

# LA REAL CÉDULA DE 15 DE JULIO DE 1802 (EDICIÓN FACSIMILAR)

Juan Miguel Bákula<sup>1</sup>

Por generosa disposición de las autoridades universitarias, me corresponde presentar esta pulcra -en el mejor sentido de la palabra- edición facsimilar de la real Cédula de 15 de julio de 1802, destinada a crear un Gobierno y Comandancia General en Maynas, dependiente del virrey del Perú, y un Obispado, dentro de idénticos términos, sufragáneo del Arzobispado de Lima.

Me complace y me honra participar en esta ceremonia que es un acto de alta cultura. Quiero agregar algo más: En virtud de los prodigios del ingenio humano, el desarrollo de las técnicas nos permite, también, renovar el instante en que remotos signatarios de los reinos de Indias recibían a miles de kilómetros el testimonio de la voluntad del Monarca y, poniendo en acción el mítico sentimiento de obediencia a la autoridad, procedían a rendirle acatamiento.

Este esfuerzo de imaginación tiene un efecto mágico y suscita un raudal de reflexiones en el que se confunden la historia con la ucronía, quizá no en el sentido en que Jorge Basadre emplea la palabra sino pensando en lo que hubiera podido no ser y en lo que felizmente fue.

Además, esa capacidad de multiplicar el pensamiento tiene otra virtud, ya que nos estimula a considerar que este documento -como cualquier otro- puede ahora ser mejor conocido, porque estamos en capacidad de agregar a muchos antecedentes ignorados en su momento los resultados producidos por esta expresión de la voluntad real.

En efecto, muchos historiadores así como otros investigadores, quizá en virtud del uso polémico que se le ha venido dando, se han acostumbrado a considerar la real Cédula de 1802 dentro de una perspectiva recortada, a veces utilitaria y casi siempre, por quienes la ponderaban o por quienes la menospreciaron, con vocación restrictiva. Por ello, hoy tenemos la posibilidad y, más aún, el mandato de sustentar la proposición de que, como hecho histórico, esta real Cédula no está limitada en su trascendencia a la condición de elemento probatorio -por

importante que sea la materia del juicio- sino que su estudio integral es un imperativo del conocimiento.

Si en verdad se puede hablar de una nueva historia -sin que signifique una actitud de soberbia o un desborde iconoclasta- es frente a las perspectivas que nos plantea el simple hecho de tener ante la vista un documento, por dos razones muy principales:

La primera es porque una de las verificaciones de nuestro tiempo es apreciar que hoy sabemos de una época o de un instante dado mucho más que los propios actores de un hecho cualquiera y, con mayor razón, si se trata de un largo proceso. Para ese efecto, se dispone de la ayuda de las demás ciencias sociales y, también de las ciencias naturales ya que, en uno u otro caso, contamos, por ejemplo, con la demografía y también con los datos de la geografía, para profundizar en la indagación con mucha más claridad que cualquiera de los que vivieron en el momento de nuestro estudio.

Y, la segunda, que por lo mismo nos hemos liberado del fetichismo imperante antaño, provocado por el afán de descubrir *el documento*, situación que llevó a Fernand Braudel a señalar cómo era preciso orientar al historiador a no pensar que en la autenticidad documental estaba contenida toda la verdad. Esa autenticidad puede no estar en duda, pero no siempre es suficiente para desmentir la afirmación opuesta, pues, a pesar de todo no será sino una expresión parcial, pero jamás una verdad comprensiva, cuya búsqueda no se agota y tiene el encanto o el reto de ser siempre una aproximación tentativa.

En apoyo de estas ideas me atrevo a citar el testimonio de dos mentalidades iluminadas, en un caso por la insistente racionalización y en el otro por la imaginación estética. Para Joan Huizinga, “nuestra civilización es la primera que tiene como pasado el pasado del mundo, nuestra historia es la primera que es historia mundial...;” y para André Malraux, ésta es la primera vez en la historia del mundo en la que “se puede estudiar simultáneamente con *el documento*, las artes, los mecanismos y artefactos; las pruebas arqueológicas y cualesquiera fuentes del pasado...”

Pero, también, en virtud de esas mismas razones, cuando se habla de la nueva historia lo único que se pretende es entender que esta visión renovada autoriza a plantear la posibilidad de que la antigua historia fuera más vulnerable de lo que se creía<sup>2</sup>.

Desde luego, nada de lo dicho supone asomo de desprecio por las fuentes. Por el contrario, como dice Geoffrey Barraclough<sup>3</sup>, “el historiador que deja de refrescarse periódicamente en los documentos originales deja pronto de ser historiador”, advertencia que tiene singular oportunidad en el caso que nos ocupa, como se verá a continuación cuando me detenga unos instantes en los antecedentes documentales de la cédula de 1802 y en las consecuencias de la misma, también expresadas documentalmente, que son precisamente elementos de una investigación histórica, para diferenciar esta actividad de cualesquiera otros desarrollos especulativos, cuyo culto se orienta a preferir la teoría sobre los hechos. En cambio, el estudioso de la historia usa los conceptos teóricos para tener instrumentos mentales que le permitan articular la serie de acontecimientos que trata de aprehender y de explicar, agregando nuevos círculos concéntricos al núcleo de su conocimiento esencial.

Es en este entendido, de integración de las ciencias sociales, que se puede hablar de la historia como una manera de penetrar en los secretos del alma humana, en la razón de los hechos y en el destino de los pueblos.

Quizá, un ejemplo me permita precisar estas ideas. La Ilustración -como pensamiento dominante- impregnó la acción política de la Corona borbónica, pero no alcanzó a trascender a los estratos inferiores saturados de intolerancia y celosos de sus fueros; y menos, a la distancia, a los círculos americanos preocupados por su mundo de pequeños intereses y ausentes de otras inquietudes. La plena inteligencia de la real Cédula de 1802 sólo se puede alcanzar ubicándola en este nuevo espacio de la comprensión histórica. Omito, sin embargo, ahora, situar la real Cédula dentro de las reformas borbónicas, porque este aspecto ha sido ya desarrollado en el prólogo de esta publicación.

La peripecia de la real Cédula que hoy se presenta es, en cierta forma, un reflejo de la historia del Perú; y, al mismo tiempo, ese acto de voluntad de un monarca, no es un hecho aislado y caprichoso sino una resultante de la circunstancia. Por eso, repito, su conocimiento es una suerte de constante descubrimiento, constituye un punto de referencia para situar una suma de relaciones que, vista de un lado, resulta un capítulo de microhistoria; pero que, vuelta la otra cara de la medalla, es parte de la historia-mundo.

El conocimiento de la real Cédula fue un enigma, que tardó mucho en despejarse. Ahora sabemos que, en el tiempo, su gestación y su confirmación discurren en un lapso de casi 40 años. Digo ahora, porque uno de los elementos originarios de la dialéctica que genera fue el informe de Francisco Requena, que tanto tarda

en llegar al dominio público que bien se puede afirmar que es recién en 1945 que Raúl Porras Barrenechea divulga la “Descripción del Gobierno de Maynas y misiones en él establecidas...”, fechada en Ega el 20 de febrero de 1785; y que otro informe del mismo, ya en su condición de miembro del Consejo de Indias, datado el 28 de abril de 1817, es seguro que no debió ser estudiado hasta que se publica en los “Documentos anexos...” a la Memoria presentada por Mariano H. Cornejo y Felipe de Osmá, en 1905. Es importante recordar este informe por cuanto sirvió de base al dictamen del Consejo (19 de junio de 1818) que rechazó una petición del primer obispo de Maynas -de cuyo nombre no quiero acordarme- abogando por la supresión del Gobierno Militar, contra quién se decide que:

Siendo el gobierno militar fronterizo a las posesiones Portuguesas cómo podrían suprimiese sin dejar abandonadas las márgenes del río Marañón para que por él y por todos los que le son colaterales no haya país de casi toda la América Meridional que no pueda ser inbadido por los vasallos de la Corona Portuguesa; y así esta solicitud debe depreciarse...<sup>4</sup>.

Términos que confirman, dieciséis años después de expedida, las razones y la vigencia de la real Cédula de 1802, en favor de una nueva organización civil y militar cuyo objetivo es defender la región amazónica de la rampante voracidad lusitana. Termina dicho dictamen reprendiendo al mitrado:

Que al Obispo se le prevenga se traslade al lugar de su residencia que debe ser en Xeveros; pues desde que se fue a Lima y le obligaron el Virrey y Arzobispo a volver a su diócesis permanece en Moyobamba, extremo de las misiones<sup>5</sup>.

En el curso de esas décadas, la jurisdicción del Virreinato del Perú se vio mermada con la creación del Virreinato de Buenos Aires (1776) que segrega la Audiencia de Charcas, incluyendo la riqueza de Potosí; y con el establecimiento de la Audiencia del Cuzco se inicia una posible desmembración del Sur, por cuanto Puno y su región también le habían sido separados. Desde 1739 Maynas había sido incluida en los términos del nuevo Virreinato de Nueva Granada. Si bien la recomposición del territorio del Virreinato peruano comienza con la reintegración en 1796 de la Intendencia de Puno -que incluye el lago Titicaca- en este proceso la real Cédula de 1802 resulta ser el más importante de los pasos dados para vitalizar el tradicional poder de Lima y permitir que, ya en el siglo XIX, su potestad se extendiera hasta Chiloé en el sur y a Guayaquil en el norte. Estas mutaciones son parte fundamental en todo estudio del manejo del espacio colonial.

En las precarias condiciones en las que se inicia la vida independiente el gobierno del Protectorado se nos presenta como una sombra, que formalmente se extiende en cuatro departamentos, Trujillo, Tarma, Huailas y de la Costa, pero cuya realidad era la de un campamento, más allá del cual no existía otra jurisdicción que el poder realista. Sin embargo, establecido un comienzo de orden, en 1822 llega a Lima, como plenipotenciario de Colombia, Joaquín Mosquera y Arboleda. A su solicitud, se designa a José María Galdeano para que celebre un convenio sobre límites, a cuyo efecto el Congreso es llamado a impartirle instrucciones. Es entonces que, por primera vez, se menciona oficialmente la real Cédula de 1802 y se ordena que se ponga a disposición de la Comisión Diplomática “la cédula librada para la erección del Obispado de Maynas...” Corría el año de 1823 y la fecha de esta comunicación es el 18 de noviembre. El día 26 del mismo mes se trasmite este particular a Mosquera<sup>6</sup>, lo que no detiene la urgencia de éste en finiquitar su misión pues debe seguir viaje a Chile y Buenos Aires; y, el 23 de diciembre, ambos plenipotenciarios suscriben el Convenio sobre límites, cuyo artículo sustantivo resultó tan escueto que no mereció la aprobación del parlamento colombiano:

Artículo I.- Ambas partes reconocen por límites de sus territorios respectivos, los mismos que tenían en el año de mil ochocientos nueve los ex-Virreinos del Perú y Nueva Granada<sup>7</sup>.

Para esa fecha Bolívar, que había llegado a Lima el 2 de setiembre, se encontraba en camino al interior del país. Previamente, el 30 de octubre, le había escrito al vicepresidente, general Santander,

Aquí está Mosquera tratando sobre límites: pienso no sacar mucho partido para que no se atribuya a la fuerza el resultado de la negociación, porque en moral como en política hay reglas que no deben traspasar, pues su violación suele costar caro<sup>8</sup>.

Esta carta significa que Mosquera no insistió en sus pretensiones, pero permite suponer, también, que Galdeano no llegó a recibir la real Cédula, pues la habría exhibido ante Mosquera y éste habría dado cuenta del hecho en su correspondencia. Por lo demás, esos meses fueron de perturbación doméstica tan intensa que basta señalar que el encargado del despacho de Relaciones Exteriores era el conde San Donás, Juan de Berindoaga, que semanas después moriría fusilado. Pocas veces la nación en trance de alumbramiento padeció mayores desfallecimientos.

En todo caso, es posible afirmar que recién en la década de 1850 se tiene, nuevamente, constancia de que la real Cédula se haya vuelto a mencionar en el debate oficial<sup>9</sup>, pues hace expresa referencia a ella la nota del ministro de RR.EE. del Perú, José Manuel Tirado, de 14 de abril de 1853, al rechazar la protesta del plenipotenciario ecuatoriano motivada por la creación del Gobierno Político y Militar de Loreto, dispuesta por decreto de 10 de marzo del mismo año, a cuya delimitación “sirve además de regla la Real Cédula de 15 de julio de 1802”. A continuación, la recoge el ministro del Perú en Quito, José Mariano Sanz, en nota de 10 de noviembre de 1853, dirigida al canciller ecuatoriano, Marcos Espinel a fin de dejar a salvo los derechos del Perú cuando se hace pública la discusión parlamentaria sobre el proyecto de ley declarando “la libre navegación de los ríos ecuatorianos tributarios del Amazonas”, cuya respuesta demoró hasta el 9 de febrero de 1854. En la nota del plenipotenciario peruano se precisa el fundamento de la reserva peruana, “por la simple lectura de la real Cédula o ley española de 15 de julio 1802, reimpressa en el periódico *El Católico de Guayas* (edición del 4 de junio de 1853)...”<sup>10</sup>.

Diez años antes, *El Comercio* de Lima publicó, el 3 de marzo de 1842, en el N° 826, -seguramente por primera vez en un órgano de información- el texto de dicha Real orden, pero, de hecho, la efectiva valorización del documento tardó hasta que en 1958, el subprefecto de Chachapoyas, Agustín Matute, encontró en el archivo de Moyobamba -que había sido la sede episcopal de Maynas en tiempos de monseñor Sánchez Rangel- el expediente formado en Quito para dar conocimiento de esa disposición real al gobernador de Maynas y disponer su divulgación y cumplimiento en los pueblos de su jurisdicción<sup>11</sup>. Para el caso, es suficiente referirnos a la constancia expresa de que esa diligencia de acatamiento fue cumplida en virtud del mandato del presidente de la audiencia de Quito, Barón de Carondelet, por el gobernador Diego Calvo, en Xeveros, capital de su gobernación, el 20 de agosto de 1803, y corrido el mismo trámite en La Laguna, Chamicao, Muniches, Chayabitas, Caguapanas, Barranca, Pinches, Andoas, Canelos, Santiago de Borja y Santiago de las Montañas, así como en Omaguas, Pebas e Iquitos<sup>12</sup>.

De estas referencias parecería desprenderse que fue entonces que los negociadores peruanos pudieron apreciar, en toda su extensión, el valor de la disposición de Carlos IV para agregar al Virreinato del Perú los territorios de la provincia de Maynas mediante la creación de un gobierno y Comandancia General, en cuyos términos también debía organizarse un obispado sufragáneo del arzobispado de Lima. Y debió ser tan trascendente esta revelación que el presidente de la República, Ramón Castilla, ordenó que el ejemplar auténtico de

la real Cédula fuera enviado a Guayaquil -Castilla tenía instalado su cuartel general en Mapasingue- para ser exhibido y puesto a disposición de las autoridades ecuatorianas para su examen. El resultado fue el reconocimiento que en el Tratado de Paz de 25 de enero de 1860, consta en términos concretos:

Artículo V.- El Gobierno del Ecuador, atendiendo al mérito de los documentos presentados por el negociador peruano, entre los que figura como el principal la real Cédula de 15 de julio de 1802, para acreditar los derechos del Perú a los territorios de Quijos y Canelos, declara nula y sin ningún efecto la adjudicación que, de cualquiera parte de esos terrenos, se hubiese hecho a los acreedores británicos...<sup>13</sup>.

Las fechas que se han venido anotando, relativas a las ocasiones y circunstancias en las que la Cédula de 1802 aparece y se reviste de solemnidad y nombradía, permiten apreciar cómo el proceso de afirmación y proyección de la jurisdicción nacional en esos primeros años de la República fue consistente, hasta lograr a mediados del siglo que la configuración del territorio nacional adquiriese los perfiles que, salvo el desgarramiento de la guerra de 1879, se han conservado hasta nuestros días.

En efecto, si se compara el mapa diseñado en 1792 bajo la autoridad del virrey Taboada y Lemos por el cosmógrafo Andres Baileato con cualquier mapa actual, las diferencias son notorias y demuestran que, a pesar de las circunstancias cambiantes y negativas que reinan durante el proceso de la guerra de la Independencia, las instituciones republicanas -contra lo que se afirma a veces ligeramente- cumplieron el deber de resguardar el solar de la nación peruana y su identidad histórica. En lo que se refiere a la región amazónica, la incontenible penetración portuguesa, que el poder español no había logrado detener, fue, por fin, estancada; y la libertad de navegación en el Amazonas pudo ser consagrada. Pero, además, desde los primeros años se reanudó el esfuerzo de organización y administración civil, militar y misional, cuyos detalles no son del caso repetir pero que se resumen en un par de cifras muy reveladoras, pues en los últimos cincuenta años del régimen colonial las misiones de Maynas, que ya venían atravesando por una gravísima crisis, se contraen en la mitad: En 1748 se contaban 41 reducciones con una población aproximada de 18,000 almas; y en 1814 sólo hay 23 reducciones y la población se ha reducido a algo menos de 8,000. Ese fue el estado en que la República se hizo cargo de aquellos parajes que la leyenda había imaginado como “El Dorado”<sup>14</sup>.

El tránsito de la Colonia a la República, desde el punto de vista estructural, merece una breve atinencia. La noción del espacio nacional durante la República fue diferente del propósito que nutrió la ocupación durante la Colonia. En este último caso, el poblador -nativo o afuereño, soldado o comerciante- era una suerte de ocupante precario, desde que la suprema potestad sobre el suelo y sus riquezas pertenecía al monarca español; y era su omnímoda pero distante voluntad la que disponía que esas comarcas y sus habitantes pasaran de una jurisdicción a otra, en un constante desplazamiento de provincias, como lo demuestra la historia de la demarcación virreinal. En el caso del Perú, éste vio menguar su territorio en todas las direcciones. También debe subrayarse que en la formación del espacio republicano subyace una preocupación legalista para afirmar la validez de la estructura jurídica que requería el Estado naciente. De allí que, desde un comienzo, las Constituciones se juran hasta en los más remotos pueblos, que lo era Iquitos, donde se juran en 1823 las “Bases de la Constitución” y el 18 de octubre de 1828 se jura la Constitución promulgada el 18 de marzo anterior. En resumen, no sólo había que afirmar el imperio de la ley sino que había que dotar a lo que durante la Colonia, habían sido “provincias no descubiertas” de un aparato normativo para su efectiva incorporación a la vida política y a su participación en ella.

En esta realidad estructural, el constante esfuerzo humano -en este caso el poblador peruano- llena su misión como grupo social y cumple con realizarse como entidad organizada al descubrir, ocupar y administrar su espacio, como asiento de su vida institucional.

Pero, además, en el caso de la Amazonía este proceso se cumplió sin violencia ni daño para otros. Si era cierta la tesis de que en América no existían tierras sin dueño -territorios *a despota*<sup>15</sup> era por la aceptación general de que, desde un comienzo -el Descubrimiento y la Conquista- el total de esos territorios constituían dominio de los reyes de España -título que impugnaban otros grandes Estados, como Francia e Inglaterra- quienes habían hecho uso de su potestad para establecer jurisdicciones mediante actos de gobierno, que constituían un título inicial para la ocupación subsiguiente.

Al nacer las nuevas repúblicas, el problema de resolver los contornos de su heredad tuvo complicadas y, a veces, contradictorias propuestas y métodos de entendimiento que no siempre lograron evitar el conflicto. La experiencia histórica del conjunto pone en evidencia que no se trataba, tan sólo, de encontrar linderos que fueran aceptables, sino que, en otras ocasiones, estuvo de por medio la suerte de provincias o sea de conjuntos humanos a los cuales se envolvió en conflictos, tantas veces cruentos, perdurables y destructores. Encontrar la

solución no siempre fue posible, desde que lo que estaba en juego no eran “títulos jurídicos” amparados en principios o en axiomas sino el destino de personas sometidas a la presión de pasiones políticas, contrapuestas a la voluntad de los pobladores, de sus intereses y de sus aspiraciones; elementos subjetivos que tenían otros niveles de conceptualización y de valorización. Podían ser respetables pero no contaban con la capacidad de contrarrestar la coacción, ejercida por los factores irracionales que desataron los caudillos. Además, dentro de cada grupo o distrito, esos sentimientos y esos intereses no eran idénticos ni confluyentes, con lo cual la razón de que existieran no era bastante para lograr que se impusieran sobre el conjunto.

La tardanza en encontrar la definición del espacio ha sido, en todos los casos, un elemento negativo, porque ha permitido que determinadas aspiraciones se retroalimenten y se mantengan visiones engañosas o equivocadas, en espera de oportunidades que no llegaron a presentarse. En ese sentido, si bien el curso del tiempo pudo ser un factor para consolidar la realidad jurídica, demográfica y económica, en nada contribuyó la tendencia a la postergación, a veces convertida en inmovilismo, a la mejor solución de los problemas. Pero, lamentablemente, ese enfoque se mantuvo por mucho tiempo, quizá por el espejismo de que permitiría ganar algunos kilómetros más. Se incurrió, así, en un grave error que la historia se ha encargado de demostrar con pesados costos.

Consumada la Independencia, un paradigma de confrontación comienza a desplegarse en todas las direcciones; y contra lo que hubiera debido suceder, el colapso del poder español provoca la fragmentación, impulsada por las fuerzas de la dispersión que trescientos años de aparente unidad habían mantenido soterradas. También se presentaron nuevos factores de la dinámica social, entre ellos el perverso fenómeno del caudillismo militar que, con severa palabra, condena Bartolomé Herrera en las solemnes exequias ante los restos mortales de Agustín Gamarra:

El principio de la obediencia pereció en la lucha por la emancipación. Los corazones se hallan desde el año 20 en un estado habitual de rebelión; y hacen a la autoridad nacional para su propio daño, una guerra tan ardiente y tenaz ahora, como la que hicieron para su bien entonces<sup>16</sup>.

Y no fue el caudillismo el único fruto de esa dinámica disolvente, porque en la búsqueda de la propia identidad y en la necesidad de afirmar el poder del Estado se pretendió acentuar un nacionalismo por la vía de la diferenciación y del conflicto.

En esas condiciones se explica que en América el tratamiento del problema territorial no encontrara métodos de entendimiento. De allí que hasta la segunda mitad del siglo XIX la historia diplomática registra todo, menos soluciones. Se perfila, entonces, una coincidencia entre el debilitamiento de las fuerzas de disgregación mientras gana terreno la necesidad de la institucionalización política, que se impone sobre la pugnacidad hacia afuera. Es cierto que no se trata de una regla general, pues mientras tanto habían seguido operando tendencias de expansión territorial, de las cuales, para no mencionar las más próximas, es suficiente recordar las que merman en casi la mitad la extensión original del territorio mexicano.

En todo caso, la situación de anarquía que la fragmentación postcolonial produce en América española indujo a poner término al imperio de la violencia y paulatinamente se fue abriendo paso la posibilidad de sujetarla a determinados principios y normas. Esta propuesta esencialmente jurídica tenía un doble ámbito de acción: estaba referida a la conducta de los estados americanos entre sí; pero también esperaba construir una valla jurídico política a la acción prestadora de las naciones mercantilistas.

Fue la institución del arbitraje la que estimuló la acción de las cancillerías americanas, enunciada vagamente al comienzo de la vida republicana pero practicada con gran intensidad en el segundo tercio del siglo pasado, cuando el principal motivo de conflicto lo constituían las diferencias territoriales.

Fue tan rápido el cambio que, en menos de cincuenta años, el arbitraje llegó a ser la principal preocupación internacional. Andrés Bello en su *Derecho Internacional Público*, que en las universidades de América fue el libro de texto más socorrido, le había dedicado al arbitraje apenas unas líneas al mencionar las medidas para evitar un rompimiento; y, en contraste, en 1917 Carlos Wiesse menciona más de 200 instrumentos en su *Recopilación de los tratados y convenios de arbitramento internacional*. Lo cierto es que la necesidad de resolver los conflictos territoriales por medios que no fueran el uso de la fuerza comenzó a ganar terreno, muy en particular en el Perú, no sólo como propuesta moral, sino como posibilidad pragmática, por ser más efectiva y menos costosa.

En cuanto al debate peruano-ecuatoriano, durante más de cincuenta años la negociación había sido intermitente, a veces intensa y en algún caso airada, pero el resultado seguía siendo el mismo: la cuestión territorial continuaba en el punto de partida. Peor aún, quizá la distancia entre las partes se había hecho cada

vez más evidente. Sin embargo, el motivo del litigio era más lejano que próximo a las urgencias cotidianas; y las argumentaciones en uso eran mucho más teóricas que efectivas. Tan es así que la reclamación sobre Jaén -en la que el aparente derecho del Ecuador era más fácil de apreciar- era poco más o menos que impracticable, por la contundencia de los hechos mismos; y el Ecuador sólo podía activarla como moneda de cambio. En ninguna de las dos repúblicas era eficiente proponer la solución por las armas del litigio amazónico, que no comprometía intereses inmediatos ni territorios con riquezas y población importantes. Pero, al propio tiempo, era un tema político capaz de agitar el ambiente hasta el enardecimiento.

Fue en circunstancias internacionales muy particulares cuando en 1887 surge la posibilidad del arbitraje, no sólo por la situación derivada de la guerra con Chile sino por la intempestiva presencia de un factor casi olvidado: la deuda externa, para cuya satisfacción, tanto en el Perú como en el Ecuador, se piensa en las comarcas orientales y, sin que mediara una larga negociación ni un prolongado período de reflexión interna, ambos gobiernos aceptaron recurrir a la vía arbitral.

Ninguno de los dos negociadores ignoraba las dificultades del proyecto y la imposibilidad de encontrar una salida que fuere suficiente en sí misma. Pero ambos eran conscientes que debía intentarse un camino. El método tendría sus inconvenientes, pero por su intermedio se podría llegar a un arreglo. Tampoco era previsible el resultado, pero se reputó que el riesgo de iniciar una negociación era menor que el de la incertidumbre de una situación conflictiva.

El resumen del negociador peruano, Emilio Bonifaz, es cristalino:

Eliminando la guerra, es decir la fuerza, como medio de la solución del problema, no quedaban sino dos caminos: la demarcación por medio de un tratado directo o el arbitraje. La experiencia de más de sesenta años ha demostrado que para el tratado directo se presentan y presentarán siempre obstáculos insuperables. Ambas naciones parten de puntos absolutamente opuestos e inconciliables: El Perú se funda en la validez y el Ecuador en la no ejecución legal de la Cédula de 1802... Pero, si por el arbitraje se puede obtener la decisión legal del asunto discutido, él no tiene eficacia para consolidar la paz efectiva y sincera... Si el Perú no la obtuviese favorable (la decisión), perdería las provincias de Maynas y Jaén... Si, al contrario y como es de esperarse, decide el árbitro en favor del Perú, el Ecuador no sólo tendría que renunciar a sus esperanzas, sino también a territorios de

que está en posesión actual. Ahora bien, el Ecuador no se conformaría jamás con semejante fallo, por inatacable que fuese en el terreno que fuese, como tampoco se conformaría el Perú en el caso inverso...<sup>17</sup>.

Dentro de esa óptica, la Convención de 1887 abrió el paso a las negociaciones directas y a la posterior presentación del caso a Su Majestad Católica como árbitro, con los resultados de todos conocidos.

Como se ha visto, durante unos ochenta años el drama se mantuvo en el escenario internacional y si bien se conocía a los dos protagonistas principales, así como el nudo de la trama, el desenlace no estaba a la vista. En cambio, constantemente se había escuchado en el diálogo mencionar a ese misterioso personaje constituido por la real Cédula de 1802.

El conflicto subsiguiente sólo pudo ser detenido gracias a la mediación interpuesta por Estados Unidos, Argentina y Brasil -con la activa aún cuando indirecta participación de Chile- pero la crisis se mantenía latente.

En 1913 llega al poder Guillermo Billinghurst. El nuevo mandatario tenía delante de sí una situación angustiosa que se decidió enfrentar con imaginación y celeridad. Hoy diríamos con sentido pragmático. Y sin previas consultas abordó al plenipotenciario ecuatoriano, Augusto Aguirre Aparicio, para expresarle su voluntad. Billinghurst había llegado a las puertas del éxito en negociaciones con Chile algunos años antes y tenía el convencimiento de que el paso del tiempo no favorecía a los intereses del Perú, tal como la experiencia del caso chileno lo venía demostrando. Le correspondió entonces al nuevo canciller, Francisco Tudela y Varela, dar un marco adecuado al criterio del jefe del Estado.

La posición de ambos litigantes parecía inconciliable. En el Perú, en razón de una prédica incesante impuesta por las circunstancias del conflicto en el sur, se había sedimentado la noción de que sólo la aplicación de estrictos criterios jurídicos, propios del arbitraje, permitiría condenar al agresor y resguardar el patrimonio territorial de la República; mientras que en el Ecuador, por el contrario, la opinión pública era unánime en insistir como única vía posible la de la negociación directa.

El 8 de agosto de 1913, el Ministro de Relaciones Exteriores hace llegar al ministro ecuatoriano un breve memorándum que contenía lo que la historia conoce como la "fórmula mixta" y que el propio canciller explica a la Cámara de Diputados el 6 de octubre.

El Gobierno peruano ha dado una prueba de su espíritu conciliador, sin perjudicar sus derechos y expectativas, proponiendo a la Cancillería ecuatoriana una fórmula consistente en esto: Sometimiento a la decisión arbitral del Tribunal de La Haya, es decir dentro del derecho, de la cuestión de límites entre el Perú y el Ecuador, pero con el señalamiento previo o conjunto de líneas de máximo sacrificio, de tal manera que, cualquiera que sea la sentencia, en ningún caso llegue a afectar lo que el Perú, de su lado, y el Ecuador, de su parte, consideren que no puede separarse de su soberanía.

De esta manera se pretendía atender no sólo aquellas realidades políticas sino tender un puente para cruzar el terreno del conflicto y llegar hasta la orilla opuesta. O, para decirlo de otra manera, no pasaba de ser una sugestión para hablar un idioma común que permitiera la comunicación y, quizá, la inteligencia. Se atendía así a la necesidad de restablecer el diálogo. Pero, eso sí, se había detenido el conflicto cuando una acción bélica había parecido ser la única alternativa.

Desde entonces la idea matriz contenida en la “fórmula mixta” estuvo invívita en todos los restantes pasos de la negociación, ya fuese en el Protocolo Castro Oyanguren-Ponce, de 1924; en el Acta de Lima, de 1936; en las negociaciones de Washington de 1936-1938. En cierta forma esa idea no ha sido extraña al proceso último pues la negociación que culmina con el Protocolo de Río de Janeiro de 1942 se enriqueció con los procedimientos arbitrales constituidos tanto por la fórmula Aranha como por el fallo de Bras Dias de Aguiar.

Esta etapa final no sólo permitió clausurar el litigio territorial; también constituyó una experiencia al demostrar que el arbitraje -tan ardorosamente defendido por algunos sectores en el Perú- no era un instrumento de fácil manejo ni mucho menos una panacea. Tampoco tenía un ingrediente mágico que garantizara un resultado eficiente, que sólo podría depender de la voluntad de las partes.

Para entonces la virtualidad de la real Cédula de 1802 se había cumplido en todos sus efectos. Aquella “marca hispánica” que recomendaba crear Francisco Requena para contener los avances portugueses, mediante el establecimiento de un Gobierno civil y una Comandancia militar en Maynas, dependiente del virrey de Lima, auxiliados por un obispado sufragáneo del arzobispado de Lima, había sido superada desde mucho antes si se recuerda que la Provincia Litoral de Loreto databa de 1853 y que los límites con el Brasil habían sido definitivamente fijados en el río Yavarí, recuperándose las nacientes de los ríos Yurúa y Purús.

En los territorios amazónicos la acción silenciosa pero perseverante de los pobladores peruanos, los actos de gobierno provenientes de la autoridad del Estado peruano, la presencia del intercambio económico y comercial, habían promovido el surgimiento de un núcleo de proyección vital en Iquitos, que de mera “reducción” jesuítica había llegado a ser la capital de la Amazonía peruana, amparados por la presencia de soldados y marinos, también participantes de esta gesta y a los cuales se debía la sacrificada tarea de explorar los ríos de toda la región y de establecer en Ramón Castilla el fortín que el Barón de Río Branco calificó del “Humaytá” peruano.

Por eso, cuando en 1936, al iniciarse las negociaciones en Washington, el ministro del Ecuador en Lima, Homero Viteri Lafronte, ofreció un banquete en honor del presidente de la República, Oscar R. Benavides, en sus palabras de agradecimiento el mandatario peruano expresó su confianza en que el buen éxito representaría “el respeto a la obra de la vida, de la que es una resultante el derecho”. Si se me permite apelar a mi propia memoria puedo agregar que esa frase me resulta inolvidable, por cuanto auxiliar en el despacho ministerial me cupo pasar en limpio el texto de dicho discurso dictado por el canciller Alberto Ulloa.

Al terminar y pedir disculpas a quienes con paciencia han tenido la bondad de escucharme, me atrevo a formular de viva voz un par de preguntas que no resisto a mantener en silencio:

- Cómo agradecer a la Pontificia Universidad Católica del Perú porque gracias a su determinación se celebre hoy, 15 de julio, esta ceremonia que rememora el acto cumplido en Madrid hace 194 años?

- Cómo congratular debidamente al director del Instituto Riva-Agüero, José Agustín de la Puente y Candamo, por su iniciativa que hoy se concreta para dar cumplimiento al elogio dirigido por José Carlos Mariátegui a José de la Riva-Agüero, al hablar del “poder fecundante” de sus obras?

Y es entonces que me atrevo a formular la respuesta: Prolongando esa capacidad renovadora mediante una invitación a la comunidad académica y a la sociedad civil en su conjunto para que se organice un doble concurso de alcance internacional:

- El primero, que en 1999 conmemore el segundo centenario del informe de Francisco Requena, de 1° de abril de 1799, auténtico prólogo de la real Cédula, concurso destinado a enaltecer la obra de este ingeniero que supo cumplir su

misión construyendo en el tiempo, y con quien el Perú tiene una deuda aún no saldada; y

- el segundo, tres años más tarde, para estimular la investigación y el mejor conocimiento de esa real Cédula, cuyo mérito ha sido estar conforme con el destino del Perú, al cumplirse el segundo centenario de su perenne vigencia. □

## NOTAS

- 1 *Palabras del embajador Juan Miguel Bákula en el acto académico de presentación. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 15 de julio de 1996.*
- 2 *La definición de la historia que da Marc Bloch como “ciencia de los hombres en el tiempo” permite aclarar que lo que se propone por la escuela de “Les Annales” es un cambio en los métodos de análisis y no en los objetivos por conseguir. Por ello, en el futuro, la historia debería insistir en el análisis de las actividades y del comportamiento humanos en el pasado.*
- 3 *Geoffrey Barraclough, “Historia”, en Corrientes de la investigación en las ciencias sociales. Tecnos/UNESCO, 1981, T. 11, pp. 293-567.*
- 4 *E. Vacas Galindo, “Dictamen del Consejo de Yndias en el expediente sobre adelantamiento espiritual y temporal de las Misiones de Maynas con lo propuesto por don Francisco Requena...” (Documento LXIX), en Colección de documentos sobre límites ecuatoriano-peruanos. Quito: Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, 1902, T, 1, pp., 405-419. La ref. en p. 418.*
- 5 *Ibid.*
- 6 *Luis Ulloa, Algo de historia. Las cuestiones territoriales con Ecuador y Colombia y la falsedad del Protocolo Pedemonte-Mosquera. Lima: Imprenta La Industria, 1911, 120, XXVIII p., láminas. La referencia en pp. VII y VIII.*
- 7 *Ricardo Aranda, Colección de los Tratados del Perú... Lima: Imprenta del Estado, 1890-1911. 14 vols. La ref. en T. III, p. 444. En virtud del Art. IX del Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua, suscrito entre el Perú y Colombia, que ya había sido ratificado, ambas partes se comprometieron a fijar por un convenio particular “la demarcación de los límites precisos, que hayan de dividir los territorios...”*
- 8 *Simón Bolívar, Obras completas. Edición de Vicente Lecuna, La Habana: Editorial Lex, 1947, Vol. 1, p. 827.*
- 9 *En las negociaciones realizadas en Quito (diciembre de 1841 y enero de 1842), entre los plenipotenciarios del Perú y del Ecuador, Matías León y José Félix Valdivieso, respectivamente, el tema de los límites fue uno de los más arduos que se trataron. Los protocolos de las conversaciones y los documentos complementarios se publican en el Tomo V, pp. 606 y ss. de los Tratados del Perú, de Ricardo Aranda. Es inútil recordar que la tensa situación entre ambos gobiernos estaba directamente vinculada con los proyectos alentados por el presidente Juan José Flores y coincidentes con la difícil situación del Perú en sus relaciones con Bolivia, cuyo tratamiento escapa al estricto tema de este ensayo. En todo caso, es evidente que en la negociación*

no se mencionó expresamente la Cédula de 1802. Según el plenipotenciario peruano "se ha convenido en que los límites de las repúblicas americanas se juzguen por el utti possidetis del tiempo de los españoles: pero que no está establecido sea el que tenían antes de la lucha de la Independencia, y que si es más seguro el que tuvieron después de conseguida ésta".

De regreso a Lima, León informa con fecha 22 de marzo y determina: "La introducción a las conferencias persuade terminantemente que se fijaron por base los tratados de 1832", refiriéndose al Tratado de Amistad y Alianza y al Tratado de Comercio, concluidos entre José María de Pando por el Perú y Diego Novoa por el Ecuador. (El artículo XIV del primero dice: "Mientras se celebra un Convenio sobre arreglo de límites entre los dos Estados se reconocerán y respetarán los actuales").

Fue estando en viaje León, que El Comercio de Lima publicó, en el número 826, del 3 de marzo de 1842, el texto de la real Cédula, precisando que se encuentra en "la Secretaría Arzobispal de esta ciudad y en el tomo IX de reales Cédulas a fojas 196 y 329"; y cuyo extracto figuraba en la compilación de J.J. Matraya, OFM, El Moralista Filaléptico Americano, publicado en Lima, en 1819. Debo a la gentileza de mi amigo Felix Denegri Luna la consulta de los ejemplares de El Comercio que siguió publicando en días posteriores una nutrida información sobre el debate entre el Perú y Ecuador, para terminar con una nota en el número 885 de 17 de mayo, según la cual — "1° La cédula que publicamos en el número 826, dirigida al Arzobispo de Lima existe original en su Secretaría.— 2° La dirigida al Virrey de Lima que publicamos ayer existe también original en el Tribunal de Cuentas, en el T. V, p. 139, de las Cédulas de Avilés, a que exactamente se refiere el padre Matraya, al número 2215, página 479, en su obra titulada El Moralista Filaléptico Americano. Es verdad, que en el incendio de 822, se quemaron y extraviaron muchos papeles del antiguo Virreinato, pero felizmente entre los protocolos que se recogieron existen muchos de cédulas, y en el T. V que hemos mencionado, el cual se conserva con los demás en dicho Tribunal.— 3° También existe el expediente que se formó a consecuencia del cumpase expedido por el virrey Marqués de Avilés; las resoluciones que éste tomó en 3 de setiembre de 1803 para poner en ejecución la predicha Cédula- el informe que dio don Diego Calvo, Gobernador de Maynas en Jeberos, a 16 de junio de 1805, al Virrey del Perú, instruyéndole del estado y número de esos pueblos..."

De las valiosas informaciones transcritas se desprende que en aquellas fechas se dio publicidad al texto de los dos ejemplares auténticos de la real Cédula, tanto el dirigido al Virrey, como el dirigido al Arzobispo. Por último, en el número 886, del 18 de mayo se divulgó la "Lista de los religiosos asignados para los pueblos de misiones pertenecientes a la provincia de MAINAS, y encargadas nuevamente a este colegio de Santa Rosa de OCOPA, por Cédula de nuestro Rey Católico que Dios guarde, que son los siguientes ..."

- 10 José Pardo, Documentos anexos al Alegato del Perú.. Madrid: Imprenta de los hijos de M. G. Hernández, 1905, T. I, pp. 98 y ss.
- 11 Juan Miguel Bákula, Perú y Ecuador: Tiempos y testimonios de una vecindad. Lima: CEPEI-FOMCIENCIAS. 1992, 3 vols. La ref. en T. I donde se consignan datos complementarios en la p. 65.
- 12 J. Pardo, Documentos anexos... Op. cit. pp. 234 y ss.
- 13 Aranda, Ricardo, Tratados del Perú, T. V, pp. 360 y ss.  
Por razones ajenas a este tema, el Congreso del Perú no aprobó dicho Tratado como consta del Informe de la Comisión Diplomática, de 13 de enero de 1863.
- 14 Bákula, Perú y Ecuador... Op. cit.
- 15 Víctor Andrés Belaunde, La Constitución Inicial del Perú ante el Derecho Internacional. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1942, p. 340.

- 16 Leguía, Jorge Guillermo, *Escritos y discursos (de Bartolomé Herrera)*. Lima: Editorial F. y E. Rosay, 1929, 2 vols. *El discurso de Herrera en: pp. 14 y ss. del T. 1.*
- 17 *El informe del negociador peruano, fechado en Quito, el 18 de agosto de 1887, en Alberto Elmore*, Memoria reservada del Ministro de Relaciones Exteriores... al Congreso Ordinario de 1891. Lima: Imprenta de Torres Aguirre, 1892, XXVII p., 715 p. *La referencia en pp. 170 y ss.*