

Las Fronteras entre Ecuador y Perú



EXPLICACION PRELIMINAR

En 1937, Giuseppe Vedovato, que acababa de graduarse y que iniciaba su larga carrera como jurista e internacionalista —que continúa todavía hoy, tanto a través de la dirección de la "Rivista di Studi Politici Internazionali" (1), como por medio de la publicación de artículos y libros de señalada importancia e interés (2)— y que comenzaba una vida académica y política que habría de ser rica y fecunda (3), publicó en la "Rassegna di Política Internazionale" (4) un artículo sobre las fronteras entre el Ecuador y el Perú

Al joven universitario, que hasta meses antes nada sabía de los problemas fronterizos o limítrofes en América Latina, le fue solicitada una nota informativa para la "Rassegna di Política Internazionale", como consecuencia del interés que sobre el tema provocaron las noticias periodísticas, publicadas en "Il Corriere della Sera", del incidente entre fuerzas ecuatorianas y peruanas ocurrido en noviembre de 1936.

Resultado de sus investigaciones sobre el tema es el texto que ahora se publica traducido

al español (4). Tuve conocimiento de su existencia por él mismo un día, en 1983, en que hablando del libro que yo estaba entonces preparando (5), recordó su lejano estudio, que me envió poco después.

Luego, la lectura de este texto durante el desarrollo del Proyecto de Investigación sobre "Conflictos Territoriales y Limítrofes en Iberoamérica y Solución Pacífica de Controversias", hizo que el investigador y diplomático ecuatoriano que se encontraba trabajando en él, Licenciado Alejandro Suárez, muy interesado en esta nota no conocida en América, lo tradujera y anotara. A pedido mío escribió, además, un breve comentario sobre la cuestión limítrofe analizada por Vedovato en 1936, pero estudiando el tema casi 50 años después, con los aportes de la doctrina posterior y la referencia a los hechos que luego se produjeron.

El artículo de Vedovato se escribió en 1936, en un momento en que luego del fracaso del arbitraje español, decidido por los tratados de 1887 y 1904, y después de la inhibición del árbitro en 1910 (6), la cuestión

fronteriza ecuatoriano-peruana había sufrido múltiples alternativas, provocando graves enfrentamientos armados sin que, pese a las actuaciones dirigidas a lograr fórmulas de buenos oficios, mediación o de arbitraje, se hubiera podido llegar a un arreglo.

Era el año 1936 un momento en que predominaba un *statu quo* inestable, en el marco general de la nueva política americana, inaugurada y llevada a cabo por Roosevelt, de la buena vecindad. Una época que, lamentablemente para Ecuador y Perú, sería nada más que el prólogo del triste conflicto bélico de 1941 y del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, polémico texto por su génesis, forma y contenido, que para el Perú ha puesto fin al conflicto o diferendo fronterizo con el Ecuador, pero que para éste —que ha alegado su nulidad— no ha solucionado ese secular y grave problema territorial. Sin necesidad de pronunciarse sobre la cuestión de la nulidad o validez de este instrumento internacional (7), ni sobre las consecuencias jurídicas o políticas de su inejecutabilidad parcial, resultado de la imposibilidad de delimitación en un sector, consecuencia de la cuestión Zamora Santiago; de los problemas geográficos a que dio lugar el relevamiento cartográfico de esta zona, con posterioridad a 1942; de la cuestión de la Cordillera del Cóndor y del río Cenepa, desconocido en su verdadera realidad geográfica en el 42; y, de los problemas jurídicos que esta situación genera (8), es evidente que en la zona subsiste una situación de discrepancia y enfrentamiento —que en algunos momentos ha llegado a tener carácter bélico— que demuestra que el asunto no puede considerarse finalmente resuelto sobre la base de la pacífica aquiescencia de las partes (9).

Es de esperar que esa situación se supere por medios pacíficos y negociaciones adecuadas y que, de tal modo, se pueda llegar a un clima de entendimiento y cooperación, capaz de generar una verdadera solidaridad entre el Ecuador y el Perú y el fin de una situación más que centenaria de recelo, desconfianza y enfrentamiento, que ha provocado y provoca la generación de pasiones infecundas y de

atabismos negativos.

Quizás el trabajo de Vedovato no posea, a primera vista, una actualidad muy grande. Sin embargo, vale la pena releerlo. En primer lugar por la corrección con que plantea la cuestión del *res nullius* y del *uti possidetis en América Latina*, en términos que recuerdan las expresiones utilizadas en el laudo del Consejo Federal Suizo de 1922, en el caso entre Colombia y Venezuela (10). En segundo término por la prolija relación de antecedentes, teniendo en cuenta que se trataba de un europeo sin especial dedicación al tema hasta ese momento. En tercer lugar por el espíritu pacifista y antirevanchista que pone de manifiesto. Y, finalmente, por la comprensión —expresada sobre todo en el último párrafo (11)— de la compleja trama de intereses y factores de diversa naturaleza que inciden en la política internacional y que dificultan, condicionan o complican la adecuada y justa solución de los problemas limítrofes entre los países fronterizos. La crítica de un enfoque cerradamente nacionalista y xenóforo, que impide estudiar y tratar de comprender lo que puede haber de razonable y, eventualmente, de parcialmente cierto o lógico en la posición de la otra parte, es en extremo destacable. Como lo es la conciencia de los elementos negativos que resultan muchas veces de la proyección externa de los factores políticos internos y la utilización de los problemas fronterizos y del fervor que la invocación de la necesaria e ineludible defensa de la soberanía o del territorio provocan, para hacer olvidar los problemas políticos internos, desviando así la atención de los pueblos de su necesaria lucha por la democracia y por el progreso económico y social.

Héctor Gros Espiell

NOTAS

1) Esta prestigiosa revista acaba de cumplir sus cincuenta años y ya lleva publicados más de docientos números. Dirigida por Giuseppe Vedovato, que además colabora permanentemente en ella, se edita en Florencia.

2) Además de centenares de artículos en revistas y periódicos especializados en temas jurídicos y políticos, pueden recordarse los siguientes libros publicados por él: "Il non intervento in Spagna"; "Il Conflictio Europeo e la non Belligeranza dell'Italia", 1943; "La Protezione Internazionale dei Monumenti Storichi", 1944; "La Comunità Internazionale: Evoluzione e Compiti", 1950; "Gli accordi Italo-Etiopici dell'agosto 1928", 1956; "La Relazioni Italia-San Marino", 1960; "Mercato Comune Europeo", 1963; "L'Università Europea a Firenze", 1968; "Il Problema dell'autonomia per la Minoranza di Lingua Tedesca dell' Alto Adige", 1971; "Descolonizzazioni e Sviluppo", 1973; "Studi Africani e Asiatici", 1964, 1973; "Commenti e Saggi di Relazioni Internazionali, 1979-1981", 1981; "Etudes Sur les Problemes du Développement", 1974; G Vedovato "Italianische Aussenpolitik", Europa Union Verlag, Bonn 1984.

3) Ex Senador de la República Italiana, ex Presidente del Parlamento Europeo, Profesor Ordinario de Historia de los Tratados de la Universidad de Roma.

4) Anno IV, Nº 1, Gennaio 1937, XV, págs 30-36.

5) Héctor Gros Espiell, España y la Solución Pacífica de los Conflictos Límites en Hispanoamérica, Editorial Civitas, Madrid, 1984.

6) Sobre este proceso: Hector Gros Espiell, España y la Solución Pacífica de los Conflictos Límites en Hispanoamérica, Editorial Civitas, Madrid, 1984, págs. 99 - 111 y la Bibliografía allí citada.

7) Esta cuestión enfrenta las tesis ecuatoriana y peruana. La primera sostuvo, a partir de 1960, la nulidad del Protocolo, fundándola en el vicio de la violencia o coacción que existió como fundamento para su firma. Perú negó esta afirmación y sostiene la plena validez jurídica del Protocolo de Río de Janeiro. La Bibliografía sobre este tema es muy abundante, tanto la ecuatoriana como la peruana. (Además de la Bibliografía general sobre la cuestión de límites entre los dos países y de alguno de los trabajos citados en la nota 8, puede verse: "Documentos Oficiales

sobre la Intangibilidad del Protocolo de Río de Janeiro de 1942", Revista Peruana de Derecho Internacional, diciembre 1960, Nos. 57-58; Jesús María Yépez, "Inexistencia Jurídica del Protocolo de Río de 1942", Boletín del Instituto de Derecho Comparado, 1961, Nº 10; Francisco Tudela, "La Posición Jurídica Internacional del Perú en el Proceso de Determinación de su Frontera con el Ecuador, definitivamente establecida por el Protocolo de Río", Lima, 1952; Julio Tobar Donoso, "La Invasión Peruana y el Protocolo de Río", Quito 1982.

La polémica se ha reactivado después de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

8) L. Dubois, "L'erreur en Droit International Public", Annuaire Francais de Droit International, 1963, pp. 191 y siguientes; A. Oraison, "L'erreur dans les Traités", París, L.G.D.J., 1972; Daniel Bardonnet, "De la 'densification' des frontieres terrestres en Amerique Latine, Droit et Libertés a la fin des XX siecle, Etudes offerts a Claude Albert Colliard", Pedone, Paris 1984, pp. 7, 27, 36-37; W.L. Krieg, "Ecuadorian-Peruvian Rivalry in the Upper Amazon, A Study prepared for the Departmet of State Under its External Research Program", Washington, 1980; Charles Rousseau, R.G.D.J.P., 1981, pp. 552-554; G. Maier, "The Boundary Dispute Between Perú and Ecuador", A.J.J.L., 1977, pp. 322 y siguientes; Department of State, Office of the Geographer, International Boundary Study, Ecuador-Perú, Nº 172, May 1980.

9) Sobre la actual existencia o no de un diferendo o conflicto, cuestión en la que el Ecuador y el Perú tienen criterios diferentes, y la noción o concepto de conflicto, véase el informe redactado por mí y presentado por el Instituto Universitario Iberoamericano de Estudios Internacionales a pedido de la UNESCO, en curso de publicación en el Anuario que, sobre estos temas, edita dicho organismo internacional (Metodología y principales conclusiones de una investigación sistemática sobre los orígenes y elementos fundamentales de los conflictos territoriales en América Latina y de los problemas de solución posible).

10) G. Vedovato, Rassegna di Política Internazionale, cit., pp. 34-35; Héctor Gros

Espiell, España y la Solución Pacífica, cit. pág. 25, nota 1 en donde se transcribe y comenta este párrafo del laudo suizo. Véase también: opinión individual del Juez ad-hoc Urrutia Holguín en el caso de la sentencia arbitral del Rey de España del 23 de diciembre de 1906 (C.I.J., 1960, Recueil des Arrêts, Avis Consultatifs et Ordonnances, p. 226, en que se cita y comenta esta parte del laudo de 1922); Héctor Gros Espiell, Un Episodio de Historia Diplomática: Gil Fortoul y el Laudo Suizo del 24 de marzo de 1922, Revista Internacional y Diplomática, N° 341, México, 1979.

11) G. Vedovato, op. cit. p. 36.

NOTA INTRODUCTORIA

Al tiempo de escribirse este pequeño pero muy interesante artículo del internacionalista italiano Giuseppe Vedovato, Ecuador y Perú se encontraban desarrollando el que habría de ser el último empeño pacífico entre las dos Repúblicas, antes de la guerra de 1941, para poner fin a su largo y fatigoso problema territorial.

De acuerdo con el Convenio Ponce-Castro Oyanguren, de 21 de Junio de 1924, ambos países habíanse comprometido a emprender un proceso de solución que contemplaba, en primer término, negociaciones bilaterales directas para lograr un acuerdo y, en caso de que éste no fuere total, el sometimiento de las cuestiones no resueltas al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos de América.

Diversas circunstancias de orden interno e internacional habían dilatado la puesta en ejecución de esta fórmula -llamada "mixta"- sobre la que, inclusive, surgieron interpretaciones contradictorias y tan sólo el 6 de julio de 1936, con la llamada Acta de Lima, pudo ratificarse el compromiso, fijándose la fecha de iniciación de las negociaciones -30 de septiembre- y determinándose que el arbitraje eventual previsto sería de derecho. Al mismo tiempo, el Acta dispuso que Ecuador y Perú mantendrían el statu quo de sus posesiones

mientras durasen las conversaciones, sin que ello implicase reconocimiento de derechos.

No fue, definitivamente, excesivo el optimismo con el que los negociadores de Lima y de Quito llegaron a Washington. La disputa territorial ya se había convertido, entonces, en una muy pesada carga a la que el fracaso de los intentos anteriores -especialmente el fallido arbitraje del Rey de España a principios de siglo- había agregado nuevos motivos de exasperación y resentimientos. Los incidentes fronterizos no habían, por lo demás, cesado y las mismas dificultades para lograr el cumplimiento del Protocolo de 1924 hacían temer que la instancia iba a ser, por lo menos, muy dura.

En efecto. Desde la sesión inaugural se planteó lo que habría de constituir la infranqueable dificultad que determinó, en 1938, el fracaso de la "fórmula mixta". Mientras el Ecuador sostenía que el pleito era en materia de soberanía sobre los territorios disputados, el Perú, por su parte, mantenía que la cuestión se debía referir tan sólo a demarcación de las áreas poseídas. Por ello, los negociadores peruanos se mostraron inflexibles en su insistencia de que se fijase, previamente, un principio común para dialogar. Y, para ellos, tal principio no podía ser otro que el denominado "constitución de las nacionalidades al momento de la Independencia", al que interpretaban en forma tal que diese licitud a la posesión que, de hecho, Lima ejercía sobre las áreas reclamadas por el Ecuador.

Vedovato, como observador imparcial, no deja de registrar el hecho de que la ventaja peruana en el litigio con el Ecuador estuvo siempre dada por la ocupación progresiva y constante del suelo ecuatoriano, a la que Lima justificaba con la "efectividad del ejercicio de una autoridad gubernativa".

No convenía al Perú, por consiguiente, ejercitar en Washington un procedimiento que implicase transacción en cuanto al reconocimiento de derechos soberanos, sino más bien uno que, dejando a salvo derechos

poseorios, se redujese simplemente a fijación de linderos.

Vedovato advierte muy claramente en su artículo la arbitrariedad que suponía la actitud peruana al atropellar, frente al Ecuador, la concepción legítima del *uti possidetis* haciendo prevalecer sobre ella la "virtud" de los actos poseorios, mientras que, ante Bolivia, propugnaba la invalidez de los mismos frente a las disposiciones y actos reales referidos a una línea de frontera.

La relación histórica que hace el jurista italiano destaca, por otro lado, la validez de los títulos sobre los cuales el Ecuador ha fundado su derecho, particularmente el Tratado de Guayaquil de 1829, el cual recogió como base el principio general del *uti possidetis* y estableció un arreglo de carácter transaccional que, reconocido como conveniente y justo por las mismas autoridades peruanas de entonces, tuvo su ejecución en el Protocolo Pedemonte-Mosquera de 1830.

Los representantes ecuatorianos argumentaron con vigor que la posición de su contraparte peruana no se compadecía con el espíritu y la letra del instrumento que dio origen al recurso de Washington y, por más que sugirieron fórmulas concretas para conversar sobre el mapa, no obtuvieron otra respuesta que la inmovible decisión de no transigir mientras no se aceptase el principio básico que, para el Ecuador, significaba allanarse a la arbitrariedad de los hechos poseorios.

No vislumbrándose progreso alguno en una discusión planteada en tales términos, el Ecuador resolvió, como último recurso, proponer que el arbitraje previsto en el Protocolo de 1924 sea total y que, en consecuencia, se pase a someter toda la cuestión territorial al Presidente norteamericano. En respuesta, el Perú dio por terminadas las negociaciones de Washington. Era el mes de octubre de 1938.

De entonces a julio de 1941, la situación fue agravándose progresivamente hasta desembocar, en dicho mes y año, en la invasión a territorio ecuatoriano de fuerzas militares peruanas, las mismas que avanzaron mucho más allá de la línea de *statu quo* pactada en 1936, estableciendo, en algunos sectores, nuevas posesiones a las que consolidó posteriormente como territorio peruano el Protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1942.

Las circunstancias en que dicho instrumento fue suscrito y la injusticia que para la parte ecuatoriana supuso, lo catalogan como un acto reñido con los principios de convivencia internacional que entonces, como ahora, deben presidir las relaciones entre Estados. Sin embargo, tales principios pasaron a adquirir categoría de normas positivas después de 1942, a través de instrumentos internacionales cuya aplicación retroactiva no está prevista. Entonces, dado que el Protocolo de Río de Janeiro fue ratificado y ejecutado en su mayor parte, los actuales recursos de administración de justicia internacionales no permitirían al Ecuador una alternativa real y a corto plazo que dé factibilidad a su tesis sobre nulidad del instrumento, proclamada en 1960 y planteada oficialmente en 1965, a la que el Perú ha respondido invariablemente con la defensa del convenio en todas sus partes, calificándolo como intangible y punto final de la controversia.

Sin embargo, el Protocolo de Río de Janeiro devino inexecutable a causa de un error geográfico que volvió imposible la fijación de la frontera oriental, en la región de los ríos Zamora y Santiago. Ello determinó la suspensión de los trabajos demarcatorios y, consecuentemente, la línea establecida en aquel instrumento se halla interrumpida en un extenso recorrido en donde no existen hitos.

Este hecho podría, eventualmente, constituir un punto de partida para que ambos países reanuden un diálogo en materia territorial, considerando, además, que la misma localización del problema ofrecería un principio de



alternativa para negociar lo que, en último término, significaría el objetivo ecuatoriano, es decir, la recuperación de su ribera al río Marañón o Amazonas. Esta ha sido la inspiración de las invitaciones que, muy frecuentemente, ha venido formulando el Ecuador al Perú para emprender conversaciones.

El diagnóstico de Giuseppe Vedovato acerca de los motivos del fracaso que, hasta 1936, persiguió a los intentos de resolver el conflicto ecuatoriano-peruano, es válido en la situación actual. La gran complejidad y abundancia de elementos que convergen al problema han aportado, para su complicación, una vasta gama de matices que van desde la cuestión histórica y la discusión titular, hasta los intereses económicos y el empleo político de la controversia. Este último factor, particularmente, ha contribuido de manera especial a sensibilizar a la opinión pública de ambos Estados más allá de lo ponderadamente necesario, creando con frecuencia situaciones inconvenientes en las que el tratamiento sereno y objetivo de la cuestión territorial ha sido desplazado por actitudes excesivamente emotivas.

Pero, junto a tales elementos y como consecuencia de los grandes fenómenos que, en las últimas cuatro décadas, se han suscitado en todo el mundo, se presentan ahora otros aspectos, sobre todo de índole económico y social, los cuales plantean problemas cuya gravedad exige, sin duda alguna, actitudes solidarias y respuestas conjuntas de los países que, como Ecuador y Perú, luchan por su desarrollo.

Es evidente que, en la medida en que ambos pueblos sean capaces de comprender el problema territorial en su justa proporción y reales implicaciones en cuanto a sus necesidades de cooperación mutua, las posibilidades de entendimiento serán mayores. La solidaridad entre las naciones de Latinoamérica, hoy más necesaria y ansiada que nunca, exige relaciones generosas y constructivas que, basadas en el respeto recíproco, puedan desenvolverse con cada vez menos reservas y tropiezos.

Al problema territorial ecuatoriano-peruano —como a todos los demás conflictos pendientes en Latinoamérica— hay que situarlo en su realidad actual. Tiene que ser abordado, por eso, con criterios modernos y prácticos que, así como faciliten una apertura adecuada para dialogar, preserven el sentido de justicia que hoy inspira a los sistemas de convivencia internacional para desterrar de una vez por todas el ignominioso imperio de la fuerza. Sólo así podrá darse una verdadera superación de la disputa que haga factible, como muy bien lo anota el ilustre internacionalista y distinguido diplomático uruguayo Héctor Gros Espiell, "llegar a un clima de entendimiento y cooperación, capaz de generar una verdadera solidaridad entre el Ecuador y el Perú y el fin de una situación más que centenaria de recelo, desconfianza y enfrentamiento, que ha provocado y provoca la generación de pasiones infecundas y de atabismos negativos".

Alejandro Suárez P.

Las Fronteras entre Ecuador y Perú



"Si suscribo la sentencia arbitral tal cual ha sido redactada por el Consejo de Estado, ¿qué hará el Gobierno del Ecuador? —preguntó el Rey de España Alfonso XIII, designado Arbitro en virtud del Convenio de 1º de febrero de 1904 entre Ecuador y Perú por una cuestión de fronteras, al Plenipotenciario ecuatoriano M.V. Rendón, que le hacía notar las injusticias de las decisiones que estaba por sancionar— "El se inclinará ante la resolución de Vuestra Majestad, como se ha obligado a hacerlo". "Me complace —continuó el Soberano— pero el pueblo ecuatoriano, ¿qué hará? "En cuanto a él, Señor, yo no puedo responder de su conducta, pues desea marchar a la frontera" (1).

Estas afirmaciones, a la vez que muestran las intenciones constantemente demostradas por el Ecuador de alcanzar con negociaciones directas o a través de procedimientos arbitrales la delimitación territorial de su propia esfera de soberanía frente al Perú, ponen en evidencia una situación de hecho cuyo mantenimiento ha sido motivo, durante un siglo, de continuos enfrentamientos entre las Potencias involucradas en ella, hasta los

recientes sucesos que culminaron, el 5 de noviembre último, con la irrupción de 500 soldados peruanos en territorio de la República del Ecuador. La cuestión, sobre la cual Alfonso XIII, después de largas reflexiones, rehusó pronunciarse, no es sencilla por el hecho de que los límites entre las dos Repúblicas de América Latina no han sido nunca fijados definitivamente (y no en vano se ha dicho que el Ecuador tiene más fronteras que cualquier otro país) y porque sobre los territorios en disputa, que comprenden alrededor de 100.000 kilómetros de la rica y fértil región de "El Oriente", nunca ha sido ejercida una autoridad real y efectiva por parte del Gobierno que reclama sobre ella la titularidad histórica y jurídica.

Conocido originariamente como "Audiencia de Quito", el Ecuador se separó, en 1830, de la Confederación de la Gran Colombia —Fundada por el genio de Simón Bolívar con la unión del Virreinato de Nueva Granada (actual Colombia) y de la Capitanía General de Venezuela para convertirse en República independiente. De la Audiencia de Quito formaban parte, según títulos colo-

niales, las Provincias de Maynas y Jaén de la Nueva Granada, las cuales, caídas en poder de los peruanos, no fueron entregadas por éstos ni siquiera después de la derrota sufrida el 25 de febrero de 1829 (2) en la Batalla del Portete de Tarqui, por obra de Bolívar y del General Sucre.

Sobre el campo, en Girón, fue firmado un Convenio que debía servir de base a un Tratado de Paz, concluído el 22 de septiembre del mismo año en Guayaquil en el cual, según el artículo 5º, se estableció que "las dos partes se reconocen como límites de sus respectivos territorios aquellos que tenían antes de la Independencia los antiguos virreinos de Nueva Granada y del Perú, con las solas variaciones que ellas juzguen conveniente establecer de común acuerdo, para lo cual se comprometen de antemano a hacerse concesiones recíprocas de pequeños territorios que contribuyan a fijar la línea de división de una manera más natural y exacta y capaz de evitar disputas y enfrentamientos entre las autoridades y los habitantes de las fronteras" (3). Al proceder, en Lima, en agosto de 1830, a la puesta en ejecución de este Tratado, se precisó, después de largas discusiones, en el Protocolo Pedemonte de Mosquera (respectivamente Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, y Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario de Colombia) que ésta última tenía el derecho de poseer los territorios situados en la ribera izquierda del río Marañón, a la vez que se dejó pendiente la conclusión de la línea de frontera hasta resolver si ésta debía seguir el curso del río Huancabamba o el del Chinchipe (4).

El Ecuador, como heredero de la Gran Colombia en cuanto a los límites con el Perú, reanudó las negociaciones para lograr el reconocimiento de su soberanía sobre todos los territorios que, por Decreto Real de Felipe II, formaban parte de la Audiencia de Quito desde el Marañón al divisor Napo-Putumayo; en tanto que el Perú, aprovechando de la creación de la nueva República, continuó la ocupación del suelo ecuatoriano justificando

más bien su expansionismo, que prosigue hasta ahora, con la efectividad del ejercicio de una Autoridad gubernativa sobre los cauces inferiores del Napo, Tigre y Pastaza.

Desde entonces, se produjo una larga serie de negociaciones y disputas.

El 2 de mayo de 1890 se concluía, en Quito, el Tratado Herrera-García, por el cual Ecuador consentía en efectuar concesiones al Perú, para poner fin a la cuestión de la frontera sur, intento que no tuvo éxito por la falta de ratificación del acto por parte del Perú, no obstante las ventajas territoriales obtenidas.

El 19 de febrero de 1904 se procedía, también en Quito, a la firma del Protocolo Valverde-Cornejo, tendiente a reconfirmar el Convenio de arbitraje del 1º de agosto de 1887 y a obtener la designación y envío, por parte del Rey Alfonso XIII -llamado a juzgar en forma definitiva- de un Comisionado Real a las respectivas Capitales a fin de estudiar los documentos y recoger las informaciones necesarias para una justa evaluación de los intereses en juego, dentro de la disputa fronteriza. La iniciativa fracasó, más que por la intromisión parcializada de los órganos de Estado españoles a los cuales el árbitro había sometido el examen de la cuestión, por la mala voluntad de las partes. El Perú había afirmado la caducidad del Tratado de Guayaquil luego del Convenio de 1887 y la inexistencia o, cuando menos, la no autenticidad del Protocolo Pedemonte-de Mosquera, una copia del cual, debidamente reconocida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia y de la Legación de España en Bogotá, había sido llevada a conocimiento del Rey árbitro.

El 21 de junio de 1924, con el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, se establecía que, en caso de que las partes no pudieran llegar a determinar de común acuerdo las zonas sometidas a sus respectivas soberanías, deberán acudir al Presidente de los Estados Unidos de América, a cuyo laudo arbitral se comprometerían a someterse. Las negocia-

ciones, inspiradas por el deseo de arribar "lo antes posible a una solución basada en la concordia y en la equidad", se vieron obstaculizadas a causa de los inconvenientes sorprendentes y perjudiciales a los intereses ecuatorianos suscitados por el Tratado de delimitación territorial concluido en Lima el 24 de marzo de 1922, entre Colombia y Perú, y ratificado por dichos países en 1925 y 1927, respectivamente (4 Bis).

Por el artículo 5º de este Tratado, reconociendo el Perú como colombiano un pedazo de territorio entre el río Putumayo y el río Amazonas al norte de Tabatinga, y Colombia, a su vez, renunciando a cualquier reclamo sobre los territorios restantes al sur del Putumayo, el Ecuador —cuyo territorio se extendía, al tiempo de la Revolución de Quito de 1809, y se debía extender hasta los límites brasileños y hacia el sur más allá del río Marañón (aspiración máxima)— venía a encontrar sus fronteras comunes con Colombia reducidas hasta la confluencia del río San Miguel con el Putumayo y a limitar en todo el territorio restante, según la línea del río Santiago-Gracias a Dios sobre el río Ambiyacu, con el Perú, el cual obtenía, así, buena parte de las regiones orientales.

Obstáculo para una proficua continuación de las negociaciones constituyeron también las tensiones derivadas de tal acto (que, de otro lado, condujo a la disputa por la posesión del territorio trapezoidal de Loreto y Leticia) ya que, mientras el Perú se declaraba obediente al Protocolo de 1924, el Ecuador —que consideraba aún obligatorio el Tratado de Guayaquil, nunca anulado o sustituido en ninguna de sus cláusulas— propugnaba el recurso a la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya.

Sólo en Julio de 1936 Roosevelt, que en febrero de 1934 había aceptado ser el árbitro, podía anunciar la reanudación de las negociaciones finales que concluyeron con la firma, el 6 de agosto (5), de un Protocolo sobre la base del *statu quo* (6)

El documento, que hace pensar en las mociones de "maquillaje" votadas en las conferencias diplomáticas, ponía fin a la peligrosa situación que se había prolongado demasiado, pero dejaba en suspenso el problema de las fronteras que de aquella situación era la causa principal, si no la única, por lo que la prensa internacional y, sobre todo, la opinión pública americana coincidieron en temer la reactivación de las rencillas que han impedido la distensión en las relaciones de buena vecindad entre las dos Repúblicas. Las previsiones no fueron vanas ya que, el 5 de noviembre, aguas arriba del río Santiago, 500 soldados peruanos han hecho irrupción en territorio del Ecuador y han cruzado el río Yaupe (7), reviviendo con esta acción los motivos que provocaron el conflicto de Angoteros del 1903 y que poco faltó para que determinase, en 1910, el estallido de una guerra.

El fracaso de las iniciativas promovidas por el Ecuador y el Perú a fin de eliminar cualquier disputa territorial existente entre ellos, ha sido determinado y se debe a un conjunto de razones histórico-jurídicas, étnico-geográficas, económicas y políticas, siendo estos factores de tal naturaleza principales que son susceptibles de influir en el proceso evolutivo y formativo de las unidades político-territoriales, en general y de aquellas sudamericanas, en particular, donde su variadísima composición y la preeminencia de algunas de ellas representan el mayor impedimento para la adopción de soluciones claras y precisas en los conflictos internacionales relativos a fronteras.

Del hecho de que el Continente Sud Americano ha sido poseído en su totalidad por España y Portugal y que las guerras para alcanzar la independencia han tenido caracteres de guerras civiles y no internacionales, se deriva el que, al tiempo de ellas, ningún territorio podía ser considerado como *res nullius* y por consiguiente ocupable; y, por otro lado, que las Repúblicas sudamericanas, sucediendo en los títulos de dominio territorial pertenecientes a la Metrópoli, han aceptado

jurídicamente, por fuerza del principio de Derecho Público que se conoce bajo el nombre de *uti possidetis* de 1810, como fronteras aquellas de los antiguos departamentos administrativos establecidos en leyes o decretos de la autoridad de la Madre Patria. Basándonos en tales normas, sobre cuyo fundamento la tradición histórica y jurídica americana no ha dejado ninguna duda, el Ecuador reclama las fronteras de la Audiencia de Quito de 1563 y opone a la pretensión peruana de titularidad territorial de la zona disputada por la autoridad efectivamente ejercida sobre ella, la regla, por el propio Perú reconocida en declaraciones del Presidente M. Jose Pardo y en convenios con Bolivia, por la cual la posesión de un territorio por parte de una de las potencias que litigan una línea de frontera no podrá en ningún caso prevalecer frente a las disposiciones y los actos reales que a ella se refieren.

Motivos muy diversos impulsan al Perú a mantener las posiciones tomadas al norte del Marañón y a aumentar su eficiencia.

Cerrado al Este por dos cadenas montañosas paralelas interrumpidas en pocos puntos por valles fluviales, el Ecuador encuentra en la compacta Cordillera Real, casi límite natural (4.000 metros de altura media), un impedimento al fácil acceso a la vastísima llanura oriental que, atravesada por el curso lento de algunos afluentes del Marañón (Coca, Napo, Curanay, Tigre, Pastaza, Morona, Santiago) está en gran parte cubierta de densas florestas. Estas planicies dan ricos productos de tagua o marfil vegetal, caucho, maderas finas como cedro, caoba y otras; numerosa plantas medicinales y colorantes; y abarcan terrenos petrolíferos y de lavaderos de oro. Estas zonas son todavía muy poco o nada explotadas, por la absoluta deficiencia de vías de comunicación y de transportes terrestre o fluviales, por parte del Ecuador que, por otro lado, encuentra los mismos productos en las regiones costeras, andinas e interandinas.

En relación de complementariedad, en cambio, tales productos son necesarios a la

economía del Perú, cuya penetración en este territorio no sólo esta facilitada por sus características morfológicas, climáticas, antrópicas y etnográficas que lo vuelven una continuación de la "Montaña" (9) amazónica, sino que, además, está naturalmente impulsada a través de aquellos ríos que, navegables en su curso inferior (el comienzo de la navegación está indicado en el mapa con un ancla), constituyen en el extenso valle del Marañón —formado superficialmente por terrenos aluviales— las únicas vías de comunicación, a lo largo de las cuales vive independiente la escasísima población de indios salvajes de estirpe amazónica, se transportan el caucho y las pocas maderas finas destinadas a Iquitos, principal puerto fluvial de la región y uno de los primeros puertos peruanos durante el período en el que la cosecha de la fibra no sufría la competencia de las plantaciones del Asia Meridional.

A Iquitos llega también, desde 1928, una línea aérea regular destinada a convertirse, según la política peruana, en terminal y centro de irradiación de un sistema de transportes rápidos, con la integración de los fluviales, con la conquista al menos económica de aquellas zonas de indudable propiedad y de seguro futuro productivo y mineral, a las que el territorio peruano cede y la mole montañosa de Los Andes separa del Ecuador y del Pacífico.

El factor político, efectivamente, ha ejercido y ejerce sobre el problema de fronteras entre Ecuador y Perú un complejo determinismo. No podía ser de otra manera. Si la política internacional es el resultante de las diversas fuerzas fundamentales que se agitan en la vida de las naciones, no puede negarse que, más allá de las tradiciones históricas y jurídicas y de las necesidades geográficas, sobre las perspectivas y soluciones reales del problema examinado han incidido —determinando un progresivo cambio de términos— las tendencias y preferencias políticas, las cuales, conservadoras y conciliadoras en una época, se han transformado después en enérgicas y autoritarias, dado que

un Gabinete Militar, muy recientemente instituido en Lima, cree poder instaurar el orden interno mediante el uso de una de aquellas vigorosas acciones de política externa que la historia sudamericana —y no sólo sudamericana— nos ha proporcionado frecuentemente ejemplos.

Giuseppe Vedovato.

NOTAS

- 1) En francés en el original (N. del T.)
- 2) El original es inexacto. La fecha correcta es 27 de febrero de 1829 (N. de T.)
- 3) En francés en el original (N. del T.)
- 4) El instrumento dejó a criterio de Colombia solamente el resolver si la línea iría por el Chinchipe o por el Huancabamba. Si bien esta parte del arreglo quedó pendiente, no fue, en modo alguno y como el Perú pretendió luego interpretarla, una condición para el cumplimiento del Tratado. (N. del T.)
- 4) bis) Se trata del Convenio Salomón-Lozano, concluido secretamente entre Perú y Colombia, en virtud del cual el segundo país entregaba al primero territorios que, de acuerdo al Convenio de Límites ecuatoriano-

colombiano de 1916 Muñoz Vernaza-Suárez, había cedido el Ecuador a Colombia. (N. del T.)

- 5) La fecha correcta es 6 de julio (N. del T.)
- 6) El documento, conocido como Acta de Lima, estableció la fecha de iniciación de las conversaciones en Washington y definió como de derecho el arbitraje eventual del Presidente norteamericano previsto en el Protocolo de 1924, al mismo tiempo que recogió el compromiso de ambos países de respetar, mientras durasen las conversaciones en la Capital norteamericana, el Statu Quo de sus actuales posesiones (Ver nota introductoria). A poco de suscribirse dicha Acta, el Perú se anticipó en comunicar a las Cancillerías americanas los puntos de posesión ecuatorianos. La línea resultante, en la parte oriental, dejaba al territorio del Ecuador sin salida al Marañón y limitado a la parte alta de los afluentes de dicho río. Fue esta línea, en definitiva, la que inspiró el límite fijado en el Protocolo de Río de Janeiro de 1942. (N. del T.)
- 7) El nombre correcto es Yaupi (N. del T.)
- 8) El nombre correcto es Curaray (N. del T.)
- 9) En español en el original (N. del T.)