

REPUBLICA DEL ECUADOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

DICTAMENES JURIDICOS

ACERCA DEL PROBLEMA ECUATORIANO-PERUANO
DADOS POR ILUSTRES INTERNACIONALISTAS AMERICANOS



QUITO

EDICION DEL DEPARTAMENTO DE PRENSA Y PUBLICACIONES

Quito — Imprenta del Ministerio de Gobierno — 1942

A MODO DE INTRODUCCION

Como consta a América toda, el Gobierno del Ecuador, fiel a los deberes de solidaridad continental y consciente de su dignidad, se ha abstenido de dar rienda suelta a la natural indignación que suscita la agresión de que fué víctima el País en los días 5 a 7 de julio último y, sobre todo, a partir del 23 del mismo mes, en que, sin declaración de guerra, las fuerzas peruanas acometieron a nuestras escasas guarniciones fronterizas e invadieron luego el territorio ecuatoriano.

Puesto el problema, desde el mes de mayo, en manos de tres sabios Gobiernos amigos, esta República no ha querido hacer cosa alguna que lo agravase, ni que dificultara más aún la noble tarea que aquellos habían asumido en beneficio de las Partes y del Continente.

Mas, por desgracia, el Gobierno del Perú ha continuado reteniendo los territorios injustamente ocupados; y, para cohonestar este hecho, ha afirmado que lo hacía, no porque se reputase dueño de él, ni porque quisiera conservarlo definitivamente, sino a "título de seguridad", es decir como medio de conseguir que el Ecuador renunciase a sus derechos, o como medida de precaución "para prevenir los ataques ecuatorianos".

En cuanto a la ocupación de nuestras posiciones orientales, comenzada precisamente después del convenio de suspensión de hostilidades obtenido por los Mediadores el 31 de julio, el Perú, por medio de uno de sus voceros oficiales, declaró en suma y síntesis que la había realizado para concluir su plan preconcebido, o sea "llegar a las nacientes de los ríos amazónicos, allá donde la Cédula Real de 1802, reafirmando la obra de la naturaleza, puso nuestra línea fronteriza".

Y el propósito definido de aquellos hechos con que se rompía la economía jurídica del Continente, fué el que expresó el propio Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú al congratular al Jefe del Poder Ejecutivo por la victoria: eludir la obra de la Mediación. "Cuán distintos, dijo, se hubieran tornado los sucesos si vuestro Gobierno, no contemplando la gravedad de la situación producida por la ofrecida intervención de las tres grandes Repúblicas hermanas, hubiera entregado en sus manos lo que sólo podía estar en las nuestras, hubiera aceptado el arbitraje de lo que no se puede arbitrar, y hubiera dejado dividir lo que es indivisible, porque forma un todo y constituye la personalidad viviente del Estado".

Este insólito aserto coincidía, en sustancia, con lo que ya había expresado el Perú en la Exposición de su Cancillería fechada en junio de 1.941: "El Perú ha dado pruebas inequívocas de su adhesión a las soluciones jurídicas de conciliación. Pero no puede llevar aquella hasta el punto de convenir en la aplicación de éstas a materias que, por su naturaleza, están fuera de la esfera internacional y atañen exclusivamente al dominio del Estado".

"La Mediación y la Conciliación sólo pueden tener como materia diferendos de carácter internacional; y no tiene ese carácter la cuestión que suscita la pretensión ecuatoriana que atañe a la constitución interna del Perú, pues se refiere a provincias que firmaron el pacto social y que están y han estado siempre representadas en el Congreso Peruano".

Debe observarse, en primer lugar, que el Perú parece olvidar su propia historia al aseverar que se constituyó inicialmente con las provincias actualmente disputadas; y que, por lo tanto, el pleito hiere su soberanía original. En efecto, en la Constituyente de 1823 no intervino ningún diputado por Jaén, Mainas y Tumbes. Por otra parte, el Gobierno de esa Nación había reconocido el 5 de julio de 1822 el perfecto derecho de Colombia a la población de Quijos y a las de Mainas que se hallan al otro lado del río Marañón; y si retuvo alguna parte de Jaén y Mainas, fué contra la protesta de Colombia, protesta que invalidaba definitivamente aquella ocupación.

En cuanto a Tumbes, el 9 de setiembre de 1828, o sea durante la guerra grancolombiano—peruana, el Perú bloqueó todos los puertos colombianos comprendidos entre los paralelos de 3 grados 6 minutos sur y 9 norte, mencionando expresamente a "Tumbes inclusive hasta Panamá". Por consiguiente, con posterioridad a la Constitución de la nacionalidad peruana, proclamó paladinamente el derecho de Colombia.

Ha olvidado también el Perú que sus más eminentes internacionalistas habían proclamado en las asambleas del Continente, la adhesión irrevocable de su patria al principio del arbitraje ilimitado, convirtiéndolo en tesis nacional. ¿Cómo se entiende, pues, que plantee ahora lo contrario, y sostenga que el problema no es justiciable y que, por ende, no puede someterse a ninguna institución internacional, como lo han sido todos los problemas similares y el mismo nuestro en 1887, 1910 y 1924?

Ante tan insólita pretensión de sustraer al imperio del derecho internacional lo que por su indiscutible esencia no puede ser materia de la competencia de un solo Estado, porque en todo pleito limítrofe se trata de fijar la extensión y el límite de dos soberanías, el Ecuador no ha querido que hablase la voz de la pasión, sino la de la ciencia americana, representada por notables juriconsultos y letrados.

Por eso ha acudido al parecer desapasionado y justiciero de varones insignes, a quienes América ha aclamado en las Conferencias internacionales y en la tribuna parlamentaria; a juristas eminentes que, durante muchos lustros, han aconsejado a sus Cancillerías; a antiguos Jefes de Estado o directores de la política externa en sus respectivos países; a especialistas, en fin, del derecho de gentes, que han contribuido a la formación del Código internacional del Continente. En ellos no habla el sentimiento, ni la parcialidad: su lenguaje es el del derecho, el de la razón, el del saber.

Para que esas opiniones constituyeran expresión autorizada y definitiva de la verdad, la Cancillería ecuatoriana se ha limitado a presentar a sus autores el correspondiente cuestionario objetivo.

*

Dos son los puntos a que, en suma, se reduce la materia propia de la consulta a tan esclarecidos representantes de la sabiduría jurídica americana: el carácter de la disputa y el de la validez de la retención de los territorios ecuatorianos por el Perú.

Como acabamos de decir, esa Nación pretende ahora que el problema es de índole meramente interna o de exclusiva competencia del Estado peruano, y que no tiene, consiguientemente, carácter internacional.

Mas, hasta hace poco sostenía expresamente lo contrario, o sea que el problema, por su propia naturaleza, exigía el arbitraje, es decir un recurso de inconfundible carácter internacional. "En la naturaleza de las cosas, decía el negociador peruano del tratado de 1887, estaba, pues, llegar al arbitraje, como MEDIO UNICO DE ARRIBAR A UN TERMINO PACIFICO". Un asunto que, por su propia esencia, exige para su solución un medio eminentemente internacional como el arbitraje, ¿puede, por el mero transcurso del tiempo, es decir por un hecho que en vez de destruir el problema lo agrava, perder su sello internacional?

El Perú ha reconocido reiteradamente que lo disputado es "el derecho de propiedad sobre ciertos territorios", como dijo la Comisión Especial de Límites del Perú en su informe de 15 de febrero de 1889; el objeto del pleito es decidir a "cuál de las dos soberanías corresponden los territorios reclamados excluyentemente" por uno y otro país, según confesó el Ministro del Perú el 12 de noviembre de 1904, en nota al Ministro de Estado de España.

Mas, aun aceptando lo inverosímil, o sea que la divergencia ntañe sólo al apeo y deslinde de las dos naciones, poseería carácter internacional; porque ninguno de los Estados tendría derecho a definir por sí solo hasta donde se extiende su jurisdicción y soberanía; y, por tanto, debiera entenderse para fijarla con el vecino o acudir a la judicatura internacional.

A priori debe decirse que, en esta materia, no cabe cuestión doméstica o de exclusiva competencia de un Estado. Todo pleito de dominio o de mera linderación de territorios entre Potencias soberanas es litigio internacional, como es interindividual el relativo al deslinde de propiedades privadas, sin que pueda consiguientemente un individuo proceder por su propio arbitrio a la fijación del término de su heredad, rehusar el entendimiento con el propietario confinante o ei recurso a la justicia, en su caso.

No basta que un Estado considere un asunto como cuestión interna o doméstica: es preciso que el derecho internacional lo tenga como tal. Así aparece claramente del artículo 15, inciso 8º, del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

El primer punto que debe anotarse en esta materia es, según expresa un eminente autor, que el criterio para discernir si una diferencia determinada recae sobre una cuestión que el derecho internacional deja a la competencia exclusiva de un Estado o no, debe ser buscado en las reglas generales o particulares del derecho de gentes y también en las estipulaciones de los tratados”.

“No podría ser la voluntad de una o de la otra de las Partes la que decidiera si una diferencia debería ser considerada como que recae sobre una cuestión reservada a la competencia exclusiva de un Estado o no... Es el Consejo de la Sociedad de las Naciones quien decidirá si la pretensión, declarada por una de las Partes, de que una diferencia atañe a una cuestión de su jurisdicción exclusiva, es bien fundada o no, refiriéndose al criterio suministrado por el derecho internacional”.

Un problema de determinación de linderos o de dominio territorial no es, ni puede ser jamás, problema meramente interno, porque sobre esta materia ha legislado el derecho internacional de todos los tiempos, sin dejarla a la competencia exclusiva de uno de los dos Estados. Además, en nuestro caso, ese asunto ha sido objeto de estipulaciones de los tratados, o sea el mismo Perú ha reconocido que no es materia de su privativa incumbencia, de su solo ámbito de acción. Los tratados de 1829 y 1887, el protocolo de 1924, etc. consideran la cuestión limítrofe entre el Ecuador y el Perú como materia de derecho internacional y, como tal, la ponen bajo la jurisdicción internacional.

Las cuestiones territoriales no constituyen materia de la competencia exclusiva de un Estado. En efecto, ellas se encaminan a fijar los límites de la soberanía territorial de dos Estados, lo cual no puede ser sino obra del acuerdo entre los dos Estados o de la justicia internacional.

Demuéstrese que el derecho internacional deja a la competencia exclusiva de un Estado la fijación de sus límites, y sólo entonces cabrá afirmar que el pleito limítrofe entre el Ecuador y el Perú es asunto de la competencia exclusiva del último. Mas, como el Ecuador invocaría el mismo argumento, sería también cuestión de competencia suya; y si el mismo asunto es de competencia de dos Naciones, es asunto internacional.

¿Cómo ha nacido esa pretensión del Perú de negar el carácter justificable de la diferencia con el Ecuador y considerarla como asunto interno, extraño a lo internacional?

Fácil es explicar el origen de la aserción peruana.

Resistiéndose, por obvias razones, a declararse juez en su propia causa, pretende el Perú encubrir ésta su posición real con la apariencia de inaceptables fórmulas, olvidando que, como afirma Lauterpacht, la diferencia entre asuntos justificables y no justificables, legales o políticos, ha venido a ser un obstáculo en el progreso de las instituciones jurídicas, “insostenible en teoría y profundamente dañosa en la práctica”.

Lo que acabamos de afirmar aparece de manifiesto en los luminosos dictámenes que van a continuación. Todos ellos repudian la anomalía de considerar como mera cuestión de jurisdicción interna aquello que, por su propia esencia, por la secular historia del litigio, por su consa-

gración en la ley internacional (los tratados entre las partes), etc., ha sido y es una diferencia de naturaleza internacional.

*

La retención de los territorios ocupados por el Perú con posterioridad al principio de la agresión, o sea el 23 de julio, es absolutamente ilegítima, según el docto parecer de los representantes del pensamiento jurídico de América.

En efecto, ora se atienda únicamente a las exigencias generales del derecho, ora a las particulares normas del derecho americano, la ocupación violenta del territorio de un Estado es un acto condenable, que no puede ser reconocido en manera alguna por los demás.

Desde los primeros días de la independencia, la clarividencia de los estadistas americanos comprendió que la consecución del triunfo y la seguridad del mantenimiento de la emancipación dependían de la unión íntima de las Repúblicas del Continente, fundada en su común historia, en su vecindad geográfica, en la afinidad de sus instituciones, en sus necesidades y aspiraciones semejantes. Por eso Bolívar formuló su doctrina genial del *uti possidetis juris*, llamada a prevenir divergencias limítrofes entre estos países. Y el Congreso de Panamá selló aquella doctrina, consagrando la integridad territorial de las Repúblicas confederadas, integridad que luego confirmaron los Congresos internacionales de Lima, etc. Todos ellos se inspiraron en un ideal idéntico, en una fuerza irresistible, en la intuición admirable del común destino de América, que exigía normas jurídicas distintas de aquellas que presidían el falaz y artificioso equilibrio europeo.

Ya en la primera Conferencia Internacional Americana se establecieron las bases fundamentales de la paz continental al declarar:

1º: Que las guerras de conquista entre naciones americanas serían actos injustificables de violencia y despojo;

2º: Que la inseguridad del territorio nacional conduciría fatalmente al ruinoso sistema de la paz armada.

En consecuencia, se convino en eliminar del derecho público americano el principio de conquista y en que toda cesión de territorio realizada bajo la amenaza de guerra o presión de la fuerza armada sería nula. El Estado perjudicado tendría derecho a que se decidiera por arbitramento la validez de tales cesiones.

La expresada conferencia declaró, como base de la paz americana y contra lo que ahora sostiene el Perú, que el arbitraje debería ser obligatorio en todas las cuestiones sobre límites y territorio y validez y cumplimiento de los tratados (Artículo II del Proyecto de Arbitraje). Tan claro se presentaba este principio a la conciencia jurídica de América, que las diferencias mencionadas en dicho Art. II, quedaron fuera de la reserva contenida en el IV, que permitía excluir del arbitraje las cuestiones que, a juicio exclusivo de algunas de las naciones interesadas en la contienda, podían comprometer su propia independencia.

En esa misma Asamblea los Delegados del Brasil y de Argentina presentaron una declaración que honra a esas naciones eminentes, y que con-

sagra principios básicos que han llegado a ser ornamento del Nuevo Mundo:

1º. En los casos de guerra, el triunfo de las armas no confiere derecho sobre los territorios del vencido;

2º Las cesiones o desprendimientos de territorios no podrán efectuarse en los tratados de paz, sin la EVACUACION PREVIA DEL TERRITORIO DEL VENCIDO POR LAS TROPAS DEL OTRO BELIGERANTE;

3º Los actos de conquista se reputan contrarios al derecho público americano, sea como objetivo o como consecuencia de la guerra”.

En la segunda Conferencia se suscribió ya el Convenio de arbitraje y en él se declaró con el voto del Perú, que “no se considerarán comprometidos ni la independencia ni el honor nacionales en las controversias sobre . . . límites . . . y cumplimiento de tratados” (Art. II).

La Sexta conferencia confirmó los principios anteriormente expuestos al recordar que el fundamento de la convivencia americana era la cooperación solidaria de las naciones que integran el Continente; y que nada se oponía más a esa cooperación como el uso de la violencia. En consecuencia, quedó nuevamente condenada toda agresión, y robustecido el deber de los Estados de solucionar sus divergencias por medios pacíficos. La guerra de agresión fué proscrita con solemnes palabras, porque “constituye un crimen internacional contra el género humano”.

La célebre declaración conjunta de los Estados Americanos, emitida el 3 de agosto de 1932, estableció, a la par de los documentos que acaba de citar, los principios siguientes:

a) que “el respeto al derecho es una tradición entre las naciones americanas, las cuales se oponen a la fuerza y renuncian a ella tanto para la solución de las controversias cuanto para utilizarla como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas”;

b) que las Repúblicas Americanas han sido los “líderes de la doctrina de que el arreglo de TODAS LAS DISPUTAS Y CONFLICTOS DE CUALQUIER NATURALEZA U ORIGEN que se pueden suscitar entre ellas, sólo será procurado por medios pacíficos. La Historia de las naciones de América demuestra que todas sus controversias territoriales y de límites han sido arregladas por tales medios”; y

c) que “las Naciones de América . . . no reconocerán arreglo territorial . . . que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de adquisiciones territoriales que sean obtenidas por ocupación o conquista por la fuerza de las armas”.

La Convención sobre derechos y deberes de los Estados, firmada en la Séptima Conferencia Internacional Americana, consecuente con la doctrina unánime de las anteriores asambleas, consignó este canon, preciso, que ha constituido el orgullo del Continente:

“Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de las armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupa-

ciones militares, ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa, ni indirectamente, NI POR MOTIVO ALGUNO, NI AUN DE MANERA TEMPORAL”.

Proscrita quedó, pues, la ocupación militar, permanente o precaria, de territorios de otro Estado por cualquier motivo. La retención a título de seguridad, como ha pretendido el Perú, fué pues, rechazada de antemano.

Tanto confió la Séptima Conferencia en la eficacia del Código Internacional que se venía elaborando en América con el propósito de “desllojar para siempre el empleo de la violencia y de la fuerza en sus relaciones recíprocas”, que procuró que todas las naciones americanas suscribiesen o ratificasen, respectivamente, “esos grandes instrumentos de pacificación que coordinados y convertidos en obligaciones vigentes para todos los Estados del continente americano, bastarían para evitar el crimen de la guerra y las desastrosas consecuencias de todo orden que trae al presente y porvenir de las nacionalidades”.

Asimismo, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, insistió, como resorte para alcanzar la fortificación de los lazos consustanciales de interdependencia continental, “en la unión moral de las Repúblicas de América, en la defensa de sus intereses comunes sobre la base de la más perfecta igualdad y recíproco respeto”. Reafirmó, además los principios de Derecho Internacional Americano, y, en especial, los dos siguientes, que aplicados a nuestra contienda limítrofe habrían impedido la cruenta lucha reciente y la ocupación indebida de territorios por el Perú:

“La proscripción de la conquista territorial, y, en consecuencia, ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida; y

“toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualquiera que sea su naturaleza y origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional”.

El Perú ha desconocido los cimientos del derecho americano, eludiendo el arbitraje amplio, reiteradamente propuesto por el Ecuador, y recurriendo a la violencia como medio de solución del conflicto territorial.

Y sorprende esta actitud, porque los personeros de esa Nación en la Conferencia de Consolidación de la Paz expresaron su confianza de que en América no se verificase retroceso alguno en la evolución jurídica. “No sería posible, dijo uno de sus delegados, al discutir el proyecto de declaración sobre coordinación de los instrumentos de solución pacífica de los conflictos internacionales, que, por salvar ventajas de forma, perdiéramos el terreno ya ganado sobre el campo jurídico, y retrocediéramos a posiciones de retaguardia: a la conciliación restringida, y al arbitraje facultativo de los años anteriores a 1929”.

También el Tratado Antibélico de no agresión y de conciliación, que liga al Ecuador y al Perú, estableció en su Art. II: “Declaran que entre las Altas Partes Contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas”.

Empero, ninguna asamblea panamericana ha afirmado con mayor precisión, valentía y eficacia, la doctrina continental sobre esta materia, que la Octava Conferencia Internacional Americana, reunida en Lima en 1938, ora al proclamar en la Declaración de Principios Americanos que todas las diferencias de carácter internacional deben ser resueltas por medios pacíficos, y que no es lícito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional; ora, sobre todo, al "coordinar, reiterar y fortalecer", en la Resolución XXVI, las numerosas declaraciones que se habían emitido en los congresos americanos desde 1826 sobre el desconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza, excluidas por "las condiciones geográficas, históricas y políticas de las Naciones Americanas".

Catagórica es la condenación del empleo de la violencia para ocupar o adquirir territorios:

"La Octava Conferencia Internacional Americana, declara: que reitera, COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL DERECHO PÚBLICO DE AMÉRICA, que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos".

"El compromiso de no reconocimiento de las situaciones derivadas de los hechos antes mencionados constituye un deber, QUE NO PUEDE SER ELUDIDO UNILATERAL NI COLECTIVAMENTE".

Ese desconocimiento no es, pues, mera obligación de las Partes a quienes afecta un conflicto determinado: es compromiso sagrado que impone a todos los Países de América el deber colectivo de negar efectos jurídicos a los abusos de la fuerza. Si no se lo cumple quedaría, en efecto, herido de muerte el derecho público americano, cuyo fundamento insustituible es la solución pacífica y jurídica de las diferencias internacionales. Sin embargo, la guerra, y la guerra de conquista de territorios, que parecía alejada definitivamente de América, según la Declaración XVI de la Asamblea de Lima, se ha realizado aquí, en nuestro mismo Continente, oasis de la paz y del derecho. . .

La Reunión de Panamá, en su Resolución IX, la de La Habana en las Declaraciones XIV y XVI y en la Convención sobre Posesiones, reafirmaron nueva e insistentemente el canon esencial de América: la proscripción de la violencia y el rechazo de toda adquisición que en ella se funde, así como la decisión de que en nuestro Continente sólo pueden y deben emplearse los medios jurídicos para la terminación de toda suerte de controversias, sin excepción alguna.

Pensadores y estadistas de América han confirmado aquella doctrina, que ha venido a ser así el alma del derecho continental, de que nos hemos ufano con justicia. El Instituto americano de derecho internacional en el año de 1924, formuló su proyecto de convención que constituía, en medio de la inmensa orgía de los egoísmos que desasosegaba a Europa y auguraba su ruina, el secreto de la grandeza americana:

"En el futuro las adquisiciones territoriales no serán permitidas por medio de guerra o por amenaza de declaración de la misma, o en presencia de fuerzas armadas, en perjuicio de cualquiera de las Repúblicas

americanas; como consecuencia, cualesquiera derechos que en lo futuro fueren adquiridos por tales medios no podrán ser invocados como título de adquisición: y los que así fueran obtenidos serán considerados nulos, sin valor y sin ningún efecto”.

El Presidente Hoover, en 1932, proclamó, con justo orgullo, que su país nunca reconocerá “título de posesión sobre territorios obtenidos con violación de un pacto de paz”. Y esta doctrina no se la enunció para las relaciones entre pueblos americanos, sino para las de los otros Continentes. En América se reputaba inverosímil que se diera el caso de una ocupación violenta. Tan firme parecía la vocación pacífica de América y su fidelidad a las instituciones jurídicas.

La Academia Diplomática Internacional, la Unión Jurídica Internacional y la International Law Association aprobaron la Declaración sobre los grandes principios del Derecho Internacional Moderno redactada por el insigne internacionalista chileno don Alejandro Alvarez, uno de los juristas a quienes más debe la ciencia americana. En esa Declaración fundamental se encuentran, como síntesis de la doctrina continental, los siguientes principios:

“Art. 13. El Estado es soberano.

La soberanía debe entenderse en el sentido de que el Estado es dueño de su territorio, que tiene el derecho de gobernarse a sí mismo, de legislar en el interior de sus fronteras, de entrar libremente en relaciones con los otros Estados.

En el ejercicio de estas facultades, el Estado está siempre sujeto a las prescripciones del Derecho Internacional.

Art. 14. Ningún territorio puede adquirirse sino por modo pacífico.

No se reconocerán ni las adquisiciones territoriales, ni las ventajas especiales obtenidas por la fuerza, ya consista ésta en el uso de las armas, ya en representaciones diplomáticas conminatorias, ya en cualquier otro medio de coacción efectiva.

Art. 21. Ningún Estado puede, en su propia causa, ser juez y parte. Ningún Estado puede hacerse justicia por sí mismo.

Con excepción del derecho de legítima defensa, no puede tomar unilateralmente medidas de coerción contra otro Estado, aún para constreñirle al cumplimiento de sus obligaciones”.

Tal es la síntesis de la sabiduría jurídica de América en la hora presente. El Estado es soberano en su territorio, no en un sentido absoluto, sino en el de que puede ejercer independiente y legítimamente sus facultades dentro de ese territorio, pero siempre con sujeción al derecho internacional. Si el territorio es litigioso, sus atribuciones deben tomar en cuenta esa calidad, evitando cuanto pueda perjudicar al otro Estado que también se cree con derecho sobre ese territorio. Si hay una zona disputada en donde ninguno ejerce jurisdicción efectiva, cada Estado contendiente debe abstenerse de todo acto de soberanía sobre él, mientras por acuerdo directo o por medio de cualquier otro arbitrio jurídico, se llegue a definir y delimitar la soberanía sobre aquel espacio. Definir por sí solo el ámbito de la jurisdicción en ese caso, es hacerse justicia por sí mismo. El Derecho Internacional Americano niega todo efecto a tan injustificable pretensión, que introduciría, en lugar del principio de

solidaridad, base de la convivencia americana, el de la fuerza, origen nefasto del desorden mundial presente.

*

Porque tenemos fe en América, fe en el derecho, hemos acudido a la autorizada palabra de prohombres y reputados juristas, a quienes les anima el anhelo de que el Continente sea más y más digno de sus altos destinos, de su predestinación para las conquistas sagradas de la paz y de la libertad.

A este opúsculo seguirán otros, donde afamados internacionalistas que no han concluido aún sus trabajos, darán también su autorizado dictamen acerca de los problemas mencionados en esta introducción.

Nuestra única aspiración ha sido, no la de encender pasiones y concitar enemistades estériles, sino la de que por el imperio del derecho, brille en todo su apogeo en nuestra América la antorcha de la unión fecunda entre todos los pueblos que la componen.

Al terminar no podemos menos de hacer nuestro el gran desideratum que expresó no ha mucho el insigne Canciller actual del Brasil: que América continúe "unida y vigilante, en la salvaguardia de nuestros comunes intereses, en la defensa de la paz y en el esfuerzo de colaboración para que se mantengan en todo el mundo los mismos principios en que se asienta nuestra fraternal política continental".

JULIO TOBAR DONOSO,

Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR J. M. YEPES

Profesor de la Academia de Derecho Internacional de La Haya.—Ex-Consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.—Delegado de Colombia a la VI Conferencia Panamericana y de Guatemala a la Conferencia Internacional del Trabajo.—Miembro del Instituto Americano de Derecho Internacional

Ginebra, Octubre 12 de 1941.

EL LITIGIO ACTUAL ENTRE EL ECUADOR Y EL PERU ES DE CARACTER ESPECIFICAMENTE INTERNACIONAL

Entre dos Estados pueden sin duda presentarse controversias en cuya solución no sean aplicables las normas que el Derecho de Gentes ha establecido para dirimir los conflictos internacionales; tales son, por ejemplo, las controversias originadas en la ejecución de un contrato entre ciudadanos pertenecientes a diferentes Estados o aquellas en que un Estado obra nó como entidad de Derecho Público en ejercicio de su soberanía completa, sino como simple persona jurídica susceptible de adquirir derechos y de contraer obligaciones. Aun en casos de este linaje, que dependen del Derecho Civil Internacional o aun del Derecho Privado, sería muy discutible sostener que las normas del Derecho de Gentes no tienen ninguna aplicabilidad. Es que prácticamente es cuasi imposible establecer una línea divisoria absoluta entre la calidad de un Estado como entidad soberana y su condición de simple persona jurídica. En la mayoría de los casos en que un Estado esté interesado como litigante no será posible jurídicamente hacerlo abdicar de su soberanía para aceptar una jurisdicción extranjera.

En cambio, siempre que un Estado obra como potencia soberana, es decir como miembro de la Sociedad internacional, su conducta se rige exclusivamente por las normas que el Derecho de Gentes ha establecido. Cualesquiera controversias con otra entidad soberana a que esta conducta dé lugar deben solucio-

narse de acuerdo con aquellas normas. Pretender que en un caso de éstos sólo rige la soberanía de uno de los Estados interesados equivale a negar la personalidad del otro Estado y a intervenir de una manera indebida en asuntos que le conciernen directamente. Más inadmisibles todavía sería considerar como mera cuestión de policía interior, sometida a uno de los Estados en litigio, un asunto que afecta los derechos soberanos del otro Estado. Esto no sería ya desconocer la personalidad internacional de este último, sino establecer una jerarquía entre Estados según la cual los unos serían plenamente soberanos y aun tendrían cierta preeminencia sobre los demás, que quedarían así convertidos en vasallos de los primeros. Admitir este principio sería hacer retroceder a la humanidad muchos siglos, por lo menos a la época oscura en que no se reconocía el principio de la igualdad de los Estados. Un principio de estos sería absolutamente contrario a una de las normas esenciales del Derecho de Gentes panamericano. En efecto, toda la construcción jurídica del Panamericanismo reposa sobre la idea de la igualdad de derechos entre todos los Estados miembros de la Unión Panamericana. El preámbulo mismo de la Convención orgánica de la Unión Panamericana, unánimemente aprobada en la Conferencia de La Habana (1928), dice *expressis verbis* que esa institución continental es "... una unión moral que descansa en la igualdad jurídica de las Repúblicas del Continente y en el respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia..." Tanto es cierto que el principio de la igualdad jurídica de las naciones es una de las más fuertes columnas del Panamericanismo que una de las diferencias substanciales entre la Sociedad de las Naciones de Ginebra y la Unión Panamericana consistía en que la grande Institución Internacional de Ginebra consagraba una desigualdad irritante entre las grandes potencias y los demás Estados. Esta circunstancia le enajenó considerablemente a la S. d. N. la simpatía de las repúblicas americanas. Tanto es cierto que este principio es consubstancial a la mentalidad americana, singularmente latino-americana, que en nuestra terminología no existe una expresión para traducir las palabras "suzerain" y "Suzeraineté" con que los tratadistas europeos califican las relaciones existentes entre dos Estados con derechos desiguales. Así, pues, el Estado que pretenda arrogarse en América el derecho de resolver por su propia legislación y con sus solos recursos interiores, sin apelar a las instituciones que el Derecho de Gentes panamericano procura

para la solución pacífica de los conflictos interestatales las controversias en que esté interesada o implicada la soberanía de otro Estado americano, atenta contra las bases mismas del Panamericanismo y desconoce uno de los principios esenciales de la solidaridad continental americana.

Precisamente, una de las controversias entre dos Estados que más pueden afectar la soberanía de uno de ellos o de ambos es la que proviene de la definición de sus fronteras recíprocas. Esta se puede afirmar que es una verdad de consentimiento cuasi-universal. Un antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Bretaña, Lord Curzon of Kedleston decía gráficamente: "It is a remarkable fact that frontiers are the chief anxiety of nearly every Foreign Office in the civilized world and the subject of four out of every five political treaties or conventions that are concluded. . . ." Si hay algo que unánimemente reconozcan los tratadistas modernos como de carácter netamente internacional es todo cuanto se refiera a la integridad y a la inviolabilidad de la soberanía territorial del Estado. Todo conflicto entre dos naciones, así sea de importancia mínima, que afecte el territorio de una de ellas es una controversia de orden internacional que debe ser resuelta por los medios que prevé el Derecho de Gentes. Si las cuestiones territoriales fueran excluidas con cualquier pretexto de la jurisdicción internacional, el Derecho Internacional no tendría razón de ser y todo Estado relativamente poderoso adquiriría, por ende, el pretendido derecho de ensanchar libremente su territorio a costa de sus vecinos menos fuertes invocando para ello el sofisma de que los conflictos planteados con una acción ilegal no dependen del Derecho de Gentes sino que caen exclusivamente bajo la jurisdicción de su propia soberanía. De esto a la teoría funesta del llamado "espacio vital" no hay sino un paso.

A la luz de estos principios de Derecho Internacional Universal y de Derecho de Gentes Panamericano es evidente que el conflicto de límites entre el Ecuador y el Perú, conflicto que existe desde hace más de un siglo y cuya historia es inútil repetir aquí, es una cuestión de orden estrictamente internacional que no puede ser resuelta, a menos que las partes se pongan de acuerdo para buscar alguna solución distinta, sino por los instrumentos creados por las conferencias panamericanas para la decisión pacífica de los conflictos internacionales entre

los Estados del nuevo mundo. Este punto de vista es tanto más jurídico cuanto que ambos Estados han reconocido implícitamente el carácter internacional de su controversia secular al someter los puntos litigiosos entre ellos a la jurisdicción de un árbitro para que éste decidiera a cuál de los Estados correspondían los territorios disputados. Pretender ahora que uno de los dos Estados mencionados puede por sí y ante sí y por sus propios medios internos decidir esta cuestión sería desconocer un siglo de historia y olvidar los compromisos contraídos en las conferencias panamericanas de someter todos los conflictos inter-americanos a un procedimiento internacional pacífico y preconstituido de antemano.

II

EL DERECHO APLICABLE

Al autor del presente dictamen no le compete historiar las relaciones entre el Ecuador y el Perú a propósito de sus divergencias fronterizas: estando los hechos legalmente comprobados, cumple ahora decir el derecho aplicable a las situaciones creadas por tales hechos. No significa ello, empero, que se apruebe ni remotamente la doctrina inmoral y anarquizante de los "hechos cumplidos", doctrina contraria al espíritu jurídico de América y que equivale a confundir el derecho con la fuerza. Al estudiar, pues, el derecho aplicable a una situación de facto se señalan simplemente las normas legales que sirven para corregir tales situaciones en cuanto ellas contradicen el derecho, pero en manera alguna se debe interpretar esta posición puramente científica como una aceptación del "hecho cumplido".

En primer lugar, es oportuno recordar aquí que el principio jurídico que gobierna desde 1810 las relaciones del Ecuador y el Perú es el *uti possidetis de jure*, proclamado por la Gran Colombia —de la cual formó parte el Ecuador hasta 1830— en la Constitución de Angostura de 17 de diciembre de 1819, a cuyo tenor (art. 2), la antigua Capitanía General de Venezuela y el antiguo Virreinato de Nueva Granada formarían un solo Estado dividido en tres grandes departamentos con los nombres de Venezuela, Cundinamarca y Quito y se establecía el *uti possidetis de jure* de 1810 como principio de derecho según el

cual deberían definirse los límites de las nuevas repúblicas que acababan de constituirse en el territorio de las antiguas colonias españolas de América. Según este sabio principio, los límites administrativos establecidos por la Corona española para la mejor administración de sus colonias se transformarían automáticamente en límites políticos de las nuevas repúblicas. Por consiguiente, el Ecuador, como sucesor de la Gran Colombia en el extinguido departamento de Quito, heredó todos los derechos de aquel Estado respecto del antiguo Virreinato de Lima, hoy república del Perú. Entre esos derechos sucesorales del Ecuador figura el Tratado de Guayaquil de 22 de setiembre de 1829, celebrado entre la Gran Colombia y el Perú, cuyo artículo 5º estipula que "ambas partes contratantes reconocen por límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos virreinos de Nueva Granada y el Perú", lo que equivale a decir que el Perú reconoció explícitamente el *uti possidetis de jure* de 1810 como criterio para definir sus fronteras con el Ecuador, heredero en el sur de los títulos de la Gran Colombia.

En 1847-48 se reunió en Lima un congreso americano, convocado por el Perú y en el que también estuvo representado el Ecuador. El objeto del congreso era constituir una confederación de los Estados del Pacífico. En el tratado que firmaron los plenipotenciarios respectivos se estipuló (art. 7º): "Las repúblicas confederadas declaran tener un derecho perfecto a la conservación de los límites de sus territorios según existían al tiempo de la independencia de la España los de los respectivos virreinos, capitanías generales o presidencias en que estaba dividida la América Española".

En el Alegato presentado a la reina regente de España por el delegado del Perú señor José Pardo y Barreda, con motivo del arbitraje pactado entre el Ecuador y el Perú, se puede leer lo siguiente que es una confirmación altamente autorizada de la tesis del *uti possidetis de jure* de 1810:

"Los límites de las repúblicas del Perú y del Ecuador — dice el señor Pardo y Barreda en la página 75 de su alegato— tienen que ser los mismos que separaban al Virreinato de Lima de la Presidencia de Quito en el momento de la Independencia; y sobre esto no puede existir la más pequeña disconformidad

de ideas entre las altas partes litigantes, porque siempre, en todas las discusiones anteriores, en los tratados, en las convenciones, en las conferencias diplomáticas, en sus constituciones políticas, en las opiniones de sus ministerios respectivos y en los escritos de sus publicistas, han sostenido lo mismo". (Alegato etc. Madrid, 1905, p. 75).

Se ha creído necesario recordar estos hechos, familiares a todos los que hayan estudiado la historia diplomática de la América Latina, para comprobar una vez más que el principio del *uti possidetis de jure* de 1810 es el título jurídico tanto del Ecuador como del Perú para la definición de sus fronteras respectivas. Toda la centenaria controversia podría fácilmente decidirse si ambos Estados respetaran fielmente ese sabio principio que los libertadores de la América latina idearon para asentar sólidamente la paz entre las nuevas nacionalidades. Como en cuestiones de soberanía no puede haber prescripción, los Estados interesados tienen pleno derecho a exigir el respeto de la línea divisoria estatuida según el *uti possidetis de jure* de 1810, sin dar ninguna importancia a las modificaciones introducidas en ella por la voluntad o el hecho exclusivo de una de las partes. Pero como a pesar de las razones jurídicas que acaban de mencionarse, el hecho es que la discusión ha rodado sobre la aplicación del *uti possidetis de jure* de 1810 y como el Perú ha ocupado *manu militari* porciones del territorio que el *uti possidetis* señala claramente como ecuatorianas, fuerza es estudiar los principios jurídicos aplicables según el Derecho de Gentes panamericano a las situaciones *de facto* creadas así en la frontera Perú-ecuatoriana. Para mayor claridad es preciso explicar aquí que se entiende por Derecho de Gentes Panamericano el conjunto de tratados, convenciones, acuerdos, protocolos, resoluciones, declaraciones y proposiciones aprobadas por las conferencias panamericanas y que rigen entre los miembros de la Unión Panamericana. Se trata, pues, de un derecho positivo, jurídicamente obligatorio, no contrario al Derecho Internacional universal sino simplemente complementario de este último. Es un derecho regional creado por las repúblicas americanas para gobernar sus relaciones recíprocas y aplicable únicamente entre ellas.

Al recorrer las convenciones, declaraciones, resoluciones y proposiciones aprobadas, casi siempre unánimemente, por las conferencias panamericanas, en lo que concierne a la solución

De los conflictos internacionales, se patentiza el designio permanente de todos los Estados miembros de la Unión Panamericana de no reconocer la fuerza y la violencia como creadoras de ningún derecho y de aceptar como obligatoria la solución de todos los conflictos interamericanos por los medios pacíficos y civilizados de la conciliación, las comisiones de investigación, la mediación, los buenos oficios y el arbitraje. La violencia ha sido solemnemente condenada y proscrita del nuevo mundo. Todos los Estados del continente, sin una sola excepción, han empeñado su honor y su palabra para no reconocer en ningún caso las "ventajas" especiales obtenidas por uno de ellos mediante la fuerza material o la coacción moral sobre otro Estado.

Entre las numerosas convenciones y declaraciones aprobadas desde la Primera Conferencia Panamericana (Washington 1889-1890), basta citar únicamente el instrumento que sintetiza mejor el pensamiento jurídico panamericano en la materia: la convención de Montevideo de 1933 "sobre derechos y deberes de los Estados". Esta convención es en sí misma tan explícita, prevé tan sabiamente todos los casos posibles y aun probables y es tan genuinamente representativa del pensamiento jurídico de América, que es casi baldío citar otros textos del Derecho de Gentes panamericano en el mismo sentido, los cuales no hacen sino confirmar y reforzar lo estatuido en la convención de Montevideo. El Art. 11 de esta convención es del tenor siguiente:

Art. 11.—Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aun de manera temporal". (Se han subrayado las partes más especialmente aplicables al caso contemplado).

Así, pues, conforme al principio contenido en la convención mencionada, principio que todas las repúblicas americanas

se han obligado a aplicar erga omnes y sin ninguna restricción, no es lícito a ningún Estado ocupar el territorio de otro "ni aun de manera temporal" y aunque ello sea como medida de seguridad o simplemente para constituir una "prenda" sobre un territorio litigioso. El empleo de la fuerza o de la coacción vicia de nulidad absoluta ante el Derecho de Gentes panamericano toda ventaja territorial adquirida por un Estado sobre otro. Si, gracias a la violencia o a la coacción, un Estado ocupa la menor parcela del territorio de otro, aunque se trate de territorios que el ocupante podría teóricamente reclamar como suyos, o si retiene indebidamente esos territorios, adquiere una de esas "ventajas" que la convención de 1933 califica como ilícitas y por consiguiente no puede aspirar en ningún caso a que los demás Estados americanos le reconozcan esa "ventaja" delictuosamente conseguida. Antes, por el contrario, todos ellos están imperativamente obligados de una manera "precisa" a "no reconocer" la adquisición violenta de tales "ventajas". Esto es evidente a la luz de los principios expresamente consagrados por el Derecho de Gentes panamericano.

Más explícita todavía que la convención de 1933 es la resolución XXVI de la VIIIª Conferencia Panamericana reunida en 1938 en la Capital del Perú. Al tenor de esa resolución, los Estados miembros de la Unión Panamericana

"reiteran, como principio fundamental del Derecho Público de América, que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos. El compromiso del no reconocimiento de las situaciones derivadas de los hechos antes mencionados constituye un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente".

Como se ve, esta resolución no se limita a proclamar la integridad y la inviolabilidad del territorio de las naciones americanas como un principio del Derecho de Gentes Panamericano sino que lo eleva a la categoría de canon del Derecho Constitucional de las Américas. Es, pues, una ley de leyes, un dogma de Derecho Público que no puede desconocerse sin que el transgresor se coloque por este hecho fuera de la ley internacional y al margen del Panamericanismo.

Es de observarse que —de acuerdo con numerosos antecedentes— las “resoluciones” y las “declaraciones” votadas unánimemente por las conferencias panamericanas entran **ipso facto** en vigencia y tienen carácter obligatorio respecto de los Estados que al votarlas no formularon ninguna reserva. No podría pues invocarse el pretexto de la no ratificación legislativa para eludir el cumplimiento de un compromiso tan solemne como el contenido en las “declaraciones” y “resoluciones” de Lima transcritas arriba. Esto es tanto más justo cuanto que al votarse esas “declaraciones” y “resoluciones” se les dió una extensa publicidad y se les presentó como un avance definitivo del Derecho de Gentes Panamericano. Los Estados que las votaron sin reservas tenían conciencia de estar reafirmando la existencia de un principio jurídico tradicional del nuevo mundo y consagrando un instrumento jurídico positivo del más alto valor humano.

De toda la argumentación presentada hasta aquí se concluye lógicamente que según el Derecho de Gentes Panamericano, las ocupaciones territoriales operadas por la fuerza, la astucia o la coacción, así como la retención de los territorios ocupados en esta forma indebida por un Estado en perjuicio de otro u otros, no tienen validez de ninguna especie en América y crean para todos los demás países americanos el deber imperativo —que no pueden eludir “unilateral ni colectivamente”— de no “reconocer” en ningún caso tales adquisiciones ilícitas ni darles ningún valor jurídico. No importa que la adquisición sea hecha con carácter provisional o como simple medida “conservatoria” o de prevención. Desde el momento que esa “ventaja” es fruto de la violencia material o moral está condenada y el responsable de ella pierde todo derecho a esperar que sus actos ilegales sean “reconocidos” internacionalmente, sin perjuicio de la indemnización que por ello deba satisfacer a la víctima de tales procedimientos ilegales.

Al presentarse una situación de esta naturaleza es la ocasión propicia para poner en movimiento y aplicar los sabios instrumentos de solución pacífica de los conflictos internacionales aprobados por todas las conferencias panamericanas, instrumentos que evidencian y ponen de relieve el espíritu pacifista y civilizado de los pueblos del nuevo mundo y cuyo estricto funcionamiento debería de ser un motivo de orgullo para

el Panamericanismo y para cada uno de los Estados miembros de la Unión Panamericana.

J. M. YEPES.

Ginebra, octubre 12 de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR EDUARDO DIEZ DE MEDINA

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Presidente de la Delegación Boliviana a la VIIIª Conferencia Internacional Americana; Delegado a la Conferencia Internacional de Conciliación y Arbitraje de 1929 y a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la paz.

La Paz, Octubre 13 de 1941.

La Paz, 13 de Octubre de 1.941

Excelentísimo Señor Don Alcides Pesantes, E. E. y

Ministro Plenipotenciario del Ecuador en Bolivia.

Ciudad.

Señor Ministro:

Me honra, sobremanera, la nota que se ha dignado dirigirme V. E., en nombre del Excmo. Gobierno del Ecuador, pidiendo mi opinión acerca de algunos puntos concretos de doctrina internacional americana.

Debo, desde luego, señor Ministro, agradecer a su Gobierno por la deferencia y distinción con que me honra al dirigirme esta consulta de índole doctrinaria; más, antes de absolverla, séame permitido establecer una salvedad o esclarecimiento en cuanto a la cuestión a la que pudieran afectar los puntos de la prefijada consulta.

No entra en mi ánimo ni entiendo adoptar en manera alguna posición que pudiera parcializar mi juicio en la apreciación del litigio que actualmente sustentan las Repúblicas amigas del Ecuador y el Perú, a las que Bolivia se halla tan cordial y tan sinceramente ligada por vínculos indestructibles. Un sentimiento de la más honda simpatía hacia estos dos países; lazos, por una parte, de sangre y de tradicional vinculación que a la Patria de Grau y de Bolognesi unen de antaño a los hombres de mi estirpe; nexos, por otra, de ideales y comunidad de

esfuerzos con la vida luminosa y libre del pueblo de Olmedo y de Montalvo, impedirán siempre que esta pluma boliviana se incline, ni siquiera levemente, al lado de una u otra de las causas noblemente sostenidas por ambas Naciones, amigas tradicionales y hermanas, siempre, de la nuestra.

Muy lejos por lo mismo, del propósito de analizar aspectos de esa controversia o abanderizar el propio juicio en la apreciación del grave problema en debate, he de limitarme, señor Ministro, a responder los puntos del cuestionario que entre manos tengo, haciendo abstracción completa del pleito perú-ecuatoriano y sólo considerándolos a la luz de la doctrina y la práctica que norman la vida internacional del continente.

Debe por tanto, verse en las líneas subsiguientes, no un juicio político sino una opinión técnica de carácter general, apoyada en los antecedentes, la buena doctrina y la aplicación que ha podido tener y tiene en los pueblos no sojuzgados de América.

I

¿Cree usted que un problema acerca del cual las Partes convinieron, de mutuo acuerdo, resolverlo recurriendo a un árbitro, es cuestión interna de uno de los Estados y no diferencia internacional, y que, consiguientemente, no son aplicables a él las Instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?

Toda controversia entre dos o más Estados, constituye un problema o litigio internacional que no puede resolverse sino por acuerdo entre las partes y según las reglas de derecho comúnmente establecidas.

Y si por libre voluntad de las Partes, ambas acordaron someter la solución del problema a la decisión de un árbitro, con menos razón podrá una u otra de ellas considerarlo, luego, cuestión de dominio interno, sustrayéndola del escenario y el debate públicos en que había sido colocada de común consenso.

Toda diferencia, repito, entre dos o más Estados, de índole económica, territorial o política, constituye un litigio interna-

cional susceptible de ser solucionado por medios pacíficos y mediante recursos diplomáticos o jurídicos, establecidos ya por la libre voluntad de los pueblos de América.

Numerosos son los casos de litigios de límites o de territorio entre los países de este Continente, solucionados por acuerdo directo o por la decisión de un árbitro designado de común acuerdo; en todos ellos se consideró el diferendo de carácter internacional, siendo aquel causa de un choque de intereses entre dos o más Estados de la comunidad social.

Si ese carácter reviste todo diferendo entre naciones que afecta intereses en pugna, su solución no puede ser unilateral sino más bien sometida a los medios que, al efecto, la ciencia y la justicia internacional han creado.

Se ha intentado en determinado litigio eludir la jurisdicción arbitral, invocándose la propia soberanía y el deber imperioso de conservar íntegro el acervo nacional, mas, aún para estos casos y ante la dificultad de armonizar puntos de vista opuestos de las Partes, el Derecho Internacional otorga al árbitro o tribunal arbitral la facultad de decidir en caso de contestación, su propia competencia para fijar la *litis*.

Las cuestiones de límites o de territorio, son cuestiones de soberanía; va la que corresponde a un Estado hasta donde el otro empieza a ejercerla.

Si un Estado, en uso de esa su soberanía, tiene plena libertad para proceder de motu proprio, en los asuntos de su régimen doméstico e interno, no puede herir ni desconocer derechos igualmente soberanos de otros Estados. Está limitado el ejercicio de su soberanía allí donde está y empieza la ajena.

Cuando de un deslinde o cuestión territorial entre Estados se trata, no es la potestad de sólo uno de ellos que puede decidir como mejor convenga a sus intereses.

Ya en 1.842 el Gobierno de la República Argentina, en las instrucciones que impartió a su Ministro en los Estados Unidos, le recomendaba obtener que la Doctrina Monroe fuese ampliada con este nuevo principio: ninguno de los Gobiernos de este

Continente mudará por violencia sus límites, reconocidos al tiempo de la emancipación.

No es la fuerza ley de las Naciones y la designación del territorio nacional no puede hacerla un Estado, desconociendo o vulnerando ajenos derechos.

Concretamente, los conflictos que se refieren a derechos territoriales invocados por las Partes, son y han sido invariablemente discutidos a la luz del derecho y en la generalidad de los casos resueltos por vía diplomática o jurídica. Entre los Estados latinos de América —afirmaba un publicista europeo— los litigios de fronteras han sido frecuentes. Agregaba que hubo para ello una causa: casi simultáneamente estas Repúblicas afirmaron su Independencia a principios del Siglo XIX; adoptaron ellas los límites de las grandes divisiones administrativas del régimen español porque podían, provisoriamente al menos, evitar contestaciones y dificultades. Estas grandes divisiones administrativas, siendo imprecisas e inestables, hicieron que la historia diplomática de la América Central y Meridional haya sido, durante casi todo el siglo XIX, una serie de diferendos surgidos con ocasión de las reivindicaciones internacionales.

Los Tratados mismos de delimitación, concluidos con el fin de resolver los diferendos, por vía pacífica, acabaron por ser causa de perturbaciones, ya que ellos se realizaron sin conocimiento exacto del terreno al que ellos se aplicaron y cuya extensión y abandono inmemorial lo hacían impreciso e ignorado para los propios demarcadores.

En realidad, ninguna de las Repúblicas nacientes ejercía entonces dominio efectivo en toda la extensión y los límites del territorio que correspondía a aquellas enormes divisiones administrativas.

Muchos de los pleitos de límites entre naciones americanas versaron sobre grandes extensiones territoriales. Bolivia y Chile disputaron su soberanía sobre dos o más grados geográficos. Chile y la Argentina sobre más de 90 mil kilómetros cuadrados. Brasil y Argentina sobre cerca de 31 mil kilómetros. Perú y Ecuador sobre una extensión mucho mayor que las anteriores. Bolivia y Brasil sobre el enorme territorio del Acre.

En cuanto al Arbitraje que solucionó algunas de esas y otras cuestiones de límites, publicistas hay todavía que no se muestran partidarios del Arbitraje Ilimitado y Obligatorio para casos en que se juzga puede comprometerse el honor o la dignidad nacionales, pero la moderna doctrina tiende precisamente a suprimir esta salvedad que entrañaría el fracaso mismo del principio, pues si cada Estado fuese dueño del rehuir el arbitraje a pretexto de que él hiere el honor o la dignidad de la Nación, el recurso y la Institución arbitrales serían absolutamente ineficaces en los más graves casos.

La Delegación del Perú presentó al Instituto de Derecho Internacional —en 1.916 si no me es infiel la memoria— una importante proposición que merece ser recordada acá: "Los grandes intereses de la justicia y de la coexistencia armónica de las Naciones, reclaman la democratización de la Política exterior de los Estados. Es necesario que todos los grandes problemas de este género y especialmente aquellos que pueden afectar la estabilidad de la paz, sean sometidos al examen profundo de la opinión pública y al control directo y definitivo de la voluntad popular".

Graves cuestiones como son las de límites, la clausura injusta de naciones mediterráneas, su más amplio derecho de libre tránsito en tiempos de paz como de guerra, etc. etc., constituyen problemas que debieran examinarse —como acertadamente expresaba la Delegación del Perú— ante la opinión pública y el directo control de los pueblos de este continente.

En la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, reunida en Washington en 1.928, los Delegados de América no fuimos a esa Asamblea para decidir a que género de arbitraje adherían nuestros pueblos, sino a resolver, de manera perentoria, que las Naciones todas del Continente, habían adoptado ya el arbitraje como el medio al cual acudirían de modo obligatorio para dirimir sus diferendos. En esa oportunidad oí al eminente jurisconsulto Delegado del Perú, don Víctor M. Maúrtua, expresar estos brillantes conceptos: "Creo que lo que conviene es lograr una Convención General a la que todos deben someterse, aceptándola circunstancialmente, sin menoscabo de su soberanía. Nadie más partidario del arbitraje que mi país, y yo personalmente, que lo concibe sin lí-

mites; el Perú será la primera Nación que coloque su firma en el Protocolo abierto de Arbitraje, sin restricciones de ninguna clase". Y en efecto, lo suscribió el país hermano, sin reservas, dándonos noble ejemplo de sujeción a las más altas normas jurídicas.

En nombre de Bolivia, declaré, a mi vez, que el honor, la Carta Magna, los intereses vitales de los Estados, no podían sufrir desmedro porque se sometían al fallo arbitral sus diferendos, en previsión de ulteriores conflictos, debiendo darse al Arbitraje toda la amplitud y la fuerza que a este principio jurídico debe atribuírsele en su constante aplicación.

Resumiendo: las controversias de límites y de territorio entre los Estados, tienen carácter *internacional*, máxime si por Tratados o por documentos públicos quienes las mantienen resolvieron ya someterlas a una decisión arbitral. El Derecho Internacional estatuye medios jurídicos, como políticos, para solucionar tales diferendos por vías esencialmente pacíficas.

Tienen también carácter *internacional*, todas las controversias que se originan en la interpretación o por el cumplimiento de un Tratado suscrito entre dos o más Estados; siendo importante anotar que aún el estado de guerra que suspende —mientras dura— los Tratados de Límites preexistentes, no invalida en absoluto, no anula los pactos de esta naturaleza.

II

¿Es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga provisionalmente, o definitivamente, territorio ocupado por la fuerza de las armas y sin previa declaración de guerra?

El Derecho Internacional admite que un Estado retenga pacífica y provisionalmente territorio que considera pertenecerle, pero no autoriza la retención de aquellos que, ya en disputa, son adquiridos por la fuerza y sin que previamente se observen las reglas establecidas para una situación o caso de guerra.

En un litigio en que se discute la propiedad misma del territorio, la posesión precaria, provisional, no da ni puede dar, mientras subsista la controversia, derecho de dominio al ocupante.

En un estudio que me cupo realizar durante el conflicto bélico motivado por el litigio entre Bolivia y el Paraguay, demostré cómo la casi totalidad de las controversias territoriales o de límites, fueron solucionadas de acuerdo con el principio del *uti possidetis juris* y que los fallos arbitrales dictados acerca de esas cuestiones entre distintos países, no tomaron en cuenta ni valoraron la posesión material, de hecho, obtenida por la violencia.

Debo agregar, ahora, precedentes que sientan doctrina incontrovertible al respecto.

En el bullado pleito de límites que Chile sostuvo años atrás con la República Argentina, denunció el primero de estos países el hecho de que, pendiente la *litis*, el segundo se hallaba empeñado en ocupar puntos importantes de las zonas en cuestión. A consecuencia de ello se determinó, mediante cambio de notas, que las ocupaciones de terrenos no influirían en manera alguna en la resolución del litigio pendiente.

Durante el conflicto Perú-boliviano sometido al fallo del Presidente Argentino, producido éste, hízose notar, por parte de Bolivia, que todos los actos posesorios ejercidos por esta Nación y alegados como hechos efectivos de soberanía, no habían sido tomados en cuenta por el árbitro, quien falló en equidad porque los títulos presentados por las Partes no bastaban a definir de manera clara el dominio del territorio disputado.

Posteriormente, cuando el litigio entre Bolivia y el Paraguay, se estableció en las Conferencias de Buenos Aires a las que asistió el Observador Argentino Dr. Don Isidoro Ruiz Moreno, como punto básico de sus conclusiones: "Los avances que uno y otro país hubieran efectuado, han creado una situación de hecho que no les dá ningún derecho ni podrán ser alegados ante el árbitro como base de sus pretensiones.

La Comisión de Investigación y Conciliación Boliviano-Paraguaya, en cumplimiento del protocolo Diez de Medina-Ramírez, dictó en Washington en 1.929, una Resolución determinando el restablecimiento del estado de cosas en el Chaco al mismo pie que tenían antes del 5 de diciembre de 1.928, sin que ello importase prejuzgar la cuestión territorial o de límites

pendiente. De advertir es que la misma Comisión reconoció que el incidente de Vanguardia (provocado por el Paraguay) precedió a los sucesos desarrollados en el sector de Boquerón y que el empleo de medios coactivos por parte del Paraguay en Vanguardia, había determinado la reacción de Bolivia.

Finalmente, básteme recordar la fundamental Declaración de 3 de agosto de 1.932, suscrita por las Repúblicas de América y por la que se condenan las adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante ocupación o conquista por la fuerza de las armas, negándoseles toda validez.

La Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima en 1.938, coordinando las declaraciones del Tratado de 15 de Julio de 1.826, de los Congresos Americanos de 1.847 y 1.864, las Resoluciones de 1.890 en la Primera Conferencia Internacional Americana, de 1928 en la Sexta Conferencia Internacional, de 3 de Agosto de 1.932 en Washington, de 1.933 en el Pacto Anti-bélico de Río de Janeiro, de 1.933 en la Convención suscrita en la 7ª Conferencia Internacional Americana sobre Derechos y Deberes de los Estados, y de 1.936 en la Conferencia de Consolidación de la Paz, declaró que reitera como principio fundamental del Derecho Público de América que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos, la ocupación ni la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la conquista por la fuerza o que no sean obtenidas por medios pacíficos. Añadió que el compromiso del no reconocimiento de las situaciones derivadas de los hechos antes mencionados, constituye un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente.

Presentado el Proyecto por la Delegación de Bolivia que me cupo presidir en la citada Conferencia de Lima, fué aprobado por unanimidad, y convertido así en regla positiva de un Capítulo nuevo del Derecho Público de América.

La conquista está, pues, abolida y para siempre en el nuevo mundo. Múltiples Congresos y Conferencias Internacionales Panamericanas, han consagrado el principio básico de que la fuerza no crea derechos y que todo avance o adquisición de territorio realizados mediante la coerción o la violencia, no tienen valor jurídico alguno.

III

La retención, aún provisional, y "como medida de seguridad" de territorios litigiosos y de otros no discutidos ¿podría ser tolerada por América que ha declarado que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza o que no sean obtenidos por medios pacíficos?

Ante la declaración mencionada al absolver el punto anterior y reproducida más arriba; declaración que constituye un principio inamovible del Derecho Público de América, la retención de territorios litigiosos, si bien no puede ser impedida por los países que la suscribieron y no disponen aún de fuerza, medios coactivos o tribunal que adopte decisión definitiva al respecto, no tendrá validez ni dará derechos al ocupante; como tampoco producirá efectos jurídicos la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, obtenidos mediante conquista o por la fuerza de las armas.

Esa retención que no da al ocupante derecho, título que pudiera hacer valer más tarde, tampoco se efectúa en desmedro o perjuicio del que pudiera alegar otro Estado cuando la controversia se solucione por medios pacíficos y por procedimientos ajustados a la doctrina y la práctica internacionales.

De igual manera en que la libertad absoluta no existe ya para el individuo, la soberanía, la independencia de un Estado, no discutidas en cuanto ellas se refieren a la afirmación de principios incontrovertibles, no significan libertad irrestricta para atentar contra la existencia o los derechos de otros Estados. Esa independencia está especialmente restringida por los Tratados que crean obligaciones entre los pueblos a los que cupo ajustarlos, libre y voluntariamente.

Las fronteras de los Estados se fijan, pacíficamente, en dos maneras: si ellas reposan en una posesión inmemorial y no contradicha, sin que durante largo tiempo se hubiera presentado reclamación, el Estado ejerce poder soberano sobre el espacio que abarcan los límites de su territorio; si sus derechos son controvertidos, establece sus fronteras mediante Tratados que generalmente modifican los límites territoriales.

Es un principio aceptado aquel que obliga a los Estados contrincantes a no continuar ejerciendo, una vez producido el conflicto, nuevos actos de soberanía en las zonas disputadas. Y si el Estado ocupante está en posesión del territorio que otro juzga pertenecerle, ejerciendo en él su propia soberanía, debe al menos abstenerse de realizar en él actos que puedan comprometer los derechos del otro.

Para que la posesión pueda alegarse en derecho, ha de ser ella pacífica, no interrumpida ni contestada; la mayoría de los publicistas exige, además, que esa posesión haya durado más de cincuenta años, para poder constituir título suficiente.

IV

Dentro de las instituciones y principios americanos consagrados en numerosas Convenciones y Declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados mediante despojo por la fuerza, aún con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones o de conseguir la renuncia de un Estado a reclamar las provincias disputadas?

Toda ocupación en América, repito, realizada por la violencia y mantenida por la fuerza, está condenada en su origen y en sus finalidades. A la argucia de que ella podrá evitar otras agresiones o ha de impedir que alguien reclame su mejor derecho sobre el territorio en disputa, se contesta que tal ocupación no impedirá y si más bien ha de provocar reacciones más fuertes, reafirmando y haciendo más notorio aquel mejor derecho sustentado en el título como defendido por los medios pacíficos que la ciencia del Derecho ha establecido en este hemisferio.

Jurídicamente, la prescripción exige, como condición esencial, que quien se considera dueño o soberano de un territorio, haya ejercido en él posesión pacífica e ininterrumpida, sin observación o protesta por parte de quien pudiera alegar también análogos derechos.

La posesión, en el Derecho Civil como en el Internacional, no implica que el poseedor sea el dueño que ejerce soberanía y dominio definitivos; de ahí que esa posesión de hecho no pueda

crear un derecho perfecto que sólo corresponde al legítimo señor del territorio.

Las condiciones que los autores generalmente enumeran para que se cumpla la prescripción —dice el publicista argentino Dr. Ruiz Moreno— son: que se realice a título de dueño o soberano, sea pacífica y no interrumpida, pública, sin protesta y no contestada por otro Estado. Juicio, por otra parte, compartido por publicistas americanos como europeos.

La prescripción inmemorial puede constituir título perfecto; requiere, empero, fundarse ella sobre tres requisitos: ser pacífica, de buena fe y no controvertida.

Si la posesión que ejerce un Estado en determinado territorio, se mantiene por la fuerza y es contradicha y provoca la protesta permanente de quien alega mejor derecho sobre esa extensión territorial, no puede aquélla generar la prescripción adquisitiva que se funda, asimismo, en el abandono por parte contraria de aquello que la otra posee en forma pública.

Cabe, todavía, considerar si acaso la posesión se ejerció en parte o en toda la extensión del territorio disputado, pues la ocupación parcial y reducida en una ínfima fracción de aquel, no parecería justificar el derecho de retener en definitiva un territorio enorme donde no llegan a imperar la soberanía ni el dominio efectivos de su mero ocupante.

En suma, la posesión puede, en determinadas condiciones, constituir título supletorio, pero no vale ni ha de prevalecer sobre el título de propiedad que ampara, en todas las legislaciones y por todas las razones del buen sentido y de la lógica, al legítimo dueño cuyo derecho se mantuvo siempre imprescriptible.

Al absolver los cuatro puntos consultados, de acuerdo con la doctrina universalmente aceptada al respecto, no puedo, ni debo, señor Ministro, olvidar que ella ampara, de modo especial a Bolivia y será siempre sostenida por la Nación que víctima fué, en distintos tiempos y circunstancias, de la fuerza erigida en poder y ley decisivos; a Bolivia enclaustrada aún por voluntad de países vecinos y hermanos, ante la indiferencia de los pueblos de América; a Bolivia cercenada por sus cuatro costa-

dos y sangrando aún por las heridas que la justicia y el imperio del derecho habrán, tal vez, de restañar un día!

No terminaré estas líneas sin exteriorizar, como boliviano y hombre de América que toda su vida consagró al estudio y solución de graves problemas que afectaron a su Patria en relaciones con países vecinos y hermanos, mi más vivo anhelo porque el litigio Perú-ecuatoriano, alcance pronto y pacífico término en un fraternal y común entendimiento.

Naciones que como el Ecuador y el Perú hicieron siempre culto de su devoción a la justicia, que nacieron a la libertad y en ella viven dignificadas por una bella tradición de heroísmo, de esfuerzo y de gloriosos sacrificios, han de dar nuevo ejemplo en América de su amor a la paz y al derecho en que se asientan y desenvuelven nuestras instituciones, la civilización del Continente.

Ningún conflicto, ninguna controversia deben llevar en lo venidero a las naciones americanas a los campos de violencia, que todo destruye y nada salva. Fundidas estas Repúblicas en el crisol del sacrificio por su independencia y su libertad, lo dieron todo por alcanzarlas, para a su amparo vivir en hermandad de pueblos jóvenes y sanos.

Ningún litigio de intereses, por magnos que éstos fuesen, debe romper la tradición de la familia americana que halló siempre soluciones dignas para mantenerse en pacífica convivencia. La propia experiencia enseña que toda solución de paz, todo armónico entendimiento, fueron siempre más ventajosos para las Partes que la más afortunada guerra. Y si aún no fuese esto así ¿cómo pensar que el Ecuador y el Perú que en todo momento de su vida internacional, como en toda Asamblea o Conferencia americanas, fueron paladines del arbitraje y de los medios jurídicos para evitar conflictos, no habrían de escoger ahora ruta honorable donde discutir sus derechos en armónico y fraternal espíritu?

Si panamericanismo es, en esencia, fuerza moral, acción pacífica de nuestros pueblos que tienden a resolver de común consenso sus problemas, el mayor deber de América está en realizar política de cooperación conjunta entre ellos, a fin de conciliar intereses opuestos, impidiendo, por sobre todo, que el

desacuerdo llegue a perturbar la paz y quebrar la armonía en que se desenvuelve hoy la vida ejemplar del Continente. Esa acción concertada y dirigida a tan nobilísimo fin, plasmará en realidad aquel glorioso sueño del Libertador que entrevió la comunidad americana unida por idénticas leyes, aspiraciones e intereses solidarios.

Alentemos la convicción, señor Ministro, de que el Ecuador y el Perú, regidos hoy por ilustres Magistrados que honran a la democracia de América, estarán siempre a la altura de la hermosa tradición y los destinos de sus pueblos.

Dígnese, entretanto, transmitir a su Excelentísimo Gobierno la expresión de mi reconocimiento por la honra que me dispensó al dirigirme la consulta arriba absuelta; aceptando las seguridades de mi consideración personal más distinguida.

E. DIEZ DE MEDINA.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR CLOVIS BEVILAQUA

Ex-Consultor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil; Catedrático de las Facultades de Derecho de Río de Janeiro y Recife; Miembro honorario del Instituto de la Orden de Abogados Brasileños; Miembro Correspondiente o de honor de varias Academias Jurídicas; Tratadista de Derecho Internacional, Derecho Civil, Legislación y Filosofía.

Río de Janeiro, Octubre 30 de 1941.

TRADUCCION

DIVERGENCIAS ENTRE NACIONES AMERICANAS CON RESPECTO A LA LINEA LIMITROFE QUE LAS SEPARA

No se trata, en este escrito, de un estudio acerca de límites internacionales, en el que se examine el asunto en su fundamento jurídico y en sus aplicaciones, según los principios generales dominantes y las adaptaciones a los hechos. Tan sólo atiende a algunos aspectos del problema internacional de límites y de territorios disputados, que me han sido planteados y a los que contesto, sucintamente, como a tesis de Derecho Internacional.

I.—El primer punto que se debe examinar es, precisamente, saber si la divergencia entre dos Estados vecinos, en cuanto a los respectivos límites, es de orden internacional o interno; y, siendo internacional, si ¿son aplicables a ella las Instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?

RESPUESTA:

a) Se halla perfectamente caracterizada la internacionalidad de la cuestión propuesta. Los dos Estados son personas de Derecho Internacional, ya que son miembros de la sociedad internacional: el objeto de la controversia es la extensión de la soberanía territorial de cada uno de los dos Estados; existe por lo tanto ahí un interés que traspasa la órbita del derecho interno; enfréntanse dos soberanías y, por eso, en la doctrina y los tratados, siempre fué considerada como materia típicamente internacional la fijación de límites entre países confinantes.

Ni cabe la menor duda al respecto, visto que son dos Estados, que disputan sobre la extensión de los respectivos territorios y no pudiendo uno de ellos tener jurisdicción sobre el otro, por ser igualmente soberanos, la solución del conflicto escapa a la competencia de uno solo.

b) Las cuestiones de límites entre Estados son de las más comunes en Derecho Internacional. El Brasil, por ejemplo, celebró tratados con sus vecinos para fijar sus límites; y, cuando no lo consiguió por acuerdo directo, el caso fué sometido a arbitraje voluntario. Y así lo hicieron otras naciones suramericanas y europeas.

II.—BLUNTSCHLI, en su clásico DERECHO INTERNACIONAL CODIFICADO, traducción francesa de M. C. Lardy, considera derecho y obligación de los Estados limítrofes el fijar en común sus fronteras, para que puedan vivir en paz (Art. 296 y el respectivo inciso). La obligación resulta de que la autoridad del Estado no va más allá de la frontera con el vecino; y, para no traspasar esa línea, es su obligación fijarla, de acuerdo con el vecino; el derecho correlativo se funda en el mismo hecho, considerado desde el punto de vista opuesto: el Estado tiene derecho a fijar sus fronteras, porque dentro de ellas ejerce su autoridad soberana y el vecino no puede ejercer alguna.

En este orden de ideas, escribió ALBERTO ULLOA, Profesor de Derecho Público Internacional de la Universidad Mayor de San Marcos, de Lima: "Las fronteras son siempre convencionales; provienen de una relación y un acuerdo entre los Estados. Este acuerdo puede ser expreso, cuando, mediante un tratado, se fija la línea de límite, que después se marca sobre el terreno; o tácito cuando dos Estados se mantienen dentro de fronteras que los han separado secularmente, o que corresponden a otra razón histórica". (DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, I, 2ª ed., n. 377).

De lo expuesto se concluye que la DIFERENCIA DE LÍMITES ENTRE ESTADOS VECINOS ES DE ORDEN INTERNACIONAL Y NO INTERNO.

III.—Los litigios internacionales se resuelven:

a) Por acuerdo directo entre los Estados interesados.

b) Por la intervención benévola de uno o más Estados amigos (buenos oficios, mediación).

c) Por medio de comisiones internacionales de Investigación y Conciliación (Tratado Gondra, Convención General de Conciliación interamericana, Tratado antibélico de no agresión y de Conciliación, etc.)

d) Por arbitraje (Convención para la solución pacífica de los conflictos internacionales, concluída en La Haya el 18 de Octubre de 1907, Arts. 37 a 90, Tratado General de arbitraje interamericano, etc.)

Todos estos remedios son aplicables al caso propuesto. Creados por representantes de los Estados, que los recogieron de la experiencia y les impregnaron del espíritu de concordia internacional y de solidaridad humana, destínanse a evitar las agresiones y la violencia, substituyéndolas por los consejos de la razón y los dictámenes de la justicia. Recusarlos, cuando se establece una controversia de límites entre Estados vecinos o sobre otra relación jurídica de orden internacional, ES VIOLAR UN DEBER DE MIEMBRO DE LA SOCIEDAD DE LOS ESTADOS, ORGANIZADA POR EL DERECHO INTERNACIONAL, Y HUIR DEL AMBIENTE JURIDICO DENTRO DEL CUAL SE DESVUELVEN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS CULTOS.

IV.—El segundo punto de examen puede ser presentado así: Disputan dos Estados sobre la extensión de los respectivos territorios, en la parte en que confinan, y conviene en mantener el STATU QUO de sus posiciones territoriales, entonces existentes, hasta que sea resuelta la controversia.

Sin embargo, uno de los Estados ocupa, por la fuerza, esos territorios disputados y otros no discutidos, sin declaración de guerra.

Pregúntase: ¿Es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el derecho Americano, que un Estado retenga, provisional o definitivamente, territorios así ocupados?

RESPUESTA:

Formular la consulta es darle inmediata respuesta, porque el Estado que así procedió, rompió el convenio por el cual se obli-

gó a mantener el estado de cosas existente; violó el principio del Derecho Internacional que repele el empleo de la fuerza para resolver controversias entre Estados; y, además, aquel otro mandamiento, que condena la conquista, fué abiertamente menospreciado. Es, pues, claro que ocupaciones de territorios en las condiciones expuestas, merecen franca reprobación del Derecho Internacional que, inspirándose en la justicia y aspirando a la paz, se esfuerza en ofrecer soluciones dignas de la civilización y de la ética a todas las cuestiones internacionales. Significativo, entre todos, de la orientación del Derecho Internacional moderno, relativamente al caso planteado, es el pacto de París o Briand-Kellogg, que **CONDENA EL RECURSO A LA GUERRA PARA LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES** y afirma que **TODAS LAS CONTROVERSIAS O CONFLICTOS, SEA CUAL FUERE SU NATURALEZA U ORIGEN, se han de resolver POR MEDIOS PACIFICOS.**

A ese tratado de **NO AGRESION Y RENUNCIA A LA GUERRA**, firmado por quince Estados, se adhirieron cuarenta y ocho, entre los cuales muchos americanos, como el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

En América la depuración del Derecho Internacional en el sentido de desterrar la violencia y asegurar la eficacia de los medios pacíficos ha tenido señalado relieve.

Destáquense algunos actos que expresan, elocuentemente, esa norma.

El Tratado General de Arbitraje Interamericano concluido en Washington el 5 de Enero de 1929, en igual forma que el tratado Briand-Kellogg, condena la guerra como instrumento de política nacional y adopta el Arbitraje obligatorio para resolver las controversias internacionales de carácter jurídico. En el Art. 1º declara: "Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las diferencias de carácter internacional que hayan surgido o surgieren entre ellas con motivo de la reclamación de un derecho, formulada por una contra otra en virtud de un tratado o por otra causa, que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sea de naturaleza jurídica por ser susceptible

de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho. Se consideran incluídas entre las cuestiones de orden jurídico: a) la interpretación de un tratado; b) CUALQUIER PUNTO DE DERECHO INTERNACIONAL; c) LA EXISTENCIA DE TODO HECHO QUE SI FUERE COMPROBADO CONSTITUIRÍA VIOLACION DE UNA OBLIGACION INTERNACIONAL; d) la naturaleza y extensión de la reparación que debe darse por el quebrantamiento de una obligación internacional".

La controversia respecto de límites entre Estados confinantes es indiscutiblemente, como ya quedó afirmado, PUNTO DE DERECHO INTERNACIONAL. La retención de territorios contestados y de otros no discutidos, con ejercicio sobre los mismos de plena soberanía, ya que los no discutidos son considerados por el Estado de ellos apartado como legítimamente suyos, es un hecho que, si fuere comprobado, CONSTITUYE VIOLACION DE UNA OBLIGACION INTERNACIONAL .

El tratado Gondra fué celebrado en Santiago, el 3 de Mayo de 1923, con la intención de mantener una paz inmutable entre todas las naciones del mundo. Dice en su Art. 1º: "Toda cuestión que, por cualquiera causa, se suscitare entre dos o más de las Altas Partes Contratantes, y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de Tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión constituida del modo que establece el artículo 4º". Este Art. 4º manda que la Comisión investigadora se halle compuesta por 5 miembros; dos indicados por cada uno de los Estados, pudiendo uno de ellos ser de su propia nacionalidad, y el quinto será elegido por los ya designados y será el Presidente.

La Convención General de Conciliación Interamericana, firmada en Washington el 5 de Enero de 1929, cuyo pensamiento fué demostrar que la condenación de la guerra como instrumento de política nacional constituye una de las bases fundamentales de las relaciones interamericanas, declara, en su Art. 1º, que las partes contratantes se comprometen a someter a los procesos de conciliación "todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa hayan surgido o surgieren entre ellas y que no haya sido posible resolver por la vía diplomática". Esta Convención fué ratificada por 17 Naciones americanas.

El tratado antibélico de no agresión y de conciliación, firma-

do en Río de Janeiro, el 10 de Octubre de 1933, se propone "condenar la guerra de agresión y las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la conquista por la fuerza de las armas" y "substituir las por soluciones pacíficas, basadas en conceptos elevados de justicia y de equidad".

Hé aquí el ambiente ético-jurídico de América, hecho de sentimientos de paz y justicia, de benevolencia y equidad. No es compatible con él la ocupación por la fuerza de las armas de territorios respecto a los cuales la Nación vecina del Estado ocupante alega títulos. Esta controversia, ante el Derecho Internacional expresado en los convenios o tratados americanos, debe ser resuelta por los medios pacíficos que éste ofrece.

TERCER PUNTO:

V.—La retención, aún provisional y "como medida de seguridad" de territorios litigiosos y de otros no discutidos, ¿podría ser tolerada por América, que ha declarado "que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación, ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos"?

RESPUESTA:

Esta materia ya fué implícitamente considerada líneas arriba; por tanto la respuesta está dada. Sin embargo, es interesante recordar que los representantes de toda América, reunidos en Washington en 1932, declararon no reconocer, como dice la consulta, determinación alguna territorial que no haya sido obtenida por medios pacíficos, ni validez de adquisiciones territoriales obtenidas por ocupación o conquista por la fuerza de las armas.

Es América entera la que así se expresa, afirmando, solemnemente, un principio de derecho incontrovertible en el Continente. Consecuentemente ella no puede tolerar que un país americano retenga, aunque sea sólo provisionalmente y a título de seguridad, territorios litigiosos o no discutidos sobre los cuales el vecino alegue derechos. Mientras los Estados divergentes esperan la aplicación de los medios adoptados para la solución, pueden los referidos territorios ser neutralizados, o sometidos a un *MODUS VIVENDI* acordado por los mismos Estados.

Cuarto punto.—Dentro de las Instituciones y principios americanos, consagrados en numerosas convenciones y declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados mediante despojo violento, aunque sea con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones, o de conseguir la renuncia del Estado despojado a la reclamación de las Provincias disputadas?

RESPUESTA:

Ese pretexto (u otro) no disimula el acto de fuerza, que consiste en el despojo violento, y las afirmaciones de los pueblos americanos en sus Conferencias y tratados condenan el predominio de la fuerza en las relaciones internacionales del Continente, cuyos Estados tienen derechos iguales entre sí y viven bajo las mismas normas del Derecho de Gentes en vigor en América.

En la séptima Conferencia Internacional Americana, reunida en Montevideo, se afirmó una vez más que las Naciones americanas consagran definitivamente, como regla de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones de territorios o de ventajas especiales, que se realizaren por la fuerza.

El pretexto de evitar agresiones, aun poniendo de lado la mala fe, expresa la situación de superioridad que un Estado se arroga, superioridad que, no existiendo en derecho, sólo puede fundarse en la fuerza. El Estado más poderoso impondría su voluntad al otro. Sería el régimen del poder militar y no del derecho.

Tal modo de proceder es inadmisibile en América, en donde todas las Naciones son iguales y el derecho, en las relaciones internacionales, es igual para todas.

CLOVIS BEVILAQUA.

Río de Janeiro, 30 de Octubre de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR DANIEL ANTOKOLETZ

Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires; ex-Asesor técnico de las Delegaciones Argentinas ante la Primera Asamblea de la Sociedad de las Naciones y ante la 5ª Conferencia Internacional Americana; Delegado de la República Argentina a la VII Conferencia Internacional Americana y a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la paz

Buenos Aires, Noviembre 5 de 1941.

I

¿Cree usted que un problema acerca del cual las Partes convinieron, de mutuo acuerdo, resolverlo recurriendo a un árbitro, es cuestión interna de uno de los Estados y nó diferencia internacional, y que, consiguientemente, no son aplicables a él las Instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?

El problema no es cuestión interna de ninguno de los dos países, sino un litigio de orden internacional regido por los tratados pacifistas americanos y especialmente por el Pacto Antibélico que es ley en ambas naciones.

II

¿Es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga provisionalmente, o definitivamente, territorio ocupado por la fuerza de las armas y sin previa declaración de guerra?

Ante el derecho americano y el Pacto susodicho, no es admisible.

III

La retención, aún provisional, y "como medida de seguridad" de territorios litigiosos y de otros no discutidos ¿podría ser tolerada por América que ha declarado que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza o que no sean obtenidos por medios pacíficos?

Sólo a título de statu-quo podría retenerse provisionalmente por el país que haya estado en posesión del territorio, si mediara convenio de no innovar.

IV

Dentro de las instituciones y principios americanos consagrados en numerosas Convenciones y Declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados mediante despojo por la fuerza, aún con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones o de conseguir la renuncia de un Estado a reclamar las provincias disputadas?

Nó.

DANIEL ANTOKOLETZ.

Buenos Aires, 5 de Noviembre de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR RICARDO J. ALFARO

**ex-Presidente de la República de Panamá; Vicepresidente de
la VIª Conferencia Internacional Americana y de la Con-
ferencia Americana de Conciliación y Arbitraje; Se-
cretario del Instituto de Derecho Internacional
Americano.**

Washington, Noviembre 11 de 1941.

El Gobierno de la República del Ecuador, por el órgano de su Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de los Estados Unidos de América, ha tenido a bien solicitar mi concepto acerca de las cuatro cuestiones que adelante transcribo, a las cuales he dado respuesta de la manera que aparece a continuación de cada una.

PRIMERA CUESTION

"El Perú reconoció siempre que el problema llamado de límites entre él y el Ecuador, se refería al dominio sobre vastos territorios; y acudió al Rey de España para que, como árbitro, resolviese a cuál de los dos países correspondían esos territorios.

"Tanto el Ecuador como el Perú determinaron ante el árbitro las líneas contrapuestas de demarcación que a juicio de ellos aseguraba su derecho. Entre estas líneas contrapuestas se encuentran los territorios disputados.

"Sin embargo, en los últimos tiempos el Perú ha pretendido que el problema no es de carácter internacional, y que su decisión compete exclusivamente a la soberanía peruana.

"¿Cree usted que dicho problema es cuestión interna del Perú, y no es diferencia de orden internacional y que, consiguientemente, no son aplicables a él las instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?"

Una cuestión que versa sobre la frontera entre dos naciones; que ha sido discutida por esas dos naciones desde su advenimiento a la vida independiente; que envuelve pretensiones opuestas de cada una de ellas que, de realizarse, han de afectar su área territorial y, por consiguiente, su soberanía sobre parte más o menos extensa del territorio nacional; que ha sido objeto de negociaciones diplomáticas entre los gobiernos inte-

resados por espacio de más de un siglo; que llevó dos países hermanos a guerra internacional en 1829; que después de ser debatida por medio de las armas es objeto del tratado de paz con que termina jurídicamente la guerra; que continúa siendo materia de divergencias, discusiones, gestiones y negociaciones diplomáticas durante los cincuenta y ocho años posteriores al supradicho tratado de paz; que origina un bloqueo pacífico por el Perú en 1859; que es luego sometida a la decisión de un soberano para que la resuelva como árbitro juris; que durante el curso de ese arbitraje da lugar a un nuevo tratado con el cual se intenta fijar una vez por todas la frontera mediante el acuerdo directo, pero que no llega a ser ratificado; que por la no ratificación del citado pacto da lugar a que se renueve el juicio arbitral; que por haberse inhibido el real árbitro de proferir fallo queda de nuevo pendiente de solución; que más tarde es objeto de un protocolo en que las Altas Partes, acuerdan ir a tratarla amistosamente en Washington por medio de comisiones investidas de alto rango y representación diplomática, y estipulan para el caso de no llegarse a un acuerdo directo, un arbitraje eventual ante el Presidente de los Estados Unidos; que también ha dado lugar a la interposición amistosa de tres potencias continentales —Argentina, Brasil y Estados Unidos— con la mira de buscar y acelerar la solución pacífica del litigio; una cuestión, en fin, que por versar sobre el dominio, señorío o propiedad de determinados territorios, y por tener como objeto la fijación definitiva de la frontera entre dos naciones concierne directamente a su territorio y a su soberanía, es una cuestión internacional por su origen, por su objeto, por su esencia, por la forma en que es o puede ser tratada, y por sus consecuencias eventuales, y no alcanzo a ver cómo pueda sostenerse que es cuestión interna de una sola de ellas.

Conflicto caracterizado por las circunstancias arriba expuestas, es además de internacional, clara y netamente jurídico, desde luego que es susceptible de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho. La controversia ecuatoriano-peruana envuelve en efecto las siguientes cuestiones de orden jurídico:

a) La interpretación de varios tratados públicos celebrados con la mira de resolver el problema de los límites, señaladamente el de 22 de Septiembre de 1829;

b) La cuestión del valor jurídico que tengan las diferentes cédulas y otros actos de la Corona de España según los cuales debe determinarse la manera concreta como tiene aplicación el principio del *uti possidetis juris* a la controversia;

c) La cuestión de los derechos u obligaciones que hayan engendrado conforme al derecho internacional los actos ejecutados por las Partes durante la litispendencia con relación a los territorios disputados;

d) La cuestión del valor jurídico y la licitud o ilicitud de tales actos conforme al derecho internacional;

e) La existencia o inexistencia de hechos que si fueren comprobados constituirían violación del derecho internacional.

La susceptibilidad de decisión de estos puntos mediante aplicación de los principios del derecho en la divergencia de límites entre el Ecuador y Perú establece su carácter jurídico y su arbitrabilidad obligatoria conforme al Art. 1º del Tratado General de Arbitraje Interamericano suscrito en Washington el 5 de enero de 1929 y conforme al Art. 36 del Pacto de la Sociedad de las Naciones salvas naturalmente, las reservas de las Partes.

Parece igualmente evidente que el derecho internacional no deja la cuestión de las fronteras de un Estado con otro a la competencia exclusiva de cada Estado. Las controversias sobre fronteras no están ni pueden estar comprendidas en el dominio de la jurisdicción doméstica y están regidas por el derecho internacional. En América rige esas controversias el principio internacional del *uti possidetis juris*, amplia y repetidamente reconocido, invocado y aplicado tanto por el Perú como por el Ecuador durante toda su vida independiente. Ese principio fué definido en el Tratado de Confederación firmado el 8 de febrero de 1848 en Lima, por los Plenipotenciarios de la Nueva Granada, el Ecuador y el Perú en los siguientes términos:

"Las Repúblicas confederadas declaran tener un derecho perfecto a la conservación de los límites de sus territorios según

existían al tiempo de la independencia de la España los de los respectivos Virreinos, Capitanías Generales o Presidencias en que estaba dividida la América Española". Este Tratado no fué ratificado pero el valor técnico de la exposición del principio es evidente.

Paul Fauchille dice a este respecto:

"Todas las repúblicas de la América del Sur han admitido como base para el trazado de sus fronteras el principio del *uti possidetis de 1810*". (Eusebio Ayala, *L' Uti possidetis et le règlement des questions territoriales en Amérique*).

No es el caso, desde luego, de entrar a examinar el mérito de la doctrina y las diferentes interpretaciones, observaciones y críticas que de ella hacen diversos autores. Aquí no se trata sino de consignar el hecho indudable de que el *Uti possidetis* es un principio de derecho internacional por el cual se rigen las cuestiones de límites y que siendo estas cuestiones susceptibles de decisión mediante la aplicación de ese principio de derecho, la naturaleza jurídica e internacional de tales cuestiones es cosa que no puede someterse a duda.

SEGUNDA CUESTION

"El Perú, despojando al Ecuador, ha ocupado, sin declaración de guerra, por la fuerza de las armas, territorios disputados, sujetos como tales al *statu-quo* inherente a la litispendencia, al especial establecido en 1936 por convenio entre los dos Estados y al compromiso de no innovar la situación preexistente, contraído ante los mediadores, y ha ocupado así mismo territorios no discutidos. ¿Es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga, provisional o definitivamente, territorios así ocupados?"

El Derecho Público Americano consagra diversos principios fundamentales que proscriben la guerra y la fuerza entre las naciones hermanas del nuevo mundo. América tiene como tradición internacional honrosa su voluntad de ser un continente de paz. Hemos opuesto siempre a la llamada "voluntad de potencia", la "voluntad de la paz", el propósito inalterable de

buscar en las vías de la fraternidad, de la razón y de la ley la solución de todas nuestras controversias.

Esa voluntad se esboza ya con rasgos vigorosos en los artículos 2, 13, ordinales 2º y 3º, 16 17 y 19 del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en Panamá el 15 de julio de 1826. Se manifiesta como firme tendencia en los congresos de Lima en 1847-48, en las conferencias de Santiago de Chile y de Washington en 1856, y en el segundo y justamente célebre congreso americano celebrado en Lima en 1864. Es pertinente recordar que cuando este último Congreso fué convocado por el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señor Juan Antonio Ribeyro, expresó entre los puntos que debían discutirse en el Congreso, el siguiente:

"4. Dictar todas las medidas y aceptar todos los principios que tiendan al arreglo de todas las disputas de límites, que son en casi todos los Estados americanos causa de querellas, animosidades y aún guerras internacionales, tan desastrosas para el honor como para la prosperidad de las naciones". (Traducción del texto inglés de José Ignacio Rodríguez, "International American Conference", Vol. IV, Historical Appendix, Washington, 1890).

En las conferencias subsiguientes, la proscripción de la guerra, la voluntad de la paz, la adhesión a los métodos de solución pacífica de los conflictos, encuentran expresión enérgica en los siguientes principios:

1. La condenación de las adquisiciones territoriales a título de conquista.
2. El no reconocimiento de adquisiciones territoriales efectuadas por medio del uso o la amenaza de la fuerza.
3. La condenación de la guerra como instrumento de política nacional o internacional.
4. La proscripción del cobro compulsivo de las deudas públicas.
5. El arreglo pacífico de las controversias internacionales.
6. La obligatoriedad del proceso de conciliación en todas las divergencias, cualesquiera que sean su origen o naturaleza.

7. La obligatoriedad del arbitraje en las diferencias de carácter jurídico.

8. Especificadamente, la obligatoriedad del arbitraje en las controversias que tengan por base una reclamación de carácter pecuniario.

Estos principios se encuentran formulados *inter-alia* en los actos, declaraciones, resoluciones y pactos continentales que se expresan a continuación:

La Primera Conferencia Internacional Americana, reunida en Washington, aprobó el 18 de abril de 1890 una Recomendación en que después de enérgicos considerandos se encarecían las siguientes declaraciones:

1ª El principio de conquista queda eliminado del Derecho Público Americano, durante el tiempo que esté en vigor el tratado de arbitraje.

2ª Las cesiones de territorio que se hicieren durante el tiempo que subsista el tratado de arbitraje, serán nulas, si se hubiesen verificado bajo la amenaza de la guerra o la presión de la fuerza armada.

3ª La nación que hubiere hecho tales cesiones tendrá derecho para exigir que se decida por arbitramento acerca de la validez de ellas.

4ª La renuncia del derecho de recurrir al arbitraje hecha en las condiciones del art. 2º, carecerá de valor y eficacia.

Esta condenación de la violencia fué corroborada más tarde por la Sexta Conferencia, reunida en La Habana, por medio de esta resolución aprobada el 18 de febrero de 1928:

Considerando:

Que las naciones americanas deberán siempre inspirarse en la cooperación solidaria para la justicia y el bien general;

Que nada se opone tanto a esa cooperación como el uso de la violencia;

Que no hay controversia internacional, por seria que sea, que no se pueda arreglar pacíficamente, si las Partes desean en realidad alcanzar una solución pacífica;

Que la guerra de agresión constituye un crimen internacional contra el género humano,

Resuelve:

I. Toda agresión se considera ilícita y por tanto se declara prohibida.

II. Los Estados americanos emplearán todos los medios pacíficos para resolver los conflictos que entre ellos se susciten.

Por medio de esta resolución América se adelantó a Europa en condenar por acto multilateral la agresión y la violencia, como lo hizo después, el 27 de agosto de 1928, el Tratado de París sobre Renuncia de la Guerra, al cual se adhirieron tanto Ecuador como Perú, y que estipula lo siguiente:

I. Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el que se recurra a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones entre sí.

II. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto, cualquiera que fuere su naturaleza o su origen, que se suscitare entre ellas, jamás procurarán buscarlo por otros medios que no sean pacíficos.

De mayor interés en el caso que se examina, por la referencia especial a las controversias territoriales, es el Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación, suscrito en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933, al cual adhirieron también Ecuador y Perú, y cuyos artículos I y II estipulan:

I. Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas

o con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas, no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional.

II. Declaran que entre las Altas Partes Contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas.

Inspiradas en el criterio de pacifismo y legalidad consignado en los actos antes citados, y con motivo del conflicto entre Bolivia y Paraguay, las Repúblicas de América (exceptuadas las dos beligerantes) hicieron el 3 de agosto de 1932 la memorable declaración siguiente:

"El respeto al derecho es una tradición entre las naciones americanas, las cuales se oponen a la fuerza y renuncian a ella tanto para la solución de sus controversias cuanto para utilizarla como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas. Ellas han sido por mucho tiempo los líderes de la doctrina de que el arreglo de todas las disputas y conflictos de cualquier naturaleza u origen que se puedan suscitar entre ellas, sólo será procurado por medios pacíficos. La historia de las naciones americanas demuestra que todas sus controversias territoriales y de límites han sido arregladas por tales medios. Por esto las naciones de América declaran que la disputa del Chaco es susceptible de una solución pacífica y piden encarecidamente a Bolivia y Paraguay que sometan inmediatamente la solución de esta controversia a un arreglo por arbitraje u otro medio amistoso que fuere aceptable para ambos.

"Las naciones de América declaran también que no reconocerán arreglo territorial alguno de esta controversia que no sea obtenido por medios pacíficos ni la validez de adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante ocupación o conquista por fuerza de las armas".

La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en Montevideo durante la Séptima Conferencia, en su artículo II formula así el postulado de la paz y del derecho:

“Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de las armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquiera otro medio de coacción efectiva. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aun de manera temporal”.

El espíritu americano tuvo nueva confirmación en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz reunida en Buenos Aires, cuando al suscribir por voto unánime las repúblicas del nuevo mundo la “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas” se pronunciaron en estos términos:

“3º Son principios aceptados por la comunidad americana los siguientes:

(a) La proscripción de la conquista territorial, y en consecuencia, ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida;

.....

(c) Es ilícito el cobro compulsivo de las deudas pecuniaras; y

(d) Toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualesquiera que sean su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional”.

La VIII Conferencia, celebrada en Lima en 1938, produjo dos actos de reafirmación de las normas pacifistas. El primero, de fecha 22 de diciembre, dice así:

“La Octava Conferencia Internacional Americana, DECLARA: Que reitera como principio fundamental del Derecho Público de América, que no tendrán validez ni producirán efec-

tos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos.

El compromiso del no reconocimiento de las situaciones derivadas de los hechos antes mencionados, constituye un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente"

El segundo acto es la "Declaración de Principios Americanos", suscrita el 24 de diciembre de 1938, que consigna los siguientes:

2º Todas las diferencias de carácter internacional deben ser resueltas por medios pacíficos;

3º No es lícito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional;

4º Las relaciones entre los Estados deben obedecer a las normas del derecho internacional".

La adhesión a los métodos pacíficos de solución de los conflictos tuvo expresión más directa y específica en la resolución de la Segunda Conferencia, celebrada en México en 1902, por medio de la cual las repúblicas americanas reconocieron los principios consignados en las Convenciones de La Haya de 29 de Julio de 1899, "como parte del Derecho Público Internacional Americano". La tuvo también en el artículo 10 de la antes citada Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, estipulación que es del siguiente tenor:

"Es interés primordial de los Estados la conservación de la paz. Las divergencias de cualquier clase que entre ellos se susciten, deben arreglarse por los medios pacíficos reconocidos".

La obligatoriedad de los procedimientos de conciliación se halla establecida en el artículo 1º de la Convención General de Conciliación Interamericana, según el cual,

"Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter al procedimiento de conciliación. . . . todas las controversias de cual-

quier naturaleza que por cualquier causa hayan surgido o surgieren entre ellas y que no haya sido posible resolver por la vía diplomática”.

La obligatoriedad del arbitraje para la decisión de las controversias de carácter jurídico quedó pactada en el artículo 19 del Tratado General de Arbitraje Interamericano. Los dos pactos fueron firmados en Washington el 5 de enero de 1929.

Es oportuno hacer presente que cuando se firmó aquel tratado, Paraguay hizo reserva de “las cuestiones que afectan directa o indirectamente la integridad del territorio nacional y no sean meramente de fronteras o de límites”. El Ecuador no hizo reserva alguna a este respecto. El Perú suscribió y ratificó el Tratado sin reservas de ninguna clase.

En la resolución de La Habana por medio de la cual se dispuso celebrar la Conferencia de Conciliación y Arbitraje de Washington se consignaron las siguientes declaraciones:

“Las Repúblicas americanas desean expresar que condenan la guerra como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas”.

“Las Repúblicas americanas tienen el más ferviente deseo de contribuir de todas las maneras posibles al desarrollo de los métodos internacionales para el arreglo pacífico de los conflictos entre los Estados”.

“Las Repúblicas Americanas adoptan el arbitraje obligatorio como el medio que emplearán para la solución pacífica de sus diferencias internacionales de carácter jurídico”.

Quedan sin duda otros textos similares que podrían citarse. Ello sería prolijo. Los que se han reproducido muestran con abundancia que cuando quiera que las repúblicas del nuevo mundo se han congregado para deliberar acerca de sus altos intereses comunes, siempre ha habido alguna expresión de justificada condenación de las vías de la fuerza y de adhesión ennoblecadora a las instituciones del derecho y de la justicia internacional.

Las mismas partes en este conflicto han obrado de conformidad con esa doble tendencia, al negociar diplomáticamente en diferentes épocas, durante el siglo ya largo que ha durado la cuestión, al someterla al arbitramento juris del soberano español, y por último al pactar por medio del protocolo de 1924, el envío de Delegaciones especiales a Washington para tratar AMISTOSAMENTE el asunto de los límites y eventualmente el arbitraje ante el Presidente de los Estados Unidos de América.

Y los propósitos pacifistas del Protocolo de 1924 tuvieron confirmación en el convenio efectuado en 1936 de no alterar la situación existente de hecho con ocupaciones o avances territoriales.

Estimo por lo tanto que la ocupación o retención provisional o definitiva de territorios litigiosos, llevada a cabo por medio de la fuerza, sería claramente contraria al Derecho Público Americano, a la tradición pacifista del continente, a las doctrinas sostenidas con fervor por las dos Altas Partes y a los compromisos específicos adquiridos por cada una de ellas durante la discusión diplomática y amigable de esta diferencia.

TERCERA CUESTION

"La retención, aún provisional y "como medida de seguridad", de territorios litigiosos y de otros no discutidos, ¿podría ser tolerada por América, que ha declarado "que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos?"

De lo dicho en la sección anterior se colige necesariamente que en los casos en que se hubieren efectuado ocupaciones o avances territoriales, surge la obligación de retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de efectuarse el acto de fuerza. Un acto contrario al derecho no puede engendrar derechos. Y el acto nulo deja en pie la situación jurídica existente antes de su ejecución. Por otra parte, la retención de territorios ocupados por medio de la fuerza, no podría ser reconocida como válida por los Estados de América, de conformi-

dad con la bien conocida y vigorosamente afirmada doctrina que han enunciado repetidamente en los tratados, convenciones, resoluciones y declaraciones antes citados, tendientes todos a proscribir el uso de la fuerza y a consolidar el reinado de la paz y del derecho.

CUARTA CUESTION

“Dentro de las instituciones y principios americanos, consagrados en numerosas convenciones y declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados mediante despojo por la fuerza, aún con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones, o de conseguir la renuncia del Ecuador a la reclamación de las provincias disputadas?”

Ninguna causa real ni ningún pretexto pueden, a mi juicio, justificar hechos de fuerza que tengan por consecuencia la alteración del *statu quo* entre dos naciones que expresan el propósito de ajustar una controversia territorial en vía pacífica. Tampoco puede justificarse con ningún propósito el recurso a la violencia o la ejecución de medidas militares o políticas de cualquier género que constituyan amenaza o uso actual de la fuerza y que se traduzcan en coerción de una de las partes sobre la otra. Surgida la divergencia territorial, expresado por las Partes el deseo y el propósito de buscarle y de darle solución pacífica, lo conforme con la lógica, con la razón, con el espíritu de la fraternidad interamericana y con los principios continentales del intercambio internacional, es que se mantenga el *statu quo*, y por ende, es inadmisibile todo acto que constituya avance, ocupación, despojo, o retención de territorios litigiosos.

Por lo demás, este punto está específicamente resuelto entre las Partes por el Acta suscrita en Lima el 6 de julio de 1936, que dice así en su artículo III:

“El Perú y el Ecuador mantendrán el *statu quo* de sus actuales posesiones territoriales hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral, sin que ello implique reconocimiento por una de las Partes del derecho de la otra a los territorios actualmente poseídos”.

El proceso arbitral es obligatorio y no ha llegado a su término. El derecho convencional pactado en el Acta de 1936 sigue complementando y corroborando los principios generales del derecho internacional.

A título de sincero amigo del Ecuador y del Perú, e invocando la profunda devoción que me inspira la causa de la paz y de la solidaridad en América, séame dado expresar, antes de concluir, los fervientes votos que formulo por un pronto y satisfactorio arreglo de toda diferencia entre dos repúblicas hermanas que ocupan sitio honroso en la comunidad continental.

R. J. ALFARO.

Washington, 11 de noviembre de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR CAMILO DE BRIGARD SILVA

**Profesor de Derecho Internacional
en la Universidad de Bogotá**

Bogotá, Noviembre 12 de 1941.

CUESTION I

Como consecuencia de las diferencias territoriales que existen actualmente entre las Repúblicas del Ecuador y del Perú, este último país ha planteado una cuestión de competencia. La tesis sostenida por el Perú, es la siguiente: "La mediación y la conciliación sólo pueden tener como materia **diferendos de carácter internacional**; y no tiene ese carácter la cuestión que suscita la pretensión ecuatoriana que atañe a la constitución interna del Perú pues se refiere a provincias que firmaron el pacto social y que están y han estado siempre representadas en el Congreso peruano. Una cuestión no tiene carácter internacional porque quiera dársele la voluntad de un país, "sino por sus elementos intrínsecos y propios." (1)

El Ecuador por su parte sostiene que las diferencias territoriales que tiene con el Perú, no pueden considerarse como una cuestión de derecho interno de este país y que por lo tanto son susceptibles de ser resueltas por los sistemas de mediación, conciliación o arbitraje previstos para los conflictos de carácter internacional.

La cuestión de la "competencia exclusiva" ha sido objeto de numerosos estudios de eminentes juristas y de decisiones de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de la Sociedad de las Naciones.

(1) Cuestión de Límites entre el Perú y el Ecuador.—Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores del Perú a las Cancillerías de América.—Lima, 1º de junio de 1941.

Este problema ha sido suscitado en virtud de las diversas interpretaciones que se ha querido dar al artículo 15, parágrafo 8º del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que dice: "Si una de las partes pretende, y el Consejo lo reconoce, que la diferencia se refiere a una cuestión que el derecho internacional deja a la exclusiva competencia de esta parte, el Consejo lo hará constar en un informe, pero sin recomendar ninguna solución".

A propósito de las diferencias franco-británicas, relativas a los decretos de nacionalidad en Túnez y Marruecos, la Corte Permanente de Justicia Internacional, sentó la siguiente doctrina: Las palabras "competencia exclusiva" parecen referirse a ciertas materias que, aún cuando pueden tocar muy de cerca intereses de más de un Estado, no están, en principio, reglamentadas por el derecho internacional. En lo referente a estas materias cada Estado es dueño exclusivo de sus decisiones. La cuestión de saber si una materia determinada entra o nó dentro del dominio exclusivo de un Estado, es un asunto esencialmente relativo y que depende del desarrollo de las relaciones internacionales". (1)

De acuerdo con la jurisprudencia que se acaba de citar, siendo este asunto de la "competencia exclusiva" esencialmente relativo, para dilucidarlo, según la misma opinión de la Corte, debemos referirnos a las relaciones internacionales.

El litigio Perú-Ecuatoriano, tiene su origen en las diferentes tesis sostenidas por los dos países, para legitimar sus reivindicaciones territoriales.

El Ecuador sostiene:

a) Que el principio del "uti possidetis juris" es una norma de derecho internacional americano, aceptada por todas las repúblicas que surgieron en América del dominio colonial español, para regular la extensión y delimitación de sus respectivos territorios;

b) Que en tal virtud las cuestiones territoriales entre el Ecuador y el Perú, deben definirse teniendo en cuenta los límites señalados por la Corona Española al Virreinato del Perú y a la Antigua Presidencia de Quito;

(1) Rec. de Avis.—Nº 4, p. 24.

c) Que aun cuando el Perú no aceptara el principio del "uti possidetis juris" como una norma anterior y superior de derecho internacional americano, sino como un principio convencional, él fué reconocido expresamente por el Perú en el tratado concluído con la República de Colombia en 1829;

d) Que dentro de los límites de la antigua Presidencia de Quito, a la época de la independéncia, estaban comprendidas las Provincias de Jaén y Mainas y la región de Tumbes;

e) Que ni la Gran Colombia, ni después de su disolución, la República del Ecuador, aceptaron en momento alguno la pretensión peruana de incorporar dichas provincias a su territorio nacional y ejercer sobre ellas soberanía.

El Perú por su parte sostiene:

a) Que si se acepta el principio del "uti possidetis juris", la provincia de Mainas hacía parte del Virreinato del Perú en virtud de la Real Cédula de 1802, que erigió el Obispado de Mainas;

b) Que en cuanto a Jaén, dicha provincia fué agregada al Virreinato del Perú, en virtud de una Real Orden de 1784, que se hallaba en tramitación cuando estalló la independéncia y que la Provincia de Guayaquil fué incorporada al Perú en virtud de Real Orden de 1803;

c) Que las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas reiteraron por el voto libre de sus habitantes al proclamarse la independéncia, su propósito de adoptar la nacionalidad peruana;

d) Que el tratado de 1829, no puede ser invocado por el Ecuador, por cuanto dicho convenio fué celebrado por la Gran Colombia, país que por motivo de su desintegración, desapareció al año siguiente de suscribirse ese tratado;

e) Que dentro de un simple asunto de delimitación (de las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas), no es posible involucrar una reivindicación territorial de varias provincias que han formado parte integrante de la República del Perú, desde que dicho país surgió a la vida independiente.

El principio de la "competencia exclusiva" de los Estados a la luz de las decisiones de la jurisprudencia ha sido magistralmente estudiado por el profesor francés de la Pradelle, (1) "Si se toma en consideración la definición del Estado, dice el citado profesor, se llega naturalmente a que la competencia del Estado se limita a los hombres cuyos destinos gobierna, al territorio sobre el cual se ha establecido, a su propia organización y a sus servicios públicos. En principio debe limitarse la competencia del Estado a estas cuestiones, a menos que una regla de derecho internacional positivo admita una extensión de esa competencia. Se llega a la conclusión que la soberanía del Estado, en su característica esencial, existe dentro de ese cuadro que ha sido trazado por los caracteres mismos del Estado. Dentro de tal cuadro, en virtud de su soberanía, el Estado actuará como a bien lo tenga, mientras que no esté limitado por una regla de derecho internacional positivo. Dentro de él, la soberanía del Estado puede invocarse, pero ello no constituye un título que autorice al Estado para extralimitarse o salirse de dicho cuadro".

Dentro de los términos de esa soberanía, según el citado profesor, el Estado puede fijar por sí mismo su competencia, mientras no viole una regla de derecho internacional, pero esta teoría no es aplicable a la competencia territorial, pues como muy bien lo explica la Pradelle: "esta doctrina significaría que el Estado por sí mismo fija los territorios que le pertenecen y, muy bien se comprende que esto no es exacto. Un Estado no puede pretender que es dueño de un territorio si no lo ha adquirido conforme al derecho de gentes; el derecho de gentes determina como se adquiere la soberanía territorial".

Comentando el mismo expositor los conflictos de competencia, observa que la jurisprudencia internacional ha sentado el principio de que cada Estado puede fijar libremente su competencia. Esta doctrina que puede tener justa aplicación en ciertos problemas internacionales, no es posible aceptarla cuando se refiere a conflictos territoriales, porque los haría insolubles:

"Hay conflictos de competencia, dice la Pradelle, que deben ser resueltos. Si a estos conflictos se aplicara la doctrina antes mencionada (la de que cada Estado fije libremente su compe-

(1) M. A. Geouffre de la Pradelle.—*Droit International Public*.—1935-1936.

tencia) ellos serían insolubles. Sin embargo vemos que la jurisprudencia internacional muchas veces ha conocido de conflictos de competencia de este orden. ¿Cómo los ha decidido?. No invocando la idea de que cada Estado, en virtud de su soberanía, conserva su posición, sino recurriendo al derecho internacional, lo que implica que el principio de la repartición de la competencia se encuentra en el derecho internacional y nó en la soberanía del Estado".

"Los conflictos de competencia territorial han sido frecuentemente llevados ante el árbitro internacional. Este ha decidido en repetidas ocasiones el valor respectivo de las pretensiones de los Estados a la soberanía territorial sobre un territorio dado. Un negocio de esta clase, el de la Groenlandia oriental, ha sido deferido a la Corte Permanente de Justicia Internacional y juzgado por ella. Hay numerosos ejemplos de esta clase, donde se puede ver muy claramente, que el árbitro examina los títulos invocados, aplica las reglas del derecho internacional sobre las adquisiciones territoriales, transa los problemas de repartición de competencia territorial a la luz del derecho internacional y nó sobre la base de la soberanía de los Estados".

En concordancia con las ideas expuestas por el Profesor la Pradelle y por numerosos jurisconsultos, en relación con la aplicación del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se llega a la consecuencia de que en tratándose de conflictos de orden territorial entre dos Estados, no puede admitirse que uno de ellos pueda considerarlos como de su "competencia exclusiva" o de su "dominio reservado". Este principio fué aplicado en el litigio sobre las Islas de Alland, entre Suecia y Finlandia, en que este último país pretendió sustraerlo al conocimiento de la justicia internacional alegando que era un asunto de su "competencia exclusiva". Esta interesante decisión adoptada por la Sociedad de las Naciones y que tiene una exacta aplicación en el caso del Perú y el Ecuador, ha sido invocada con razón como antecedente por los abogados de este último país.

En virtud de estos antecedentes, es necesario admitir que las diferencias que existen actualmente entre el Perú y el Ecuador, no pueden reducirse a una simple cuestión de delimitación de fronteras. Lo que el Ecuador discute y ha señalado como contestable a través de todo este largo litigio, es el título mismo

invocado por el Perú para ejercer soberanía sobre las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas. Sea que este título se origine en la Real Cédula de 1802 y demás actos de la Corona Española o en el principio de la libre determinación de los pueblos, invocado por el Perú.

El señor Canciller del Perú observa que "Una cuestión no tiene carácter internacional porque quiera dársele la voluntad de un país, "sino por sus elementos intrínsecos y propios". Siguiendo esta misma tesis, se podría decir que una cuestión no pierde su carácter internacional, porque un Estado pretenda negárselo y que siempre hay que atender a sus elementos intrínsecos, para definir su naturaleza.

Las cuestiones de soberanía territorial tienen siempre que referirse al derecho internacional, puesto que los modos de adquisición de territorios por los Estados, no están reglamentados por el derecho interno, sino por el derecho internacional. Así pues es indiscutible que en el caso del litigio Perú-ecuatoriano, en que se discute la validez misma del título de adquisición de un territorio, no puede un solo Estado constituirse en juez de sí mismo y sustraer su discusión o conocimiento a la justicia internacional.

No se ve por otra parte qué perjuicios pudiera sufrir el Perú al someter estas diferencias a un árbitro o acceder a la mediación o conciliación de otros países. Habiendo aceptado el Ecuador que el arbitraje debe ser pronunciado en derecho y teniendo el Perú, según la opinión de sus voceros, títulos perfectos e indiscutibles sobre los territorios materia de la disputa, la decisión de un árbitro sólo vendría a confirmar la excelencia y bondad de tales títulos.

En cambio la tesis de la "competencia exclusiva" sostenida por el Perú, hace que el problema de sus fronteras con el Ecuador resulte insoluble y no se armonice con el buen deseo expresado por este país de remover el único conflicto de esta clase que subsiste en el Continente americano.

CUESTION II

No considero que sea admisibile la ocupación por un Estado

del territorio en litigio con otro Estado, por la fuerza de las armas y sin mediar previa declaración de guerra, ni que una medida de tal especie pueda encontrar justificación alguna ante el derecho internacional.

El derecho de gentes reconoce la posibilidad de la "occupatio bellica" o sea la ocupación militar del territorio enemigo, pero es claro que esta ocupación sólo puede tener lugar cuando existe un estado de beligerancia entre dos países y ella debe conformarse a las normas del derecho internacional.

Si como lo afirma el Ecuador, cierta parte de los territorios en litigio, sujetos al statu-quo especial establecido por el convenio de 1936, han sido invadidos militarmente por el Perú, es indiscutible que se habría violado una regla expresa de derecho internacional y que tal ocupación constituiría un acto de carácter absolutamente arbitrario e ilegal.

CUESTION III

Ha sido una norma invariable de derecho internacional y especialmente de derecho americano, que las ocupaciones por la fuerza de territorios pertenecientes a otros países, no pueden producir efecto jurídico alguno, ni modificar o alterar la soberanía que un Estado ejerce sobre su respectivo territorio. Existen numerosos convenios internacionales que condenan tales ocupaciones, cuya cita sería inútil, puesto que son ampliamente conocidos.

No sería justificable esa ocupación y retención de territorios, ni aún en forma provisional y "como medida de seguridad", puesto que dicho proceder no es reconocido ni aceptado por el derecho de gentes, ni puede invocarse antecedente alguno en su favor. Muy por el contrario sería el caso de recordar aquí la condenación unánime que por parte de la mayoría de los países de América, de la Sociedad de las Naciones y de eminentes expositores de derecho internacional, recibió el Perú, cuando ocupó militarmente y sin mediar declaración de guerra de ninguna especie, parte del territorio colombiano, el año de 1932.

El Consejo de la Sociedad de las Naciones, en su reunión

del 18 de marzo de 1933, adoptó por unanimidad una resolución en cuyos considerandos se dijo lo siguiente:

"La situación creada por la presencia de fuerzas peruanas en territorio colombiano es incompatible con los principios del Derecho Internacional, como también con los del Pacto de la Sociedad de las Naciones y con los del Pacto de París".

Esta opinión es antecedente valioso para considerar como inaceptables, bajo cualquier pretexto, las ocupaciones militares que verifique un Estado en el territorio de otro, sin mediar declaración de guerra.

CUESTION IV

Tampoco puede considerarse justificable dentro de las prácticas internacionales la ocupación del territorio de un Estado, con el objeto de prevenir una agresión u obtener que el Estado invadido renuncie a sus reclamaciones o pretendidos derechos.

En el primer caso, porque si la agresión no se ha verificado, un acto de esta clase la justificaría. Porque en derecho internacional y especialmente en el derecho americano, existen normas y procedimientos que permiten prevenir los conflictos y porque si un Estado se siente amenazado por otro, puede dentro de su territorio y en ejercicio de un indiscutible derecho, tomar todas las medidas de orden militar para repeler la agresión.

En el segundo caso, la ocupación militar de un Estado, para obligarlo a renunciar a sus reclamaciones por poco fundadas que ellas sean y cuando no ha mediado acto alguno de agresión por parte del reclamante, constituiría una coerción inadmisibles y una elemental violación de la soberanía y libertad de que debe gozar toda Nación, dentro de la organización internacional, para hacer valer por medios pacíficos y dentro de las normas del derecho de gentes, las reclamaciones o reivindicaciones que tenga contra otro país.

CAMILO DE BRIGARD SILVA

Bogotá, noviembre 12 de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR GUILLERMO VALENCIA

Delegado de Colombia a la Tercera Conferencia Internacional
Americana; Vicepresidente de la V Conferencia; De-
legado de Colombia a las Conferencias de Río de
Janeiro; Senador, Diputado, ex-Candidato a la
Presidencia de Colombia.

Bogotá, Noviembre 19 de 1941.

La fijación de límites entre Ecuador y Perú no es caso aislado y único en los Estados que surgieron por emancipación de las colonias americanas respecto de la Madre Patria que realizó su conquista y las colonizó. Excepto las posesiones insulares, toda el área continua de América resolvió sus problemas fronterizos entre naciones vecinas, ya hispano-parlantes entre sí, frente a otras afines o ya de distintas raza y lengua. Si desde los comienzos de la Independencia se presentó al espíritu de los libertadores y estadistas el arduo asunto de una futura delimitación, cuando en la segunda década del siglo pasado vieron cumplidos sus anhelos, asumió el problema fronterizo el carácter imperativo de cuestión palpitante. Procedía ante todo fijar una norma jurídica de alindación, y surgió el *uti possidetis juris* de 1810 —de indudable tradición española— como fórmula segura que consultase la realidad del pasado armonizando recíprocas aspiraciones o situaciones del presente.

En el Tratado que celebraron España y Portugal en 1750 se estatuyó expresamente: "Cada parte ha de quedar con lo que actualmente posee", y en el de 1777 se aplicó en conjunto el mismo principio.

Consultados Humboldt y Don Andrés Bello por el Comendador brasileño Don Miguel María Lisboa, en 1854, el sapientísimo viajero y el insigne internacionalista coincidieron al aconsejar el *uti possidetis* de 1810. Según Pereira Pinto, el Barón Alemán aludió entonces a tratados ajustados ya con Venezuela en 1852 y con Nueva Granada en 1853 (los que no fueron ratificados). Esa preservadora adaptación o traslación del derecho civil al campo internacional era aplicable entre naciones que dependieron de una misma Metrópoli. Como el

Brasil no estaba en ese caso, no admitió el *uti possidetis* sino con el sentido de ocupación efectiva, pero adhirió al principio general que partía del *status* existente en 1810, para sus arreglos fronterizos.

Hoy casi toda la América hispana tiene resueltos sus problemas de límites, con la recta aplicación sencilla y clara de la consabida fórmula que ha sido hilo conductor entre el laberinto de Cédulas y provisiones metropolitanas, no siempre afortunadas y congruentes, en que la deficiencia de información por difícil acceso y vastas soledades inexploradas, o la falta de cartas precisas, cuando nó las intrigas palaciegas de poderosos validos, originaron disonancias y vacíos que luego armonizó la nobleza, allanó la equidad y selló la comprensión recíproca de comunes destinos.

Magna previsión tuvieron los fundadores de nuestras Repúblicas al no querer desvirtuar la norma original del *uti possidetis juris* de 1810 admitiendo la posibilidad de segregaciones que alterasen el canon sustantivo, pues los plebiscitos realizados en épocas de revuelta y desorganización general se resienten a menudo de influencias circunstanciales que provienen de un velado interés y buscan ataviarse con la libre determinación de los terrígenas. Sin actitud tan resuelta e inflexible cual la que declararon y mantuvieron los libertadores de la América hispana, no habría podido ésta consolidarse sobre territorios definidos para cada Estado. Establecido el principio, sólo restaba llevar su aplicación al terreno. Lo primero, pues, era determinar el *status territorial* que existía en la fecha que sirvió de punto de partida, pues la fertilísima y movediza política indiana colonial dentro de un dominio indisputado a su soberano, dió asidero a largas controversias, y, en ocasiones, a muy peregrinas tesis. La buena fe ante todo y el sincero anhelo de armonía realizaron a menudo lo que no habían logrado la hermenéutica de gonces, ni el malabarismo de doctrinas, ni las habilidosas artimañas de cancilleres y golillas. Y es lo cierto que todos los condóminos de la cuenca amazónica —excepto el Ecuador respecto del Perú— no sin mutuos sacrificios desde luego, dieron ya cima y remate a sus cuestiones fronterizas. Un siglo largo empleó Colombia en fijar con el Perú su línea divisoria; aun menos con el Brasil, y aun poco más, con Venezuela.

La disputa entre Ecuador y Perú excede hoy de una centuria, y es sorprendente por el número y disparidad de doctrinas que ha venido sustentando uno de los contendores, a todo lo largo del litigio, admitiendo e impugnando sucesiva o alternativamente la misma tesis y mudando sin cesar el frente de combate, lo que bien podría nombrarse *variaciones en torno del uti possidetis de 1810*. El proceso de esa disputa no ha diferido de los otros de América sino en la pluralidad de tesis aducidas por una de las partes frente a la fórmula clarísima de 1810. Tratados públicos, cambio de notas, misiones especiales, conferencias sobre alindación, arbitramentos, convenciones adelantadas pero no aprobadas, negociaciones directas, *modus vivendi*, confección de mapas con líneas de transacción; en una palabra, cuantos recursos ofrece el orden jurídico internacional para llegar al acuerdo pacífico, se han puesto en planta con tal fin, no sin ensayar también la violencia, en más de una ocasión, para quemar a todo fuego las lentas etapas del Derecho. La tramitación de este litigio, hoy bilateral, hace parte de la historia jurídica de América, y por todos sus aspectos está registrada en la vida diplomática del Continente. ¿Cómo sostener entonces que los trascendentales incidentes de tan prolongada querrela sólo hayan tenido por objeto la fijación de unos mojonos sin haber preestablecido por sentencia o por mutuo acuerdo definitivo, la cuestión básica esencial: el derecho territorial efectivo de ambas naciones en 1810?

No hay principio válido que autorice a ningún litigante, antes que se profiera sentencia arbitral inapelable o que medie acuerdo con la parte contraria, para declarar intocables y no sujetas a revisión declaraciones unilaterales que desconocen los puntos de vista del contrario, litigiosos o nó, que están esperando la solución postrera, restauradora de la paz entre pueblos hermanos, mediante la sincera y honrada aplicación de una fórmula, tantas veces aceptada por la parte renuente, en solemnes declaraciones oficiales que constituyen antecedentes alegables —sin excluir, por supuesto, la posibilidad de voluntarias concesiones que abonen hechos consumados sin intento doloso a las simples compensaciones o las cesiones gratuitas.

La cuestión fronteriza entre Ecuador y Perú es litigio aun no determinado que espera el fallo definitivo de quien debe darlo, o un arreglo directo y transaccional acordado entre las

partes, toda vez que esa cuestión no es en nada diferente de sus congéneres, en cuanto a la marcha histórica, y sólo difiere de ellas por ciertos factores extraños a la doctrina normativa que ha debido servir siempre de ley a la disputa. Aceptar la tesis de la autodefinición unilateral abrogaría el derecho entre Naciones en su aspecto más grave y trascendente, y nos devolvería al inaceptable e injustificado privilegio del **Quia nominor leo**.

Es en extremo dificultoso para el observador lejano que no posee copiosas fuentes de información directa, adquirir un concepto preciso del origen y desarrollo del incidente de frontera que originó un conflicto.

Generalmente la imprudencia de un subalterno, un excesivo celo, el criterio de tensión cultivado contra el país de enfrente o la intemperancia individual, prenden la chispa que aprovecha sagazmente el agazapado estadista, para propagar el incendio. Si la política nacional interviene reencendiendo odios antiguos o desprestigiando con criterio partidista la gestión oficial gubernativa, o creando situaciones de hecho que apresuren el ritmo de un negociado que no avanza, el suceso primitivo —que dentro de una sana política de buena voluntad pudiese hallar solución breve con el Estado colindante— conviértese en arduo problema que alcanza a agitar la comunidad internacional, porque las fronteras constituyen puntos neurálgicos de la soberanía y los problemas que de ésta derivan interesan a todos como doctrina, como antecedente y como repercusión posible sobre el futuro colectivo.

Si en casos como el colombiano, de Leticia, la invasión se produjo entre la vigencia de solemnes pactos perfeccionados que se pretendió invalidar con teorías especiosas y turbia hermenéutica jurídica, qué no podrá ocurrir en territorios sin alindar que uno ve se estrechan cada día más y más ya en la divulgación gráfica de la cartografía del litigio o en la oficial informativa? Desgraciadamente, a medida que nos alejamos del respeto reverencial al derecho estricto para buscar en la elasticidad de arbitrios jurídicos que excogita la ciencia —cómplice del imperialismo de todos los tiempos— se invocan prácticas exóticas que cohonestan la violencia disfrazada de ley. Y esto en horas de zozobra para el mundo, en que sufren inhi-

bición los Tribunales de Justicia Internacional, en que parece suspendida la vigencia de los Pactos de conciliación, libremente aceptada por todos, en que el símbolo de la justicia se ha trocado en un instrumento para decapitar imbeles soberanías, y en que la solidaridad continental sólo actúa como mascarón de proa en la nave Capitana!

El caso turgente que analizamos se reduce a una cuestión de hecho que pudiera resumirse así: invasión por fuerzas regulares del Perú de territorios todavía en litigio con el Ecuador y de otros territorios no controvertidos que han estado siempre bajo el dominio ecuatoriano. Originóse la invasión en disturbios fronterizos, y ha culminado en una ocupación específicamente militar, después de acciones bélicas consumadas sin previa declaración de guerra.

Toda invasión considerada en sí se reputó universalmente, *prima facie*, como "violación y ofensa de la Soberanía nacional" (Vattel, Halleck, Fiore, Pradier Fodéré, etc.) Mas este punto de vista puede atenuarse y aun ser considerado dentro del orden jurídico internacional, según las circunstancias en que se originó y prosperó la invasión, seguida de una ocupación militar regular. Hechos modificantes serían entre otros: violación o incumplimiento por el soberano del territorio invadido, de un tratado o convenio anterior; acción bélica en ejercicio del derecho de legítima defensa; represalias (no siempre proporcionadas al hecho que las motiva); acto de recuperación de territorios usurpados, con respaldo de título saneado; constitución en prenda del territorio ocupado, como garantía de cumplimiento de obligaciones internacionales; clasificación y definición de géneros que competen a los órganos de la Justicia internacional o a jueces-árbitros o a mediadores con poderes suficientes para dictaminar al respecto. Mientras estos requisitos no se cumplan, sólo existirá una cuestión de hecho en espera de justificación definitiva por quien deba declararla. Aun la ocupación militar es, por su naturaleza misma, provisional, y más todavía en América donde la *debellatio* (última etapa precursora de la conquista y anexión territorial posterior), no es posible según declaraciones solemnes de los Estados americanos que no la consienten como fruto de la violencia: principio fundamental incorporado ya al sistema jurídico del Continente.

Lo que reviste de un carácter *sui generis* la ocupación militar peruana, de territorios litigiosos y no litigiosos del Ecuador, es la doctrina sustentada por el ocupante, para quien parece ya cerrada con su contendor la era del litigio y de definición fronteriza, lo que asimilaría a reintegración territorial (*reprise*) la actual posesión militar. Un insigne tratadista brasileño, de glorioso nombre e indiscutible autoridad, asentó al respecto: "En los casos de confusión de límites o de duda al respecto, la línea divisoria no puede ser avivada o fijada sino por acuerdo entre los Estados interesados; porque al fin de cuentas toda cuestión de límites se reduce en realidad a una cuestión de soberanía, y una nación no puede por sí y ante sí limitar por acto propio la jurisdicción territorial de otra"... Y cuenta que esta doctrina contempla el caso de cualquiera alindación regular anterior, suceso que aun no se ha verificado entre los dos Estados contrincantes.

Por mucha elasticidad que quiera prestarse a ciertas tesis internacionales, lo que está en juego al presente en este conflicto de dos países americanos es la integridad de principios que constituyen las columnas sustentadoras de veintiún soberanías, muchas de las cuales han rendido pleito homenaje, en similares litigios, a esas normas defensivas del derecho, propicias a la armonía entre Estados, propulsoras del progreso y comentadoras de la paz general. Y es, a nuestro ver, premiosa obligación del Continente propender por todos los medios posibles, que no pugnen con el deber internacional, a una pronta solución del conflicto, en forma que armonice el derecho con las necesidades presentes, que restaure entre dos pueblos consortes la quebrada armonía, que busque en la tradición y en la conciencia de América, y nó en el arbitramento de tesis peligrosas, la normal solución de un problema clarísimo de suyo, cuya aparente complicación radica en la inestable política de una de las partes y en la interferencia de postulados que, si se aceptan, subvertirán en parte principalísima el orden jurídico de América. Un poco de noble querer en los dirigentes de los Estados en pugna eliminaría la zozobra que ha producido esta querrela entre Naciones hermanas cuyos vecinos empiezan ya

a sentirse incómodos con esa clase de métodos para solucionar litigios pendientes partiendo de premisas que alertan para el futuro si no se torna al camino del Derecho, de la razón y la equidad. América libre no puede celebrar estas novísimas excursiones militares de mala voluntad.

GUILLERMO VALENCIA.

Bogotá, Noviembre 19 de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR GENARO FERNANDEZ MAC GREGOR

ex-Director de la Revista Mexicana de Derecho Internacional; ex-Profesor de Derecho Internacional Público y de Derecho Internacional Privado en la Universidad Nacional de México; ex-Director de Asuntos Internacionales y ex-Abogado Consultor en la Secretaría de Relaciones Exteriores; Comisionado mexicano en la Comisión de Reclamaciones entre México y Estados Unidos; id entre México y Gran Bretaña; ex-Juez, por México, de la Corte Permanente de Justicia de La Haya; ex-Director de la Sociedad Americana de Derecho Internacional; Miembro de la Academia de Legislación y Jurisprudencia de México, Correspondiente de la de Madrid; Miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional y de la Academia Mexicana de la Lengua, Correspondiente de la Real Española, etc. etc.

México, Noviembre 26 de 1941.

ES ARBITRABLE LA CUESTION TERRITORIAL ENTRE ECUADOR Y PERU?

**¿Las ocupaciones hechas por Perú se justifican
ante el Derecho Internacional Panamericano?**

La diferencia de carácter territorial que ha existido secularmente entre el Ecuador y el Perú, y que los ha llevado a hacer uso de las armas últimamente, produciendo tanta preocupación en toda la América, tiene un aspecto que es altamente interesante para ésta, puesto que entraña el avance o el retroceso de uno de sus más puros ideales: el de lograr que el arbitraje llegue a ser la única manera de dirimir los conflictos en este hemisferio occidental.

Ecuador y Perú disputan vastos territorios limítrofes constituidos por las antiguas provincias de Mainas, Jaén y Tumbes, basándose en diversos títulos; y sin pretender aquí, pues no hace al caso enumerarlos y analizarlos todos, ellos pueden sintetizarse de la siguiente manera: Ecuador basa sus pretensiones en que esas provincias formaron parte, en la época colonial, de la Presidencia de Quito, que se transformó en el Ecuador moderno al separarse de España, pasando por la Gran Colombia. Y como fué común acuerdo tomado por las colonias que se transformaban en estados el respetar el principio "uti possidetis", para determinar respectivamente sus territorios —lo cual quiere decir que las naciones nacientes habían de tener la extensión que tenían las divisiones coloniales de que provenían—, Ecuador comprendió en su territorio, desde su nacimiento, a las dichas provincias de Mainas, Jaén y Tumbes que pertenecían a la Presidencia de Quito. A más de esto, Ecuador alega otra serie de

títulos posteriores a la época colonial, los que son muy importantes, pero cuyo examen haremos al paso más adelante, si lo creemos necesario, porque aquí conviene hacer mención solamente de las tesis primordiales, por decirlo así.

De esta especie mencionada es la tesis que Perú contrapone a las pretensiones del Ecuador. Alega que las provincias disputadas no pertenecían ya a la Presidencia de Quito en la época de las independencias americanas, sino al Virreinato del Perú, puesto que Reales Cédulas diversas habían agregado dichas provincias al citado Virreinato, y sobre eso, contiende que tales provincias, por la libre determinación de sus pueblos, se declararon independientes de España, agregándose a Perú en el momento en que esta Nación surgió a la vida internacional. Así, dice Perú, desde el principio tales provincias entraron bajo la soberanía peruana.

No es nuestra intención, lo repetimos, pesar estos datos históricos ni los principios que pueden aplicárseles, pues mucho papel se ha gastado ya en ello, y sólo intentamos tratar aquí el aspecto colateral o de forma que consiste en saber si el fondo del asunto puede o no ser objeto de un arbitraje de estricto derecho.

Muchas vicisitudes ha sufrido la diferencia entre los dos países sudamericanos en el término de más de un siglo que ha corrido desde su iniciación. Se han intentado varios medios de arreglo, comenzando por el de los tratos directos y las conferencias, pasando por el sometimiento de ciertas fases del problema al arbitraje, y llegando hasta el uso de las armas. Últimamente, Ecuador ha querido que el arbitraje resuelva el asunto totalmente, pero se ha encontrado con la renuncia del Perú que, poco a poco, ha ido estableciendo una línea de defensa que consiste en lo siguiente: afirma que el objeto del litigio no es el dominio sobre Mainas, Jaén y Tumbes, sino que se trata solamente de una mera cuestión de delimitación de dichos territorios, que por formar parte constitutiva del Estado peruano, no puede someterse a la decisión de un tercero. Invoca, para sostener lo anterior, la intangibilidad de la soberanía orgánica, y afirma que, por lo tanto, no se trata de una cuestión internacional que pueda ser conocida por un tercero, sino de aquellas que únicamente puede zanjar la soberanía misma del Estado inte-

resado. En otras palabras, afirma que es una cuestión de honor, de dignidad, y de existencia del Estado peruano y, así, cuestión política no arbitrable, de acuerdo con los principios de derecho internacional que rigen la materia.

Esta tesis está expuesta en la contestación que dió la Cancillería del Perú, el 12 de mayo de 1941, a los Gobiernos de la República Argentina, Brasil y los Estados Unidos que ofrecieron sus buenos oficios en el asunto de que se trata. Dicha contestación va dirigida, según lo expone, a dejar reafirmada, en primer término, la posición jurídica indeclinable peruana de respeto a la voluntad popular, de la que emergió su nacionalidad, principio básico en la discusión que Perú sostuvo en el proceso arbitral de Madrid y reiteró en las conferencias de Washington.

"Es, por eso, ineludible deber (dice la nota), declarar que mi gobierno no puede aceptar que se ponga en discusión, en ningún momento, los derechos soberanos del Perú sobre las provincias de Tumbes, Jaén y Mainas que, en 1821, juraron la independencia del Perú bajo la égida del General San Martín y que participaron, luego, en la constitución definitiva del Estado peruano, habiéndose hallado representadas en los congresos del Perú hasta el presente. El Perú está dispuesto a resolver su cuestión de límites, pero no a admitir una controversia sobre nacionalidad de provincias que lo integran, desde hace 122 años, y en las que existen importantes poblaciones peruanas que han expresado su enérgica protesta ante las pretensiones segregadoras del Ecuador".

"La actitud del Perú es de la más ferviente adhesión a la paz; pero, reclama, también, el respeto a su personalidad internacional. Discutir la nacionalidad de tres provincias peruanas o simplemente partir de un supuesto derecho para hacerlo, importaría el intento de desintegrar la personalidad del Perú, formada por sus elementos constitutivos desde su emancipación, revisar la obra de la independencia de América y los principios de acatamiento a la voluntad popular en la formación de las nacionalidades, e introducir un serio trastorno en el orden internacional, que se basa en el respeto de la personalidad de los Estados fijada por su intangible constitución inicial".

Ecuador, por su parte, responde que tal posición no puede sostenerse ante el derecho de gentes, pues que si un Estado detenta los territorios de otro, no puede alegar, para no restituirlos, que ya los ha incorporado a su soberanía; y que si la nación despojada los reclama, tales territorios pueden y deben ser objeto de un juicio arbitral o de un entendimiento directo entre las Partes. Agrega, que la historia del arbitraje internacional demuestra que muchos Estados han sometido a la justicia arbitral sus diferencias territoriales, a pesar de que ellas implican siempre la soberanía.

El problema así planteado es el que deseamos enfocar aquí especialmente, pues es, lo repetimos, de gran importancia para América, preconizadora del arbitraje como el medio pacífico más noble para resolver los conflictos internacionales.

Desde luego, hay que recordar algunos puntos salientes de historia, para establecer que Perú supo desde el principio que su diferencia con Ecuador entrañaba una cuestión de territorios, es decir, de dominio y soberanía sobre territorios, y no meramente una cuestión de límites.

Sabido es que el Estado de Quito, constituido en 1812, sobre las ocho provincias de la Presidencia del mismo nombre, formó desde 1822 parte de la Gran Colombia, que surgió bajo la protección del Libertador Bolívar. El Perú se había constituido en 1821, y entre los dos Estados se planteó inmediatamente, en forma dramática, la cuestión de la delimitación de sus fronteras. Surgió la disputa por Guayaquil, Mainas y Jaén, la que no pudo solventarse pacíficamente, obligando a Colombia a declarar la guerra, en un manifiesto del Libertador, en el que se enumeran los motivos de ella, entre otros "la intención manifiesta del Perú de apoderarse de Guayaquil y de las provincias de Mainas y Jaén, ocupadas ya en parte por aquel". Después de varias operaciones militares Sucre derrotó al ejército peruano, comandado por el General Lamar, en el Portete de Tarqui. Se siguió un tratado firmado en Guayaquil el 22 de setiembre de 1829, que tiene el siguiente artículo:

"Art. 5º—Ambas partes reconocen por límites de sus respectivos territorios, los mismos que tenían antes de su independencia, los antiguos Virreinos de Nueva Granada y el Perú, con las solas variaciones que juzguen conveniente acordar entre

si, a cuyo efecto se obligan desde ahora a hacerse recíprocamente aquellas cesiones de pequeños territorios que contribuyan 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".

Y para corroborar tal artículo, es preciso decir que en las pláticas que hubo entre Sucre y Lamar, antes de lo de Tarqui, ya el primero presentó al segundo, un ultimatum con las bases para la paz, y entre ellas la de que se fijase por una comisión de límites de las dos repúblicas, la línea de demarcación de las fronteras, con arreglo a la división política y civil que tuvieron los Virreinos de Nueva Granada y Perú, cuando la revolución de Quito en 1809.

Perú no cumplió con mandar a sus delegados a la comisión de límites, por lo que Colombia reclamó, dándose lugar a la firma de un Protocolo, llamado Pedemonte-Mosquera, en el que a las pretensiones que expuso el Perú sobre Maynas, basándose en la real cédula de 1802, el delegado de Colombia respondió que el artículo V del tratado de 1829 era explícito respecto a que se había de tener como punto de partida para fijar los límites, lo que comprendían los virreinos de Nueva Granada y Perú y que, por lo demás, la cédula de 1802, no tenía el alcance que se le quería dar, cosas ambas, en que al fin convino el señor Pedemonte.

Poco después se disolvía la Gran Colombia y nacía Ecuador a la vida de Estado independiente, consignando en su Constitución que "el territorio del Estado comprende los tres departamentos del Ecuador en los límites del antiguo reino de Quito", límites que comprendían a Tumbes, Jaén y Maynas.

Perú, por su parte, no definió su territorio en su propia Constitución del año de 1828, concretándose a decir: "La Nación peruana, es la asociación política de los ciudadanos del Perú". Si hubiera expresado que su territorio era el del antiguo Virreinato de Lima, por ello mismo hubiera dejado fuera de él a las tres disputadas provincias.

Durante la vida independiente de Ecuador y Perú, las Cancillerías de ambas naciones hubieron de ocuparse casi continuamente de la vieja disputa territorial, pero sería muy largo

puntualizar todas las gestiones que hicieron respecto a ella. Baste citar en seguida las principales: en 1887 firmaron una convención en virtud de la cual sometieron al arbitraje del Rey de España "las cuestiones de límites pendientes", procedimiento que no excluía la posibilidad de un arreglo directo entre las partes.

Lo primero que hizo Ecuador ante el árbitro fué pedir que se constituyera la Comisión de Límites prevista por el tratado de 1829. Siguiéronse varios incidentes diplomáticos y luego las negociaciones directas entre el doctor Pablo Herrera, por Ecuador y Don Arturo García, por Perú, que dieron por resultado el fracasado tratado de 1890, del cual se hablará más adelante. En 1904, los gobiernos de los dos Estados en conflicto decidieron volver al interrumpido arbitraje ante el Rey de España.

El Ecuador estableció desde el principio del procedimiento la extensión de la controversia diciendo: "Tengo a honra ocuparme en esta materia, clara y sencilla por su naturaleza, así como son claros e incontrovertibles los derechos del Ecuador a los terrenos disputados. Estos terrenos que constituyen la cuestión pendiente sometida al juicio arbitral de V. M. no son ni pueden ser otros sino los que Colombia pidió al Perú que restituyese, y el Ecuador continuó reclamando desde 1830, a saber: **la provincia de Jaén y parte de la de Maynas que pertenecían a la antigua Presidencia de Quito y formaban parte integrante del Virreinato de Nueva Granada, dentro de cuyos límites, se constituyó la antigua República de Colombia**".

Por su parte, Perú reconoció entonces que la reclamación databa del 20 de junio de 1822; y que la guerra de 1828, terminada en Tarqui, tuvo por origen la discusión sobre la propiedad de las provincias de Jaén y Maynas.

El arbitraje de que se trata no se llevó a efecto, porque habiéndose suscitado la cuestión previa de si las Partes habían definido en el compromiso la materia de él, (lo cual entrañaba el problema de si el árbitro tenía jurisdicción, dado que se trataba de un arbitraje de estricto derecho), el real árbitro se excusó de conocer.

Volvieron a tratar el asunto directamente las cancillerías y, por fin, firmaron un Protocolo en 1924, para poner en práctica

una fórmula mixta. Un párrafo de dicho protocolo la define así: "Los dos gobiernos, previa la venia del de los Estados Unidos de América, enviarán a Washington sus respectivas delegaciones para tratar allá amistosamente el asunto de límites, a fin de que si no lograran fijar una línea definitiva, determinen de común acuerdo las zonas que se reconozcan recíprocamente cada una de las dos partes y la que habrá de someterse a la decisión arbitral del Presidente de Estados Unidos."

Las conferencias de Washington fracasaron también, porque en ellas, ya de una manera muy acusada, Perú reafirmó su nueva teoría de que la cuestión pendiente entre las dos naciones era solamente de límites y no de dominio sobre territorios.

Ahora bien, si se atiende a los datos históricos mencionados someramente antes, resulta evidente que la posición de Ecuador ha sido siempre precisa y coherente en cuanto a que su reclamación tiene por objeto todo el territorio de Túmbez, Mainas y Jaén, y que Perú lo ha entendido así desde que se suscitó el conflicto, habiendo tratado repetidas veces diplomáticamente en esa inteligencia.

No parece lícito cambiar hoy el objeto de la disputa acudiendo a una pretendida diferencia entre el significado de "reclamación territorial" y "cuestión de límites". El H. Ministro de Relaciones de Ecuador, ha mostrado en el folleto de su "Exposición a las Cancillerías de América", pág. 41, que en este Continente "cuestiones de límites" se ha llamado, en general, a todas las disputas territoriales, que casi siempre han versado sobre grandes extensiones de territorios.

Tampoco es jurídico contender que la soberanía de un país no está implicada en las cuestiones de límites, y sí lo está en las disputas territoriales. En efecto, la soberanía no es entidad que pueda medirse por centímetros cuadrados. Si está en juego cuando se trata de grandes zonas de territorio, idénticamente lo está cuando se trata de tramos más pequeños, como los que resultan de la rectificación de líneas fronterizas. El territorio nacional es tan sagrado e inviolable en sus pequeñas porciones como en las grandes, y por lo tanto, la dignidad y el honor nacionales tienen que velar tanto por un metro cuadrado de él, como por el área que abarque un grado geográfico, y aplicarse a ambos casos las mismas normas jurídicas.

Y si lo anterior es así, y así es, como lo demuestra la doctrina de los tratadistas y los innumerables precedentes que existen sobre la materia, la distinción que quiere introducir Perú no tiene fundamento.

El arbitraje internacional no ha llegado todavía, por desgracia a aplicarse a toda especie de conflictos internacionales. Las naciones excluyen de él muchos asuntos que consideran vitales o de honor; pero las reclamaciones territoriales son precisamente uno de aquellos asuntos que, desde que empezó a usarse el procedimiento arbitral, siempre se ha considerado propio para tratarse en esa forma.

En América, suelo propicio si no patria genuina de la solución de los conflictos por los medios jurídicos, no es único el caso de una disputa territorial como la que hay entre Ecuador y Perú, antes bien ésta puede considerarse típica, pues los nacientes Estados americanos surgientes después de que las colonias rompieron sus vínculos con España, pasaron casi todos por idénticas vicisitudes en cuanto a fronteras. Las tuvieron Chile y Bolivia, Argentina y Brasil; Chile y Argentina; Colombia y Venezuela; Colombia y Brasil; Argentina y Uruguay; Honduras y Guatemala; Honduras y Nicaragua; Inglaterra y Venezuela; Brasil y la Guayana francesa; Bolivia y Brasil, etc., etc. También las tuvieron los Estados Unidos con las otras naciones europeas que tenían colonias limítrofes. Varios de estos conflictos se resolvieron por medio del arbitraje, y ninguna de las naciones contendientes mostró repugnancia a someter su soberanía a la decisión de un tribunal arbitral.

Aun fuera de América pueden encontrarse casos de sumisión de cuestiones territoriales ante un árbitro, y para ello es suficiente recorrer la historia del arbitraje internacional. Para no multiplicar las citas fijémonos únicamente en lo que dice M. Paul Fauchille en su "Traité de Droit International Public", Tomo Primero, Tercera Parte. Este autor al tratar del objeto del compromiso arbitral, muestra su desconfianza respecto a que la institución que está considerando sea capaz de resolver todos los conflictos internacionales, y de asegurar el respeto del derecho, como una panacea universal en materia internacional. Expone su sentir de que para que un litigio pueda someterse a un árbitro debe ser capaz de precisa determinación, y ser de natu-

raleza a extinguirse, a quedar cerrado por una sentencia. Así, adopta la opinión generalizada de que el arbitraje no puede servir para resolver conflictos de intereses de naturaleza puramente política, sino solamente los de orden jurídico, ya sea que se trate de definir un punto de derecho o un punto de hecho.

Pero después de hacer estas reservas dice textualmente: "On peut mentionner comme objets d'arbitrage possibles les controverses relatives aux privilèges diplomatiques ou consulaires, aux frontières. . . toutes questions se présentant sous une forme juridique et permettant une discussion également juridique".

¿Puede pretenderse que a un internacionalista tan reputado pudiera escapársele que en "las cuestiones de fronteras va imbibita siempre una cuestión de soberanía o de dominio sobre territorios? No es permitida tal suposición. Tanto más cuanto que señala luego dicho tratadista, en número especial de su obra, y en primer lugar, los casos de arbitraje relativos a delimitación de fronteras. Los enumeraremos rápidamente: disputa entre Inglaterra y los Estados Unidos sobre la interpretación del tratado de Washington de 15 de junio de 1846, decidida por el Emperador de Alemania en 1872; disputa entre Argentina y Paraguay sobre el territorio comprendido entre el Río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, decidida por el Presidente de los Estados Unidos en 1878; disputa entre Francia y los Países Bajos con relación a los límites de sus colonias en la Guayana, decidida por el Emperador de Rusia en 1890; disputa entre Colombia y Venezuela, resuelta por la Reina Regente en España en 1891; disputa entre Noruega y Suecia (asunto de las Grisbádarna), resuelta en 1909 por la Corte Permanente de La Haya; disputa entre los Estados Unidos y México sobre el territorio del Chamizal, en el Río Bravo, decidida por tres comisarios en 1911; disputa entre los Países Bajos y Portugal sobre sus respectivas posesiones en la Isla Timor, decidida por M. Lardy en 1914.

Y todavía, aparte de estos casos de arbitraje sobre fronteras, el mismo autor cita otros de diferencias relativas a posesión o dominio de territorios, entre los que se cuentan el de Inglaterra y Portugal, que se disputaban la posesión de Tembe y de Patupo, y de las Islas de Inyack y de los Elefantes, situada en la Bahía de Delagoa, decidida por el Presidente de la República Fran-

cesa en 1875; y el de Alemania e Inglaterra que se disputaban la Isla Lamu, decidida por el Barón de Lambermont en 1890.

Es conveniente, por último, hacer mención de algunos arbitrajes, en los que claramente fué sometida por las partes la decisión de si tenían soberanía sobre algún territorio. De esta clase es el citado por Fauchille (Op. Cit.) con las siguientes palabras: "Le 23 Janvier 1925, les États—Unis et les Pays—Bas ont passé un accord pour soumettre a la Cour d' arbitrage de La Haye, a un seul arbitre, la question de la souveraineté sur l' ile de Palmas ou Miangas".

Otro caso igual es el relativo a la Isla Aves, disputada por los Países Bajos y por Venezuela. La Convención que se firmó en 1857, para someter la cuestión a la Reina de España, decía en su artículo 1º: "La cuestión de derecho de dominio, y la soberanía sobre la Isla Aves, será sometida al arbitraje de una potencia amiga, que se escogerá de antemano y de común acuerdo". (Recueil des arbitrages internationaux.—De la Pradelle et Politis.—II. pág. 404).

También acusa el mismo rasgo el caso de la Isla Clipperton que se disputaron México y Francia. El artículo 1º de la convención relativa al arbitraje, que fué encomendado al Rey de Italia, dice: "La cuestión que existe entre las altas partes contratantes con motivo de la soberanía sobre la isla Clipperton, será resuelta por medio del arbitraje".

Y aunque no se trata de un arbitraje propiamente dicho, puede hacerse mención aquí del caso de las Islas Aland, disputado por Suecia y Finlandia, y conocido por el Consejo de la Liga de las Naciones. Este caso ya citado por Perú, para apoyar su tesis de que el principio de la libre determinación de los pueblos está reconocido por el derecho internacional (cuestión que no toca examinar en este lugar), viene a cuento también para demostrar cómo un organismo diverso de los Estados contendientes puede conocer de una cuestión de soberanía. Finlandia formaba parte de Rusia hasta que se independizó de ella en 1919. Las islas Aland, que eran parte del territorio finlandés, intentaron separarse de Finlandia anexándose a Suecia. No obstante que tales islas tienen un área de 1426 kilómetros cuadrados y que sus 27.000 habitantes votaron por la incorporación a Suecia, el Consejo de la Liga decidió en contra de sus pretensiones, por lo que las Islas Aland siguieron unidas a Finlandia.

Cuestión de soberanía era ésta, que no sólo ponía en juego la de Finlandia y la de Suecia, sino la voluntad, libremente expresada, de los habitantes de las islas, sin embargo de lo cual se fijó el precedente de que asunto de tal clase estaba sujeto a los medios pacíficos que el derecho internacional da para resolver los conflictos entre los Estados.

No hay, pues, incompatibilidad entre las cuestiones de dominio territorial y el arbitraje, ni la sujeción a este procedimiento altamente civilizado y pacífico significa desdoro para las partes que lo aceptan. Y ello es porque como lo asienta Cheney Hyde en su obra "International Law Chiefly as interpreted by the United States", II, pag. 113, no es obstáculo para que una controversia sea sometida al arbitraje, ni la magnitud de la materia, ni su carácter político, ni menos el que esté comprendida entre lo que se llama "intereses vitales", "honor nacional", o "independencia de un Estado". Y agrega luego textualmente: "The true test of a justiciable controversy is believed to be whether the principles of international law are sufficiently broad and flexible in their scope of application, and sufficiently well understood, to mark clearly the law-fulness or unlawfulness of the conduct of contentions giving rise to complaint".

Todavía más: puede decirse que para los Estados que firmaron las Convenciones de La Haya, y el Pacto de la Liga de las Naciones, el arbitraje es compulsorio en casos territoriales. En efecto, el artículo 16 de la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, firmado en La Haya, en 1899, dice: "En las cuestiones de orden jurídico, y, en primer lugar, en las cuestiones de interpretación o aplicación de las convenciones internacionales, las potencias signatarias reconocen que el arbitraje es el medio más eficaz y al mismo tiempo más equitativo para resolver los conflictos que no hayan sido resueltos por las vías diplomáticas".

Tanto Ecuador como Perú se adhirieron a las Convenciones de La Haya, y por consiguiente tienen que estar a sus disposiciones.

Tanto Ecuador como Perú, igualmente, forman parte de la Liga de las Naciones, y por lo tanto tienen obligación de cumplir con los artículos 12 y 13 del Pacto, que dicen: Artículo 12.

—Todos los miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o al examen del Consejo. Convienen, además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o del dictamen del Consejo”.

“Art. 13.—Los miembros de la Sociedad convienen en que cada vez que surja entre ellos cualquier desacuerdo susceptible, a su juicio, de ser resuelto por arbitraje, y que no pueda resolverse de manera satisfactoria por la vía diplomática, la cuestión será sometida íntegramente al arbitraje”.

“Entre los desacuerdos susceptibles de ser resueltos por arbitraje, se declaran comprendidos todos los relativos a la interpretación de un tratado, a cualquier punto de derecho internacional, a la realidad de cualquier hecho que, de ser comprobado, implicaría la ruptura de un compromiso internacional, o la extensión o naturaleza de la reparación debida por dicha ruptura...”

Si se lee separadamente el Art. 13, podría decirse que no existe obligación de recurrir al arbitraje, puesto que deja al juicio de las partes la susceptibilidad de que el conflicto pueda ser tratado por ese procedimiento. Pero si se leen, como es debido, los dos artículos citados en combinación, resulta que el arbitraje es obligatorio, ya que es uno de los términos de una opción dual: las partes se han obligado a no recurrir a las armas, antes de emplear uno cualquiera de los dos siguientes medios: el recurso al examen de la cuestión por el Consejo de la Liga, o el recurso al arbitraje. Así, si las partes no acuden al Consejo están, por ello mismo, obligadas a ir al arbitraje. Tal es la opinión que compartimos, del señor N. Politis, ilustre internacionalista, en su obra, “La Justice Internationale”, págs. 232-235.

No menos imperativa es la obligación que impone el Tratado sobre renuncia de la guerra, firmado en París en 1928, al que se adhirió Perú. Queda proscrito el uso de las armas por el Art. 1º, y el Art. 2º dice a la letra: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto cualquiera que fuere su naturaleza o su origen, que se suscitaren entre ellas, jamás procurarán buscarlo por otros me-

dios que no sean pacíficos". Es decir, por los que proporciona el derecho internacional.

Vamos ahora a examinar la misma cuestión a la luz del derecho positivo americano. Sabido es que todas las naciones del Continente han pugnado por generalizar los medios pacíficos de dirimir las controversias, en especial el arbitraje. Múltiples son los documentos internacionales en que han consignado esa disposición, pero aquí nos referimos tan sólo a los más recientes.

El Tratado General de Arbitraje Interamericano, y el Protocolo de Arbitraje Progresivo, firmados en Washington en 1929, obligan a las partes a someter a arbitraje todas las diferencias de carácter internacional que hayan surgido o surgieren entre ellas, con motivo de la reclamación de un derecho formulado por una contra otra en virtud de un tratado, o por otra causa que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sea de naturaleza jurídica, por ser susceptible de decisión mediante la aplicación de los principios de derecho. Se consideran de esta especie: a).—La interpretación de un tratado; b).—Cualquier punto de derecho internacional; c).—La existencia de un hecho que constituya violación de una obligación internacional; d).—La naturaleza y extensión de la reparación que deba darse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

Como se ve, estas disposiciones son muy semejantes a las correspondientes de la Liga de las Naciones, y son bastante amplias para comprender el caso de disputa de fronteras, que de hecho tantas veces ha sido sometido a un árbitro.

Tal tratado fué firmado por Ecuador con la reserva de que no se aplicaría a cuestiones ya regidas por convenios anteriores vigentes, a las surgidas por causas anteriores o provenientes de hechos pre-existentes y a las reclamaciones pecuniarias de extranjeros que no hubiesen agotado los recursos legales del país. Mas no procedió Perú del mismo modo y firmó sin reservas ninguna, por lo que está obligado, sin escapatoria, a tratar sus conflictos (éste de fronteras entre ellos), por medio del arbitraje.

Todos los hechos históricos citados al principio de este estudio, todos los precedentes traídos a colación, y todas las obli-

gaciones contractuales que Perú ha contraído en tratados vigentes, no pueden menos que llevar a la convicción de que el caso que esa nación disputa con Ecuador, y que ella quiere reducir a cuestión de límites, es una cuestión de dominio y soberanía sobre territorios, lo que la hace adecuada para tratarse por el arbitraje, o por los demás medios pacíficos que proporciona el derecho internacional para la solución de los conflictos entre los estados.

A la misma conclusión se tiene que llegar si, prescindiendo de que se trata de una cuestión de dominio de territorios, se considera que la cuestión estriba también en la interpretación de un tratado, ya que hemos visto que esta materia ha sido declarada genuinamente apta para tratarse por arbitraje. En efecto, al hacer la breve historia del caso que nos ocupa, vimos que la cuestión se suscitó desde la época en que el Ecuador formaba parte de la Gran Colombia, y vimos también que hubo guerra entre los dos países por tal causa, resuelta en Tarqui con el triunfo de las armas colombianas, lo que dió lugar al tratado de paz de Guayaquil de 1829. Ecuador cree que la cuestión de dominio sobre Mainas, Jaén y Túmbez, fué definitivamente resuelta por ese tratado, mientras que Perú lo niega, y hasta impugna la vigencia de tal tratado. Surge de ambas contenciones un punto de interpretación, de apreciación de un tratado internacional materia que, ya se ha visto, es sometible al arbitraje.

Hacer, pues, de la cuestión debatida entre Ecuador y Perú una cuestión estrictamente interna de la segunda nación, alegando que es materia constitucional y de soberanía, es tergiversar las cosas. ¿Mainas, Jaén y Túmbez, están constitucionalmente incorporadas a Perú? También lo estaba a México la Isla Clipperton, en un texto expreso de su carta fundamental, y esta República no se creyó, sin embargo, ofendida, por someter la decisión de su dominio a un árbitro.

Una tesis como la que Perú sostiene sólo se comprende si se basa en el viejo concepto de la soberanía absoluta, hoy caduco y estimado erróneo. La libre determinación de un individuo, como la de un pueblo, no se pueden aceptar si no se verifica con un impulso y con un fin éticos. La libertad es, como lo estudia Redslob, en su obra "Histoire des Grands Principes de Droit de Gens", una de las cuatro bases inmovibles de la sociedad de

los estados; pero esa libertad no es amoral ni anárquica, sino que está sometida al deber. "El deber postula la libertad", decía Kant predicando su imperativo categórico, único que es absoluto. La libertad humana y la del estado, que se traduce en soberanía, están limitadas por ese imperativo. "Toda vida civil— escribe Antonio Caso en reciente libro—implica la necesaria combinación de la libertad y de la ley".

No otra cosa pensaba Hugo Grocio, el padre del derecho de gentes, concibiendo una Sociedad de Naciones fundamentada en el derecho natural. Dentro de esa Sociedad, las naciones son libres y soberanas pero su libertad y soberanía, están limitadas por las idénticas de los otros estados. Todos tienen que observar el derecho natural, que está así, sobre todo otro concepto.

Ahora bien, no puede invocar un estado su soberanía, cuando otro estado es perjudicado por un acto que emana de ella. Y basta que el perjudicado, o que se cree tal, reclame, para que el estado reo tenga que allanarse a una discusión jurídica del asunto, la cual nunca puede empañar su dignidad o su honor.

No podrá escudarse tras del argumento de que se trata de una cuestión vital para él, pues en la Sociedad de las Naciones regida por el Derecho, lo único vital es que éste sea sostenido. Los intereses particulares tienen que ceder ante el general, más alto y de orden moral. En este sentido está limitada la soberanía, y los tratadistas modernos convienen en que la convivencia del mundo contemporáneo y del que vendrá, hará más estrecha esta limitación.

Para terminar esta parte del estudio que estamos haciendo, es conveniente presentar un último argumento, ab-absurdo, apoyado en el derecho positivo. Si la materia de dominio sobre territorios es de puro derecho interno, o política, y por tanto no discutible dentro de los procedimientos para la solución pacífica de los conflictos internacionales; y si, a partir del Tratado de París (Briand-Kellogg), está proscrita la guerra, ¿qué recurso tendrá un estado despojado de parte de su suelo contra el detentador?

Si fuera cierta la tesis de Perú, tal despojo, el más grave que

puede sufrir un estado, quedaría sin remedio, lo cual es totalmente inaceptable en un régimen de derecho.

Otro aspecto interesante de la controversia que se examina es el que se deriva del uso de la fuerza que ha hecho Perú para ocupar los territorios disputados.

Echemos una ojeada sobre esos territorios.

La superficie de las tres provincias excede de cien mil kilómetros cuadrados, y están muy escasamente pobladas. Según lo indica la "Exposición del señor Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador a las cancillerías de América", en las zonas disputadas "no hay propiamente ocupación peruana del oriente, ni tenencia; porque, salvo Iquitos, alguna aldehuela en las orillas del Marañón-Amazonas, y unas pocas haciendas en esas orillas y en la parte baja de unos pocos ríos, no hay obra humana". El mismo señor Ministro cita el libro "La primera centuria", del peruano Pedro Dávalos y Lissón, publicado en Lima en 1922, que dice, hablando de Loreto que comprende la mayor parte del territorio disputado: "lo explotado allí es como uno en mil y los albores de 1921 encuentran la montaña tan virgen como estaba antes que Colón descubriera la América".

Perú ha verificado la ocupación de estas zonas por el avance de sus tropas, estableciendo destacamentos en los lugares que considera propicios. Tales avances se han ido efectuando paulatinamente desde 1830 hasta la fecha, y si se acude al primer mapa ad hoc que acompaña a la "Exposición" a que nos referimos, se ve que los primeros avances hasta 1890 siguen casi exactamente la línea que había fijado el Protocolo de 1830, conocido como Pedemonte-Mosquera, mientras que los efectuados después de esa fecha y hasta el presente año llegan ya hasta muy cerca de la frontera con Colombia.

Ahora bien, los avances de Perú en las zonas disputadas, cada día más extensos, como ya se ha dicho, han violado repetidas veces el statu quo inherente a la litispendencia. En efecto, las dos naciones han estado tratando, por largos años, de una manera o de otra, el problema, y varias veces han llegado

hasta la fijación de líneas generales de límites, que después no han prevalecido por una o por otra causa. Prescindiendo del tratado de 1829, que fijaba como límites de Ecuador los que tenía la antigua Presidencia de Quito; prescindiendo del Protocolo Pedemonte-Mosquera, que consigna las concesiones que sobre aquella delimitación hizo Ecuador, y fijándonos tan sólo en el fracasado tratado Herrera-García, de 1890 (que no produjo efectos sólo porque intentó modificarlo la legislatura del Perú), es fácil ver que a pesar de que el asunto estaba negociándose, y de que Perú parecía limitar ya sus pretensiones a la línea que su mismo Congreso trazara, las incursiones más arriba de esta línea continuaban verificándose.

Dichas incursiones no pueden considerarse legales a la luz del derecho positivo americano. Las Américas han desarrollado paulatinamente un sistema para manter la paz en el Continente, que provee una serie de medidas jurídicas para tratar los conflictos. Ya nos hemos referido arriba a las que tienen por objeto el arbitraje, y ahora pasaremos en revista esas mismas y otras, enfocando especialmente el problema de las incursiones peruanas.

En el "Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos", suscrito en Santiago de Chile el 3 de Mayo de 1923, se estableció el procedimiento de las Comisiones de Investigación, con el objeto de evitar que las cuestiones entre aquellos Estados lleguen a las vías de hecho. Dichas Comisiones tienen por objeto reunir todos los datos sobre el conflicto de que se trate, y presentar, al cabo, una resolución, que aunque no tiene la fuerza de una sentencia judicial o arbitral, sin embargo tiene mucho peso para fijar hechos y para mover a la opinión pública americana.

Los Gobiernos en conflicto tienen un término de seis meses para procurar nuevamente el arreglo de la dificultad, en vista de las conclusiones del informe, y solamente si durante ese plazo no pudieren llegar a solución amistosa ninguna, quedan en libertad para proceder como crean conveniente a sus intereses.

Este tratado dispone también que desde el momento en que se promueve la convocatoria de la Comisión Investigadora (cosa que puede hacerse por cualquiera de las partes), los estados

contendientes se obligan a no iniciar movilizaciones, o concentraciones de tropa sobre la frontera de la otra parte, ni a ejecutar ningún acto hostil ni preparatorio de hostilidades, statu quo que durará hasta que terminen los seis meses que deben correr después del informe de la Comisión, de que se ha hablado más arriba.

Seis años después, los Estados Americanos dieron un paso más en el camino del procedimiento pacífico para solucionar sus cuestiones, estableciendo el procedimiento de conciliación, por medio de la "Convención General de Conciliación Interamericana", suscrita en Washington el 5 de enero de 1929. Este nuevo procedimiento, cuyo órgano son comisiones ad-hoc, o las de investigación de que acabamos de hablar arriba, tienen ya no sólo el cometido de levantar una información sobre el asunto, sino que deben procurar la conciliación de las diferencias sometidas a su examen, con el fin de obtener un arreglo entre las partes. El Artículo 12 de esta Convención que se examina impone a las partes contratantes las mismas obligaciones que les impuso el artículo 1º del Tratado que estableció las Comisiones de Investigación, a saber, la de abstenerse de cualquier acto o movimiento hostil, mientras dura la conciliación.

Vino luego la firma del muy importante "Tratado antibélico de no agresión y de conciliación", suscrito en Río de Janeiro, el 10 de octubre de 1933, cuyo preámbulo puntualiza que se pacta "con el propósito de condenar las guerras de agresión y las adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante la conquista, por la fuerza de las armas." El artículo segundo de este documento dice: "Declaran las altas partes contratantes que entre ellas las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas."

Citemos además el siguiente artículo:

"Artículo V.—Las Altas Partes Contratantes y los Estados que en adelante se adhieran al presente Tratado no podrán formular en el momento de la firma, ratificación o adhesión otras limitaciones al procedimiento de conciliación que cualquiera de las que a continuación se señala:

a).—Las diferencias para cuya solución se hayan celebrado Tratados, Convenciones, Pactos o Acuerdos pacifistas de cualquier índole que sean, que en ningún caso se entenderán derogados por el presente convenio, sino complementados en cuanto propenden a asegurar la paz; así como las cuestiones o asuntos resueltos por Tratados anteriores;

b).—Los conflictos que las Partes prefieran resolver por arreglo directo o someter de común acuerdo a una solución arbitral o judicial;

c).—Las cuestiones que el Derecho Internacional deja libradas a la competencia exclusiva de cada Estado, de acuerdo con su régimen constitucional, por cuyo motivo las Partes podrán oponerse a que sean sometidas al procedimiento de conciliación antes que la jurisdicción nacional o local se haya pronunciado en definitiva; salvo manifiesta denegación o retardo de justicia, en cuyo caso el trámite de la conciliación deberá iniciarse dentro del año a más tardar;

d).—Los asuntos que afecten preceptos constitucionales de las Partes en controversia. En caso de duda, cada Parte recabará la opinión fundada de su respectivo Tribunal o Corte Suprema de Justicia, si ésta estuviere investida de tales atribuciones.

Las Altas Partes Contratantes podrán comunicar, en cualquier tiempo y en la forma establecida por el artículo XV, el instrumento en que conste que han abandonado en todo o en parte las limitaciones por ellas establecidas al procedimiento de conciliación.

Las limitaciones formuladas por una de las Partes Contratantes tendrán el efecto de que las demás Partes no se considerarán obligadas a su respecto sino en la medida de las excepciones establecidas".

Este tratado reafirma y expedita la formación de las Comisiones de Conciliación, cuyo informe debe presentarse en el término de un año. Y, como todo el Tratado es para proscribir el uso de las armas, no hace ya referencia directamente, por no ser necesario, a la obligación de no iniciar movilizaciones, concentra-

ciones de tropa, sobre la frontera, etc., limitándose a decir en su artículo XIII que "desde la iniciación del procedimiento conciliatorio hasta la expiración del plazo fijado por la Comisión para que las Partes se pronuncien, deberán abstenerse de toda medida perjudicial al arreglo que proponga la Comisión, y, en general, de todo acto susceptible de agravar o prolongar la controversia."

Un rasgo peculiarísimo de este pacto es el de dar a los demás estados americanos, un papel, en caso de que los estados en conflicto no cumplan con las obligaciones contraídas. A ese efecto, dice el Art. III, "adoptarán en su calidad de neutrales una actitud común y solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el derecho internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública, pero no recurrirán en ningún caso a la intervención sea diplomática o armada....".

En 1936 se verificó en Buenos Aires la "Conferencia Interamericana para mantener la Paz" y en ella se avanzó todavía más en el establecimiento de un sistema americano de paz y solidaridad. Cualquiera amenaza de la paz de las Repúblicas americanas y cualquier estado de guerra real o virtual entre países de América, debe dar lugar a inmediata consulta entre todos los demás Gobiernos de las Repúblicas americanas, para los efectos de procurar y adoptar fórmulas de cooperación pacifista. (Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz, de 23 de Diciembre de 1936).

En igual fecha se firmó la "Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los estados americanos". El artículo I de este instrumento hace mención, para reafirmarlas, de las obligaciones contraídas por el Tratado Gondra, por el Pacto Kellogg-Briand, por la Convención General de Conciliación Interamericana, por el Tratado General de Arbitraje Interamericano, y por el Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación (todos los cuales se han sintetizado en lo que precede).

El artículo IV es especialmente contraído al propósito pacifista, pues dice: "Las Altas Partes Contratantes, acuerdan que en caso de que surja una controversia entre dos o más de ellas, tratarán de resolverla dentro de un espíritu de mutuo respeto de sus respectivos derechos, recurriendo con este pro-

pósito a negociaciones diplomáticas directas o a los procedimientos alternativos de mediación; comisiones de investigaciones, comisiones de conciliación, tribunales de arbitraje y cortes de justicia, etc."

Este mismo tratado reitera en su artículo I, párrafo cuarto, que entre las partes contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas.

Hemos creído oportuno analizar los tratados que anteriormente se citan, porque este estudio no está destinado a los peritos en la materia, sino a la opinión pública americana que no está informada al detalle del derecho internacional positivo emanado de las Conferencias Panamericanas y de las otras que se derivan o conectan con ellas. El objeto de tal análisis es el de hacer resaltar sin género alguno de duda la actitud que han guardado Ecuador y Perú durante su conflicto fronterizo.

Es evidente que desde la Conferencia Panamericana de Santiago, verificada en 1923, las veintinueve Repúblicas Americanas se obligaron a no recurrir a las armas para arreglar las cuestiones que surgieran entre ellas así como a no iniciar movilizaciones o concentraciones de tropa sobre la frontera de la otra parte contendiente, mientras se desarrolle el procedimiento de las comisiones de investigación y de conciliación.

Podría, por supuesto, argumentarse que el compromiso referente a los movimientos de tropa existe, en estricto derecho, solamente desde el momento en que comienzan a trabajar las comisiones susodichas, y que en el caso pendiente entre Perú y Ecuador, no se ha procedido a la formación de tales comisiones. Pero tal argumentación parece inaceptable desde el punto de vista ético, pues el espíritu de los tratados de referencia, que reflejan la opinión americana en esta materia, es el de que se mantenga el statu quo, en odio y proscripción de los procedimientos de fuerza.

Además, si una argumentación como la expuesta pudo proceder entre 1923 y 1933, desde esta última fecha, año de la

firma del Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación, está completamente vedada. En efecto, desde ese año quedaron condenadas las guerras de agresión y las adquisiciones territoriales mediante la conquista por la fuerza de las armas, así, en general, sin que la prohibición de usar la guerra quedara supeditada a restricción o condición ninguna. De acuerdo con tal Tratado, Perú se obligó a que el arreglo entre él y Ecuador sólo podría realizarse por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional (artículo I), y, por lo tanto, debió abstenerse de seguir avanzando militarmente por los territorios disputados.

Hay que ocuparse en este lugar de una objeción que pudiera hacer Perú, enlazando su tesis de que la cuestión territorial de Mainas, Jaén y Tumbes es una cuestión no internacional, sino de derecho interno y constitucional, con los artículos IV y V del Tratado Antibélico de Río de Janeiro, que establecen, que si bien todos los estados americanos deben someter al procedimiento de conciliación sus conflictos, el artículo V señaló cuatro excepciones entre las que se encuentran las consignadas en los incisos C y D. Las primeras son las cuestiones que el derecho internacional deja libradas a la competencia exclusiva de cada estado, de acuerdo con su régimen constitucional; las segundas las materias que afecten preceptos constitucionales de las partes en controversia.

El argumento no nos parece fundado. El espíritu de todo el Tratado es el de proscribir las guerras de agresión, sin ninguna taxativa, y el de condenar las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la conquista, igualmente sin limitación ninguna. Las Partes Contratantes se obligaron a no reconocer arreglo territorial ninguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sean logradas por la fuerza de las armas. Esto también en todos los casos. Los artículos IV y V tienen que interpretarse en consonancia con esos principios generales enunciados antes, y por su misma redacción son inequívocos. El artículo IV enuncia la obligación de someter al procedimiento de conciliación: 1 "Los conflictos mencionados especialmente" (que son los territoriales); 2 "Cualesquiera otros que surjan en sus relaciones recíprocas". Estos dos términos son clarísimos y están separados por la conjunción "y". Después de!

segundo término viene una coma y entonces se agregan las siguientes palabras "sin más limitaciones que las que se enumeran en el artículo siguiente" y este miembro de la frase no puede referirse sino al segundo término, "cualesquiera otros (conflictos) que surjan en sus relaciones recíprocas".

En otras palabras: los arreglos territoriales entre las partes contratantes sólo pueden ser hechos por medios pacíficos; los conflictos de otra especie deben ser también arreglados por los mismos medios, con las excepciones que marca el artículo V.

Para corroborar esta tesis, puede hacerse todavía otro razonamiento ab absurdo. Si fuera lícito excluir de la conciliación y de los otros medios pacíficos las cuestiones territoriales, sólo con llamarlas cuestiones de honor nacional o con incorporarlas de alguna manera en las Cartas Constitucionales, entonces sería absolutamente nugatorio todo el tratado antibélico, y sin valer, por consiguiente, la proscripción de las guerras de agresión y la condenación de las adquisiciones territoriales obtenidas por la fuerza de las armas. Un estado conquistador podría, de tal modo, entrar a sangre y fuego en el territorio de un vecino y apresurándose a reformar su propia constitución en el sentido de que los territorios conquistados forman parte de su territorio nacional, habría legitimado su agresión, que resultaría intangible, dado el respeto debido a su soberanía.

Situaciones de esa especie quiso hacer imposibles definitivamente en este continente la sociedad de naciones americanas.

La conclusión que se impone después de todas esas consideraciones, es que las incursiones de Perú en los territorios disputados a Ecuador, especialmente las verificadas después de 1933, son absolutamente contrarias al espíritu y a la letra de los tratados panamericanos vigentes.

Agrava esta situación el hecho de que entre las dos naciones han mediado compromisos especiales para mantener el statu quo mientras se desarrollaban las negociaciones concertadas. Haciendo punto omiso de los tratos habidos entre ellas antes de 1936, lleguemos a esa fecha. En 1924 las dos naciones habían firmado un protocolo que contemplaba una fórmula mixta para llegar al arreglo del conflicto; se comprome-

tieron a establecer negociaciones directas en la ciudad de Washington a fin de que, si no lograsen fijar una línea definitiva, determinasen de común acuerdo las zonas que se reconociesen recíprocamente, y la que habría de someterse a la decisión arbitral del Presidente de los Estados Unidos de América. La política internacional no permitió que las estipulaciones de dicho protocolo se llevaran a efecto; pero en 1932, cuando surgió el conflicto peruano-colombiano sobre Leticia, Perú se mostró inclinado a seguir sus lineamientos, y las dos Cancillerías siguieron preparando el asunto, con más o menos dilaciones, hasta que suscribieron el siguiente convenio de 6 de julio de 1936: "Artículo primero. El Perú y el Ecuador se comprometen a definir que el arbitraje previsto en el Artículo primero del Protocolo de 21 de Junio de 1924, sea un arbitraje de derecho. Esta definición será incorporada al acta de instalación de las Delegaciones a que se refiere el artículo siguiente.—Artículo segundo. Las Delegaciones que establece el Artículo primero del citado Protocolo se compondrán de tres Delegados Plenipotenciarios cada una, y se instalarán en Washington el día treinta de setiembre del año en curso. Los dos Gobiernos se comunican por escrito en este acto los nombramientos de sus Delegados, y se participarán oportunamente cualquier sustitución que hicieren.—Artículo tercero. El Perú y el Ecuador mantendrán el statu quo de sus actuales posiciones territoriales hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral, sin que ello implique reconocimiento por una de las Partes del derecho de la otra a los territorios actualmente poseídos. En fe de lo cual los Plenipotenciarios arriba nombrados firmaron la presente acta y pusieron en ella sus sellos en doble ejemplar en la ciudad de Lima, el 6 de Julio de 1936".

Como se ve, era explícita la obligación de mantener el statu quo hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral. Dichas negociaciones no terminaron, ni siguieron su curso normal, sino que fueron interrumpidas repentinamente por la unilateral decisión del Perú. Huelga aquí hacer, para demostrarlo, la historia de los dos años de conferencias habidas en Washington entre 1936 y 1938, pero sí cabe decir que, no habiéndose podido llevar a efecto la presentación de las líneas fronterizas que debían de comunicarse los Gobiernos (aunque sí presentó la suya Ecuador), se suscitó también una cuestión sobre el arbitraje previsto: Perú propuso

uno en que se examinara como cuestión previa cuál había de ser la materia de la controversia, mientras que Ecuador propuso que se acordara el arbitraje total de derecho. Estando en esas condiciones los tratos, Lima anunció su decisión de retirarse de las conferencias.

A primera vista, parecen incumplidos el Protocolo de 1924 y el convenio de 6 de Julio de 1936, firmados libremente por los dos estados, e incumplido, por consiguiente también, el artículo III que obligaba a mantener el statu quo territorial, hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral.

Otros casos más recientes de inobservancia, por parte de Perú, de compromisos de no ocupación, tomados también expresamente, son los que entrañan sus movimientos armados en el presente año, después de que aceptó la mediación amistosa de Estados Unidos, Argentina y Brasil.

En efecto, las ocupaciones que resultan de aquellos movimientos infringen el compromiso contraído por las Partes ante los Mediadores, en respuesta a su mensaje de 20 de Mayo, de no dar paso alguno que pudiera perjudicar a las relaciones entre ellas. Son contrarias también a la petición que dichos Mediadores hicieron a las Partes, respecto al retiro de sus tropas a quince kilómetros de la línea de statu quo, y al permiso de intervención de observadores militares, en calidad de testigos. Violan idénticamente el nuevo statu quo convenido entre las Partes el 6 de Julio, pues Perú ocupó después de esa fecha posesiones que de conformidad con el pacto relativo, había tenido Ecuador, en la frontera de la Provincia de El Oro.

¿Puede la ocupación que se ha venido estudiando servir como título para establecer el dominio sobre los territorios disputados?

La única causa de adquisición de dominio que puede alegar quien ocupa un territorio que no es res nullius, es la prescripción, y, por lo tanto, hay que acudir a los principios generales de derecho internacional a efecto de saber si la posesión de que

se trate tiene los requisitos que señalan los tratadistas que aceptan que la prescripción es una causa de adquisición territorial, ya que es bien sabido que hay otros que no aceptan esta fuente de adquisición del dominio internacional. De acuerdo con los primeros, la posesión debe tener los siguientes rasgos: a)—ser a título de soberano; b)—ser pacífica y no interrumpida; c)—ser pública; y d)—mantenerse por un lapso prudencial. De tales requisitos faltan notoriamente a la posesión de Perú sobre Mainas, Jaén y Túmbez, los que se enumeran bajo la letra b), pues no ha sido ni pacífica ni ininterrumpida.

La toma de posesión de una región casi despoblada y salvaje, y que apenas podría estimarse una ocupación simbólica y no efectiva, no ha tenido los requisitos susodichos, ya que ha dado lugar a no pocos encuentros de los ejércitos de ambas naciones, ya que sobre todo, ha provocado continuas protestas de parte de Ecuador. No es necesario, creemos, citar autores de derecho internacional, para establecer el principio universalmente aceptado de que una posesión protestada por otra nación interrumpe la prescripción.

La conducta de Perú en cuanto a los territorios en disputa, debió haberse ajustado a las bases que estableció el internacionalista don Alejandro Alvarez en un estudio titulado "De las ocupaciones de los territorios controvertidos", hecho a propósito del arbitraje chileno-argentino sobre sus fronteras, y que fué publicado en la Revue Générale de Droit International Public, Tomo X, pág. 654. Hace constar que uno de los más frecuentes casos internacionales en América, es el de disputa de territorios entre los estados que procedieron de las colonias españolas, y que el problema más interesante de esta situación ha sido el de saber cuáles son los derechos y los deberes de los estados litigantes sobre el territorio controvertido, mientras dura la controversia, porque los territorios disputados son casi siempre muy grandes y sus fronteras mal definidas, y a veces contradictorias.

Define primeramente cuándo un territorio tiene carácter litigioso, diciendo que el litigio existe desde que el territorio de que se trata, y que un estado cree que le pertenece, es objeto, por parte de otro estado, de ciertas pretensiones. La manifestación de estas pretensiones es lo que hace que el territorio sea litigioso.

Agrega que hasta la época de su estudio, no se habían fijado las reglas para normar la conducta de los estados mientras el litigio se solventa, y los estados se habían visto en la necesidad de pactar un *modus vivendi*. Pero que a falta de esas reglas se tiene que recurrir a los principios generales de derecho internacional. Pasa a establecer como principio general que puesto que se trata de una cuestión de soberanía, ninguno de los estados contendientes puede ejercerla por entero sobre el territorio controvertido; es decir, que cada uno de ellos tendrá solamente una soberanía limitada. Para establecer la extensión de tal limitación considera tres casos: primero.—Que ninguno de los estados litigiosos se encuentre en posesión del territorio disputado; II.—Que los estados tengan posesión conjunta del mismo territorio; III.—Que uno de los estados esté en posesión del territorio disputado y el otro no.

En el primer caso, la regla para ambos estados debe ser la abstención de todo acto de soberanía, para no dar lugar a reclamaciones inmediatas de la otra parte. Naturalmente se debe hacer una excepción para los actos urgentes que no sean susceptibles de lesionar los intereses del otro estado. Como corolario de esto establece el señor Alvarez que los dos estados deben abstenerse de ocupar el territorio disputado. Es posible, eso sí, que los estados ejerzan actos de policía e higiene en la zona litigiosa. Pero esto debe hacerse de buena fe, sin buscar ventajas en detrimento del otro estado contendiente.

En la segunda hipótesis, de la posesión común, los dos estados deben respetarse las ocupaciones hechas de buena fe antes del nacimiento del litigio. Pero una vez declarado éste cada uno debe abstenerse de nuevos actos de soberanía en la zona disputada, exactamente como en el primer caso considerado.

En la tercera hipótesis, cuando sólo un estado posee, éste puede ejercer la soberanía completa, pero como ésta es precaria y sujeta a lo que se determine al fin de la disputa, el ejercicio debe ser prudente y también de buena fe.

¿En cuál de los tres casos se encuentra el territorio de Mainas, Jaén y Tumbes?

Dada la extensión de él, su carácter selvático ecuatorial, y

la escasez de las ocupaciones efectivas de ambos estados contendientes, no parece desacertado decir que se hallaban al principio de la contienda, y aún ahora mismo, en el primer caso, es decir, que ni Perú ni Ecuador han tomado posesión efectiva sobre todo el inmenso territorio en cuestión.

Si ello es así, todos los actos de dominio ejecutados por Perú deben ser considerados contrarios al estado de litispendencia, y por consiguiente, deben ser tenidos por írritos, nulos y de ningún valor, incapaces de constituir título. La buena fé que debe guardarse entre las partes de un litigio, obligaría al detentador por la fuerza a cesar en el uso de ella, y a volver las cosas a su pristino estado.

Pero supongamos que sea discutible que ningún estado se halle en posesión de lo disputado, y pongámonos en el caso más favorable a Perú, que es el de que tuviera posesión de hecho de todo el territorio, para el efecto que aquí intentamos, que es el de definir el status de lo que haya ocupado.

En tal caso, a pesar de que podría ejercitar actos de soberano, ello sería sólo para las cosas urgentes, y nunca para fundar derechos o títulos, ni para adquirir o consolidar su dominio, mucho menos si tal cosa se intenta por medios militares. Los mismos actos necesarios e inocentes tendrían un carácter precario, y no le valdrían tampoco para formar título a su favor, estando al fin de la controversia sujetos a revocarse o a deshacerse.

En vista de todo lo anterior, conforme a los principios generales de Derecho Internacional, y a los que han adoptado expresamente las Américas, la ocupación hecha por Perú en los territorios litigiosos, no es lícita ni aún pretendiendo que lo hace "como medida de seguridad".

Tampoco es lícito que retenga las adquisiciones así logradas, para hacer presión sobre su colitigante, en vista de una renuncia de su reclamación.

El somero estudio que antecede no encierra el menor ánimo

adverso hacia Perú, sino que tiene por objeto únicamente aportar una contribución en pro del avance del arbitraje en América y en el mundo. Ahora que éste se encuentra en inminente peligro de que se olviden todas las normas jurídicas, es cuando más debe pugnarse porque se afirme el respeto a ellas, y el arbitraje es el más civilizado medio de zanjar los conflictos. La fuerza ha sido y será incapaz de extinguirlos, antes crea y añade nuevos a los que ya existían.

Estamos seguros de que los hombres de buena voluntad del Perú, y hay muchos en esa culta y progresista nación, entienden lo anterior y, así, moverán la opinión de sus coterráneos para hacerles ver que nada deprimente existe en acatar un fallo, de "hombres buenos", pues ello significa un verdadero acto de soberanía, una autolimitación, que es el triunfo más grandioso: el de la ley.

GENARO FERNANDEZ MAC GREGOR.

México, Noviembre 26 de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR LAUREANO GOMEZ

**Senador de la República de Colombia,
Jefe del Partido Conservador.**

Bogotá, diciembre 3 de 1941.

Del modo como la emancipación de las colonias hispánicas de la América del Sur fué un fenómeno simultáneo, producido por las mismas causas históricas, geográficas y políticas, la constitución de los nuevos estados independientes obedeció a ciertos postulados jurídicos, reconocidos y acatados por todos ellos.

En primera categoría, porque se trataba de la norma para delimitar los respectivos territorios, figuró el principio de *uti possidetis de 1810*. Las nuevas naciones adquirieron doctrina solidísima, justa y unánimemente acatada, para precisar uno de los caracteres esenciales de las entidades de derecho aparecidas en el mundo internacional, y por el fenómeno de la independencia de las antiguas colonias.

Fué precisamente en Lima donde don Joaquín Mosquera, Plenipotenciario de la Gran Colombia, enviado desde 1821 por el Libertador ante los otros gobiernos suramericanos, enunció el gran principio, señalándolo como base y norma de los arreglos y entendimientos de las diferencias que pudieran presentarse en la fijación de fronteras. El año de 1825, al nombrar al general Antonio José de Sucre Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la Gran Colombia ante el Gobierno del Perú, el ministro de relaciones exteriores, don Pedro Gual, impartió unas instrucciones en las cuales puede leerse:

"El Ejecutivo de Colombia ha adoptado en todas sus negociaciones de límites con las demás potencias americanas, como regla de su conducta, el estar al *uti possidetis* del tiempo en que se han emancipado de la España. Como este principio es conforme a nuestras leyes fundamentales y a una política

franca y liberal y desinteresada, es de presumir que V. E. no encontrará resistencia alguna en su adopción de parte del Perú”.

Ninguno de los nuevos estados objetó la tesis, cuya estricta equidad se impuso y constituyó lo primordial y básico en el derecho internacional del continente. Si se estudian los tratados públicos, las declaraciones de las conferencias y todos los actos jurídicos entre las naciones suramericanas que puedan servir para delinear un cuerpo jurídico del derecho internacional del hemisferio, se encontrarán incluidos, orientados o directamente moldeados por dicha justiciera doctrina.

Por este motivo las dificultades, disenciones o conflictos declarados en cuya solución debe aplicarse tal principio no han sido vistos como cosa extranjera por las naciones suramericanas, aun cuando el problema, en cada caso, no se refiera a los propios límites nacionales. Es una doctrina común a todas nuestras naciones y su acatamiento y las modalidades de su aplicación nos interesan por igual.

El conflicto entre el Ecuador y el Perú está relacionado con la mejor interpretación y la aplicación más equitativa de la doctrina primigenia del derecho público en América y todos los pueblos que tenemos por ella genuinos títulos de posesión de nuestros territorios nacionales, estamos necesariamente interesados en la aplicación justiciera de la doctrina común.

SIGNIFICADO DE LA DOCTRINA DEL UTI POSSIDETIS

No puede entenderse esta doctrina como simple aplicación de determinado texto escrito o la interpretación meramente pragmática de una fórmula administrativa, prescindiendo de su alto sentido y sus antecedentes seculares en el proceso de formación histórica y sociológica de las nacionalidades que la adoptaron como criterio para definir uno de sus caracteres constitutivos. Su significado generoso, fraternal y humano es la declaración unánime de las naciones americanas de que el fenómeno de la emancipación no pudo constituir ventaja territorial para ninguna de dichas naciones con perjuicio de otra u otras. De acuerdo con ella, los asuntos de límites en América debie-

ron estar reducidos "a admitir en la línea divisoria de los estados circunvecinos aquellas ligeras alteraciones que contribuyan a hacer su demarcación clara, incontrovertible y natural, si es posible", según la exposición de don Pedro Gual, en el documento ya citado.

Por consiguiente, con la adopción de la doctrina del *uti possidetis*, quedó descartada de la vida jurídica internacional de América la posibilidad de la posesión de hecho, como título territorial. La metrópoli descubrió los territorios, constituyó los organismos coloniales, gérmenes de los futuros estados; y los gobernó y rigió por varias centurias. Cuando tales estados aparecieron en la vida internacional, se verificó la transmisión de los títulos de posesión de derecho del suelo americano de la madre patria a las entidades que la sucedían legítimamente. La principal base jurídica entre las naciones americanas es la afirmación de que en América no hay terrenos colonizables, pues al proclamarse la existencia de una titulación de derecho transmitida por la nación española a las nuevas nacionalidades no puede concebirse la existencia de *terra nullius* o a *despota*, donde las teorías derivadas de los fenómenos del descubrimiento y la colonización pueden tener cabida y dar origen a justos títulos de posesión territorial.

El condominio del río Amazonas, en el momento de la emancipación, estaba distribuido entre las posesiones españolas y portuguesas. Todas las fuentes del gran río y la parte superior de su carrera pertenecían al rey de España y el curso medio e inferior hasta su desembocadura al rey de Portugal. El título jurídico de esta división provenía del Tratado de San Ildefonso de 1777 y pocos lustros antes de la emancipación, en 1780 se había deslindado definitivamente el curso del Amazonas como frontera entre los dos dominios, desde Tabatinga hasta la boca más occidental del Caquetá. Si la delimitación no pudo ser concluida en el período colonial, el hecho indiscutido es que el dominio de la cuenca superior del Amazonas correspondía a España.

La administración metropolitana estableció con acierto y sabiduría, que el tiempo ha consagrado y los pensadores contemporáneos no pueden prescindir de reconocer, una demarcación jurisdiccional precisa y tan acertada que se consolidó y ro-

busteció durante el régimen colonial, constituyendo el embrión de las futuras nacionalidades, nacidas a la vida independiente dentro de marcos idóneos y suficientes para el ejercicio de las recién nacidas soberanías. Puede decirse que el soberano común no tuvo en cuenta el conjunto como pertenencia de un solo dueño, sino procuró que cada una de las numerosas partes estuviera dotada de cuantos elementos fuesen indispensables para su cabal desenvolvimiento como entidades autónomas. Llama la atención que todas las capitales hispano-americanas sean de origen colonial, porque los españoles resolvieron el problema de la capitalidad de las distintas jurisdicciones en forma tan sabia que la transformación de las antiguas colonias en naciones independientes no necesitó modificaciones en ese punto. Observación análoga a la del acierto en la fijación de la capitalidad puede hacerse en la delimitación de los diversos núcleos de la administración colonial, destinados a convertirse en naciones independientes.

La organización de las sociedades hispanoamericanas se verificó como fenómeno histórico, en torno de estos núcleos, que en su principio estaban constituídos por tres elementos: una sede episcopal, una audiencia y una gobernación. La autoridad suprema, antes de que existieran los virreinos, era la gobernación y capitanía general, con la Audiencia que la asesoraba, limitaba y sustituía y con el obispado que dirigiendo el enorme esfuerzo de los misioneros, templaba las codicias, morigeraba los abusos y prestaba noble idealidad a la acción de los gobernantes. De la Audiencia de Santo Domingo, primera creada por el soberano de este lado del mar, desde 1511 se desprendieron las otras, hasta el número de catorce, a medida que el desarrollo social y político producía caracteres de diferenciación. De núcleo inicial por segregación de territorios fueron saliendo las audiencias de Méjico, Panamá o Tierra Firme, Lima, Guatemala, Guadalajara, Santa Fe de Bogotá, Charcas, Quito, Cuzco, Chile, Buenos Aires y Caracas.

Sin perjuicio del funcionamiento judicial, administrativo y político de las audiencias, con el andar del tiempo, se desarrollaron otras instituciones ejecutivas, como los virreinos, a grandamiento y ensanche en dignidad y autoridad de las primitivas gobernaciones, presidencias y capitanías generales. No todas alcanzaron esa preminencia, porque los virreinos sólo

llegaron a cuatro: Méjico, Lima, Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires, con Audiencias de primera clase o virreinales. Para el restante territorio subsistieron las presidencias y capitanías con sus audiencias denominadas pretoriales.

El dominio español en la cuenca superior del Amazonas es tuvo dividido en tres de las entidades mencionadas: el virreinato de Lima, el de la Nueva Granada y la Presidencia de Quito.

En 1563 se erigió esta Presidencia de Quito, con Audiencia y Chancillería Real de cuya jurisdicción excluyó ciertos pueblos, que continuaron dependientes de Lima pero incluyó otros entre los cuales están "por la tierra adentro hasta Piura, Cajamarca, Chachapoyas, Moyobamba y Motilonos exclusive, incluyendo hacia la parte susodicha los pueblos de Jaén, Valladolid, Loja, Zamora, Cuenca, La Zarza y Guayaquil, con todos los demás pueblos de la Canela y Quijos..."

Las regiones septentrionales del Amazonas bañadas por los ríos Huancabamba, Chinchipe, Morona y Pastaza se denominaron siempre ya gobierno, ora provincia de Jaén, Yahuarzongo, Macas y Canelos; las comprendidas entre el río Pastaza y el río Napo se denominaban provincia de Quijos.

La inclusión de Jaén, Canelos, Quijos, etc., en la jurisdicción territorial de la audiencia y presidencia de Quito, dió a esta entidad un incuestionable acceso amazónico.

El hecho histórico innegable es que, por larguísimos años, las misiones de Mainas y las del Norte del Amazonas fueron servidas por la diócesis de Quito, con excepción de las comprendidas entre el Napo, el Putumayo y el Yapurá o Caquetá que lo eran por los franciscanos de Popayán.

Cuando en 1717 se constituyó el Virreinato de la Nueva Granada se dispuso que "el reino de Quito", como había sido constituido por Cédula de 1563 quedase agregado a la nueva entidad.

La Cédula de 1740 fijó los límites entre los dos virreinos de la Nueva Granada y el Perú, y dispuso del dominio español en la cuenca alta del Amazonas. Este río era señalado como límite entre las dos entidades en gran parte de su curso.

No es el caso entrar en el examen de los títulos coloniales que ya han dado lugar a copiosa literatura. Mas no pueden ni deben olvidarse, en la consideración del problema, los hechos anotados, que distribuyeron el dominio español en la cuenca superior del Amazonas entre el virreinato de la Nueva Granada, la presidencia de Quito y el virreinato del Perú. Consagrada por una vigencia de siglos, la demarcación colonial dió a las tres naciones que en ella tuvieron su origen—Colombia, Ecuador y Perú—títulos incontestables al condominio del gran río.

El hecho histórico, jurídico y sociológico, que domina toda esta materia, es que las tres naciones citadas tienen derechos iguales para participar en la herencia hispánica de la posesión territorial de la alta cuenca amazónica.

LA CEDULA DE 1802

Para justificar sus pretensiones el Perú ha aducido la discutida cédula de 1802. El largo debate a que este documento ha dado lugar ha puesto en claro que con él no se hizo una segregación de territorios, sino un cambio de jurisdicción eclesiástica en las misiones de ciertas provincias, cosa facultativa del monarca, a causa del real patronato. Si es verdad que subsidiariamente se dispuso también una alteración en la comandancia militar, según la costumbre tradicional del régimen español, de que los soldados acompañasen y siguiesen a los misioneros en las tierras bárbaras, no es lícito en modo alguno deducir que dicho documento tuviera la intención de modificar las cédulas de 1739 y 1740, por las cuales se erigió y demarcó, por segunda vez, el Virreinato de Nueva Granada y que constituyen las últimas positivas leyes de división territorial dejadas por la metrópoli española para deslindar los virreinos de Santa Fe y de Lima.

En el texto de aquella cédula consta el reconocimiento del monarca de que las misiones de la provincia de Mainas, los curatos de la de Quijos, las doctrinas de Canelos, servidas por padres dominicos, las misiones de religiosos mercenarios en la parte inferior del río Putumayo, pertenecían todas al obispado de Quito y las misiones situadas en la parte superior del mismo Putumayo y en el Yapurá, llamadas de Sucumbios, estaban a cargo de los padres franciscanos en Popayán.

Innegable como es que la acción civilizadora y colonizadora de España se ejerció, siempre y primordialmente a través de los heroicos misioneros, este reconocimiento regio, de la misma cédula de 1802, refuerza el hecho que hemos llamado dominante de toda la disputa, que es el siguiente: al virreinato de la Nueva Granada, y a las dos naciones que lo sustituyeron, Colombia y Ecuador, corresponden derechos incontestables a ser ribereños del Amazonas.

EL ECUADOR ES PAIS AMAZONICO

La pretensión del Perú de desalojar completamente al Ecuador de la cuenca amazónica, no tiene ningún fundamento histórico ni jurídico, y no es equitativa.

El Ecuador no puede avenirse al abandono de aspiraciones justísimas para las cuales tiene títulos irrefragables.

INTERPRETACION DEL UTI POSSIDETIS POR LAS NUEVAS NACIONALIDADES

Surgidas apenas las nuevas nacionalidades intentó el Perú apartarse de la doctrina del *uti possidetis*. Al efecto, convocó a elecciones a los habitantes de los departamentos de Mainas y de Quijos. Inmediatamente el plenipotenciario de Colombia, señor Joaquín Mosquera, presentó una protesta, fundada en que dichos departamentos no formaban parte del virreinato del Perú, sino del de la Nueva Granada. El Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, don Bernardo Monteagudo, con fecha de 5 de julio de 1822, aceptó la protesta del señor Mosquera y le comunicó que se "había dado orden al presidente de Trujillo para que la población de Quijos y la de Mainas, que se halla al otro lado del río Marañón, no se calcule en el cómputo de la que debe servir de base para el nombramiento de diputados en el próximo congreso".

Este es un documento capital en la litis, porque en los albores de la vida independiente de las dos naciones señala qué entendían ambas, por intermedio de sus voceros autorizados, como significado real y objetivo de la doctrina del *uti possidetis*.

COMO ENTENDIO BOLIVAR LA DOCTRINA

Holgarían, por lo tanto, otros criterios de interpretación, si no pudieran aducirse de autoridad excepcional y soberana, como son los conceptos del propio Libertador, quien en carta de 30 de enero de 1823 decía a Santander: "... Por esta consideración mi opinión es que nosotros debemos hacer la paz, si podemos lograr esta inmensa ventaja, aunque sea aisladamente y sin contar con otro estado que con Colombia sola. Bien entendido que las provincias de Bracamoros y Mainas deben quedar por nosotros, según los límites de 1810".

En carta del 14 de febrero del mismo año, dirigida también a Santander, dice: "Los peruanos son muy agradecidos, nos tienen usurpadas dos provincias; a Buenos Aires, cuatro y disputan a Chile Chiloé y después tienen miedo a la justicia".

En carta dirigida a don José de la Riva Agüero, Presidente del Perú, el 13 de abril de 1823, al paso que Bolívar manifestaba su resolución de colaborar decisivamente en la independencia definitiva del Perú, le dice: "Yo he confiado a él, (el general Sucre) la dirección de nuestro ejército en el Perú, y además una comisión diplomática, para terminar de una vez los negocios de límites y la devolución de las provincias de Colombia, que tiene el Perú, porque no es justo que vecinos y hermanos, conserven celos que puedan prolongar las calamidades públicas".

EL TRATADO DE 1829

Para que no quede ninguna duda de carácter jurídico sobre el derecho territorial del Ecuador en la alta cuenca amazónica, existe el tratado público de paz y límites de 1829, en donde se reconocieron como límites entre la Gran Colombia y el Perú los mismos de los antiguos virreinos de Bogotá y Lima, de acuerdo con los títulos del siglo dieciocho que fueron presentados por el plenipotenciario de Colombia, señor Gual, y aceptados por el Perú.

Las reivindicaciones del Ecuador, como haccedero de la Gran Colombia, son histórica y jurídicamente perfectas e inobjectables.

LOS HECHOS CONTRA EL DERECHO

Las sucesivas ocupaciones de territorio llevadas a cabo por el Perú a través de largos años, en lo que incuestionablemente perteneció al virreinato de la Nueva Granada, no originan ni un principio de título jurídico, porque como se dijo al principio, la conquista territorial quedó repudiada del continente al adoptarse la doctrina del *uti possidetis*. A la primera tentativa de ejercitar la soberanía fuera de las lindes del antiguo virreinato del Perú, se produjo la protesta de Colombia, por intermedio del ministro Joaquín Mosquera. Allí principió el litigio fronterizo que el Ecuador y el Perú tienen sin solucionar todavía. De modo ininterrumpido, durante la vida independiente de esas naciones, el Ecuador ha hecho oír sus protestas por la ocupación de comarcas que reivindica como suyas. Las invasiones sucedidas no han creado título alguno a favor del Perú, porque han ocurrido contrariando los principios del derecho internacional y en especial las modalidades peculiares del que rige entre las naciones americanas.

EL LITIGIO NO ES CUESTION INTERNA DEL PERU

Con esas características la litis pendiente no es una cuestión interna del Perú, que pueda ser resuelta por los organismos de su soberanía, sino una típica diferencia de índole internacional a la cual son aplicables todos los procedimientos que la cultura humana ha ideado y que la historia recomienda para solucionar conflictos entre naciones soberanas.

Es inadmisibles ante el derecho internacional y, por lo que atrás se dijo, ante el derecho americano la retención por la fuerza de las armas de ninguna porción del territorio del nuevo continente.

Todas las naciones americanas que derivan sus derechos territoriales de una doctrina común y que están ligadas por la repudiación unánime del concepto de la conquista, no pueden ver impasibles la abrogación de tal doctrina y el desconocimiento de un principio de equidad y justicia, que son los mejores soportes de la paz, cuya destrucción abriría la era infausta de la violencia y del predominio de la fuerza.

Por último es completamente inadmisibile a la luz del derecho americano, que se emplee la fuerza militar para ocupar nuevos territorios con el pretexto de obligar al Ecuador a la renuncia de sus legítimas y justas aspiraciones a ser ribereño del río Amazonas.

Las naciones del continente apenas cumplirían con un deber elemental de justicia al hacer valer por los medios que establece el derecho internacional, su opinión favorable a las reivindicaciones ecuatorianas. Las reiteradas ofertas de mediación hechas por algunas de ellas deben ser saludadas como el principio de una actividad internacional que va siendo indispensable.

LAUREANO GOMEZ

Bogotá, diciembre 3 de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR JAMES BROWN SCOTT A. M., J. U. D., LL. D.

Director del Departamento de Derecho Internacional de la
Dotación Carnegie para la Paz Internacional; Delegado
Técnico de Estados Unidos a la II Conferencia de
la Paz de La Haya; Delegado Técnico a la Con-
ferencia de Paz de París, en 1919.

Washington, D. C., diciembre 4 de 1941.

El señor Embajador del Ecuador en Washington ha sometido a mi consideración un cuestionario concerniente al litigio de fronteras entre el Ecuador y el Perú.

I

Se me pregunta si es aceptable el razonamiento del Perú, que dice que su problema de fronteras con el Ecuador no es de carácter internacional y que la decisión compete exclusivamente a la soberanía peruana.

Mi respuesta es que todas las disputas territoriales entre las repúblicas de América han sido materia propia para un arreglo mediante los métodos pacíficos consagrados por el Derecho Internacional.

La disputa que mantiene desde hace largos años el Ecuador con el Perú no es una excepción a esto: no sólo el procedimiento de negociación directa entre las Partes sino todas las instituciones con que el Derecho Internacional procura la resolución de las controversias, inclusive el arbitraje, le son aplicables.

La disputa ecuatoriano-peruana no difiere en su naturaleza de las grandes controversias territoriales que por la fijación de fronteras han sostenido las repúblicas americanas. Para no citar sino un caso, la disputa entre el Ecuador y el Perú no es diferente de la que mantuvo el mismo Perú con Bolivia. Si hay alguna diferencia, ésta se refiere a la extensión de los territorios disputados, ya que en el pleito boliviano-peruano se discutía una extensión mucho mayor que la comprendida en la disputa

ecuatoriano-peruana. No obstante la extensión, fué el arbitraje el medio de solución de ese pleito.

El problema ecuatoriano-peruano cae bajo la jurisdicción internacional, su materia es de las denominadas justiciables, según el derecho internacional americano teórico y práctico.

No es admisible la tesis de que este problema ha de someterse para su decisión exclusivamente a la soberanía de una de las Partes. El larguísimo debate que los dos países han venido manteniendo sobre la determinación de fronteras se debe precisamente a la naturaleza internacional del litigio.

II

Se me pregunta, además, si es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga, provisional o definitivamente, territorios ocupados, sin declaración de guerra, por la fuerza de las armas.

La respuesta es sencilla: no es admisible ante el Derecho Internacional, y menos ante el Derecho Americano, que un Estado retenga territorios ocupados por la fuerza de las armas.

Los graves acontecimientos de los últimos meses en la frontera entre el Ecuador y el Perú han creado una situación que atañe al orden jurídico del Continente.

El Perú ha ocupado por la fuerza una provincia ecuatoriana, atravesando la línea del statu quo fronterizo para penetrar en territorios del absoluto dominio del Ecuador. Ha realizado un acto de conquista, no sólo prohibido por el derecho internacional americano, sino, aún más, castigado por el mismo, con el no reconocimiento de adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante ocupación o conquista por la fuerza de las armas.

En esta materia, la ley en América se halla precisada en la declaración conjunta de las repúblicas americanas, de 3 de agosto de 1932, que dice:

"El respeto al derecho es una tradición entre las repúblicas americanas, las cuales se oponen a la fuerza y renuncian a ella tanto para la solución de sus controversias cuanto para utilizarla como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas. Ellas han sido por mucho tiempo los líderes de la doctrina de que el arreglo de todas las disputas y conflictos de cualquiera naturaleza u origen que se puedan suscitar entre ellas, sólo será procurado por medios pacíficos. La historia de las naciones de América demuestra que todas las controversias territoriales y de límites han sido arregladas por tales medios. . . .

"Las naciones de América declaran también que no reconocerán . . . la validez de adquisiciones territoriales que sean obtenidas por ocupación o conquista por la fuerza de las armas".

Habiendo sido las guerras de conquista eliminadas del derecho público americano, el actual conflicto entre el Ecuador y el Perú pone a prueba la validez de las normas internacionales aceptadas unánimemente en América.

La declaración de 3 de agosto de 1932 está vigente en América, con toda la fuerza que le han prestado las ratificaciones que de los mismos principios han hecho posteriormente los países del Continente.

La VII Conferencia Panamericana reunida en Montevideo en 1933, ratificó la declaración de 1932, agregando que "el territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aún de manera temporal".

Y la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936, reiteró la declaración de 1932, sobre adquisiciones territoriales, habiéndose comprometido los Estados americanos "a adoptar, en su calidad de neutrales una actividad común y solidaria y a ejercer los medios políticos, jurídicos y económicos autorizados por el Derecho Internacional", en los casos de agresión.

Ni aun respecto de territorios disputados cabe la ocupación

mediante la fuerza. Los países americanos han declarado que el arreglo de todas las disputas y conflictos de cualquiera naturaleza u origen que se puedan suscitar entre ellos, sólo será procurado por medios pacíficos.

América condena la ocupación o conquista territorial por la fuerza. América castiga esa ocupación o conquista con el no reconocimiento.

Realizada una ocupación o conquista militar, le corre a América la obligación de aplicar sus instituciones para el restablecimiento de las cosas a su estado anterior.

Para terminar, hago votos sinceros por un pronto entendimiento entre el Ecuador y el Perú. Con la valiosa cooperación de los países de América y los métodos pacíficos unánimemente aceptados por ellos para la solución de las diferencias internacionales, abrigo la esperanza de que se llegará, en breve, al arreglo anhelado.

JAMES BROWN SCOTT

Washington, D. C. 4 de Diciembre de 1941.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR MANUEL CASTRO RAMIREZ

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores; ex-Presidente de la Corte de Justicia Centroamericana; antiguo Profesor de Derecho Internacional; Miembro del Instituto Americano de Derecho Internacional; Delegado de El Salvador y Vicepresidente de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.

San Salvador, Diciembre 5 de 1941.

El suscrito, ABOGADO DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR Y MIEMBRO HONORARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE COSTA RICA, a excitativa gentil del Sr. MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ECUADOR, emite dictamen sobre variados aspectos jurídico-internacionales del conflicto, desgraciadamente surgido en esta hora que debería ser de comunión espiritual en América, entre las Repúblicas hermanas del Ecuador y Perú:

I

“El Perú reconoció siempre que el problema llamado de límites entre él y el Ecuador, se refería al dominio sobre vastos territorios; y acudió al Rey de España para que, como árbitro, resolviese a cuál de los dos países correspondían esos territorios.

“Tanto el Ecuador como el Perú determinaron ante el árbitro las líneas contrapuestas de demarcación que, a juicio de ellos, aseguraba su derecho. Entre estas líneas contrapuestas se encuentran los territorios disputados.

“Sin embargo, en los últimos tiempos, el Perú ha pretendido que el problema no es de carácter internacional, y que su decisión compete exclusivamente a la soberanía peruana.

“¿Cree usted que dicho problema es cuestión interna del Perú, y no es diferencia de orden internacional; y que, consiguientemente, no son aplicables a él las instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?”.

El antecedente histórico, claro y notorio, de que ambos países sometieran el conflicto territorial al arbitraje del Rey de España, pone de manifiesto que para las Altas Partes la controversia encajaba, directa y exclusivamente, en una cuestión sobre el dominio de territorios en disputa.

Aquel "compromiso", cumplido o incumplido, es revelador elocuente de la intención de los Contratantes en orden a que la materia en disputa era susceptible de arbitraje.

Claramente aparece que entre las líneas contrapuestas se encuentran los territorios disputados.

Luego, el conflicto reviste los caracteres de los viejos debates, tan frecuentes en América, sobre límites territoriales, de naturaleza política-jurídica, que caen dentro de la órbita saludable de las instituciones creadas por el Derecho Internacional para la solución pacífica de las controversias.

Excluir esas materias, es frustrar las esperanzas mantenidas a través de congresos y conferencias en la virtud civilizadora del arbitraje y consagrar excepciones que son las más propicias a conflictos armados y a erigir la violencia como supremo juez.

Sabiamente la Liga de las Naciones exigía a los nuevos Miembros la posesión de límites bien establecidos para poder ingresar a la Institución.

Esa línea divisoria puede ser contractual, tradicional o doctrinaria; pero, en todo caso, es materia justiciable, que no cabe dentro de la restricción artificiosa de soberanía peruana, porque al amparo de esta restricción, de carácter elástico, perderíamos una de las más hermosas conquistas del Derecho Público Americano.

Invocar el concepto de soberanía territorial como un valladar para renunciar a toda solución fraternal, es volver los ojos al pasado y resucitar las combatidas restricciones que el Derecho Internacional Europeo oponía al principio salvador del arbitraje.

Son tan variados los aspectos de la soberanía, tan múltiples sus elementos y tan diversas sus aplicaciones, que sería difícil encontrar materias propias del arbitraje que no estuvieran comprendidas en aquel amplio y fecundo atributo de los Estados.

II

"El Perú, despojando al Ecuador, ha ocupado, sin declaración de guerra, por la fuerza de las armas, territorios disputados, sujetos como tales al statu-quo inherente a la litispen-

dencia, al especial establecido en 1936 por convenio entre los dos Estados y al compromiso de no innovar la situación preexistente, contraído ante los Mediadores, y ha ocupado asimismo territorios no discutidos.

¿"Es admisible ante el Derecho Internacional, y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga, provisional o definitivamente, territorios así ocupados?"

Los autores continentales y el Instituto Americano de Derecho Internacional, han tratado de reglamentar la situación creada por la pretensión de dos o más Repúblicas a una misma zona de territorio, regulándola por un *modus vivendi* que asegure la tranquilidad pública y que abra el camino al arbitraje o las Comisiones de Investigación; mas condenando siempre las medidas de hecho y de violencia, que no pueden jamás otorgar el dominio territorial.

En el seno de la Conferencia de Lima, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, deseosos de mantener vivos los principios fundamentales que norman las relaciones internacionales, declararon, solemnemente, que "todas las diferencias de carácter internacional deben ser resueltas por medios pacíficos"; y que "no sería lícito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional".

Y en aquella misma Conferencia tomó forma tangible la doctrina del no-reconocimiento de las adquisiciones de territorios por medio de la fuerza.

La conciencia americana reiteró una vez más como principio básico del Derecho Público de América "que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos, la ocupación, ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial, o de fronteras, mediante la conquista por la fuerza o que no sean obtenidos por medios pacíficos".

Así, fueron establecidas, en coordinación admirable, las afirmaciones que América había hecho en Panamá, en los Congresos Americanos de Lima, en la Primera y Sexta Conferencia Internacional Americana; en el Pacto Antibélico; en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en Montevideo, y en la Conferencia de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires.

Con razón pudo exclamar el ilustre Secretario de Estado, doctor Carlos Concha, en aquella solemne ocasión: "En vano aspiraremos a desempeñar el papel de artífices de original y elevada cultura, si en el seno mismo de la sociedad a que pertenecemos nos revelamos ineptos para organizar nuestra convivencia de acuerdo con el sentimiento tan justamente exaltado de la fraternidad".

La Conferencia de Buenos Aires, al consagrar la solidaridad y cooperación interamericanas, proclamó a la faz del mundo, como principios propios de la comunidad internacional americana:

a) La proscripción de la conquista territorial y, en consecuencia, que ninguna adquisición hecha por la violencia sería reconocida; y

b) Que toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualquiera que sea su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional.

Debemos pensar, como el internacionalista mexicano licenciado Ursúa, que el índice más fiel para juzgar del grado de evolución alcanzando por la sociedad, será el desarrollo de la fuerza moral del Derecho, que encauce o domine cada vez con mayor eficiencia la fuerza física de la humanidad y de cada uno de sus componentes.

Esa retención de territorios, con carácter precario o definitivo, no es título legítimo ante el Derecho Internacional ni el Derecho especialmente Americano.

III

"La retención aún provisional y "como medida de seguridad" de territorios litigiosos y de otros no discutidos, ¿podría ser tolerada por América, que ha declarado "que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación, ni la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos?"

Oficialmente, en publicaciones emanadas de la Secretaría de

Relaciones del Perú, se confiesa la **ocupación** militar de los territorios en disputa, para restablecer el **statu-quo** que se supone violado.

El precedente es fatal y echa por tierra las más hermosas conquistas realizadas en el campo del Derecho Internacional Americano.

La **retención**, aun provisional, hace renacer el nacionalismo estrecho y el egoísmo de los Estados, dando frutos de malestar y desconfianza y, lo que es más grave, rompe la seguridad internacional del Nuevo Mundo, porque demuestra, que aquí como allá, no hay valladares que se opongan al expansionismo.

Los sentimientos de solidaridad y cooperación continentales, la ética jurídica, el espíritu de orden y de confianza recíproca; y, en fin, la conciencia moral americana —que es ya fuente de principios jurídicos en nuestra vida de relación— claman contra esas medidas de fuerza que alejan la esperanza en el advenimiento de un reinado firme de la paz en América.

IV

"Dentro de los instituciones y principios americanos, consagrados en numerosas Convenciones y Declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados, mediante despojo por la fuerza, aun con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones, o de conseguir la renuncia del Ecuador a la reclamación de las provincias disputadas?"

Si América está reconstruyendo el derecho sobre el credo de la democracia, no puede hacer descansar las relaciones humanas en la ideología de la fuerza.

Dentro de un criterio de perfecta igualdad y de absoluta independencia, el interés común de las Naciones de América debe encaminarse a condenar, en forma definitiva, el uso de la fuerza como elemento de política internacional.

¿Cuántas veces, en aras de la paz, naciones pequeñas de este hemisferio han sacrificado su jurisdicción territorial, completa y exclusiva, en aras de un ideal de concordia?

La solidaridad continental no es ya aspiración subjetiva, sino manifestación objetiva en la vida de estas Naciones.

Penoso y lento ha sido el camino ;pero se ha llegado a una concepción tan elevada de los deberes de interdependencia, que no es posible vivir amenazados bajo el peso de una lucha por la supremacía física, como origen básico de derechos nacionales o internacionales.

Existen en América, con vigor normativo, instituciones como el arbitraje, cuya aplicación no puede sufrir mengua ante el concepto de soberanía, que no puede ser invocado según el régimen jurídico internacional al ponerse en contacto con otras entidades jurídicas igualmente respetables; la Mediación; los Buenos Oficios; las Comisiones de Investigación; etc. etc. etc.

Si el Perú se negare a someter su diferencia a uno de tantos sistemas jurídicos adoptados en América, se estará en el caso de rendir homenaje a la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz.

Deben efectuarse sin retardo las Consultas mutuas necesarias "a fin de cambiar ideas y de buscar dentro de las obligaciones emanadas de los pactos y de las normas de la moral internacional, un procedimiento de colaboración pacifista".

Las Cancillerías Americanas no pueden mostrarse indiferentes al fenómeno que se ha presentado.

Tienen de la mano una literatura jurídica abundante, que constituye el Derecho Público de América, formado por cinco acuerdos de Paz, amén del Tratado sobre Consultas.

Su ejercicio debe evitar que dos países de este hemisferio recurran a la fuerza uno contra otro para dirimir sus disputas. Así, pondrían de manifiesto que es sincera su firme voluntad por la paz y solidaridad.

"No sería posible -decía la Delegación Peruana en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz- que perdiésemos el terreno ganado sobre el campo jurídico y retrocediéramos a posiciones de retaguardia".

“Considero -decía el Presidente de la Delegación doctor Concha- que este acto verdaderamente trascendente, porque marca el comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales de los pueblos de América, y porque representa la iniciación de una etapa en que va a hacerse efectiva la convivencia pacífica y la solidaridad jurídica de los países del continente, ya que nos acercamos al ideal tanto tiempo acariciado de eliminar definitivamente el espectro de la guerra y de crear un régimen de seguridad colectiva que garantice el desarrollo fecundo de nuestros sentimientos fraternales”.

El caso ha llegado. América debe de mostrar que el sentimiento de seguridad colectiva toma forma tangible mediante el sistema de Consultas. En tono fraternal, cualquiera de los países de América debe iniciar ese procedimiento, que dará honra y prestigio a las instituciones de nuestro Continente; y el Perú mismo, al amparo de sus gloriosas tradiciones debe robustecer con su aceptación todo procedimiento que tienda a desterrar la fuerza como medio de resolver conflictos internacionales.

Firmado en San Salvador, República de El Salvador, Centroamérica, a los cinco días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno.

MANUEL CASTRO RAMIREZ.

DICTAMEN JURIDICO

DOCTOR LUIS ANDERSON

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica.—Ex-Ministro de Instrucción Pública.—Ministro Plenipotenciario en Washington.—Embajador en Misión Especial en Cuba. Miembro del Instituto Americano de Derecho Internacional.—Delegado a la VII Conferencia Panamericana de Montevideo.—Delegado a la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires.—Delegado a la VIII Conferencia Panamericana de Lima.—Delegado a la Reunión Consultiva de Cancilleres de La Habana.—Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica.

San José de Costa Rica, diciembre 15 de 1941.

CUESTIONARIO QUE FORMULA
EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
DEL ECUADOR

I

El Perú reconoció siempre que el problema llamado de límites entre él y el Ecuador, se refería al dominio sobre vastos territorios; y acudió al Rey de España para que, como árbitro, resolviese a cuál de los dos países correspondían esos territorios.

Tanto el Ecuador como el Perú determinaron ante el árbitro las líneas contrapuestas de demarcación que a juicio de ellos aseguraba su derecho. Entre estas líneas contrapuestas se encuentran los territorios disputados.

Sin embargo, en los últimos tiempos el Perú ha pretendido que el problema no es de carácter internacional, y que su decisión compete exclusivamente a la soberanía peruana.

¿Cree Usted que dicho problema es cuestión interna del Perú, y no es diferencia de orden internacional y que, consiguientemente, no son aplicables a él las instituciones con que el Derecho Internacional procura la solución pacífica de las controversias que caen dentro de su esfera?

II

El Perú, despojando al Ecuador, ha ocupado, sin declaración de guerra, por la fuerza de las armas, territorios disputados, sujetos como tales al statu—quo inherente a la litispendencia, al especial establecido en 1936 por convenio entre los dos Estados y al compromiso de no innovar la situación preexistente, contraído ante los Mediadores, y ha ocupado asimismo territorios no discutidos.

¿Es admisible ante el Derecho Internacional y especialmente ante el Derecho Americano, que un Estado retenga, provisional o definitivamente territorios así ocupados?

La retención aún provisional y "como medida de seguridad" de territorios litigiosos y de otros no discutidos, ¿podría ser tolerada por América, que ha declarado "que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación, ni la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial de fronteras, mediante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos?"

IV

Dentro de las instituciones y principios americanos, consagrados en numerosas convenciones y declaraciones, ¿puede admitirse la retención de territorios litigiosos ocupados mediante despojo por la fuerza, aún con el pretexto de evitar nuevas y supuestas agresiones, o de conseguir la renuncia del Ecuador a la reclamación de las provincias disputadas?

Los hechos de armas ocurridos en los meses de julio y agosto de este año en la frontera del Perú y el Ecuador entre fuerzas militares de aquellos Estados, por las proporciones que alcanzaron y el modo como llegaron a desarrollarse, asumieron el carácter de una guerra no declarada cuyas deplorables consecuencias para los países contendientes y para la América toda, a nadie pueden ocultarse.

Consultada nuestra opinión por el Gobierno del Ecuador en cuanto a los puntos de la controversia contenidos en el cuestionario adjunto, pasamos a darla en la forma siguiente:

Es un principio encarnado en la conciencia jurídica de los pueblos de este Continente y consagrado en pactos y convenciones, que todo acto capaz de turbar la paz entre las Repúblicas de América es asunto de interés común; y se ha condenado como contrarios al derecho, el uso de la fuerza y la violencia, proclamando que "toda diferencia o disputa, cualquiera que sea su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional". (1) Así han afirmado estos países su voluntad de vivir dentro de un régimen de derecho y de mantener la paz entre ellos, que es condición necesaria de su común seguridad.

(1) Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.—Buenos Aires.

Las repúblicas americanas, en ejercicio del acto más noble y más alto de su soberanía han abolido la guerra como instrumento de política y se han sometido voluntariamente a los sistemas creados para la solución pacífica de sus conflictos. De ahí que el último incidente entre el Perú y el Ecuador, por la forma en que se produjo, despierte el más vivo interés en todo el Continente; pues parece un retroceso a la violencia, y la negación de principios definitivamente admitidos como norma de conducta internacional.

La feliz y humanitaria intervención de Argentina, Brasil y Estados Unidos de América logró poner fin, de momento, a las hostilidades; pero el motivo que las originó no ha sido zanjado y antes bien, se halla agravado con la ocupación militar que el Perú mantiene de territorios del Ecuador. El conflicto, pues, está pendiente y abierto a nuevas contingencias en tanto que, por los medios de derecho, no se le dé adecuada y justiciera solución. Esta debe buscarse sin demora, apelando ante todo al buen sentido y al espíritu fraternal consagrados en los pactos internacionales y a los intereses supremos de América, cuya unidad espiritual y solidaridad se ven comprometidas por aquella situación. En esa obra de paz todos los Estados americanos están interesados.

La controversia, antigua como la existencia misma de las Repúblicas, versa, como es sabido, sobre los límites territoriales de los dos países. Es notorio que las fronteras de las distintas comarcas que formaron el vasto imperio colonial de España en América no llegaron a determinarse con precisión a causa, principalmente, de lo extenso del territorio, desconocido en su mayor parte, y de la ausencia de datos geográficos indispensables para una adecuada división. Las cédulas reales y capitulaciones que definían la jurisdicción de Virreyes y Capitanes Generales fueron por lo general vagas e imprecisas, dejando dudas y provocando disputas acerca de los linderos legítimos de cada repartición. Esa incertidumbre fué herencia de las nuevas Repúblicas constituidas en entidades independientes. "Al consumarse el proceso de la emancipación,— dice John Bassett Moore,— ninguna línea fronteriza había sido efectivamente convenida y menos trazada. Aun cuando hubo intentos de indicarla, tales indicaciones fueron insuficientes o defectuosas debido a la falta de datos geográficos. Las primeras leyes, decre-

tos y órdenes domésticos y coloniales del antiguo soberano español fueron insuficientes". (1)

Con la independencia, el sentimiento nacional y el apego a la soberanía recientemente conquistada acentuó en los nuevos estados el deseo de ver sus fronteras claramente definidas con arreglo a lo que cada uno consideraba su derecho; de ahí una larga serie de conflictos sobre límites que afortunadamente han sido fenecidos por acuerdo directo entre los países interesados o por la justicia internacional, no quedando pendientes de solución más que el del Perú y el Ecuador y quizás algún otro.

No nos proponemos tratar aquí, ni es materia de la consulta, los méritos de la controversia Perú-Ecuatoriana; ni queremos referirnos a los títulos y argumentos con que ambos Estados sostienen su lite. Nuestro propósito es afirmar simplemente que cualquiera que sea el resultado final de la disputa de límites, a él no debe llegarse sino conforme a la tradición americana, esto es, por los medios de derecho y con exclusión de la violencia o el abuso de la fuerza.

Digamos con íntima satisfacción que tales conflictos en este continente han sido rematados, no por el amago de conquista o por el imperio del más fuerte, sino por el espíritu jurídico y fraternal predominante entre todas las Repúblicas y por la acción de la justicia internacional, sin que jamás frontera alguna haya sido trazada con la sangre de los pueblos. La abominación con que la conciencia pública del mundo señala a los agresores, tiene en América el arraigo de una fe inquebrantable que ningún Estado se atrevería a repudiar.

Bien se comprende que las cuestiones territoriales son arduas y espinosas; y que su solución se ve a veces dificultada por el apasionamiento que provocan en algunos espíritus el egoísmo, la prepotencia y la negación de todo sentimiento de justicia y equidad en aras de un mal entendido nacionalismo. Mas esos a quienes en el lenguaje común se designa con el nombre de chauvinistas, han tenido que ceder en cada ocasión ante una noción más amplia de la convivencia internacional, de los

(1) J. B. Moore.—Memorandum sobre el *uti possidetis*.—Pág. 21.

intereses comunes y de los postulados de la moral y sobre todo el anhelo de paz, que como enseña la experiencia, no se alcanza sino por medio de la justicia, esto es, dando a cada uno lo que es suyo.

Los próceres que nos dieron la independencia comprendieron desde el primer momento que las repúblicas que ellos, sin reparar en sacrificios, iniciaron en la vida de los pueblos libres, no habían de pelear por querellas de fronteras; y para colmar aquel designio adoptaron como primera base para la solución pacífica del problema, el "**uti possidetis juris de 1810**", según el cual cada una de las entidades jurídicas recientemente formadas conservaría el territorio que en la fecha indicada poseyera; pero sujeto desde luego a rectificaciones y reivindicaciones, según lo que apareciera de los títulos emanados del soberano colonial, únicos que se consideran como justificativos del derecho de poseer. El concepto del **uti possidetis** en su magna trascendencia, lo expresa el Doctor Anibal Galindo en estos términos: "En nuestras relaciones con las otras entidades coloniales entendemos por **uti possidetis** no el que señala la posesión material actual o efectiva del territorio, no la ocupación o tenencia, sino el derecho a poseer todo el territorio de la respectiva circunscripción colonial conforme a las leyes españolas de su demarcación que estaban en vigor en 1810, fecha a la cual hemos retrotraído nuestra separación de los dominios de España". (1)

Como decía el Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia en su Memoria presentada al Congreso Federal de 1868, "Todas las naciones americanas que dependían de la metrópoli española han admitido como base para sus arreglos de límites el **uti possidetis** de 1810, es decir, las demarcaciones fijadas para las distintas porciones del territorio americano por actos válidos, por leyes, por derecho del antiguo soberano común, cuya fuerza todos reconocen. A ninguna de ellas se le ha ocurrido, en ocasión alguna, rechazar una cédula u orden del Monarca español sobre límites, pretendiendo que, no obstante sus disposiciones, el Gobierno de un antiguo Virreynato o Capitanía General usurpó porciones territoriales adjudicadas a una sección vecina". (2)

(1) V. *Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia*.—t. II, pág. 643.

(2) *Ib.* t. III, pág. 66.

El *uti possidetis juris* de 1810 es la primera piedra en el edificio del derecho público americano; y marca la pauta que han seguido todas las repúblicas para dilucidar sus cuestiones de fronteras. "Para apreciar en todo su valor histórico y jurídico este principio del *uti possidetis* de 1810, —dice el eminente publicista Francisco José Urrutia— basta considerar cuanto más arduos y complicados habrían sido los problemas de la demarcación de fronteras entre las naciones emancipadas sin una norma previamente establecida y aceptada de común acuerdo para resolverlos". . "Sin el principio del *uti possidetis juris* de 1810, a una augusta noción de derecho y justicia se habría sustituido la primitiva del imperio de la violencia y de la fuerza". (1)

Pero la observancia del *uti possidetis*, y su utilidad como institución de derecho destinada a la solución pacífica de los conflictos de fronteras, implica como condición lógica y consecuencia necesaria, el mantenimiento del *statu quo*, de suerte que no es admisible que un estado, cualquiera que sea el motivo que para ello se invoque, ensanche sus fronteras de 1810 a expensas del vecino para alegar después posesión. Se mejante proceder desnaturalizaría el principio haciéndolo inocuo y sería una agresión que pondría constantemente a los países limítrofes al borde de la guerra.

La mera posesión no puede prevalecer en contra de los títulos legítimos. "Si de otra manera se entendiera, decía la Cancillería de Bogotá en 1868, ninguna nación de América podría creerse dueña de inmensos territorios desiertos que jamás ha podido, ni en muchos años podrá, ocupar o poseer realmente de hecho. Raro es el estado americano que no cuenta comprendidas en los linderos de su territorio enormes, despobladas y al parecer olvidadas porciones de terreno que sin embargo, tiene por suyas por estar encerradas en los límites antiguos de las grandes secciones territoriales de la colonia. Tal principio, así comprendido, ni aún podría practicarse; porque jamás llegarían a ponerse de acuerdo las naciones de América sobre qué debiera entenderse por verdadera posesión de hecho y sobre qué extensión de territorio debía considerarse poseída por un país, al rededor de la choza de uno de los naturales de éste o del caserío fundado por nacionales suyos, en las desiertas re-

(1) Francisco José Urrutia.—Política Int. de la Gran Colombia, págs. 18 y 19.

giones de nuestro inmenso Continente. Admitir la posesión de hecho como fuente del derecho contra el derecho, sería sancionar los resultados de la usurpación y el despojo entre las naciones; sería declarar indisputable el derecho de conquista franca y arriesgada, puesto que se aceptaban los efectos del fraude lento en su acción, seguro y solapado. Si tal fuera nuestro principio y la máxima de las naciones de América, en vez de procurar la celebración de tratados de límites deberíamos esforzarnos en ocupar lentamente, aunque sin títulos algunos, las solitarias comarcas de nuestros vecinos limítrofes a nuestro territorio. Dentro de diez o veinte años nadie podría disputarnos nuestra propiedad sobre ellas". (1)

El Perú y el Ecuador declararon sumisión al *uti possidetis juris* de 1810 cuando en los albores de la vida independiente, el Perú y Colombia (de la cual formaba parte el Ecuador) celebraron el Tratado de 22 de setiembre de 1829 que en lo pertinente dice:

"Ambas Partes reconocen por límites de sus respectivos territorios los mismos que tenían antes de su independencia los antiguos Virreynatos de Nueva Granada y el Perú, con las solas variaciones que juzguen convenientes acordar entre sí, a cuyo efecto se obligan desde ahora a hacerse recíprocamente aquellas concesiones de pequeños territorios que contribuyan a fijar la línea divisoria de una manera más natural y exacta y capaz de evitar competencias y disgustos entre las autoridades y habitantes de las fronteras".

La adopción del principio del *uti possidetis juris* de 1810 no basta, empero, para allegar solución pacífica de un conflicto sobre fronteras. Muchas cuestiones pueden presentarse sobre la existencia de títulos o sobre el valor y alcance de los mismos que podrían dificultar el arreglo final de la disputa. Para eso el remedio indicado y que la práctica internacional consagra, es el arbitraje. El Ecuador y el Perú han recurrido a él en multitud de ocasiones; y tocante al caso ahora pendiente, se han firmado entre los dos Estados diversos convenios que si bien no siempre han llegado a perfeccionarse, son de todos modos índice revelador de la fe que los hombres de go-

(1) V. Anales Diplomáticos y Consulares de Colombia.—t. III, pág. 566.

las estipulaciones de este Tratado las controversias siguientes: a) Las comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las Partes en litigio y que no estén regidas por el **Derecho Internacional**"; pero el caso del Perú y el Ecuador sobre mejor derecho a los territorios disputados no es una cuestión doméstica supuesto que afecta directamente a los dos países contendientes; y está además regida por principios del derecho internacional, como son el derecho de cada Estado a conservar la integridad del territorio, la inviolabilidad de los tratados y la observancia del *uti possidetis*. El que la resolución que llegue a dictarse pudiera afectar, tal vez el régimen interno haciendo volver algunas regiones al soberano legítimo, no sería motivo para que ninguno de los dos países pudiera en detrimento de los derechos del otro, negarse a toda discusión acerca del asunto controvertido.

La condición de internacional de un conflicto no depende de la mera voluntad de los Estados que lo sostienen, sino de la realidad de las cosas, independientemente de las repercusiones que pueda tener en el régimen doméstico.

Un caso reciente que nos es familiar ilustra nuestro punto de vista. El Gobierno de la República de Panamá incorporó en el territorio panameño por acto constitucional, una vasta región que le adjudicaba el laudo Loubet; pero el Gobierno de Costa Rica reclamó contra el alcance jurídico de aquella sentencia; y ni el acto del Gobierno de Panamá ni el precepto constitucional, fueron óbice para que el asunto se discutiera ante el Chief Justice de los Estados Unidos en calidad de árbitro, el cual falló devolviendo a Costa Rica el territorio reclamado.

Entre la demanda reivindicatoria del Ecuador y la excepción que el Perú le opone, es claro que debe mediar un arbitraje que agote enteramente la cuestión y restablezca, por el imperativo de la justicia, la armonía entre los dos Estados.

No se diga que a ello se opone la soberanía y que a ésta corresponde únicamente decidir acerca de la suerte de los territorios que se hallan por ahora adscritos al régimen administrativo del Perú, porque la soberanía no puede prevalecer contra la justicia; y como enseña Charles Dupuis, el impecable

hierno de los dos países pusieron en el arbitraje como medio de solventar sus diferencias.

En 1887 se celebró el Tratado Bonifaz-Espinosa por el cual ambas Repúblicas resolvieron someter libremente su diferendo al arbitraje de S. M. el Rey de España. Tanto el Perú como el Ecuador determinaron ante el Alto Juez las líneas contrapuestas a que juzgaban tener derecho. Así quedó planteado, sin limitación ni reserva, el problema de las respectivas pretensiones de los dos países y evidenciado su deseo de que el Arbitro las resolviese en justicia trazando una línea de frontera que diera a cada uno lo que era suyo, afirmando así los lazos de buena vecindad que entre ellos debían de prevalecer. El ilustre jurisconsulto español Santamaría de Paredes define el verdadero sentido del compromiso arbitral en estos términos: "Esta Convención expresa la voluntad de ambas Partes de que el asunto se resuelva con arreglo a derecho sin imponer criterio alguno, ni mencionar tratados anteriores si bien las autoriza en su artículo sexto para que, hasta dictarse el fallo arbitral, puedan llegar a un acuerdo o transacción mediante negociaciones directas". (1)

Siempre será de lamentar que aquel arbitraje no hubiese terminado por sentencia; pues allí habría concluido para siempre la cuestión, toda vez que el Perú y el Ecuador lealmente y sin reserva pusieron en manos del Monarca español la atribución de zanjar integralmente la cuestión.

No podría quedar ésta sin embargo, indefinidamente abierta; y en 1924 se firmó el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren en el cual, inspirados los dos Estados en amplios conceptos de concordia y equidad, acordaron que enviarían a Washington sus respectivas delegaciones "para tratar allí amistosamente el asunto de límites a fin de que si no lograran fijar una línea definitiva, determinen de común acuerdo las zonas que se reconozcan recíprocamente cada una de las dos Partes y la de que habrá de someterse a la decisión arbitral del Presidente de los Estados Unidos de América"; y en 1936 se suscribió en Lima por Plenipotenciarios del Ecuador y el Perú, otro Proto-

(1) Santamaría de Paredes.—Estudio sobre la Cuestión de Límites entre el Perú y el Ecuador—pág. 238.

colo en que se convino llevar adelante lo estipulado en 1924. Consideraron para esto su resolución manifiesta al través del largo debate de su cuestión limítrofe de resolverla por medios pacíficos y la confianza en lograr una solución total y definitiva de la controversia. Se estipuló también que "el Perú y el Ecuador mantendrán el *statu quo* de sus actuales posiciones territoriales hasta el término de las negociaciones en Washington y del proceso arbitral, sin que ello implique reconocimiento por una de las Partes, del derecho de la otra a los territorios actualmente poseídos".

Reuniéronse en Washington como estaba convenido las delegaciones del Perú y el Ecuador para buscar según decía el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren, amistosamente la solución del asunto de límites o referirlo al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos si no se alcanzaba el acuerdo que tanto era de desearse. Hubiérase creído que allí iba a terminar la cuestión; pero al comenzar no más las conferencias el Presidente de la Delegación del Perú hizo la siguiente declaración:

"Los elementos constitutivos de la nacionalidad se rigen por el principio de la soberanía. No cabe sobre ellos controversia porque, integrados en la unidad nacional indivisible, cuestionarlos sería cuestionar la misma existencia de ésta. No tiene, pues, el presente problema, el carácter de una cuestión de nacionalidad o de soberanía orgánica; es simplemente una cuestión de fronteras. En ella, ajustándonos al principio anterior y respetando lo que ha creado y consolidado la vida, debemos encontrar fórmulas objetivas que armonicen las realidades positivas de los dos países. Si no fueran dables aquellas fórmulas, habría dentro siempre de las bases indicadas, la solución jurídica que ha sido la tradición constante de la diplomacia peruana". (1)

El expresado concepto de la Delegación del Perú en las Conferencias de Washington, parece que viniera a cambiar radicalmente los términos del problema centenariamente discutido entre los dos países, haciendo imposible la solución conforme a los Protocolos vigentes.

(1) Documentos relativos a la Conferencia Perú-Ecuatoriana de Washington. Lima.—pág. 9.

Es sabido que la contención del Ecuador propende a reivindicar territorios que en el andar del tiempo han sido incorporados por el Perú en su organización administrativa. Ese es el nudo del litigio. Para desatarlo el Perú y el Ecuador propusieron ante el Arbitro español la línea de frontera a que cada uno aspiraba, abarcando totalmente y sin reserva todo el territorio de las pretensiones respectivas; y no se juzgó entonces que eso fuere ofensivo para la soberanía del Perú, ni que la cuestión de nacionalidad que la controversia envuelve, debiera ser puesta fuera de discusión. El argumento, pues, de que se trata de una cuestión de derecho público interno que depende únicamente de la jurisdicción del Estado peruano, excluyendo en consecuencia la acción de la justicia internacional, no se aviene con los precedentes del asunto ni corresponde a la realidad.

Pero la Delegación peruana afirma ahora que esa es una cuestión que escapa a la discusión en el litigio por cuanto toca exclusivamente a la soberanía interna. Invocando la unidad nacional pretende cerrar la puerta a toda jurisdicción que pueda decidir acerca del derecho que el Ecuador, aduciendo sus títulos históricos y el *uti possidetis* de 1810, reclama sobre toda la extensión de los territorios disputados; porque, dice, cuestionarlos, sería cuestionar la existencia misma de la unidad nacional. Esa actitud, si hubiera de prevalacer, colocaría nuevamente el asunto en impasse peligroso, porque no habría medio de que la justicia internacional cumpliera su acción bienhechora zanjando para siempre la cuestión que mantiene al Perú y al Ecuador al borde de la guerra.

No nos parece, sin embargo, que por el mero hecho de la incorporación efectuada por el Perú de las provincias disputadas en su propia soberanía, la cuestión haya perdido el carácter de internacional que le corresponde, y que necesariamente debe ser solventada por los medios establecidos por el derecho para la solución pacífica de los conflictos internacionales.

Ciertamente los pactos que proveen a la solución de tales conflictos excluyen del arbitraje los asuntos de orden interno. En el Tratado General de Arbitraje Interamericano, por ejemplo, se estipula: "Artículo segundo. Quedan exceptuadas de

maestro de la Universidad de París, "Cada Estado soberano tiene derecho a decidir por sí y sin tener que rendir cuentas a nadie en todo cuanto a él solo concierne; pero no lo tiene, al contrario, para disponer solo y soberanamente de lo que toca a intereses de otros Estados, particularmente o en conjunto". (1)

Si el argumento de la Delegación del Perú tuviera fuerza capaz de cerrar toda posibilidad al debate reivindicatorio intentado por el Ecuador, es asunto que habría de resolverse por los medios jurídicos y no por la voluntad de una sola de las Partes.

No puede pretenderse dentro de un plan de organización jurídica internacional que la controversia entre dos países por sus territorios limítrofes, quede agotada y convertida en asunto doméstico que excluye toda intervención de la justicia internacional por cuanto uno de ellos resuelve adscribir a su sistema político el territorio litigioso. A pesar de tal incorporación la cuestión quedaría latente y clamando por una resolución en justicia conforme a la regla de que "desde el momento que surge una diferencia entre dos Estados, susceptible de ocasionar una ruptura, la cuestión que la provoca es de la competencia internacional".

No obstante la reserva de la Delegación peruana a que nos referimos, continuamos creyendo que la cuestión pendiente entre las dos Repúblicas del sur, debe ser liquidada integralmente por los medios establecidos de derecho y con arreglo a lo convenido en el Protocolo Ponce-Castro Oyanguren que prevé "una solución de concordia y equidad, tal como lo exige el sentimiento de lealtad y genuino americanismo de que están animados ambos Gobiernos y lo imponen los legítimos intereses de uno y otro pueblo"; y en conformidad asimismo con lo consignado en el acta que los Plenipotenciarios del Perú y el Ecuador firmaron en Lima para la ejecución de dicho Protocolo, la cual dice: "Que han mantenido (el Ecuador y el Perú) a través del largo debate de su cuestión limítrofe, el propósito de resolverla por medios pacíficos y la confianza en lograr una solución total y definitiva de la cuestión".

(1) Charles Dupuis.—Droit des Gens.—págs. 486-487.

No es óbice para llegar a tan plausible resultado que estén involucradas en el litigio cuestiones de nacionalidad u otras relacionadas con el régimen interno, supuesto que en la situación de interdependencia que es base del orden jurídico en América, no hay materia de desacuerdo entre los Estados, por delicado y grave que sea el conflicto, que no deba y pueda allegar solución satisfactoria por los medios de derecho que ofrece la justicia internacional entre los cuales se halla, desde luego, la institución del arbitraje.

Tal es la solución que persiguen los hombres de buena voluntad en todo el Continente, y que tienen ya consagrada los pactos americanos.

No vemos razón por la cual pudiera sostenerse, en buena tesis de derecho, que por cuanto el problema de fronteras Perú-Ecuatoriano, pudiera afectar la nacionalidad, caso de que la reivindicación pretendida por el Ecuador llegare a consumarse por un laudo arbitral, deba ser esquivado el debate y estorbada la sentencia que ha de ponerle fin en justicia y equidad; porque, repetimos, toda cuestión aún la más grave y delicada entre dos Estados americanos, es susceptible de arbitramento sin que por ello padezca su soberanía, ni se amengüe la virtud de sus instituciones fundamentales. A ese respecto opina el eminente jurista brasileño Souza Sá Vianná: "En la delimitación de fronteras todas las cuestiones que surgieren y de las cuales resultare juzgarse una Potencia con derecho a mayor extensión de territorio, mientras otra lo objeta, se afecte la integridad de un país: entre tanto, caen bajo la acción de los tribunales de arbitraje. Cuando el Brasil y la Argentina, y el Brasil y la Francia trataron de las cuestiones de límites, ¿no cuidaban de materia que interesaba directa o indirectamente a la integridad territorial? Estas cuestiones fueron sometidas a arbitraje y noablemente resueltas, sin que ninguna de las tres Repúblicas sintiera su soberanía lesionada. Cuando Portugal e Inglaterra recurrieron al Presidente de la República Francesa una vez y otra al Presidente de los Estados Unidos de la América del Norte, para decidir por el arbitraje las cuestiones de límites en el África, y de la Isla Balama, no sintieron ofendido el principio de soberanía. En el concepto verdaderamente brillante de Revon, la obligación de someterse a un juicio no ofende de modo alguno la soberanía, que tiene la facultad de constituirse, de re-

girse libremente bajo el imperio de una ley moral; no destruye el derecho de autonomía que presupone un derecho igual en los otros Estados; no limita la independencia, que consiste, no en hacerse justicia con las armas, sino en aceptarla de juez libremente escogido". (1)

El Presidente de los Estados Unidos, William H. Taft, decía: "Si podemos negociar y poner en ejecución un convenio con cualquier gran Potencia para someter a un tribunal de arbitraje internacional, toda cuestión que no pueda ser resuelta por negociaciones, cualquiera que sea su alcance, honor, territorio o dinero, habremos dado un gran paso en el sentido de poner en evidencia que es posible establecer entre las naciones, el mismo sistema de justicia amplia y cumplida que existe para los individuos bajo un Gobierno". (2)

La causa del arbitraje amplio sin reserva y para toda clase de cuestiones, como indicaba el Presidente Taft, ha tenido en todo tiempo en el Perú su más ardiente y destacado paladín. Plácenos recordar con la emoción que producen en quienes profesamos las mismas tendencias y comulgamos con idénticos principios, las elocuentes frases de la brillante Delegación peruana en la II Conferencia Panamericana de México, integrada por los notables publicistas don Isaac Alzamora, don Manuel Alvarez Calderón y don Alberto Elmore. Ante el foro de la América reunida, decía la distinguida representación del Perú: "Puede afirmarse, sin peligro de inexactitud que las restricciones del arbitraje, por motivos de independencia o de honor, o de lo que vagamente se denomina intereses superiores, constituyen en este Continente una reacción nueva desconocida por mucho tiempo en nuestra vida internacional. No creemos que esa reacción sea digna de que los Congresos americanos la fomenten; nos parece que ella responde a conceptos y sentimientos que alcanzaron su desarrollo en la época feudal, y que carecen de razón de ser en estos tiempos. El honor, especialmente, no consiste ya en la susceptibilidad casi enfermiza de la Edad Media. El honor en el Estado moderno está cifrado en vivir una vida jurídica, en contribuir a la civilización propia y

(1) Manuel Alvato de Souza Sá Viannó.—Discurso pronunciado en el II Congreso Científico Latinoamericano.—Lima, 1901.

(2) *Judicial Settlement of International Disputes*—1912, pág. 10.

al adelanto de la humanidad, en no abusar de la fuerza, sino en ponerla al servicio de la justicia, en respetar los tratados aun cuando se tenga el poder material de violarlos. Los titulados intereses superiores o vitales, no podrían de seguro, ser objeto de una definición precisa. Pero es de creerse que no hay para una Nación ningún interés superior al de la paz. Estos intereses y la invocación del honor nacional no fueron motivo de limitaciones en los acuerdos de la Conferencia de Washington, en los que apenas se excluyó del arbitraje obligatorio las cuestiones que afectarían la independencia. Nos explicamos bastante la amplitud sin taxativas de aquellos pactos americanos, y confirmamos complacidos la política de nuestro país al promover o suscribir algunos de ellos, porque el arbitraje, como decía en la Conferencia de La Haya el Caballero Descamps, no es una abdicación inconsiderada de la soberanía, sino al contrario, un uso esclarecido de ella. No encontramos ninguna causa, ningún derecho, ningún interés, por grandes y nobles que se estimen, que no deban caer, si no hay otro recurso, bajo el fallo de un juez libre y lealmente designado por las Partes interesadas. Entre este medio humanitario y razonable, y el de la guerra incierta y terrible, no vacilamos en confiar al primero lo más caro para el país. . . La extensión del arbitraje forzoso debe ser en América mayor que en Europa. No existen en nuestro Continente por razones que todos saben, las dificultades políticas que la historia ha acumulado en el viejo mundo. No hay aquí ningún régimen de equilibrio internacional, ni ha habido tiempo de que nuestras nacionalidades organicen fuerzas corrientes de exigencias o aspiraciones incompatibles las unas con las otras. La historia secular europea con su trama de guerras de hegemonía, de colonización, de desmembraciones territoriales recíprocas, originadas por la gran densidad de la población y por otras causas, ha determinado intereses arraigados que por mucho tiempo todavía se considerarán ligados a la vida misma de los Estados. Nada de esto ocurre en América; nuestras Repúblicas americanas ocupan un territorio que es tres veces mayor que el área de la Europa, con una exigua población de ciento veinte millones de habitantes (1901). Prácticamente, y tomando el promedio, vivimos en el desierto, y nuestros recursos fiscales reducidos, como es natural, no nos inclinan razonablemente a las luchas de predominio que son siempre el fruto de un gran desenvolvimiento de población y de riqueza pública. Nuestras fronteras internacionales reposan en

el principio del *uti possidetis* de 1810 incorporado al derecho americano, y falta solamente, en muchos casos, ponerse de acuerdo acerca de la aplicación recta de ese principio, y trazar materialmente las líneas divisorias con arreglo a él. Esto quiere decir que en materia de límites, no hay propiamente en América cuestiones políticas. Las controversias en esa esfera son de naturaleza técnica y no existe ninguna que no pueda ser reducida a una fórmula de derecho. Esta es la razón por la cual las naciones de América han procurado entregar en todo tiempo a Comisiones Mixtas y a Arbitros sus litigios sobre fronteras. Pueden recordarse sobre el particular muchos tratados de arbitraje entre el Ecuador y el Perú, entre el Ecuador y Colombia, entre el Perú y Colombia, entre el Perú y el Brasil, entre el Brasil y la Argentina, entre el Brasil y el Paraguay, entre la Argentina y Bolivia, entre la Argentina y Chile, y entre Bolivia y el Perú. Cabe decir lo mismo de las Repúblicas Centroamericanas. Parece, por lo tanto, que no puede abrigarse duda alguna de que todas las cuestiones de fronteras en América, son susceptibles de arbitraje obligatorio y deben ser incluidas en los tratados permanentes. Esas cuestiones son las que principalmente han originado de tiempo en tiempo desavenencias graves y algunas veces han producido luchas fratricidas. Ellas además, comienzan a crear inquietudes y celos de tal magnitud que no se ve lejos el día en que la paz armada arraigue en nuestro suelo y detenga la evolución de nuestros países". (1)

Las observaciones que preceden compelen a tener como enteramente desprovista de fundamento jurídico la declaración de la Delegación peruana en las Conferencias de Washington con la cual se pretendió sacar de la discusión lo que es objeto principal del reclamo del Ecuador.

La faz más penosa del incidente fronterizo es la ocupación militar de gran parte de territorios disputados e indisputados del Ecuador por las tropas del Perú. Decimos penosa porque, en primer lugar, está pactado desde 1936 que "el Perú y el Ecuador mantendrán el *statu quo* de sus actuales posiciones territoriales hasta el término de las negociaciones en Washington

(1) Segunda Conferencia Internacional Americana — México, 1901-1902, págs. 372 y 373.

y del proceso arbitral, sin que ello implique el reconocimiento por una de las Partes del derecho de la otra a los territorios actualmente poseídos"; (1) y porque la ocupación del territorio de una República americana por otra República del mismo Continente, es un hecho anormal, insólito, contrario a las tradiciones de América.

A raíz de los deplorables incidentes de julio y agosto, el ejército peruano ocupó la provincia de El Oro y continúa en la posesión militar de toda la región. ¿Cuáles razones jurídicas podrían aducirse para que se mantenga hasta el día esa situación de hecho? Pasado el incidente fronterizo, ¿cómo explicar la presencia de tropas peruanas en territorio del Ecuador? La seguridad!—se dice. El Perú debe procurar que hechos de la naturaleza de los ocurridos no se repitan, y por eso mantiene la ocupación. Cabe entonces preguntar ¿cuánto habrá de durar esa precaución extraordinaria?

La ocupación indefinida, así sea por motivos de seguridad, es la conquista, que la conciencia de América repugna y que los tratados públicos condenan.

Dentro de un régimen de derecho, el territorio de los estados es inviolable; ese es uno de los postulados de la organización jurídica internacional. No puede haber paz ni tranquilidad cuando un estado detenta el territorio de otro; porque la agresión provoca la resistencia que es la guerra.

"En tanto que se permita la conquista y las anexionaciones, dice un autor ilustre, no habrá seguridad posible en el dominio internacional, pues los estados no podrán estar seguros de conservar lo que poseen hoy, temerosos de que alguna parte de su territorio tal vez la más rica y la más amada, les sea arrebatada mañana a consecuencia de una guerra desgraciada a la cual se vieron compelidos. Los autores del pacto de la Sociedad de las Naciones quisieron cegar esa fuente de intranquilidad garantizando a sus miembros la integridad territorial". (2)

(1) Acta de Lima de 6 de julio de 1936.

(2) Roafat.—Le probleme de la Sécurité Internationale.

En efecto el nudo de la seguridad colectiva que contempla el pacto de la Sociedad de las Naciones consiste precisamente en la garantía que los Estados signatarios recíprocamente se otorgan de respetar su integridad territorial.

Puede afirmarse que esa estipulación, la más importante sin duda, del pacto tiene una génesis americana. En el Congreso de Panamá de 1826 las Repúblicas signatarias del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua se obligaron a sostener ofensiva y defensivamente la independencia, la soberanía y la integridad territorial de todas y cada una de ellas contra la dominación extranjera. Y se estipuló además en aquella ocasión, que las fronteras de cada Estado una vez fijadas por Convención, serían puestas bajo la protección de cada uno de los Estados contratantes y no se cambiarían jamás; y en los Congresos en que en diversas épocas se han reunido los países de la América Latina para tratar de cuestiones fundamentales de su existencia, siempre estuvo a la orden del día la seguridad territorial como medio de mantener entre ellos la unión y la fraternidad, que ha sido siempre suprema aspiración de su política. Así se ve en el Congreso de Lima de 1847; en el Tratado Continental firmado en Santiago de Chile el 15 de setiembre de 1856 entre Perú, el Ecuador y Chile. En el Segundo Congreso de Lima de 1864, el Perú, el Ecuador, Chile, El Salvador, Venezuela, Colombia, Bolivia y Argentina firmaron una alianza para defender su independencia, su soberanía y su integridad territorial contra toda agresión ya fuese extranjera o de las naciones americanas entre ellas. (1)

En época más reciente se ha reiterado y afirmado del modo más positivo la condenación que las Repúblicas americanas hacen de todo acto que tienda a menoscabar los derechos territoriales de cada una de ellas.

En la Conferencia de Montevideo de 1933 se declaró que:

“Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se realicen con la fuerza, ya sea que ésta consista en uso de ar-

(1) V. Alvarez.—Le Droit International Americain.

mas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva. EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS ES INVIOLABLE Y NO PUEDE SER OBJETO DE OCUPACIONES MILITARES NI DE OTRAS MEDIDAS DE FUERZA IMPUESTAS POR OTRO ESTADO NI DIRECTA NI INDIRECTAMENTE NI POR MOTIVO ALGUNO, NI AUN DE MANERA TEMPORAL". (1)

En el Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933 al cual adhirieron el Perú, el Ecuador, y muchas otras Repúblicas americanas, se consigna:

"Artículo segundo.—Declaran que entre las Altas Partes contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos. NI LA VALIDEZ DE LA OCUPACION O ADQUISICION DE TERRITORIOS QUE SEA LOGRADA POR LA FUERZA DE LAS ARMAS".

En la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936 se pactó como una de las bases de la solidaridad continental, que son principios aceptados por la comunidad internacional americana que:

"Toda diferencia o disputa entre las naciones de América, cualquiera que sea su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional"; y asimismo: "Que ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida". (2)

Y la Conferencia de Lima de 1938 proclamó:

"Que reitera como principio fundamental del derecho público de América que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios, ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras me-

(1) Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados.

(2) Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana.

diante la conquista por la fuerza, o que no sean obtenidos por medios pacíficos". (1)

Todos estos antecedentes obligan a tener como uno de los principios más arraigados en el derecho público americano, el de respeto a la inviolabilidad del territorio de cada país, lo cual, como bien se comprende, excluye la posibilidad legal de una ocupación militar a cualquier título que sea.

No podría ser de otro modo; el derecho de existir y de desenvolverse libremente dentro de las propias fronteras es atributo primordial del estado; y fuera una ilusión si se admitiese que por razones de seguridad el territorio puede ser objeto de una ocupación que cercena su soberanía y compromete su existencia derogando todo concepto de igualdad jurídica entre las naciones. La ocupación es fuerza, es violencia y contra ellas las Repúblicas americanas deben obrar de consuno porque está escrito que toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualquiera que sea su naturaleza y su origen debe ser resuelta por los medios de derecho; que la conquista territorial está proscrita; que ninguna adquisición hecha por la violencia puede ser reconocida; y que el compromiso de no reconocimiento constituye un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente.

En tales circunstancias no puede menos de reconocerse que la ocupación militar que por motivos de seguridad, según se dice, mantiene el Perú en partes del territorio ecuatoriano, contraría el orden establecido como norma de conducta de las Repúblicas de este Continente en sus relaciones recíprocas.

Por todo lo expuesto, evacuando la consulta que el Gobierno del Ecuador ha tenido a bien hacernos, consideramos:

1.—La controversia sobre derechos territoriales que desde hace tanto tiempo mantienen el Perú y el Ecuador, es una cuestión de índole esencialmente internacional que debe ser ventilada entre los dos Estados y resuelta al tenor de lo que establecen los convenios vigentes.

(1) Declaración sobre No Reconocimiento de Adquisiciones de Territorios por la Fuerza, de la Octava Conferencia Internacional Americana, Lima, diciembre de 1938.

2.—La ocupación por medio de la fuerza del territorio de una República americana, a cualquier título que sea, es contraria al derecho público continental y debe procurarse poner fin, a la mayor brevedad, a la que las fuerzas armadas del Perú mantienen en territorio ecuatoriano.

3.—El conflicto Perú-Ecuatoriano por las proporciones que ha asumido, y por haberse reagravado con la ocupación militar del territorio del Ecuador, debe ser y ha sido objeto de preocupación para todas las Repúblicas hermanas de este Continente que anhelan el restablecimiento de la paz, y el arreglo en justicia conforme a la tradición de solidaridad americana.

4.—La ocupación del territorio consumada, cualquiera que sea el motivo que la origine o los fines que por medio de ella se persigan, no puede producir efectos jurídicos, es contraria a derecho, viola las convenciones y quebranta el orden público continental. Dicha ocupación por lo tanto debe cesar a la mayor brevedad mediante un entendimiento justiciero entre los dos Estados que restablezca la armonía entre ellos.

LUIS ANDERSON.

San José de Costa Rica, 15 de diciembre de 1941.

INDICE

	Págs.
Dr. JULIO TOBAR DONOSO Ministro de Relaciones Exteriores.—"A modo de Introducción"	I
Dr. J. M. YEPES: Dictamen	11
Dr. E. DIEZ DE MEDINA: Dictamen	15
Dr. CLOVIS BEVILAQUA: Dictamen	31
Dr. DANIEL ANTOKOLETZ: Dictamen	41
Dr. R. J. ALFARO: Dictamen	45
Dr. CAMILO DE BRIGARD SILVA: Dictamen	61
Dr. GUILLERMO VALENCIA: Dictamen	71
Dr. GENARO FERNANDEZ MAC GREGOR: Dictamen	81
Dr. LAUREANO GOMEZ: Dictamen	113
Dr. JAMES BROWN SCOTT: Dictamen	125
Dr. MANUEL CASTRO RAMIREZ: Dictamen	131
Dr. LUIS ANDERSON: Dictamen	141