

LOS LITIGIOS FRONTERIZOS Y LOS TRATADOS DE ARBITRAJE

Ana GIMENO GOMEZ

Para iniciar el tema es necesario remontarse, aunque sea de un modo somero, al siglo XIX, cuando, por fin, se creó en España un ambiente favorable a que se pusiera en vigor la ley de 4 de diciembre de 1846, por la que se autorizaba al gobierno español para que "concluyese tratados de paz y amistad con los nuevos estados de la América española sobre la base del reconocimiento de la Independencia y renuncia a todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua metrópoli, siempre que no se comprometieran el honor ni los intereses nacionales".

Por efectos de esa ley se concretaron los tratados y convenios posteriores por los que las relaciones entre España y las repúblicas hispanoamericanas iniciaron una etapa de funcionamiento normalizado de acuerdo con las reglas que señala el Derecho Internacional.

Pero, es que además, España, cubierta la última etapa de reconocimiento de las nuevas naciones -el último tratado de reconocimiento de independencia fue firmado con Honduras el 25 de agosto de 1895- debía cubrir el requisito de la firma de una serie de tratados o convenios que regularizasen las relaciones entre ella, y las demás naciones soberanas, de acuerdo con las normas que marca el Derecho Internacional para el normal desenvolvimiento de la vida internacional.

En ese sentido es práctica imprescindible la firma de tratados y convenios de arbitraje internacional para desarrollar con los demás países unas relaciones asentadas en los principios del derecho. Y ello es así, porque el arbitraje, de muy antiguo origen, es una institución en virtud de la cual, dos o más sujetos contendientes (parte comprometente) nombran a una o varias personas (jueces elegidos por las partes o árbitros en sentido muy amplio), por medio de una declaración de voluntad que reúne determinadas formalidades (acto de constitución del arbitraje o compromiso), para que decidan las controversias que

entre ellos existen (objeto de arbitraje), obligándose al mismo tiempo a cumplir lo que se haya decidido por aquéllas (sentencia arbitral) como si se tratara de una decisión judicial (1).

De su misma definición se desprende, por consiguiente, que se trata de un paso ineludible en las relaciones entre países soberanos, conforme a las leyes y prácticas de las naciones.

En este campo, España va a ser uno de los países que acepte primero el arbitraje moderno, como medio de solución a controversias de carácter ocasional. Y va a ser a fines del siglo XIX cuando, siguiendo la pauta de los países europeos, España utilice "la práctica convencional arbitral" que conducirá a la institucionalización del arbitraje, cuyos primeros intentos efectivos se van a registrar a partir de la Conferencia de la Paz de la Haya de 1899 y 1907. La tarea de la primera conferencia, en el campo de la solución pacífica de los conflictos internacionales, fue de gran interés en algunos casos y concluyó con la creación del Tribunal permanente de arbitraje obligatorio y del arbitraje facultativo.

La segunda conferencia celebrada en 1907 orientó su tarea en la cuestión del arbitraje obligatorio y la creación del Tribunal de Justicia arbitral. Fue, en consecuencia, una aportación de suma trascendencia en el proceso de utilizar soluciones pacíficas a los conflictos.

Otro paso importante en este aspecto se dio a partir de la aparición de la Sociedad de Naciones que planteó un nuevo marco para el arreglo pacífico de las controversias, en especial el arbitraje, ya que, como es sabido, la nueva organización tenía como fin esencial el mantenimiento de la paz, después de los desastres de la Gran Guerra europea.

En la práctica estatal española en materia de arbitraje se aprecian tres facetas: *la "práctica diplomática"* que pondrá de manifiesto las "propuestas" de arbitraje respecto a conflictos en los que España se vio involucrada. En segundo lugar la *"práctica contenciosa"* la de mayor ámbito y a través de la que España intervino como parte, o en las que fue árbitro, e incluso los supuestos de españoles árbitros en contenciosos internacionales. Y, finalmente, la *"práctica convencional"* en la que España mostrará su postura ante el arbitraje obligatorio asumido en los tratados en los que España era parte (2).

Según los estudios realizados sobre la práctica arbitral española, la contribución de la misma fue especialmente notable en el desarrollo de la institución arbitral (3). Dentro de ese apartado nos interesa destacar dos casos, por verse en ellos implicados dos países hispanoamericanos, Venezuela y México (4).

Desde un punto de vista cronológico el primer asunto fue el relativo a las reclamaciones de súbditos españoles residentes en Venezuela, a causa de los perjuicios sufridos durante la guerra civil venezolana. Por el Protocolo de arbitraje que firmaron ambos países el 2 de abril de 1903, los casos planteados se sometieron al juicio de una comisión arbitral mixta, compuesta por dos árbitros y un superárbitro, siguiendo para el funcionamiento de esa comisión las mismas pautas que en casos similares habían adoptado otros países afectados por la misma razón que aquellos españoles, así como para el cobro y reparto de las indemnizaciones a que hubiera lugar (5).

1. Antonio Merchán Álvarez: *El arbitraje: estudio histórico-jurídico*, Sevilla, 1981, p. 19.

2. Las propuestas de arreglo arbitral se hallan en la correspondencia diplomática, por lo que el camino indicado es la investigación en el archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, en su Sección IV, Política, Subsección Política Exterior, que abarca las relaciones con un total de 60 países. También en "correspondencia con las Embajadas y Legaciones", recogida en la Sección XIX, varios.

3. La dificultad de trabajar en estas cuestiones es grande por lo que G. Cañadas escribió "pocos instrumentos de Estado están tan olvidados, son tan difíciles de actualizar o resultan tan inaccesibles".

4. M. P. Andrés: *El arbitraje internacional en la práctica convencional española (1794-1978)*. Oviedo, 1982.

5. El desarrollo de ese asunto se halla en el Archivo del M^o. A.Ext. español. Negociaciones siglo XIX, n^o 32.

El otro pleito se refería a las reclamaciones monetarias denunciadas por súbditos españoles residentes en México a causa de las pérdidas sufridas entre 1910 y 1920, con motivo de la guerra o revolución mexicana. Dicha reclamación se sometió a arbitraje en el Convenio de 25 de noviembre de 1925, complementado posteriormente el 5 de diciembre de 1930. Las reclamaciones formuladas fueron, como en el caso anterior, sometidas también a una Comisión mixta y siguiendo la normativa empleada en la resolución de cuestiones de este tipo por otros países perjudiciados análogamente.

El grupo más interesante lo forman aquellos arbitrajes en los que España fue elegida como árbitro por un país hispanoamericano, y en los que el objeto de la controversia fueron litigios por cuestiones territoriales o fronterizas.

Resulta lógico en este tipo de litigios, que los países afectados por estas cuestiones, la mayoría, acudieran a la suprema decisión arbitral de España, la cual, por razones de carácter histórico, de prestigio, e incluso por identidad de lengua, era la que podía actuar en mejores condiciones; a ello se añadía el hecho fundamental de ser la depositaria de los fondos documentales imprescindibles para la elaboración y conclusión de una sentencia o laudo, basada en principios de justicia histórica.

La historia de los arbitrajes en los que España actuó de árbitro es amplia y antigua debido, en muchos casos, a que las condiciones geográficas del terreno, las inmensas e inexpugnables selvas amazónicas, hacían muy difícil establecer unas fronteras precisas, entre las naciones implicadas.

Uno de los primeros asuntos tuvo como motivo de discusión las Islas de Aves cuya soberanía se disputaban los Países Bajos y Venezuela. Para poner fin a la disputa ambos países acordaron someter a arbitraje la cuestión que, por el Convenio de Caracas de 5 de agosto de 1857, recayó en la reina de España Isabel II que aceptó aquella tarea. Tras ocho años de trabajo se dictó sentencia favorable a Venezuela, el 30 de junio de 1865, la cual mereció algún comentario crítico por interpretarse que Isabel II, por amor propio nacional, apreció con benevolencia cercana a la parcialidad, la tesis venezolana basada en títulos españoles (6).

Colombia y Costa Rica tenían también pendiente un litigio internacional entre ellas por cuestión de límites y que ambos gobiernos sometieron, por el Convenio de San José de 25 de diciembre de 1880, al arbitraje del rey de Bélgica y, en caso de que éste no aceptase, ofrecerían al rey de España Alfonso XII. Aceptado por el soberano español, ocurrió que éste falleció antes de que se dictase laudo arbitral, por lo que se tuvo que recurrir a la firma de otro convenio. Se firmó éste en París el 20 de enero de 1886, por el que se prorrogaba el encargo de arbitraje a la Reina Regente María Cristina de Habsburgo. El gobierno español se comprometió de nuevo, pero subordinando su resolución a la del conflicto entre Colombia y Venezuela (7). Pasaron los años, y ante el estancamiento en que quedó el asunto, se transfirió el encargo, por el Convenio de Bogotá de 4 de noviembre de 1896, al Presidente de la República Francesa, que dictó laudo el 11 de septiembre de 1900.

En el asunto de límites entre Colombia y Venezuela se apeló también, por el tratado de Caracas de 14 septiembre de 1881, a la decisión de someter el asunto al rey Alfonso XII. A la muerte del monarca, el gobierno español consideró caducados los poderes de

y que aparece citado en el Censo de Tratados Internacionales suscritos por España, elaborado por la Secretaría General Técnica, Servicio de Información del Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1976.

6. T. Gutiérrez Alfaro: *Isla de Aves. Un arbitraje favorable a Venezuela*. "Boletín de Ciencias Políticas y Sociales" (Caracas) 1973, pp. 255-259.

7. Archivo M^o As.Ext. Madrid. Arbitrajes AZ. Leg. 16 (VI, B, 1893).

arbitraje, por lo que pidió la concesión de una prórroga, que le fue concedida por el Acta-Declaración de París el 15 de febrero de 1886. La sentencia fue dictada por la Reina Regente el 16 de marzo de 1891 y fue favorable a los intereses de Colombia, más, como en 1901 se suspendieron los trabajos de ejecución de aquélla, el litigio se sometió de nuevo a arbitraje ante el Consejo Federal Suizo (8).

En la historia diplomática hispanoamericana de esos años fue práctica muy frecuente acudir al sistema de arbitraje. Fue una institución que interesó y preocupó enormemente a los distintos países, que debatieron la fórmula que les era más conveniente, inclinándose unos por el arbitraje amplio y obligatorio, como Argentina, Perú, Bolivia y Venezuela, entre otros, mientras que también los hubo partidarios del arbitraje limitado y facultativo, como Chile, Ecuador, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, que de ese modo seguían la postura adoptada por las grandes potencias en la Convención de La Haya. El año 1900 se puede considerar como el momento clave en este aspecto, ya que la Unión Internacional de Repúblicas Americanas elaboró un programa con la intención de someterlo a una posterior conferencia internacional en la que se iba a contemplar esa institución como el medio de arreglo de las cuestiones en litigio, fundamentalmente las de límites, que tenían pendientes muchos países. En ese aspecto debe destacarse la trayectoria de Colombia, como acabamos de ver en los casos de finales de siglo, pero que arrancaba de fechas anteriores, cuando pactó con Chile y con Perú en 1822 y con México y las Provincias Unidas de Centroamérica en 1823 y 1825 respectivamente, y en cuyos casos se estipuló la formación de una Asamblea de Plenipotenciarios para que "las sirviese de justo árbitro y conciliador en sus disputas y diferencias". Esas circunstancias las recordaba el presidente ecuatoriano Antonio Flores Jijón al hacer alusión a prácticas similares por parte del Ecuador, cuando en 1840 y 1861 sostuvo con Perú el principio del arbitraje para dirimir cuestiones de límites, eligiendo a Chile como árbitro, como más tarde pactará con Colombia un tratado el 9 de julio de 1856, con el fin de someterse a arbitraje en caso de que se suscitaran diferencias entre ambos países. Destacaba, pues, el notable ecuatoriano la política (constante del Ecuador) de fraternidad y buena voluntad hacia los países vecinos de Colombia y Perú, que no era otra cosa que llegar a favorables acuerdos con las dos potencias que a lo largo de su historia habían presionado, por el Norte y por el Sur, al pueblo ecuatoriano, sometiéndolo a una dura resistencia para mantener su identidad. Todo ello venía a recordar Antonio Flores Jijón en su intervención en la Convención de 1883, cuando dijo "que cada día que pasa se ensanchan los límites ajenos a expensa de los nuestros, es por demás sabido. Nos conviene, pues, celebrar cuanto antes arreglos para demarcación de límites y arbitraje" y, en consecuencia, redactó un decreto que fue aprobado por la Cámara, sobre la ley de arbitraje en cuestiones internacionales, y se dispuso que el Poder Ejecutivo sometiera a arbitraje de una potencia amiga las cuestiones de límites pendientes entre Ecuador y los estados colindantes. Como resultado de ese decreto, del que sería transcurridos pocos años presidente de la República ecuatoriana, se sometió en 1887 al arbitraje del rey de España el litigio limítrofe con Perú (9).

Como recuerda un historiador ecuatoriano, se van acercando los tiempos en que en la

8. J. Becker: *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX* (apuntes para una historia diplomática) Madrid, 1924. Tomo III, pp. 655-661. Archivo M° As.Ext. Madrid. Negociaciones siglo XIX, 403-2° y Arbitrajes, Leg. I3. Pablo OJER: *La década fundamental en la controversia de límites entre Venezuela e Colombia 1881-1891*. "Montalban" (Caracas) 12 (1982) 597 pp.

9. Jorge Pérez Concha: *El proceso arbitral Perú—Ecuatoriano ante Su Magestad el Rey de España*. " Cuadernos de Historia y Arqueología" (Guayaquil) 2-3 (1951). Jorge Basadre: *Historia de la república del Perú*, Lima, 1968, págs. 17-31. Y Archivo M°. As.Ext. Madrid. Arbitrajes, Legs. 11 y 12.

América española se va a incrementar la atención y la simpatía por España, "con mayor fervor que antes" y cuando varios países, precisamente aquéllos que habían integrado la Gran Colombia, van a designar como árbitro en sus disputas territoriales al rey Alfonso XII.

En ese marco debemos también incluir la Convención de Quito, firmada el 1 de agosto de 1887 entre Ecuador y Perú, ante la ineficacia de los arreglos directos que hasta entonces se habían realizado, cuyo viejo litigio fronterizo se actualizó con motivo del empeño ecuatoriano de pagar a sus acreedores británicos, cediéndoles tierras en el Cantón de los Canelos, en la zona oriental de la república, como ya se había ofrecido en 1857, sin haber obtenido otro resultado que la invasión peruana y el Tratado de Mapasingue. Conocedor el Perú de las intenciones ecuatorianas instruyó a su ministro en Quito, Emilio Bonifaz, para que consiguiera revocar aquellas concesiones hasta que se celebrase un tratado de límites, sometiendo a un arbitraje las cuestiones pendientes. La postura peruana en el convenio era que el laudo se debía pronunciar primero con arreglo a los títulos, segundo con arreglo al "uti possidetis" de 1810 y al hecho mismo de la posesión y tercero que sólo , se apelaría al árbitro en el caso de que ninguna de las partes aportara títulos de propiedad y no quedase claro en favor de ninguna de ellas, ni el "uti possidetis", ni la posesión (10). Se enfrentaban, pues, dos criterios, el dominio de derecho o "uti possidetis" de 1810 y la ocupación material, inadmisibles para el Ecuador, ya que ambos países estaban de antemano comprometidos por el tratado de 1829 que contemplaba el dominio de derecho o "uti possidetis".

En su artículo primero decía el convenio arbitral: "Los Gobiernos del Perú y del Ecuador someten dichas cuestiones a su Majestad el Rey de España para que las decida como árbitro de derecho, de una manera definitiva e inapelable". El Tratado fue sometido por el presidente ecuatoriano José María Caamaño al Congreso, que informó favorablemente.

Más, no todo discurrió por buena senda, ya que muy pronto surgieron reticencias al Convenio "por los términos vagos y generales en que estaba concebido" (*). Así como por el árbitro elegido.

El Perú por su parte, había manifestado mala disposición y así en boca de su ministro Bonifaz, había declarado, poco antes de firmar el tratado, que "si por el arbitraje se puede obtener la decisión legal del asunto discutido, él no tiene eficacia para consolidar la paz efectiva y sincera entre ambos países". Pero, es que, además, Ecuador desconfiaba también del árbitro escogido, por no creerle capaz de actuar con imparcialidad. Por ello, el secretario del Congreso ecuatoriano, Manuel W. Pólit, al discutirse poco después el Tratado de Límites de 1890 escribió una dura crítica sobre el asunto: "A las administraciones pasadas hago responsables de los perjuicios que va a ocasionarnos; sobre todo a la última que tan ligeramente, y sin saber lo que hacía, provocó y firmó el convenio que nos sujeta el arbitraje del rey de España" (11). No parece, en efecto, que fuera muy acertada la elección que hizo Ecuador, hecho que fue advertido, aunque tarde, por el presidente ecuatoriano Antonio Flores, pues España, llegado el momento de tomar una decisión era fácil suponer hacia qué base jurídica podía inclinarse, entre una Real Cédula de la Corona española de 1802, es decir, actos emanados de España, que alegaba el Perú, o por un Tratado como el que firmaron Ecuador y Perú en 1929.

10. Julio Tovar Donoso: *La invasión peruana y el Protocolo de Río*, Quito, 1945.

(*) En efecto no se había establecido con claridad cuál era el motivo de desavenencia, o sea, sobre qué causas debía dictaminar el árbitro.

11. Cámara de Diputados del Congreso. Quito. Actas Reservadas. Citado por L. Robalino Davila: *Orígenes del Ecuador de hoy*, Puebla, 1968, vol. VI, p. 506.

Muy pronto, pues, surgió en el Ecuador un espíritu de fracaso, de desconfianza y de derrota ante su eterno y poderoso rival del sur, del que sospechaba que obtendría los favores de la Corte de Madrid. Tal sospecha se basaba sobre todo en la gran influencia que representaban numerosas personalidades peruanas asentadas en la capital española. Según un interesante relato sobre este asunto debido al doctor Carlos R. Tobar las posibilidades ecuatorianas eran nulas, pues, además de los documentos que él había visto en el Archivo de Indias, en los que sin duda se basaría la defensa del Perú, el notable diplomático ecuatoriano era preso de aquel antiguo sentimiento de que nada se podía ante el poderoso del sur. "Creí ver con claridad -escribía- que el desconocido Ecuador, que el débil Ecuador, que el pobre Ecuador, se encontraba muy por debajo de su rival, en un pueblo donde se recuerda que el Perú fue el más fiel de los de la Colonia, el más conocido entre ellos hasta por la frase "rico como un Perú", el más relacionado todavía con la Metrópoli, aun por no pequeño número de familias que gastaban título español así en Lima como en Madrid". Y a esa sensación de impotencia y desengaño se unió la información confidencial de un personaje próximo al Ministerio de Estado, que le confirmó las notables y valiosas influencias que tenía Perú en el Gobierno español, "por ser -decía- de Don Antonio Cánovas del Castillo y Marqueses de Sotomayor de quienes es pariente político el Señor Pardo, Secretario de la Legación del Perú en Madrid, encargado hoy de la Legación; y que estas influencias quizás podrían motivar -continuaba diciendo- una solución desfavorable a los intereses ecuatorianos, y lo más acentuadas que serían si cambiase el ministro Sagasta y entrase a ser presidente del Consejo el Señor Cánovas del Castillo; que con las influencias que tiene el Perú, no se podrá resolver la cuestión de límites antes de tres años por lo menos, pues antes han de resolverse la que está pendiente entre Colombia y Venezuela y la que después de ésta matienen Colombia y Costa Rica, siendo este orden ya establecido..." (12).

Más, ya en la presidencia de la República ecuatoriana, Antonio Flores Jijón tenía trazado su proyecto para dilucidar el litigio por cuestiones fronterizas con Perú, al margen del tratado de arbitraje de 1887, y por ello se apresuró a llegar a un acuerdo con Perú directamente. Los debates preliminares entre los plenipotenciarios Herrera y Arturo García fueron largos y laboriosos, ya que el Perú reconocía como límites los establecidos en los antiguos virreinos de Santa Fe y del Perú, antes de la independencia, mientras que el Ecuador presentaba la línea propuesta por la comisión Gómez-Tamariz, encargada por Colombia para fijar los límites previstos en el Tratado de 1829.

Las discusiones se prolongaron hasta 1890, cuando el 2 de mayo se firmó el Tratado de Límites o Tratado Herrera-García, que fue ratificado por el Ecuador a pesar de que le supuso una pérdida tan importante y vital como la rica zona amazónica. Esa primera concesión territorial a favor del Perú le sirvió a éste de manifiesto estímulo, ocasionando un año más tarde que su Congreso introdujese tales modificaciones en el Tratado que lo hacían inaceptable para el Ecuador, al que quedaba vetado el acceso al Marañón, adivinándose claramente, además, que los propósitos peruanos eran alcanzar la cumbre de la cordillera andina.

Cada vez estaba más persuadido el Ecuador del error que había cometido al elegir a España como árbitro, pues todo eran indicaciones en ese sentido. Tal fue el caso de la recomendación del ministro chileno, Luis Izquierdo, cuyo país también aprovechó la delicada situación para intervenir en la cuestión, llegando su ministro a decir que hacía mal el Ecuador en no aceptar el Protocolo de las potencias mediadoras, pues si llegaba el

12. L. Robalino Dávila: op, cit., p. 509.

caso, poco probable, de que se expidiese laudo por parte del Gobierno español, ése sería siempre desfavorable al Ecuador. Las gestiones chilenas iban siempre encaminadas a impedir un arreglo entre el Ecuador y el Perú, bien utilizando medios diplomáticos o por agentes ya que, mientras tuviera al Perú pendiente de los problemas del Norte, le sería más fácil tratar sobre los territorios de Tacna y Arica. Las cosas no mejoraban, pero aún el arbitraje español jugó su papel en las negociaciones entre Ecuador y Perú cuando se le comunicó al Gobierno Peruano que "en caso de que el del Ecuador no aceptase dichas modificaciones, se le propusiese dar por terminado el litigio respecto a todos aquellos puntos de la línea de demarcación en que no había desacuerdo entre el Ecuador y el Perú *y limitar el arbitraje de España a los puntos de desacuerdo y si ello no era aceptado se entrase de lleno en el arbitraje general". Eso era lo que quería Ecuador, pues suponía para el Perú entrar en un terreno en el que el aparato jurídico de la demanda ante el Arbitro, era muy inseguro. Había desaparecido, pues, la confianza que tenía Perú en los documentos en que basaba su demanda.

Se acerca el año 1894 y las negociaciones se van a complicar aún más al entrar en el escenario del conflicto Bolivia, mediante el envío de una misión encargada al ministro plenipotenciario Julio Méndez, la cual en virtud de los intereses comunes y vínculos de antigua confraternidad, procedería a definir sus límites orientales o amazónicos con el Perú, por desconocer ambos países el valor de la Real Cédula de 15 de julio de 1802. La misión tenía como fin que, aquellos intereses comunes se convirtieran en participación de Bolivia en los arreglos limítrofes entre Ecuador y Perú, sosteniendo que Bolivia tenía títulos que la hacían colindante no sólo con el Brasil, sino con Perú y Ecuador, por el Tratado de San Idelfonso entre España y Portugal de 1777, así como que la región de Mainas era "res nullius" que debía repartirse entre Perú, Bolivia y Ecuador. Por último, sostuvo la necesidad de arreglos entre los estados amazónicos en conferencias y no por tratados particulares o por medio del arbitraje.

En el mes de septiembre de 1894 el presidente Cordero, que hasta entonces había mantenido una actitud pasiva o indiferente hacia la legación boliviana, pasó a informarle que el Ecuador estaba dispuesto a aceptar una negociación tripartita en Lima, incluyendo a Colombia como ésta lo había solicitado en 1891, aduciendo que en el Tratado de Límites de 1890 había cláusulas que afectaban profundamente los derechos de Colombia, pero al mismo tiempo invitaba a esa legación a abandonar el Ecuador.

De ese modo Ecuador, después de haber declarado insubsistente el Tratado de Límites de 1894, enviará una misión a Lima con el doctor Julio Castro, con la intención de negociar con el Perú sobre las bases de las modificaciones que había hecho al Tratado el Congreso peruano. Ante la gravedad que suponía para el Ecuador que el convenio de arbitraje se resolviera tal como había sido suscrito, se intentó su modificación. En consecuencia el 7 de diciembre el plenipotenciario Julio Castro, propuso que se ampliasen las facultades del Real Arbitro, a fin de que aquel delicado asunto se decidiese en arbitraje de Equidad y no de Derecho, según demandaba la importancia y transcendencia de los puntos sometidos al gobierno español, con el fin de que al emitirse laudo se hiciera atendiendo a los intereses de las dos partes y no exclusivamente a los títulos jurídicos. A tal planteamiento se opuso el Perú, cuya fórmula fue la que finalmente se aprobó en estos términos: "Su Magestad el Rey de España decidirá las cuestiones de límites entre las tres Repúblicas, teniendo en consideración, no sólo los títulos, comprobantes y argumentos que se le han presentado, sino también las conveniencias de las tres Naciones, conciliándolas de manera que la línea de frontera esté fundada en el derecho y la equidad".

En este proceso se debe destacar el hecho, cada vez más evidente, de la gran influencia

que tuvo en el desarrollo de la vida política y diplomática de casi todos los países hispanoamericanos en esos años, el giro que tomara el desenlace, es decir la decisión final del arbitraje del rey de España, por lo mucho que ello podía afectarles, fundamentalmente en la configuración de su territorialidad. Nadie quiso mantenerse al margen, todos los países estaban pendientes de las ganancias que pudieran obtener participando en las negociaciones del contencioso entre Perú y Ecuador, siempre a costa del territorio de este último (13). Así vemos como Argentina, que no había dado muestras de interés, en 1901, a punto de finalizar la presidencia de Eloy Alfaro, envió a Ecuador a Agustín Arroyo en funciones de ministro plenipotenciario de la Argentina, al frente de una misión que, apoyando los intereses peruanos en el conflicto, debía sugerir al Ecuador la conveniencia de reanudar las negociaciones para llegar al laudo arbitral.

La situación se mantuvo sin alteraciones importantes, hasta el año 1903 en que el Perú tomó de nuevo la iniciativa, con el envío de Mariano Cornejo en misión ante el gobierno ecuatoriano, ofreciendo una fórmula de arreglo, basada en la propuesta de que Jaén y Tumbes quedasen para Perú, renunciando éste a Mainas y Quijos, excepto Iquito y la zona montañosa, y que, dado el tenso ambiente en Perú y Ecuador "se podría confiar a un comisario para que lo hiciera aparecer como Fallo en la sentencia del árbitro Real". Consintió el gobierno ecuatoriano (19 de febrero de 1904) sin darse cuenta que de ese modo caía en las redes del Perú. De acuerdo, pues, las dos partes, la Corona española nombró a Ramón Menéndez Pidal como comisario regio, el cual, sin demora, emprendió viaje a América, llegando a Quito en enero de 1905. En la capital ecuatoriana se preocupó de revisar los archivos oficiales, en los que creía que podía encontrar documentos útiles para aclarar el litigio, más los halló "pobres y desmantelados". Mejor información se obtuvo gracias a la labor investigadora en el Archivo de Indias de Sevilla de fray Enrique Vacas y Segundo Alvarez Arteta comisionados ecuatorianos a España, lo que permitió reunir una importante documentación muy útil para la defensa ecuatoriana.

Había un gran interés por parte del Ecuador de que se expidiese laudo cuanto antes, pues estaba pronto a finalizar el período presidencial de Plaza Gutiérrez y se deseaba que se concluyese antes de finalizarlo. Así se expuso por parte de los dos frailes, del comisionado regio y del ministro ecuatoriano en misión especial ante el Rey, Honorato Vázquez.

El rey Alfonso XIII se dispuso a actuar con la mayor celeridad, así como la Comisión de Estudio que se designó para asesorar al Soberano (14). La expectación era muy grande entre los estados implicados ya que el motivo del arbitraje seguía sin haberse definido.

La comisión pasó a estudiar los alegatos presentados por las dos partes, en un ambiente poco sereno, dada la cantidad de intereses que se pusieron en juego, lo que obligó, incluso a tenerla que abandonar por parte de alguno de sus miembros. Mas, no por ello cesaron las presiones a la Comisión y al Consejo de Estado. Incluso en vísperas de emitirse el laudo, se dieron a conocer documentos reservados del Consejo de Estado, lo que originó que se paralizase el laudo.

Aún hubo nuevas gestiones por parte de las potencias mediadoras para conseguir una conciliación de intereses. Más nada surtió efecto. Para el Ecuador la única solución pacífica era un arreglo directo bajo los auspicios de naciones amigas y, de acuerdo con

13. Nos lo muestra muy claramente Jorge Pérez en los mapas que aporta sobre la territorialidad ecuatoriana en los momentos decisivos de este proceso. J. Pérez Concha: *El proceso arbitral Perú—Ecuatoriano ante Su Magestad el Rey de España*. "Cuadernos de Historia y Arqueología" (Guayaquil) 2-3 (1951) pág. 248.

14. La Comisión de Estudio la formaron personalidades tan destacadas como Cesáreo Fernández Duro, presidente, Antonio Vázquez y Ricardo Beltrán Róspide, como vocales y Cristóbal Fernández Vallín, como vocal-secretario.

notables estadistas peruanos, opinaba también que el arbitraje pactado en 1887, no podía llevar a otra cosa que a la guerra.

La cancillería ecuatoriana comprendió, finalmente, que lo más conveniente era deshacer el compromiso que mantenía con España y apoyándose en que el arbitraje no podía reanudarse sino era a petición de las partes contratantes, decidió retirar a su representante.

Alfonso XIII ante la magnitud de las dificultades que se presentaron decidió inhibirse de las funciones que se le habían encomendado. No hubo, pues, sentencia, dado que, además, desde un punto de vista jurídico había muchas objeciones que formular al Laudo, pues es doctrina generalmente aceptada que no se puede someter a arbitraje asuntos que comprometan la existencia misma de una nación. Por otra parte tampoco podía ser reconocido legalmente un laudo conocido previamente por las partes, como era este caso, en que tanto Ecuador como el Perú lo conocían perfectamente, pues incluso se publicaron documentos relativos al pleito, como el "Primer dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado" y los "Votos Particulares del Señor Sánchez Román".

De gran interés fue también el asunto relativo a la controversia de límites entre las repúblicas de Nicaragua y Honduras, la cual, por el Convenio de Tegucigalpa de 7 de octubre de 1894, se sometió al arbitraje del rey Alfonso XIII, con el fin de liquidar los residuos de desavenencia que quedaron al deslindar los territorios de Honduras y Nicaragua.

El problema que motiva la controversia era la distinta postura que sostenían los respectivos países en relación a dónde debía situarse la línea fronteriza entre ambos. Tal división no se había fijado ni al proclamarse la independencia en 1821, ni tampoco al quedar disuelta la Confederación en 1838. Mas, se creyó que tal situación debía resolverse cuando, al reunirse la Asamblea Constituyente nicaragüense en 1847, se concluyó la Memoria en la que se exponía la necesidad de concretar la línea fronteriza, por considerar que era esencial para la constitución del país establecer de un modo preciso la superficie exacta del mismo.

Con ese planteamiento iniciaba Nicaragua la "réplica" que presentó a S.M.C. el rey de España (15), con el fin de facilitar la labor de arbitraje. Se trataba de un completo y documentado estudio histórico y jurídico en el que Nicaragua basaba su postura, de más de cien páginas, firmado en Madrid el 25 de junio de 1905 por el ministro nicaragüense Crisanto Medina y por el abogado de la República de Nicaragua Antonio Maura.

El rey de España, Alfonso XIII, para emitir el oportuno laudo arbitral convocó por Real Decreto de 17 de abril de 1905 a una Comisión de examen para que estudiase la cuestión de límites presentada, a fin de esclarecer los puntos de litigio y emitir el informe preparatorio del laudo, que finalmente fue dado el 23 de diciembre de 1906. En él se concretaba el punto en discordia que se limitaba a dilucidar cuál debía ser la línea fronteriza que debía trazarse desde el Portillo de Teotecacinte hasta la costa atlántica, ya que los límites desde la costa del Pacífico a ese punto ya habían sido resueltos definitivamente y de mutuo acuerdo entre las dos partes, por la comisión mixta hondureño-nicaragüense en las reuniones que tuvo, a tal efecto, en 1902 y 1904.

El problema pendiente no era fácil dado que la zona en litigio era muy extensa, pues abarcaba la región Mosquitia desde Cabo Gracias a Dios a Cabo Camarón.

La comisión española tuvo en cuenta una larga serie de antecedentes históricos y jurídicos para elaborar un informe; entre ellos y como ejemplo, se pueden señalar una

15. *Réplica de la República de Nicaragua presentada a S.M.C. el Rey de España. Arbitro. S.1., 1905.*

comunicación del Capitán General de Guatemala Pedro de Rivera, dirigida al rey en 1742 sobre los indios mosquitos, en la que se afirmaba que el Cabo de Gracias a Dios estaba en la provincia de Comayagua, es decir, Honduras, o que la población de Cabo Gracias a Dios, situada algo al sur del cabo de igual nombre, estaba desde antes de 1791, incluida en la jurisdicción eclesiástica de Honduras y así seguía estando al llegar la independencia, que el río Coco o Segovía aparece en muchos mapas y documentos tanto públicos como privados, como frontera entre Honduras y Nicaragua, teniendo también en cuenta, como último ejemplo, los tomos del Libro Azul de los años 1856 y 1860 presentados por el Gobierno Británico al Parlamento y que figuraban entre los documentos aportados por Nicaragua, en los que constan varios testimonios de que Nicaragua y Honduras habían reconocido aquella frontera fluvial.

De conformidad, pues, con todas las consideraciones aportadas, el rey Alfonso XIII, de acuerdo con el Consejo de Estado en pleno y su Consejo de Ministros, declaraba "que el punto extremo limítrofe común en la costa del Atlántico será la desembocadura del río Coco, Segovía o Wanks en el mar, junto al cabo Gracias a Dios..." (16).

Mas, Nicaragua se negó a aceptar el laudo arbitral, recurriendo en sucesivas ocasiones el mismo, sin conseguir un fallo favorable, hasta que en 1957 se acudió al Tribunal Internacional de Justicia, el cual el 18 de noviembre de 1960 dictó sentencia sobre aquel contencioso, considerando válido y obligatorio el laudo arbitral del rey de España, declarando, en consecuencia, la obligación de su cumplimiento por parte de Nicaragua. De ese modo quedó establecida la actual frontera.

Finalmente, Colombia y Perú, también sometieron al arbitraje del rey de España sus litigios fronterizos. Por el Tratado de Lima de 6 de mayo de 1904, ambas naciones decidían poner fin al contencioso que por cuestión de límites en la zona amazónica tenían pendiente. El arbitraje basado en el tratado, llamado también acuerdo, de Pardo-Tacna, por el presidente peruano y el plenipotenciario colombiano que lo firmaron, debía basarse no sólo en derecho, sino también en equidad, es decir en las conveniencias de ambas partes.

Mas, ese arbitraje no llegó a producirse, por lo que las partes sometieron después el asunto al Papa Pío X por el Tratado de Bogotá de 12 de septiembre de 1905. Finalmente, el caso se solucionó por acuerdo mutuo de los dos países (17).

En resumen, podemos decir que el sistema del arbitraje territorial aplicado a cuestiones limítrofes evitó la guerra que, sin duda, se habría producido en muchos lugares de Hispanoamérica, en la época que se ha tratado. Mas, es digno de señalar que, de los seis casos aducidos, todas las sentencias, menos una, la de menor trascendencia, no fueron satisfactorias. Colombia fue el país que, por tres veces, apeló a esa institución, pero sólo se dictó laudo en una, en el caso de Venezuela, la cual, por no ejecutar la sentencia, el caso se llevó a un tribunal superior. Lo mismo sucedió en el litigio entre Honduras y Nicaragua. En el caso de Ecuador y Perú, después de varios años de estudios y trabajos, se concluyó sin sentencia.

El que los laudos no fueran aceptados y que en ocasiones no llegaran ni a producirse, debe ser motivo de reflexión respecto a la tarea que llevaron a cabo las comisiones de estudio convocadas en cada caso y sobre las personas que las integraron, así como la

16. *Laudo arbitral Su Magestad Católica fallando la cuestión de límites pendiente entre ambas Repúblicas*. En *Tratados y Documentos internacionales de España*. Madrid, 1906, tomo II, p. 357.

17. J. Basadre: *Historia de la República del Perú*. Lima, 1968. Tomo I2, p. 17, y Archivo M^o As. Ext. Madrid. Arbitrajes. Leg. 16

influencia del Consejo de Estado, que eran los dos organismos que debían asesorar al rey en esa tarea.

La elección del Rey de España como árbitro supuso una clara demostración de confianza hacia España, a la que ya se empezaba a ver "con mayor simpatía y atención que antes", como reconocía el historiador ecuatoriano Carlos Tobar, cuando recuerda que se van acercando los tiempos en que en la América española se va a incrementar la atención y la simpatía con "mayor fervor que antes" y, cuando varios países, precisamente aquéllos que habían integrado la Gran Colombia, va a designar como árbitro de sus disputas territoriales al rey de España.