

LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE LÍMITES PERUANO-ECUATORIANO*

I. LAS CUESTIONES TERRITORIALES AMERICANAS

En el momento en que un acuerdo diplomático feliz para el sentido armónico de la convivencia internacional americana pone término al litigio de fronteras entre el Perú y el Ecuador, casi exactamente ciento veinte años después de iniciado con Colombia, que fue antecesora y parte en este problema, es interesante anotar que esta solución que hace desaparecer un motivo inflamado de contienda y de choque entre dos naciones vecinas, representa también la liquidación de una vasta e importante etapa de la vida jurídica americana en que se ha discutido, prácticamente entre todos los Estados continentales, la extensión, la calidad, la procedencia y el sentido de los derechos alegados sobre las zonas territoriales fronterizas.

Sería muy útil —y probablemente ha de emprenderlo un investigador o un jurista— hacer lo que pudiera llamarse una tabla de Derecho comparado en que surgieran objetivamente los principios, las normas, las tesis y las ideas que han sido expuestas, reiteradas, confrontadas, opuestas, definidas y, finalmente consagradas, como reglas mayoritarias de Derecho Público americano respecto de cuestiones de límites.

Los problemas de fronteras tal como se han presentado y resuelto en América, han constituido un capítulo separado y diferenciable del

* Artículo publicado en la edición N° 23 (1941) de la *Revista Peruana de Derecho Internacional*.

Derecho Internacional Público. Alejandro Álvarez, inventor de la tesis novedosa y poco consistente del Derecho Internacional Americano, hizo naturalmente argumento que parecía robusto de esta cuestión. Según él, una de las pruebas de la existencia de aquel famoso Derecho Internacional Americano que Manuel Álvaro de Souza Sa Vianna desmembró y pulverizó en una obra magnífica, eran los caracteres con que se planteaban y los criterios con que se resolvían en nuestro continente los conflictos de fronteras. Se trataba, para el laborioso internacionalista chileno, de una institución peculiar, desconocida en Europa, y que, por su amplitud e importancia, demostraba la existencia del Derecho Internacional Americano.

Ocurría, en ésta como en algunas otras cuestiones, que en América se habían presentado o solían presentarse —como pueden presentarse más adelante todavía— problemas determinados por razones históricas y geográficas o por la índole peculiar de las relaciones vecinales o de la procurada solidaridad política de los países americanos. En Europa tales cuestiones no habían surgido porque circunstancias diversas engendraban consecuencias distintas. Asimismo, otros problemas eran propios de la convivencia internacional europea pero no de la americana. En uno y otro continente tales necesidades determinaban el recurso a normas nuevas o a aplicaciones diferentes; así como en la vida común o individual unas leyes resultan necesarias, se crean y se aplican, por la naturaleza de ciertas relaciones y hasta de conformidad con las actividades y condiciones de determinados individuos, sin que ello signifique la existencia de derechos diferentes sino de oportunidades desiguales.

Lo fundamental no está en la aplicación sino en la génesis. El Derecho Internacional nació en la Europa cristiana, no como simple acto de relación entre colectividades humanas o entre individuos de colectividades distintas, sino como un conjunto de reglas para conformar las relaciones, en un principio principalmente políticas pero normales y continuas, de los conglomerados que recién adquirirían la cristalización social e histórica que ha dado razón y fisonomía a las entidades estatales modernas. Cuando el continente americano, dividido en nuevos Estados,

adquirió su independencia, no creó un Derecho Internacional distinto sino adoptó el Derecho Internacional de la Europa cristiana, que había de extenderse también gradualmente a los pueblos de Asia –y, ya en nuestros días, a algunos de África y Oceanía– y pugnó por lograr, y en cierto modo hasta por merecer, que le fuera aplicado porque era la expresión única y universal de la personería y de la igualdad de las naciones.

Dentro de las ideas expresadas, la diferencia entre las cuestiones territoriales en América y en Europa deriva fundamentalmente de la diferencia esencial en la constitución de los Estados. En Europa los Estados se han formado por una lenta evolución, mediante la superposición de unos pueblos sobre otros; y la fijación definitiva en el suelo de las tribus nómadas primero y de las invasiones conquistadoras después, dio origen, según las condiciones telúricas y espirituales, a actividades nacionales, destinos históricos y oposiciones permanentes entre los diversos grupos que fueron el núcleo de los Estados. En la misma Europa, aún ciertos casos de independencia de grupos nacionales como los de los Estados Balcánicos o de los Países Bajos, fueron consecuencia de intervenciones políticas o de naturales desprendimientos orgánicos.

En América los Estados nacieron por insurgencia. Causas económicas más que políticas habían preparado, por el descontento colonial, la ocasional rebelión armada; pero no se realizaron para constituir naciones ni la superposición ni el aglutinamiento de pueblos, determinantes de la constitución de los Estados modernos en Europa, ni la evolución social preparatoria que conduce, mediante ciertas formas políticas, a la autonomía internacional, como en el caso contemporáneo de los Dominios británicos en tres continentes; ni, tampoco, la intervención armada o diplomática extranjera trajeron consigo impositivamente, como en ciertos casos europeos, la emancipación.

El problema de América fue un problema *sui géneris*. Se trataba, además, de secciones o reparticiones coloniales sometidas anteriormente a la misma soberanía central, salvo los casos de los Estados Unidos y del Brasil; cuya delimitación interna no había ofrecido sino los despreocupados problemas que solía ofrecer la pobre y vacilante geografía

de la época; que, simultáneamente, se erigían en Estados independientes y necesitaban delimitar sus fronteras entre sí para fijar las nuevas y autónomas jurisdicciones particulares. Estos Estados, dentro de la vibración de la Guerra de Independencia, estaban celosos de sus derechos originarios o esenciales y en ellos la rivalidad de los caudillos militares buscaba avizoramente pretextos para recíprocas inculpaciones.

Si la América Hispana no hubiera adoptado una norma común, que sirviera de base a la delimitación de los flamantes Estados, posiblemente habría perdido, de nuevo, su independencia reciente porque esos Estados se habrían abalanzado los unos sobre los otros en busca de un patrimonio territorial mejor o de una extensión más grande de la que les correspondía y hubieran sido fácil presa de las aspiraciones de reconquista que amparó la Santa Alianza. En todo caso, la generalización de guerras interamericanas, inmediatamente después de las campañas militares de la Emancipación, habría colocado en una miseria económica aún mayor a estos países y los hubiera desprestigiado de tal manera que su posición internacional y su relación con Europa se hubiesen postergado, disminuidas y vergonzantes. La adopción de una regla aplicable a la delimitación constituyó una urgencia política objetiva y, por lo mismo, evidente.

Pero el Derecho Internacional, tal como lo habían disciplinado y lo venían organizando los autorizados y tenaces formadores de una conciencia nueva –Vitoria, Grocio, Pufendorff, Vattel, para no citar sino a cuatro de los más destacados– no ofrecía principio o norma que sirviera satisfactoriamente al fin propuesto. Fue, entonces, necesario recurrir, por analogía, al Derecho común, cuya representación más autorizada era el Derecho Romano, para buscar una institución que pudiera adaptarse al caso de los nuevos Estados. A falta de una coincidencia directa, precisa, que ofreciera simplemente el problema de una traslación jurídica, se recurrió a una norma de Derecho Procesal, atrayente por su simplicidad y hasta por la eufonía de su nombre latino: el *uti possidetis*.

El *uti possidetis* era una fórmula del interdicto posesorio en el Derecho Romano, mediante la cual el pretor consagraba provisionalmente

el derecho de retención de la cosa por el tenedor actual de ella, mientras la acción judicial determinaba definitivamente la propiedad. La fórmula pretoriana era *uti possidetis ita possideatis*, que quería decir “como estáis poseyendo, así sigáis poseyendo”.

Surge, a primera vista, la violencia interpretativa de la adopción. Los Estados americanos no habían sido poseedores de los territorios sobre los cuales se erigían, por la razón esencial de que no habían existido. No puede alegarse que la Corona española, soberana anterior, había poseído para ellos, puesto que la Corona era antecesora simultáneamente de todos los Estados y había dominado *ad corpus*. Las divisiones administrativas, políticas, judiciales, militares, eclesiásticas, eran simples líneas, casi nunca fijadas con precisión sobre las cartas geográficas ni exactamente determinadas en la realidad, que deslindaban las atribuciones o señalaban límites a la extensión de esas jurisdicciones parciales, subalternas e interiores; pero no constituían una posesión propiamente organizada, divisible y separable.

Para hacer del *uti possidetis* una norma de Derecho Internacional, fue preciso dar carácter jurídico internacional a las circunscripciones administrativas españolas, a fin de atribuirles un derecho posesorio indispensable para que de él pudiera derivarse, por sucesión, el derecho posesorio que, de conformidad con la regla adoptada, invocarían los nuevos Estados. Salvo en el caso de los límites de las anteriores colonias españolas con la colonia portuguesa del Brasil, el *uti possidetis* tenía un carácter interno, en su fase originaria, y no un carácter internacional. Frente al Brasil sí, evidentemente, los Estados herederos de España, podían invocar la posesión española en oposición a la posesión portuguesa. En los Estados Unidos, el problema no tenía interés. Las trece colonias independizadas desde el último cuarto del siglo XVIII, no habían tenido fronteras internacionales sino con los territorios todavía no conquistados y habitados por tribus o con colonias francesas de configuración geográfica definida. La compra de la Luisiana y de la Florida, la incorporación de Texas, la adquisición de Nuevo México y de California, no trajeron consigo, cuestiones de límites.

Bien distinta era, por cierto, la situación desde México hasta el Cabo de Hornos. Las demarcaciones coloniales de España eran confusas y entreveradas. Por su carácter interno no habían dado preocupaciones ni merecido problemas. Sobre la base de informes equivocados o deficientes, el Rey dictaba sus órdenes y atribuía a determinadas organizaciones administrativas o a ciertas autoridades –por creación, por adición o por sustracción– provincias, regiones, parroquias, misiones, curatos, gobernaciones, audiencias, intendencias, corregimientos, encomiendas, o bien “términos” imprecisos, ríos, lagos, otros accidentes naturales y hasta montañas y selvas de nebulosa ubicación.

Necesariamente de todo esto resultaron casi tantos litigios como fronteras, porque los títulos invocados no tenían generalmente a pesar de su carácter documental, las características de instrumentos completos, claros, irrefutables, susceptibles de traducirse geográficamente en cartas relativamente exactas o de comprobarse con exploraciones. Frente a un documento surgía otro. Frente a un mapa otro mapa lo confundía o lo contradecía. Disposiciones diversas sobre los mismos territorios no guardaban, coincidencia, a veces ni semejanza. Las relaciones, más o menos exactas, más o menos arbitrarias, más o menos falsas, más o menos interesadas, de cronistas, autoridades informantes, obispos o viajeros; las hazañas de exploradores incontrolados, las suposiciones de cartógrafos lejanos, todo contribuía a hacer de las cuestiones de límites no sólo efectivos y serios problemas de soberanía, según la extensión y el valor de los territorios disputados, sino también pretexto para el alarde patriótico de los gobernantes y de los políticos, tema de las imprecaciones, informes de acusadores y de exaltados, fuente inagotable de dispendios y provechos presupuestales, del discurrir bizantino de los retóricos, de la atracción, aparentemente fácil, de los autores de tesis, artículos y folletos, de discusiones interminables sobre bases que la vanidad de la media ciencia y el patriotismo de las calzadas hacían inconciliables; pero también, es cierto, campo fecundo de investigación, de análisis y de estudio, motivo de trabajos históricos útiles para muchos objetos, ocasión para que se concibieran y sustentaran doctrinas importantes y estrictamente jurídicas o científicas, oportunidad para que hombres eminentes en el estudio, en

la exposición, en la selección de argumentos y de pruebas o en la polémica, revelaran su capacidad y su brillo.

De las cuestiones de límites en América queda, sin duda, una inmensa hojarasca. Como de todas las hojas secas hay que hacer de ellas al propio tiempo humo y zumo. Que el viento esparza, sin mucha demora, volutas y cenizas inútiles; pero que la tierra conserve sustancias fecundas capaces de germinar en otros surcos y para floraciones distintas.

II. MODALIDADES Y EXTENSIÓN DEL *UTI POSSIDETIS*

Por su esencia de acción posesoria el *uti possidetis* antepone el *facto* al *jure*. El pretor respetaba la situación de hecho y la mantenía mediante su fórmula clásica hasta que la decisión judicial establecía definitivamente el *jure*. No se hubiera concebido la acción para cautelar un derecho de propiedad no realizado por una posesión efectiva; con ese fin se proseguía otra acción en justicia contra el tenedor o detentador efectivo. La propiedad no podía ser alegada, dentro del interdicto, contra la posesión. Bajo la acción posesoria era siempre la posesión, precaria por su naturaleza, subordinada a la condición resolutive de que se determinara finalmente la esencia del derecho real, la que prevalecía al amparo del *uti possidetis*.

Sin embargo en América todos estos elementos tuvieron su propia interpretación. Al adoptarse el principio del *uti possidetis* la posesión se erigía en título definitivo, puesto que la institución americana representaba reconocer el derecho de propiedad de conformidad con la posesión en el momento de la Independencia. Es lo que se ha llamado, según su determinación cronológica, el *uti possidetis* de 1809 o de 1810, etc. En principio, pues, de conformidad con esta interpretación, ningún derecho podía alegarse fuera de la posesión que constituía, por sí misma, la propiedad territorial.

Sin embargo, el principio no era enteramente acorde con los hechos históricos. Aquí y allá, dentro de la vasta extensión de los dominios

coloniales, empezó a constatarse que la posesión efectiva del momento de la Independencia, es decir, el *uti possidetis* tal como había sido primitivamente adoptado, no era una posesión estrictamente conforme con los actos reales de distribución jurisdiccional. Por razón de circunstancias concurrentes con la última etapa del proceso de emancipación; por falta de coincidencias geográficas entre las órdenes y las realidades; por reticencia o incuria de los encargados de dar cumplimiento a esas órdenes; por encontrarse pendientes observaciones, muchas veces justificadas; por no haberse producido la coordinación local entre las diversas autoridades ejecutantes; es lo cierto que la Independencia, referida a la fecha o momento de su proclamación, encontró muchas veces una situación en trámite de cumplimiento en que el derecho jurisdiccional había sido definido, pero la aplicación local no estaba realizada.

Así es como surgió la tesis del *uti possidetis jure* en oposición a la interpretación originaria del *uti possidetis facto*. Contra la invocación de la extensión jurisdiccional de la circunscripción española sobre la que se había erigido un nuevo Estado, considerando esa extensión tal como era en el momento de la Independencia, se opuso la alegación de lo que podría llamarse la jurisdicción potencial, es decir, la extensión que debía tener la circunscripción cuestionada, en virtud de disposiciones pendientes de ejecución cuando se operó el acto jurídico, tácito pero efectivo, de la sucesión de soberanía.

De esta manera, en los litigios sobre límites coloniales quedó fundamentalmente desvirtuado el concepto romano del *uti possidetis*, por el propósito de convertirlo en título de propiedad territorial siendo, por su esencia clásica, un simple amparo en posesión. Dentro de la tesis del *uti possidetis facto*, se estaba más cerca de la institución romana mientras se constataba y reconocía el hecho posesorio en el momento de la Independencia, equivalente o equiparable a la interposición del interdicto; pero se estaba más lejos en cuanto quería convertirse la simple posesión en derecho de propiedad, derivando de la constatación precaria de un hecho político y cronológico, el título permanente de propiedad

territorial. Dentro de la tesis del *uti possidetis jure*, se estaba más cerca de la institución romana, no atribuyendo al *facto* del momento de la Independencia sino el valor precario de una constatación provisional, mientras se determinaba la propiedad definitiva; pero se estaba más lejos en cuanto se pretendía continuar dentro de la institución del *uti possidetis* para invocar el título, en contra de la tradición y de la sustancia de un interdicto.

La situación a que me he venido refiriendo tuvo gran influencia en el contenido de los litigios de fronteras. De un lado existía el afán de demostrar, al amparo de la tesis del *uti possidetis facto*, la mayor extensión posesoria de la antecedente circunscripción española, en el momento en que la Independencia erigió al nuevo Estado; de acreditar la realidad, material y documental, de esa posesión; y, también, de respaldar con el mayor número y la mayor calidad de instrumentos que fuera posible, su legitimidad. De otro lado, se oponía el empeño de demostrar, dentro de la tesis del *uti possidetis jure*, que la posesión efectiva del momento de la Independencia, era arbitraria o no podía ser comprobada con hechos capaces de oponerse a la presentación de los actos de autoridad real o local susceptibles de probar hasta donde se extendían las respectivas jurisdicciones. Complementariamente intervenía en este debate el esfuerzo por destruir, mediante la prueba del no cumplimiento, la procedencia de la invocación o estimación de los documentos de distribución jurisdiccional; y, contrariamente, el esfuerzo por probar que esos instrumentos habían sido cumplidos.

Tales modalidades de la invocación y de la aplicación del *uti possidetis*, explican suficientemente la enorme acumulación de investigaciones y documentos para los alegatos en las controversias, sobre todo cuando éstas entraban al campo arbitral dentro del que, felizmente, se ha resuelto gran parte de las contiendas de fronteras en América.

Pero el *uti possidetis*, cualesquiera que fueran su interpretación y demostración, no constituía la regla determinante, en todas las circunstancias, para resolver los problemas. Hemos visto que fue genéricamente adoptado como un recurso de carácter jurídico que sirviera

de base a las delimitaciones y que impidiera el surgimiento inmediato de graves conflictos. Sin embargo, su fuerza derivaba de una razón política –la oportunidad y la unanimidad– y de una razón jurídica –su antecedente en el Derecho Romano y su posible adaptabilidad a la situación posesoria– mas estas razones eran inferiores al espíritu mismo del movimiento de emancipación. La Independencia tenía una filosofía y una doctrina. Su esperanza y su estallido derivaban directamente de la Enciclopedia y de la Revolución de Francia. La invasión napoleónica de España y el cautiverio de Fernando VII, el aliento inglés y el ejemplo de los Estados Unidos de América, ya emancipados, no hubieran sido bastantes, cada uno por sí mismo, para convulsionar hacia la libertad a un continente. Precisaba, como elemento de inspiración, de concordancia interamericana y de tenacidad en los ejecutores, civiles y militares, una convicción profunda, arraigada ya por la cultura y por las ideas, que mantuviera, a través del tiempo y contra adversidades y desalientos, el alma de la libertad.

Necesariamente, entonces, un elemento de esta clase era y había de ser, en el proceso evolutivo del doctrinarismo, aún jurídico y político, más fuerte que la tesis ocasional, adoptada y forzada del *uti possidetis*. Ahora bien, la filosofía de la Independencia se expresaba mejor por el principio de la libre determinación de los pueblos para resolver sobre su propio destino. La libertad constituía la idea matriz de la Emancipación. Con ella tenían que conectarse todas las instituciones y a ella habían de dirigirse todas las actividades. No podía concebirse que a su concepto esencial pudiera oponerse el valor frío de una norma jurídica distante. Por consiguiente, encima del *uti possidetis* tenía que estar el principio de la libre constitución de las nacionalidades.

De un modo general, los nuevos Estados tendrían por límites los que marcara la extensión de las antiguas circunscripciones españolas sobre las cuales se habían erigido. Así, por ejemplo, el Perú se extendería hasta los linderos del precedente Virreinato de Lima; la Argentina hasta los del anterior Virreinato de Buenos Aires; México y Colombia hasta donde fueron los Virreinos de México y Nueva Granada. Pero la aplicación

de esta norma tenía dos topes infranqueables. Cuando los Virreinos se habían fraccionado en los actos de la Emancipación, este fraccionamiento, que representaba la libre determinación de los pueblos, había de ser respetado. Así, el Virreinato del Perú no se extendió hasta Chile, ni el de Buenos Aires a Charcas, ni el de México a toda la América Central, ni el de Nueva Granada a Caracas. Entidades de cierta magnitud y autonomía dentro de la organización colonial, como las Capitanías Generales de Chile, de Caracas, de Guatemala, o la Audiencia de Charcas, decidieron su propio destino y constituyeron nuevos Estados, iguales en personería internacional a los que se erigieron sobre los núcleos principales de Lima, Buenos Aires, México o Santa Fe.

En segundo lugar, aun circunscripciones que carecían de personalidad propia y que eran absolutamente dependientes de la autoridad colonial más importante y a veces más cercana, aplicaron el mismo principio de la libre determinación no para constituir nuevos Estados independientes sino para resolver, de acuerdo con la voluntad de sus pobladores, si continuaban ligados en el futuro político a la entidad internacional erigida sobre la división colonial más extensa a que pertenecían o si la abandonaban para plegarse o adherirse a una distinta con la cual consideraban tener mayores afinidades geográficas, económicas o espirituales. Así fue como Tarija se separó de la antigua jurisdicción del Virreinato de Buenos Aires para adherirse a la República de Bolivia formada sobre la Audiencia de Charcas; Jaén se separó de la Audiencia de Quito, parte del Virreinato de Nueva Granada, para adherirse a la República del Perú, erigida sobre el Virreinato del mismo nombre; Chiapas se separó de la Capitanía General de Guatemala para formar parte del nuevo Estado mexicano.

Todavía algunos años después de la proclamación de la Independencia, se respetó la expresión, aun cuando no fue enteramente libre, de esta clase de voluntad de los ciudadanos. Así, Guayaquil, que había pertenecido al Virreinato del Perú, se incorporó a Colombia, no en el momento de la proclamación de la Independencia en el Virreinato de Santa Fe, en 1810, o en la Audiencia de Quito, en 1809, sino en 1822, al favor de circunstancias de carácter político.

Los casos de Jaén y Guayaquil merecen una consideración separada. La circunscripción de Jaén perteneció al Virreinato del Perú antes de la constitución del de Santa Fe. Organizado definitivamente este último, el Gobierno de Jaén pasó, con la Audiencia de Quito, bajo su jurisdicción. Mas esta agregación fue tan contraria a los intereses de Jaén y al ejercicio de la autoridad virreinal, que se siguieron varios expedientes en que se demostraba cómo las facilidades geográficas y las relaciones económicas justificaban su reincorporación al Virreinato del Perú; pero la Real Cédula de 1802, de que voy a ocuparme más adelante, no consagró aquella reincorporación y, en el momento de disolución del Virreinato de Santa Fe, la provincia de Jaén le pertenecía. Sin embargo, al proclamarse la Independencia del Perú, Jaén se adhirió a la República Peruana en virtud de actos de libre determinación, representativos de la voluntad consciente de los ciudadanos. La proclamación de la Independencia se hizo en Jaén, antes que en Lima, el 4 de julio de 1821. Claramente quedó, pues determinado en este caso, que la voluntad libre de agrupación política prevaleció sobre el principio del *uti possidetis*.

Guayaquil, como Maynas, dependió tradicionalmente del Virreinato del Perú, al que pertenecía la Audiencia de Quito de que aquel territorio formaba parte. Cuando se formó el Virreinato de Santa Fe, el Gobierno de Guayaquil pasó, con aquella Audiencia, a la circunscripción de Nueva Granada. Sufrieron tanto los intereses de la ciudad comercial y naviera, que la Junta de Fortificaciones y Defensa de América propuso su reincorporación al Virreinato del Perú que podía aprovisionarla, apertrearla y defenderla. Una Real Orden de 1803 separó el Gobierno de Guayaquil del Virreinato de Santa Fe y lo agregó al del Perú y otra de 1806 declaró la agregación absoluta y confirmó la dependencia de Lima.

Se observará que, en los dos casos de supremacía de la libre determinación sobre el *uti possidetis* que ofrece la cuestión de límites entre el Perú y el Ecuador, la voluntad de las circunscripciones que rompieron el último para hacer predominar la primera, no fue ocasional o arbitraria sino respondió a antecedentes históricos, políticos y económicos. En ambos casos, aun cuando en distinta forma, se habían

creado vínculos de aquellos caracteres, que fueron más fuertes que el de la simple invocación de un principio jurídico que no coincidía con ellos.

En el mismo orden de ideas y de hechos, la provincia ecuatoriana de El Oro, que se extiende desde el río Zarumilla al norte de Tumbes, hasta la desembocadura del Guayas, fue materia de una reivindicación formal por parte del Perú que reclamó, en el Alegato de 1889 como en el de 1906, una vasta extensión de ella hasta el río de Machala. Esa provincia se había incorporado al Ecuador, tanto en la primera faz histórica de la agregación del Gobierno de Guayaquil a Colombia, de 1822 a 1830, como en la segunda y definitiva de la constitución de la República del Ecuador en 1830 y, desde entonces la jurisdicción ecuatoriana no había sido perturbada sino por el acto casi simbólico de la reclamación en los Alegatos peruanos. Al ocuparla militarmente el Perú, en 1941, como consecuencia de los encuentros fronterizos de ese año, sólo fueron citados incidentalmente los viejos títulos instrumentales peruanos, pero no existió el propósito de apoyar en ellos la permanencia de una ocupación reivindicatoria ni de desconocer la nacionalidad ecuatoriana de esos territorios. El acto militar que había llevado a las tropas peruanas precisamente hasta el río de Machala, tuvo, pues, el carácter inconfundible de una represalia, ejercida por razones políticas, militares y geográficas, pero sin ninguna relación con una disputa sobre el dominio territorial.

III. LA REAL CÉDULA DE 1802

La Real Cédula de 15 de julio de 1802 —que ha sido el documento más conocido de la controversia peruano ecuatoriana— “formó el Gobierno y Comandancia General de Maynas (Loreto) con los territorios de la región amazónica, segregándolos del Virreinato de Santa Fe y agregándolos al del Perú, al propio tiempo que se creaba el Obispado del mismo nombre, con igual extensión”.

La Cédula de 1802, no representa, como algunos otros, un acto de capricho o de equivocación de la autoridad real. Apoyada en el hecho histórico de la autoridad tradicional del Virreinato del Perú sobre tierras

que le fueron temporalmente segregadas, transfiriéndolas al Virreinato de Santa Fe de 1739 a 1802; justificada por las deplorables consecuencias políticas, militares y religiosas de esa segregación; explicada en los calificados informes del Comisionado Real don Francisco Requena y en el largo proceso administrativo de su incubación, la Cédula de 1802 no fue en manera alguna un acto arbitrario sino tuvo un sesudo abolengo y satisfizo una necesidad demostrada de la soberanía política y espiritual de su tiempo. Fue el resultado del profundo estudio de la situación geográfica general de la región, de sus comunicaciones, de las posibilidades de su explotación y gobierno y de las conveniencias de sus habitantes.

Influyeron también la razón religiosa, tan frecuentemente vinculada a la razón política en el gobierno de las colonias, y un motivo poderoso de orden internacional: no era viable desde Santa Fe de Bogotá y desde Quito acudir a defender aquellas regiones incomunicadas contra la expansión portuguesa sobre ellas. Del informe de Requena a la Cédula Real, a través del Consejo de Indias, los motivos alegados prevalecieron y sustentaron el importante acto político y jurídico que había de constituir el eje de la discusión territorial entre el Perú y el Ecuador y entre el Perú y Colombia. La Cédula no agregó al Virreinato del Perú, casi en las postrimerías del Coloniaje, territorios que podían estar bajo su mando o bajo cualquier otro mando regional, sino devolvió al Virreinato del Perú lo que le había pertenecido secularmente y correspondía, en forma indudable a la mayor eficacia del ejercicio de la autoridad, pero también, y principalmente, a las realidades geográficas y económicas sobre las que reposan reglas sociológicas de constitución de los Estados en que el factor étnico no se ha plasmado todavía.

Los territorios de Maynas y de Quijos, que corresponden a la actual jurisdicción peruana de Loreto, y que fueron reincorporados al Virreinato de Lima por la Real Cédula de 15 de julio de 1802, se extendían por el río Marañón, nombre genérico del actual Amazonas, hasta la frontera de las colonias portuguesas, hoy el Brasil, y por los territorios de su margen septentrional “hasta el paraje en que dejan de ser navegables” el Santiago, el Morona, el Pastaza, el Napo, el Putumayo y el Yapurá o Caquetá.

Desde la aparición en el debate de las fronteras del norte y noroeste del Perú de la Real Cédula de 1802, el Ecuador y Colombia se esforzaron por desconocerla, es decir por desvirtuar el *uti possidetis* de 1810, y en último caso, por cercenarlo trayendo lo más cerca posible del Amazonas la línea que la Cédula había fijado. No puede discutirse seriamente, frente a una incontrovertible documentación histórica oficial, que la Cédula de 1802 fue cumplida. La comunicación del Virrey Mendinueta de Nueva Granada al del Perú, Avilés, expresándole su obediencia de la Cédula e invitándole para ejercer su autoridad sobre el territorio; el decreto del Presidente Carondelet, de la Audiencia de Quito; la memoria del Virrey Avilés del Perú; la promulgación de la Cédula en las poblaciones de Maynas y de Quijos; la de la Independencia peruana en Maynas en 1821; la carta de Bolívar al General Santander de 1822, en que manifiesta “que el Corregimiento de Jaén lo han ocupado los del Perú y que Maynas pertenece al Perú por una Real Orden muy moderna; que también está ocupada por fuerzas del Perú”; son documentos esenciales para poner de lado cualquier duda.

Puede decirse, por otra parte, que el valor jurídico en Derecho Internacional de la Cédula de 1802 se encuentra ejecutoriado, porque es sabido que el frustrado laudo arbitral del Rey de España, en la cuestión de límites entre el Perú y el Ecuador, contra el cual se rebeló éste, impidiendo su promulgación, iba a dar pleno mérito a aquel instrumento en cuanto a su realidad, su sentido político y su aplicación, estableciendo sobre su base una línea de frontera que, aun cuando no coincidía con la interpretación jurídica sobre el alcance territorial de la Cédula hasta cierto punto de los afluentes septentrionales del Amazonas, partía de ésta para fijar el límite internacional.

IV. LOS TRATADOS DE 1829 y 1832

El Tratado Monteagudo-Mosquera de 6 de julio de 1822 no contuvo sino una base de negociación posponiendo la determinación de los límites entre el Perú y Colombia a un convenio que se realizaría posteriormente. La Convención Galdeano-Mosquera, de 18 de diciembre de 1823, no hizo sino ratificar el reconocimiento del *uti possidetis* como base para la

demarcación. Sin embargo, don Bernardo de Monteagudo, Ministro del General San Martín en el inicial Gobierno Provisorio del Perú, en 1822, había ya dicho, en nota de 7 de junio dirigida al propio Mosquera, Plenipotenciario de Colombia, que “cualquiera que haya sido, en varias épocas, la demarcación del territorio de Nueva Granada, ella no funda un derecho para que al formar los pueblos un nuevo pacto entre sí, reconozcan otro principio que no sea su propio consentimiento para entrar en la asociación que les convenga. De otro modo sería forzoso concluir, que trastornado completamente el Gobierno español, aún quedaba subsistente, en parte, el régimen económico del territorio emancipado”.

Los dos tratados suscritos por Mosquera, a que acabo de referirme, no apoyaban en ninguna forma la pretensión del Ecuador como no apoyaron la de Colombia sobre parte de Maynas, porque se hicieron bajo la influencia del pensamiento de Bolívar, que ya conocemos. Era tan evidente este convencimiento del Libertador, que mientras gobernó directamente al Perú, de hecho o de derecho, de 1823 a 1826, no propició con su decisiva autoridad un reconocimiento de las pretensiones colombianas sobre Maynas y Jaén sino que gobernó esas circunscripciones en su condición de mandatario peruano. Más tarde, su espíritu resentido e irritado por la reacción que produjeron en el Perú su despotismo y, especialmente, su aspiración a la Presidencia vitalicia, buscó cargos contra este último país para justificar la Guerra de 1829 y consideró como un capítulo de acusación lo que entonces llamó la usurpación de Jaén y Maynas.

Producida la guerra, el Perú invadió el territorio ecuatoriano por tierra y lo comunicó por el mar. Guayaquil capituló ante el bombardeo y el bloqueo, pero el ejército peruano que comandaba el Presidente Mariscal La Mar sufrió el revés de Tarquí, que lo condujo a la capitulación de Girón, que fue, a su vez, protestada por el Cuartel General de Piura, por la escuadra de Guayaquil y por el Gobierno de Lima; pero que llevó, finalmente, al Tratado de Guayaquil de 22 de setiembre de 1829, eje y pivote de la argumentación histórica y jurídica del Ecuador en la controversia de límites.

Ese tratado liquidó diplomáticamente la guerra. Contuvo un nuevo reconocimiento del *uti possidetis* con la sola variación de obligarse a la recíproca cesión “de pequeños territorios que contribuyen a fijar la línea divisoria de una manera más natural, exacta y capaz de evitar competencias y disgustos entre las autoridades y habitantes de las fronteras”. Una Comisión especial fijaría la línea divisoria de acuerdo con el *uti possidetis*, comenzando desde el río Tumbes, es decir, evidentemente, más al sur de la pretensión peruana de los Alegatos arbitrales, de la posesión real y del acuerdo final de Río de Janeiro, que acaba de fijar el Zarumilla, al norte del Tumbes, como frontera, dejando la ciudad del último nombre para el Perú. Pero ni una palabra en el Tratado de Guayaquil señala la dirección de la línea después del punto de partida. La comisión internacional demarcadora no llegó a funcionar.

Colombia, primero, y el Ecuador, después, alegaron la existencia de un Protocolo que habrían celebrado el Plenipotenciario colombiano Mosquera y el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú Pedemonte, en agosto de 1830, fijando el curso de la línea divisoria para la aplicación del Tratado de 1829. Esa línea divisoria hubiera señalado el Marañón o Amazonas como límite, quedando la parte septentrional de Maynas para Colombia. El Perú ha negado la validez del Protocolo, demostrando la imposibilidad física de que se celebrara. Nada acreditaría, tampoco, su ratificación en ninguno de los dos países.

Como he dicho, el Tratado de Guayaquil de 1829 ha constituido el argumento central de la posición ecuatoriana en la cuestión de límites con el Perú. Desde el punto de vista ecuatoriano, la Cédula de 1802 tuvo principalmente carácter religioso y no político, y, además, no se puso en ejecución real antes de la Independencia de Colombia y del Perú; pero aun cuando hubiera tenido plena validez, el Tratado de 1829 la habría abrogado porque hubiera constituido, de conformidad con los antecedentes constantes de las actas de las conferencias entre los plenipotenciarios que lo celebraron, y a la luz de su interpretación por el Protocolo Pedemonte-Mosquera, un título de renuncia por parte del Perú a las adquisiciones territoriales representadas por la Cédula y por la

constitución inicial del Estado peruano y también un título libre y jurídicamente completo de traslación de dominio de Maynas, de Jaén y de la mayor parte de Tumbes en favor del Ecuador.

La argumentación ecuatoriana encontraba principalmente apoyo en el Protocolo de la tercera conferencia de los plenipotenciarios Larrea y Gual en que el primero, representando al Perú, había admitido que la línea sería la del río Tumbes y la del Marañón o Amazonas, aun cuando divergía del segundo en la zona intermedia entre los dos ríos. También se apoyaba el punto de vista ecuatoriano en el dictamen de la Comisión del Congreso peruano que hacía suyo aquel criterio. Entre ambos documentos, el Plenipotenciario peruano sostuvo particularmente la misma posición frente al problema.

Producida la constitución del Ecuador, separándose de Colombia en 1830, se consideró heredero de los derechos que pudieran emanar del Tratado de 1829. Sosteniendo que ese Tratado, por su texto y por su interpretación, había puesto término a la cuestión de límites con el Perú de acuerdo con una línea convenida entre éste y Colombia, el Ecuador consideraba que al pasar a ser las zonas delimitadas parte del Estado ecuatoriano, se le incorporaban con el estatuto jurídico internacional que había creado para ellas el Tratado de 1829. El Perú no aceptaba esta tesis alegando que el Ecuador no podía reclamarse de un acto internacional anterior a su constitución como Estado y que no había tenido cumplimiento; además de que este acto, aun admitiendo su validez originaria, no resolvía la disputa de fronteras.

Un nuevo convenio internacional fortaleció la tesis del Perú. El 12 de julio de 1832 —erigido ya el Ecuador como entidad internacional definida y separada de Colombia— celebró con el Perú un Tratado de Amistad en el que se reconocía literalmente que la cuestión de límites no estaba solucionada y que mientras se celebrara un convenio al respecto, se reconocerían y respetarían los actuales. Se establecía de esta manera un *statu quo* innominado pero evidente, aun cuando no se determinaba cuál era la línea de la posesión. El Tratado de 1829 quedaba destruido.

V. LOS ARBITRAJES

El 1° de agosto de 1887 se celebró la Convención de Arbitraje Bonifaz-Espinoza, más de medio siglo después del Tratado de 1832, en cuyo largo tiempo se desarrollaron algunas negociaciones sin resultado positivo, se produjo una guerra que no solucionó el problema de límites, pero se reveló la constante preocupación de los dos Estados por darle término. La Convención de 1887 estableció el arbitraje de derecho del Rey de España pero admitió que antes de expedirse el fallo arbitral se procediera a negociaciones directas.

Presentados ya los alegatos, se realizaron aquellas y concluyeron en el Tratado García-Herrera, de 2 de mayo de 1890. Este tratado García-Herrera fijó una línea mucho menos favorable para el Perú que el proyecto de laudo español de 1910 y que el Protocolo final de Río de Janeiro de 1942. El Perú había sido vencido en la guerra con Chile de 1879 a 1883 y una cláusula de la Paz de Ancón había establecido el futuro plebiscito para las provincias de Tacna y Arica, cuya realización motivó un debate de cerca de medio siglo hasta 1929 en que el Perú y Chile se dividieron las provincias disputadas. Pero en el momento del Tratado de 1890, el Perú estaba dominado por la preocupación de solucionar el problema del Norte y sus otras cuestiones de límites a fin de dedicar sus energías y su acción internacional al problema del Sur. Por otra parte los títulos existían ciertamente, pero su apreciación jurídica no se había depurado como se depuró más tarde por obra del estudio, de la investigación y de la crítica. La posesión misma del Perú, que ya reconocía Bolívar en Maynas y Jaén en 1822, no se había consolidado como se consolidó después. Las expediciones científicas, los marinos, los soldados, los colonos, los misioneros habían recorrido los afluentes septentrionales del Amazonas, habían establecido sedes posesorias y habían desplegado la bandera del Perú, aun en puntos de que fue retirada después; pero esa posesión no tenía la continuidad ni la sistematización organizada que la caracterizaron más tarde, cuando el trascurso del tiempo fue agregando al título jurídico de las cédulas coloniales y de la constitución emancipadora, la realidad de una posesión continua, manifestada en la explotación de la riqueza y

que fue la prolongación de un régimen administrativo más completo y eficaz.

La línea del Tratado de 1890 coincide aproximadamente, en la región occidental, con la del Protocolo de Río de Janeiro y con las que se han considerado en diversas oportunidades, desde el Océano Pacífico hasta la Cordillera de los Andes; pero reconoce al Ecuador la ribera septentrional del Marañón desde el Chinchipe hasta el Pastaza, dejándole todo el curso de los ríos Santiago y Morona. Más hacia el Oriente, desde el Pastaza, la línea del Tratado de 1890 fue también inferior a la del Protocolo de Río de Janeiro, especialmente en el Napo por cuyo río la jurisdicción ecuatoriana habría bajado más al sur del paralelo 2.

El Congreso ecuatoriano aprobó el Tratado de 1890; pero el Congreso del Perú introdujo dos modificaciones a la línea trazada. En virtud de la primera, el Ecuador no habría alcanzado ribera en el Marañón pero sí un punto sobre este río troncal y habría conservado el Santiago. El Perú habría conservado la mayor parte del curso del Morona y ambas riberas del Pastaza. En virtud de la segunda modificación del Congreso peruano la línea entre el Napo y el Putumayo se habría movido hacia el Occidente. Como el Ecuador no aceptó las modificaciones, el acuerdo quedó frustrado.

En el Alegato de 1889, el Perú solicitó la devolución de Guayaquil, pero aceptó que fuera compensado ese territorio con el de Jaén. Se basaba, así, la defensa peruana en el principio de los límites coloniales y no repudiaba la vigencia del Tratado de 1829, aun cuando sostuvo que éste no fijó ninguna línea sino se limitó a establecer que ésta seguiría los límites de los Virreinos de Nueva Granada y del Perú. Este pedía una línea que, siguiendo el *divortium aquarum* de la Cordillera de los Andes hacia el Norte, se uniera después con el río Yapurá o Caquetá hasta la frontera con el Brasil. El principio de constitución de las nacionalidades que ya había planteado Monteagudo, como hemos visto, en 1822, no fue invocado en el Alegato peruano de 1889.

El Alegato ecuatoriano pedía la incorporación al Ecuador de la provincia de Tumbes hasta el río de su nombre, de la provincia de Jaén y

de la vastísima circunscripción de Maynas, no sólo al norte del Amazonas sino aun al sur de este río hasta una línea que, en la dirección de los paralelos, cortara el curso de los ríos Huallaga y Ucayali, que contribuyen a formar el Amazonas, hasta el Yavarí y su desembocadura en el Amazonas.

El fracaso del Tratado de 1890 produjo una tirantez de relaciones entre los dos países que no fue propicia a la continuación del proceso arbitral. Por otra parte, desde 1894, Colombia terció en la discusión en busca de una solución tripartita y hasta se celebró una Convención adicional de Arbitraje de 15 de diciembre de 1894, por la que Colombia se adhería al pactado en 1887 entre el Perú y el Ecuador. Los Congresos de Colombia y del Perú aprobaron esa convención adicional pero no habiéndolo hecho el del Ecuador, el Congreso del Perú retiró su aprobación el 29 de mayo de 1904. Ya el 19 de febrero anterior, por el Protocolo Cornejo-Valverde, se había resuelto llevar adelante el arbitraje bilateral. Preparándose para resolverlo, el Rey de España envió un Comisionado que, a su regreso, presentó un proyecto de línea que, en su concepto, sería aceptable para el Ecuador pero que era, por lo mismo, desfavorable para el Perú. Las defensas presentaron nuevos alegatos en que se sostenía las pretensiones territoriales formuladas en la etapa anterior. Continuó el Ecuador la suya sobre la base del Tratado de 1829 y de la interpretación que tradicionalmente le asignó; y también sobre la de negar el valor y la ejecución de la Cédula de 1802.

El Rey de España nombró una Comisión Técnica y pidió dictamen al Consejo de Estado. Este adoptó la línea fijada por su Comisión Permanente. Estando pendiente el fallo en el Ecuador se formó la creencia de que la línea no sería favorable a sus pretensiones y se produjo una agitación que culminó en atentados contra la representación, los ciudadanos y las propiedades peruanas. La situación llegó a ser de grave amenaza para la paz. Se realizó entonces la mediación de los Estados Unidos de América, el Brasil y la República Argentina que el Ecuador y el Perú aceptaron. El Ecuador lo hizo en términos que implicaban una determinación anticipada acerca de los resultados de la mediación, en

orden al fondo mismo del conflicto, por el apartamiento definitivo de la resolución arbitral, declarando que el litigio sólo hallaría solución por medio de un arreglo directo. Para formalizar los resultados de la mediación, los mediadores propusieron un protocolo en el que se establecía un plazo para devolver los ejércitos al pie de paz; suspensión de toda discusión sobre la cuestión de límites y mantenimiento del *statu quo* hasta que la mediación, en vista de la actitud que asumiera definitivamente el árbitro, se hiciera efectiva sobre el fondo de la cuestión; y el cambio recíproco de satisfacciones. El Perú aceptó inmediatamente el protocolo propuesto, pero el Ecuador no.

En noviembre de 1910, el Rey de España resolvió inhibirse de pronunciar sentencia. Ya, ante la actitud ecuatoriana, el Gobierno español había aconsejado al Rey que aplazara el pronunciamiento de su fallo, declarando que no encontraría reparo que oponer al arreglo directo. En la declaración correspondiente se expresó que la agitación contra el laudo sólo podía basarse en datos incompletos e inexactos sobre las entidades cuyo parecer había consultado el Rey.

La línea adoptada por el Consejo de Estado español difería poco de la línea del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 hasta la Quebrada de San Francisco, punto de referencia en el comienzo de la frontera oriental; pero desde él iba al encuentro del Marañón para bajar por este río hasta el Morona que servía de frontera en toda su extensión, dejando el Santiago para el Ecuador, cuyo río queda para el Perú en el arreglo final. Desde el Morona hasta el Putumayo era también apreciablemente inferior en algunas secciones la línea española, sobre todo entre el Napo y el Putumayo.

Los mediadores afirmaron el valor moral de la institución del arbitraje y terminaron proponiendo al Perú y al Ecuador el sometimiento del problema a la Corte de La Haya. El Perú aceptó esta solución pero el Ecuador no. Necesariamente, de acuerdo con el artículo XV de la Convención de La Haya, el arbitraje habría sido de derecho. Durante un largo período el Perú continuó propugnando el método arbitral, pero, desde 1913, admitió que pudiera prosperar lo que se llamó “la fórmula mixta” consistente en la negociación directa para ponerse de acuerdo

sobre zonas o regiones que los dos países se reconocieran respectivamente y circunscribir el arbitraje a aquellas sobre las que no pudieran entenderse. Así se llegó al Protocolo Castro Oyanguren - Ponce, de 21 de junio de 1924.

Según ese Protocolo los dos países deberían constituir delegaciones en Washington, —si el acuerdo no se producía por vías diplomáticas— para buscar en negociación directa una línea definitiva o para reconocerse zonas eliminadas del arbitraje y fijar la zona arbitral. En el caso de que las negociaciones tuvieran éxito completo el arbitraje era innecesario. En el caso de que sólo tuvieran éxito parcial se arbitraría una parte territorial de la cuestión. Como el Protocolo de 1924 no estableció literalmente el carácter del arbitraje subsidiario, se produjo, desde 1929 hasta 1936, un debate diplomático en que el Perú sostuvo que aquel instrumento era sólo un método de aplicación del arbitraje pactado en 1887 y que este arbitraje era de derecho, carácter que también correspondía al arbitraje eventual que se sometería a la resolución del Presidente de los Estados Unidos de América. El Ecuador sostuvo que el arbitraje eventual debía ser de equidad porque esto correspondía al espíritu de la fórmula mixta. Finalmente, un Acta suscrita en Lima el 6 de julio de 1936 definió el nuevo y posible arbitraje como de derecho, de acuerdo con la tesis peruana, y estableció que las negociaciones se llevarían inmediatamente a cabo en Washington, donde en efecto se inauguraron el 30 de setiembre de 1936.

El Acta Ulloa-Viteri estableció también un *statu quo* de las posiciones territoriales de los dos países hasta el término de las negociaciones en Washington. Cuando éstas concluyeron, ambos manifestaron, inequívocamente, su propósito de continuar respetando el *statu quo* e incidentes posteriores tuvieron por base la invocación de habersele alterado. El *statu quo* de 1936 tuvo la importancia de definir la posesión existente en un momento en que el Perú había afirmado su jurisdicción en todos los afluentes septentrionales del Marañón y del Amazonas y la de demostrar que las posiciones ecuatorianas se encontraban lejos de ambos ríos. De esta manera, por la definición jurídica

de la posesión, precisada en un memorándum de la Cancillería del Perú que hizo referencia a los puntos geográficos, quedó establecido que el Marañón, que era objeto de la tenaz aspiración ecuatoriana, se hallaba por completo dentro de la jurisdicción del Perú, y se incorporó también a ésta el Santiago, que había sido dejado al Ecuador por las líneas anteriores. El Protocolo de Río de Janeiro de 1942 mejora notablemente la línea del *statu quo* entre el Morona y el Napo; con ligeras variantes favorables es igual a la segunda en la región occidental; muy semejante desde la Quebrada de San Francisco hasta el Morona e inferior en el Putumayo, única sección y en que el Perú ha cedido la zona de Sucumbios y limitado su ribera hasta el Güepi.

VI. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN 1941

Después del Acta de 1936 se realizaron las negociaciones de Washington. En ellas no se progresó porque la divergencia fundamental de los puntos de vista se expresó con un criterio jurídico antes que geográfico, desde el comienzo de las deliberaciones. El Perú sostuvo la tesis de la soberanía constituida por el acto inicial de la Independencia sobre la totalidad de las antiguas circunscripciones coloniales de Tumbes, Jaén y Maynas. Se manifestó únicamente dispuesto a discutir la extensión o límites de esas jurisdicciones. El Ecuador mantuvo su demanda reivindicatoria, en el sentido de someter al debate la integridad de un problema territorial y de buscar, para hacer más viable un arreglo, una línea intermedia. La propuso, en efecto, el 6 de febrero de 1937, adjudicándose una extensión del río Marañón hasta el Pastaza, inmensos territorios entre el Pastaza y el Napo y bajando por este río hasta el Amazonas mismo. Semejante propuesta, inferior a la línea proyectada para el arbitraje español, fue, naturalmente, inaceptable para el Perú.

En un momento de las negociaciones se discutió la posibilidad de llevar a un arbitraje previo de la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya la naturaleza del diferendo a fin de que se estableciera si se trataba de una simple cuestión de límites de circunscripciones

incorporadas al Perú desde su Independencia, como este país sostenía, o si estaba en debate el dominio mismo de aquellas circunscripciones, como sostenía el Ecuador.

Habiéndose prolongado sin esperanzas las negociaciones de Washington; no estando obligado por el Protocolo sino a discutir un arreglo; no habiéndose nunca contemplado un compromiso arbitral para el caso de que las negociaciones fracasaran, el Perú las suspendió el 28 de setiembre de 1938, invocando en la exposición del Ministro de Relaciones Exteriores, Concha, una carta del Presidente del Ecuador al del Perú en que invitaba a una nueva negociación directa de equidad en el evento de que las de Washington tropezaran con dificultades que las imposibilitaran o retardaran demasiado.

Desde el fallo del Presidente Coolidge, en la cuestión de Tacna y Arica, que la opinión pública del Perú consideró, con razón, como contrario a la justicia y a la verdad histórica, se había operado en este país un cambio en la apreciación del mejor sentido de la política internacional en los problemas de límites. Ya no se quería su solución por arbitraje, considerando que éste estaba siempre influido por razones políticas, sobre todo cuando se confiaba a un Jefe de Estado, y que los árbitros, por esas razones o por otras de mayor comodidad y de menor responsabilidad, buscaban una resolución intermedia. Dentro de la negociación directa, se pensaba, no había ninguna compulsión obligatoria que impusiera jurídica y moralmente al país el acatamiento de un laudo injusto.

Contrariamente, en el Ecuador, después de haberse preconizado tradicionalmente el método de los arreglos directos y hasta haberse aceptado el arbitraje sobre una base de equidad únicamente, se impuso la tendencia al arbitraje total, aún de derecho. Se pensaba que el arbitraje, cualquiera que fuesen sus riesgos, representaba la solución definitiva y se aspiraba a ésta porque se comprendía que el trascurso del tiempo era favorable al Perú. Efectivamente, país éste de mucho mayor potencialidad y fuerza de expansión, su posesión se había afirmado gradualmente en detrimento de la ecuatoriana, hasta el punto de que no había posibilidad material de que pudieran repetirse las incursiones que, en distintas épocas,

habían acercado al Ecuador al Marañón y al Amazonas y le habían permitido invocar posesión sobre grandes secciones de los afluentes septentrionales.

Desde antes de 1941 el Ecuador provocó con insistencia la mediación de potencias americanas. Creía que al dar al problema una proyección continental se hacía posible que se ejercitara presión sobre el Perú para solucionarlo en una forma equitativa. La actitud peruana fue, en la misma época, de rechazo para las mediaciones, sosteniendo que el carácter bilateral del problema y la existencia de cauces diplomáticos y jurídicos para resolverlo, hacían innecesaria la intervención de poderes extraños.

En julio de 1941 se produjeron graves incidentes fronterizos; pero ya la acumulación de elementos preventivos por uno y otro país, que tenían ser objeto de incursiones violatorias del *statu quo*, había determinado, desde mayo, el ofrecimiento de los “servicios amistosos” de los Estados Unidos de América, la Argentina y el Brasil. El Ecuador se apresuró a aceptar este ofrecimiento; pero el Perú, sin declinarlo, reafirmó su concepto sobre el fondo, es decir sobre la intangibilidad de las provincias con las cuales se había constituido la Nación peruana, aun cuando reafirmando su voluntad de llegar a una solución del problema, considerando éste como de simple demarcación de aquellas provincias.

Los incidentes de frontera se convirtieron en una acción militar. El Perú, en represalia por lo que estimaba actos de agresión ecuatorianos, hizo avanzar a sus tropas hasta Machala y realizó así una ocupación militar que se ha prolongado desde agosto de 1941 hasta febrero de 1942, después del Protocolo de Río de Janeiro.

Ha habido un error evidente en la política internacional ecuatoriana. No lo fue, por cierto, provocar la mediación, que había de buscar lógicamente una solución transaccional; pero estuvo en no abandonarla cuando fue indudable que el Perú no se amedrentaba con ella y que frente a la gestión diplomática, realizaba una acción militar y mantenía firmemente sus puntos de vista jurídicos y sus posiciones territoriales.

Era claro, dada la agravación extraordinaria de los sucesos mundiales, especialmente después de la guerra entre los Estados Unidos y el Japón que hacía urgentes las coordinaciones de la colaboración y de la defensa continental, que la mediación no podía ya desprenderse de su motivo. Dejarlo habría sido demostrar la impotencia de los medios pacíficos tan invocados en América para la solución de los conflictos; así como demostrar que no existía en nuestro continente la unión internacional que constituye el fundamento de su fuerza jurídica y moral.

Pero la mediación ya no iba a ejercerse para buscar una solución transaccional que diera satisfacción a una parte de las grandes aspiraciones ecuatorianas, especialmente en el Maraón y en los afluentes septentrionales, sino para buscar y recomendar la solución definitiva. Ahora bien, como esta solución definitiva no podía ser impuesta al Perú, que tenía el derecho y el poder, era lógico y político que la mediación no chocara con una actitud decidida, respaldada en una tesis mejor y en una posesión efectiva, sino que recomendara aprovechar de la última oportunidad de poner término al litigio, a un país que, como el Ecuador, sólo oponía aspiraciones a realidades.

La línea del Protocolo celebrado en Río de Janeiro el 29 de enero de 1942, entre los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú y del Ecuador, con la asistencia y garantía de las potencias mediadoras, afirma la frontera tradicionalmente creada por el contacto de las zonas pobladas en la región occidental, desde el Pacífico hasta la Cordillera de los Andes. En la región oriental asegura para el Perú no solamente el Amazonas y el Maraón, sino la mayor parte del curso de afluentes septentrionales tan importantes como el Santiago, el Pastaza, el Curaray y el Napo y totalmente el curso del Tigre y del Morona. Entre el Napo y el Putumayo respeta la comunicación ya tradicionalmente establecida. El Ecuador conserva una parte del curso alto de los ríos Santiago, Pastaza, Curaray y, especialmente, del Napo, que ha de servir de eje a su comunicación oriental con el Putumayo. Extiende su ribera sobre este río, desde la desembocadura del Güepi hasta el Cuhimbé, en la frontera con Colombia. Adquiere el territorio llamado “triángulo de Sucumbios”, entre aquel río

y el de este otro nombre, que el Perú adquirió, a su vez, de Colombia por el Tratado de 1922 y que ahora ha cedido al Ecuador.

Naturalmente que la línea de Río de Janeiro está mucho más lejos de las pretensiones territoriales ecuatorianas que de la línea máxima de las demandas peruanas en el arbitraje español. Como esta última línea correspondía a alegaciones jurídicas e históricas pero no a una posesión real, en realidad el Perú ha consolidado los territorios que se encontraban bajo su jurisdicción efectiva y aún ha extendido ésta, especialmente entre el Morona y el Napo.

Sobre una tierra legendaria y cuyo aprovechamiento y riqueza son una incógnita del porvenir; sobre una tierra que ha provocado las más exacerbadas controversias y las más definidas oposiciones doctrinarias; que la sangre misma ha defendido y en que el trabajo apenas ha podido crear avanzadas de la civilización, empieza a crecer una nueva fraternidad. El tiempo y la voluntad de los hombres pueden hacerla fecunda para los dos países que han puesto término a una vieja y honda disputa.

* * *