añadir nuevos elementos a la construcción de imaginarios internacionales, y por lo tanto bajar sensiblemente el nivel de animosidad entre los dos pueblos<sup>38</sup>.

Es interesante notar que mientras Ecuador y Perú siguieron incautando buques pesqueros extranjeros, las relaciones entre Lima y Quito se mantuvieron a flote. Al contrario, cuando alguno de los dos países parecía ceder ante presiones norteamericanas, el otro usaba ese motivo para redoblar sus ataques a un vecino “traidor”. Es así que la ausencia de incautaciones durante el cuarto velasquismo, a la par que Velasco inauguraba su tesis de la nulidad del Protocolo de Río de Janeiro, coincidió con un clima general de renovado enfriamiento de las relaciones bilaterales. De la misma manera, cuando salió a la luz pública el *modus vivendi* secreto entre la Junta Militar de Castro Jijón y el gobierno de los Estados Unidos, los peruanos aprovecharon para condenar la actitud ecuatoriana. Por otro lado, la radicalización marítima del Ecuador después de 1966 coincidió con el inicio de un largo período de acercamiento entre Ecuador y Perú, que duraría hasta el *impasse* de finales de la década del setenta, que culminaría con el conflicto de Paquisha en 1981. En este proceso de *détente*, la lucha compartida de Ecuador y Perú en el mar jugó, sin duda, un papel fundamental.

36 *El Universo*, 1 de febrero, 1971: 4.

37 Esta es, por ejemplo, la posición del ex canciller Francisco Carrión (entrevista con el autor, Quito, 2 de abril, 2008).

38 La idea de ramificación retoma evidentemente el concepto de David Mitrany (1966), pero aquí, el énfasis no es tanto en la ramificación dentro de los ámbitos técnicos de la cooperación, sino en la apertura de canales de comunicación, como argumentó Karl Deutsch (1953), y en la cooperación como creadora de imaginarios que permiten, a su vez, mayor cooperación.

### Ecuador en el mar: el factor identidad

El “factor económico”, especie de prerrequisito para que pudiera surgir la política marítima del Ecuador, junto al “factor seguridad”, que retoma la mayor preocupación de la política exterior del Ecuador (el peligro peruano), nos brindan, juntos, un poderoso cóctel explicativo para entender la defensa ecuatoriana de las 200 millas marítimas. Este cóctel, no obstante, deja todavía algunos vacíos. En primer lugar, ni la defensa de los recursos naturales ni el cuidado de las relaciones con Chile o Perú logran explicar por qué Ecuador fue el primer país del mundo en decretar 200 millas de mar territorial en 1966. De igual manera, ni la búsqueda de ganancia económica ni los esfuerzos por alcanzar mayor seguridad logran explicar por qué Ecuador se rehusó en 1982 —y se rehúsa hasta el día de hoy— a ratificar la Convemar.

Quizás, parte de la respuesta a estas dos incógnitas se halle en el *modus vivendi* pesquero de 1963-1966, que, firmado por el embajador de los Estados Unidos, Maurice Bernbaum, y el diplomático ecuatoriano, Jacinto Paret, había establecido el siguiente acuerdo:

El gobierno del Ecuador se compromete a no interferir a los barcos pesqueros de los Estados Unidos más allá de la línea propuesta por el gobierno del Ecuador [...]. El gobierno de los Estados Unidos no objetará la aplicación por parte del gobierno del Ecuador de los requerimientos de permisos dentro de la línea de las 12 millas medidas desde las sinuosidades de la costa del territorio continental y de las Islas Galápagos<sup>39</sup>.

Al conocerse este convenio que violaba de forma explícita lo acordado por el Ecuador en la Declaración de Santiago, se generó un gran escándalo (Loring, 1971: 408). La humillación doméstica e internacional padecida después de su develamiento, sin duda, radicalizó la posición marítima del Ecuador.

39 Resulta interesante notar que el texto ecuatoriano del *modus vivendi* difiere sensiblemente del texto norteamericano; ver Valencia (2006: 36-39). En su esencia, sin embargo, ambos textos le otorgan a Ecuador una jurisdicción de 12 millas. Ver también Wolff (1980: 58).

Ecuador intentó enmendar, de la manera más enfática posible, el desliz cometido por la Junta Militar de gobierno. El gran arquitecto del arrepentimiento público del Ecuador, el nuevo canciller, Jorge Salvador Lara, recordado además por su gestión exitosa durante las negociaciones que dieron luz al Tratado de Lima de 1954 que estableció el paralelo como frontera marítima entre Perú y Ecuador, promovió el decreto número 1 542, que estableció la norma de las 200 millas de mar territorial. El decretar 200 millas de mar territorial, no obstante, iba más allá de la “soberanía y jurisdicción” sobre 200 millas, contemplada en la Declaración de Santiago. No quedó nunca claro, por ejemplo, si este mar territorial contemplaba el libre tránsito, entre otras ambigüedades de orden legal. En su momento, no obstante, el nuevo decreto logró comprobar a la comunidad nacional e internacional que el *modus vivendi* de 1963-1966 era una anomalía que no se volvería a repetir. La Asamblea Constituyente de 1967, por otro lado, se encargó de sepultar cualquier remanente de entreguismo marítimo. Los miembros de la Junta Castro-Cabrera-Gándara fueron acusados de traicionar las leyes y los compromisos internacionales del Ecuador, por lo que la Asamblea sancionó a los militares y a su canciller Neftalí Ponce con el retiro de sus derechos de ciudadanía.

Después de 1966, los gobiernos ecuatorianos tuvieron mucho cuidado de no reproducir los errores de la Junta Castro Jijón, y todos los gobiernos posteriores defendieron de forma inequívoca la posición territorialista del Ecuador. Durante el gobierno militar de Rodríguez Lara, el espectro del *modus vivendi* impidió incluso un posible acuerdo pesquero –llamado “acuerdo interino”– con los Estados Unidos, que los mismos diplomáticos de la Embajada de los Estados Unidos tuvieron que reconocer que despertaba el fantasma del *modus vivendi*<sup>40</sup>. De hecho, a partir del decreto de 1966, Ecuador se volvió el principal vocero de la posición territorialista en el mundo. Se pronunció en contra de las 200 millas de mar patrimonialista propuesto por otros países de América Latina (como México), y cuyo espíritu, parecido a la zona marítima de la Declaración

40 SDA, O 231734Z, FM AMEMBASSY QUITO TO CNO IMMEDIATE, 23 de agosto, 1974: 1; See also SDA, O R 282234Z, FM AMEMBASSY QUITO TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 0515, 28 de marzo, 1974: 1.

de Santiago, contribuiría a consolidar los cimientos legales de la zona económica exclusiva, finalmente adoptada en la Convemar.

No cabe duda de que al finalizar la década del sesenta la política marítima del Ecuador había adquirido vida y dinámica propias, evadiendo hasta un cierto punto el estricto control de las preferencias de políticos y diplomáticos involucrados en los procesos de toma de decisión de la política exterior. La Marina ecuatoriana, una institución históricamente beneficiada –tanto en recursos como en prestigio– por el empeño ecuatoriano en controlar su mar de 200 millas, apoyó de forma muy activa la posición territorialista del Ecuador. Su prestigio personal, con cada captura e incautación, le hacía lucir como una institución eficiente y patriota en un contexto de clásica rivalidad entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas.

Pero más allá de los cálculos políticos e institucionales, la posición marítima del Ecuador también alcanzó proporciones más profundas, ligadas a la misma consolidación de la nacionalidad ecuatoriana. Todos los Estados-nación requieren de un arduo proceso de construcción de su nacionalidad; un proceso que, no obstante, en el caso del Ecuador, siempre fue problemático. La historia del Ecuador no carecía de “héroes”, pero sí, con las debidas excepciones, de grandes victorias sobre las cuales construir la autoestima de la nación<sup>41</sup>. Por otra parte, el trauma de la pérdida de casi la mitad de su territorio en favor de Perú había quedado grabado en la memoria colectiva, y los treinta años que separaron la Declaración de Santiago (1952) de la no firma –por parte del Ecuador– de la Convemar (1982) no habían visto la devolución del territorio austral y amazónico perdido. A pesar de los intensos intentos diplomáticos del Ecuador por alcanzar un “arreglo honroso” o por lograr la misma nulidad del Protocolo de Río (1960), con cada año transcurrido quedaba más clara la certeza del cercenamiento territorial.

El ímpetu nacionalista del Ecuador en el mar jugó entonces un rol importante en elevar la autoestima de un país pobre y periférico, en relación

41 Centeno (2002) argumenta que la victoria no es siempre necesaria para que la nación se cohesione alrededor de la memoria del sacrificio, del heroísmo o del martirio. Si bien concuerdo con Centeno, también considero que un patrón de derrota sistemática puede tener un impacto negativo duradero sobre la construcción de la nacionalidad.

de dependencia con los Estados Unidos; un país que padecía, además, de una crónica inseguridad territorial en relación con el vecino peruano. Este histórico trauma territorial del Ecuador significaba la necesidad de asentar un nacionalismo compensatorio.

En las relaciones internacionales, la compensación por la derrota o por la debilidad juega un papel importante, aunque todavía subteorizado, en el comportamiento de los Estados<sup>42</sup>. Podríamos arriesgarnos a considerar que la ofensiva peruana en 1941 fue una compensación histórica por la dramática derrota frente a Chile en la Guerra del Pacífico (1879-1884). La larga ocupación del sur peruano por tropas chilenas dejó a Lima –la capital de lo que fue alguna vez el más poderoso virreinato de la Corona española en Sudamérica– y a Perú –centro durante siglos de lo que fue el mayor imperio americano– sedientos de gloria, finalmente reencontrada con la campaña en contra de Ecuador. Pero Ecuador, atrapado entre Colombia y Perú, no tenía víctima más vulnerable a quien arrebatarle un trozo de territorio. Tuvo las Islas Galápagos, cobrando cada vez más importancia en el imaginario territorial ecuatoriano, y un rico mar. Ecuador intentó compensar su retardo histórico en el Oriente por un empuje expansivo en el Occidente.

Añadir 200 millas de mar territorial a la superficie del territorio significaba que, en las aulas escolares, los estudiantes ecuatorianos podrían sumar unos cuantos kilómetros cuadrados más al área total del suelo patrio, independientemente de si este territorio era reconocido o no por la comunidad internacional, cifras cuyo aprendizaje de memoria por los escolares es un evidente síntoma del traumatismo territorial que aún padece el Ecuador. Ecuador, por lo tanto, dejó de contemplar su mar exclusivamente en términos de la defensa de sus inconmensurables riquezas, y empezó a entender y a percibir su mar en términos de volumen, de espacio, de territorio.

42 Algunos ejemplos de compensación no periférica podrían ser el belicismo francés antes de la Primera Guerra Mundial, como compensación por la derrota frente a Prusia y la pérdida de Alsacia y Lorena en 1870; el belicismo alemán después del humillante Tratado de Versalles, durante la ofensiva militar del Tercer Reich; la renuncia a descolonizar por parte de Francia después de la Segunda Guerra Mundial, posible compensación por la humillación militar del año 1940 (lo que la llevó a empantanarse en guerras postcoloniales prolongadas) que contrasta con la relativa calma del proceso de descolonización británico, país que no fue invadido, entre otros numerosos ejemplos.

La política marítima del Ecuador entre 1952 y 1982, y en particular entre 1966 y 1982, fue uno de los pocos ejemplos –me atrevo a decir, quizás el único ejemplo– de una política de Estado ecuatoriana en materia de política exterior. Esto no significa que la política exterior marítima del Ecuador no haya evolucionado. Las sucesivas presidencias de Velasco Ibarra ilustran muy bien este proceso de cambio, de apertura hacia el mar y de creciente nacionalismo. No podemos ignorar el evidente cambio entre la posición de Velasco Ibarra en su segundo período electoral (1944-1947), dispuesto en 1944 a vender las Islas Galápagos a los Estados Unidos<sup>43</sup>; de la política del Velasco Ibarra del tercer velasquismo (1952-1956), cauto y crítico del activismo chileno y peruano después de la Declaración de Santiago; de la política marítima del Velasco Ibarra del quinto velasquismo, cada vez más empeñado en hacer respetar la soberanía del Ecuador en el mar, hablando de piratería y de imperialismo, ordenando a la Marina perseguir a los buques pesqueros norteamericanos que irrespetaban las 200 millas, e inmutable ante las amenazas y los pedidos de ciertos congresistas norteamericanos para que se posicionaran marinos a bordo de los atuneros californianos para viajar a aguas del Ecuador. Pero aún aceptando este *crescendo*, la política marítima del Ecuador es quizás el ejemplo más claro de una política de Estado que perduró, que se institucionalizó en los mandos medios de la diplomacia y de la burocracia estatal, y que se aceptó como un interés ecuatoriano incuestionable. Fue una política de Estado que, con la excepción del *modus vivendi* con los Estados Unidos, trascendió los cambios de gobierno y los vaivenes que se evidenciaron en otras áreas de la política exterior del Ecuador. Fue sin duda una política exterior muchos menos pendular que la actitud adoptada por el Ecuador frente al reto del Protocolo de Río de Janeiro.

Reconocer la existencia de una política de Estado no equivale a reconocer que esta política haya sido motivada por una búsqueda racional y calculada de beneficios concretos. Hasta el gobierno de Rodríguez Lara, que fue quizás el más “racional” en cuanto a su intento por volver a dar un énfasis netamente materialista a la política marítima del Ecuador

43 Es importante recordar que la intención de vender las Islas Galápagos por parte de Velasco Ibarra fue truncada en gran medida por la Asamblea Constituyente de 1944-1945, que se opuso a esta pretensión.

(mediante la potencialización de EPNA, negociaciones con actores internacionales para fortalecer la industria pesquera ecuatoriana, y una visión de mayor alcance en cuanto al intento por extender el radio pesquero del Ecuador), no logró emanciparse de su defensa de un mar territorial anclado en el discurso nacionalista de casi todos los actores políticos y económicos ecuatorianos. Resulta por lo tanto evidente que esta política de Estado, con todo lo positivo que acarreó para institucionalizar a nivel mundial un régimen marítimo más justo y democrático, también se volvió una política presa de sí misma: una política que podríamos llamar *path dependent*, a la vez causa y consecuencia de su misma existencia.

Ecuador desempeñó un papel fundamental en la democratización del sistema internacional y fue uno de los más importantes precursores en promover la “pérdida de miedo colectiva”, vital para que los Estados periféricos pudieran, juntos, forjar un importante capítulo del derecho internacional. A su vez, en 1982, Ecuador no pudo emanciparse de sus ataduras domésticas, de los imaginarios discursivos nacionalistas desconocedores de la realidad, alentados por partidos políticos con fuertes vínculos con las regiones “costa” e insular (en particular, el Partido Social Cristiano), y de la memoria colectiva del traumático achicamiento de su territorio. Todos estos factores hicieron que Ecuador no pudiera percibir el mar de otra forma que no fuese una extensión de territorio. Al no firmar la Convemar, Ecuador convirtió lo que era una clara victoria<sup>44</sup>, sin duda su mayor triunfo diplomático en la historia, en una derrota<sup>45</sup>.

44 Un argumento recurrente en el cuerpo diplomático del Ecuador es que la Convemar fue un triunfo para el Ecuador, ya que se llegó a aceptar algo muy parecido a lo planteado en 1952. Sin embargo, algunos ex cancilleres argumentan que sin la posición “extrema” del Ecuador, no se llegaba a donde se llegó. Esta es la opinión de Francisco Carrión (entrevista con el autor, Quito, 2 de abril, 2008). De igual manera, el ex canciller José Ayala Lasso argumenta que “nuestra posición territorialista fue, a ultranza, extremista”, pero que lo más importante era asegurar el “derecho sobre el mar, no la posición territorialista”. En ese sentido, “la estrategia era presionar para lograr cada vez más derechos”. En última instancia, según Ayala Lasso, cuando llegó el momento de firmar la Convemar, el Ecuador “no podía de un momento a otro cambiar de tesis” (entrevista con el autor, Quito, 7 de abril, 2008).

45 El ex canciller José Ayala Lasso sostiene que “triumfamos, pero convertimos el éxito en derrota” y que “somos habilísimos para oscurecer lo que es claro” (entrevista con el autor, Quito, 7 de abril, 2008).

## Conclusión

La situación geográfica privilegiada del Ecuador puso a su alcance una gran riqueza ictiológica poco explotada por pescadores ecuatorianos, pero cada vez más aprovechada por pescadores extranjeros. Ecuador fue, por lo tanto, motivado por la pesca y por la conservación del atún, un producto con el potencial de diversificar sustanciosamente su matriz exportadora. Ecuador también se interesó en las posibilidades que ofrecía el pesca para el consumo doméstico y como fuente de sustitución de las importaciones. Los resultados, no obstante, fueron modestos.

Por otro lado, la mayor preocupación internacional del Ecuador era poder balancear a Perú mediante alianzas con aliados estratégicos a nivel regional. Evitar un acercamiento entre Santiago y Lima motivó, en parte, la participación del Ecuador en la cita de Santiago de 1952 y en las reuniones posteriores de los países del Pacífico Sur<sup>46</sup>. Poco a poco, sin embargo, el mar se volvió un escenario ideal para que Ecuador y Perú pudieran competir y exhibir su empeño nacionalista y la capacidad de sus Marinas respectivas. Con el tiempo, no obstante, esta rivalidad adoptó paradójicamente matices cooperativos, ya que al identificar un enemigo en común, ambos países se encontraron de repente defendiendo una causa compartida en contra de un adversario mutuo. Esto a su vez logró crear un clima de *détente* relativo, que posibilitó un descongelamiento gradual de las relaciones entre Lima y Quito.

Más allá de esta búsqueda de seguridad y de ganancias materiales, Ecuador también empezó a entender su lucha en el mar como una gran causa nacional. Se olvidaron muchas de las circunstancias del nacimiento de esta política, y se le atribuyeron raíces históricas, por no decir milenarias. El David ecuatoriano se resistía en el mar a una histórica asimetría en contra del Goliath norteamericano. Además, su lucha por hacer cumplir las 200 millas, así como para exigir cambios sustanciosos en el régimen marítimo internacional, trajo consigo un protagonismo inusitado por parte del Ecuador en el sistema internacional, y, por ende, un orgullo rara

46 Estas reuniones se dieron, en su mayoría, en el contexto de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), nacida en la cita de Santiago de 1952, a la que se unió Colombia en 1979.

vez experimentado por los ecuatorianos. Ecuador presidió el grupo territorialista en la Conferencia de la ONU sobre el Derecho del Mar, y asumió una diplomacia muy activa para lograr adhesiones de países de la periferia; un activismo atípico para un país pequeño, discreto y desconocido a nivel mundial. En última instancia, la insistencia a partir de 1966 sobre 200 millas de mar territorial ha sido un intento de volver a añadir territorio a un espacio geográfico notoriamente reducido después de la derrota de 1941. Ecuador buscó compensar, a través de los kilómetros cuadrados de su mar territorial y mediante la reivindicación de una cuarta región insular previamente ignorada (las Islas Galápagos), su histórico trauma territorial. Sin embargo, cuando llegó la hora de cambiar de rumbo y llegar a un compromiso, Ecuador, prisionero de su propio éxito, no pudo dar el paso.

### Bibliografía

Archivos consultados:

Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores (AHMRE).

Entrevistas:

Barrera Valverde, Alfonso. Quito, 19 de marzo de 2008.

Carrión Mena, Francisco. Quito, 2 de abril de 2008.

Salvador Lara, Jorge. Quito, 26 de marzo de 2008.

Fuentes periódicas:

*El Comercio*, Quito

*El Telégrafo*, Guayaquil

*El Universo*, Guayaquil

*La Crónica*, Lima

*La Nación*, Buenos Aires

*La Prensa*, Lima

*Time Magazine*

Fuentes bibliográficas:

Acosta, Alberto (2002). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Centeno, Miguel Ángel (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: State University Press.

Bull, Hedley (1966). "International Theory: The Case for a Classical Approach". En *World Politics* 18 (April): 361-377.

Deutsch, Karl (1953). *Nationalism and Social Communication*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Hollis, Martin y Steve Smith (1991). *Explaining and Understanding International Relations*. New York: Oxford University Press.

Hurrell, Andrew (1996) "The United States and Latin America: Neorealism Re-examined". En *Explaining International Relations since 1945*, Ngaire Woods (Ed.). New York: Oxford University Press.

Lara Brozsesi, Claude (1989). "Contribución crítica sobre la interpretación jurídica de la Declaración de Santiago". En *Afese*, No. 18. Quito, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Loring, David C. (1971). "The United States-Peru 'Fisheries' Dispute". En *Stanford Law Review*, 23(3) (February): 391-453.

Mitrany, David (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.

Norris, R. (1993) *El gran ausente: biografía de Velasco Ibarra*, Tomo II. Quito: Libri Mundi.

Tønnessen, Johann Nikolay y Arde Odd Johnsen (1982). *The History of Modern Whaling*. Berkeley: University of California Press.

Valencia Rodríguez, Luis (2006). *Ecuador y las 200 millas*. Quito: Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar.

Wolff, Thomas (1980). *In Pursuit of Tuna: The Expansion of a Fishing Industry and its International Ramifications - The End of an Era*. Arizona: Centre for Latin American Studies, Arizona State University.

## Sobre las autoras y los autores

**Francisco Carrión Mena** (Quito, 1953), diplomático y académico, fue ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, embajador en España, vicescanciller y subsecretario de Soberanía Nacional de 1996 a 1998. Participó como miembro de las Comisiones que negociaron los acuerdos de paz con el Perú. Ha ejercido la cátedra en la Universidad Central del Ecuador y en la Academia Diplomática de su país. Es autor, entre otras obras, de *Política Exterior Ecuatoriana: Evolución, Teoría y Práctica*, *Consideraciones Teóricas sobre la Política Exterior del Ecuador, Ecuador y Perú: de la paz al desarrollo*, y ha escrito numerosos artículos sobre temas internacionales. Obtuvo el título de Doctor en Ciencias Internacionales en la Universidad Central del Ecuador y es investigador asociado con FLACSO-Sede Ecuador.

**Carlos Espinosa** obtuvo un PhD en Historia en la Universidad de Chicago y fue *Santo Domingo Visiting Scholar* en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard. Actualmente es director del programa de Relaciones Internacionales de la Universidad San Francisco de Quito, miembro del Grupo de Trabajo de Seguridad Andina de la Fundación Friedrich Ebert y editor del *Analytical Weekly*. Sus temas de investigación han incluido la cultura política del colonialismo en los Andes, el conflicto territorial Ecuador-Perú, el narcotráfico en los Andes y la historia diplomática andina.

**Marie-Danielle Demélas**, actualmente representante del IRD (Instituto de Investigación para el Desarrollo) en Bolivia, es catedrática en Historia en la Universidad de la Sorbona Nueva-París 3 (Instituto de Altos Estudios de América Latina) desde 1994, después de haberse desempeñado como encargada de investigación en el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia (CNRS). Alumna del profesor Bartolomé Bennassar, lleva a cabo sus investigaciones tanto en América como en España. Es autora de *¿Nacionalismo sin nación? Bolivia, s. XIX-XX* (París, 1980); *La vida cotidiana en América del Sur en el tiempo de Bolívar* (París, 1987, en colaboración con Yves Saint-Geours); *Jerusalén y Babilonia. Religión y política en América del Sur, el caso del Ecuador* (Quito, 1988, en colaboración con Yves Saint-Geours); *La invención política, Bolivia, Ecuador y Perú en el s. XIX* (París, 1992; Lima, 2003); *El nacimiento de la guerra de guerrilla. El diario de José Santos Vargas (1814-1825)* (La Paz, 2007); *Orígenes de la democracia en España y América, 1808-1814* (Lima, 2008, en colaboración con François-Xavier Guerra). Ha sido también compiladora de varias obras científicas, tales como *Imaginarios y símbolos del franquismo* (París, 1996, en colaboración con Carlos Serrano); *Historia y militancia* (Toulouse, 2000) y *Las propiedades colectivas frente a los ataques liberales en Europa occidental y en América Latina, 1750-1914* (Rennes, 2003, en colaboración con Nadine Vivier).

**Ana Gimeno Gómez** es profesora titular de Historia de América en la Universidad de Valladolid (España), donde desempeña su tarea docente e investigadora. Sus estudios se han centrado en los últimos años en la América contemporánea, especialmente en el ámbito ecuatoriano. En su tesis doctoral “Una tentativa monárquica en América. El caso ecuatoriano”, analizó el proyecto que encabezó el general Juan José Flores. Su trabajo fue publicado en Quito, en 1988, por el Banco Central del Ecuador. Ha participado en numerosas reuniones científicas de la disciplina y es autora de trabajos sobre aspectos de política lingüística y economía en diversas etapas de la América moderna, publicados en obras colectivas y revistas especializadas.

**George M. Lauderbaugh** es profesor asociado de Historia de la Universidad Estatal de Jacksonville, Alabama. Recibió su PhD en la Universidad de Alabama y escribió su tesis sobre “Ecuador y los Estados Unidos: Conflicto y Convergencia 1830-1946”. Su interés en Ecuador empezó en 1962, cuando fue estudiante de intercambio en Quito. Actualmente trabaja en una investigación sobre la Historia de Ecuador a ser publicada por Greenwood Press.

**Guillaume Long** es candidato a PhD del Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London, y profesor asociado del Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador).

**Ronn Pineo** es profesor de Historia en Towson University (Maryland), donde ha trabajado por más de veinte años. Obtuvo su PhD en Historia Latinoamericana en la Universidad de California (Irvine) en 1987. Es autor de *Ecuador and the United States: Useful Strangers (The United States and the Americas)* (University of Georgia Press, 2007); y *Social and Economic Reform in Ecuador: Life and Work in Guayaquil* (University Press of Florida, 1996), así como de varios artículos sobre América Latina. Es también coeditor, junto a James Baer, del libro *Cities of Hope: People, Protests, and Progress in Urbanizing Latin America, 1870-1930* (Boulder: Westview Press, 1998). Ha viajado ampliamente por nuestro continente. Luego de vivir en México, su familia y él hicieron de Towson (Maryland) su lugar de residencia.

**Rafael Quintero López** es sociólogo y tiene un PhD de la Universidad Carolina del Norte, Chapel Hill. Autor de 26 libros y más de 150 artículos, investigador de la realidad ecuatoriana y latinoamericana, ha dirigido varias veces la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador. Es fundador de la *Revista Ciencias Sociales*, que dirige actualmente, y ha participado en decenas de seminarios, congresos y foros a nivel nacional e internacional. Ha sido distinguido con la Guggenheim Fellowship, con el Premio Isabel Tobar Guarderas, el Primer Premio en Ciencias Sociales de la Universidad Central del Ecuador y el

Premio Nacional Pío Jaramillo Alvarado de FLACSO. Es profesor principal en la Universidad Central del Ecuador desde 1972.

**Rafael Rojas** es historiador y ensayista cubano, residente en México. Doctor en Historia por El Colegio de México y profesor e investigador del Departamento de Historia del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Autor, entre otros títulos, de *Cuba Mexicana. Historia de una anexión imposible* (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001), *La escritura de la independencia. El surgimiento de la opinión pública en México* (México, Taurus, 2003), *El republicanismo en Hispanoamérica* (México, Fondo de Cultura Económica, 2003) y *La independencia. Los libros de la patria* (México, Fondo de Cultura Económica, 2008).

**Tomás Uribe Mosquera** nació en Cali en 1946. Se graduó del MIT en Matemáticas e Ingeniería de Materiales (1968). En Harvard obtuvo maestrías de Administración de Empresas (1971) y Administración Pública (1985) y fue contratado por la Escuela de Salud Pública (1985-1986). Diplomático comercial en Washington (1988-1991) y Bruselas (1991-1998), y Negociador Internacional (1998-2001), participó durante diez años en la negociación del banano. Director general en la Secretaría General de la Comunidad Andina (2001-2002), director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa (2003) y delegado del Partido Liberal Colombiano en el 'Cuarto de Al Lado' de la negociación del TLC con Estados Unidos (2004-2006). Es asesor externo de Deloitte de Colombia desde 2006.

**Beatriz Zepeda** obtuvo su PhD en Etnicidad y Nacionalismo en la London School of Economics and Political Science. Junto con Javier Garcíadiego publicó *El TLC día a día, crónica de una negociación* (México, Porrúa, 1994). Sus intereses de investigación incluyen el nacionalismo, la negociación internacional y la historia diplomática. Actualmente es profesora-investigadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Sede Ecuador.

Este Libro se terminó de  
imprimir en enero de 2010  
en la imprenta Rispergraf  
Quito, Ecuador