

INEXISTENCIA JURIDICA DEL PROTOCOLO DE RIO DE 1942

Dr. Jesús María Yepes.

La tradición secular en que se funda el Ecuador para reivindicar sus derechos como ribereño del Amazonas en su parte occidental constituye título indiscutible. La historia de todos los pueblos demuestra que tal es el fundamento para la soberanía territorial de los Estados. Elimínese esa base y la estabilidad de las fronteras de todas las naciones queda sometida a los vaivenes de la ambición ajena o a las arbitrariedades de cualquier vecino codicioso y fuerte. Por eso el Derecho internacional preconiza como uno de sus postulados esenciales el respeto a la integridad de los Estados. No otra cosa hacen la Carta de la O.N.U y la carta de la O.E.A. al consagrar la garantía de la integridad territorial de los Estados miembros de una y otra como uno de los requisitos necesarios de la paz y de la seguridad internacionales.

Siendo ello así y estando demostrado que desde el descubrimiento y a través de los siglos de la Colonia y de la República, el Ecuador ha tenido títulos jurídicos e históricos imprescriptibles para reclamar su condición de ribereño del Amazonas occidental, se comprende perfectamente que el protocolo de 29 de enero de 1.942 - que desconoce y anula esos títulos - no podía ser aceptado libremente por el Ecuador. Nadie - y menos un Estado - renunciaría por su propia voluntad a parte alguna de lo que constituye su esencia vital y apropiamente su razón de ser.

Es cierto que el Ecuador firmó efectivamente el protocolo de 29 de enero de 1.942 pero lo hizo en circunstancias tan ominosas, sometido a presiones tan apremiantes que nadie podría racionalmente sostener que aquella firma fue un acto de su libre albedrío. El protocolo carece por ende, de uno de los elementos indispensables para que un instrumento de este linaje tenga existencia válida ante la ley internacional. Dicho instrumento no puede ni siquiera considerarse "nulo". Lo que no existe jurídicamente no puede ser ni nulo ni válido. Simplemente no existe. Y aun podría afirmarse que no hay necesidad de "denunciar" un acto que ante el Derecho no existe. La denuncia supone que el protocolo tiene o ha tenido existencia legal. Vamos a demostrar enseguida que dicho documento no ha existido jurídicamente jamás porque no reúne las condiciones necesarias para poder pretender vida jurídica.

No se trata tampoco de revisar dicho protocolo, como lo insinúa el gobierno peruano. Si la tesis ecuatoriana conspirase a la revisión del protocolo, nosotros seríamos los primeros en impugnarla. Porque, en nuestro concepto - y así lo hemos sostenido en libros, revistas científicas - un tratado de límites no es jurídicamente revisable. Aquí se trata exclusivamente de patentizar el hecho incontrovertible de que el protocolo de Río de Janeiro no tiene existencia legal.

Recordemos las circunstancias en que el Ecuador firmó material y cuasi mecánicamente el protocolo de Río de Janeiro de 1.942. Era ése el momento más aciago de la historia contemporánea de América. El Japón, blasonando de la más refinada perfidia, acababa de cometer (7 de noviembre de 1.941) la agresión de Pearl Harbour que amenazó la independencia misma de los Estados Unidos. En virtud de los tratados vigentes todos los Estados miembros de la Unión Panamericana estaban obligados a solidarizarse con la víctima de la agresión y a considerar el acto del Japón como una agresión cometida contra ellos mismos. Además, las arremetidas victoriosas de los ejércitos hitlerianos contra Rusia y contra la Europa occidental ponían en peligro la suerte misma de la guerra mundial si todos los países de América no se agrupaban alrededor de los Estados Unidos, cuyo territorio había sido atacado ya por uno de los beligerantes. Por otra parte, cuando se hacían esfuerzos inauditos para llegar a esta solidaridad tan necesaria, el Perú que había ocupado por la fuerza parte de las provincias ecuatorianas del Oro y la Loja y desde allí amenazaba invadir el resto de la nación, exigía como condición para evacuar las provincias ecuatorianas ocupadas y para solidarizarse con los Estados Unidos que el Ecuador firmase inmediatamente el documento que habría de llamarse protocolo de Río de Janeiro de 29 de Enero de 1.942.

Los Estados Unidos plantearon el problema de la solidaridad continental ante la III Reunión de Consulta de los Cancilleres americanos convocada al efecto en Río de Janeiro. Se trataba de la actitud colectiva que todas las repúblicas americanas debían asumir - de acuerdo con el acta de Chapultepec - ante la agresión japonesa que socavaba la seguridad de los Estados Unidos y de todo el continente. Para que esta actitud fuese eficaz era necesario que los miembros de la Unión Panamericana presentasen todos un frente unido ante la agresión. La actitud tenía que ser común y solidaria. La falta de un solo Estado abriría una brecha por donde los agresores totalitarios podrían penetrar en el hemisferio occidental. La participación del Perú era, pues, indispensable. Pero como lo hemos visto, el Perú exigía como precio de su participación que el Ecuador accediese previamente a suscribir el instrumento que habría de convertirse en el protocolo de Río de Janeiro. Empezó entonces a desarro-

llarse en el seno de la Reunión de Consulta una activísima campaña de presiones de todas las demás repúblicas americanas para que el Ecuador sacrificase sus intereses vitales en aras de la solidaridad continental. No hubo un solo país de América que no cooperase vigorosamente en esa campaña de intimidación contra el Ecuador. Se le amenazaba con dejarlo aislado en el continente y asfixiarlo si no consentía en el sacrificio supremo para que la unidad continental se salvase.

Como ejemplo de los argumentos sofisticados que se esgrimieron para hacer ceder al Ecuador basta citar el hecho sorprendente de que el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos señor Summer Welles le notificó fríamente al Canciller del Ecuador doctor Julio Tobar Donoso en una sesión secreta de la conferencia - revelada por la indiscreción de uno de los participantes - que "si el Ecuador no firmaba inmediatamente el protocolo que se le presentaba con carácter de ultimátum, el Perú invadiría en breve plazo al Ecuador y que los Estados Unidos - en cuyo favor se invocaba ahora la cláusula de la solidaridad continental estipulada en el Acta de Chapultepec - no harían nada para impedirlo". Qué podía hacer un Estado débil e inerte como el Ecuador ante esta severa amenaza del Estado más poderoso del mundo y cuando tenía parte de su territorio ocupado, sin previa declaración de guerra, por un Estado extranjero? Aprenderse el corazón, inclinar la cabeza y otorgar maquinalmente una firma que lo salvaba por el momento de la destrucción total e inmediata. Por eso no es el libre consentimiento que el Derecho internacional postula como *conditio sine qua non* para que exista un acuerdo obligatorio entre Estados soberanos. He ahí por qué hemos dicho que el protocolo de Río de Janeiro de 29 de enero de 1.942 no tiene existencia jurídica y no puede producir efectos legales de ninguna clase. No existe porque le falta el soplo vital que hace nacer las obligaciones contractuales entre los Estados. Es un acuerdo sin alma. Una sombra que se proyecta ominosamente sobre América, cuya paz compromete y cuyas tradiciones más notables desfigura y escarnece.

Estamos seguros de que la opinión pública del Perú no conoce la totalidad de estos hechos, que no son precisamente lisonjeros para el amor propio nacional. Si ese pueblo inteligente - que tantas pruebas ha dado en la historia de adhesión a los principios de Panamericanismo - conociese en detalle los antecedentes y las circunstancias de dicho protocolo, no vacilaría en proclamar muy alto, ante la faz de América, que repudia las dudosas ventajas que pueda aportarle un instrumento viciado en su origen o irrito en sus fundamentos. Qué noble servicio le prestaría el Perú a la paz de América! Piense el pueblo peruano que de 1.942 para acá, el mundo vive una nueva era, la era atómica que tantos peligros en-

carna para la humanidad. La Carta de la O.E.A. fue suscrita en 1.948 e impone a todos los Estados americanos la obligación de afianzar la solidaridad continental. Hoy más que nunca tenemos menester la unidad hemisférica para formar frente solidario contra la amenaza creciente del comunismo. No serán suficientes estas razones para que el Perú, en un gesto de grandeza, reconozca, sin necesidad de un litigio aleatorio, la justicia que asiste a su vecino y hermano? Por otra parte, la comunidad panamericana, que el 1.942 se vio obligada por duras necesidades políticas, a sacrificar al Ecuador en el altar de la solidaridad continental, tiene ahora el deber moral de reparar los daños que entonces causó.

Creemos haber demostrado que la controversia peruano-ecuatoriana sobre el protocolo de Río de Janeiro de 1.942 es un problema de carácter continental que debe ser afrontado por todas las repúblicas americanas. Habiendo sido la presión moral y política de estas naciones lo que forzó a la mano del canciller del Ecuador para firmar - contra su voluntad - dicho protocolo en la Reunión de Consulta de los Ministros de relaciones exteriores convocada en Río de Janeiro, es lógico afirmar que sobre dichas repúblicas pesa hoy la obligación moralmente ineludible de contribuir a enmendar las consecuencias de las injusticias que en esa ocasión se cometieron en nombre de la solidaridad continental. El objetivo que entonces se perseguía fue ampliamente satisfecho: preservar la unidad ideológica del hemisferio en un momento de peligro para América. Gracias al sacrificio impuesto al Ecuador, las repúblicas americanas, obrando todas como una sola voluntad, decidieron prestar apoyo a los Estados Unidos para hacer frente a la agresión. Fue todo ello una gran empresa colectiva del continente.

Ya hemos dicho que tanto el Ecuador como el Perú tienen argumentos profundamente respetables para sostener sus puntos de vista. Las razones que asisten al Ecuador para declarar inexistente y nulo el protocolo de 1.942 son bien conocidas de nuestros lectores y han sido enunciadas de nuevo por el doctor José R. Chiriboga, Ministro de relaciones exteriores de su país, en su valerosa intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 29 de Septiembre pasado.

Las razones del Perú han sido expuestas también ante las Naciones Unidas por el embajador doctor Víctor Andrés Belaúnde. Sus argumentos se reducen en síntesis a afirmar que el protocolo de 1.942 es un tratado perfecto y que es, por ende, obligatorio para ambos signatarios. No cumplirlo sería un atentado contra la buena fe, que impone ante todo el respeto de la santidad de los tratados públicos y de la palabra empeñada, es decir contra una de las columnas básicas de todo el Derecho internacional. El argumento sería inconfutable si estuviésemos en presen-

cia de un verdadero tratado con todos los requisitos esenciales que se exigen para la validez de esta clase de instrumentos. En ese caso, nadie podría discutir la posición del Perú en este litigio. No hay publicista que desconozca el carácter imperativo de los tratados internacionales y las obligaciones sagradas que imponen a sus firmantes.

Pero ocurre algo muy singular. Y es que el protocolo de 1.942 tiene un pecado original que ninguna autoridad internacional posee competencia para redimir: ese protocolo es nulo de nulidad absoluta y no puede producir efectos jurídicos de ningún linaje ni crear obligaciones para las partes. Lo que no existe jurídicamente, lo que es nulo no puede ser fuente de derechos ni de deberes.

El argumento capital del embajador Belaúnde para sostener en la Asamblea General de las Naciones Unidas la validez del protocolo se reduce a decir que fue firmado ante los cancilleres de todos los países de América y que el canje de las respectivas ratificaciones se efectuó ante el presidente del Brasil. Esto demuestra apenas que las ceremonias de la firma y del canje de ratificaciones fueron actos muy solemnes y rodeados de toda la pompa que la diplomacia suele emplear para imponerse a los pueblos. Un "riensonore", diríamos nosotros. Toda esa pompa y ese relucir de alamares y uniformes no sirve para sanear el vicio congénito del protocolo ni para dar vida legal a lo que de ella carezca originalmente. Es lo mismo que ocurre según el derecho canónico con el matrimonio. Si la libertad de la novia ha sido coartada por medio de engaños o de amenazas o de presiones indebidas, el matrimonio será siempre nulo aunque el "sí" sacramental haya sido pronunciado ante un sínodo de altos dignatarios de la Iglesia. Y no podrá sanearse esta nulidad aunque del matrimonio haya provenidó una descendencia ilustre. El Derecho canónico seguirá inflexible considerando ese matrimonio sin consentimiento libre como absolutamente nulo. Así también respecto de los tratados internacionales. Si el consentimiento no fue libre, aunque el tratado haya sido firmado ante un congreso de plenipotenciarios y aunque sus ratificaciones hayan sido canjeadas en presencia de todos los Jefes de Estado de América, a pesar y despecho de todas las formalidades extrínsecas el tratado continuará siendo intrínsecamente nulo y legalmente inexistente. Tal es a juicio nuestro, el caso trágico del protocolo firmado en Río de Janeiro, el 29 de enero de 1.942 en presencia de los cancilleres de todos los Estados Americanos.

El Embajador Belaúnde afirmó igualmente: "El protocolo se limitó a consagrar la soberanía constituída del Perú en el momento de la Independencia, conforme a su herencia colonial. Esos territorios han sido poseídos y explotados por el Perú sin interrupción desde esa época". Qui-

zás el ilustre embajador, en el tráfago de sus quehaceres diplomáticos y alejado de sus bases de información auténtica, olvidó una gran parte de la historia de América, singularmente ciertas instituciones que en la época de la colonia se llamaban las Reales Cédulas, las Reales Ordenanzas de la Corona Española, soberana entonces del nuevo mundo. Y olvidó, sobre todo, un capítulo substancial del Derecho internacional suramericano, reconocido y practicado por el Gobierno del Perú, capítulo intitulado el *Uti possidetis iuris* de 1.810. Esta última institución enseña cómo el Ecuador, en su calidad de heredero de los derechos territoriales de la Gran Colombia en el sur, tiene títulos perfectos para reclamar sus derechos de ribereño nato del Amazonas. *Aliquando bonus dormitat Homerus*.

Parece llegado el momento de que todas las repúblicas americanas miembros de la O.E.A., que en Enero de 1.942 obraron con tanta eficacia - aun sacrificando normas de justicia - para mantener la solidaridad continental en favor del Estado más poderoso del continente, obren con esa misma eficacia en beneficio de uno de los más pequeños para restablecer el equilibrio que entonces quedó roto. La intervención de la O.E.A., como tal, sería salvadora para la armonía del hemisferio. Cuando el Ecuador invoca "la justicia de América" ha querido sin duda hacer un llamamiento al espíritu del Panamericanismo, que es espíritu de paz, de solución pacífica de todas las controversias, de igualdad de los Estados, de respeto al Derecho y a la Ética en las relaciones internacionales. Tanto el Perú como el Ecuador han tenido el pensamiento feliz de excluir en su controversia el recurso a la fuerza y a la amenaza de la fuerza. Ambos aspiran a soluciones jurídicas. Ambos quieren la paz y el reinado de la justicia. Para el Perú - que fue el mayor beneficiado en 1.942 - vale infinitamente más la amistad del Ecuador y la gratitud emocionada de la América entera que las dudosas ventajas que podría derivar de empeñarse en exigir el cumplimiento estricto de un protocolo, cuyas bases deleznales patentizan que ese malhadado instrumento no resiste un análisis jurídico imparcial ni puede encarar las enseñanzas de la historia.

Los romanos, con ese poder de síntesis que poseían para expresar en frases lapidarias las grandes verdades jurídicas y morales, troquelaron esta máxima de valor eterno: *Summum ius, summa injuria*. Querían ellos significar que quien pretende extremar su derecho cae de bruces en las injusticias más iníquas. Es lo mismo que los filósofos modernos del Derecho y de la jurisprudencia han consagrado en la doctrina condenatoria del abuso del derecho. La responsabilidad de abusar un país de su derecho es más grave y más censurable cuando ese abuso compromete la paz y la buena armonía entre los pueblos de que la paz depende.