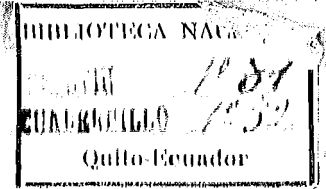


2076

www.flacsoandes.edu.ec

2076
PERALTA



JOSE PERALTA

UNA PLUMADA MAS
SOBRE EL PROTOCOLO PONCE--CASTRO OYANGUREN



1924.

Cuenca--Ecuador.

Impreso por Manuel J. Vintimilla.



UNA PLUMADA MAS

SOBRE EL PROTOCOLO PONCE--CASTRO OYANGUREN

*Hominis est errare, insipientis
vero perseverare....*

I

Cuando los ciudadanos no saben despojarse de las pasiones de bandería, ni aun al tratarse de los más caros intereses de la patria; cuando todo lo miran al través del engañoso prisma de la política partidarista, y cierran adredemente los ojos ante la verdad, si uno de sus rayos hiere a los hombres que los acaudillan, se puede pronosticar con seguridad que no está lejano el total desastre de la república. Esa ceguedad voluntaria y suicida va empujando a los pueblos de manera irremisible hacia la sima; y, al fin, resultan inútiles aun las voces con que el patriotismo se empeña en detenerlos en la fatal pendiente.

Cuando los pueblos en decadencia, han trocado el santo amor a la patria, por ambiciones bastardas y rastreros intereses; cuando han enarbolado la mezquina bandera de la burocracia, en lugar del amplio y glorioso pabellón nacional; cuando el móvil único de gran parte de los ciudadanos es la granjería personal, el logro de aspiraciones deslayadas y empeños particulares, ya no se pára mientes ni en el peligro de que la nación se hunda y sean pisoteadas su dignidad y soberanía. Los dirigentes de esos bandos personalistas y burocráticos, llegan a imponerse, a guisa de semidioses, en sus respectivas agrupaciones; y la servil adulación, y el desapoderado deseo

de medro, quemar incienso a sus plantas, y los declaran impecables, exentos de mancha, incapaces de error, oráculos de sabiduría y dechados de virtud, en todo dignos de la inmortalidad. Sacrilegio horrendo, el examinar y condenar alguno de sus actos; atentado imperdonable contra esa infalibilidad convencional, el rechazar sus afirmaciones, e intentar poner en claro sus errores; y, consiguientemente, todo el bando, ofendido en su jefe, execra y maldice al atrevido que osa extender la mano contra esos ídolos inviolables de los pueblos en decadencia.

Pero en las naciones en que arde aún vivo el sagrado fuego del patriotismo, los intereses públicos priman sobre toda otra aspiración, por legítima que sea; y se miran y discuten los problemas nacionales sin reservas ni temores, sin disimulos aviesos, sin odios ni rivalidades, sin otro aliciente que el pró común, sin otra ambición que la mayor seguridad y gloria de la república. ¿Cómo pudieran haber rencor y lucha entre los buenos hijos de la patria, que se afanan de consuno, en buscar los medios más eficaces de salvar la honra de la madre común, de mantener incólumes su libertad e independencia, de evitar, aun a costa de la vida, que sus enemigos la ultrajen y hieran? ¿Qué tienen que ver con esta obligatoria y santa defensa —en la que todos los ciudadanos de corazón, deben aunar y solidarizar sus esfuerzos— las inquinas políticas, ni los prejuicios y egoismos de los partidos? ¿Para qué la aspereza de lenguaje, la ofensa personal apenas envelada, la odiosidad mal reprimida, en la discusión de los negocios del Estado, en estos como certámenes de interés público, en que no debemos procurar otra cosa que sostener las genuinas conveniencias de la patria?

Digo esto, porque —si no somos un pueblo en decadencia— hemos de estudiar el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren, desapasionadamente, con alteza de miras, sin ningún interés de partido, sin convertir la controversia en polémica iracunda y plebeya; como patriotas de verdad, prontos a unirnos en defensa de la patria, y ofrendarla todo cuanto somos y cuanto podemos, sin reservar ni la vida, cumpliendo así el más

sagrado de nuestros deberes. Tregua, tregua a la pasión de bandería; y examinemos aquel Documento diplomático con serenidad, y a la luz de la Jurisprudencia, como una tesis científica, a la vez que como cuestión que interesa grandemente a todos los ecuatorianos, sea cual fuere su filiación política. ¿Qué buscamos nosotros, los impugnadores del Protocolo? Ninguna otra cosa que no sea el bien de la República, la integridad del territorio, la salvaguardia de la dignidad nacional y la seguridad del Estado. ¿Qué busca "El Comercio" de Quito, al contradecirnos? Indudablemente lo mismo; pues no podemos creer que sus labores obedezcan a empeño de ocultar la verdad, o desfigurarla en daño de la patria. Pues, si unos y otros perseguimos el mismo fin, aunque por caminos opuestos, no hay razón para que nos miremos como adversarios. Tregua, tregua a la animosidad política; y discutamos serenamente este arduo problema, que es de vida o muerte para la Nación ecuatoriana.

II

Nada más necesario y útil en toda discusión, que concretar la materia controvertida, a fin de evitar divagaciones que dificultan y oscurecen el razonamiento; sobre todo, cuanto la buena fé y la lógica no presiden la controversia. Todos conocemos el Protocolo del Señor Ponce; pero es menester fijar previamente su naturaleza y alcance diplomático, así como las resoluciones internacionales que contiene, para que podamos examinarlo en el terreno del derecho.

Martens —en la *Guía Diplomática*,— explica claramente lo que es un *protocolo*; nombre dado en el Congreso de Viena, al proceso verbal, o resumen y constancia de una conferencia diplomática. "Los protocolos son los procesos verbales de las deliberaciones tomadas por los diplomáticos en conferencia —dice también Georges Bry (*Précis élémentaire de Droit International Public*)—. Y en seguida, sienta que esos documentos pueden probar las resoluciones adoptadas por los conferenciantes; pero que, por sí mismos, no son una fuente de obli-

gaciones. Luego añade, que hay otros protocolos que dan origen a una obligación; y que suele designarse con dicho nombre, la deliberación misma. De consiguiente, la palabra *protocolo* no tiene un solo significado en la jurisprudencia internacional; y es indispensable examinar cada uno de estos sentidos jurídicos, para clasificar con precisión y claridad el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren.

El Marqués de Olivart explica el primer significado de la palabra *protocolo*, en estos términos; “Las deliberaciones para la conclusión de un tratado, se acostumbra a consignar en los protocolos. Estos no son otra cosa que las actas de las reuniones que se han celebrado para ponerse de acuerdo en la materia, objeto del tratado”. (*Tratado de Derecho Internacional Público*).—Esta clase de protocolos no producen obligaciones; y sirven sólo como medios de interpretación de los pactos posteriores, como prueba de las reservas hechas por los negociadores, etc.

En el segundo sentido, se entiende por protocolo, un *pacto preliminar* a la celebración de un tratado, o relativo a la manera de ejecutarlo, si ha precedido la convención principal; pacto que generalmente se suscribe, en el primer caso, *sub spe rati*. “En este sentido —dice Olivart—, se llaman protocolos las convenciones internacionales *concluidas directa y definitivamente*, entre dos o más agentes diplomáticos, y el ministro de relaciones exteriores de una nación dada. En forma de protocolo se conciertan *los asuntos de poca importancia, para ser objeto de un tratado que exigiría indispensablemente la ratificación*, etc”. “El acuerdo de dos o más potencias, *en asuntos de poca importancia*, para concluir un tratado, se consignan en protocolos, canges de notas, declaraciones auténticas, etc.”—añade el mismo eminente Asesor Jurídico del Ministerio de Estado español, en la obra citada.

Esta es la doctrina de los internacionalistas, sintetizada en las palabras del Marqués de Olivart, cuya autoridad única he querido invocar, ya por su indiscutible y decisivo valor, ya para no cansar a los lectores con otras citas.

¿A cuál de las dos especies de protocolos perte-

nece el que ha suscrito el Señor Ponce? Indudablemente, no es un simple proceso verbal, una acta de las conferencias celebradas con el Ministro del Perú; puesto que contiene un acuerdo previo, una resolución, si no concreta y determinada, de *carácter serio y formal*. En efecto, en dicho Protocolo consta la adopción de la *fórmula mixta*, como medio único de resolver amistosamente nuestro pleito de límites con el Perú; consta el *modus operandi*, acordado para llevar a término esta pacífica y fraternal solución, pues los negociadores han concertado fijar directamente la línea fronteriza, y, si esto no fuere posible, señalar las zonas de territorio que han de quedar sujetas a decisión arbitral; consta la solemne designación del Arbitro, cuya *venia*, o mejor, consentimiento y aceptación, se han comprometido a solicitar; consta, en fin, la época en que se ha de llevar a ejecución este pacto preliminar. Y nuestra Cancillería ha dado pasos diplomáticos todavía más ostensibles y decisivos, comprometiendo la fe nacional y la seriedad del Gobierno; ya que ha notificado este *arreglo de paz* a los Gabinetes amigos, lo ha hecho inscribir en la Sociedad de las Naciones, lo ha presentado al Juez elegido, etc.; de manera que no puede abrigarse la menor duda acerca de la naturaleza y alcance de tal Documento, y del *arácter solemne* de los acuerdos en él contenidos. De consiguiente, el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren no puede ser clasificado sino en la *segunda clase* de protocolos, cuya naturaleza ha definido Olivart, como también Martens, Georges Bry y otros juristas eminentes; de manera que el acto diplomático—que tanto preocupa hoy a los ecuatorianos—reviste realmente suma gravedad e importancia para la República; importancia y gravedad que ha reconocido y confirmado el Canciller con otros actos repetidos y solemnes, como los mencionados.

Sentados estos antecedentes —conocidos por todos, y, por lo mismo, intergiversables— voy a replicar brevemente a los defensores del Señor Ponce; ocupandome sólo en los razonamientos que merecen contestación, pues los extensísimos escritos que "El Comercio" publica, son, por lo general, un tejido de fa-

lacias que no se escapan a nadie, y que no han menester que yo las refute de manera especial.

III

La Constitución del Estado es la declaración de su independencia y soberanía; el pacto de unión de los ciudadanos que se garantizan recíprocamente su libertad y naturales derechos, en el seno de una patria común, a la que se obligan a servir y defender hasta la muerte; es la base y razón de ser del poder público, bien así como la norma inviolable de la vida de la nación; es el título grandioso con que un pueblo se presenta y toma asiento entre las naciones civilizadas del mundo moderno. Romper la Constitución, vale tanto como destruir los vínculos del pacto público; acabar con la solidaridad y garantía mutua de los asociados; derrocar los fundamentos de la autoridad y entronizar la anarquía; renunciar a ese título que le hace a un pueblo, digno de contarse entre los Estados independientes y soberanos. Y concederle a un poder extraño la facultad de rasgar una sola hoja de ese libro de vida, sería agregar la cobardía y la vileza a lo monstruoso del atentado; sería valerse de mano ajena para herir de muerte a la República. Por esto hemos de mirar con sumo escrúpulo todo cuanto se relacione con las leyes fundamentales del país, no sólo en la órbita del derecho público interno, si no también —y con mayor razón y cuidado— en la del derecho de gentes.

En este momento, la inmensa mayoría de la Nación se ha declarado adversa al Protocolo Ponce; y una de las razones en que los ecuatorianos fundan su reprobación, es la inconstitucionalidad de aquel Documento. La cuestión es tan clara, tan obvia, tan irrefragable, que no es fácil explicar la opinión contraria, que con tanto fervor y persistencia sostienen los defensores de la Cancillería. Se ha cometido un error gravísimo; y nada más propio del patriotismo y elevación de alma, que el reconocerlo y remediarlo, sobreponiendo los intereses nacionales a todo vano respeto de partido, y sin pararse ante esas infalibilida-

des convencionales y efímeras.

El Artículo 2º de nuestra Constitución dice: "El territorio de la Nación ecuatoriana comprende todas las provincias que formaban la antigua Presidencia de Quito...." —He aquí la solemne y expresa declaración de los términos de la soberanía ecuatoriana; digamos, de la esfera de acción y vida del Estado, del fundamento de su independencia y poder, del territorio que la República presenta para contarse en el número de las naciones soberanas. Suprimid esta declaración, y habréis destruído el Estado; ya que, ni según el derecho público interno, ni según el derecho de gentes, se puede concebir una potencia independiente y soberana, sin territorio. Alterad el Artículo mencionado; y de cualquier modo que lo hicieréis, habréis incurrido en traición a la patria, aunque no cambiáseis sino una palabra de la ley, aunque no cercenáseis sino una sola provincia de los dominios ecuatorianos. Y si no podemos suprimir el Artículo 2º de la Constitución, ni reformarlo, ni alterarlo sustancialmente, sería el mayor absurdo afirmar que nos es lícito y permitido encargar que lo haga el gobernante de una nación extranjera. ¿Cómo se podría sostener el contrasentido de que el Presidente del Ecuador —que, según el Artículo 82 de nuestra Carta política, es responsable por traición a la República, en caso de infringir, aun en lo mínimo, la ley constitucional— tiene atribución para comisionar al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, que reforme o derogue, quebrante o destruya esa misma Constitución inviolable, y en su parte más esencial y sagrada, en la declaración de la soberanía del Estado?

Y esto es, precisamente, lo que se pretende hacer, mediante el Protocolo discutido; pues se le faculta al Arbitrio para que, llegado el caso, determine el territorio que nos pertenece. Y muy mal podría el Juez elegido, ejercer esa atribución, si hubiera de ceñirse estrictamente al Artículo 2º de la Constitución ecuatoriana. ¿Podría o no podría el Arbitrio trazar una línea de demarcación que no coincidiese con la declaración constitucional mencionada? En caso de

afirmativa, resultaría claro e irrefutable que nuestro Juez —ya solemnemente designado— tendría la amplia facultad de rever y modificar nuestra Carta política; es decir, que estarían sometidas a su jurisdicción la Ley fundamental, la soberanía e independencia del Estado, la esencia misma de su ser; lo que no está, ni puede estar, a disposición de ninguno de los poderes constitucionales del Ecuador. Y, si no tuviera el Arbitro elegido, la potestad de alterar, en todo o en parte, el Artículo 2º de la Constitución; si hubiera de respetar rigurosamente esa declaración solemne y soberana, el Protocolo no tendría objeto; resultaría un simple *papel mojado*, como suele decirse, útil sólo para testificar lo vacuo, ligero y estéril de la negociación.

Presupuestas la naturaleza y materia del acuerdo protocolizado, así como la designación solemne y formal del Arbitro, hay que optar necesariamente por uno de los términos de la disyuntiva anterior: si se contesta que esa designación lleva en sí, la atribución de juzgar y fallar, con prescindencia de la Constitución; el Documento que impugnamos es nulo, por atentar a la inviolabilidad de nuestras leyes fundamentales y, por lo mismo, a la soberanía del Estado; y se justifica plenamente el que la conciencia nacional lo haya condenado. Y, si ni la naturaleza y materia del Protocolo, ni la elección le confieren al Arbitro tan monstruosa facultad, hay que convenir ineludiblemente en que el arbitraje acordado, es ilusorio; más todavía: afrentoso para la seriedad y circunspección de nuestro Canciller.

IV

Pero, como la fórmula mixta, definitivamente adoptada en el Protocolo, consiste en demarcar directamente el territorio, en todos los puntos en que nos pongamos de acuerdo con el Perú; dejando lo demás sujeto a la decisión del Arbitro, no queda duda alguna acerca de que no podría el Juez ejercer sus funciones, sin la facultad de fallar sobre el dominio soberano, en gran parte, o en la totalidad del territorio ecuatoriano en el Amazonas; esto es, de reformar o derogar el Artículo 2º de la Constitución.

¿Cómo negar esta consecuencia que salta a la vista del menos entendido en materias jurídicas? Porque, ¿hemos adoptado o no la fórmula mixta para solucionar nuestra controversia de límites? ¿Son o no son definitivos los acuerdos diplomáticos que se consignan en un protocolo, según la doctrina internacional que dejo citada? ¿Nos sujetamos o no a esos principios del derecho de gentes, con la buena fe y seriedad propias de una nación civilizada? Si se opta por la afirmativa, como debe ser, no nos es potestativo eludir las consecuencias de la negociación; y jamás puede suceder que el Protocolo sea considerado como un acuerdo baladí, *que podemos dejar en nada*, como cree uno de los defensores del Señor Ponce. Todos prevemos desde ahora, el resultado de las futuras conferencias de Washington: no habrá acuerdo en la demarcación directa, ni en toda la frontera, ni en parte de ella; y, por lo mismo, la fórmula mixta se transformará en arbitraje integral, que no nos será fácil rehuir, sino dejando mal puesta nuestra honorabilidad diplomática.

Es impremeditación decir que, si no hay el acuerdo, que se va a buscar bajo el ala poderosa del Aguila del Norte, nos retiraremos, como si nada se hubiera hecho; porque, ¿cómo quedaría la seriedad del Gobierno ecuatoriano, después de haber solicitado la *venia* de la Casa Blanca; de haber nombrado Arbitro y notificádole la adopción de la fórmula mixta, como medio *único* de poner término a nuestro pleito con el Perú; de haber comunicado a las Potencias la fausta nueva de estar firmado un protocolo, prenda segura y firme de paz, y aun de haberlo hecho inscribir en la Sociedad de las Naciones? ¿Nos sería posible volver atrás, desairar al Arbitro designado, retirar de la Secretaría de la Liga, la inscripción de nuestro *testimonio* y *monumento* de americanismo y confraternidad; en fin, tornar sin escándalo al mismo estado de tirantez y conflicto, del cual se asegura que nos ha sacado el famoso Protocolo?

Sería éste, el más grande fracaso de nuestra diplomacia, la quiebra más bochornosa y completa de la seriedad y circunspección de nuestro Gobierno, el descrédito más lamentable de la República. Si el a-



cuerdo no revestía ningún carácter definitivo y serio, como leo en "El Comercio", no era jurídico ni prudente dar pasos decisivos, en orden a su publicidad y solemne notificación a las potencias; puesto que el Canciller, —perito en el derecho y la práctica diplomática— debió prever y medir las consecuencias de sus actos oficiales. Habría convenido que el protocolo quedase en la simple condición de *proceso verbal*, de acta de las conferencias preliminares, encaminadas a un avenimiento más solemne y trascendente. Y, si se quiso dar al acuerdo un carácter más firme y definitivo, tampoco era acertado adelantarse al *pacto de Compromiso*, y nombrar Arbitro, pedirle su aceptación, notificar a las potencias, etc.; porque nada de esto es conforme con la seriedad y práctica de las Cancillerías, con las reglas del derecho ni las conveniencias y prestigio del Ecuador. ¿Cómo se retrocedería, sin merecer agrias censuras, después de haber andado tanto camino y hecho tanto ruido en los centros diplomáticos extranjeros?

Hablaré de paso, y sólo cuatro palabras, acerca de *mi fracaso en Lima*, de que hace mención "El Comercio". Mi fracaso fué voluntario: me habría sido muy fácil *triunfar*, con sólo suscribir algo como el actual protocolo, o el tratado con Colombia; pero no podía ahogar el amor a la patria y olvidar mis deberes hasta ese punto. Me convencí de que no me era posible servir a la Nación como deseaba y debía, y renuncié irrevocablemente la plenipotencia; pero sin creer que habría ecuatoriano que firmase pactos que significan la ruina de la República. Ese es mi fracaso.

V

Un defensor del Señor Ponce cita las Constituciones de la Gran Colombia y las del Ecuador, y alega que ninguno de los tratados de estas Naciones se ha ajustado jamás a las leyes constitucionales; y deduce de ello, que el actual Canciller ha obrado de igual manera, como Sucre, Mosquera, Gual y otros eminentes Varones, honra y prés de nuestra historia. Aun concediendo que nuestros Próceres tuviesen imita-

dores y semejantes, en estos tiempos de crisis humana, no sería, ciertamente, un argumento lógico ni de buena fe, el que aduce "El Comercio", a guisa de triunfador; por la sencilla razón de que los pactos públicos que Gobiernos anteriores hayan celebrado con infracción manifiesta de las leyes constitucionales, jamás pueden legalizar la inconstitucionalidad del Protocolo Ponce. ¿Diríamos acaso que, por cuanto un tirano rompió y pisoteó la Constitución y las leyes, allá en pasados tiempos, merecería aprobación y elogio el mandatario que hoy le imitase en tan monstruoso atentado?

Por otra parte, no es cierto que Gual, Mosquera y Sucre hubiesen sometido la soberanía de su Patria a *juicio arbitral* alguno. El Tratado de 1829 no es un *laudo arbitral*, pronunciado por una potencia extraña, sino una *generosa transacción* después de la victoria; el resultado de una negociación directa; de manera que no cabe paridad alguna, por ningún aspecto, entre el Tratado de Guayaquil y el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren. No puedo presumir que los defensores de la Cancillería ignoren el derecho; pero es de lamentar que finjan ignorarlo, hasta el punto de desnaturalizar el concepto de los tratados públicos, sólo con la intención de confundir un pacto preliminar de arbitraje, con una negociación transaccional, de nación a nación, sin necesidad de juicio ni sentencia. Más adelante volveré sobre esta materia, y recordaré a los lectores la diferencia esencial entre estas dos clases de solución de los conflictos internacionales.

También ha dicho "El Comercio" que la fórmula "*Tumbes Marañón*", *contraria al Artículo 2º de la Constitución*, fué proclamada cuando era yo Ministro de Relaciones Exteriores; con lo cual parece acusarme de contradicción en mi doctrina. Jamás dicha fórmula tuvo carácter oficial: fué el grito patriótico del pueblo en 1910, y el lema de "*La Prensa*", periódico del Señor Doctor Gonzalo Córdova; pero no ha implicado, ni podía implicar, renuncia alguna de los derechos del Ecuador. De esta clase son los argumentos de la defensa del Señor Ponce.

VI

Sostiene "El Comercio" que, si mis razonamientos fueran aceptables, el Ecuador se vería imposibilitado para tratar con el Perú, ni en la forma directa ni en la forma mixta; y que no le quedaría otro camino que la guerra, para terminar su litigio de límites. Como se ve, esto es tomar la cuestión muy por los extremos, y manifestar que no se quiere comprender el verdadero espíritu de nuestras leyes fundamentales, ni el del derecho de gentes. La misma Constitución —acorde con el derecho internacional— resuelve claramente la dificultad que los defensores del Protocolo presentan como formidable y de imposible solución.

El párrafo segundo del Artículo 2º dice: "Los límites se señalarán definitivamente por tratados públicos con las naciones vecinas"; y el Artículo 5º declara que: "La república del Ecuador es una, libre, indivisible e independiente; pero no puede celebrar ningún pacto que se oponga a su independencia, o que afecte de algún modo a su soberanía". De consiguiente, puede el Gobierno del Ecuador celebrar tratados, o lo que es lo mismo, *transacciones de límites*, con tal que no afecten a la soberanía; esto es, que no le priven al Estado de los elementos esenciales de vida, de nada de lo que le es indispensable para mantenerse en el número de las naciones soberanas e independientes. Las diversas disposiciones de una ley, se explican, aclaran y completan, recíprocamente; y, como no pueden estar en contradicción los Artículos constitucionales que examinamos, es lógico deducir que, al negociar un tratado de límites, puede ser materia de concesiones, todo aquello que no sea esencial a la existencia del Estado, todo lo que no afecte a su independencia y soberanía. Pero esta delicada y difícil calificación no puede hacerla sino el Ecuador mismo, en *negociaciones directas*, con pleno y propio conocimiento de los elementos de vida que le son indispensables, como interesado en su conservación y prosperidad; y nunca una potencia extraña, un árbi-

tro que no conoce ni puede medir la intensidad vital de un pueblo, al que no pertenece; que no puede comprender la magnitud de las ajenas aspiraciones de expansión, ni la amplitud de perspectivas para lo futuro, en razas y civilización diversas de las suyas; un árbitro, en fin, que no tiene poder ni aptitudes para juzgar y fallar sobre ideales y derechos que radican en la misma naturaleza. Por esto la Constitución prescribe que los límites definitivos se fijen por tratados, es decir, por negociaciones directas, por transacción con las naciones vecinas; que no otra cosa significan las palabras de dicha ley. He aquí como la misma Constitución, al autorizar *limitadamente* la celebración de transacciones, deja resuelta la *insubsanable dificultad* con que "El Comercio" ha pretendido asustarnos.

"Entendemos por tratados públicos —dice Martens (*Le Guide Diplomatique*)— todas las transacciones que, por su importancia y la duración de las obligaciones que imponen, se distinguen de otras convenciones de la misma naturaleza, y que no tienen sino un efecto transitorio y menos extenso". El fondo de todo tratado es, pues, un avenimiento entre dos naciones, una transacción entre pretensiones diversas; lo que no puede efectuarse sino por una negociación directa, *vis-a-vis*, entre los plenipotenciarios de los Estados contratantes, como lo explica ampliamente Klüber (*Droit des Gens Moderne*). Efectivamente, transigir, avenirse, contratar las bases de amistad y armonía, de nación a nación, únicamente por medio de sus mandatarios, son voces que excluyen toda idea de juicio, de trámite, de pruebas judiciales, de sentencia obligatoria, y de un poder capaz de obligar a los litigantes a obedecerla. El tratado presupone la negociación de las partes interesadas, sin lo cual no es posible establecer ese derecho convencional y particular, nacido de la libre y directa conformidad de los transigentes. Decir que se puede negociar un tratado, una transacción sobre diferencias internacionales, mediante un juicio arbitral, sería un desatino, sería irse contra el significado mismo de los vocablos empleados en el derecho de gentes, contra la unánime doctrina de los interna-

cionalistas. Y tanto más, hablándose de un avenimiento sobre límites territoriales; pues en estos casos se impone la negociación directa. Gerardo Reyneval —autoridad acatada por los más eminentes juristas— dice al respecto: "Para impedir que unas naciones se introduzcan en el territorio de las otras, deben fijarse los límites respectivos con exactitud; y como no hay juez, no puede hacerse esto sino.... por actos que se llaman tratados, convenciones, reglamentos de límites. (*Instituciones de Derecho Natural y de Gentes*, edición castellana de René Masson).

El autor de las "*Nuevas consideraciones acerca del Protocolo*", ha sostenido abiertamente que el párrafo segundo del Artículo 2º de la Constitución, abraza también el arbitraje; y es de creer que sólo el interés de la defensa lo haya conducido hasta aventurar conceptos falsos en aquel sentido. Es verdad que el *Compromiso de arbitraje* debe celebrarse con las solemnidades de un tratado público; pero no es propiamente tal, porque el concepto jurídico de tratado, difiere esencialmente del concepto de juicio arbitral. El primero se refiere siempre a transacciones y avenimientos directos; y el segundo, a discusión judicial, en un tribunal elegido por los mismos contendientes, para que un extraño dirima la diferencia. El derecho de gentes separa por completo estas dos maneras diversas de resolver las disputas internacionales; y limita el arbitraje a determinadas cuestiones; en tanto que la facultad de transigir, no reconoce más límite que la ley natural.

Los *tratados indirectos*, de que habla "El Comercio", para encuadrar en ellos el compromiso de arbitraje, no existen en el derecho internacional; y puede llamarse el referido diario, *inventor de una nueva teoría*, si bien, opuesta diametralmente a los principios jurídicos que reconocen todas las naciones del mundo civilizado. Sería el más grande absurdo imaginarse siquiera la posibilidad de celebrar un tratado, por medio del juez, así como por apremio; cuando la principal condición para la validez de esas transacciones, es la libre voluntad de las partes, *directamente manifestada*, así en la deliberación de las bases del con-

trato, como en la última resolución consagrada en el pacto. De consiguiente, cuando la ley constitucional prescribe la linderación del territorio por tratados, excluye todo arbitraje; y esta exclusión estriba precisamente en los más claros y justos principios de la jurisprudencia internacional, como luego veremos.

De lo dicho se deduce que, en los tratados o avenimientos directos, se puede obrar correctamente y dentro del marco de la Constitución, haciendo concesiones necesarias, *pro bono pacis*, a condición de no afectar los intereses vitales ni la soberanía de la República. ¿Hay, por ejemplo, intereses creados por nuestros vecinos en zonas que nos pertenecen, y cuya restitución ocasionaría tal vez nuevas dificultades?—Pues bien, se podría negociar la compensación respectiva; ya que con la permuta de territorio, ni se ataca la fuente de vida del Estado, ni se menoscaba la soberanía nacional. ¿Hay lugares donde es preciso rectificar la línea divisoria, con el fin de evitar futuras complicaciones? Puédesse también acordar lo conveniente al respecto; puesto que toda transacción exige sacrificios recíprocos de las partes; sacrificios que se han de entender autorizados por la misma ley que faculta para transigir, si bien con las limitaciones que ella establece.

Y si no se llegase a un acuerdo equitativo en esta materia accidental, no habría inconveniente en someterla a un amigable componedor, por lo mismo que no se trataría de ningún interés vital del Estado. En mi concepto, sería el único caso de aplicación práctica de la fórmula mixta, como yo mismo lo creí, y puse empeño en obtenerlo; pero las declaraciones de la Cancillería de Lima, tocante a la *línea de máxima concesión*, me desengañaron, y me retiré de la Legación, antes que poner mi firma en un pacto que no habría llenado mi ambición de engrandecimiento nacional.

He ahí como la misma Constitución, al autorizar la celebración de tratados de límites, es decir, transacciones con las potencias limítrofes, ha resuelto la dificultad que alegan los defensores del Canciller Ponce.

VII

Pero estas concesiones de mínima escala, no pueden confundirse jamás con las que atacan los intereses vitales de la Nación y menoscaban nuestra soberanía; ya que despojarnos de esenciales elementos de vida, pugnaría abiertamente con el espíritu y la letra de los Artículos 2º y 5º de la Constitución, y los principios del derecho internacional, que corrobora y apoya dichas leyes constitucionales, como vamos a verlo, aunque sea muy a la ligera. ¿Cómo podríamos ceder una o más provincias de las que componen el actual patrimonio de la República? ¿Cómo podríamos comprometer en un juicio arbitral, inmensas extensiones de territorio, los ríos navegables, la salida libre al Atlántico, el porvenir y vida del Estado?

Todo pacto internacional tiene por base el derecho natural: nada le es dado crear, nada inventar, que pueda ser contrario a ese primordial derecho; nada establece que no esté ya prescrito, como deber recíproco entre los hombres, como mandamiento de la misma naturaleza. He aquí la doctrina de los internacionalistas, relativamente a los tratados públicos; doctrina que Grocio desarrolla con su peculiar profundidad y sabiduría. (*De Jure belli ac pacis*: puede verse la antigua traducción francesa de Barbeyrac). Y como el territorio es la *misma soberanía materializada*, y la soberanía es un *derecho natural* que corresponde al pueblo, no es lícito celebrar ningún tratado que lesione, restrinja, aniquile, o si quiera ponga en peligro tan sagrado derecho. Vattel sostiene que nadie puede atreverse a negociar cosas contrarias a la ley natural; y Hautefeuille, citado también por dicho autor, declara ineficaces los tratados que contravienen a esta doctrina, en virtud de que las transacciones de esta especie, recaen sobre derechos naturales que son inalienables, y están fuera del comercio. [*Le Droit des Gens*]. Y derecho natural inalienable, es el derecho de vivir; de extender la actividad humana a órbitas mas dilatadas; de ampliar las perspectivas del porvenir y multiplicar las legítimas aspiraciones de engrandecimiento y desarrollo de los pueblos; derechos que

se hallan indisolublemente ligados al territorio, esto es, al Estado tangible, a la soberanía materializada, según el decir de Fiore. Y tal la prohibición de negociar sobre estos derechos, que Martens —corroborando la doctrina de Hautefeuille— opina hasta que el *derecho de propia conservación* les autoriza a las naciones para desligarse de un tratado que no podrían cumplir sin causar su propia ruina. (*Précis de Droit des Gens Moderne de l'Europe*).

VIII

Y si la soberanía y demás derechos concedidos por la naturaleza, no pueden ser objeto de las negociaciones directas, de nación a nación, *vis-a-vis*, como dice Klüber, menos podrían ser materia de un juicio arbitral; puesto que no son *justiciables*, ni están dentro del comercio humano. “No se puede imponer por una decisión arbitral, *nada que las partes no hubieran podido establecer, ellas mismas, por medio de un tratado*” —dice Bluntschli, en su famoso libro *Le Droit International Codifié*. “Atendiendo a la materia que puede ser objeto del juicio arbitral —dice también Fiore— es claro que en las relaciones públicas hay, con más razón que en las privadas, *derechos que no pueden ser susceptibles de transacción, y a los cuales no puede renunciarse válidamente, como sucede, por ejemplo, con aquellos derechos que son esenciales para la existencia misma del Estado, y sobre los cuales no hay transacción posible*. El principal deber de todo Estado libre, es defender, aún por medio de la fuerza, estos derechos, si fuesen arbitraria y violentamente atacados. En los Estados existe también la cuestión de dignidad y honor, acerca de lo cual no pueden transigir los representantes de un pueblo independiente”.

He ahí la regla jurídica: si las naciones no pueden enagenar, renunciar, disminuir ni alterar sus derechos naturales, en una negociación directa, tampoco podrían hacerlo los árbitros. Y si lo hicieran, el laudo sería ineficaz, no obligaría a los contendientes, por ser contrario a un derecho que estriba en la naturaleza. De

consiguiente, no pudiendo el Ecuador transmitir en ninguna forma su dominio territorial, *indivisible e inalienable*; no pudiendo renunciar a su futura vida expansiva, ni a su porvenir de engrandecimiento y prosperidad; no pudiendo privarse de ningún elemento vital, mediante una transacción directa con sus vecinos, menos puede someter estos sustanciales factores de su existencia y conservación, al juicio de un árbitro.

Y si a la naturaleza de los derechos, que el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren ha sujetado a juicio arbitral, se añade la inconstitucionalidad del pacto, no es posible que ningún jurista abrigue la menor duda acerca de su absoluta falta de valor. Ya cité, en un anterior escrito, la doctrina internacional, relativa a la necesidad de que los tratados sean conformes a las leyes constitucionales de los Estados contratantes, como condición de validez de aquellas convenciones; y la apoyé en la autoridad de Klüber, Wheaton, Vattel, Bluntschli, Martens, etc.

Se supone de derecho, que cada negociador conoce las leyes del país con el que contrata; y que, por el mismo caso, ninguna estipulación puede ser contraria a ellas. El aforismo romano, "*Qui cum alio contrahit, vel est, vel debet esse non ignarus conditionis ejus,*" ha sido adoptado por el derecho de gentes, y se aplica a la inconstitucionalidad de los tratados públicos. Fiore es el que más ahincadamente ha sostenido la fuerza obligatoria de los tratados, en el caso de estar en discordancia con las leyes de las naciones contratantes; y en el empeño de probar su tesis, ha recurrido a distinciones que rayan en nebulosas. Sin embargo, concluye así: "Otra cosa sería, si la capacidad para realizar actos que obliguen al Estado, estuviese limitada por la ley constitucional, en la materia de que se trata; porque entonces *sería nulo el tratado*, si las partes habían estipulado cualquier cosa respecto de un objeto que, según los límites de la Constitución, no podía serlo de convención lícita" [*Tratado de Derecho Internacional Público*, traducción de García Moreno]. He aquí una doctrina unánimemente aceptada por los internacionalistas; y según la cual, no tiene valor alguno el Protocolo Ponce—Castro Oyan-

guren, por cuanto es contrario a los Artículos 2º y 5º de la Constitución Ecuatoriana.

Mas fundamentalmente he tratado estos puntos jurídicos en un pequeño libro, acerca de la diplomacia ecuatoriana, a partir del tratado Espinosa-Bonifaz; pero la delicada situación internacional que el Señor Ponce nos ha creado, me impide publicar por de pronto aquel escrito.

IX

Hemos visto que las resoluciones diplomáticas de *poca importancia*, son las únicas que se consignan en los protocolos de la segunda especie, a la que pertenece el suscrito por el Señor Ponce. Desde luego, llama la atención el que nuestro Canciller haya juzgado como *cuestión de poco momento, sin mayor importancia*, el arbitraje sobre los territorios amazónicos que nos pertenecen; pero, de cualquier modo que se califique esta conducta, resulta que el protocolo controvertido, no es otra cosa que un pacto preliminar, en lo que están de acuerdo los defensores del Señor Ponce. "Si se fija la línea definitiva (en las conferencias de Washington) queda excluido el arbitraje —dicen;— y queda excluido también en el caso en que las delegaciones no logren ponerse de acuerdo respecto de las zonas que han de reconocerse recíprocamente el Ecuador y el Perú...." Pero esto equivale a soplar sobre el castillo de naipes del Canciller; a convertir lo que ellos mismos llaman *negociación y protocolo de bases preliminares*, en simple proceso verbal; porque, si a falta de acuerdo, han de quedar excluidos tanto el arbitraje integral, como el parcial, no hay nada protocolizado definitivamente; no hay adopción de la fórmula mixta; no hay deber alguno contraído; no hay nombramiento de árbitro; no pertenece, en una palabra, el Protocolo Ponce, a la especie definitiva que reconoce el derecho de gentes.

En el empeño de salvar al Protocolo de la nota de inconstitucionalidad, lo han reducido a la nada sus propios defensores; han destruído la obra magna, el triunfo diplomático del Señor Ponce, y puéstoles en desairada situación a los que lo han felicitado. ¿Qué

diría el Presidente de la gran República, qué las Potencias amigas, qué las Sociedad de las Naciones, si la defensa del Canciller Ecuatoriano fuera leída en aquellas altísimas esferas de la diplomacia? ¿Qué es, al fin, el Protocolo que discutimos; cuál es su rol entre los documentos públicos; cuál su valor y fuerza?

Si nos atenemos a las últimas defensas (rápida retirada del Señor Ponce ante la actitud patriótica de los Ecuatorianos) su protocolo es un *simple proyecto* sin consecuencias, sin peso ni valor; una *mera tentativa* de arreglo, escrita sobre la arena y expuesta al soplo de todos los vientos. Pero, si era así, ¿qué significa la notificación a las Cancillerías amigas con ese documento efímero; qué significa su inscripción entre los pactos internacionales pacifistas; qué significa el ruido que se ha hecho con la negociación, dentro y fuera de la República? ¿Y en qué se quedan la *venia* pedida a Norte América, el nombramiento de árbitro, la recuperación de nuestro Oriente, el desaparecimiento del espectro de la guerra, gracias al acierto del Señor Ponce? Porque se nos ha dicho y repetido en todos los tonos, que se ha había eliminado al arbitraje integral, mediante el Protocolo; que se había conjurado el peligro de la lucha entre dos naciones hermanas; que, por fin, se habían echado los cimientos de una paz duradera, perpetua, con nuestros vecinos del Sur. Y ahora, cuando menos lo esperábamos, nos advierte "El Comercio" que no hay nada de lo dicho; que el Protocolo no puede ser inconstitucional, porque nada ha resuelto, nada significa, nada pesa en los destinos del Ecuador. ¿A qué obedece este brusco y radical cambio de concepto, en los que más han aplaudido la obra magna de la Cancillería?

Varios ciudadanos hemos impugnado el Protocolo, considerándolo a la luz de la jurisprudencia, como un documento que, si bien preliminar, contiene resoluciones definitivas, y es fuente de obligaciones internacionales; por lo mismo que se adopta en él, la fórmula mixta, que es un lazo para la buena fe del Ecuador; por lo mismo que se sujetan a un *arbitraje indeterminado* los elementos más indispensables para la existencia y el engrandecimiento nacionales; por

lo mismo que se ha designado ya el árbitro de modo solemne, y pedido su aceptación; por lo mismo que se ha colocado tal documento bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones; por lo mismo que los Gobiernos amigos han tomado en serio la negociación, como debían tomarla, y colmándole de parabienes al negociador, porque esos Gobiernos no saben cuánto perjuicio se le apareja al desgraciado Ecuador, con estas festinadas diplomacias. ¿Qué es, al fin, el Protocolo del Señor Ponce? ¿Qué valor tiene? ¿En qué situación nos coloca ante las Naciones vecinas, y ante el mundo civilizado?

Con la anotación y registro del Protocolo Ponce—Castro Oyanguren, en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, ha confirmado nuestro Canciller el triunfo de la diplomacia peruana; ha colocado, acaso sin pensarlo, el lazo corredizo en el cuello de la República. El patriota Coronel Don Nicolás F. López ha puesto ya en claro las funestas consecuencias de este malhadado paso del Señor Ponce; por lo cual me limitará a insertar algunas frases importantes de un contundente escrito del mencionado publicista, quien le dice al Canciller:

“¿Y de qué manera concilia la intervención de la Liga de las Naciones [puesto que la anotación, solicitada conforme al artículo 18 del Pacto, imprime *carácter obligatorio* al Protocolo de 21 de Junio y le sujeta a las demás condiciones compulsorias de los artículos 12, 13, 15, y 16 del Pacto] con la *amigable composición*, o el *arbitraje parcial o total* del Gobierno de los Estados Unidos de América, que desconoce el Tratado de Versalles y prescinde de las actuaciones de la Liga?”

“Del texto de los artículos citados, y de la naturaleza misma del Pacto de la Liga de las Naciones, se desprende: QUE EL ARBITRAJE, Y SOLO EL ARBITRAJE, MAS O MENOS EXTENSIVO, ha tenido en cuenta el negociador peruano para inducir al ecuatoriano, a convenir en el carácter obligatorio del Protocolo, y a pretender someterlo a las penas estatuidas para los países que, mal de su grado, no acaten cualquiera decisión arbitral”.

Indudablemente, el Señor Ponce no meditó en la gravedad de las consecuencias de la festinada remisión de su Protocolo a la Sociedad de las Naciones; ya que no es de suponer que haya procedido así por falta de conocimientos jurídicos, él, cuya pericia ha sido motivadamente premiada en el Perú y en Colombia. Pero lo que más admira, es que permita —y seguramente aplauda— que sus defensores afirmen que ese Documento, registrado y anotado en la Secretaría del más Alto Tribunal de la Paz mundial, es un acuerdo baladí, sin importancia diplomática, que puede dejar de ser cuando nos plazca; en fin, que en nada perjudica ni obliga a la Nación. ¿Qué concepto van a formarse los internacionalistas extranjeros, acerca del saber y la circunspección del Canciller ecuatoriano?

“No comprendo —dice “El Comercio”— cómo un Protocolo en que sólo se fijan las bases para un tratado, que *puede o no puede celebrarse*, por que depende de circunstancias imprevistas, que *puede o no puede ser aprobado* por la Legislatura Ecuatoriana, atente contra la independencia de la Nación y afecte a su soberanía”. He aquí el secreto de este como anodamiento del Protocolo: si no tiene importancia, si puede ser o no ser, si su existencia es problemática y efímera, y nulo su alcance diplomático, no hay razón para que se le acuse de atentorio a la Constitución. Pero, ni razonando así, se salva dicho Protocolo; porque, si no es otra cosa que un *mero proyecto*, resulta un proyecto, contrario a la ley fundamental y al derecho de gentes; si es una *simple tentativa*, hay que convenir en que es una tentativa punible contra la vida del Estado. Luego, han obrado sus impugnadores con todo derecho, al tratar de evitar que el atentado se realice. No, no se salva el Protocolo con recoger las alas y achicarse; porque la sanción moral —por lo menos— alcanza aun a las tentativas y proyectos contra la República. Y luego, si el argumento de “El Comercio” fuera valedero, jamás podríamos impugnar ni un tratado público solemne; por cuanto no pasa también de proyecto, antes de su ratificación y cange.

¿Y por qué este empeño de discutir nuestros in-

tereses territoriales, precisamente, en Washington, bajo la presión del Coloso, cuando podíamos continuar en Quito tan importantes conferencias? ¿Será tal vez que esté ya designada, *in pectore*, la Delegación que debe viajar a Norte América?....

X

Y vosotros, los que patrióticamente combatís el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren, no esperéis cambiar el criterio de los que hoy día dirigen los negocios del Estado; pero cumplid vuestro deber, a sabiendas de que la manifestación de vuestras honradas convicciones, os está concitando la odiosidad del oficialismo, único galardón reservado para los que nos desvivimos por la Patria. Ya veréis cómo resurge el Protocolo, anonadado por el momento, y es recibido tal vez con vítores en el Congreso, si los nuevos legisladores burlan otra vez la confianza que en ellos han puesto ahora los ecuatorianos. ¿Acaso no hemos visto ya otras aprobaciones más clamorosas, otros votos de aplauso, a puerta cerrada, y sin que los ciudadanos lleguen a saber nunca los motivos que hayan obrado en el ánimo de esas mayorías legislativas, siempre dispuestas a secundar las intenciones del Ejecutivo? Mañana será fácil demostrar a las Cámaras las *ventajosisimas promesas* del Perú, y reclamar la aprobación y aplauso para el Protocolo; pero, ¿esas promesas —que ya se nos hace entrever en las columnas de “El Comercio”— son simplemente *verbales*, como las que el Ministro Don Mariano Cornejo le hizo al Canciller Valverde, para arrastrarnos al tribunal de España; o se han consignado también en un documento diplomático previo? Si lo primero, sabemos, por amarga experiencia, lo que los prometimientos peruanos valen. Y a la postre, el Señor Ponce se llevaría el mismo bochornoso desengaño que el Señor Valverde; siendo la víctima de tan infantil credulidad, nuestra desventurada patria. Y si existe un *protocolo de promesas*, ¿por qué no lo publican el Canciller y sus terroresos defensores, para imponernos silencio y tranquilizar al patriotismo, justamente alarmado?

Ya veréis, los que combatís el Protocolo, cómo

lo reciben algunos legisladores, al igual que otros recibieron el tratado Muñoz Vernaza—Suárez. Porque es seguro que la refutación más elocuente que nos prepara el Canciller, es su *triunfo*, a puerta cerrada, en una sesión plena del Congreso. Pero los pueblos, aunque despiertan tarde, al fin despiertan; y se dan cuenta de los perjuicios y desastre de la patria. Cuando hace cuatro años, dos jóvenes patriotas, Julio H. Santamaría y César Peralta Rosales, pusieron a la vista del pueblo, aun gráficamente, todo lo perjudicial del tratado con Colombia, y le acusaron lealmente al Señor Ponce, de haber sido el inspirador de aquel desacierto diplomático, cayó sobre ellos toda la saña del oficialismo, todo el furor del partido al que los negociadores de aquel inexplicable pacto, pertenecían; y se les abrumó a injurias, se lanzó contra ellos el anatemata y se les contradijo en forma. Y hoy, la inmensa mayoría de los Ecuatorianos, sin distinción de color político, repiten en voz alta, lo mismo que esos jóvenes dijeron, y que fué rechazado entonces, como blasfemia. Lo mismo sucederá con el Protocolo Ponce—Castro Oyanguren; porque los pueblos despiertan tarde, pero al fin despiertan: aguardemos.

Para terminar, advertiré que “El Comercio” no está en lo verdadero y justo, al afirmar que tengo vinculaciones con el Gobierno, *al que debo mi elevada posición*. El Congreso me nombró Rector de la Universidad de Cuenca, contra la voluntad de los Gobernantes, y cuando, lejos de esta Ciudad, ignoraba yo hasta que mi nombre figurase en la respectiva terna. Acepté, y he permanecido en el Rectorado, sólo por patriotismo y deferencia a los deseos de mis amigos políticos. Pero, aunque fuese empleado del Ejecutivo, mi conciencia de ciudadano no se vende, ni se avasalla ante nadie. Soy dueño absoluto de mis acciones y pensamientos; y sé dejar dignamente los más elevados cargos, cuando llegan a ser incompatibles con mis honradas convicciones y los intereses de la República. ¿Cómo ha creído “El Comercio” que hombres como yo, son *comerciales*?

Cuenca, 28 de Julio de 1.924

